

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC RODRIGO REIS DE FARIA

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS:

uma investigação sobre a aplicabilidade do Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa na coordenação e cooperação da Operação Ágata Arco Sul-Sudeste em 2021

Rio de Janeiro

2023

CC RODRIGO REIS DE FARIA

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS:

uma investigação sobre a aplicabilidade do Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa na coordenação e cooperação da Operação Ágata Arco Sul-Sudeste em 2021

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG(RM1) Luís F. N. Pompeu

Escola de Guerra Naval

Rio de Janeiro

2023

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

ASSINATURA PELO GOV.BR
(LOCAL DA CHANCELA)

AGRADECIMENTOS

À oportunidade de desenvolver esta monografia sobre as operações interagências. Foi uma jornada de aprendizado significativa e enriquecedora, permitindo-me explorar conceitos e abordagens teóricas essenciais para compreender os desafios e oportunidades enfrentados nesse contexto.

À minha esposa Gisele da Silva Castro de Faria e meus filhos Milena e Davi, pelo amor, cuidado e paciência dispensados durante a realização deste trabalho, compreendendo os momentos difíceis da minha ausência, respeitando e me auxiliando na dedicação aos estudos que o Curso requer.

À minha mãe Ruth, por me oferecer uma base sólida e estar ao meu lado desde o início desta jornada. Seu apoio e incentivo foram essenciais para que eu pudesse superar os desafios e alcançar meus objetivos.

Ao meu querido pai Roberto, que já não está mais presente, pelo seu amor, orientação e excelente criação proporcionada. Embora sinta sua ausência todos os dias, dedico esta monografia a ele, honrando sua memória em cada conquista alcançada. Suas lições continuam a me guiar, e sou grato por tudo que ele representou em minha vida. Descanse em paz.

Ao Capitão de Mar e Guerra (RM1) Luís F. N. Pompeu, meu orientador, pelos precisos ensinamentos e oportunos conselhos ao longo da jornada de dedicação a esta pesquisa.

Enfim, mas não menos importante, agradeço a Deus a minha existência e a saúde de que desfruto para continuar minha caminhada.

“Unir-se é um bom começo, manter a união é um progresso, e trabalhar em conjunto é a vitória”

Henry Ford

Empresário (1863-1947)

RESUMO

Esta monografia visa a coordenação de operações interagências no contexto das forças de segurança e agências governamentais, verificando se o "Manual MD33-M-12" do Ministério da Defesa brasileiro oferece uma estrutura adequada para a realização dessas operações. O estudo inicia com uma revisão bibliográfica que aborda os conceitos teóricos das operações conjuntas e interagências, além de analisar o alinhamento do "Manual MD33-M-12" com a doutrina norte-americana. A pesquisa utiliza a operação Ágata Arco Sul-Sudeste, ocorrida em 2021, como estudo de caso, conduzindo entrevistas com participantes diretos da coordenação para avaliar a efetividade da estrutura interagências proposta pelo manual. As conclusões destacam a necessidade de reformulações e de uma maior integração laboral diária entre as agências, visando alcançar a coesão e coordenação necessárias para o sucesso das operações interagências. O estudo enfatiza a importância de um planejamento eficiente, uma gestão de informação adequada e a construção de relacionamentos sólidos para superar os desafios enfrentados e aproveitar as oportunidades de colaboração entre as diversas instituições envolvidas.

Palavras-chave: Operações Interagências. Relações Interagências. Cooperação. Operação Ágata. Manual de Operações Interagências.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIn	Agência Brasileira de Inteligência
AMO	Área Marítima de Operações
CRI	Capacidades Relacionadas à Informação
COp	Célula de Operações
C ³ M	Centro de Coordenação Civil-Militar
CCOp	Centro de Coordenação de Operações
Com8 ^o DN	Comando do 8 ^o Distrito Naval
ComGptPatNavSSE	Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-Sudeste
C3I	Comando, Controle, Comunicações e Inteligência
C ²	Comando e Controle
CESPORTOS	Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CRFB	Constituição Federal do Brasil
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CIMI	Cooperação Civil-Militar
CCCOPI	Curso de Coordenação e Planejamento Interagências
DoD	Department of Defense
DPF	Departamento de Polícia Federal
DEA	Drugs Enforcement Administration
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EBA	Estágios Básicos de Abordagem
FF-SP	Fundação Florestal do Estado de São Paulo

GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GPORT	Guarda Portuária de Santos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
JIATF-South	Joint Interagency Task Force-South
JTF	Joint Task Forces
NEPOM	Núcleos Especiais de Polícia Marítima
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PEECFA	Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas
PF	Polícia Federal
PMSP/BAEP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
PMPR	Polícia Militar do Estado do Paraná
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
RFB	Receita Federal do Brasil
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SSP-SP	Secretaria de Segurança Pública de São Paulo
SSP-PR	Secretaria de Segurança Pública do Paraná
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	10
2.1	Operação Interagências.....	10
2.2	Teoria das Relações Interagências.....	12
2.3	Doutrina Estadunidense.....	18
3	ASPECTOS LEGAIS DA POLÍTICA DE FRONTEIRAS E A ANÁLISE DOS MANUAIS DE OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS (EB70-MC-10.248 E MD33-M-12)	22
3.1	Aspectos legais da Política de Fronteiras.....	22
3.2	O Manual EB70-MC-10.248.....	25
3.3	Análise comparativa da Estrutura do Manual MD33-M-12	31
4	A APLICAÇÃO DO MD33-M-12 NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS	37
4.1	A Operação Ágata e sua relevância no contexto das Operações Interagências.....	37
4.2	Aplicação do Manual MD33-M-12 e da Teoria das Relações Interagências.....	39
5	CONCLUSÃO	44
	REFERÊNCIAS	48
	APÊNDICES	52

1 INTRODUÇÃO

Com o encerramento da Guerra Fria (1947-1989), muitos debates teóricos antecipavam o declínio dos grandes confrontos entre as nações. A disseminação da democracia liberal¹ gerava expectativas de um período de paz no horizonte. No entanto, essa visão não se tornou realidade, e a emergência de novas ameaças fez com que os Estados ficassem em estado de vigilância novamente. Entre essas ameaças, o narcotráfico se apresenta como uma das mais perigosas. A partir daí, a luta começou a ser travada contra entidades não estatais, compreendidas como organizações criminosas de grande porte e com enorme poder financeiro.

Diante desse cenário de novas ameaças e a necessidade de combate a organizações criminosas não estatais, a colaboração entre diversas instituições se tornou cada vez mais essencial. Nesse contexto, as operações interagências² surgem como um instrumento-chave para lidar com essas crises.

As operações interagências são um componente crítico da gestão de crises, segurança e defesa em âmbito nacional e internacional. Elas envolvem a cooperação e coordenação entre diversas agências governamentais, organizações não governamentais e outros atores para enfrentar desafios complexos e multifacetados. No Brasil, uma das operações interagências de maior relevância é a Operação Ágata, cujo objetivo³ aprimorar a segurança nas áreas de fronteira e combater atividades ilegais, como tráfico de drogas, armas e contrabando.

Nesse contexto, o Manual de Operações Interagências do Ministério da Defesa “Manual MD33-M-12” é um documento fundamental, pois estabelece as diretrizes e procedimentos que orientam a condução dessas operações (BRASIL, 2017c). A análise da sua adequação e efetividade é essencial para garantir o sucesso das ações interagências, como a Operação Ágata.

¹ Sistema político baseado não apenas em eleições livres e justas, mas também no Estado de direito, na separação dos poderes e na garantia das liberdades fundamentais, tais como a liberdade de expressão, de religião, de reunião e de propriedade (ZAKARIA, 1997, tradução nossa). No original “Liberal democracy - a political system marked not only by free and fair elections, but also by the rule of law, a separation of powers, and the protection of basic liberties of speech, assembly, religion and property”.

² Quando as Forças Armadas interagem com outras agências unificando interesses e esforços para a consecução de objetivos convergentes ao atendimento de uma demanda do Estado (BRASIL, 2017c).

³ Ministério da Defesa. Operação Ágata. Brasília: Ministério da Defesa, 2018.

O objetivo principal desta pesquisa é examinar se o “Manual MD33-M-12” oferece uma estrutura adequada para as operações interagências, em comparação com a teoria das relações interagências, e avaliar se as diretrizes e os procedimentos descritos no manual estão sendo aplicados pelas agências envolvidas nessas operações.

