



MARIA EDUARDA LARYSSA SILVA FREIRE

**A INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS ARMADAS
BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DA OPERAÇÃO ÁGATA**

João Pessoa

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIA EDUARDA LARYSSA SILVA FREIRE

**A INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS:
UMA ANÁLISE DA OPERAÇÃO ÁGATA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior.

João Pessoa

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

F866i Freire, Maria Eduarda Laryssa Silva.

A Interoperabilidade entre as Forças Armadas
brasileiras: uma análise da Operação Ágata / Maria
Eduarda Laryssa Silva Freire. - João Pessoa, 2018.
82 f. : il.

Orientação: Prof Dr Augusto Wagner Menezes Teixeira Jr.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Interoperabilidade. 2. Forças Armadas. 3. Operação
Ágata. 4. Fronteira. I. Teixeira Jr, Prof Dr Augusto
Wagner Menezes. II. Título.

UFPB/CCSA

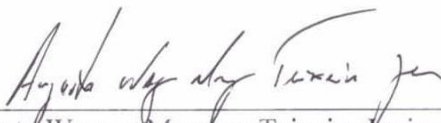
MARIA EDUARDA LARYSSA SILVA FREIRE

**A INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS: UMA
ANÁLISE DA OPERAÇÃO ÁGATA**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel (a) em Relações Internacionais

Aprovado (a) em 05/11/2019

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Profa. Dra. Tamiris Santos Pessoa
Faculdade Educacional da Lapa - FAEL



Prof. Dr. Fábio Rodrigo Ferreira Nobre
Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

RESUMO

O objetivo por trás dessa monografia consiste em entender quais os desafios que as Forças Armadas brasileiras enfrentam quando se deparam com o conceito de interoperabilidade, tendo por ênfase o contexto da Operação Ágata. A Ágata foi pensada a partir do decreto que instituiu o Plano Estratégico de Fronteira, em 2011, com o propósito de combater e prevenir os ilícitos transfronteiriços, e, sob a pressuposição de uma unidade de esforços entre as forças operantes, caracteriza-se como uma Operação Interagência. O procedimento metodológico utilizado foi o estudo de caso de cunho qualitativo e analítico. Realizou-se uma revisão literária bem como a análise de documentos, decretos de leis e relatórios, concernentes às diferentes modalidades de operação militar, ao pioneirismo estadunidense, e às edições da Operação Ágata. Além de um recorte sobre os aspectos intrínsecos à realidade fronteiriça brasileira para entender quais elementos influem na Ágata como um todo, bem como na execução das missões. Por meio disso buscou-se chegar a uma conclusão final e percebeu-se que as Forças Armadas se deparam com desafios que abarcam aspectos culturais, doutrinários, organizacionais, orçamentários, e institucionais que têm impacto direto na interoperabilidade, provocando uma série de questionamentos sobre ser possível a sua plenitude, uma vez considerado seu baixo grau.

Palavras-chave: Interoperabilidade; Forças Armadas; Operação Ágata; Fronteira.

ABSTRACT

This monograph's purpose is to understand what challenges the Brazilian Armed Forces has to deal when faced with the concept of interoperability, with an emphasis on the context of the Agata Operation. The Agata Operation was conceived from the decree that established the Strategic Border Plan (PEF), in 2011, aiming the combat and prevent of cross-border illicit activities, and, under the premise of the unity of efforts among the forces, it is characterized as an Interagency Operation. The methodological procedure used was the qualitative and analytical case study. A literature review was carried out as well as the analysis of Brazilian documents, decrees of law and reports related to the different modalities of military operation, to the United States as the precursor, and to the editions of the Agata Operation. Furthermore, an analysis about the aspects intrinsic to the Brazilian border reality was made in order to understand which elements influence the Agata as a whole, as well as on the execution of the missions. Thus, seeking to reach a final understanding, it was noticed that the Armed Forces faces challenges that encompass cultural, doctrinal, organizational, budgetary, and institutional aspects that have a direct impact on the interoperability, provoking a series of questions about it being possible, once considered its very low degree.

Key-words: Interoperability; Armed Forces; Agata Operation; Borders.

AGRADECIMENTOS

No primeiro momento não poderia deixar de agradecer a ela, a pessoa que tornou tudo isso possível, que veio comigo construir o meu futuro, que sempre escutou com bastante compreensão e consolo todas as minhas angústias de graduanda. Agradeço à minha “Inha”, minha avó-mãe, por me ensinar sobre a vida e me incentivar todos os dias.

Aos meus pais e meus irmãos, especialmente, todo o meu carinho por terem me encorajado a voar para longe e por terem aguentado a saudade ao longo desses anos, mas também à toda minha família que nunca me deixou desanimar.

A todos os professores do Departamento de Relações Internacionais da UFPB meus agradecimentos por terem instigado em mim a vontade de aprender cada vez mais. Com carinho e gratidão especial agradeço à professora Mariana Baccarini pelas conversas e reflexões sobre o mundo, mas também sobre mim como parte desse mundo, durante as reuniões do grupo de extensão Círculo Petrashevski; agradeço ao professor Augusto Teixeira que esteve ali como pode, muitas vezes como apoio aéreo aproximado, e me compreendeu em todo o percurso até a conclusão da monografia; agradeço também ao professor Marcos Alan por contribuir, provavelmente sem nem mesmo saber, com as profundas introspecções durante as aulas de Ética e Relações Internacionais.

Por fim, agradeço aos meus amigos, tanto os que precisei deixar para trás para vir construir o meu futuro, mas que nunca deixaram de ocupar um lugar importante na minha vida, quanto os que fiz durante a graduação, Stela e Igor agradeço especialmente por tantas vezes terem sido meu suporte nessa jornada, por todos os momentos de distração e bobagens. Obrigada também aos colegas que fiz na reta final, e que ainda assim acrescentaram.

A todos vocês minha gratidão, por terem sido tão incríveis e por terem tornado menos árduo o caminhar!

LISTA DE SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
CCLM	Centro de Coordenação Logística e Mobilização
CIDOC	Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas
COC	Comando de Operações Conjuntas
CLAO	Comando Logístico da Área de Operações
CPO	Conceito Preliminar da Operação
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMG	Estado-Maior Geral
END	Estratégia Nacional de Defesa
FA	Forças Armadas
GGIF	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira
GNA	Goldwater-Nichols Act
IISS	International Institute for Strategic Studies
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MD	Ministério da Defesa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico do Norte
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PEECFA	Plano de Emprego Estratégico Conjunto das Forças Armadas
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PND	Política Nacional de Defesa
SISMC	Sistema Militar de Comando e Controle
SISFRON	Sistema de Monitoramento de Fronteiras
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. MODALIDADES DE OPERAÇÕES MILITARES: DOCTRINAS COMPARADAS, EVOLUÇÃO E CONCEITUAÇÃO.	13
1.1 Doutrina estadunidense	13
1.2 Evolução, conceituação e interoperabilidade.....	18
1.3 Problemas de integração	26
2. A INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS E O AMBIENTE FRONTEIRIÇO.....	29
2.1 As doutrinas, a interoperabilidade e as dificuldades de integração no Brasil.....	30
2.2 Documentos de defesa e as fronteiras brasileiras	40
2.3 O cenário de fronteiras no Brasil e as vulnerabilidades intrínsecas	43
3.1 Contextualizando a Operação Ágata.....	51
3.2 O ambiente conjunto na Ágata: a atuação das Forças Armadas	58
3.3 O ambiente conjunto na Ágata: desafios à interoperabilidade.....	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa responder a seguinte pergunta que foi guia central durante todo o processo de pesquisa e escrita dessa monografia: Quais os desafios que impedem a interoperabilidade de ser efetiva entre as Forças Armadas no âmbito das Operações Ágata?

Entende-se que a interoperabilidade entre as diferentes forças seja o elemento central para a realização do objetivo proposto numa operação do tipo conjunto. A efetividade da interoperabilidade no contexto de fronteira, e tendo como análise a Operação Ágata, pressupõe uma redução nos ilícitos transfronteiriços, bem como do crime organizado transnacional de forma geral. Sendo assim, é possível reiterar a importância de se estudar o tema, uma vez que a soberania nacional e a segurança pública são postas em jogo frente ao cenário de ameaças que perpassam as fronteiras e se disseminam pelo território brasileiro. Além da possibilidade de contribuição para o entendimento sobre os desafios que este tipo de operação enfrenta.

Diante da conjuntura de crises, conflitos, novos atores e novas ameaças das últimas décadas, o cenário global se deparou com uma evolução nas questões de segurança internacional e, conseqüentemente, no pensar estratégico. Tornou-se possível perceber a aplicação do poder militar cada vez mais em outras operações militares que não seja a guerra¹. Diretamente relacionado a isso está o aumento da interdependência ligada aos processos de globalização e regionalismo, contribuintes para ampliação de ilícitos, como o crime organizado transnacional, tradicionalmente imune às fronteiras nacionais.

O que se sucede a partir da nova ordem global é o surgimento generalizado de diversos desafios, dos quais o Brasil também sofre o impacto. Tornou-se necessário observar esse fenômeno com cautela e precisão, frente às diferenças culturais e ideológicas, o crime organizado transnacional, o terrorismo, os grupos armados, e uma série de outros problemas relacionados a essa nova e complexa realidade mundial. O crime organizado transnacional, por exemplo, estando cada vez mais presente na própria realidade brasileira.

Desta forma, foi posta em evidência a necessidade de cooperação das Forças Armadas (FA) entre outros países, entre outras agências governamentais e, inclusive, entre as diferentes armas (ou Forças Singulares) de um mesmo país, para fazer frente às novas ameaças de maneira mais assertiva. A partir das modalidades conjunta, combinada e interagência, estaria o entendimento de que a coordenação entre forças levaria ao melhor combate contra as

¹ As Military Operations Other than War ou, como apresentado pelo Glossário das Forças Armadas do Brasil, Operação de Não-Guerra fazem referência a uma situação em que há o uso do Poder Militar no emprego das Forças Armadas, porém não há a realização do combate de fato (BRASIL, 2015).

ameaças irregulares. Para tal fim, a interoperabilidade é o conceito central que fundamenta estas operações e que levaria aos resultados concretos. Não obstante o desejo pela interoperabilidade estar sempre presente em discursos e documento de defesa, esta não ocorre sem se deparar com uma série de dificuldades e desafios.

Vários países passaram a desenvolver suas próprias doutrinas para as operações conjuntas, combinadas e interagências, e a realizar missões que se caracterizavam como tais. Os Estados Unidos surgem neste cenário como um dos percussores na formulação de doutrinas sobre esses tipos de missões, logo, estes são tidos como a referência mais forte para o Brasil no que diz respeito à elaboração de normas e diretrizes para a integração das Forças Armadas brasileiras entre si, com outras nações, e com outras instâncias governamentais².

No Brasil, a existência de milícias e organizações de tráfico de drogas põe o país numa circunstância de conflito interno que está diretamente relacionada com a questão de fronteiras. Por sua vez, a Operação Ágata, inicialmente instituída a partir do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)³, tem como base fundamental o combate ao tráfico de drogas, pessoas e armas nas regiões de fronteira com os países vizinhos.

Haja vista a dimensão territorial das fronteiras brasileiras e a magnitude como os crimes transfronteiriços acontecem, a Operação Ágata é identificada como a principal medida do governo para a prevenção e o combate aos delitos que ocorrem na região, e vem sendo periodicamente realizada desde 2011. São diversos municípios e dez países fronteiriços englobados pela operação, sendo característica interagência a principal nessa operação. Contudo a Ágata congrega também esforços conjuntos entre a Marinha, o Exército e a Força Aérea.

Sendo conduzida primariamente pelo Ministério da Defesa (MD), surge como competência maior às Forças Armadas de se articularem e agirem com sinergia e coordenação para realização das ações de policiamento na Faixa de Fronteira. Assim, foram desenvolvidos alguns centros conjuntos e comandos específicos para planejarem e tornarem operacional o entendimento e a integração entre as Forças.

Detendo poder de polícia, as Forças Armadas agiriam nas edições da Operação Ágata de acordo com a Doutrina de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa, de forma a somar suas diferentes capacidades em prol da proteção das fronteiras. Nesse contexto, ao Centro de Operações Conjuntas e ao Comando Logístico da Área de Operações cabem as funções

² Marcus Piffer (2014).

³ Decreto nº 7.946, de 8 de Junho de 2011. Posteriormente revogado pelo Decreto nº 8.903, de 2016.

principais de gerenciar e supervisionar a coordenação entre as diferentes Forças nas operações.

Tendo tudo isso em vista, no que diz respeito à delimitação do tema e a metodologia: o objetivo geral consistiu em analisar quais são os principais desafios que as Forças Armadas brasileiras encontram dado o conceito de interoperabilidade e a sua importância para a Operação Ágata. Os objetivos específicos se dividiram em: perceber como as Forças Armadas entendem cada um dos tipos de modalidade de operação (conjunta, combinada e interagência), bem como a interoperabilidade; e analisar como esses conceitos são operacionalizados na prática, apresentando o contexto de realização da Operação Ágata, identificando os maiores desafios com os quais as Forças Armadas se deparam no sentido da interoperabilidade plena.

Tendo por base o procedimento metodológico de estudo de caso, as ferramentas de trabalho utilizadas nesta monografia contam, em um primeiro momento, com a revisão a respeito de como a literatura percebe o surgimento, os conceitos, e as dificuldades inerentes aos diferentes tipos de operações (conjuntas, combinadas, e interagência), e conseqüentemente da interoperabilidade, partindo da reprodução de argumentos e perspectivas de diversos estudiosos. Além de buscar apresentar e entender como os documentos brasileiros orientam suas doutrinas e manuais para cada um destes tipos, identificando as maiores dificuldades para a efetividade da interoperabilidade.

Em um momento seguinte e levando em consideração a temática de fronteiras dentro do Brasil realizou-se um recorte acerca do que é tratado sobre a proteção das fronteiras nos principais documentos de defesa do Brasil (a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, e o Livro Branco de Defesa Nacional). Para então adentrar na noção do que o território fronteiriço brasileiro compreende, desde a sua extensão até suas vulnerabilidades.

Por fim, no capítulo final, realizou-se uma análise do caso brasileiro, a Operação Ágata, no recorte temporal de 2011 até 2016. No decorrer da investigação empírica foi explanada a conjuntura em que a Operação Ágata está inserida, desde o que dá respaldo à sua criação bem como o perpasso desta, além dos empecilhos que surgem para uma maior efetividade daquilo para o que foi desenvolvida. Dado o que foi apresentado nos primeiros capítulos, a análise das dificuldades para a interoperabilidade no contexto das Operações Ágata, no terceiro e último, serviu de objeto para concatenar a revisão de literatura e de doutrinas com o contexto brasileiro, permitindo compreender as adversidades que surgem

como desafios para que a capacidade de unidade de esforços seja plena entre as Forças Armadas no que diz respeito a proteção e o combate contra ilícitos transfronteiriços.

Para tanto, o método de pesquisa aqui aplicado consistiu em um levantamento de dados e análise qualitativa, em que foi realizada a coleta de informações e dados, bem como a revisão de documentos, por meio da descrição e investigação com o intuito de responder a pergunta de pesquisa. Onde pretendeu-se compreender aspectos importantes da interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras, em particular os desafios desta. Ainda que de maneira mais geral considerando a dificuldade⁴ de encontrar dados, informações e documentos ostensivos divulgados sobre a temática, levantar essas considerações mostra-se pertinente uma vez considerada a relevância do objeto de estudo, seja para a defesa nacional ou até mesmo para a segurança regional.

⁴ Relacionadas ao grau de sigilo dos documentos, muito deles possuindo a característica de reservado ou secreto, estando essas informações e dados sob posse particular do Ministério da Defesa.

1. MODALIDADES DE OPERAÇÕES MILITARES: DOCTRINAS COMPARADAS, EVOLUÇÃO E CONCEITUAÇÃO.

A razão pela qual os Estados Unidos tenham sido aqui priorizados se explica devido ao fato de que, além de ser um dos países pioneiros a apresentar a discussão sobre *Jointness* de forma minimamente compreensível⁵, a base na qual o Brasil fundamenta sua doutrina militar é justamente na estadunidense⁶ (PIFFER, 2014). Assim, para compreender melhor de onde bebe a doutrina brasileira, cabe aqui apresentar um histórico que levanta aspectos e conceitos relevantes sobre o tema partindo desde a perspectiva da fundamentação dos Estados Unidos até uma literatura retirada do meio acadêmico, uma vez que entendida a necessidade de priorizar também um olhar crítico.

Antes de mais nada é relevante evidenciar que o conceito de *jointness* não representa sinônimo para operações conjuntas, no entanto, estas podem ser expressas a partir dele. Isto devido ao fato de que o entendimento sobre *jointness* abarca muito mais, todo um sistema que compreende mudanças desde o nível organizacional até o nível de inovações militares (PESSOA, 2017). Por outro lado, quando aqui se fizer referência à literatura americana entende-se o significado de *joint operations* como diretamente relacionado a operações conjuntas, portanto é com base neste último onde se concentrará a conceituação deste tipo de operação.

1.1 Doutrina estadunidense

Nos EUA um evento de caráter institucional foi fundamental para a capacidade de produzir *jointness*. Em 1986, a partir de uma reforma institucional no Departamento de Defesa, buscou-se através do *Goldwater-Nichols Act* (GNA) estabelecer níveis mais altos de integração operacional bem como organizacional, correspondendo à lógica de planejamento e de projetos militares considerada como basilar para a consecução do processo de *jointness* (PESSOA, FREITAS, 2015). Objetivou-se, por meio desse, estabelecer estruturas de comandos mais unificadas, aptas a aprimorarem a capacidade de interoperabilidade militar, principalmente no nível operacional. Dentre as diversas mudanças que pretendeu-se

⁵ Isto é, institucionalizando as operações conjuntas a partir de um modelo conjunto e estruturado (PESSOA, 2017).

⁶ O peso dos Estados Unidos na Organização do Tratado do Atlântico do Norte ajudou também para que a doutrina de operação conjunta e interoperabilidade fosse amplamente divulgada, além de acabar tendo influência também nas próprias operações de paz das Nações Unidas.

estabelecer uma ênfase importante recaiu sob a necessidade de dar condições para que as Forças pudessem atuar de maneira efetiva como um time (JOHNSON, 2016).

Na década de 1990, com o avanço das tecnologias militares, foi possível perceber uma maior capacidade de integração entre as diferentes dimensões do poder militar, mar, terra e ar. “Ideias conjuntas foram desenvolvidas e decorrentes do pensamento sobre Revolução dos Assuntos Militares (RAM)⁷ da década de 1990” (SLOAN, 2012, p. 49, tradução nossa).⁸ Nesse período, a necessidade de integrar forças ganhou ainda mais reconhecimento como forma de facilitar as ações de cunho militar, a partir disso, a interoperabilidade e a compatibilidade ganharam ênfase e passaram a ser fortemente valorizadas nesse cenário.

Os Estados Unidos possuem um documento específico que rege a doutrina das Operações Conjuntas do país: o *Doctrine for Joint Operations* determina quais são os princípios basilares para o bom funcionamento tanto das Operações Conjuntas quanto das Operações Combinadas (multinacionais) e das Operações Interagências. O mesmo surgiu, então, como um aparato que serve para guiar a maneira como as Forças Armadas estadunidenses devem desenvolver as ações no campo de atuação das Operações Conjuntas, “descreve como pensar sobre quais direções as operações devem tomar, seu planejamento, e sua condução” (UNITED STATES, 1995, p. 19, tradução nossa)⁹.

Na versão mais recente da doutrina de operações conjuntas dos EUA, que data de 2017, tem-se o que pode ser chamado de um guia para os Comandantes das Forças Conjuntas¹⁰ em que regras sobre como planejar, executar e avaliar essas missões militares foram estabelecidas e, conseqüentemente, serve como base para as Forças Armadas estadunidenses nestes tipos de operações. Uma vez considerada a necessidade de defender os objetivos nacionais, um planejamento conjunto somado a uma unidade de ação torna-se um mecanismo de grande importância, é o que levanta o *Joint Operations* (UNITED STATES, 2017).

Assim, o conceito de operações conjuntas compreendido é o que enxerga um comando único sendo responsável pela atuação coordenada das Forças Singulares dos EUA, capaz de proporcionar unidade e sinergia diretamente relacionadas à sincronia nas operações militares

⁷ Representa um “movimento” que teve início com militares soviéticos na década de 1970, cujo pensamento estratégico sobre uma revolução técnica militar começou a ser desenvolvido (SLOAN, 2012).

⁸ “Joint ideas were later picked up and pushed forward as part of 1990s thinking about a Revolution in Military Affairs (RMA)” (SLOAN, 2012, p. 49).

⁹ “This publication describes how to think about directing, planning, and conducting joint operations” (UNITED STATES, 1995, P. 19).

¹⁰ “Joint Force Commanders-JFC” (UNITED STATES, 2017).

propriamente ditas¹¹. “Operações e atividades são caracterizadas como ‘conjuntas’ quando são realizadas por uma força composta de elementos significantes, designados ou anexados, a dois ou mais departamentos militares operando sob um único Comandante da Força Conjunta” (UNITED STATES, 2017, p. 41, tradução nossa)¹².

Portanto o sucesso depende de uma integração bem construída e organizada, em um contexto em que as forças interajam de fato como um time, ademais a confiança e a segurança são também elementos cruciais, bem como o compartilhamento de informações, tanto nas operações conjuntas como nos outros tipos, na combinada e na interagência. Para compreender melhor o que se entende por operação conjunta de acordo com os Estados Unidos, alguns dos princípios priorizados para esse tipo de operação são: economia de força, por meio da alocação da capacidade de combate de cada uma das forças; objetividade, o propósito precisa estar bem definido; e unidade de comando, o objetivo é fortalecer a responsabilidade do comandante no sentido da integração (UNITED STATES, 2017).

Sendo assim, considera-se que para alcançar o objetivo maior que leva às ações militares – a vitória de uma causa, o propósito comum; manter uma unidade de esforço é crucial. As Forças Armadas dos Estados Unidos possuem um Estado-Maior Conjunto que desempenha toda a função de planejar, dar suporte e executar as operações, sejam elas em situações de guerra ou em outras operações militares que não seja a guerra. Basicamente, “o cenário estratégico no qual as operações conjuntas estão inseridas é para dar suporte às políticas de segurança nacional e implementar a estratégia militar nacional” (UNITED STATES, 1995, p. 21, tradução nossa)¹³ por meio da conjunção das Forças Armadas, ou outros atores, no caso das Operações Combinadas, ou Interagências.

No que diz respeito às operações do modelo combinadas/multinacionais e no caso particular dos Estados Unidos, compreende-se o tipo de missão realizada por duas ou mais nações, de forma a integrar suas forças singulares¹⁴. Ademais, é possível e recomendado o uso de organizações intergovernamentais para supervisionar esta coordenação. O que se busca no

¹¹ Um exemplo histórico para esse tipo de caso é a Operação Enduring Freedom (SLOAN, 2008), também de caráter multinacional. A partir de 2001, através dessa operação os Estados Unidos experimentaram sincronizar as capacidades das suas Forças Armadas para fazer frente ao Afeganistão no contexto pós 11 de setembro. Como exemplo, houve o emprego da Marinha e do Exército estadunidense de forma conjunta em missões específicas.