No presente estudo, têm-se como objetivos específicos a identificação dos principais elementos da teoria das relações interagências, a descrição da estrutura do “Manual MD33-M-12” e sua evolução ao longo do tempo, a comparação entre a estrutura do “Manual MD33-M-12” e a teoria das relações interagências, bem como a avaliação da sua aplicação nas Operações Interagências, com enfoque especial na Operação Ágata.

Dessa maneira, o propósito desta dissertação é analisar como o “Manual de MD33-M-12” se alinha com a teoria das relações interagências. De modo a empreender essa análise, a questão central desta pesquisa é avaliar se o “Manual MD33-M-12” oferece uma estrutura adequada para as operações interagências.

A pesquisa é justificada pela importância das operações interagências para a segurança e defesa do país e pela necessidade de garantir a efetividade dessas operações. A avaliação do alinhamento entre o “Manual MD33-M-12” e a teoria das relações interagências é fundamental para identificar possíveis lacunas e desafios e, assim, aprimorar a condução das operações, como a Operação Ágata. Além disso, esta monografia contribui para o campo acadêmico e para a prática, ao analisar e discutir aspectos teóricos e práticos das operações interagências no Brasil.

A metodologia adotada nesta pesquisa será uma abordagem qualitativa, utilizando a análise documental e o estudo de caso como métodos de obtenção de informações. Serão analisados documentos oficiais, como o “Manual MD33-M-12”, e artigos científicos relacionados à teoria das relações interagências. O estudo de caso será realizado sobre a Operação Ágata Arco Sul-Sudeste de 2021, com foco na aplicação do “Manual MD33-M-12”.

Finalmente, visando alcançar o propósito deste estudo, esta dissertação é organizada em cinco capítulos, sendo o primeiro deles a presente introdução. O segundo destina-se a apresentar o conceito com abordagens teóricas das relações interagências e a doutrina Norte-Americana. No capítulo três, são apresentados os aspectos legais da Política de Fronteiras e a estrutura dos manuais de operações interagências do Exército Brasileiro (EB70-MC-10.248) e do Ministério da Defesa (MD33-M-12), além de uma análise comparativa com a fundamentação teórica e doutrina estadunidense. Já o quarto capítulo

apresenta a aplicação do “Manual MD33-M-12” nas operações interagências, avaliando sua adequação, a partir dos relatos de participantes da Operação Ágata Arco Sul-Sudeste realizada em 2021. Por fim, baseados no raciocínio e nos argumentos dos capítulos anteriores, pretendemos concluir sobre os resultados apresentados, fornecendo uma análise do alinhamento do “Manual MD33-M-12” com a teoria das relações interagências e contribuir assim para a compreensão dos desafios e oportunidades enfrentados.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo, dividido em três seções, propõe-se a apresentar a fundamentação teórica das operações interagências. Primeiramente, serão abordadas as operações interagências como conceito. Na sequência, descreve-se um pouco das teorias das relações interagências, apontando os princípios das dinâmicas interagências, e por fim, será apresentada a doutrina estadunidense e os fatores que permitiram o sucesso de parcerias.

2.1 Operações Interagências

As operações interagências são interações entre entidades governamentais e não governamentais, visando à coordenação e colaboração para alcançar objetivos comuns de forma eficiente e eficaz, evitando a duplicidade de esforços, o desperdício de recursos e garantindo resultados efetivos a um menor custo (BRASIL, 2017c).

Estimular a cooperação conjunta é, sem dúvida, a iniciativa colaborativa mais relevante nos tempos atuais, no contexto do gerenciamento de crises. Essa situação abarca não somente as Forças Armadas, mas também uma ampla gama de órgãos e entidades do setor público. Em determinadas circunstâncias, entidades não governamentais, empresas privadas e organizações internacionais podem ser integradas nessa empreitada (BRASIL, 2017c).

As operações interagências são fundamentais para o cumprimento das ações contra delitos transfronteiriços e ambientais, uma vez que são ações conjuntas realizadas entre diferentes agências governamentais, organizações não governamentais e outros atores, a fim de atingir um objetivo comum de forma efetiva (BRASIL, 2013b, p. 9). O procedimento entre agências deve alinhar os interesses de todos os envolvidos, procurando alcançar a unificação

de esforços mediante a colaboração, focando no propósito da operação (BRASIL, 2017c). Essas operações envolvem a cooperação e a coordenação de esforços, recursos e informações entre os participantes, visando enfrentar desafios complexos e multifacetados que não podem ser resolvidos por uma única agência ou setor.

Para possibilitar um entendimento claro, o conceito de agência pode ser definido como: "Organização, instituição ou entidade, embasada em mecanismos legais e/ou regulatórios, com atribuições específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional." (BRASIL, 2017c). Para Raza (2012), as agências são uma estratégia de administração pública que tem sido adotada em diversos países como uma maneira de abordar questões complexas e obter soluções mais eficazes.

A aplicação do termo "interagência" não é frequentemente observada em documentos oficiais no Brasil, sendo mais empregada no contexto militar. Segundo Araújo Neto, Barp e Cardoso (2017), os primeiros indícios do uso da expressão "interagências" surgiram na década de 1980, quando começou a ser adotada nos Estados Unidos e na Inglaterra. Os militares dos Estados Unidos empregaram o conceito de operações interagências para descrever as ações militares que exigiam envolvimento de entidades não militares. No entanto, estas instituições permaneceram submetidas à hierarquia militar da operação em questão. Apenas em 1996, desenvolveram sua primeira doutrina, a Joint Publication 3-08, com o objetivo de fornecer diretrizes fundamentais sobre o comportamento a ser seguido no contexto das interagências (USA, 1996).

No Brasil, a ideia começou a ser abraçada apenas recentemente, com o advento dos eventos da Copa do Mundo de futebol em 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, quando houve a necessidade de unir as ações dos órgãos públicos para cumprir as missões de operações complexas em eventos de grande proporção. Porém, a concepção dessa teoria ainda é embrionária e não totalmente desenvolvida.

O aumento dos incidentes ilegais no mar, principalmente aqueles associados às chamadas novas ameaças⁴, requer cada vez mais a presença do Estado nas águas e rotas marítimas. Isso destaca a necessidade de capacitação dos profissionais responsáveis pelo

⁴ Ameaças não convencionais e difusas em relação à sua natureza, que podem ser transnacionais ou não estatais, como por exemplo: contrabando, tráfico de armas, pirataria, terrorismo, imigração ilegal, acidentes ambientais e doenças infecciosas, entre outras, conforme a Declaração sobre Segurança nas Américas, aprovada na terceira sessão plenária realizada em 28 de outubro de 2003, da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2003).

monitoramento do tráfego marítimo, para garantir a segurança das rotas de navegação, conforme descrito na Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2016b).

Desta forma, a importância das operações interagências torna-se latente devido à crescente interdependência e complexidade das questões globais, como o combate tráfico de drogas, ao terrorismo, a gestão de desastres naturais e a resposta a emergências sanitárias. A efetividade dessas operações depende da capacidade dos atores envolvidos de estabelecer mecanismos de coordenação e comunicação eficientes, além de alinhar interesses e compartilhar responsabilidades.

Sintetizando a definição desta modalidade, pode-se concluir que a operação interagência é uma articulação entre diferentes instâncias de um governo, buscando conciliar da melhor forma as capacidades particulares de cada uma delas. Ela demanda, com grande relevância, de um bom planejamento, transparência, coordenação, igualdade, sistema anti-corrupção, uniformização e consenso. No final, busca-se uma convergência das diferentes capacidades e talentos, além da otimização de recursos, obtendo assim uma maior possibilidade de se alcançar o objetivo.

2.2 A Teoria das Relações Interagências

A teoria das relações interagências é um campo de estudo interdisciplinar que aborda a cooperação e coordenação entre diferentes atores em uma ação conjunta.

A cooperação interagências é uma estratégia adotada na administração governamental para unificar culturas e empreendimentos diversos, visando alcançar consenso em relação a metas a serem atingidas, ou seja, tem como propósito incentivar a colaboração entre diferentes agências e setores, buscando soluções mais eficazes e integradas (RAZA, 2012).

De acordo com Moynihan (2005), as relações interagências ocorrem quando duas ou mais agências, ou instituições trabalham juntas em diferentes níveis de coordenação, por meio de um planejamento formal e colaborativo. Souza e Garcia (2014) complementam essa ideia, destacando que o trabalho interagências requer a participação de pelo menos duas organizações e que, para isso, é necessário estabelecer um relacionamento entre as partes interessadas, formando assim uma relação interagências.