¹² “Operations and activities are characterized as “joint” when they are conducted by a force composed of significant elements, assigned or attached, of two or more Military Departments operating under a single JFC” (UNITED STATES, 2017, p. 41).

¹³ “The strategic context within which JFCs operate in supporting national security policies and implementing national military strategy” (UNITED STATES, 1995, p. 21).

¹⁴ Aqui podendo usar como exemplo a Operação Desert Storm, que deu início a Guerra do Golfo, onde aproximadamente 50 países congregaram seus esforços militares e seus recursos para retirar o Iraque de Saddam Hussein do Kuwait, em 1991 (UNITED STATES, 2017).

fim das contas é estabelecer uma relação de cooperação entre aliados como forma de atingir os objetivos em comum (UNITED STATES, 2013).

No documento estadunidense que rege as operações combinadas/multinacionais, ou *Multinational Operations*, entende-se que a partir delas é construída uma estrutura de coalizão ou aliança. Em que o primeiro remete a noção de um acordo entre dois ou mais países no sentido de agirem em comum, enquanto que o segundo é referente a um acordo de caráter mais formal também entre dois ou mais países, cujos objetivos deste acordo têm uma dimensão maior do que o primeiro. De ambas as formas as nações estão buscando maximizar seus interesses nacionais, bem como a segurança mútua contra uma ameaça comum, por exemplo. As falhas relacionadas a este processo geralmente derivam da falta de uma unidade de esforço. Por isso a importância de ser estabelecida uma autoridade de comando, decidida a partir de consenso entre os países participantes (UNITED STATES, 2013).

Desde a Estratégia Militar Nacional do país, de 1995, é defendida a importância deste tipo de missão militar e salientada a influência positiva das operações neste tipo de cooperação. Portanto, o documento aborda a necessidade de um bom desenvolvimento das capacidades das Forças Armadas do país aumentando seu escopo de atuação, bem como com outras nações aliadas, enxergando a interoperabilidade como peça-chave para a efetividade dos objetivos de segurança, comum aos países do Sistema Internacional (JOULWAN, 1997).

Para tanto, uma abordagem comum, ou pelo menos convergente, no que diz respeito às doutrinas militares faz-se importante, principalmente no contexto das operações combinadas. Isto porque um entendimento mútuo de como devem ser planejadas e conduzidas às operações eleva o potencial de sucesso destas, além de servir de fundamento para os treinamentos das ações militares. Ademais é de se dar relevância também a participação de agências governamentais (JOULWAN, 1997) caracterizando além de tudo como um tipo de operação interagência também. Somado a isso, a ação unificada que rege o tipo de operações conjuntas representa uma base de como um padrão pode ser aplicado nessas operações que envolvem forças de mais de um país (UNITED STATES, 2013).

Acerca das operações interagências, os Estados Unidos preveem esse tipo de cooperação como sendo missões de cunho militar junto com a participação de departamento e agências do país¹⁵. O documento *Joint Publication 3-08: Interorganizational Cooperation* apresenta diretrizes basilares sobre como coordenar e executar as ações conjuntas nesse

¹⁵ Essa modalidade de operação geralmente é utilizada em situações de crise. Um caso para exemplo e que houve a tentativa de realizar uma operação interagência é o contexto de crise do Panamá, em 1987, onde o Departamento de Defesa do país junto com algumas outras agências federais buscaram integrar suas ações para retirar do poder Manuel Noriega (ROBINSON, 1993).

cenário em que existe a possibilidade de interação, inclusive, com organizações internacionais, não-governamentais, e com o setor privado (UNITED STATES, 2016).

Dessa forma, o documento sobre a cooperação interorganizacional pressupõe a existência de uma unidade de esforço, bem como de objetivos, percepções e entendimento comuns, que vão possibilitar o delineamento de uma estratégia de ação por meio da colaboração entre os agentes. Isto porque a ideia de apoio neste tipo de operação está mais vinculada aos métodos utilizados para se alcançar a coordenação do que no estabelecimento de uma relação de comando. Neste caso, “departamentos civis e agências tendem a operar através de estruturas de comunicação e coordenação, ao invés de estruturas de Comando e Controle” (UNITED STATES, 2016, p. 13).¹⁶

Este é, basicamente, o princípio da unidade de esforço, sendo que no caso particular da cooperação interagência não há uma cadeia de comando única:

Oficiais militares não podem exercer *comando* sob estas circunstâncias. Ao invés disso, eles devem persuadir e se comprometerem empregando suas habilidades de liderança, conhecimento e a sua força lógica. Quando os acordos são alcançados eles devem ser registrados em memorandos de entendimentos, termos de referência ou outros documentos (UNITED STATES, 1997).¹⁷

Outro elemento fundamental salientado pelo documento é a construção da percepção de que a relação civil-militar deve estar fincada em bases de colaboração e não de competitividade (UNITED STATES, 2016), sendo esta prática bastante recorrente. Ademais, enfatiza-se a importância das capacidades particulares de cada uma dessas agências, sejam elas as Forças Armadas ou outros organismos da sociedade, apesar das pertencentes diferenças, para, por meio da diplomacia e troca de informações, se alcançar a efetividade desejada.

Quando bem conduzida, a operação interagências remete a uma maior facilidade na unidade e consistência dos esforços realizados. Há uma tendência também a maximizar o bom uso dos recursos nacionais, uma vez que se propõe a criação de laços entre vários elementos do poder nacional, geralmente constituídos sob bases *ad hoc* (UNITED STATES, 1997). A partir disso, a criação de centros e grupos de planejamento, por exemplo, surgem como

¹⁶ “Civilian departments tend to operate via coordination and communication structures, rather than C2 structures” (UNITES STATES, 2016, p. 13).

¹⁷ Military officers cannot exercise command under these circumstances. Instead, they must persuade and compromise, employing their leadership skills, knowledge, and the force of their logic. When agreements are reached, they should be recorded in memoranda of understanding, terms of reference, or other similar documents (UNITED STATES, 2016, appendix B-I).

técnicas cruciais nesse processo interagências, com o fim de se alcançar os objetivos de segurança nacional do país (UNITED STATES, 2016, apêndix B-I)¹⁸.

A partir de um bom planejamento dentro da coordenação interorganizacional é possível intensificar os esforços no sentido de aprimorar a unidade, fazendo uso de instrumentos, sejam eles diplomáticos ou econômicos, em vista de proporcionar uma maior possibilidade de êxito dos objetivos que convergem, bem como fornecer uma percepção comum das funções a serem desempenhadas por cada ator, em cenários que podem variar desde situações de emergência até em ajudas humanitárias (LUZ, 2012).

É importante evidenciar que cada Estado ou ator possui sua própria doutrina para cada uma destas modalidades de operação, concentrados na máxima de se alcançar o objetivo comum entre as forças, nações e agentes envolvidos. Mas são doutrinas que, no entanto, não fogem de certo padrão e tendem a ser bastante convergentes desde a conceituação até a forma de aplicação, principalmente levando em consideração que as ocasiões de emprego também podem se assemelhar (LUZ, 2012), sejam essas ocasiões operações de paz ou em consecução da segurança nacional de um país.

1.2 Evolução, conceituação e interoperabilidade

Como forma de facilitar as explicações sobre a maneira que as diferentes modalidades de operações evoluem e se conceituam, de acordo com a literatura, o quadro abaixo apresenta de forma mais geral e sintetizada o que supõe cada uma das modalidades abordadas, bem como o que cada uma delas precisa para sua consecução, e por fim os resultados que são esperados alcançar a partir disso.

Quadro 1 - Tipos de modalidade de operação

	Conjunta	Combinada	Interagência
O que é:	Capacidade de articulação e atuação conjunta entre forças singulares de um mesmo país em operações	Uso de forças multinacionais, bem como das forças singulares pertencentes às diferentes nações envolvidas, empregado em prol de um objetivo comum.	Articulação entre diferentes instâncias de um governo, buscando conciliar da melhor forma as capacidades particulares a cada uma delas.

¹⁸ Convém aqui pontuar que a partir dessa exposição dos documentos dos Estados Unidos não se pretende comprar o argumento do país, mas sim apresentar seu entendimento acerca das diferentes estratégias para as missões militares.

	militares.		
O que demanda:	Necessidade de confiança, interdependência de força conjunta, treinamentos conjuntos e interoperabilidade.	Importância da interoperabilidade, de operações conjuntas expedicionárias, do entendimento mútuo, e da criação de padrões entre as doutrinas.	Grande relevância de um bom planejamento; transparência; coordenação; igualdade; sistema anti-corrupção; uniformização; e consenso. Interoperabilidade.
O que se espera alcançar:	Redução de gastos; maximização das capacidades individuais; aumento da cooperação operacional; efetividade.	Agilidade, otimização da distância e do tempo, mobilidade, repartição de ônus, maior resistência. Atingir o objetivo proposto.	Convergência de diferentes capacidades e talentos; redução de recursos; maior possibilidade de se alcançar o objetivo e da missão ser efetiva.

Fonte: elaboração própria com base nos argumentos dos seguintes autores: Elinor Sloan (2008); Newton Luz (2012); Salvador Raza (2012); e Jonathan Greenert (2015).

As operações conjuntas, além de serem consideradas como o “futuro da guerra” (PESSOA, 2017, p. 22), são entendidas como “verdadeiros fios condutores para transformação nos mais diversos âmbitos das áreas de segurança e defesa” (PESSOA, 2017, p. 26). Apesar desse tipo de operação já vir sendo realizada há um bom tempo, esta tem se desenvolvido ainda mais desde o pós Guerra Fria quando percebeu-se a necessidade de coesão e colaboração no atuar entre as Forças Singulares como forma de alcançar a eficiência nas operações realizadas, com enfoque particular no novo cenário de ameaças irregulares que a conjuntura mundial passara a apresentar.

Conceitualmente falando, quando se trata deste tipo de operação, a bibliografia tem a intenção de se referir à capacidade de forças distintas, como o Exército, a Marinha, e a Força Aérea de um mesmo país de se articularem e atuarem em consonância nas operações militares. Dessa forma, a ação deixa de depender de um único serviço e passa a ser planejada em conjunção (SLOAN, 2008), de tal forma que a confiança entre as forças surge como elemento de suma importância (CEBROWSKI, 1998, *apud* SLOAN, 2008). A tendência de

aprimorar a efetividade¹⁹ das ações militares é a razão principal para as Forças Armadas fazerem uso das operações conjuntas (SLOAN, 2008).

O que se compreende acerca do conceito sobre esse tipo de operação é que um cenário de entendimento comum facilitaria todo o processo, principalmente em relação a como planejar e como operacionalizar missões militares. Isto é, toda a energia das Forças Singulares seria concentrada em prol desta missão, o cunho multidimensional (mar, terra, e ar) dessa ação pressuporia uma série de problemas ao inimigo com o qual se está lidando, tornando, assim, mais fácil de se alcançar a efetividade da operação militar (VITALE, 1995).

A ação conjunta significa então benefícios tais como flexibilidade, complementaridade, capacidade de atuar de forma simétrica, adentrar as fraquezas do inimigo de maneira efetiva, por exemplo, são maximizados e geralmente letais (VEGO, 2008, *apud* PIFFER, 2014). Sendo assim, falar de uma atuação conjunta entre as Forças Singulares de um país presume e demanda uma interdependência da força conjunta²⁰, que remete a capacidade de confiança entre cada uma das forças, capaz de contribuir e potencializar a interoperabilidade e a unidade, possibilitando assim o estabelecimento de laços no nível organizacional, a troca de informação, uma coordenação, e a sinergia (GREENERT, 2015).

Algumas das vantagens da interdependência da força conjunta, levantadas por Greenert (2015), são as seguintes: reduzir gastos excessivos por meio do estabelecimento de programas em comum entre as forças; priorizar as capacidades específicas de cada uma das forças de forma a maximizar a coordenação; cruzar pesquisas e programas, por exemplo, das diferentes forças; aumentar a cooperação operacional, proporcionando maior efetividade a partir dos treinamentos conjuntos. A partir disso depreende-se que “a interdependência conjunta oferece a oportunidade para a força ser mais eficiente onde for possível e mais efetiva onde for necessário” (GREENERT, 2015, p. 14, tradução nossa)²¹, sendo o objetivo principal evitar falhas e insucessos nas operações.

¹⁹ Cabe aqui trazer ao que eficiência, eficácia e efetividade fazem menção, como forma de ficar mais compreensível o que se pretende alcançar com as modalidades de operações, assim “maiores graus de eficiência (menores custos por unidade de resultado), eficácia (grau de consecução das metas antecipadas) e efetividade (manutenção da eficácia no tempo para uma mesma taxa de eficiência) com menores custos de transação” (RAZA, 2012, p. 25). Isto é, eficiência é a capacidade de minimizar o uso dos recursos e ter sucesso no que se propôs a fazer; a eficácia é ser capaz de realizar as metas como devem ser feitas; e efetividade é quando de fato se consegue fazer o que foi proposto a partir do bom aproveitamento dos recursos e de acordo com as metas estabelecidas.

²⁰ *Joint force interdependence* (GREENERT, 2015).

²¹ “Joint interdependence offers the opportunity for the force to be more efficient where possible and more effective where necessary.” (GREENERT, 2015, p. 14).

Um segundo tipo de modalidade de operação diz respeito às operações conceitualmente consideradas como combinadas (ou multinacionais). O conceito de “combinada”, como característica de uma operação militar, começou a ser mais difundido no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico do Norte (OTAN). No contexto em que remete ao período pós-Guerra Fria, a OTAN viu a necessidade de intensificar o combate às ameaças apresentadas pela nova conjuntura mundial, e para tanto, agilidade, ganhos na distância e no tempo, bem como a interoperabilidade, operações conjuntas expedicionárias, operações humanitárias simultâneas, e mobilidade, passaram a ser algumas das ferramentas e práticas consideradas cruciais para potencializar o sistema de Defesa da Aliança (SLOAN, 2008).

O conceito assim compreendido surgiu a partir da percepção de que a segurança entre os membros do tratado dependeria de um envolvimento, de fato, entre os integrantes, como ferramenta principal da manutenção das crises, bem como intensificaria as operações em busca da paz, isto porque entendia-se que os países envolvidos possuíam estes objetivos em comum e seriam as operações acontecendo de forma combinada entre as nações um grande facilitador para se alcançar o fim (CRAGG, 1996). Ou seja, enxergou-se nas operações combinadas uma estratégia capaz de fundamentar a cooperação militar entre os países aliados frente ao novo contexto da segurança internacional, baseando-se no princípio da ação multinacional em prol da defesa coletiva.

A partir disso, foi formulada a ideia de *Combined Joint Task Force*, de onde se pretendeu ampliar a capacidade de defesa coletiva da Aliança enfatizando o uso de forças multinacionais, bem como das forças singulares pertencentes às diferentes nações envolvidas, atuando para além das fronteiras da OTAN (SLOAN, 2008). No seu sentido real:

‘Combinada’ significa a participação de duas ou mais nações e ‘Conjunta’ implica o envolvimento de elementos de duas ou mais Forças. *Combined Joint Task Force*, portanto, é uma operação multinacional, em que há a atuação de multi-Forças desenvolvida e adaptada para uma ocasião específica. Podendo abranger uma ampla gama de tarefas potenciais, incluindo assistência humanitária, manutenção ou execução da paz (...) (CRAGG, 1996, *on-line*, tradução nossa).²²

De tal forma que as capacidades de ação combinada deveriam então ser desenvolvidas sob a responsabilidade de um Comando Único, por meio da realização de conferências, treinamentos e exercícios conjuntos, integrando as forças marinhas, terrestres e aéreas dos países da Aliança, possibilitando a criação de padrões de atuação entre estas (SLOAN, 2008).

²² “‘Combined’ denotes participation by two or more nations and ‘joint’ entails the involvement of elements from two or more services. A CJTF, therefore, is a deployable multinational, multi-service formation generated and tailored for specific contingency operations. It could cover a wide range of potential tasks including humanitarian relief, peacekeeping or peace enforcement.” (CRAGG, 1996, p. 1).

Assim, um alto nível de coordenação, principalmente no processo de planejamento, surge como imprescindível.

Acredita-se que a integração entre as forças multinacionais possibilitaria uma adequação e eficiência nas missões, uma vez que se pressupõe uma maior capacidade militar devido à coletividade de nações empenhadas no objetivo comum. Assim, no âmbito deste tipo de operação é importante considerar como elementos fundamentais a interoperabilidade, procedimentos comuns, redução de custos e de tempo, otimização dos recursos, e a necessidade de um Centro de Operações Logístico Combinado entre os Oficiais (SOBREIRA, 1999). Dito isto, dentre as vantagens que as operações combinadas levantam incluem a repartição do ônus das missões militares, maior resistência das tropas bem como ao tempo, além da possibilidade de somar as capacidades de diferentes Forças Armadas, complementando-se (BARRENTO, 1993).

Por sua vez, as Operações Interagências²³ constituem um tipo de procedimento que pode contar com a presença de vários órgãos de responsabilidade do Poder Nacional. Esse tipo de operação é relativamente recente, tendo iniciado sua evolução a partir de 1980, com a liderança dos Estados Unidos e do Reino Unido (SOUZA, GARCIA, 2014). A conjuntura mundial, assim como nas duas outras modalidades de operação, influenciou bastante para a evolução do que se considera como operações interagências. Isto porque os conflitos do cenário global alcançaram tal dimensão que ações entre militares e não-militares passaram a ser cada vez mais comuns (LUZ, 2012), mesclando, assim, a atuação entre diferentes instâncias de um governo, buscando conciliar da melhor forma as capacidades particulares a cada uma delas.

A respeito da conjuntura, o que se busca afirmar é que:

O alargamento do conceito do setor de segurança na década passada, passando a incluir forças de defesa e de aplicação da lei, sistema correccional, serviços de inteligência, setor judiciário e instituições do Estado que desempenham papéis na gestão, supervisão, elaboração e implementação da segurança, levou à ampliação das relações estabelecidas entre os diversos atores do setor, incluindo organizações civis que exercem um papel importante na fiscalização do setor (AGUILAR, 2016, p. 26).

Portanto, o cenário de crise e conflitos internacionais, marcado por novas ameaças que ultrapassam as fronteiras, leva a uma tendência em que diversas agências atuando em conjunto, sendo os esforços em prol da defesa, minimizaria os impactos negativos e a complexidade relacionada às questões de segurança desse novo quadro (RAZA, 2012). Para além de relações institucionais, departamentos e ministérios também atuariam em convergência.

²³ Ou Coordenação Civil-militar (LUZ, 2012).

Como posto por Souza e Garcia (2014), as ações se dão, então, de maneira cooperativa num contexto em que mais de uma instância interage, no sentido de agirem de maneira compartilhada de forma a solucionar problemas que dizem respeito a todas as partes envolvidas. Dessa forma, é reconhecida a necessidade de convergência de interesses para que estes agentes governamentais possam atuar por meio da cooperação interagência. De importante soma é a consideração de que o fim ao qual se deseja alcançar só é possível de ser atingido quando as agências/atores/instituições coordenarem suas atividades. Entende-se que o engajamento se faz necessário “pois nenhum órgão possui sozinho o conhecimento, os recursos e os talentos necessários” (LUZ, 2012, p. 39).

Por isso, de acordo com Raza (2012), o planejamento surge como ferramenta tão importante nesse cenário de interação interagências, levantando a importância de serem definidos objetivos, prazos e responsabilidades. Ademais, a necessidade de transparência, igualdade, não-corrupção e responsabilidade são elementos necessários mais do que agregam, eles tornam possível ações de fato alinhadas. Uma vez que quando ameaçada a colaboração interagências, a probabilidade de ineficiência e corrupção se expande.

É possível estabelecer um processo de etapas sobre como realizar a dinâmica de decisões no contexto interagência a partir do levantamento dos seguintes passos: identificar o problema que leva à decisão de colaborar; uniformizar as estratégias de ação; praticar consensos em prol da coordenação; em seguida criar as ações de fato (SOUZA, GARCIA, 2014). Apesar dessa etapa procedimental, diferentemente de outros tipos de operações, é possível que exista algum grau de hierarquia militar nas Operações Interagências, no entanto, a existência uma cadeia de comando única e distinta é difícil de ocorrer, uma vez levado em conta a multiplicidade de atores interagindo em um mesmo ambiente. Assim ocorre em grande parte das operações (LUZ, 2012).

Salienta-se aqui, portanto, a necessidade de uma forte articulação, uma vez que este tipo de operação demanda a recusa de ações individuais, ou seja, os objetivos buscados só serão possíveis de serem alcançados mediante a coordenação de ação. Geralmente, todos os atores envolvidos devem atuar de acordo com um plano formal responsável por norteá-los em todos os níveis de operação:

(...) visualizamos a cooperação interagência como uma ação ou intenção compartilhada entre instâncias governamentais e da sociedade civil, para responder a demandas gerenciais de um campo híbrido da agenda de políticas públicas. Essas intenções podem se homogeneizarem e se transformarem, através de decisões conjuntas, em ações políticas concretas (SOUZA, GARCIA, 2014, p. 93).

A operação interagências pode ser ainda mais específica e contar com o suporte de órgãos civis, sejam eles nacionais, internacionais, multilaterais, de assistência humanitária, etc

(LUZ, 2012). Dentre as mais importantes características que a interação entre as Forças Armadas com as agências de um país estão, fundamentalmente: o relacionamento interpessoal construído a partir de uma base de confiança, o que pode surgir como um desafio muitas vezes; o compartilhamento de informações; o planejamento realizado por meio de esforços conjuntos; e também o treinamento e a capacitação conjunta entre as diferentes instâncias atuando (FERREIRA, 2017).

Inicialmente o entendimento sobre interoperabilidade estava entrelaçado a uma concepção mais técnica, relacionada a sistemas de comunicação e de armamentos. No entanto, atualmente, já é possível enxergá-lo de uma maneira mais ampla que abarca aspectos como “comando e controle, a doutrina, os procedimentos, os equipamentos, a logística, a cultura organizacional, a educação e a formação, o treino operacional e mesmo a interação das forças militares com outros intervenientes (...)” (SANTOS, 2009, p. 29). Na literatura sempre vai ser possível de se enxergar uma divisão entre os aspectos técnicos e organizacionais da interoperabilidade, sendo o segundo um aspecto que leva mais em consideração as interações humanas propriamente ditas, elementos, como pontuado por Moon (et al, 2008), tais quais a cultura, os valores éticos, a confiança, e os entendimentos comuns, por exemplo.

O conceito de interoperabilidade, compreendido a partir das perspectivas das operações militares, apareceu primeiramente na Organização do Tratado do Atlântico do Norte, onde buscou-se definir este como sendo a habilidade de concentrar unidades e forças distintas, com o objetivo maior de operar integradamente elevando o nível de efetividade da ação. Chegou-se a esta conclusão a partir da necessidade de unir os trabalhos militares das diferentes nações de forma mais concreta, por meio do compromisso firmado e do desenvolvimento de novas capacidades militares, tornando esta uma habilidade fundamental entre as Forças Armadas dos países aliados (SANTOS, 2009).