Esse tipo de cooperação se tornou necessária devido à complexidade crescente das decisões públicas, influenciada pela presença de crimes que ultrapassam as fronteiras nacionais. Além disso, conforme Raza (2012), a interconexão entre diversos elementos na estrutura de causa e efeito dos problemas, juntamente com a abundância de informações e o envolvimento simultâneo de múltiplos atores nos processos de decisão, tem levado a gastos públicos sem resultados adequados. Nesse contexto, a cooperação interagências surge como uma ferramenta valiosa para harmonizar culturas e esforços diversos, buscando alcançar consenso sobre os objetivos a serem alcançados e enfrentar os desafios complexos da administração pública de forma mais efetiva.

Segundo Raza (2012), embora o termo seja usado de forma indistinta, existem diferentes graus de interações interagências, sendo eles a cooperação, a coordenação e a colaboração. A cooperação interagências é caracterizada por relacionamentos institucionais menos formais, sendo um nível básico de interação. Por outro lado, a coordenação interagências representa um estágio mais avançado, exigindo estruturas organizacionais mais complexas e garantindo que as atividades de uma agência considerem as de outras para atingir um objetivo comum. O autor afirma ainda que a colaboração interagências combina as funções de cooperação e coordenação, sendo a primeira condição necessária para a segunda, ou seja, é preciso um nível mínimo de cooperação entre as instituições para que a coordenação alcance seu propósito.

No entanto, colocar em prática a distinção entre coordenação e cooperação, e determinar em quais situações cada uma é necessária, nem sempre é uma tarefa simples. Isso se deve ao fato de que depende do entendimento do tomador de decisão sobre o tipo de problema em questão, o que pode levar a diversas soluções possíveis, em diferentes níveis de análise (RAZA, 2012).

Assim, percebe-se a importância da confluência de interesses para que esses órgãos governamentais possam trabalhar por meio da colaboração entre agências. É fundamental notar que o objetivo desejado só pode ser alcançado quando as agências, atores e instituições coordenarem seus esforços. Compreende-se que o envolvimento é necessário "pois nenhum órgão possui sozinho o conhecimento, os recursos e os talentos necessários" (LUZ, 2012).

Sendo assim, conforme Raza (2012), o planejamento se destaca como um instrumento valioso no ambiente de cooperação entre agências, enfatizando a relevância de

determinar objetivos comuns, prazos e atribuições de responsabilidades. Ainda, a transparência, a equidade, a integridade e a responsabilização são componentes que não somente enriquecem, mas possibilitam a execução de ações efetivamente alinhadas. Pois, ao comprometer a colaboração interagências, a possibilidade de ineficiência e corrupção se amplia.

A literatura acadêmica internacional traz algumas teorias que tratam do grau de relacionamento entre agências, conforme descrito a seguir.

De acordo com Atkinson (2002) e Strickler (2010), existem certos desafios que as instituições devem enfrentar para fortalecer e tornar efetivas as relações interagências, tais como diferenças culturais e procedimentais entre as organizações. Além disso, ambos os teóricos ressaltam a importância contínua da comunicação e do compartilhamento de informações para aprimorar a coordenação e a integração das atividades conjuntas.

Ted Strickler (2010) propôs a Teoria do Nível de Maturidade nas Relações Interagências, que busca avaliar o grau de desenvolvimento e efetividade das interações entre agências. O modelo proposto por Strickler apresenta critérios para classificar o nível de relacionamento entre as agências, levando em consideração aspectos como a troca de informações, a definição de objetivos comuns, a importância das relações amistosas e os processos interagências. A troca de informações é considerada de suma importância, visto que fornece o acesso a dados relevantes para embasar a tomada de decisão.

A determinação de objetivos comuns é essencial para alinhar esforços e garantir a cooperação entre as agências. A compreensão da importância de relações amistosas destaca a necessidade de construir confiança e promover uma cultura de colaboração. Já os processos interagências se referem à metodologia utilizada por cada agência para a coordenação de suas atividades conjuntas. Essa teoria busca oferecer uma visão resumida das dinâmicas de interação entre as agências, auxiliando na compreensão e no aprimoramento dessas relações para promover uma maior efetividade nas operações interagências.

O quadro abaixo, apresentado na apostila de Relações Interagências da Escola de Guerra Naval (EGN, 2019), resume a teoria de Strickler:

Níveis de Maturidade nas Relações Interagências:

Níveis de maturidade interagências	Relações Interagências	Acesso à informação	Objetivos das Agências	Atitudes das Agências	Processos Interagências (Planejamento)
Básico ou Consulta	Mínimo	Restrito: apenas briefings de ações pontuais	Independentes, frequentemente conflitantes	Absorta	Esporádico
Elementar ou Cooperação	Pessoal	Limitado: informação compartilhada para minimizar conflitos e não haver interferência nas ações	Independentes, mas com conhecimento dos objetivos das outras agências	Relações amistosas podem ser úteis	Não estruturadas
Intermediário ou Coordenação	Organizacional	Expandida: predisposição para compartilhar planejamentos futuros e obter apoio mútuo	Independentes, mas alinhados com os objetivos das outras agências	Relações amistosas são essenciais	Organizado
Avançado ou Comunicação	Institucional	Extensiva: fluxo constante de informações apoia o planejamento e execução das operações	Mútuos e se fortalecem	Noção de que não se pode agir isoladamente	Sistemático

Fonte: EGN (2019)

É viável criar um procedimento sequencial para conduzir o processo de tomada de decisão no contexto de colaboração entre agências, seguindo os seguintes passos: identificar o problema que requer a colaboração; alinhar as estratégias de ação; buscar consensos em prol da coordenação; e então implementar as ações efetivas (SOUZA, GARCIA, 2014).

Segundo Raza (2012), existem três modelos básicos de decisão para coordenar ações conjuntas entre instituições: o modelo hierárquico, o modelo de mercado e o modelo por decisões em rede.

No modelo hierárquico, as decisões são centralizadas em uma única instituição, com autoridade e poder de comando sobre as demais. Nesse modelo, as diretrizes e decisões são transmitidas de cima para baixo, seguindo uma estrutura hierárquica rígida.

No modelo de mercado, as decisões são tomadas com base no livre jogo da oferta e da demanda. As instituições atuam de forma independente, buscando seus próprios interesses e interagindo por meio de mecanismos de mercado, como competição e negociação. Nesse modelo, não há uma autoridade centralizada que coordene as ações, mas sim a busca pelo equilíbrio entre oferta e demanda.

Já os modelos por decisões em rede empregam múltiplas instâncias de supervisão e controle estabelecidas permanentemente na estrutura formal e regular do governo. Essas instâncias funcionam como nós de uma rede de relacionamentos, que envolve instituições burocráticas tradicionais e agências de governo. Por meio dessa rede, as instituições cooperam e se coordenam para alcançar os propósitos do governo, compartilhando informações, recursos e responsabilidades.

Esses modelos de decisão têm características distintas e são aplicados em diferentes contextos. O modelo hierárquico busca a eficiência e a centralização do poder de decisão, o modelo de mercado enfatiza a autonomia e a competição entre as instituições, enquanto o modelo por decisões em rede busca a colaboração e a coordenação entre as instituições, aproveitando os pontos fortes de cada uma. A escolha do modelo adequado depende das características do problema a ser enfrentado e dos objetivos e valores do governo e das instituições envolvidas. No entanto, um modelo que tem se mostrado eficiente é o modelo por decisões em rede, que enfatiza a colaboração e coordenação entre as instituições envolvidas.

Nesse modelo, as agências de segurança, inteligência, fiscalização e justiça trabalham em conjunto, compartilhando informações, recursos e responsabilidades para combater os crimes transfronteiriços. Através dessa rede de relacionamentos, é possível obter uma visão abrangente dos desafios e agir de forma conjunta para identificar e prender os criminosos, além de dismantelar as redes de crime organizado.

Ainda neste contexto, de acordo com Raza (2012), o processo de consenso nas dinâmicas interagências envolve três requisitos. O primeiro requisito é que todos os envolvidos no processo de tomada de decisão reconheçam que tiveram a oportunidade de expressar suas opiniões de forma ativa. O segundo requisito é que todos reconheçam que os demais participantes compreenderam de forma objetiva o que cada um queria transmitir. E o terceiro requisito é que, após cumpridas as duas condições anteriores, todos se sujeitem e se comprometam com as decisões alcançadas. Dessa forma, a racionalidade da decisão é desenvolvida e estabelece um comprometimento com os resultados, garantindo ganhos de eficiência.