(...) Foram definidos quatro grandes objectivos/capacidades, que servirão de guia para o desenvolvimento e aplicação dos requisitos de interoperabilidade: (1) capacidade para comunicar, (2) capacidade para operar; (3) capacidade para apoiar; e (4) treinar e realizar exercícios conjuntos (SANTOS, 2009, p. 10).

Para Moon (et al., 2008), a troca de informações é um elemento crucial quando se considera o cenário de interoperabilidade, aumentando a capacidade de comando e controle:

Essa definição de interoperabilidade engloba todos os níveis de operações militares, do tático ao estratégico, do combate às operações de apoio, além de acomodar vários elementos, como, por exemplo, das plataformas às instalações militares, dos sistemas de comunicação até o de suprimento das unidades militares (MOON et al., 2008, p. 5, tradução nossa).²⁴

²⁴ “This definition of interoperability encompasses all level of military operations from the tactical to the strategic, from combat to support operations, and accommodates interoperability between various types of

O objetivo militar e a importância conferida, por trás da concepção de interoperabilidade, envolvem a otimização do tempo e de recursos investidos em todo o processo, além de aumentar o espectro de atuação e funções quando mais de uma força age em conjunto, seja a nível nacional ou regional, facilitando, assim, a existência de uma maior diversificação de ações nas operações, por meio da colaboração, seja nas ações conjuntas, combinadas ou interagenciais. Ou seja, todo o escopo de atuação, desde o nível operacional até o tático, torna-se mais abrangente, o que aumenta as expectativas de efetividade, eficiência e decisão. Ademais, salienta-se a importância de um bom monitoramento para garantir a interoperabilidade (MOON et al., 2008).

Sendo assim, é possível dizer que:

A interoperabilidade é a alternativa para potencializar os recursos públicos e evitar o desperdício de energia com tarefas sobrepostas ou retrabalhos. Essa modalidade conjunta de todos os órgãos vocacionados para atender as demandas de fronteiras é extremamente essencial, porém apesar de ser a integração um fato, o diálogo entre todos esses atores carece de uma maior aproximação (HÜBNER, 2015, p. 54).

De acordo com Santos (2009), no ambiente particular das Forças Armadas de um país, a interoperabilidade implica ser uma grande necessidade, uma vez que através dela a convergência de ações entre as forças conjuntas levaria a um melhor planejamento em prol da defesa do país e, conseqüentemente, também no âmbito das forças multinacionais quando em situações assim forem as forças empregadas. Inclusive, nos Estados Unidos a interoperabilidade é considerada a capacidade que permite não só a força entre os ramos das Forças Armadas, como também de países diferentes, e entre agências do governo.

A forma mais eficaz de perceber o nível de interoperabilidade no âmbito militar é através do treino operacional e dos exercícios, pois esta seria uma forma efetiva de analisar se há conhecimento mútuo, a prática da doutrina e dos procedimentos planejados, além de possibilitar identificar problemas relacionados à integração tanto do que diz respeito ao engajamento das tropas quanto dos equipamentos, e tirar lições por meio desses treinos e exercícios (SANTOS, 2009). Por isso a importância conferida aos treinamentos e exercícios, pois estes criam um ambiente importante de comunicação, troca e testes.

No entanto, é importante entender que a plenitude da interoperabilidade deve ser um objetivo considerado a ser alcançado em longo prazo, por fazer fundamental toda uma coordenação organizacional, um planejamento operacional, de treino, a compra de equipamentos militares, além da reflexão em cima de operações anteriores como forma de retirar lições e perceber as deficiências destas (SANTOS, 2009).

elements ranging from platforms and facilities, through communications and supply systems to military units” (MOON et al., 2008, p. 5).

Por outro lado, apesar das diversas vantagens que a interoperabilidade oferece, muitos desafios surgem no caminho das Forças Armadas que tentam alcançá-la. Seja no contexto de qual modalidade de operação for, as dificuldades podem ser complexas e atrapalhar o êxito das operações. É considerando a relevância desse aspecto que o tópico seguinte deste capítulo 1 se justifica.

1.3 Problemas de integração

Apesar de existirem doutrinas e toda uma literatura acadêmica que abordam como planejar e fazer as operações conjuntas, combinadas e interagências, estas se deparam com uma série de dificuldades que comprometem a eficácia e a eficiência das ações, bem como a efetividade do objetivo, prejudicando o resultado final.

No caso das operações conjuntas, estas se deparam com uma série de desafios e dificuldades que a impedem de alcançar de fato a articulação pretendida. Estes geralmente percebidos a partir de análises de casos reais das tentativas de união de Forças Armadas. Bastante importante, e também negligenciado, é o desafio cultural que as Forças Armadas encontram quando devem integrar seus esforços nas operações conjuntas, isto porque cada uma das forças possuem comportamentos e modos de operar distintos, e nem sempre se ajustam ao cenário, tentando prestígio e favorecimento individual²⁵, o que pode vir a dificultar a coordenação destas desde o planejamento até a execução (PIFFER, 2014), aspecto esse que será melhor desenvolvido quando apresentado os desafios dada a interoperabilidade entre as Forças Armadas, no terceiro capítulo.

O processo de planejar e de fato realizar as operações muitas vezes acaba sendo “conjunto” apenas no nome da operação, uma vez que comandantes podem acabar determinando ações individuais para as forças (SLOAN, 2008). Evidentemente, uma cadeia de comando mal estruturada impacta diretamente na hierarquia que precisa ser estabelecida para a boa condução das missões. Por isso a necessidade de criação de um Comando Conjunto que priorize procedimentos padronizados (PIFFER, 2014).

Outra dificuldade percebida é o quanto destoa o que documentos, doutrinas e livros brancos apresentam sobre esse tipo de operação e como ela é de fato realizada. Isso estaria relacionado à problemática da profissionalização de oficiais militares decorrente do baixo número de instituições de formação militar que os capacitem adequadamente, o que se associa também à dificuldade da compreensão conceitual do termo “operações conjuntas”, que seria

²⁵ Também conhecido como “paroquialismo das Forças Armadas” (PIFFER, 2014).

muito mais facilmente compreendido se os ensinamentos militares conseguissem entender o cerne do conceito (PESSOA, FREITAS, 2015).

Todas essas dificuldades estão, de alguma maneira, relacionadas com a baixa interoperabilidade entre as forças. Este conceito, brevemente retomando como foi anteriormente abordado, remete a capacidade de integração das Forças Armadas numa tarefa específica. “A melhoria na interoperabilidade, de maneira geral, exige que as forças renunciem a determinados processos, materiais ou qualquer um dos outros fatores que compõem uma capacidade em favor de outra força.” (PIFFER, 2014, p. 112). Assim, é possível entender porque quando comprometida a interoperabilidade a efetividade da operação conjunta está também ameaçada.

Numa operação combinada, cujo caráter multinacional prepondera, muitas vezes o funcionamento das unidades combinadas pode surgir como uma grande dificuldade. Quanto maior o número de forças a serem integradas maior o grau dessa dificuldade, conseqüentemente maior é a ameaça que surge para a eficácia da missão que busca cumprir o objetivo político comum (WACHHOLTZ, 2017). Há uma tendência de se encontrarem diferentes doutrinas e procedimentos das nações envolvidas, podendo vir a ser problemática a tentativa de coordenação entre estas diferentes forças multinacionais (SOBREIRA, 1999).

Ademais, existem também circunstâncias relacionadas a fatores nacionais e culturais. Por exemplo, aspectos que dizem respeito ao orgulho nacional, segurança e soberania, podem afetar no modo como as decisões no plano operacional são realizadas. Características particulares de cada nacionalidade podem acabar sendo incorporadas neste processo e afetando toda a cadeia, desde o comando até o nível tático da operação. Isto é:

Diferenças entre parceiros de uma coalizão, tangível e intangível, sociológica e psicológica, precisa ser reavaliadas constantemente e, ocasionalmente, realizadas novas abordagens para o planejamento de operações militares. Integrar forças militares em operações combinadas efetivas é sempre complexo e às vezes frustrante. Os comandantes operarão em ambientes fluidos, onde os níveis estratégico, operacional e tático se tornarão indistintos, e onde os interesses multilaterais são repetidamente afetados (KEITHLY, PERRIS, 1999, p. 13, *tradução nossa*)²⁶.

Portanto, quando se trata dos níveis operacionais e logísticos desafios podem ser identificados, principalmente quando levado em consideração o caráter multinacional da operação e a não existência de uma doutrina logística única, uma vez que cada nação possui a

²⁶ “Differences among coalition partners, tangible and intangible, sociological and psychological, necessitate constant reevaluation and, on occasion, fresh approaches to planning military operations.[35] Integrating multinational forces into effective combined operations is always complex and sometimes frustrating. Commanders will operate in fluid environments, where strategic, operational, and tactical levels become blurred, and where multilateral interests are repeatedly affected.” (KEITHLY, PERRIS, 1999, p. 122).

sua própria, o apoio logístico pode surgir como uma dificuldade nesse cenário em que se faz necessário a convergência e integração de comando, controle e comunicação, por exemplo (SOBREIRA, 1999). De novo, a importância de se estabelecer um padrão²⁷ em prol da interoperabilidade, e a eficiência, dessa vez entre as forças multinacionais.

Ainda dentro do escopo de dificuldades que uma operação combinada/multinacional pode apresentar, e também relacionada ao fator cultural, surge como bastante importante, e dependendo da circunstância, a diferenças de idiomas. Esta “pode representar um desafio real ao comando e controle, a eficiência, a comunicação, e a unidade de esforço” (UNITED STATES, 2013, p.14). Por isso, quando necessário, o uso de tradutores não deve ser ignorado, como forma de facilitar a interação entre as forças multinacionais e a efetividade dos objetivos comuns.

Sobre as operações interagências muitas vezes as dificuldades podem surgir com muito mais facilidade quando comparado aos outros tipos de operações. A questão das culturas organizacionais particulares a cada instância é um dos mais importantes, por levar em consideração diretrizes, normas, procedimentos próprios e específicos em que, muitas vezes dependendo da situação, pode contrariar o princípio da coordenação (AGUILAR, 2016), elemento este basilar em todas as modalidades de operações tratadas nesta monografia.

Quanto maior o número de instâncias numa operação específica maior a possibilidade de divergências, podendo vir a ser algumas delas: “sobreposição de papéis, diferentes atores disputando ou exercendo a responsabilidade de uma mesma atividade; duplicação de esforço; (...) esforços em sentidos contrários; (...) falta de conhecimento de atividades dos diversos componentes e do membros (...)” (AGUILAR, 2016, p. 28). Fatores que levariam ao oposto do que se pretende, a redução dos custos e a eficiência nas ações.

Por fim, um outro desafio que pode surgir decorrente da interação civil-militar, pontuado por Aguilar (2016), seria o fato de que os civis concentram uma tendência de agir pensando no curto prazo, enquanto que os militares focam mais numa perspectiva tanto de médio quanto de longo prazo, podendo ocasionar problemas no planejamento das ações. Somando a isso há ainda as rivalidades entre as organizações. Ainda que indiretamente, são desafios relacionados às questões culturais de cada uma das instituições que geralmente leva ao fracasso da coordenação e colaboração efetiva entre elas.

²⁷ Ou standardização (SOBREIRA, 1999).

2. A INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS E O AMBIENTE FRONTEIRIÇO.

A América Latina é comumente conhecida pela quase inexistência de guerra na região, entretanto os países latino-americanos lutam contra ilícitos transnacionais, tal qual o tráfico transnacional. Os novos elementos que surgiram como ameaças à estabilidade de países da região provocaram uma tendência de adaptação no espectro das missões militares (PION-BERLIN, 2016).

Tal cenário pode ter contribuído com o empenho do Brasil no sentido de buscar estabelecer medidas e parcerias para o combate ao crime organizado, às insurgências criminais²⁸, e aos grupos envolvidos, por exemplo, no tráfico de drogas e armas. Apesar do progresso nesse sentido não ter sido tão notável quanto se supunha, as Forças Armadas brasileiras continuam a realizar práticas voltadas a proteção e vigilância das fronteiras, com base nas pretensões da Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 (IISS, 2013).

A preocupação acerca das fronteiras é uma pauta de grande relevância no que diz respeito tanto à Defesa Nacional quanto aos assuntos relacionados às políticas públicas, uma vez que trata da ameaça ao equilíbrio nacional e regional. Tendo isso em vista, a combinação tanto de forças militares quanto de autoridades civis empregadas contra estes tipos de delitos transfronteiriços tem se mostrado uma ferramenta inteligente quando corretamente utilizada, em uma perspectiva mais geral, mas também no contexto estratégico brasileiro.

“O governo lançou novas operações conjuntas militares e policiais nas regiões de fronteiras e continuou a adquirir equipamentos de vigilância. Esses esforços fazem parte do Plano Estratégico de Fronteiras do Brasil de 2011” (IISS, 2014, p. 361, tradução nossa).²⁹ É a partir desse Plano que surgem as Operações Ágata como medida preventiva e combativa de ilícitos nas fronteiras brasileiras, cujo caráter conjunto e interagência a constitui.

Sendo assim, a etapa seguinte dessa monografia consiste em identificar o que a doutrina brasileira compreende a respeito de cada uma das modalidades de operação e por interoperabilidade, além de apresentar o que se evidencia sobre as fronteiras nos principais documentos de defesa, bem como as fragilidades destas, visando posteriormente associar a

²⁸ Grupos que se caracterizam por serem bastante sofisticados em sua forma de organização, por meio da hierarquia e divisão do trabalho, além de serem bastante violentos também, costumam se localizar em mais de um país podendo, inclusive, estabelecer aliança. Consequentemente a insurgência criminal representa uma ameaça tanto a estabilidade nacional quanto regional (BRANDS, 2009).

²⁹ “The government launched new joint military and police operations in border regions and continued to procure surveillance equipment. These efforts are part of Brazil’s 2011 Strategic Border Plan.” (IISS, 2014, p. 361).

securitização do debate ao emprego de fato das Operações Ágata, para tentar entender o que surge como desafios na sua realização.

2.1 As doutrinas, a interoperabilidade e as dificuldades de integração no Brasil

A percepção que surgiu no contexto pós-guerra fazia menção à importância das operações conjuntas levando a alterações operacionais e estruturais nos setores militares pelo mundo. As Forças Armadas passaram então a levar em consideração um tipo de funcionamento a partir de uma estrutura de comando único. No Brasil isto se concretizou após a criação do Estado-Maior Geral (EMG), mas apenas em 1999, com a criação do Ministério da Defesa, a reestruturação ocorreu, quando o planejamento e emprego das forças tornaram-se responsabilidade da gerência de um comando único superior, materializado no ministério (FARIA, 2014).

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) foi criado em 2010 frente ao reconhecimento da necessidade de institucionalização da convergência das ações das Forças Singulares, sendo a interoperabilidade a base do planejamento das ações (BRASIL, 2017a). A instituição quando da sua criação tinha o pressuposto de executar o planejamento do emprego conjunto das forças, auxiliando o Ministro da Defesa no que concerne aos aspectos conjuntos das missões militares. Assim, “a instituição foi criada para gerir a interoperabilidade entre as forças singulares, coordenando operações conjuntas e assessorando o Ministro da Defesa em exercício, (...) entre estas estão operações de proteção a fronteiras e planos de segurança para a recepção de grandes eventos” (PESSOA, 2017, p. 314).

Como resultado dos esforços conjuntos, quando comparado a momentos antecessores, é possível perceber certo avanço com o EMCFA, tanto em relação às operações conjuntas realizadas, quanto ao caráter de assessoria fornecido ao Ministro da Defesa com, por exemplo, o auxílio do Comando de Operações Conjuntas (COC) e da Doutrina de Operações Conjuntas. Por outro lado, é importante evidenciar 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 este contexto de ação conjunta (PESSOA, 2017).

Em seu primeiro volume de 2011, o Manual de Doutrina de Operações Conjuntas, do Brasil, expõe o argumento de que os conflitos do mundo atual automaticamente demandam uma capacidade de atuação conjunta por parte das forças militares de um país e, para tanto,

essas forças precisam necessariamente estar dotadas de elementos como flexibilidade, versatilidade e mobilidade. Portanto:

As operações militares de grande envergadura exigem o emprego ponderável de elementos pertencentes a mais de uma Força Armada. Para tal, as Forças Singulares devem somar esforços, compatibilizar procedimentos e integrar ações, de forma a se obter maior eficiência na execução das Operações Conjuntas (BRASIL, 2011a).

De acordo com o documento, o que principalmente distingue as operações conjuntas de outros tipos de operações é que o processo de emprego das forças navais, terrestres e aéreas costuma ser heterogêneo³⁰, para além das particularidades intrínsecas a estas forças, assim, o modo pressuposto sobre como a coordenação e a integração devem ocorrer costumam diferenciar esse tipo de operação. É importante evidenciar que as ações devem estar em sincronia também com a política, a diplomacia e a economia do país, estando estas respaldadas, principalmente, com o objetivo político (BRASIL, 2011a).

Por conseguinte, à luz da realização das operações conjuntas enxerga-se a necessidade de combinação de meios e convergência de esforços, o que está diretamente relacionado com uma unidade de comando desde o nível mais alto deste comando até atingir uma mentalidade militar unificada entre todos os escalões. Para tanto, é possível contar com o Estado-Maior Conjunto (EMCj) no que diz respeito ao planejamento do emprego e o controle das ações conjuntas planejadas, e com os Comando Operacionais³¹ que, via de regra, são temporários e ativados em situações específicas com base na Estratégia Nacional de Defesa, em que cada Comandante torna-se responsável por uma área geográfica específica (BRASIL, 2011a).

A partir da Doutrina de Operações Conjuntas, foi estabelecida em 2012 a Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC), através da qual busca-se dar conformidade ao ensino sobre este tipo de operações nos institutos de formação militar. Isto devido ao fato de que se percebeu a necessidade de conhecimento sobre as operações conjuntas, e a aplicação deste no Brasil (PESSOA, 2017). De tal forma que a orientação passou a fazer parte de algumas escolas das Forças Armadas do país:

(...) conjunto de atividades de ensino que, em estrita conformidade com a doutrina de operações conjuntas emanada do Ministério da Defesa, busca estabelecer a aplicação de técnicas e procedimentos didáticos que propiciem a transmissão dos referidos conhecimentos nas escolas de altos estudos militares, a fim de garantir a interpretação única do aprendizado dessa temática (BRASIL, 2012a).

Já se tratando de um segundo tipo de operação, no Brasil, o Ministério da Defesa considera as Operações Combinadas como sendo uma modalidade de atuação cujas Forças

³⁰ A Operação Laçador foi um exercício realizado entre as Forças Armadas do Brasil, Marinha, Exército e Força Aérea, em que treinamentos e simulações foram realizados com o objetivo de adestrar e adaptar as Forças, servindo como um exemplo para entender as Operações Conjuntas. A tentativa de coordenação não se limitou às tropas, como também tentou-se adestrar os sistemas operacionais das Forças (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013).

³¹ Sendo estes compostos pelo Comandante, pelo Estado-Maior Conjunto e pelas Forças Componentes (BRASIL, 2011a).

Armadas de mais de um país estejam em cooperação, no entanto, sob um comando único dotado de controle operacional para poder demandar as forças necessárias para uma missão específica³² (BRASIL, 2001).

Assim, e como conceitualmente apresentado pelo Glossário das Forças Armadas, por operação combinada no Brasil depreende-se uma “operação empreendida por elementos ponderáveis de Forças Armadas Multinacionais, sob a responsabilidade de um comando único” (BRASIL, 2015, p. 190), um tipo de sinônimo também de operação combinada interaliada³³. Nesta situação se congrega o uso da Força Combinada/Multinacional, denominada a partir de elementos trazidos através desses Estados unidos em prol de uma finalidade convergente.

E, por fim, um outro conceito acerca do termo “combinado” apresentado pelo Glossário é justamente o que abarca a atuação militar propriamente dita. Por combinado (a) tem-se a prerrogativa de uma ação militar, seja ela de qual natureza for, desde o nível estratégico ao tático, que concilia, sob a égide de um comando único³⁴, a atuação de mais de um país (BRASIL, 2015).

A relevância e forma de consecução que se dá a este tipo de operação, pelo Brasil, fica evidente a partir da seguinte consideração acerca da coordenação:

Normalmente, a logística nas operações combinadas segue o princípio de que cada nação participante é responsável pelo apoio as suas próprias forças. Por outro lado, a logística combinada ou multinacional, por meio de uma nação líder, possibilita aos participantes deste tipo de operação reduzir custo em recursos humanos, materiais e econômicos, em consonância com os tratados e acordos estabelecidos. Além disso, evita sobrecarregar a capacidade da nação anfitriã (BRASIL, 2014, p. 67).

Desta forma, as nações comprometidas nas missões assumem para si a responsabilidade total sobre as atividades militares, de forma conjunta, mas respeitando suas capacidades, desde o efetivo militar até o setor de comando e controle (BRASIL, 2014). Salienta-se a limitação que geralmente está relacionada a capacidade de uma única nação de proporcionar os recursos necessários às ações militares de maiores dimensões, por isso a conjunção de forças entre países somaria nas missões agregando capacidades por meio do apoio logístico e operacional (BRASIL, 2001).

³² Vide a Operação PANAMAX 2013, tendo como foco combates assimétricos de baixa intensidade, conta com a participação de 20 países, entre eles o Brasil e os Estados Unidos, e teve por objetivo o exercício da capacidade de atuação coordenada entre países aliados, por meio da troca de experiências, por exemplo (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013).

³³ “Operação da qual participam elementos de uma ou mais forças armadas de países aliados, realizada sob a responsabilidade de um comando único” (BRASIL, 2015, p. 190)

³⁴ Que neste caso seria o Comando Cominado, “comando de mais alto nível com responsabilidade de cumprir determinada missão e que terá como subordinados elementos de mais de uma Força Armada” (BRASIL, 2001, p.8).

A capacidade de uma nação de prover recursos logísticos tem sido, historicamente, um fator limitador nas operações militares. Isto poderá ser especialmente verdadeiro nas operações combinadas futuras em função da crescente interdependência entre a capacidade de apoio logístico envolvendo equipamentos de alta tecnologia, e o sucesso da missão atribuída (BRASIL, 2001, p 9).

Como a última modalidade de operação aqui exposta, a doutrina brasileira para as Operações Interagências permanece dentro das lógicas apresentadas tanto a partir das considerações da literatura acadêmica acerca do tema quanto da doutrina estadunidense. O documento MD33-M-12, divulgado pelo Ministério da Defesa, em 2017, entende estas como sendo a interação das Forças Armadas do seu país com outros órgãos sendo a razão principal dessa interação a busca por tornar comuns esforços em prol de um objetivo único, de modo que os custos sejam reduzidos e a eficácia seja maximizada³⁵ (BRASIL, 2017a).

Desta forma é possível dizer que esse tipo de operação, segundo concepções da doutrina brasileira, é uma evolução das operações conjunta, mas sendo uma operação que conta, também, com a participação de outras instâncias. Isto porque no Desenho Operacional deste tipo de operação, a Doutrina de Operações Conjuntas pode ser facilmente aplicada. O cenário em que diversos atores interagem, ou assim pressupõe-se, demanda medidas capazes de garantir supervisão e transparência para que a interação seja fincada sob bases reais de confiança e credibilidade, reduzindo, assim, a possibilidade de efeitos que tendam a levar a resultados negativos no balanço final das missões (BRASIL, 2017a).

O ambiente interagências pode surgir como um desafio quando considerado que cada organização concentra diretrizes, práticas, culturas e filosofias distintas, o que, por outro lado, pode surgir também como um ponto positivo uma vez que possibilita a conjunção de diferentes capacidades e opções, desde o nível operacional ao tático, em prol do objetivo comum (BRASIL, 2017a). Considerando estas dificuldades, em 2013 a 1ª edição do documento EB20-MC-10.201 Operações em Ambiente Interagências foi publicada, a qual, por sua vez, traz considerações basilares sobre como os órgãos devem organizar a forma de relacionamento entre si em tais missões, para que o objetivo dessas missões torne-se efetivo (BRASIL, 2013).

Além disso, os interesses dos atores envolvidos devem estar alinhados, pois facilita a possibilidade de melhor utilização de recursos nacionais. A responsabilidade de gerir a relação entre as agências recai sobre o EMCFA, apresentando a função de delegar a forma como os comandos operacionais e táticos devem ser empregados. E, por isso, a unidade de

³⁵ Como exemplo, além da Operação Ágata, convém aqui mencionar as operações interagências realizadas durante a Copa de 2014 no Brasil. As Forças Armadas, o Exército brasileiro especificamente, participaram de missões com outros órgãos com o intuito de gerar coordenação das ações para garantir a lei e a ordem no grande evento (CAMPOS, 2017).

esforço é fortemente enfatizada neste documento, salientando a importância do engajamento das Forças Armadas brasileiras com outros órgãos e entidades pertencentes ao Estado, também podendo contar com a participação de organizações internacionais, não-governamentais, instâncias privadas, entre outros agentes civis:

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, 2017a, p. 11).

Para maximizar os resultados positivos é necessário obedecer às diretrizes que regem essa operação, sendo algumas delas: a criação de um comando militar; a combinação de esforços; a realização de troca de informações; a participação de atores não oficiais nas missões, isso é, a participação civil; a possibilidade de participação das Forças Armadas de forma conjunta com instâncias governamentais; a capacitação dos militares para a interação com as agências; a necessidade de entendimento sob a complexidade das ações por parte dos militares; a tomada de decisões por consenso, entre outras. Além disso, os seguintes princípios fundamentais norteadores precisam ser correspondidos: colaboração, capacidade, consenso, conhecimento, priorização, unidade de esforços, flexibilidade, objetividade, integração, diálogo, entre outros (BRASIL, 2017a).

A importância deste tipo de operação é evidenciada quando considerado o contexto de ameaças, crises e conflitos, que demandam uma coordenação entre os diferentes vetores, tanto o militar quanto o civil, dado as suas complexidades. Assim, práticas e capacidades de diferentes instâncias maximizaria o processo de prevenção contra as atividades ilícitas, por exemplo (BRASIL, 2013). Para tanto o Ministério da Defesa, por meio do EMCFA, estabelece o Centro de Coordenação Civil-Militar para dar aplicabilidade à integração e aproveitar o relacionamento entre estes dois setores (LUZ, 2012).

Dada a importância desse tipo de operação na conjuntura atual, no começo da presente década foi instituído pela presidente Dilma Rousseff o Plano Estratégico de Fronteiras, a partir do qual ficou estabelecida a necessidade de ações interagenciais nas fronteiras brasileiras, salientando no seu artigo terceiro as características fundamentais que ajudam a conceituar e maximizar a eficiência desta, sendo algumas destas características: integração das ações, ações conjuntas entre os órgãos, e a troca de informações. No artigo quinto é evidenciada a necessidade de estabelecimento de gabinetes de gestão integrada bem como centros de operações conjuntas (LUZ, 2012).

Dado este cenário de operações que demandam coordenação e a capacidade de unidade de esforços, no Brasil a interoperabilidade é um conceito considerado como fundamental e que deve ser sempre buscado como forma de conseguir tornar plenos os propósitos aos quais estes diferentes tipos de operações se propõem.

A relevância brasileira conferida à interoperabilidade através dos documentos de defesa pode ser percebida desde os primeiros momentos do Glossário das Forças Armadas de 2015, por exemplo, quando ainda no prefácio a integração e a interoperabilidade entre as diferentes forças são enfatizadas, e a contribuição no sentido destas é pontuada como um dos objetivos deste documento (BRASIL, 2015). Dentro das considerações do Ministério da Defesa, o conceito compreende a capacidade de unidade de esforço, visualizando um cenário de troca de informações, em que os custos das operações militares seriam então reduzidos e a eficácia maximizada:

INTEROPERABILIDADE – 1. 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, de combate ou logística, em adestramento ou instrução. O desenvolvimento da interoperabilidade busca otimizar o emprego dos recursos humanos e materiais, assim como aprimorar a doutrina de emprego das Forças Armadas. A consecução de um alto grau de interoperabilidade está ligada diretamente ao maior ou menor nível de padronização de doutrinas, procedimentos, documentação e de material das Forças Armadas (...).
2. Capacidade dos sistemas, unidades ou forças de intercambiarem serviços ou informações ou aceita-los de outros sistemas, unidades ou forças e, também, de empregar esses serviços ou informações, sem o comprometimento de suas funcionalidades (BRASIL, 2015, p. 151).

A integração de sistemas é apontada como um dos elementos de grande importância para se alcançar a interoperabilidade, pois seria também através do compartilhamento de dados que esta seria incrementada. Isto é, por meio da conexão realizada entre os diferentes sistemas militares (BRASIL, 2015). Numa perspectiva mais técnica sobre a interoperabilidade, procurar estabelecer um intercâmbio de informações operacionais, tanto entre o Ministério da Defesa e as Forças, quanto entre os diferentes ramos destas, e entre as Forças e outras agências, por meio do Sistema de Comando e Controle pode facilitar o compartilhamento e o entendimento no ambiente das operações (BRASIL, 2016a).

O que se afirma nos documentos é que as Forças Armadas brasileiras têm, cada vez mais, se empenhado no sentido da interoperabilidade, principalmente no setor de Comando e Controle, cuja característica fundamental deve ser a troca de informações entre estas forças que possuem ambientes operacionais distintos. Sendo assim, o Ministério da Defesa é o órgão responsável por dar as condições necessárias para que esta ocorra, ainda que em um baixo nível, um entendimento conjunto faz-se imprescindível. “(...) É preciso que os esforços

relacionados com o aspecto técnico estejam coordenados com o organizacional” (BRASIL, 2016a, p. 32).

No documento MD31-S-02 Conceito de Operações do Sistema Militar de Comando e Controle, as particularidades intrínsecas ao ambiente de cada uma das FA são ressaltadas como um dos elementos que provocam um baixo nível de interoperabilidade, isto devido ao fato de que cada uma delas acaba por realizar procedimentos próprios de Comando e Controle ao invés de ações mais unificadas. Por isso, recairia sob o Ministério da Defesa o papel de proporcionar a integração entre os sistemas, o compartilhamento de informações ou intenções entre as Forças, dado que “a solução de interoperabilidade deve prover um modelo de dados que possa ser entendido e utilizado por todas as FA e aproveitado pela estrutura do SISMC²³⁶. Tal modelo possibilitará a formação de um entendimento conjunto” (BRASIL, 2016a, 31).

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (BRASIL, 2012b) aponta também o papel do EMCFA no planejamento das operações e exercícios com ênfase na interoperabilidade, e reforça esta como sendo uma das capacidades prioritárias dentro do escopo de atuação das Forças brasileiras, que demanda além de tudo um Comando único capaz de coordenar as ações no âmbito dessas operações “evitando a duplicação de esforços e favorecendo a redução de perdas” (BRASIL, 2012b, p. 157), “isso implica conhecimento mútuo das forças empregadas e dos procedimentos comuns, padronização de planejamentos e documentos, e emprego de equipamentos que possibilitem intercambiar informações e serviços” (BRASIL, 2012b, p. 158).

No contexto da defesa das fronteiras, o conceito de interoperabilidade surge como característica fundamental da integração que coordena a atuação das diferentes forças e dos órgãos distintos. É por isso que é tão enfatizada a importância do EMCFA na coordenação e na consecução das ações de combate aos crimes transfronteiriços por meio da interoperabilidade (HUBNER, 2015), seja em documentos como a Estratégia Nacional de Defesa (2012) ou no Livro Branco de Defesa Nacional (2012).

No entanto, a interoperabilidade não acontece sem desafios, são desde problemas relacionados de forma mais específicas aos diferentes tipos de operações, até problemas relacionados diretamente a interoperabilidade no cenário de brasileiro. é importante salientar que os estudos sobre operações conjuntas ainda são escassos, não obstante já tenham se passado dez anos desde a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, que trouxe o termo

³⁶ Sistema Militar de Comando e Controle (BRASIL, 2016a).

‘operações conjuntas’ em substituição ao termo ‘operações combinadas’³⁷ (PIFFER, 2014), além de já terem passado também mais de sete anos desde a publicação da Doutrina de Operações Conjuntas de 2011. A literatura acadêmica sobre esse tipo de operação e relação entre as Forças Singulares das Forças Armadas, até então, não é profunda³⁸.

De acordo com Pessoa e Freitas (2015), a ausência de um debate mais profundo se explica também através da dificuldade com a terminologia, podendo causar confusão no entendimento sobre o tema, decorrente de uma definição não tão precisa sobre o que são as operações conjuntas. Além disso, há uma série de outros problemas relacionados a essas operações que podem ser enxergados no contexto militar brasileiro, como, por exemplo, a rivalidade entre as forças, cuja competição é capaz de comprometer a integração pretendida, e outros de aspecto mais organizacionais e também intrínsecos a doutrina.

O manual de operações conjuntas do Brasil carece de uma maior institucionalização, em que os atores envolvidos realmente se engajem no sentido de atualiza-lo. Uma vez que se pressupõe que as forças estejam bem instruídas e orientadas para que a eficiência da missão conjunta seja alcançada (PESSOA, FREITAS, 2015). A crítica aqui levantada faz menção ao manual acabar trazendo apenas considerações sobre o tipo de operação, ao invés de apresentar como planejar e executar uma missão, que por sua vez é exatamente o que se espera de uma doutrina, a clareza sobre aspectos que levarão a realização da ação conjunta.

A falta de uma instituição que tenha a preocupação em reunir todas as técnicas e procedimentos que foram ou são testados no campo de batalha e que devem ser incorporados a doutrina, causa um problema diretamente relacionado ao atrito entre as esferas estratégica e tática (...). Desse modo, o documento passa a ser um produto construído apenas com as considerações do alto oficialato (PESSOA, FREITAS, 2015, p. 215).

No Brasil, as operações conjuntas demandam uma base *ad hoc* para ocorrer. Ou seja, possuem um caráter temporário e geralmente para solucionar um problema pontual. No entanto, estruturas e instituições permanentes que possibilitem o conhecimento sobre esse tipo de operação militar é de suma importância. Isto devido ao fato de que há a necessidade de uma discussão constante sobre como planeja-las e realiza-las, aumentando a possibilidade de eficiência consequente de uma maior sincronia. Significa dizer que apesar delas não serem

³⁷ Evolução esta que se deu de forma bastante natural e sem deixar muito claro como se fazer as operações conjuntas, apenas ficou estabelecido que deveriam serem realizadas. Natural porque quando comparada a dos Estados Unidos, apenas decidiu-se alterar a forma como se chamava, sem grande significação na alteração do termo, enquanto nos EUA ocorreu todo um processo em cima da percepção de que haveria a necessidade de mudança da sistematização tanto do planejamento quanto do emprego conjunto, a partir disso o conceito foi adaptado a realidade (PIFFER, 2014).

³⁸ Como sugestão de autores com bons trabalhos sobre o tema, deixo os seguintes nomes: Tamiris Santos Pessoa; Safira Maria Figueredo; e Luiz Tirre Freire.

contínuas, os esforços conjuntos, a integração e a coordenação devem sempre colocados em prática por meio da formação, vivência, e troca de experiências conjuntas (PESSOA, 2017).

Sobre as operações interagências os desafios mais comumente vistos estão relacionados à falta de preparação especializada tanto entre as agências militares quanto entre as agências civis incluídas em determinada missão. A falta de capacitação e treinamentos comuns impactam diretamente na realização dessas operações. Além disso, nem sempre há, de fato, a tentativa e o empenho por parte dessas agências de estabelecer uma coordenação interinstitucional que funcione (NETO et al., 2017) O que acaba acontecendo na realidade é que cada instância desempenha funções de forma isolada, fugindo da lógica das operações interagências.

Quando avaliadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), as ações entre agências implementadas com base no Plano Estratégico de Fronteiras evidenciam um grau de cooperação e integração entre as Forças Armadas, a Polícia Federal, e a Receita Federal, por exemplo, bem abaixo do que se esperava. Fatores orçamentários podem estar diretamente relacionados com essas dificuldades, uma vez que escassez ou pouco investimento (seja de recursos humanos, materiais, ou financeiros) impactam diretamente no planejamento e na execução das operações de forma engajada (NETO et al., 2017).

Outro aspecto que surge como desafio neste cenário são as disputas entre as diferentes agências. No Brasil, de forma específica, há uma forte rivalidade entre a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Polícia Rodoviária Federal (NETO et al., 2017), o que está diretamente relacionado com a falta de compartilhamento de informações e transparência, elementos fundamentais que constroem a base para o sucesso das operações interagências.

A atividade interagências no Brasil é caracterizada por apresentar uma doutrina ainda incipiente, incompleta e de vivência prática militar, sendo um tema muito específico, profundamente influenciado no país pelas doutrinas estadunidenses e raramente tratado em debates acadêmicos (NETO et al., 2017, p. 243).

Uma crítica muito bem pontuada por Neto (et al., 2017) sobre o documento do Ministério da Defesa, o M30-M-01 – Doutrina de Operações Conjuntas, está relacionada a Sistemática de Planejamento e Emprego Conjunto das Forças Armadas que traz no Princípio da Unidade de Comando a ideia de um comando único dotado de autoridade sobre o planejamento e emprego da forças. Contrapondo-se a ideia de integração e coordenação ao postular um alto escalão, faz com que haja um distanciamento do entendimento de que todas as agências estão no mesmo nível, postulando um militar como comandante da relação interagências, especialmente na faixa de fronteira.

Diretamente relacionado ao fator doutrina sumariamente militar está a consideração de que, por muitas vezes, há uma falta de clareza sobre a atribuição a ser delegada a cada agência em particular. Isto porque nem sempre as regras que devem ser seguidas pelos militares se ajustam aos procedimentos específicos de agências civis. Ou seja, o choque de culturas diferentes também surge como um desafio no cenário interagência (NETO et al., 2017).

As prospecções apresentadas pelo MD31-S-02 referem-se ao valor da padronização e da convergência entre as Forças para, assim, ser possível estabelecer um melhor compartilhamento. Ao mesmo tempo em que surge como maior desafio à interoperabilidade, justamente a dificuldade de compatibilizar estes diferentes sistemas leva este conceito ao seu nível mais baixo. Sendo assim, algumas das ações que permitiriam elevar este nível, ao menos no que diz respeito aos sistemas, são: estabelecimento de compatibilidade, seja relacionada aos equipamentos que as Forças usam seja nos protocolos de comunicação; padronizar as mensagens entre estas; interpretação uniforme nas situações, entre outras (BRASIL, 2016a). Para isso, é salientada a necessidade de reorganizar os processos e responsabilidades de cada força.

No ambiente de fronteiras tem-se percebido uma maior necessidade de integração entre diferentes atores como forma de maximizar a eficiência e reduzir os custos, no entanto as dificuldades aqui apresentadas acabam por muitas vezes se sobrepondo. “Essa modalidade conjunta de todos os órgãos vocacionados para atender as demandas de fronteiras é extremamente essencial, porém apesar de ser a integração um fato, o diálogo entre todos esses atores carece de uma maior aproximação” (HUBNER, 2015, p. 54).

É por isso que, o Estado, os ministérios e os órgãos envolvidos detém uma responsabilidade crucial sob a integração, principalmente devido ao fato de que “a interoperabilidade pode ser (também) entendida como uma característica que define a capacidade de organizações trabalharem em conjunto” (HUBNER, 2015, p. 70), demandando envolvimento e comprometimento de todos os atores da operação. A falta de homogeneidade é uma falha de comum presença entre os órgãos brasileiros, “imperava a integração com superficial interoperabilidade” (HUBNER, 2015, p. 76).

Tendo em vista todas as considerações apresentadas até aqui, torna-se evidente a necessidade de fortalecimento da integração, da transparência, da troca de informações, e do estabelecimento de consenso entre as forças envolvidas. Possibilitando, assim, a sinergia, mas respeitando também as capacidades individuais de cada instituição envolvidas, sejam elas as Forças Singulares das Forças Armadas ou as agências civis.

2.2 Documentos de defesa e as fronteiras brasileiras

Para melhor compreender como o tema fronteiras é securitizado, isto é priorizado em matéria de segurança, e debatido no Brasil, pretende-se aqui apontar o que os principais documentos de defesa do país trazem sobre estas. Estes documentos oficiais foram criados, reformulados ou atualizados no âmbito da Presidência da República e do Ministério da Defesa. Assim, o consenso no qual a Política Nacional de Defesa (PND)³⁹ (BRASIL, 2005), a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008,) e o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012), convergem está relacionado justamente com a garantia da segurança e da integridade territorial, asseguradas através de medidas e ações do Estado para tanto (REIS, 2013).

De forma respectiva estes documentos estabelecem, no caso da PND, os objetivos nacionais de defesa e o que fazer; no caso da END, as diretrizes e o como fazer; e o LBDN busca criar uma publicidade sobre a confiança mútua afirmada pelo Brasil. Pelo menos assim é o que se afirma pelo Ministério da Defesa (2018).

Esses marcos legais, acima citados, são responsáveis por determinar as políticas de defesa através das quais as forças serão empregadas. Através dos documentos é possível perceber que uma prioridade muito mais voltada para a diplomacia e relações pacíficas e cooperativas com os países do entorno surge como a diretriz fundamental, estruturada junto às ações das Forças Armadas brasileiras (BRASIL, 2012c). Sem esquecer também a importância do tipo de operação interagência neste contexto:

Desde a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), órgão interno ao MD criado pela lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, são realizadas operações conjuntas nas áreas de fronteira terrestre e nas áreas de interesse prioritário para a Defesa Nacional, incluindo a atuação de diversos outros órgãos federais (ministérios, Política Federal e Rodoviária Federal, Receita Federal, etc), das forças policiais estaduais e autoridades municipais das áreas de abrangência das operações, caracterizando-as como operações de defesa e segurança (REIS, 2013, p. 4).

Em 2005 foi estabelecida a Política Nacional de Defesa em substituição a de 1996 (REIS, 2013), e que trouxe como prioridades as ameaças externas, e buscou determinar medidas para conter tais desafios de segurança. E, para tanto, elucidou a importância das Forças Armadas na região das fronteiras, como meio de se estabelecer uma região de paz, de cooperação, e preservar a estabilidade do seu entorno, prevenindo-os contra ilícitos transnacionais.

³⁹ É importante deixar claro que a Política de Defesa Nacional de 1996 foi reformulada em 2005 após a criação do Ministério da Defesa em 1999, e passou a se chamar Política Nacional de Defesa, que junto com a Estratégia Nacional de Defesa foi atualizada no ano de 2012, e em 2016 ambas vieram a ser mais uma vez reformuladas, dessa vez junto com o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2018).

E, por isso, estabeleceu-se por meio do Decreto nº 5.484 de 2005, a necessidade de uma integração e harmonia entre os países da América do Sul como objetivos importantes para a política de segurança brasileira e a busca pela contenção das ameaças. Além de proporcionar uma modernização das Forças Armadas, bem como a integração das três Forças, possibilitando uma maior profissionalização e ações conjuntas em prol da segurança e defesa nacionais (BRASIL, 2005).

A Estratégia Nacional de Defesa, por sua vez, foi lançada em dezembro de 2008, pelo Ministério da Defesa, e estabeleceu como proposta a base da defesa nacional. O documento destaca, mais uma vez, a defesa contra as ameaças e as agressões externas, não permitindo que a estratégia nacional de defesa seja desvinculada da estratégia nacional de desenvolvimento, uma vez que ambas estão correlacionadas. A END tem como sua diretriz primeira a dissuasão de forças avessas nas regiões fronteiriças brasileiras, incluindo seus espaços terrestres, aéreos e marinhos. Sendo assim, a END aponta a necessidade do monitoramento, mobilidade e presença das Forças Armadas brasileiras em tais localidades (BRASIL, 2012c).

É de extrema importância que as três Forças estejam articuladas entre si, e, além disso, articuladas também com os órgãos de segurança pública, para que dados indispensáveis sejam compartilhados e as ações relacionadas a crimes transfronteiriços, por exemplo, sejam melhores exercidas. Outra diretriz estabelecida pela Estratégia Nacional de Defesa diz respeito à necessidade da cooperação nos locais de fronteira, em prol da estabilidade regional, conseqüentemente, e prioritariamente, a nacional (BRASIL, 2012c).

Em suma, tanto a Política Nacional de Defesa quando a Estratégia Nacional de Defesa salientam a relevância da presença do Estado nas fronteiras do país, principalmente por meio das Forças Armadas, como forma de prevenir e combater delitos e forças hostis que surjam ao longo destas. Ainda que alguns desafios/limitações se façam também presentes nestas ações. Por isso, destaca-se o esforço no sentido da integração, sendo a interoperabilidade mais uma vez apontada como elemento bastante importante (BRASIL, 2012c).

No âmbito da END foi desenvolvido um programa chamado Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) cujo principal objetivo se concentra justamente no desenvolvimento da capacidade da Força Terrestre de responder frente a situações de ameaça ou agressão na região das fronteiras brasileiras. Com o objetivo em longo prazo de coordenar as ações com as outras Forças bem como com outras agências do governo (BRASIL, 2012b).

Materializado através da Estratégia Braço Forte do Exército Brasileiro, o SISFRON tem como objetivo basilar servir como sensor de apoio operacional a consolidação do

monitoramento e da presença do Estado nas áreas de fronteira terrestre. Além disso, “operações podem ser isoladas, em conjunto com as outras Forças Armadas ou, ainda, em ambiente interagências, com outros órgãos governamentais” (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2018, n. p.).⁴⁰

Outro marco legal sobre a política nacional de defesa e segurança brasileira, de extrema importância, é o Livro Branco de Defesa Nacional que, no que diz respeito aos assuntos fronteiriços, foca em diminuir as prováveis desconfianças dos dez países fronteiriços com o Brasil em relação às capacidades militares brasileiras. Consolidando a prioridade da segurança do território local o documento deixa clara a necessidade de integração entre os países fronteiriços (BRASIL, 2012b).