No que tange a gestão de informações é um desafio para as instituições, especialmente no que diz respeito ao controle de acesso. Raza (2012) destaca que é importante que as instituições adotem uma abordagem flexível e adaptável à cooperação interagências, que possa se ajustar às necessidades e demandas em constante mudança. Porém, uma atenção especial deve ser dada para as formas de coleta, armazenagem, análise e disseminação das informações, a fim de evitar seu vazamento indevido.

Entre as características mais importantes da interação entre as Forças Armadas e as agências de um país, destacam-se principalmente: a construção de relacionamentos interpessoais baseados em confiança, o que pode ser um desafio em muitas ocasiões; o compartilhamento de informações; o planejamento realizado por meio de esforços conjuntos; e também o treinamento e capacitação conjunta entre as diferentes instâncias envolvidas (FERREIRA, 2017).

A maneira mais eficaz de avaliar o nível de interoperabilidade no contexto militar é por meio do treinamento operacional e dos exercícios, pois isso permite analisar de forma concreta se existe um conhecimento mútuo, a aplicação da doutrina e dos procedimentos planejados, além de identificar problemas relacionados à integração tanto das tropas quanto dos equipamentos. Através desses treinamentos e exercícios, é possível extrair lições e aprender com as experiências, por isso a importância atribuída a eles. Essas atividades criam um ambiente essencial de comunicação, intercâmbio e testes (SANTOS, 2009).

Identificando as dificuldades da cooperação interagências, sua superação passa pela requalificação e educação dos funcionários dessas agências. Para isso, é necessário romper as resistências culturais, institucionais, metodológicas e pessoais ao modelo de decisões por redes para a colaboração interagências (RAZA, 2012).

Os obstáculos residem nas culturas organizacionais rígidas, profundamente enraizadas em agências acostumadas a operar de forma isolada. Portanto, é crucial para o perfeito funcionamento desse sistema que cada órgão tenha um conhecimento aprofundado das capacidades dos demais, dos seus métodos de trabalho e das suas abordagens.

É necessário estabelecer um ambiente coordenado para integrar as diversas perspectivas, capacidades e opções. Mesmo diante das diferenças culturais e operacionais, é imprescindível coordenar de forma efetiva todos os esforços envolvidos (BRASIL, 2017c). A palavra-chave aqui é conhecimento: além do conhecimento técnico, é necessário compreender as organizações parceiras, o que proporcionará uma nova perspectiva na análise de problemas e na busca de soluções, priorizando a confiança em detrimento da desconfiança, especialmente quando se trata de assuntos relacionados à inteligência.

Destaca-se, assim, a importância de uma articulação sólida, uma vez que esse tipo de operação requer a renúncia de ações individuais. Em outras palavras, os objetivos pretendidos só poderão ser alcançados por meio da coordenação de ações.

Desta forma, a liderança colaborativa desempenha um papel importante ao promover a cooperação e coordenação entre os atores, ao mesmo tempo, que incentiva a inovação e a aprendizagem coletiva. O compartilhamento de informações é essencial para uma tomada de decisão eficiente e eficaz, permitindo que os participantes tenham acesso a dados e conhecimentos relevantes para o planejamento e execução de ações conjuntas.

Essa revisão teórica servirá como base para a análise do alinhamento entre o “Manual MD33-M-12” e a teoria das relações interagências, bem como compreender as complexidades e desafios envolvidos na colaboração e cooperação entre diferentes organizações e agências. Além disso, o estudo dessas teorias permite identificar os elementos-chave que influenciam o sucesso ou o fracasso das operações interagências.

2.3 Doutrina Estadunidense

A *Joint Interagency Task Force-South (JIATF-South)*, nos EUA, consiste em uma equipe composta por membros militares e civis, que está subordinada ao Comando Sul dos EUA. Essa Força Tarefa é reconhecida pela sua eficiência na cooperação interagências e centralização de dados de inteligência para combater atividades ilícitas transnacionais nas áreas marítimas do Caribe e América Central.

No ano de 2014, a *JIATF-South* desempenhou um papel significativo ao apreender 158 toneladas de cocaína, representando 76% do total estimado com destino aos Estados Unidos naquele ano. Além disso, observou-se uma redução de 73% nos vetores relacionados ao narcotráfico no Caribe Ocidental e de 48% no Pacífico Ocidental, graças à atuação efetiva da *JIATF-South* (USA, 2015).

Neste sentido, será realizado um estudo superficialmente abrangente da doutrina estadunidense para compreender como a *JIATF-South* alcançou tamanho sucesso, buscando extrair ações e práticas que contribuam para o aprimoramento da interoperabilidade e para o sucesso de futuras operações interagências.

De acordo com Munsing e Lamb (2011), o processo evolutivo da *JIATF-South* teve início na década de 1980, quando os poderosos cartéis de drogas colombianos começaram a exercer influência direta no aumento do consumo de cocaína e nos índices de criminalidade nos Estados Unidos. Diante dessa situação, o governo norte-americano reconheceu que os métodos tradicionais não seriam eficazes para combater esses cartéis de drogas, o que levou à criação de uma força-tarefa e uma autoridade centralizada dedicada exclusivamente ao tema. Como solução, percebeu-se que o apoio militar às agências era necessário para as ações de combate às drogas.

Ainda segundo Munsing e Lamb (2011), houve uma modificação na legislação dos Estados Unidos em 1981, permitindo que o *Department of Defense* (DoD) oferecesse apoio às agências civis e à Guarda Costeira no combate ao narcotráfico. Embora os militares fossem proibidos de participar diretamente de atividades de aplicação da lei, como busca e prisão de civis, eles passaram a prestar assistência técnica, incluindo transporte, suporte de inteligência e vigilância. Somente em 1986, durante a presidência de Ronald Reagan, ocorreu uma formalização mais ativa do apoio do DoD aos esforços antidrogas, com a declaração do narcotráfico como uma ameaça à segurança nacional. A partir desse momento, os navios da Marinha dos Estados Unidos passaram a ser designados para missões de aplicação da lei, visando aumentar a capacidade de interceptar carregamentos de drogas no mar.

Os conflitos de interesses, a duplicação de esforços e a competição entre as agências líderes resultaram em baixo desempenho e, mais uma vez, ineficácia. Em 1989, partindo da ideia da necessidade de unidade de esforços, a Guarda Costeira e o DoD assumiram o papel de agências líderes e foram estabelecidas *Joint Task Forces* (JTF) com uma abordagem mais militarizada. No entanto, mesmo com melhorias em relação ao modelo anterior, a JTF-4 em

Key West, Flórida, enfrentou desafios devido à resistência das agências em trabalharem juntas, devido a diferenças de cultura organizacional e procedimentos (MUNSING E LAMB, 2011).

Apesar dos avanços concretos no combate ao narcotráfico, pelo fato da cooperação civil-militar, os conflitos culturais, sobretudo com a *Drugs Enforcement Administration* (DEA), a falta de confiança no compartilhamento de informações de inteligência entre os departamentos, a insuficiência de recursos adequados, além do fato de a JTF-4 não ter o controle tático⁵ dos meios fornecidos pelas diferentes organizações para cumprir sua missão, contribuíram para que a JTF-4 enfrentasse dificuldades, principalmente no alinhamento entre a inteligência e operações de interdição, surgindo questionamentos sobre a ausência de entidade superior capaz de garantir a colaboração de todas as agências envolvidas. Como resultado, em 1994, a JTF-4 foi substituída pela *JIATF-South*, como uma força-tarefa nacional com uma estrutura aprimorada de comando, controle, comunicações e inteligência (C3I) e uma abordagem de liderança e integração renovada (MUNSING E LAMB, 2011).

A *JIATF-South* passou a ser encarregada de realizar operações antidrogas nos países de origem, enquanto a *JIATF-East* ficava responsável pelo monitoramento e interceptação desses carregamentos. Com a criação da *JIATF-South*, não seria mais necessário transferir informações entre as agências, evitando assim a perda de dados ou atrasos nesse processo (MUNSING E LAMB, 2011).

Conforme destacado por Munsing e Lamb (2011), o sucesso operacional primordial da *JIATF-South* decorreu de suas parcerias e da implementação de atividades integradas de inteligência. A criação dessa entidade, com o objetivo explícito de promover a coordenação, demonstrou ser capaz de alcançar o impacto desejado, revelando que as diferenças culturais e a estrutura de liderança eram aspectos mais significativos do que se imaginava anteriormente.