Devido à necessidade de segurança e do combate aos crimes transnacionais, busca-se uma aproximação maior das Nações Vizinhas, bem como a criação de um sentimento de confiança nestas relações. Por sua vez, no que concerne às ações internas do país relacionadas às suas fronteiras, o documento afirma que “o Brasil tende, também, a aumentar a participação de profissionais civis nas missões, a fim de atender às crescentes demandas por pessoal qualificado nas áreas de segurança pública, controle de fronteira, combate ao tráfico de drogas (...)” (BRASIL, 2012b, p. 33).

E assim, destaca-se não só a busca por estabelecer vínculos mais concretos entre o Ministério da Defesa e inteligências da área de segurança nacional, no sentido da ação conjunta, como também na articulação com os países vizinhos em busca da paz e da segurança nas fronteiras, que correspondem à estratégia brasileira para as faixas de fronteiras (BRASIL, 2012b).

Frente à vulnerabilidade de cada arco fronteiriço, bem como às fragilidades estruturais com as quais as forças profissionais se deparam, no âmbito do Ministério da Defesa programas e sistemas de fronteiras foram desenvolvidos no sentido de minimizar estes impactos negativos de um maior fluxo no território brasileiro.

Levando em consideração como os documentos de defesa aqui apresentados enxergam a temática das fronteiras, e dado o cenário de ameaças que ronda este ambiente, é possível afirmar a importância de serem priorizadas políticas e medidas que se preocupem em prevenir e combater os ilícitos que levam à instabilidade. Sendo assim, o tópico seguinte tem o cuidado de analisar este contexto, bem como apontar as vulnerabilidades que surgem como desafio à segurança nacional e regional.

⁴⁰ Atualmente, o Sistema enfrenta problemas orçamentários que restringem sua amplitude e reduzem a área de vigilância e proteção (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2013).

O Arco Norte é a divisão que marca o agrupamento dos seguintes Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, e Roraima. O que marca o Acre são seus rios, onde o trânsito de pessoas se faz intenso sentido Bolívia e Peru, bem como o movimento das redes que comandam o tráfico de drogas. O Amapá também apresenta um grande fluxo de pessoas em suas fronteiras, principalmente devido a tentativa de buscar outras maneiras de sobrevivência no Suriname ou na Guiana Francesa (NEVES *et al.*, 2016b).

No entanto, uma série de condições intrínsecas a realidade destes países faz com que esses movimentos sejam realizados com algum grau tensão, principalmente devido à intensa presença de quadrilhas e grupos criminosos armados cujo foco se concentra em atividades como o tráfico de pessoas, por exemplo (NEVES *et al.*, 2016b).

O Arco Norte, por outro lado, demonstra menor fluxo nas suas fronteiras quando comparado com os outros dois, pois há certo isolamento das cidades fronteiriças, sendo este o caso do Amazonas, por exemplo. No entanto, não significa dizer que as práticas criminosas deixem de existir neste Estado, a circulação de drogas torna necessário intensificar as ações nas fronteiras com a Colômbia, com a Venezuela, e com o Peru (NEVES *et al.* 2016b).

As fronteiras do Pará com o Suriname e a Guiana são basicamente de relevos montanhosos e rios, tornando o trânsito bastante difícil, fazendo com que os ilícitos ocorram com maior incidência nos outros países. Apesar disso, é possível evidenciar a ação de alguns agentes na repressão de crimes na faixa de fronteira. E, por último, o Estado de Roraima, que faz fronteira com a Venezuela e a Guiana, apresenta um contexto fronteiriço dificultado principalmente pelo tráfico de drogas, cuja entrada se dá por meio dos rios (NEVES *et al.*, 2016b).

O Arco Central é a conjunção dos Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia. O Mato Grosso faz fronteira com a Bolívia, estando 28 dos seus 141 municípios na linha de fronteira com o país, numa área de fronteiras molhada e seca, localizada principalmente no Pantanal. Os vínculos entre as cidades fronteiriças são bastante presentes, o que faz com que a ilicitude transfronteiriça ocorra com facilidade maior e seja mais forte. Atividades como o tráfico de armas e drogas, o descaminho, e o contrabando são recorrentes nesta região (NEVES *et al.*, 2016a).

Também fazendo fronteira com a Bolívia, o Mato Grosso do Sul possui linha divisória com o Paraguai. A integração que ocorre nesse Estado é bem acentuada, fazendo com que os brasileiros, bolivianos e paraguaios estejam em constante contato, principalmente se considerar que muitos trabalham em um dos países, mas moram em algum dos outros. Dessa forma, acentua-se também o grau de violência, facilitado pelo aumento das dinâmicas

fronteiriças, pelos grupos de tráfico de drogas, dando margem para o estabelecimento de diversas facções criminosas. O território da Rondônia também faz fronteira com a Bolívia, mas, por sua vez, a extensão é completamente fluvial, ou seja, demarcada por rios. A categoria mais intensa da criminalidade neste Estado brasileiro é o tráfico de drogas e de armas, que geralmente encontra lucro no país fronteiriço (NEVES *et al.*, 2016a).

Por fim, o Arco Sul é demarcado territorialmente pelo Paraná, pelo Rio Grande do Sul, e por Santa Catarina. Um dos maiores problemas deste Arco se localiza na Tríplice Fronteira (entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai), isto devido ao fato de haver um intenso fluxo nessa região, sendo a fronteira Brasil-Paraguai a de maior vulnerabilidade (NEVES *et al.*, 2016c).

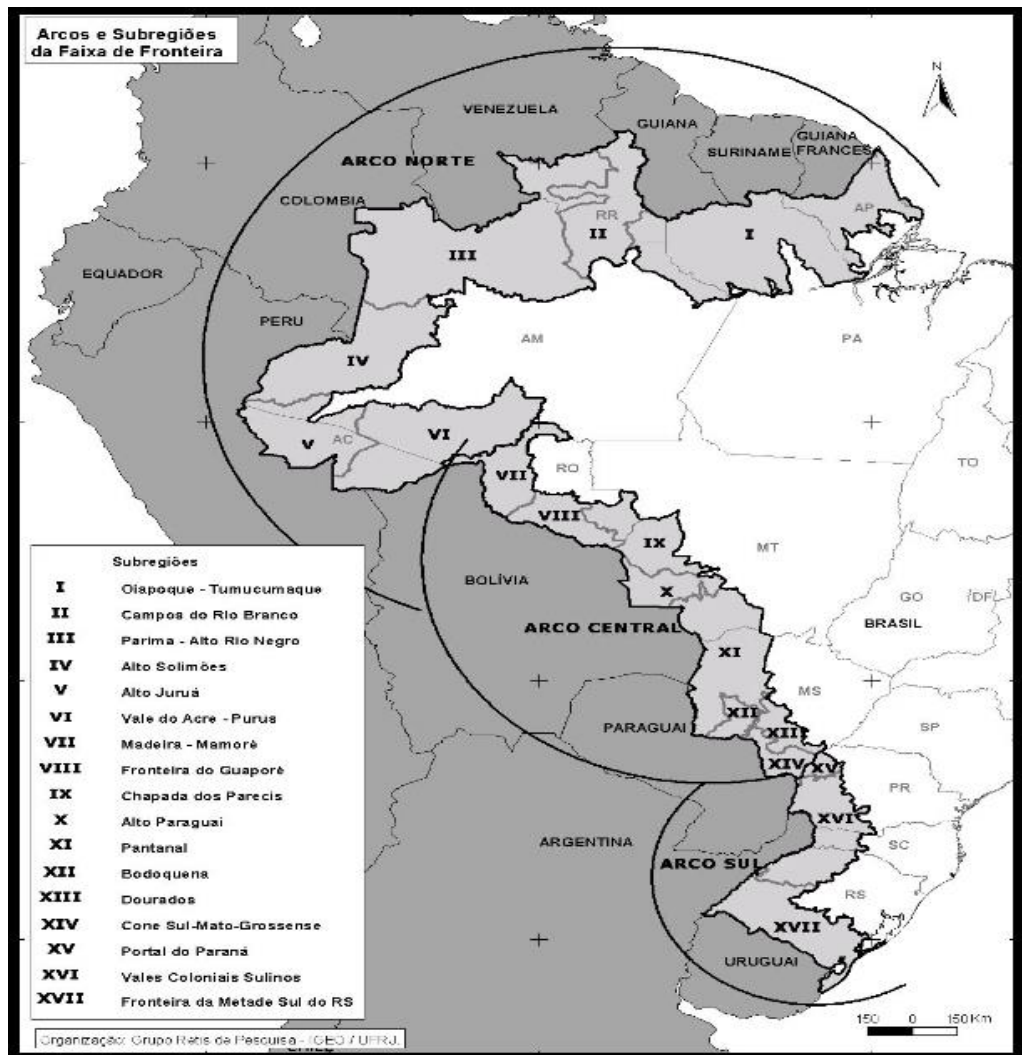
De acordo com Ferreira (2010), a importância da Tríplice Fronteira e debates sobre a mesma, em relação à segurança e crimes transnacionais, advém, principalmente, da sua porosidade que desemboca numa multiplicidade de etnias e atividades comerciais dentro dos territórios dos três países fronteiriços. Assim, caracterizando-a como uma região extremamente acessível, e, por sua vez, largamente suscetível ao crime organizado transnacional, caracterizado pelo contrabando, tráfico de drogas, de armas, etc. Sendo bastante comum que associações sejam feitas entre os ilícitos que ocorrem na região com o terrorismo, por meio da cooperação entre esses grupos.

Áreas fluviais e lacustres⁴¹ costumam demarcar os limites entre os países. No Rio Grande do Sul, que faz fronteira tanto com a Argentina quanto com o Uruguai, por exemplo, há tanto fronteira seca quanto fronteiras fluviais e lacustres. Nesta região há um intenso movimento de contrabando e descaminho, geralmente articulados por redes criminosas. Por sua vez, o Estado de Santa Catarina faz fronteira apenas com a Argentina e é demarcado por uma fronteira fluvial. Apesar da criminalidade nesse território não ser movimentada pelo movimento nas fronteiras, o crime transfronteiriço intensifica a criminalidade local, sendo estes crimes também o contrabando e o descaminho de forma mais preponderante (NEVES *et al.*, 2016c).

O mapa abaixo mostra como é feita a divisão dos arcos de forma a deixar mais visual o que foi apresentado nos parágrafos acima. Assim, é possível entender com mais clareza quais países, que fazem fronteira com o Brasil, correspondem ao Arco Norte, ao Central e ao Sul.

⁴¹ O que diz respeito a lagos.

Mapa 2 – Arcos Norte, Central e Sul.



Fonte: Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), 2018.

Apresentado o contexto de fronteira brasileiro, é importante evidenciar que desde o início do século novos temas começaram a se configurar no escopo de ilícitos que ameaçam o ambiente internacional, como, por exemplo, o terrorismo, o tráfico de drogas, o crime organizado, cyber ataque, entre outros (FREIRE *et al.*, 2017). Estes perpassam fronteiras e costumam se relacionar, além de atingir diretamente o âmbito da segurança e da defesa dos países que compõem o Sistema Internacional. Tendo isso em vista, os crimes transnacionais são uns dos grandes responsáveis por tornar ainda mais vulneráveis as áreas de fronteiras de um país, principalmente se considerar que estes geralmente ocorrem de maneira articulada, por meio de grupos bem organizados (WILLIAMS, 2001).

O conceito de crime organizado transnacional, em termos gerais, refere-se a crimes que de alguma forma transcendem as fronteiras nacionais. Enquadra-se no contexto da globalização, onde as fronteiras nacionais supostamente se tornaram menos um obstáculo para os infratores e as 'assimetrias criminosas' (Passas, 1998) entre

países ricos e pobres tornaram-se mais violentas (LAMPE, 1961, p. 293, tradução nossa⁴²).

As ações que englobam este tipo de crime alcançam a dimensão internacional uma vez que os agentes envolvidos nestas buscam ampliar seu “lucro” por meio de um comércio de bens e serviços ilegais num contexto transfronteiriço que possibilita a mobilidade destas ações. A rede de cooperação existente entre os grupos criminosos acaba por ser uma das características mais predominantes deste tipo de crime (LAMPE, 1961). Geralmente esses grupos são compostos por três ou mais pessoas, cujo objetivo principal é obter ganhos materiais ou financeiros (UNITED NATIONS, 2004) por meio de crimes tais quais pornografia infantil, tráfico (de pessoas, veículos, drogas, armas, entre outros), pirataria ocorrem com intensidade (LAMPE, 1961).

Suas formas de organização se caracterizam em mais de um Estado simultaneamente; ou acontece em um Estado, e outra parte do seu processo (como seu planejamento, sua preparação, e seu controle) pode se dar em outros; também pode acontecer de ocorrer em um país, mas estar relacionado com grupos organizados em outros Estados; e pode também se concentrar em um país, mas ter consequências diretas em um outro (UNITED NATIONS, 2004).

No que diz respeito ao território brasileiro, de acordo a Polícia Federal (QUEIROZ, 1998), o crime organizado é um sistema que domina todas as fronteiras do país. As explicações para tal fenômeno envolvem desde uma polícia corrompida e sem preparo até a relação das mesmas com grupos que tornam possíveis os ilícitos transnacionais. Além disso, a infraestrutura é carregada de precariedade e deficiências, muitas vezes tornando inviável que ações de segurança possam ser corretamente desempenhadas, e facilitando, por sua vez, a ação das redes criminosas.

Os crimes que perpassam com mais frequência nas fronteiras brasileiras podem ser tipificados em: tráfico de drogas; tráfico internacional de arma de fogo, munições e explosivos; contrabando e pirataria e descaminho; evasão de divisas; roubo e furto; rota de veículos de procedência ilícita; tráfico de pessoas; refúgio de criminosos; o crime organizado propriamente dito (VIDEIRA, 2015); além dos crimes ambientais e desmatamento ilegal (NEVES *et al.*, 2016d).

De forma resumida, e separando de acordo com os arcos, os crimes mais frequentes em cada um destes correspondem a: no Arco Sul acontece com mais intensidade o tráfico de

⁴² “The concept of transnational organized crime, broadly speaking, refers to crime that somehow transcends national borders. It is framed in the context of globalization, where national borders have supposedly become less of an obstacle for offenders and “criminogenic asymmetries” (Passas, 1998) between rich and poor countries have become virulent” (LAMPE, 1961, p. 293).

drogas e o contrabando, além do tráfico de armas e munições; no Arco Central também há um intenso fluxo no que diz respeito ao tráfico de drogas, mas também é possível perceber certa intensidade no tráfico de veículos; não muito diferente dos arcos citados anteriormente, o Arco Norte concentra o tráfico de drogas, mas também é território para outros crimes como o contrabando, o tráfico de pessoas e o desmatamento, por exemplo (NEVES *et al*, 2016d; LAUDERCY, 2015).

Frente a estas vulnerabilidades presentes na região da fronteira brasileira, “estudos, tanto no Brasil como estrangeiros, mostram a baixa efetividade do Estado brasileiro no combate ao crime organizado, em que pesem os esforços da Política Federal, das Polícias Civil e Militar e até das Forças Armadas” (ROCHA, 2015, p. 10). O que se demonstra é uma dificuldade no que diz respeito ao monitoramento e fiscalização das fronteiras o que acaba intensificando a presença de grupos criminosos nestas, “o Estado brasileiro carece de credibilidade, tanto interna quanto externa, com relação ao trato dessa atividade ilícita: o combate ao narcotráfico, o controle de suas fronteiras” (ROCHA, 2015, p. 12).

Tendo tudo isso em vista, a Operação Ágata surgiu neste contexto de fronteiras como uma pretensão ambiciosa do governo brasileiro de fazer frente à criminalidade nesta região, além de marcar a presença do Estado nestas áreas em específico. Portanto, dado tudo o que foi analisado e exposto até aqui, o capítulo seguinte e final desta monografia tem como objetivo apresentar esta operação que, teoricamente, concatena o que foi apresentado no primeiro capítulo, a respeito da operação conjunta e interagência, bem como o que foi apresentado neste segundo capítulo, no que concerne à doutrina brasileira para estes tipos de operações, a interoperabilidade fundamental, além do cenário em que esta operação se esta inserida. Com o objetivo final de identificar quais são os desafios que surgem à interoperabilidade dado o contexto da Operação Ágata.

3. A OPERAÇÃO ÁGATA: OS DESAFIOS À INTEROPERABILIDADE ENTRE AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS.

Como contextualizado no capítulo anterior, o território brasileiro compreende uma extensa faixa de fronteira terrestre e marítima, somado a isso tem a consideração de que práticas ilegais transfronteiriças são bastante acentuadas no país. Apesar da tentativa de presença do Estado nestas regiões, o crime organizado tem cada vez mais se adaptado às diversas situações adversas e tem conseguido melhorar suas formas de agir, desta forma fazendo crescer a percepção do quão importante são ações de caráter integrado. Levando estes fatores em consideração, foi desenvolvida, no âmbito do Ministério da Defesa, a Operação Ágata, a partir do Plano Estratégico de Fronteiras (MENDES, 2016).

O Plano Estratégico de Fronteiras partiu de um decreto estabelecido em 2011, pelo governo da então Presidente Dilma Rousseff, que definiu a necessidade de fortalecer “a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2011b, p. 1) cujas principais formas para se chegar a estes fins seria por meio da articulação entre os órgãos de segurança pública, junto com as Forças Armadas, bem como com o Receita Federal, e também países vizinhos.

Os objetivos principais deste plano consistiam em ações majoritariamente conjuntas entre os diversos órgãos, além de ressaltar a importância da troca de informações entre estes, bem como o estabelecimento de parcerias com os países do entorno fronteiriço. Princípios como cooperação, articulação e integração sugeriram como sendo centrais para a consecução dessas relações. A responsabilidade para a realização das ações recairia, então, sob os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e sob o Centro de Operações Conjuntas. Um dos princípios mais importante deste plano estava concentrado na noção de que não deveria haver hierarquia entre os órgãos, logo o consenso surgia como máxima fundamental (BRASIL, 2011b).

No entanto, o PEF foi revogado em 2016 quando, já no governo de Michel Temer, instituiu-se o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que buscou reorganizar a articulação das unidades no sentido de ampliar o fortalecimento da atuação na faixa de fronteira, buscando uma maior coordenação entre os órgãos envolvidos, desde os das Forças Armadas até os de inteligência, além de enfatizar a necessidade de “aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à

repressão a delitos transfronteiriços” (BRASIL, 2016b, p. 1), e reafirmou-se o fortalecimento da presença do Estado na região.⁴³

De acordo com o PPIF⁴⁴, criou-se inclusive, o Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, envolvendo os principais representantes de cada um dos órgãos envolvidos, como, por exemplo, da Agência Brasileira de Inteligência, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Departamento da Polícia Rodoviária Federal, entre outros. Dentre os objetivos do programa estão a formulação de propostas, o supervisionamento e planejamento das ações conjuntas, bem como a redação de um relatório anual sobre as atividades realizadas, enfatizando sempre quanto fundamentais são os princípios de cooperação, integração e coordenação (BRASIL, 2016b).

Com o Programa de Proteção Integrada às Fronteiras definiu-se de forma mais clara o que seria de responsabilidade de cada órgão envolvido nas ações, além de delimitar com maior ênfase a atenção exclusiva aos delitos transfronteiriços, e por fim foi pontuada uma importância mais larga às ações de inteligência frente a estas ocorrências de fronteira. Estas mudanças ocorreram a partir da percepção de que o decreto anterior estabelecia responsabilidades bastante gerais que não possibilitavam um esclarecimento das funções das instituições, bem como enxergou-se que os recursos empregados não correspondiam aos resultados. Mas o que é possível de perceber convergir entre o Plano e o Programa é a ênfase na integração destes entes (FERREIRA, 2017).

Esses dois decretos, o PEF e o PPIF, demonstraram a tentativa, pelo menos no papel, por parte do governo brasileiro, com ênfase no Ministério de Defesa, de estabelecer norteadores para combate dos ilícitos bem como a proteção das fronteiras. Estes se converteram, então, na Operação Sentinela e na Operação Ágata. Enquanto que a primeira tem um caráter mais voltado para o setor da inteligência e é de responsabilidade do Ministério da Justiça, a segunda congrega as atuações com ações mais práticas de cooperação, apesar de também ter um caráter de inteligência. Além de estar dentro do escopo de responsabilidade do Ministério da Defesa⁴⁵. (MENDES, 2016).

Assim, é possível pontuar que as ações conjuntas e interagências das Forças Armadas nas fronteiras, conseqüentemente as ações realizadas no âmbito da Operação Ágata e suas

⁴³ Cabe aqui pontuar que as ações das Forças Armadas brasileiras na região de fronteira representam atribuições subsidiárias, isto é, servem como apoio ao órgão de segurança pública (BRASIL, 1999).

⁴⁴ Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016b).

⁴⁵ A título de interesse pessoal e recorte, a priorização de pesquisa é a Operação Ágata, por congregar esforços conjuntos entre as Forças Armadas Brasileiras. Além da relevância de se estudar a evolução da doutrina e aplicação da interoperabilidade no campo militar contra questões de ilícitos transnacionais.

edições, cumprem o que está previsto na Constituição Federal, de acordo com as seguintes Leis Complementares: nº 97, de 9 de junho de 1999, esta designa às Forças a função subsidiária de atuar preventiva e repressivamente na faixa de fronteira, patrulhando, revistando e realizando prisões (BRASIL, 1999); nº 117, de 2 de setembro de 2004, nesta fica estabelecida a possibilidade de cooperação das Forças Armadas com os órgão de segurança pública, inclusive nas fronteiras terrestres (BRASIL, 2004); nº 136, de 25 de agosto de 2010, determina a um conselho único para reger as ações das três Forças nas operações conjuntas, sob o comando do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (BRASIL, 2010).

3.1 Contextualizando a Operação Ágata

A Operação Ágata, cuja estreia se deu no ano de 2011 e cuja responsabilidade se concentra no Ministério da Defesa, se caracterizava então pelo pelos seguintes aspectos: delimitação temporal⁴⁶ e territorial, de pontualidade e de emergência, além de corresponder às atividades de bloqueio e patrulha ao longo da faixa de fronteira do território brasileiro. Apesar de ser uma operação conjunta e interagência, a liderança desta é realizada pelas Forças Armadas. Esta seria “a principal ferramenta usada pelo Ministério da Defesa no combate aos delitos transfronteiriços principalmente o narcotráfico, além de ser a maior concentração de agências governamentais e não-governamentais no combate a tais ilícitos” (SILVA, 2017, p. 34).

A Ágata tem como proposta estar presente em toda a região de fronteira terrestre, o que representa 27% do território do país, sendo uma zona de 16,800 km, cujo impacto pode alcançar 6 milhões de pessoas, 710 municípios, 11 distritos, numa área que faz fronteira com 10 países (RESDAL, 2016). Dada a extensão do território, a vulnerabilidade frente aos ilícitos transnacionais tende a ser acentuada, por isso a integração entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça é fundamental na articulação dos esforços seja no nível operacional ou no nível tático das operações (SILVA, 2017).