Doctrines for Joint Operations é um documento específico estadunidense que estabelece os princípios essenciais que regem tanto as Operações Conjuntas⁶ quanto às

⁵ A Doutrina Militar Naval (DMN) define controle tático como a autoridade que um Comandante possui para dirigir e controlar os movimentos e manobras das forças alocadas, essenciais para a realização da missão ou tarefa atribuída, dentro da área de operações (BRASIL, 2017a, p. 2-5).

⁶ As Operações Conjuntas (Op Cj) são caracterizadas pelo uso coordenado de elementos de mais de uma força singular, com objetivos interdependentes ou complementares, visando a um objetivo ou propósito comum, por meio da criação de um Comando Operacional Conjunto (BRASIL, 2020b)

Operações Combinadas⁷ (multinacionais) e às Operações Interagências. Sua função é orientar as ações das Forças Armadas dos Estados Unidos no planejamento e execução de operações conjuntas em diversos cenários (USA, 1995).

No que diz respeito às Operações Interagências, os Estados Unidos reconhecem a importância dessa forma de cooperação, que envolve missões de natureza militar em conjunto com a participação de departamentos e agências do país. O documento *Joint Publication 3-08: Interorganizational Cooperation* fornece diretrizes fundamentais sobre como coordenar e executar ações conjuntas nesse contexto, onde há possibilidade de interação não apenas com organizações internacionais e não governamentais, mas também com o setor privado (USA, 2016).

Assim como ressaltado por Raza (2012), o documento enfatiza a importância de estabelecer uma unidade de esforços e objetivos comuns entre as agências envolvidas. Ele destaca que a coordenação nessas operações é alcançada por meio da colaboração e da utilização de estruturas de comunicação e coordenação, em vez de estruturas de comando hierárquicas. Ou seja, unidade de esforço, sem que haja uma cadeia de comando única. A ênfase está na busca por estratégias de ação conjuntas, com o objetivo de promover a efetiva coordenação entre os diversos atores envolvidos, sejam eles departamentos civis, agências governamentais, organizações internacionais ou setor privado. Essa abordagem colaborativa visa maximizar a eficiência e a eficácia das operações interagências, a fim de alcançar os resultados desejados (USA, 2016).

Um aspecto crucial destacado pelo documento é a importância de estabelecer uma relação colaborativa, em vez de competitiva, entre os setores civil e militar (USA, 2016). Essa abordagem visa promover a cooperação mútua, evitando conflitos e buscando o alcance dos objetivos comuns. Além disso, ressalta-se a valorização das capacidades individuais de cada agência, seja ela militar ou civil, reconhecendo as diferenças existentes. Através da diplomacia e da troca de informações, busca-se alcançar a efetividade desejada nas operações interagências, capitalizando as habilidades e conhecimentos específicos de cada parte envolvida, otimizando o aproveitamento dos recursos nacionais, por meio da criação de vínculos entre os diversos elementos do poder nacional, os quais são geralmente

⁷ É uma operação planejada e desenvolvida por parcelas significativas de meios ou contingentes de tropas militares de Forças Armadas de mais de um país (BRASIL, 2020b)

estabelecidos de forma improvisada (USA, 1997). Nesse contexto, conforme enfatizado por Raza (2012), a criação de centros e grupos de planejamento se destaca como técnicas cruciais para aprimorar as operações interagências, visando alcançar os objetivos de segurança nacional do país (USA, 2016).

Levando em consideração as informações abordadas nesta seção, torna-se possível extrair os principais conhecimentos que contribuem para um planejamento e utilização mais eficiente dos meios navais durante as operações interagências.

3 ASPECTOS LEGAIS DA POLÍTICA DE FRONTEIRAS E A ANÁLISE E DOS MANUAIS DE OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS (EB70-MC-10.248 E MD33-M-12)

O conhecimento dos aspectos legais é fundamental para garantir que as operações sejam conduzidas consoante com as leis, regulamentos e diretrizes aplicáveis. O entendimento dos aspectos legais proporciona uma base sólida para a tomada de decisões e ações dentro do contexto das operações interagências, promovendo a segurança jurídica, o cumprimento das leis e o alcance dos objetivos estabelecidos. Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo explorar as bases jurídicas que fundamentam a política de fronteiras, bem como realizar uma análise dos Manuais de operações interagências EB70-MC-10.248 e MD33-M-12. Por meio dessa análise, busca-se compreender as diretrizes legais e operacionais estabelecidas nessas publicações, contribuindo para um entendimento mais aprofundado das práticas interagências nessas operações

3.1 Aspectos Legais da Política de Fronteiras

Conforme o estabelecido pela Constituição Federal do Brasil (CRFB), a segurança pública é uma responsabilidade do Estado. No artigo 144 da CRFB, a Polícia Federal (PF) é responsável por exercer as funções de polícia marítima e de fronteiras, bem como prevenir e reprimir o tráfico de drogas e substâncias ilícitas, sem afetar as atribuições de outros órgãos públicos em suas áreas específicas de competência (BRASIL, 1988).

Visando enfrentar essas práticas criminosas quando ocorrem em vias marítimas, fluviais e lacustres, o Departamento de Polícia Federal (DPF) conta com os Núcleos Especiais

de Polícia Marítima (NEPOM). Conforme estabelecido pela Instrução Normativa n.º 013/2005 do DPF, cabe ao NEPOM executar ações táticas para reprimir esses delitos quando praticados a bordo de embarcações ancoradas em portos, navegando nas hidrovias adjacentes ou no mar territorial brasileiro (BRASIL, 2005).

Observando que o problema das drogas é por deveras complexo, o Estado brasileiro entendeu a necessidade de empregar as Forças Armadas em ações de cooperação com os órgãos públicos. Assim, o artigo 16-A da Lei Complementar n.º 97 de 1999 regulamenta as atividades das Forças Armadas para combater crimes transfronteiriços e ambientais:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - Patrulhamento;

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

III - Prisões em flagrante delito. (BRASIL, 1999).

Com o reconhecimento da importância de convergir as ações das Forças Armadas, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) foi estabelecido em 2010, tendo a interoperabilidade como base para o planejamento das operações (BRASIL, 2017a). A criação do EMCFA tinha como objetivo principal realizar o planejamento do emprego conjunto das forças, fornecendo suporte ao Ministro da Defesa em relação aos aspectos conjuntos das missões militares, incluindo as ações na faixa de fronteira. O EMCFA desempenha um papel fundamental na coordenação e integração das operações das Forças Armadas, buscando maximizar a eficiência e a eficácia das ações conjuntas em prol da segurança nacional.

Nas Operações Interagências, é essencial que os interesses dos diferentes atores envolvidos estejam alinhados, pois isso possibilita uma melhor utilização dos recursos nacionais disponíveis. Nesse sentido, coube ao EMCFA a responsabilidade de gerenciar as relações entre as agências, incluindo a delegação do emprego dos comandos operacionais e táticos. O EMCFA também estabelece o Centro de Coordenação Civil-Militar, que tem como objetivo promover a integração e otimizar a cooperação entre os setores civil e militar (LUZ,

2012). Essas medidas visam promover a integração e maximizar a cooperação entre os setores civil e militar, visando a eficiência e eficácia nas operações.

Durante o governo da presidente Dilma Rousseff, foi estabelecido o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), por meio do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Esse plano tinha como objetivo fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos crimes transfronteiriços e dos crimes ocorridos na faixa de fronteira, sendo coordenado pelos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda (TCU, 2015).

No ano de 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou um relatório referente a uma auditoria operacional conduzida com o objetivo de avaliar a governança das políticas públicas destinadas ao fortalecimento da faixa de fronteira. Essa análise visava aprimorar a atuação governamental na região e melhorar o desempenho da Administração Pública (TCU, 2015).

Em relação à situação na faixa de fronteira, a auditoria constatou a ausência de uma política nacional estabelecida por lei e a falta de planos adequados para orientar as ações dos diversos órgãos atuantes na região. Também foi identificada a escassez de recursos, incluindo pessoal, materiais, equipamentos e sistemas, necessários para manter o controle dessa extensa área territorial. Além disso, foram identificados obstáculos relacionados a atores políticos, institucionais, operacionais e legais, como disputas partidárias, competição orçamentária, metas individuais das organizações, conflitos de competências e dificuldades de ajustamento mútuo. Esses fatores dificultam a unidade de esforços conjuntos e a cooperação entre as diversas entidades envolvidas (TCU, 2015).