No nível político desse tipo de atividade, cabe ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República dar condições para o emprego das Forças Armadas. No entanto, tudo o que diz respeito ao planejamento estratégico da Operação Ágata compete ao Ministério

⁴⁶ De acordo com Zaia (2013), as dificuldades enfrentadas pelas Forças Armadas, mais cuidadosamente apresentadas posteriormente, no contexto de operação conjunta seria inclusive um fator que se relaciona com o fato da Operação Ágata ser desenvolvida para ser temporária. E, por outro lado, existem críticas que afirmam que a não existência de ações contínuas é a razão para a Ágata não alcançar de fato a efetividade dos resultados (BELLINTANI, LIRA, 2014).

da Defesa⁴⁷, por sua vez os planejamentos no nível operacional são responsabilidade que cabe aos comandos das Forças Armadas. Já no nível tático, a partir do que foi planejado pelos grandes centros de comandos, compete às Forças, junto com as outras agências envolvidas realizar as ações (MENDES, 2016).

A origem da Operação Ágata se deu a partir do Plano de Emprego Estratégico Conjunto das Forças Armadas (PEECFA) ÁGATA, a partir do qual ficaram estabelecidos os objetivos estratégicos da operação em si, sendo eles:

Promover a integração de esforço entre o Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa, na região da faixa de fronteira, incluindo a participação de outros órgãos federais, estaduais, municipais e não governamentais; assegurar a legitimidade das ações empreendidas pelo Brasil nos âmbitos nacional e internacional; fortalecer a presença estatal na região de fronteiras; promover a integração com os países vizinhos para o fortalecimento das ações de prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços (SILVA, 2017, p. 22).

Dentre outros objetivos que se esperam desta operação fronteiriça estão “a neutralização do crime organizado, a redução dos índices de criminalidade, a coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais, a cooperação com os países fronteiriços, a intensificação da presença das Forças Armadas e o apoio à população” (MENDES, 2016, p. 38), ou seja, crimes que constroem toda uma ameaça verdadeira ao Estado brasileiro.

Inicialmente, acerca da realização da Ágata:

As Operações Ágata são realizadas em períodos pré-determinados, os países fronteiriços são comunicados previamente e convidados a auxiliar nas atividades, posicionando tropas ou observadores em seus territórios. Essas Operações contam com ações de vigilância e fiscalização do espaço aéreo, dos principais rios e estradas que dão acesso ao território nacional, proporcionando assistência médica e odontológica à população das faixas de fronteira (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b, *apud* ZAIA, 2013, p. 174).

Desta forma, são divididos alguns comandos de acordo com as áreas em que a Ágata é realizada, no Norte tem-se o Cmdo A Op Norte, na Amazônia instituiu-se o Cmdo A Op Amazônia, no Oeste o Cmdo A Op Oeste, e no Sul foi estabelecido o Cmdo A Op Sul⁴⁸ (SILVA, 2017). Tais comando podem ser identificados nas Figura 1, espalhados pela região de fronteiras do Brasil. Criou-se também um Centro de Coordenação de Operações (CCOp), ao qual foi delegado a responsabilidade de “coordenar as ações planejadas pelo Comando Operacional ativado” (LUZ, 2012, p. 50), além de estabelecer relação direta com o Centro de Operações Conjuntas.

⁴⁷ De forma mais específica, no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas é onde se dá o encontro entre os níveis político e estratégico (LUZ, 2012). O órgão surge como peça fundamental para a interoperabilidade.

⁴⁸ Ou também conhecidos como: Comando Militar do Norte (CMN); Comando Militar da Amazônia (CMA); Comando Militar do Oeste (CMO); e Comando Militar do Sul (CMS) (SILVA, 2017).

Figura 1 – Divisão de Comando Militares pelo Brasil



Fonte: Pessoa, 2017.

São nestes centros onde as orientações e protocolos devem ser realizados de modo coordenado para que as Forças Armadas envolvidas possuam um entendimento comum sobre como agir naquela região específica, mas não só entre elas como também entre as diferentes agências (SILVA, 2017). Por isso a criação de centros de coordenação de operações surge como sendo ferramenta fundamental para a interoperabilidade, assim como mencionado nos capítulos anteriores. Portanto, tendo em vista o formato conjunto da Operação Ágata:

A partir da realização de reuniões de planejamento com os Comandos Militares, o EMCFA elabora o Calendário de Atividades Conjuntas, relativo ao exercício seguinte, ocasião em que são definidas as operações a serem realizadas com o auxílio das Forças Armadas. Posteriormente, os representantes do EMCFA, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica celebram os contratos de objetivos, contendo, detalhadamente, as atividades previstas no cronograma (...). Concluídas as operações, os Comando das Forças, por ocasião do encerramento do exercício, encaminham relatórios versando sobre o desenvolvimento de suas respectivas operações (...) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014, p. 10-11).

Considerando isso, a Operação Ágata é separada em dois momentos, o primeiro diz respeito às Forças Armadas atuando de forma coordenada com os Centros de Operações Conjuntas, e neste momento “são previstas medidas preventivas e repressivas em áreas previamente determinadas”. Em um segundo instante estão previstos acordos com os países

que fazem fronteira com as regiões no Brasil em que a Operação está sendo realizada. Até ser delimitado o perímetro em que a Operação Ágata ocorreria, foi sucedido um acordo de cooperação técnica entre os Ministérios da Defesa e da Justiça e cumpriu-se uma operação de inteligência responsável por elaborar um relatório de conjuntura que apresentou as fronteiras como lugar extremamente vulnerável, principalmente ao crime organizado. “A partir destas constatações foi feita uma reunião decisória, onde foram acordados objetivos para elaborar o planejamento operacional e executar as operações” (SILVA, 2013, p. 103).

Em seu primeiro ano de vigência, a Operação realizou três das suas edições. A primeira delas ocorreu na fronteira entre o Brasil e a Colômbia, sob a responsabilidade do Comando Militar da Amazônia, e contou com a participação das três forças, mar, terra e ar. A segunda edição compreendeu uma quilometragem maior, compreendendo o território fronteiriço entre o Brasil e a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, sob jurisdição do Comando Militar do Sul, e mais uma vez contando com efetivos das três forças. A última do ano de 2011 foi na fronteira com o Peru, a Bolívia e o Paraguai, sob autoridade do Comando Militar do Oeste, tendo como participantes a Marinha, o Exército e a Força Aérea brasileira (BELLINTANI, LIRA, 2014).

No balanço geral do ano de 2011 empregou-se um efetivo total de 18.895 tropas, sendo 288 o quantitativo dos Comandos Militares por Área de Operação, 1.653 da Marinha, 14.015 do Exército, 1.697 da Força Aérea e 1.242 das agências. Sendo o custo financeiro dessa de 34.000.00,00 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a), vide consulta às Tabela 1 e Tabela 2 apresentadas mais embaixo.

No ano seguinte, de 2012, a quarta edição da Operação Ágata compreendeu as fronteiras com a Guiana, a Venezuela, o Suriname, e a Guiana Francesa, sob a responsabilidade do Centro de Operações Conjuntas⁴⁹, além de contar com o emprego das Forças Armadas e também de órgãos de Segurança Pública (BELLINTANI, LIRA, 2014). A Ágata de número 5 foi realizada no perímetro que corresponde à fronteira com a Argentina, com o Uruguai e com o Paraguai, contou com o envolvimento de vários ministérios, além da Defesa, com a atuação das três forças. E a última edição do ano, a Operação Ágata 6, ocorreu na fronteira com o Peru e com a Bolívia, houve a ação conjunta das Forças Armadas, bem como de ministérios e órgãos de nível federal, estadual e municipal (ZAIA, 2013).

⁴⁹ Órgão que conta com representações dos Ministérios da Defesa, das Relações Exteriores, da Fazenda, de Minas de Energia, também no Ministério da Justiça, entre outros órgãos ((BELLINTANI, LIRA, 2014).

O balanço geral desse ano mostra um emprego de 31.877 efetivos: 248 dos Comandos Militares por Área de Operação; 7.505 da Marinha; 15.325 do Exército; 7.652 da Força Aérea; 1.147 das agências. Tendo o custo de 2012 sido 31.300.000,00 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a)

No ano de 2013 apenas uma edição foi realizada, no entanto foi uma das maiores, compreendendo tanto a região Norte, quanto Centro-Oeste e Sul. Houve a participação de todos os Comandos Militares⁵⁰, o emprego da Marinha, do Exército, e da Força Aérea, bem como de agências governamentais. A dimensão da edição de número 8, em 2014, também foi grande, contando com todos os Comandos Militares, nesse momento já tinha passado a existir o Comando Militar do Norte. Empregou-se o efetivo militar das Forças Armadas e, como a anterior, também empregou-se efetivo de agências do governo (FIGUEREDO, 2017).

Em 2013 empregou-se um total de 33.288 efetivos: 266 dos Comandos Militares; 6.450 da Marinha; 15.103 do Exército; 10.030 da Força Aérea; e 1.439 das agências, tendo um custo total de 41. 589.924,25. Enquanto que no ano de 2014 o custo foi de 22.800.000,00 e o emprego de efetivo totalizou 33.302: 216 dos Comandos Militares; 5.604 da Marinha; 17.769 do Exército; 8.645 da Força Aérea; e 1.068 de efetivo das agências que participaram (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a).

No ano de 2015, ocorreram duas edições. A nona Operação Ágata aconteceu na fronteira com a Bolívia e com o Paraguai, houve o emprego de todas as três Forças Armadas, e de agências do governo. E a décima edição foi no território de fronteira com a Guiana Francesa, com o Suriname, com a Venezuela, com a Colômbia, com o Peru e com a Bolívia, também contou com o efetivo das três Forças Singulares, agências federais, e órgãos públicos estaduais e municipais (FIGUEREDO, 2017). O total de efetivo foi de 21.514: 218 dos Comandos Militares; 2.328 da Marinha; 11.297 do Exército; 6.084 da Força Aérea; e 1.587 das agências, com um custo orçamentário de 9.429.400,00 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a). Ficando bastante evidente a redução dos recursos destinados à operação.

Por fim⁵¹, em 2016, durante a edição de número 11 ficou de fora apenas a Área de Operação Norte. Foram empregadas tropas militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea, além de ter contado com a participação de outros órgãos do governo, como a Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul e o Instituto Brasileiro

⁵⁰ Até então só existiam os Comando Miliars da Amazônia, do Centro-Oeste, e do Sul (FIGUEREDO, 2017).

⁵¹ Devido à disponibilidade de dados e informações oficiais sobre as edições mais recentes serem relativamente escassas, priorizou-se realizar um balanço até o ano de 2016, entendendo ser o suficiente para apresentar de forma mais geral algumas das edições da Ágata.

do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (FIGUEREDO, 2017). Dos 24.228 do efetivo total, 288 foram tropas dos Comandos Militares; 3.221 da Marinha brasileira; 15.206 do Exército; 4.471 da Força Aérea; e 1.042 das agências inclusas. Tendo o custo total sido de 8.423.186,00 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a).

Tabela 1 – Efetivo empregado nas edições da Operação Ágata

Op (Ano)	Edições: 1, 2 e 3 (2011)	Edições: 4, 5 e 6 (2012)	Edição 7: (2013)	Edição: 8 (2014)	Edições: 9 e 10 (2015)	Edição: 11 (2016)	(2017)
CCOp/A	288	248	266	216	218	288	-
Op MB	1.653	7.505	6.450	5.604	2.328	3.221	4.390
EB	14.015	15.325	15.103	17.769	11.297	15.206	19.789
FAB	1.697	7.652	10.030	8.645	6.084	4.471	5.816
Agências	1.242	1.147	1.439	1.068	1.587	1.042	1.362
Total	18.895	31.877	33.288	33.302	21.514	24.228	42.129

Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pelo Ministério da Defesa a partir do Serviço de Informações ao Cidadão de Código NUP 60502.000941/2018-51, em 2018.

Tabela 2 – Recursos investidos nas edições da Operação Ágata

Ano	Custo (R\$)
2011	34.000.00,00
2012	31.300.00,00
2013	41.589.924,25
2014	22.800.000,00
2015	9.429.400,00
2016	8.423.186,00
2017	13.229.789,64

Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas pelo Ministério da Defesa a partir do Serviço de Informações ao Cidadão de Código NUP 60502.000941/2018-51, em 2018.

Desde 2017 a *Ágata* vem sendo realizada de uma maneira um pouco diferente de como ela vinha até então acontecendo, buscou-se modificações no sentido do seu aprimoramento. As datas das operações passaram a não ser mais divulgadas e a operação passou a acontecer mais vezes. A intenção por trás desta mudança está diretamente relacionada à tentativa de evitar que as organizações criminosas consigam se antecipar e se planejarem melhor. Contrariando o que tinha sido pensado inicialmente, de ser uma operação militar temporária, com começo e fim pré-estabelecidos, e com duração máxima de cinco edições. (SILVA, 2017). Segue a lógica das edições serem mais curtas e pontuais:

A Operação passa a ser realizada o ano inteiro, em pontos focais, por tempo curto, mas em toda a faixa terrestre e molhada. Não significa que as operações ocorrerão nos 365 dias do ano, mas que podem ser desencadeadas em qualquer momento, privilegiando sempre o efeito surpresa. Antes, havia divulgação antecipada das operações e as ações ocorriam em período de tempo determinado e locais pré-estabelecidos, de conhecimento público. Agora, o planejamento ocorrerá em sigilo de forma que a comunidade e as organizações criminosas sejam surpreendidas com as ações da *Ágata* (FIGUEREDO, 2017, p. 82).

Tendo em vista tudo o que foi aqui exposto até então, a *Operação Ágata* é percebida como uma ferramenta importante principalmente no que diz respeito a tentativa de alcançar o objetivo de “preencher as diversas lacunas deixadas pelo Estado em diversas áreas relacionadas à Segurança e Defesa” justamente através da busca de coordenação e integração entre as Forças Armadas, mas também entre outras agências do país. E isto seria possível de ocorrer através do estabelecimento de interesses comuns, da integração dos esforços, bem como da busca de harmonização das políticas entre os entes, pois só assim “haveria uma maior consistência, coerência e legitimidade, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções” nas edições da operação (PIRES, 2013, p. 91).

Do ambiente de interagência em que se inserem estas operações, é possível depreender a redução considerável de obstáculos que existem quando os órgãos atuam em conjunto, coordenando suas forças, elevando a probabilidade de avanço em todos os níveis de atuação. Contudo, a tentativa de esforço coletivo não ocorre sem obstáculos. Principalmente quando considerada a quantidade de órgãos e instituições diferentes envolvidos, o engajamento pode evidenciar dificuldades (SILVA, 2017).

No entanto, apesar da operação possuir também o caráter interagência, o recorte por nós realizado parte muito mais de uma análise voltada para a articulação entre as três Forças Armadas, Marinha, Exército e Força Aérea, do que de fato das diferentes instituições governamentais envolvidas. E é por isso que o tópico seguinte traz a preocupação de levantar essa característica da *Operação Ágata*, pra entender como seria o ambiente conjunto.

3.2 O ambiente conjunto na Ágata: a atuação das Forças Armadas

É importante destacar que, no âmbito da Operação Ágata, as Forças Armadas desempenham as suas atividades exercendo sempre Poder de Polícia⁵². “Nessas situações, as Forças Armadas atuam na ausência das polícias de segurança pública, dentro da sua atribuição subsidiária. Podem atuar em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo ou isoladamente” (FIGUEREDO, 2017, p. 66).

De acordo com o documento Doutrina de Operações Conjuntas MD 30-M-01, do Ministério da Defesa, a atuação das Forças Armadas nesse tipo de operação, como assim se caracteriza a Operação Ágata, ocorre por representação do Poder Nacional. Isto é, toda e qualquer ação deve ser de tal forma realizada em função da ação política, do objetivo previamente determinado pelo governo, a partir da percepção de que “os conflitos contemporâneos não admitem o emprego isolado de uma única FA. Assim sendo, a combinação dos meios e a convergência de esforços tornam-se indispensáveis” (BRASIL, 2011a, p. 18).

De maneira mais pontual, os níveis de operação que dizem respeito particularmente às Forças Armadas são o operacional e o tático. Uma vez que o operacional corresponde aos planos operacionais, encarregados aos Comandos Operacionais ativados, e o tático representa planos táticos e ordens de operações, responsabilidade que compete de forma mais específica às três Forças, a Marinha, o Exército e a Força Aérea (BRASIL, 2011a).

Tendo isso em vista, no nível operacional, a Operação Ágata, como a operação conjunta que é, deve ser desempenhada a partir da elaboração de um planejamento com base no Plano de Emprego Estratégico Conjunto das Forças Armadas. A partir deste planejamento é que serão delegadas as atividades correspondentes a cada uma das Forças. Só então no nível tático, após a expedição do Conceito Preliminar da Operação (CPO), através do qual se calculam as diretrizes, o emprego das tropas, e os riscos envolvidos, é quando os Comandantes das Forças podem desenvolver seus planos táticos e em seguida empregar frações de forças militares, de acordo com as suas capacidades (BRASIL, 2011a).

A lógica do Comando Operacional, no sentido de proporcionar a coordenação entre as Forças Armadas, busca fortalecer a logística da ação, o que remete ao “nível de competência que as FAs têm para desenvolver um conjunto de habilidades destinadas a prever e fornecer

⁵² “(...) é das Forças Armadas a responsabilidade de assegurar a lei e a ordem sempre que, por iniciativa de qualquer um dos três poderes constituídos, forem chamadas a intervir” (FIGUEREDO, 2017, p. 55). Neste caso, estão as Forças Armadas respaldadas pela Constituição Federal para atividades de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), como é o caso da ordem atribuída à essas para atuação na faixa de fronteira. Por isso, o desempenho de tal função caracteriza tais atribuições como subsidiárias, pois só são necessárias quando esgotados os meios inicialmente destinados à preservação da ordem pública.

quantidade, qualidade e entrega oportuna dos recursos humanos, equipamentos e serviços necessário para a preparação e emprego” (MD, 2016, *apud* FREIRE *et. al.*, 2017, p. 123, *tradução nossa*⁵³). Sendo assim, a partir do entendimento do quão fundamental a integração entre as Forças Singulares é, no que diz respeito ao campo logístico foi desenvolvido um Comando Logístico da Área de Operações (CLAO), cuja função mais importante envolve gerir a integração, a administração, e a supervisão dos órgãos participantes de uma operação.

Em 2012, durante a edição de número quatro da Operação Ágata, o órgão foi ativado, sendo responsável por coordenar as Forças. De acordo com Freire (*et. al.*, 2017), o comando teria surgido como um divisor de águas para a Ágata, uma vez que passou a proporcionar uma nova forma de planejamento logístico nas edições seguintes, afetando de forma positiva as ações militares. A partir do gerenciamento do CLAO medidas que evitassem ações isoladas começaram a ser intensificadas, os recursos passaram a ser melhores geridos, “assim evitando duplicação de esforços e antecipando possíveis contratempos logísticos (*tradução nossa*, p. 129)⁵⁴.

No entanto, apesar do propósito para o qual o Comando Logístico da Área de Operações foi desenvolvido ser bastante claro, ainda foi possível de se observar problemas relacionados à uma coordenação, de fato, dos esforços entre as três Forças Singulares. Como foi o caso da edição de número cinco da Operação Ágata, em Campo Grande, que se deparou com desafios relacionados ao reconhecimento da ausência de um envolvimento real por parte das três Forças (FREIRE *et. al.*, 2017).

A atuação das Forças Armadas nas operações conjuntas conta também com o apoio do Centro de Comando e Controle do Ministério da Defesa (CC²MD). Na teoria o órgão é responsável por acompanhar e gerenciar as operações militares conjuntas⁵⁵, além de conter dentro da sua estrutura o Centro de Operações Conjuntas e o Centro de Coordenação Logística e Mobilização (CCLM). A importância desse órgão se explica através da “sua capacidade de compartilhamento de informações nos níveis estratégico, operacional e tático, para contribuir com a formação de uma consciência situacional compartilhada e, também, permitir o adequado fluxo de ordens na cadeia de comando” (BRASIL, 2016a, p. 13).

“O incremento da complexidade do emprego das FA para a condução de Operações Conjuntas (...) exige pormenorizado planejamento, estrita delimitação de responsabilidades e

⁵³ “Logistical capacity entails the level of competence that the AFs have to develop a set of skills aimed to predict and provide quantity, quality, and timely delivery of the human resources, equipment, and services necessary for preparation and employment (MD, 2006, *apud* FREIRE *et. al.*, 2017, p. 123).

⁵⁴ “thus avoiding duplication of efforts and anticipating potential logistical mishaps” (FREIRE *et al.*, 2017, p. 129).

⁵⁵ Mas também as singulares (BRASIL, 2016a).

necessidade de um sistema de C² eficiente e integrado nos diversos níveis de decisão envolvidos nas operações” (BRASIL, 2016a, p. 33). Isto é, A troca de dados e informações, de maneira segura e ágil, entre as três Forças, bem como com o Ministério da Defesa, é elemento fundamental para a interoperabilidade num contexto de operação conjunta, logo entende-se a importância do Centro de Comando e Controle para a consecução da Operação Ágata, considerando a necessidade de intercambiar informações entre a Marinha, o Exército e a Força Aérea.

É importante levar em consideração que o que pode terminar acontecendo é que dado o cenário específico de cada uma das Forças, essas acabem por desenvolver soluções de Comando e Controle de maneira individual, o que leva ao baixo nível de interoperabilidade. Por isso a importância do Ministério da Defesa intervir para tentar centralizar as informações e gerar um padrão conjunto, além de dar apoio aos Comandos Operacionais ativados, em prol da interoperabilidade. A partir disso são desenvolvidos os Centros de Comando e Controle Temporários, para o caso de emprego das Forças Armadas em operações conjuntas (BRASIL, 2016a).

Ademais, cada um dos diferentes Comandos Militares, que, como visto, são responsáveis por uma área específica, contam com Grandes Unidades que fornecem estruturas de inteligência responsáveis por dar apoio nas operações, sendo estas Grandes Unidades “organizações militares com capacidade de atuação operacional independente, integradas por unidades de combate, de apoio ao combate e de apoio logístico” (MENDES, 2016, p. 36).

A forma como a Operação Ágata se configura, sendo responsabilidade do Ministério da Defesa e por envolver uma parte bastante significativa do território brasileiro, coloca as Forças Armadas numa posição de protagonismo, principalmente no que diz respeito às ações de planejamento e coordenação desta operação. Isto é, “a realização de operações como a Ágata amplia a oportunidade para que as Forças Armadas se consolidem como a ponte necessária para que o Estado intensifique sua presença e áreas remotas” (PIRES, 2013, p. 97).

Por outro lado, apesar de já existirem e também terem sido desenvolvidos novos centros de comando que buscam estabelecer, dar condições, e coordenar melhor a colaboração entre a Marinha, o Exército e a Força Aérea, existem condicionantes relacionados à realidade das próprias Forças Armadas, mas também a fatores externos, que dificultam a existência de uma interoperabilidade efetiva, fazendo com que, quando exista, essa seja em um baixo grau. Sendo assim, o próximo tópico se justifica na busca de um melhor entendimento desses desafios, na tentativa de responder a pergunta que guia esta monografia: Quais os desafios que

impedem a interoperabilidade entre as Forças Armadas de ser efetiva no âmbito das Operações Ágata?

3.3 O ambiente conjunto na Ágata: desafios à interoperabilidade

Quando se fala deste tipo de operação, que compreende o ambiente conjunto e interações, ainda mais no caso da Operação Ágata que abarca toda uma área de fronteira, é muito fácil de surgir problemas infraestruturais, culturais, estruturais, e orçamentários, que impactam diretamente na capacidade de interoperar.

Levando em consideração a capacidade de unidade de esforços como ferramenta principal da interoperabilidade, as Forças Armadas se deparam com esse grande desafio no contexto da Operação Ágata, as estruturas e culturas organizacionais que diferenciam entre si. São Forças que possuem interesses e vetores de ação próprios, e por isso a coordenação precisa ser fortemente buscada em prol da efetividade da ação. No entanto, este é ainda um problema muito presente na atuação conjunta entre as Forças Singulares, como afirmado pelo Major Pires (2013) “isso requer que nossos quadros estejam abertos a mudanças na forma de pensar, de planejar e agir”, fazendo menção à necessidade de se adaptar ao cenário conjunto de planejar e operacionalizar as operações priorizando a sinergia das ações.

Sendo assim, a questão cultural é entendida como um desafio à interoperabilidade, pois, ao se falar de unidade de esforço significa superar diferenças e integrar-se. Ao ponderar o território de fronteira, que apresenta diversas dificuldades infraestruturais relacionadas a matas fechadas, por exemplo, torna-se extremamente necessário que as Forças Armadas interajam e ajam de forma conjunta e coordenada, superando diferenças culturais e complementando suas diferentes capacidades, tendo o elemento comunicação um peso importante nesse contexto. Isso é, a cultura organizacional, quando transformada em um problema impacta diretamente a aproximação entre os entes no trabalho que deveria ser conjunto, tornando-se fundamental a tentativa de minimizar as diferenças existentes (FERREIRA, 2017).

Ao realizar uma análise a partir do aspecto doutrinário há um grande desafio para a interoperabilidade relacionado à capacidade de coordenar e sincronizar as ações das Forças, principalmente nas áreas de fronteiras dado a ênfase na Ágata, e inclusive no campo de comando e controle, que representa um dos mais importantes (PIRES, 2013).

O que se afirma é a necessidade de atualizar e melhorar as doutrinas e os conceitos. Por exemplo, quando se fala de interoperabilidade nos documento do Brasil nada é dito sobre

como desenvolver essa capacidade, são apenas apresentados conceitos. O que demonstra ser insuficiente para gerar e gerir o intercâmbio entre as forças.

De maneira semelhante à Doutrina da OTAN, não existem referências acerca de como gerir e desenvolver a capacidade de interoperabilidade, cuja única caracterização conceitual para além de suas aplicações é que ela pode se dar entre as forças, unidades, sistemas ou de maneira interagencial, conforme pode ser observado em operações conjuntas como a Ágata (PESSOA, 2017, p. 323).

Não há, de fato, na Doutrina referência a instituições ou estruturas que tornem possível o treinamento/adestramento conjunto das forças, muito menos mecanismos que possibilitem uma real sinergia entre as forças que compõem o Comando e Controle das operações conjuntas, ou que indiquem como os conhecimentos acerca do tema deverão ser efetivamente incorporados ao aprendizado dos oficiais. Isto surge a partir da percepção de que, por geralmente ocorrer em bases *ad hoc*, as operações conjuntas demandam um constante aprimoramento e permanente atualização de conhecimento. Não sendo como de fato ocorre. “Tanto a orientação do comando quanto a institucionalização na parte da formação não se encontram bem delineados, seja na Doutrina, seja em suas estruturas curriculares” (PESSOA, 2017, p. 325).⁵⁶

Ao analisar o caso específico da Operação Ágata, isso fica evidente e toma forma no Comando Logístico da Área de Operações, uma vez que se percebeu a partir de observações das edições quatro, cinco e seis, que a Doutrina não estava sendo amplamente compreendida muito menos aplicada da forma correta. “É muito clara a importância de melhorar a aplicação da doutrina do CLAO, especialmente nas ações de planejamento, coordenação, implementação e de controle das atividades de logística, por meio da integração e da racionalização dos esforços das Forças Componentes” (FREIRE *et. al*, 2017, p. 131)⁵⁷.

Outro desafio para a interoperabilidade relaciona-se com a questão financeira, uma vez que os cortes orçamentários constituem uma parte muito importante quando considerada a plena realização desta, uma vez que a escassez de recursos torna desafiadora a tarefa de conseguir desenvolver a capacidade de unidade de esforço de forma eficaz. E, com mais intensidade a partir de 2016, a Operação Ágata tem se deparado com dificuldades relacionadas à redução nos investimentos no orçamento do Ministério da Defesa desde 2013 (SILVA, 2017).

⁵⁶ No que diz respeito a existência de uma lacuna doutrinária, Carlos Eduardo Valle Rosa (2014), Coronel Aviador da Reserva da Força Aérea Brasileira, percebe o mesmo problema no documento básico que rege a forma da Força Aérea Brasileira empregar suas forças, e salienta que esse desafio doutrinário surgiu de forma particular durante edições da Operação Ágata. O Coronel reforça, inclusive, a importância da revisão conceitual e doutrinária no que concerne às operações conjuntas.

⁵⁷ “It is clearly important to work toward the improvement of the application of the CLAO doctrine, especially its actions of planning, coordination, implementation, and control of logistics activities, by integrating and streamlining the efforts of the Component Forces” (FREIRE *et. al*, 2017, 131).

Para ficar mais visível, uma dificuldade relacionada ao orçamento disponível diz respeito ao SISFRON. Pois, de acordo com Silva (2017, p. 25), com a implantação deste “a faixa de fronteira será monitorada por sistemas de radares terrestres e aéreos, trabalhando com centros de controle integrados com ferramentas decisórias mais precisas, dessa maneira o emprego das forças de reação se torna mais fácil e eficiente”.

Mas, por outro, lado é possível se enxergar um sucateamento do programa que dificulta a capacidade de integração entre os diferentes centros, logo, surgindo como um grande desafio à interoperabilidade, uma vez que centros de comando e controle bem coordenados impulsionam a possibilidade dos diferentes sistemas tornarem-se interoperáveis.

De forma geral, a *Ágata* é um tipo de operação que demanda um grande volume anual de recursos dado todo o seu aparato logístico, por isso a operação acontece de forma fragmentada, materializada nas pequenas edições com curto período de tempo, “mas as dificuldades financeiras para manutenção dessas atividades de saturação representam um problema efetivo para a prevenção e repressão do crime na fronteira” (PAIVA, 2016, p. 69).

O grande volume de recurso demandado está relacionado a uma maior quantidade de pessoas e equipamentos a serem utilizados nas ações militares considerando a extensão quilométrica das áreas de operações. No entanto, por, aparentemente, ser um valor dificilmente disponibilizado, a efetividade das edições é comprometida:

Durante a Operação *Ágata* de 2016, por exemplo, os militares não puderam contar com helicópteros para sobrevoar áreas consideradas suspeitas. Esses equipamentos são considerados essenciais para identificar plantações de drogas e suas rotas no interior da floresta, além de uma série de outras possibilidades que ele oferece para o controle efetivo de práticas ilegais na fronteira. Embarcações, combustíveis e manutenção adequada são elementos presentes na maior parte das reclamações expostas por profissionais (...) (PAIVA, 2016, p.73).

A partir de uma perspectiva voltada para o caráter interagência⁵⁸, tem-se percebido uma tendência de crescimento do número de agências participando desse tipo de operação a cada nova edição, demonstrando cada vez mais, por exemplo, a tentativa de articulação conjunta entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça, apontando no sentido de um interesse que tem crescido (SILVA, 2017).

Contudo, frente a esta perspectiva bastante otimista principalmente dado o cenário aqui tratado, é importante salientar que uma maior quantidade de agências interagindo no ambiente da Operação *Ágata* não significa dizer que a interoperabilidade também será acentuada, muitas vezes pelo contrário, uma vez que as dificuldades, concernentes aos

⁵⁸ Apesar do enfoque dessa monografia se concentrar no aspecto conjunto da Operação *Ágata*, achamos que convém visualizar brevemente a partir do aspecto interagência, uma vez que esse também é característica da Operação.

problemas de se relacionar entre os diferentes órgãos envolvidos, impactam diretamente na realização desta.

O que se percebe muitas vezes é que falta maior envolvimento do Centro de Operações Conjuntas e do Centro de Coordenação de Operações entre as outras agências, falta interação de fato. Tomando como exemplo a Operação Ágata 2, foi possível notar uma ausência de ações interagências, uma vez que essas foram realizadas pelos Comandantes das Divisões de Exército da Área de Operação PRATA, não foi possível de se notar um intercâmbio de informações. Faltou o aperfeiçoamento da estrutura que possibilitaria a coordenação entre as Forças Singulares e os órgãos de segurança pública, o CCOp (LUZ, 2012).

No caso da Operação Ágata 3, dois problemas importante evidenciados e relacionados a integração das forças diz respeito a “falta de um oficial especialista em Assuntos Cíveis, na célula do D9⁵⁹, dificultou as atividades de coordenação e interação dos Órgãos Federais e Estaduais com o Estado-Maior Conjunto” (LUZ, 2012, p. 51), bem como a “ausência de seminários e simpósios que proporcionem a interação entre estas diferentes instituições, além da possibilidade de “nivelar conhecimento” (ibid., p. 52).

Também se percebe que a única estrutura institucional para facilitar a colaboração interagências foi o CCOp, e no nível tático ela não cumpriu essa finalidade. Em decorrência disso, o controle e a sincronização das ações interagências foram realizados de forma deficitária, sem existência de uma estrutura organizacional que possibilitasse a melhoria da interação entre os participantes da operação (FERREIRA, 2017, p. 57).

Ainda relacionado a questões institucionais, entendeu-se que, no papel, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas seria o órgão responsável por gerir a coordenação entre as Forças e promover a força conjunta (BRASIL, 2014). No entanto, abre-se espaço para o questionamento sobre como isso seria possível uma vez que, no organograma do Ministério da Defesa, o EMCFA encontra-se no mesmo nível hierárquico dos Comandos das Forças.

Como pode ser observado na figura abaixo, o quadro cinza do lado direito da figura corresponde ao que seria o EMCFA no organograma do MD, apesar dos Comandos das três Forças estarem em baixo na figura, caracterizado pelos quadros cinza, verde e azul, a linha que denota o nível hierárquico demonstra ser o mesmo entre o EMCFA e os Comandos. Fazendo assim reascender a discussão sobre parquialismo e rivalidade interforças,

⁵⁹ “A estrutura do EMCj, durante as Operações Ágata, é composta por células temáticas (D2-Inteligência, D6-Comunicações, etc.), de modo que cada célula é composta por um interlocutor militar de cada Força, dando assim um caráter conjunto. Entre essas células, está a chama D9, que, conforme publicação do MD, está definida para receber a concentração das agências civis” (NETO, 2017, p. 29).

identificando mais um desafio, uma vez entendido que o EMCFA tem como objetivo a busca pela interoperabilidade e dar a capacidade necessário para a consecução da interoperabilidade.

Figura 4 – Organograma do Ministério da Defesa

Como por nós apresentado no primeiro capítulo, os Estados Unidos passaram por uma reforma no Departamento de Defesa decorrente de uma mudança legislativa de impacto direto na capacidade de produzir *jointness*. Assim, uma crítica que pode ser feita ao Brasil frente às dificuldades de interoperabilidade plena está também relacionada à ausência de ajustes institucionais que permitam uma melhor configuração do quadro organizacional, por exemplo. Entende-se que um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas no mesmo nível hierárquico dos Comandos das Forças possa gerar problemas, como os citados a cima, que atinjam diretamente a possibilidade de sinergia entre as Forças.

A cooperação entre as Forças pressupõe, então, a superação das dificuldades que sozinhas elas concentrariam, bem como a eficácia do uso dos recursos e investimentos públicos nestas, exatamente o que o conceito de interoperabilidade engloba. Contudo, e assim como apresentado pelo Ministério da Defesa (BRASIL, 2016a), a interoperabilidade no contexto das fronteiras brasileiras ainda apresenta um grau deficitário. Ou seja, apesar de existir a busca pela coordenação e integração dos órgãos, seu nível é ainda muito baixo e o seu aumento é idealizado pelos Ministérios, visualizando uma comunicação de fato entre os agentes envolvidos, além da importância de um desenvolvimento nos setores de Comando e Controle sentido à interoperabilidade.

Portanto, a busca pelo melhoramento das capacidades de integração que proporcionem operações conjuntas efetivas deve ser constante. A partir disso, há a tendência no sentido de uma maior coordenação entre as Forças Singulares, além da consequente necessidade de melhoramento também da Doutrina Militar Conjunta (PIRES, 2013).

Para sumarizar os desafios frente a interoperabilidade elencados até esse ponto, convém aqui realizar uma análise sobre alguns documentos disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União, pelos Ministérios da Defesa, da Integração Nacional, da Justiça e Cidadania, que tratam sobre as ações na faixa de fronteira de forma geral, além das operações conjuntas, mas que também trazem dados importante sobre a Operação Ágata, possibilitando visualizar melhor os problemas relacionados a coordenação entre as Forças Armadas, até mesmo com as outras agências governamentais.

Em um relatório elaborado pelo Ministério da Justiça e da Cidadania sobre o enfretamento ao tráfico de pessoas, correspondente aos anos de 2013, 2014, e 2015, foram apresentadas informações que mostram o esforço no sentido de aprimorar a capacidade de atuação conjunta das Forças Armadas no contexto apresentado, de combate aos crimes transfronteiriços bem como o tráfico de pessoas. Assim, no âmbito das edições 8, 9 e 10 da Operação Ágata, teriam sido realizadas reuniões conjuntas entre os diferentes comandos das

Forças Singulares, Marinha, Exército e Aeronáutica, além de contar também com representantes de órgãos e agências do governo. Em prol da realização do objetivo “ações integradas nas áreas de fronteiras” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA CIDADANIA, 2016).

No entanto, outros documentos analisados mostram como essas tentativas de coordenação não ocorreram sem dificuldade. No relatório anual de contas do ano de 2013, o Ministério da Defesa aponta a restrição orçamentária como tendo impacto direto nas operações conjuntas, bem como nas combinadas, além de atingir diretamente também as ações realizadas nas Áreas de Fronteira. Portanto, influenciando “a redução do nível de interoperabilidade das forças singulares, a restrição no emprego da doutrina de operações conjuntas e a redução da presença militar nas áreas de fronteira” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014, p.6), indicando uma maior dificuldade por parte do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas de realizar a manutenção necessária dessas operações.

Dentre os objetivos estabelecidos para esse mesmo ano, em caráter geral, no que diz respeito a aprimorar a capacidade de atuação conjunta e combinada das Forças Armadas, não se conseguiu alcançar 100% em todas as submetas, como, por exemplo, implantar centros de operações conjuntas, e realizar operações conjuntas a nível de adestramento das Forças. Fato esse associado à redução dos recursos destinados ao órgão (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014).

Em relação ao ano de 2014, no relatório anual de contas, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas apresenta, dentro das metas de ampliação da capacidade das Forças Armadas de agirem em conjunto, a realização de oito operações conjuntas, principalmente em prol do adestramento das Forças. No entanto, é alegado que, de forma geral, o alcance dessa meta de integração foi abaixo do esperado, uma vez que só seis operações foram realizadas, 75,5% do previsto (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015). Aqui podendo ser identificada uma dificuldade em relação a realizar uma maior quantidade de operações conjuntas que sirvam também como treinamento para esse tipo de ação, o que tem influencia direta na capacidade de unidade de esforço necessária para a efetividade da interoperabilidade.

De forma específica ao que diz respeito à temática das fronteiras, foi realizada em 2014, pelo Tribunal de Contas da União, uma auditoria operacional responsável por avaliar a efetividade do SISFRON, e em 2015 uma auditoria operacional relacionada a governança de políticas públicas a cerca do fortalecimento da Faixa de Fronteira, no exercício do ano de 2014. A partir da análise a cerca do SISFRON, programa cuja interoperabilidade entre as Forças Armadas na região de fronteira é um dos objetivos principais, percebeu-se que há uma incompatibilidade entre o propósito para o qual o sistema foi desenvolvido, sua magnitude, e

os recursos disponíveis para a sua realização. Falta, acima de tudo, um real acompanhamento e gerenciamento do programa, bem como uma definição clara da estratégia de cada órgão envolvido, provocando um aumento do risco de insucesso desse (TCU, 2014).

No que foi averiguado a partir do documento sobre a governança de políticas públicas para a Faixa de Fronteira, em um primeiro momento foi apresentado o cenário fronteiriço e, relatou-se que um das grandes desafios que surge para a sinergia das ações é a ausência de delimitações mais claras da função que cada Força, bem como cada agência, envolvida deverá desempenhar seu papel. O que conseqüentemente “não garante a rotina de ações coordenadas, independentes das demandas trazidas para as poucas reuniões que têm se realizado anualmente, nas quais se combinam os apoios necessários para as operações colocadas em práticas” (TCU, 2015a, p. 10). Além disso, não haveria também de fato regulamentação sobre como ocorre a atuação, no que diz respeito tanto às ações conjuntas quanto individuais, bem como relacionada aos períodos de realização, se permanentes, frequentes ou de maneira esporádicas:

Entendeu-se que no âmbito dessas Operações não ocorre exatamente a sinergia previamente afirmada, a atuação de fato integrada passa por uma série de dificuldades, bem como a união de esforços pressuposta pela interoperabilidade. Há, por outro lado, uma fragmentação das ações que deveriam ser integradas, isso ocorreria, mais uma vez, em razão da falta de uma “ordenação específica para as atividades de trabalho conjunto, geral e/ou setorizada, que contemple as responsabilidades dos órgãos envolvidos com a segurança na fronteira ao longo do tempo de forma contínua” (TCU, 2015a, p. 56).

Portanto, o que se recomenda por parte do relatório é a necessidade de cada vez mais serem efetuados treinamentos conjuntos e permanentes entre as Forças Armadas, especialmente para a situação de ação em prol da segurança pública, que corresponde ao rol dos crimes transfronteiriços, cuja principal função da Operação Ágata é justamente prevenir e combater (TCU, 2015a). É enfatizada também a importância de serem desenvolvidos relatórios que apresentem de forma clara os procedimentos realizados e os resultados das ações.

Em um segundo momento da auditoria realizada pelo TCU percebeu-se uma ausência grave que é justamente a falta do fornecimento de dados acerca das ações realizadas de forma integrada na região de fronteira. Ou seja, não há exatamente uma transparência que torne possível analisar de forma mais profunda os sucessos e as falhas dessas operações quando não são divulgados de forma suficiente informações e dados relacionados às atuações, às metas estabelecidas e aos resultados alcançados de forma conjunta (TCU, 2016).

Um relatório mais recente do Ministério da Integração Nacional, de 2017, também aponta a problemática da falta de relatórios, informações e avaliações formais e oficiais acerca das ações integradas na área de fronteira:

Em síntese, as principais percepções sobre as políticas do governo federal na Faixa de Fronteira, assinaladas na terceira etapa do referido relatório, são: inexistência de avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteiras; a ausência de um sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais na região; e a insuficiência dos mecanismos e instrumentos utilizados para se promover a comunicação e a prestação de contas da execução das políticas aplicadas à fronteira (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2017, p.2).

Evidenciando uma das maiores dificuldades desta monografia frente ao objetivo de realizar uma análise mais aprofundada dos desafios que surgem quando considerada a interoperabilidade entre as instituições envolvidas nas ações militares fronteiriças, é possível analisar um relatório do MD que apresenta alguns documentos e o seu grau de sigilo. Todos que se referem às edições da Operação Ágata ou resguardam caráter de reservado ou sigiloso, principalmente os que dizem respeito aos Planos e Operações Estratégicas dessas edições (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017). Entende-se que a razão por trás disso seja dificultar a acessibilidade às informações como forma de não ceder, às organizações criminosas, por exemplo dados importantes sobre como se organizam as Forças.

Para ilustrar o que está sendo dito aqui, é relevante ponderar a seguinte consideração trazida pelo TCU (2016) de que não é nem mesmo mencionado na página principal do Ministério da Defesa o Plano Estratégico de Fronteiras, em vez de uma seção totalmente dedicada ao programa, faz-se apenas uma breve menção em uma página sobre “Exercícios e Operações”, além de informações bem básicas do que seria a própria Operação Ágata. “Não foram encontradas outras informações sobre o PEF neste canal institucional e outras informações sobre a Operação Ágata só podem ser encontradas na imprensa em geral, com destaque para a agência privada de notícias Defesonet” (ibidem, p. 18).

Na última parte do relatório sobre a governança das políticas públicas para a Faixa de Fronteira enfatizou-se a necessidade de convergir as ações dos diferentes órgãos, de maneira conjunta e coesa, unindo esforços, pois só assim seria possível tornar os resultados produtivos e alcançar os objetivos comuns. Apontou-se também a importância de haver monitoramento e avaliação frequente das operações bem como dos resultados alcançados, para gerar fornecimento de dados e informações relevantes, uma vez que se percebe que “não há

avaliações formais, sistemáticas e periódicas sobre o desempenho integrado dos órgãos governamentais na área de fronteira” (TCU, 2016, p. 7).⁶⁰

É importante colocar que quando considerada a interoperabilidade no formato da operação conjunta, como acreditamos já ter ficado claro que é um dos casos da Operação Ágata, é importante levar em consideração que a Doutrina do país adotou uma base *ad hoc* e, por isso, a interoperabilidade aconteceria em menor grau. Ainda que, segundo Pessoa (2017, p. 329), “o potencial brasileiro para materializar um arranjo mais compreensivo, instituindo um modelo conjunto (...) perpassa dimensões que não correspondem apenas às operações conjuntas, mas a um arcabouço organizacional”, a busca por tentar aperfeiçoar a sua consecução não deve ser deixada de lado, com ênfase no arcabouço organizacional.

Portanto, entende-se a validade de compreender quais os desafios que surgem frente ao conceito de interoperabilidade, enxergando que a superação desses está muito mais relacionada à questão organizacional. Isto é parte-se do pressuposto de que o as doutrinas e políticas brasileira de Defesa precisam de ajustes para que se atinja um maior grau de interoperabilidade, dentro dos parâmetros brasileiros, é claro. Além do fortalecimento da confiança entre as Forças para que a interação se dê de forma mais proveitosa, principalmente por meio do consenso. Bem como diz respeito também a necessidade de direcionar mais recursos humanos, materiais e financeiros, para o conjunto de operações.