Com o objetivo de aprimorar a governança das políticas implementadas na região, por meio do aumento da participação dos interessados em todas as etapas do processo, fortalecer a capacidade organizacional e garantir a disponibilidade de recursos, além de melhorar a coordenação das ações realizadas pelos órgãos responsáveis, em novembro de 2016, o Plano Estratégico de Fronteiras foi substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) (BRASIL, 2016a).

No modelo anterior, a responsabilidade pelos programas estratégicos de fronteira era compartilhada pelos Ministérios da Defesa, da Justiça e da Fazenda, sem uma coordenação ou governança definida, o que gerava certa confusão em relação à liderança dos programas. Neste novo formato, a condução dos programas destinados à Faixa de Fronteira é atribuída

ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, estabelecendo assim uma governança clara para tais programas.

Constata-se que as diretrizes do programa tem o objetivo de promover uma maior integração entre os ministérios e outros órgãos da administração pública relacionados à segurança e defesa das fronteiras, além da cooperação e integração com os países vizinhos:

Art. 2º O PPIF terá como diretrizes:

I - a atuação integrada e coordenada dos órgãos de segurança pública, dos órgãos de inteligência, da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, nos termos da legislação vigente; e

II - a cooperação e integração com os países vizinhos. (BRASIL, 2016a)

Essa política trouxe como novidades a inclusão do Ministério das Relações Exteriores e da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn), além da criação de um comitê que visa facilitar a coordenação entre esses órgãos e os ministérios já presentes no PEF (Brasil, 2016a). É importante ressaltar que o novo plano revogou o anterior, mantendo, no entanto, a estrutura proposta anteriormente. A principal diferença é que a Operação Ágata deixou de ser anunciada previamente, passando a ser baseada em estratégias de inteligência e surpresa (Brasil, 2018).

Ao longo das últimas décadas, as políticas de proteção da faixa de fronteira brasileira passaram por mudanças significativas. Isso ocorreu devido ao esforço em ampliar a presença do Estado nessa região e à crescente demanda por cooperação entre diferentes órgãos governamentais. Essas transformações têm impulsionado uma reavaliação das estratégias e concepções da política de fronteiras, visando garantir uma atuação mais efetiva e integrada na segurança nacional.

3.2 O Manual EB70-MC-10.248

O contexto interagências pode representar um desafio devido às diferentes diretrizes, práticas, culturas e filosofias presentes em cada organização. No entanto, essa diversidade também pode ser encarada como um aspecto positivo, uma vez que permite a união de diversas capacidades e opções, do nível operacional ao tático, em prol de um objetivo

comum (BRASIL, 2017c). Diante dessas dificuldades, em 2013, foi publicado pelo Exército Brasileiro o Manual de Campanha Operações Interagências, o qual encontra-se em sua segunda edição, apresentando diretrizes fundamentais sobre como os órgãos devem organizar suas relações em tais missões, a fim de alcançar a efetividade dos objetivos propostos (BRASIL, 2013a). Esse documento oferece orientações importantes com o propósito de aprimorar o planejamento e a execução das operações interagências, considerando a necessidade de cooperação, coordenação e integração entre as diferentes entidades envolvidas.

O Manual EB70-MC-10.248 aborda os níveis de coordenação no ambiente interagências, destacando a importância das ligações entre as forças militares e as agências envolvidas em todos os níveis.

Embora não haja uma equivalência direta entre o comando de forças militares e agências civis, e que as agências civis geralmente operam por meio de estruturas de coordenação e comunicação, em contraste com as estruturas de comando e controle (C²) tipicamente utilizadas pelas instituições militares, é recomendável que as operações interagências sejam conduzidas sob uma coordenação unificada, permitindo estabelecer relações claramente definidas entre os participantes, o que contribui para promover a harmonia e reduzir o atrito durante as operações (BRASIL, 2020a). Este entendimento se alinha com a consciência da Doctrine for Joint Operations dos EUA, conforme observado no capítulo anterior.

Assim como Raza (2012), o “Manual EB70-MC-10.248” destaca a importância da colaboração interagências, representando a cooperação e coordenação na dinâmica de interação entre as agências, salientando que a cooperação é uma condição fundamental para a coordenação. Para que a coordenação seja eficaz, é essencial que haja um nível mínimo de cooperação entre todos os vetores envolvidos.

O Manual EB70-MC-10.248 descreve os diferentes níveis de colaboração interagências nas operações. Esses níveis são: **Minimização de Conflitos**, em que as agências planejam de forma independente e se reúnem somente para garantir que as atividades das outras organizações não interfiram nas suas próprias ações; **Coordenação**, em que cada agência planeja suas ações com independência, mas há reuniões para compartilhar informações e evitar a omissão de ações importantes; **Integração**, em que as atividades são planejadas para se apoiarem mutuamente, mesmo que sejam desenvolvidas dentro de cada

agência de forma descentralizada, com a figura de um coordenador e um centro de coordenação de operações (CCOp); e **Parceria Genuína**, o mais alto nível de colaboração, onde há coesão em todos os níveis entre as agências, realizando um planejamento conjunto e implementando uma estratégia comum para superar desafios difíceis e complexos.

Esses diferentes níveis de colaboração interagências permitem uma melhor coordenação e cooperação entre as agências envolvidas em operações interagências, promovendo harmonia, redução de conflitos e alcançando resultados mais efetivos.

O Manual EB70-MC-10.248 detalha os fatores-chave para o sucesso das operações em ambiente interagências, visando alcançar a unidade de esforços. Esses fatores são conhecidos como "Ações 6C" e devem ser seguidos por todos os envolvidos, tanto órgãos militares quanto civis.

Em primeiro lugar, é fundamental que todos **compreendam** as atribuições e responsabilidades de cada um na operação. As atividades devem ser realizadas de forma conjunta e **coordenada**, levando em consideração os efeitos sobre as ações dos demais atores, de maneira harmônica e integrada, buscando maximizar os resultados de todas as atividades.

A **cooperação** entre os vetores é essencial, agindo juntos ou em conformidade com outros, superando diferenças culturais entre as instituições. **Fazer concessões** também é importante, não no sentido negativo, mas sim em abdicar de pontos menos relevantes para chegar a uma solução combinada e de compromisso.

Buscar o consenso é outro aspecto relevante, chegando a uma solução na qual os atores tenham cedido de forma negociada, visando alcançar um objetivo comum. Além disso, a **comunicação** desempenha um papel fundamental, permitindo que os indivíduos se relacionem, compartilhem experiências, ideias e informações, construindo soluções para os problemas em questão.

Segundo consta no Manual EB70-MC-10.248, a ligação entre as forças militares e as agências é crucial para prevenir ameaças, lidar com crises e resolver conflitos. É importante estabelecer relações institucionais sistemáticas em todos os níveis, buscando alinhar discursos, coordenar esforços e maximizar resultados. A colaboração interagências deve ser buscada em seu nível mais alto.

Uma forma de operacionalizar essa ligação é mediante o intercâmbio de pessoal, que permite construir relações de trabalho baseadas na confiança e na comunicação aberta entre

todos os envolvidos. Os comandantes devem considerar a possibilidade de integrar seletivamente agências nas atividades de rotina de suas organizações militares, em diferentes níveis, visando operações futuras (BRASIL, 2020a).

Ao atuar em um ambiente interagências, alcançar a unidade de esforços pode ser uma tarefa desafiadora, dadas as disparidades nos processos e nas culturas organizacionais das agências envolvidas. Para facilitar a unidade de esforços, é fundamental que os objetivos estratégicos nacionais sejam transformados em uma "Ação Unificada", na qual o instrumento militar do Poder Nacional seja integrado com os demais setores, alinhando-se às Diretrizes Presidenciais. O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e o Conselho de Defesa Nacional (CDN) desempenham papéis fundamentais na integração de todos os elementos do Poder Nacional, buscando a melhor utilização das capacidades militares e civis disponíveis (BRASIL, 2020a).

Diferente das operações militares, onde a unidade de esforços é garantida pela unidade de comando, no ambiente interagências, o comandante militar deve buscar cooperação e consenso. O planejamento e a preparação são geralmente centralizados em um centro de coordenação, ativado em nível operacional ou tático, enquanto a execução e a avaliação das ações são descentralizadas (BRASIL, 2020a).

É recomendável, portanto, que haja uma comunicação constante entre as partes envolvidas, a fim de reduzir a confusão durante a implementação de uma legislação estabelecida. Em qualquer situação, o gerenciamento eficaz das ações requer a interoperabilidade dos meios e equipamentos, a confiabilidade do sistema com meios alternativos de comunicação, o uso de uma linguagem comum, a sustentabilidade logística e jurídica da operação, e a aplicação do princípio da oportunidade (BRASIL, 2020a).

O Manual EB70-MC-10.248 aborda a coordenação nos níveis político, estratégico, operacional e tático em várias seções, ressaltando a importância de estabelecer uma coordenação eficaz entre as agências envolvidas em cada nível, conforme detalhado a seguir.

No nível político, é responsabilidade definir os vetores (civis e militares) que participarão das ações, levando em consideração as competências de cada um. A diretriz presidencial estabelece a atuação de cada vetor, especificando o ministério responsável por coordenar as ações.

No nível estratégico, o foco é no planejamento e coordenação das ações das agências envolvidas, estabelecendo prioridades e recursos necessários para alcançar os objetivos

definidos no nível político. É crucial estabelecer canais de comunicação eficazes entre as agências, considerando as diferenças culturais e linguísticas, a fim de garantir uma comunicação clara e compreensível.

No nível operacional, a ênfase está na execução das ações planejadas no nível estratégico, coordenando as atividades das agências no terreno. É fundamental criar um ambiente de trabalho inclusivo, onde as diferenças culturais sejam valorizadas e respeitadas, promovendo a diversidade e a troca de conhecimentos entre as agências.

No nível tático, a responsabilidade é executar as ações planejadas no nível operacional, coordenando as atividades das unidades subordinadas no terreno. É necessário estabelecer um sistema de comando e controle eficaz, garantindo que as ações das unidades estejam alinhadas com os objetivos definidos nos níveis político, estratégico e operacional.

O CCOp é composto por células e representantes de outros centros, cuja função é realizar a coordenação, controle e sincronização de todas as ações realizadas no ambiente interagências (BRASIL, 2020a). A composição do CCOp pode incluir tanto membros civis quanto militares, adaptando-se às necessidades específicas de cada tarefa a ser executada (ANEXO B).

Quando necessário, o Centro de Coordenação Civil-Militar (C³M) é ativado, permitindo que o coordenador das ações interaja com autoridades civis e representantes da sociedade local. Isso visa reduzir o impacto das operações conduzidas por vetores civis e militares sobre o público-alvo envolvido. Conforme observado na Doctrine for Joint Operations dos EUA, o C³M desempenha um papel fundamental no planejamento integrado, monitoramento e avaliação das atividades interagências. Geralmente, o C³M está localizado próximo ao CCOp (BRASIL, 2020a).

A seção de Assuntos Civis desempenham um papel essencial nas ações de cooperação e coordenação com agências, referentes ao relacionamento do componente militar com autoridades civis e a população de uma área ou território sob sua responsabilidade. Essas atividades podem ser divididas em duas categorias principais. A primeira é composta por atividades de planejamento, avaliação e controle, que envolvem a concepção contínua de soluções para problemas militares relacionados aos Assuntos Civis, por meio de um planejamento eficaz e monitoramento constante do ambiente operacional. A segunda categoria abrange atividades de preparação e execução, que englobam o treinamento e capacitação de elementos militares e civis, bem como a execução das

operações planejadas. Essas atividades normalmente são realizadas por pessoal especializado em assuntos de governo e em Cooperação Civil-Militar (CIMIC) (BRASIL, 2020a).

Os progressos na tecnologia da informação estão impulsionando a colaboração no combate por meio da integração de recursos avançados de comando e controle, inteligência, inteligência artificial e robótica. A compreensão do cenário e a capacidade de informar e influenciar públicos específicos são de extrema importância no ambiente operacional. Nesse contexto, as capacidades relacionadas à informação (CRI) - como assuntos civis, operações psicológicas, comunicação social, inteligência, defesa cibernética e guerra eletrônica - estão ganhando cada vez mais importância (BRASIL, 2020a).

Desta forma, acerca da gestão de informações, o Manual EB70-MC-10.248 ressalta a necessidade de sua condução em várias seções, destacando a importância de compartilhar informações relevantes entre as agências envolvidas nas operações interagências. Assim, como Raza (2012), a confiança é um elemento crítico para o sucesso das operações interagências, onde há a necessidade de estabelecer relações de confiança entre as agências envolvidas, bem como um ambiente de trabalho colaborativo e um clima de confiança entre os líderes das agências.

Uma das orientações é a necessidade de compartilhar apenas as informações necessárias para o desempenho das atividades de cada vetor, preservando os dados que não sejam relevantes. Isso visa evitar sobrecarga de informações e garantir que cada agência tenha acesso ao que é essencial para suas operações. O GSI-PR, por meio da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn), é responsável pela gestão dos conhecimentos produzidos pelo Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Esses conhecimentos são utilizados no planejamento e na execução das medidas adotadas pelo governo federal, proporcionando uma base sólida para as operações interagências (BRASIL, 2020a).

No nível operacional ou tático, cabe à Seção de Inteligência da célula de operações (COp) do CCOp reunir e integrar a inteligência oriunda dos diversos vetores (BRASIL, 2020a).

Em resumo, de acordo com o manual, a coordenação e o controle envolvem três componentes essenciais. Primeiramente, é necessário ter uma autoridade legítima, apoiada por uma organização responsável por tomar decisões que materializam a coordenação e servem como ponto central para o fluxo de informações necessárias ao exercício do controle. Em segundo lugar, é crucial contar com um processo decisório sistemático que permita a

formulação de planos, estabeleça o fluxo de informações e garanta mecanismos para o cumprimento das diretrizes estabelecidas de forma consensual. Assim, é preciso ter uma estrutura adequada, que inclua pessoal, equipamentos, doutrinas e tecnologia necessários para que a autoridade acompanhe o desenvolvimento das ações de forma eficiente (BRASIL, 2020a).

O plano de Coordenação Interagências, constante no Manual EB70-MC-10.248, é o documento que fornece essas diretrizes e instruções necessárias para a realização da coordenação e controle de uma operação, para garantir a eficácia da operação, minimizando os riscos e aumentando as possibilidades de êxito. Este plano operacional inclui uma visão geral, o esquema geral de manobra, as fases e os prazos para sua implementação, bem como os objetivos, metas e atividades operacionais de cada fase.

3.3 Análise Comparativa da Estrutura do Manual MD33-M-12

O “Manual MD33-M-12” é um documento elaborado pelo Ministério da Defesa com o objetivo de fornecer orientações gerais sobre como as agências governamentais podem trabalhar juntas em operações conjuntas. O manual é dividido em várias seções, que abordam aspectos como os princípios, objetivos e características das operações interagências, a organização e a coordenação das agências envolvidas, entre outros temas relevantes.

Com base no novo contexto de uso do termo interagências, o Ministério da Defesa implementou a doutrina de emprego das Forças Armadas no âmbito das interagências. Em 2013, foi publicado o manual de Operações Interagências. Atualmente, em sua segunda edição, o referido manual define Operação Interagências como:

Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos [...] (BRASIL, 2017c, p.14).

Ao examinar o Manual de Operações Interagências - MD33 - M - 12 (2ª Edição/2017), é possível notar que o documento trata da inclusão de outras agências nas operações, visando a otimização dos esforços para cumprir a missão. Porém, o “Manual MD33-M-12”

não aborda especificamente essa forma de operação, cada Força assumiu a responsabilidade de estabelecer como seria o relacionamento interagências nessa situação (BRASIL, 2017c). Diante dessa necessidade, o Exército Brasileiro publicou, já em 2013, o seu Manual de Campanha de Operações em Ambiente Interagências (EB20-MC-10.201), no qual detalhou as diversas formas de emprego da Força e como atuar em conjunto com outras agências, conforme observado na seção anterior.

O "Manual MD33-M-12" aborda a relevância do nível de interação entre as agências envolvidas em operações conjuntas, enfatizando a necessidade de criar condições para a colaboração entre os participantes da ação, buscando a união da cooperação e da coordenação. O manual também destaca que é fundamental haver um grau mínimo de cooperação institucional, para que a coordenação seja eficaz. Além disso, ressalta que a capacitação tem como foco aumentar a conscientização situacional de seus membros, visando à manutenção da iniciativa, em conformidade com as regras de engajamento e os limites impostos pela missão. No entanto, para uma colaboração eficaz de interagências, em algumas situações, pode ser necessário limitar a autonomia das agências envolvidas em uma operação conjunta para garantir que todos trabalhem juntos de forma eficaz. Assim, é importante equilibrar essa necessidade com o respeito à autoridade e às funções essenciais de cada agência.