De forma a sumarizar todos os desafios que aqui foram apresentados, dado o contexto da Operação Ágata, convém destacar a seguinte citação:

Fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços conjuntos, haja vista conflitos de competências, jurisdições e atribuições; disputadas partidárias pelo controle de ministérios, órgãos e entidades, as quais se somam aos respectivos interesses e ditam os rumos a serem seguidos, muitas vezes conflitantes; competições orçamentárias; busca de metas individuais das organizações, fato que, por si só, não raras vezes, vem de encontro às necessidades ou objetivos das demais parceiras; dificuldades de ajustamento mútuo, em face das configurações de estruturas estabelecidas em todos os níveis; fricções de cargos e carreiras; e até mesmo barreiras de ordem interpessoal (TCU, 2015b, p. 2)

Apesar da análise do relatório se dar de forma mais geral sobre o ambiente interagência, é possível perceber diversos desafios que se encaixam no contexto também das Forças Armadas, e não se dão de forma isolada, é um conjunto que têm impacto direto na efetividade da interoperabilidade. Como, por exemplo, os conflitos de competências, quando não fica bem delimitado o que cada uma vai desempenhar de acordo com suas capacidades; o que implica na possibilidade de surgimento de objetivos e ações divergentes; as competições

⁶⁰ A partir das considerações feitas pelo TCU, foi então que o decreto que instituiu o PEF foi revogado e estabeleceu-se o PPIF, onde passou a haver uma maior participação por parte do órgãos de inteligências nas ações de fronteira (NETO et. al, 2017).

entre as Forças Singulares, principalmente relacionadas às diferentes culturas de cada uma delas. Fatores que podem vir a prejudicar a unidade de esforços, bem como a sinergia, a sincronização das metas, gerando, por outro lado, fricções entre as Forças.

Por fim, levando em consideração o que se entende por interoperabilidade dentro do entendimento brasileiro, convergindo bastante com outros conceitos, como o da OTAN e o dos Estados Unidos, e retomando o que foi apresentado no capítulo anterior, percebe-se que a capacidade das forças militares nacionais de operarem efetivamente de forma conjunta ainda é bastante exígua, dadas as diferenças entre a doutrina e a prática, além dos problemas institucionais. Isto considerando que a interoperabilidade pressupõe a troca de informações como elemento importante para a redução dos custos e aumento da eficácia das missões militares, um contexto onde a busca por prestígio, as diferenças institucionais, e a escassez orçamentário se fazem presentes tende a limitar a capacidade de interoperar das Forças Armadas e o alcance da efetividade das operações conjuntas.

É complicado falar de otimização de recursos, sejam humanos, materiais ou financeiros, quando faltam. Além disso, a partir do que foi percebido, falta também padronização dos procedimentos, melhor entendimento da doutrina, e, de fato, uma unidade de esforços entre os sistemas, os Comandos, e as diferentes Forças. Os desafios apresentados resumem bem o que dificulta a interoperabilidade de ser efetiva entre as Forças Armadas, de forma geral, mas também de forma específica no contexto de fronteira em que se insere a Operação Ágata.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do cenário de novas ameaças que a conjuntura global apresenta, novas formas de cooperação militar foram sendo conceitualmente desenvolvidas e aprimoradas ao longo dos anos, solicitando combinação e coordenação. As concepções por trás das operações conjuntas, combinadas e interagências englobam um entendimento que pressupõe a integração de forças diferentes de modo a se complementarem e levarem ao resultado almejado, o objetivo político de uma (ou mais) nação.

Considera-se que todo país que possua a sua própria estratégia de defesa tenha para cada uma dessas modalidades uma doutrina. No entanto, o entendimento sobre estas pode acabar sendo mais geral e convergindo. Como é o caso dos Estados Unidos e do Brasil, em que o segundo baseia a sua doutrina de planejamento e atuação de acordo com o que os documentos do primeiro nos apresentam. Ao falar sobre os Estados Unidos pretendeu-se entender justamente as diferenças, uma vez que ambos países possuem particularidades que tornaram o processo de *jointness* distinto para cada um, mas também considerando que o Brasil tem como referência a concepção doutrinária desse país. Enxergou-se que eventos relacionados à realidade dos EUA foram fundamentais para a interoperabilidade, como, por exemplo, a reforma institucional⁶¹ de 1986 no Departamento de Defesa, enquanto que no Brasil percebe-se problemas relacionados à realidade organizacional.

A interoperabilidade é o conceito basilar que se faz necessário em todos os tipos de operações aqui explorados, além de surgir como um desafio por demandar um alto nível de coordenação para ser efetivo. Direta ou indiretamente, a importância deste se coloca quando são abordadas as modalidades de operação. Isto porque o princípio abarca o cerne do funcionamento destas operações, que é a capacidade de integrar forças e agir verdadeiramente em conjunto. Assim, na ausência ou fraqueza deste elemento central, a probabilidade de êxito das missões é ameaçada consideravelmente.

Contudo, apesar de serem similares em alguns aspectos, de forma particular cada tipo de operação concentra características, vantagens e desafios próprios, principalmente por serem empregados em ambientes e ocasiões específicas. Sem serem diferentes de outros países, as Forças Armadas do Brasil se deparam com essas dificuldades, muito relacionadas aos problemas estruturais.

Entender como funciona a percepção brasileira sobre cada uma dessas modalidades, bem como o que os documentos do país trazem a respeito da temática das vulnerabilidades

⁶¹ Apesar da gestão de defesa não ser objeto de estudo dessa monografia, devido ao recorte por nós realizado, entende-se a relevância de compreender o aspecto voltado para o institucional.

fronteiriças, deu margem para que o caso desta monografia, a Operação Ágata, fosse aqui ganhando materialização, bem como os desafios correlacionados. O Brasil, a partir de documentos desenvolvidos pelo Ministério da Defesa, possui doutrinas específicas que regem os diferentes tipos de operações. No entanto, uma série de desafios surge para fazer frente à possibilidade de eficácia destas operações bem como à chance da interoperabilidade pretendida ser plena.

Ao adensar nos documento de defesa do Brasil foi possível de se perceber que a temática das fronteiras é abordada, mas não de uma forma prioritária nem mesmo aprofundada como o debate requer. Desde a Política Nacional de Defesa até a Estratégia Nacional de Defesa é notável uma postura bastante diplomática do Brasil no que diz respeito à segurança da região, por mais que em alguns momentos seja citada a importância da articulação das Forças Armadas nas fronteiras muito pouco ou nada se fala sobre a importância da interoperabilidade. O que precisa ser entendido é que para fazer frente a este cenário cooperativo e diplomático, uma rede de crimes se articula e torna a estabilidade do país suscetível a ilícitos transnacionais.

O que se supõe da criação em 2011 da Operação Ágata é justamente a congregação de esforços conjuntos e interagência, no sentido de prevenir e combater ilícitos ao longo da faixa de fronteira brasileira, de modo a reduzir custos e maximizar a eficácia, tendo como base o conceito de interoperabilidade.

Como forma de responder a pergunta que guia essa monografia, chegamos à conclusão de que os desafios que existem para a capacidade de unidade de esforços entre as Forças Armadas se relacionam e são desde o fator cultural que caracteriza cada Força Armada de forma individual, até toda uma questão doutrinária que demonstra ser insuficiente, principalmente em ditar como se fazer e clareza sobre quem fazer o quê. Além dos desafios relacionados aos recursos disponíveis, que na maioria das vezes dificulta o processo de sinergia, seja pelo sucateamento de programas, seja pela falta de equipamentos ou efetivo, bem como a ausência de relatórios sobre as edições anteriores, que acaba por provocar a falta de dados e informações que permitam chegar a conclusões sobre onde melhorar para melhor coordenar as ações e aumentar em algum grau a interoperabilidade. E também desafios relacionados aos aspectos institucionais, como o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas estando em mesmo grau hierárquico dos Comandos das Forças.

Contudo, apesar de todos os problemas que surgem frente ao objetivo de interoperar, a Operação Ágata continua sendo uma das principais ferramentas de presença do Estado na região de fronteira. Percebe-se que muito pode ser ainda melhorado, a nível federal, mas

também a nível institucional dentro das próprias Forças Armadas, bem como nas agências governamentais. Portanto, as adversidades aqui pontuadas não invalidam o propósito para o qual a Ágata foi desenvolvida, mas sim mostram que ajustes precisam ser realizados para que o ambiente da Operação seja de fato bem explorado e aproveitado.

Para concluir, afirmamos haver pertinência na realização da Operação Ágata, como tentativa do Estado tornar-se presente em áreas mais difíceis, bem como no adensamento do debate sobre a sua execução, além de contribuir para o amadurecimento do que seriam operações conjuntas e interagências no Brasil. Por fim, enxergamos alguma relevância por trás do esforço realizado nesse trabalho que acreditamos contribuir em alguma medida com os estudos e reflexões acerca do tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Sérgio L. C. *A coordenação civil-militar nas operações de paz e o Brasil: algumas considerações*. Rev. Bra. Est. Def. v. 3, nº 2, jul/dez, 2016, p. 25-39.
- BARRENTO, Martins. *Alguns comentários sobre forças multinacionais*. Pontevedra: XI Jornada CESEDEN-IDN. Junho, 1993.
- BELLINTANI, A.; LIRA, A. **Amazônia: defesa e segurança de região prioritária**. Revista Eletrônica da ANPHLAC, nº. 16. P. 6-25, jan./jul. 2014.
- BRANDS, Hal. **Thrid-Generation Gangs and Criminal Insurgency in Latin America**. Small Wars Journal, 2009.
- BRASIL. Decreto nº. 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a política de defesa nacional, e dá outras providências**. Brasília, DF, jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.
- _____. Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. **EB20-MC-10.201. Operações em Ambiente Interagências**. 1ª edição. Brasília, 2013.
- _____. _____. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012c.
- _____. _____. _____. **EB20-MF10.102. Manual de Fundamentos**. 1ª edição. Brasília, 2014a.
- _____. _____. **Conceito de Operações do Sistema Militar de Comando e Controle**. 1ª edição. Brasília, 2016a.
- _____. _____. **MD30-M-01. Doutrina de Operações Conjuntas**. 1ª ed. Brasília, 2011a.
- _____. _____. **MD33-M12. Operações Interagências**. 2ª edição. Brasília, 2017a.
- _____. _____. **MD34-M-01. Manual de Logística para Operações Combinadas**. 1ª ed. Brasília, 2001.
- _____. _____. **MD35-G-01. Glossário das Forças Armadas**. 5ª edição. Brasília, 2015.
- _____. _____. Pirassununga: XV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, 2018. 7 e 8 slides. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/1IsQGyTCIVAn4EYUKm-nYKUttuFO-f1TK>>. Acesso em: 03 de setembro de 2018.
- _____. _____. **PORTARIA No 316/MD**. Brasília, 2012a.
- _____. Presidência da República. Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011. **Institui o Plano Estratégico de Fronteiras**. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 8 de junho de 2011b.
- _____. _____. Decreto nº 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. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 16 de novembro de 2016b.

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

_____. _____. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. **Altera a Lei Complementar nº 97, 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.** Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2 de setembro de 2004.

_____. _____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 97, 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 disciplinas as atribuições do Ministro de Estado da Defesa,** Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 25 de agosto de 2010.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 18 de agosto de 2018.

CAMPOS, Wilson da Rosa. **As operações interagências na Copa do Mundo de 2014 no Recife.** A Defesa Nacional, 1º quadrimestre de 2017.

CRAGG, Anthony. **The combined joint task force concept: a key component of the Alliance's adaptation.** NATO Review. Webedition. No. 1 – July 1996. Vol 44. Pp. 7-10. Disponível em: <<https://www.nato.int/docu/review/1996/9604-2.htm>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2018.

COSTA, M.; BAESSO, A.; MUSSI, C. Abertura. In: **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública.** Brasília: IPEA. Vol 2. Capítulo 2. 276 p. 2017.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Recursos para sistema de monitoramento de fronteira não estão garantidos.** Disponível em: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/sisfron-recurso-para-monitoramento-de-fronteira-nao-esta-garantido/?pdf=27064>>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras.** Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em: 08 de abril de 2018.

_____. **Comando de Operações Terrestres: organização, adestramento de tropa, doutrina, operações, atividades subsidiárias, aviação e segurança, e missões de paz.** Revista Verde-Oliva. Brasília-DF. Ano XLI. Nº 222. Dezembro, 2013.

FARIA, P. A. **A integração das Forças Armadas brasileiras: uma análise da elaboração curricular dos cursos de Comando e Estado-Maior.** 2014. 146f. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais – Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, 2014.

FERREIRA, Marcos Alan Fagner dos Santos. **A política de segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira nos pós 11 de setembro:** Uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro. 2010. 413 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

FERREIRA, Spencer D. **O emprego dos órgãos de inteligência em operações em ambiente interagências na faixa de fronteira.** Rio de Janeiro: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Dissertação de Mestrado – Mestre em Ciências Militares. 2017.

FIGUEREDO, Safira Maria. **Operação Ágata: o poder de polícia das Forças Armadas.** 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá - Mato Grosso do Sul, 2017.

FREIRE, Luiz Tirre, *et al.* **Ágata Operations: lessons learned from the logistics command.** In: RICCO, Maria Filomena Fontes. *Culture and Defence in Brazil: an inside look at Brazil's aerospace.* Routledge, 2017.

GREENERT, Jonathan. ***Navy perspective on Joint Force Interdependence.*** Joint Force Quarterly, 76, 1st Quarter, 2015.

HÜBNER, Marco Roberto Weber. **Fronteiras do Brasil:** a busca pela integração e interoperabilidade das políticas governamentais. 2015. 134 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso - Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

JOHNSON, Justin T. **2017 NDAA: define the Goldwater-Nichols problem before trying to solve it.** The Heritage Foundation: Issue Brief, nº. 4593. July 12, 2016.

JOULWAN, George. **Doctrine for Combined Operations.** National Defense University: Institute for National Strategic Studies. Washinton D.C.: JFQ Forum. Winter 1996-1997.

KEITHLY, David M.; STEPHEN, Perris P. ***Aufgastaktik, or Directive Control, in Joint and Combined Operations.*** Parameters, U.S. Army War College Quarterly. *Auftragstaktik* Autumn, 1999. Pp. 33-118.

- LAMPE, Klaus von. **Organized Crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance.** John Jay College of Criminal Justice, City University of New York. 1961.
- LAUDERCY, Cel Inf Av.. **Ilícitos Transnacionais e suas Implicações para a Defesa Nacional.** In: Escola Superior de Guerra – Centro de Estudos Estratégicos. Ilícitos Transnacionais e suas Implicações para a Defesa Nacional. 15 de julho de 2015.
- LUZ, Newton C. B. **Operações Interagências: uma abordagem estratégica.** Escola Superior de Guerra: Rio de Janeiro. 2012. Monografia. 70 p.
- MENDES, Paulo Ubirajara. **Operações Ágata no Arco Sul do Brasil: uma análise sob a lente da inteligência.** Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, n. 11, dezembro 2016.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. **Anexo II ao Relatório de Auditoria de Contas nº 66/2014/Geaud/Ciset-MD, de 19/8/2014. Secretaria de Controle Interno.** Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Agosto, 2014.
- _____. **Organograma do Ministério da Defesa.** Atualizado em 13 de setembro de 2018b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/estrutura/organograma.pdf>>. Acesso em 17 de outubro de 2018.
- _____. **Relatório da Auditoria Anual de Contas – Exercício de 2014. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).** Setembro, 2015.
- _____. **Rol das informações Desclassificadas nos últimos doze meses.** 2017.
- _____. **Serviço de Informações ao Cidadão.** NUP 60502.000941/2018-51. 2018a.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA CIDADANIA. **9º Relatório de Monitoramento. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.** 2016c. 587 slides.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Resposta ao Tribunal de Contas da União. 59204.005377/2016-87.** 2017.
- MOON, Terry et al.. **The what, why, when and how interoperability.** Defense & Security Analysis. Vol. 24, No. 1, pp. 5-17, March 2008.
- NETO, José Carlos de Araujo. **Cooperação Interagências para a Segurança de Faixa de Fronteira.** 65f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, Belém – PA, 2017.
- NETO, José C. et al. **Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira.** Rev. Bras. Est. Def. v. 4, nº 2, jul/dez. 2017, p. 241-262.
- NEVES, Alex; et al. **Segurança Pública nas Fronteiras: Arco Central.** Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. 2016a.

_____. **Segurança Pública nas Fronteiras: Arco Norte.** Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. 2016b.

_____. **Segurança Pública nas Fronteiras: Arco Sul.** Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. 2016c.

_____. **Segurança Pública nas Fronteiras: diagnóstico socioeconômico e demográfico.** Ministério da Justiça e Cidadania. 2016d.

PAIVA, Luiz Fábio Silva. **As dinâmicas do monopólio da violência e do controle em um território transfronteiriço e amazônico.** Tempo da Ciência, Toledo, v. 23. N. 46, p. 60-79, jul./ dez. 2016.

PESSOA, Tamiris S. **A formação de oficiais e as operações conjuntas: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa.** Porto Alegre: UFRGS. Obtenção do título de doutora no programa de pós-graduação em estudos estratégicos internacionais. 2017.

PESSOA, Tamiris S; FREITAS, Marco T. D. **A adoção do modelo joint: reflexões sobre implicações no modelo brasileiro.** R. Esc Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 203-220, jul./dez. 2015.

PIFFER, Marcus. V. P. D. **Operações Conjuntas: desafios à integração no nível operacional.** 2014. 129f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, título de Mestre em Ciências Militares. Rio de Janeiro, 2014.

PION-BERLIN, David. **Military Missions in Democratic Latin America.** United States: University of California. Palgrave Macmillan. 2016.

PIRES, Major André Bou Kather. **Operação Ágata: a realidade do ambiente interagências.** Doutrina Militar Terrestre. Julho a Setembro. 2013.

QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi de. **Crime organizado no Brasil: comentários à Lei nº 9.034/95: aspectos policiais e judiciários: teoria e prática.** São Paulo: Iglu, 1998. P. 192.

RAZA, Salvador. **Cooperação interagências: porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?** Brazilian Journal of International Relations. Edição Quadrimestral, vol. 1, edição nº 1. 2012.

REIS, Márcio Roberto Coelho dos. **Política de Segurança e Defesa do Estado Brasileiro na América do Sul: a Tríplice Fronteira como estudo de caso.** In: IV SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA "SANTIAGO DANTAS", 1984-9265, 2013, Campinas. **Anais.** Campinas: San Tiago Dantas, 2013. p. 1 - 12.

- RESDAL. **A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean**. Brasil. 2016. Disponível em: <https://www.resdal.org/ing/assets/atlas_2016_ing_completo.pdf>. Acesso em: 19 de setembro de 2018.
- ROBINSON, Major Charles Wm. **Panama: military victory, interagency failure: a case study of policy implementation**. Monograph – School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth. Kansas, 1993.
- ROCHA, Márcio. **Ilícitos Transnacionais e suas Implicações para a Defesa Nacional**. In: Escola Superior de Guerra – Centro de Estudos Estratégicos. *Ilícitos Transnacionais e suas Implicações para a Defesa Nacional*. 15 de julho de 2015.
- ROSA, Carlos Eduardo Valle. **ESTRATÉGIA DE CONTROLE AÉREO - REVISANDO A DOCTRINA BÁSICA DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**. In: PODER AERESPACIAL E ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DE SEGURANÇA E DEFESA, 2014, rio de janeiro. ANAIS V SEMINÁRIO DE ESTUDOS. RIO DE JANEIRO: UNIFA, 2014.
- RETIS. **Faixa de Fronteira: situação geográfica dos municípios de fronteira – 2003**. Universidade Federal do Rio de Janeiro: Grupo Retis. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/pesquisa/limites-e-fronteiras-internacionais/faixa-de-fronteira-situa%C3%A7%C3%A3o-geogr%C3%A1fica-dos-munic%C3%ADpios-de-fronteira-2003/>>. Acesso em 24 de outubro de 2018.
- SANTOS, Carlos H. A. **Interoperabilidade: um desafio contínuo em operações conjuntas**. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. 2009.
- SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **Segurança Internacional e Novas Ameaças: a securitização do narcotráfico na fronteira brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013.
- SILVA, Eduardo Caldeira de Lima e. **Cooperação Interagências no Combate ao Tráfico Internacional de Drogas: contribuições da operação Ágata no âmbito da fronteira brasileira Arco-Sul**. 2017. 48 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Bacharel em Relações Internacionais, Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 2017.
- SLOAN, Elinor C. **Military Transformation and Modern Warfare: a reference handbook**. Westport: Praeger Security International, 2008.
- SLOAN, Elinor C. **Modern Military Strategy: an introduction**. London and New York: Routledge, 2012. Chapter 4.
- SOBREIRA, Carlos. **O Apoio Logístico a Operações Conjuntas e Combinadas. Implicações para o actual sistema logístico**. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares. Dez. 1999.

SOUZA, S.; GARCIA, D. **A abordagem interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON)**. UNIEURO, Brasília, nº. 14. 2014, pp. 88-016.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The annual assessment of global military capabilities and defence economics**. The International Institute for Strategic Studies. 2013.

_____. **The annual assessment of global military capabilities and defence economics**. The International Institute for Strategic Studies. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 009.062/2015-7**. Relatório de auditoria. 2015b.

_____. **TC 014.387/2014-0**. Relatório de auditoria. 2015a.

_____. **TC 020.053/2015-0**. 2016.

_____. **TC 025.650/2014-9**. Relatório de Auditoria. 2014.

UNITED NATIONS. **United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto**. Viena: United Nation Office on Drugs and Crime. 2004.

UNITED STATES. Department of Defense. *Doctrine for Joint Operations*. Washington, D. C., 1995.

_____. _____. **JP 3-08 Interorganizational Cooperation**. Washington D.C.. Outubro, 2016.

_____. _____. **JP 3-16. Multinational Cooperation**. Washington D. C.. Julho, 2013.

_____. _____. *Joint Operations*. Virginia. 2017.

_____. Department of the Army. Washington D.C. No. 8-42. Outubro, 1997.

VIDEIRA, Antonio C. **Crimes transfronteiriços**. Brasília – Distrito Federal. 2015. 55 slides.

VITALE, Michael C. *Jointness by design, not accident*. JFQ. Outono, 1995.

WACHHOLTZ, Matias Ferreyra. **Autonomia e integração em defesa no Globo Árabe: a força combinada "escudo da Península" e a projeção de uma "OTAN árabe"**. In: ENCONTRO ABRI, 6., 2017, Belo Horizonte. Anais eletrônicos. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2017. p. 1 - 11. Disponível em: <[http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499740908_ARQUIVO_Autonomi eIntegracaoemDefesanoGolfoarabico.pdf](http://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499740908_ARQUIVO_Autonomi%20e%20IntegracaoemDefesanoGolfoarabico.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2018.

WILLIAMS, Phil. **Transnational Criminal Networks**. In: ARQUILLA, J; RONFELDT, D. *Networks and Netwars: the future of terror, crime and militancy*. Washington: NDU Press, pp. 61 – 97. 2001.

ZAIA, Sophia. **As Operações Ágata**. Conjuntura Global, Curitiba, Vol. 2, n. 3 jul./set., 2013, p. 173-180.