Desta forma, assim como Raza (2012) o manual destaca que a colaboração, cooperação e coordenação são fundamentais para o sucesso das operações interagências e devem ser buscadas em todos os níveis de planejamento e execução. Porém, o manual não versa de forma específica sobre os níveis de colaboração interagências nas operações, como o manual do Exército Brasileiro EB70-MC-10.248, o que facilitaria a coordenação e cooperação entre as agências participantes de operações interagências, resultando em maior harmonia, redução de conflitos e obtenção de resultados mais eficazes.

O "Manual MD33-M-12" ressalta a relevância da unidade de esforços entre as agências participantes, enfatizando que a coordenação requer o desenvolvimento de métodos de planejamento e mecanismos de colaboração, promovendo a confiança mútua e a conquista da unidade de esforços. Da mesma forma que Raza (2012), aborda a importância de coordenar os esforços visando à sinergia em prol dos objetivos da operação, superando as diferenças técnicas, táticas e procedimentais entre os participantes. É mencionado que as técnicas, procedimentos e sistemas de C² podem contribuir para alcançar a unidade de

esforços adequada ao ambiente interagências, e enfatiza que a união de esforços só pode ser alcançada por uma coordenação e cooperação contínuas e estreitas. Nesse contexto, assim como o Manual EB70-MC-10.248, o MD33-M-12 enfatiza a importância de priorizar e conhecer as agências participantes para alcançar a unidade de esforços. No entanto, o manual não aborda especificamente como a unidade de esforços deve ser estabelecida ou mantida entre as agências.

O “Manual MD33-M-12” apresenta alguns aspectos a serem alcançados para o sucesso das Operações Interagências:

- o comando militar designado assume a coordenação das tarefas de forma centralizada, mas sem possuir o controle operacional sobre as agências envolvidas. Entendimento similar ao observado na *Doctrine for Joint Operations* dos EUA;

- a capacitação dos efetivos militares para atuar em cooperação com agências, incluindo conhecimentos das capacidades e limitações das demais instituições, conforme ressaltado por Raza (2012) e também observado na *Doctrine for Joint Operations* dos EUA;

- a socialização das informações entre os órgãos envolvidos, conforme ressaltado por Raza (2012) e também observado na *Doctrine for Joint Operations* dos EUA;

- a centralização do planejamento no mais alto nível possível, com a execução mais descentralizada possível, conforme observado por Atkinson (2002); e

- a busca do consenso nas tomadas de decisões, sempre que possível, conforme abordado por Raza (2012).

É necessário aceitar uma certa limitação da liberdade de ação para alcançar os objetivos, ao mesmo tempo, em que se evita comprometer a autoridade e as competências essenciais de cada órgão ou resultar em paralisia operacional. A busca pela concordância deve ser realizada sempre que possível, garantindo que todos os envolvidos no processo decisório tenham a oportunidade de expressar suas opiniões e sejam compreendidos. Após isso, as agências participantes devem se subordinar e entender as decisões tomadas em benefício do coletivo (BRASIL,2017c).

Referente ao termo “decisão”, o “Manual MD33-M-12” define como a “expressão clara e precisa de como um comandante ou chefe militar resolve cumprir sua missão ou solucionar determinado problema” e ressalta a importância de um plano de ação viável para alcançar essa missão. O manual ressalta que a tomada de decisão deve seguir um processo racional e sistemático, que inclui a análise da situação, a identificação dos objetivos e das

opções disponíveis, a avaliação das consequências e riscos de cada alternativa, e a seleção da melhor opção. Também aborda o processo de planejamento operacional como uma abordagem estruturada para a tomada de decisão, que inclui a definição dos objetivos, a análise da situação, a identificação dos recursos necessários e disponíveis, a elaboração do plano de operações e sua execução. Assim, é destacada a importância dos comandantes estabelecerem linhas de ação ou opções para lidar com problemas complexos e sensíveis, buscando alternativas diversas e múltiplas por meio de discussões abertas entre as agências envolvidas, semelhante ao modelo por decisões em rede de Raza (2012).

O processo de alcançar um consenso para as decisões em operações conjuntas é apresentado como um mecanismo importante para estabelecer preferências coletivas entre os diversos atores envolvidos na coordenação de interagências. Desta forma, assim como Raza (2012), o "Manual MD33-M-12" aborda que o consenso deve ser buscado sempre que possível, e para isso, três condições devem ser cumpridas.

A primeira condição é que todos os participantes no processo de tomada de decisão tenham tido a oportunidade de expressar suas opiniões. Isso significa que todos devem ter o espaço necessário para manifestar suas ideias e contribuir para as discussões.

A segunda condição é que todos reconheçam que os demais participantes compreenderam adequadamente o que cada um queria dizer. É essencial que haja uma compreensão mútua entre os envolvidos, garantindo que as informações e perspectivas sejam devidamente absorvidas e consideradas.

A terceira condição é que, após as duas primeiras condições terem sido atendidas, todos os participantes se submetam e se comprometam com as decisões tomadas. Isso implica em aceitar as decisões coletivas e estar disposto a trabalhar em conjunto para implementá-las.

Neste contexto, é importante equilibrar a busca pelo consenso com a preservação da autoridade, dos papéis e das competências essenciais das agências envolvidas. Ou seja, assim como descrito de forma mais simples no "Manual EB70-MC-10.248", o consenso não deve comprometer a estrutura de autoridade e responsabilidades de cada agência, mas sim ser buscado como um meio de alcançar acordos coletivos que beneficiem a operação conjunta.

Dessa forma, o "Manual MD33-M-12" destaca que as operações interagências apresentam características específicas, incluindo a nomeação de um comando militar sem

assumir o controle operacional das agências participantes. Em vez disso, o objetivo é coordenar suas tarefas para otimizar o desempenho dos recursos militares e civis empregados. As agências civis podem ser agrupadas em uma única estrutura organizacional, de acordo com a natureza de suas atividades, aliviando assim o Comandante Militar designado durante o processo de tomada de decisões.

Conforme observado nos EUA e sendo o motivo da JTF-4 ser substituída pela JIATF-South com uma estrutura aprimorada de comando, a resistência e os desacordos são frequentemente causados pela falta de informação ou diferenças de percepção, podendo ser resolvidos por meio de uma comunicação clara e permanente entre as agências. Apesar dos esforços para promover a coordenação e a cooperação, questões críticas podem surgir, exigindo a intervenção do escalão superior para encontrar soluções adequadas (BRASIL, 2017c).

O Comando Operacional possui o Centro de Coordenação Operacional (CCOp) como órgão responsável pela coordenação, controle, sincronização e administração do ambiente interagências. O Comandante Operacional (Cmt Op) tem duas responsabilidades fundamentais: comandar os efetivos militares designados e estabelecer interações com as agências envolvidas nas ações. Ele tem a flexibilidade de expandir o Estado-Maior conforme necessário, buscando a coordenação integrada das ações com as demais agências participantes da operação (BRASIL, 2017c).

De acordo com o manual, na produção dos planos em um ambiente interagências, é necessário levar em consideração quatro fatores principais: finalidade, formas, meios e riscos. A finalidade diz respeito às condições que caracterizam o Estado Final Desejado. As formas referem-se à sequência de ações mais adequada para alcançar essas condições. Os meios envolvem a alocação dos recursos necessários para viabilizar essa sequência de ações. Já os riscos avaliam o potencial de risco às forças durante a execução dessas ações.

Ao conceber um Plano Operacional em um ambiente interagências, o Comandante Operacional leva em consideração esses quatro fatores e, em seguida, considera as atribuições típicas de cada agência envolvida. O Plano Operacional, constante no manual, tem como objetivo sincronizar esforços e orientar os recursos das instituições envolvidas em direção a um único objetivo ou Estado Final Desejado (BRASIL, 2017c).

Semelhante ao abordado pela Doctrine for Joint Operations dos EUA e pelo manual EB70-MC-10.248, o “Manual MD33-M-12” ressalta que embora as agências possuam

culturas diversas, a ênfase no adestramento e o aprendizado simultâneos contribuem para a interoperabilidade.

Desta forma, exercícios de ensaio, sincronização e jogos de guerra, envolvendo membros do Ministério da Defesa, EMCFA, comandos operacionais e agências participantes, desempenham um papel importante na identificação e correção de falhas de planejamento, resolução de problemas e abordagem de questões políticas relevantes. O adestramento é direcionado para avaliar as capacidades e competências das agências, além de identificar conflitos processuais e obstáculos à obtenção da unidade de esforços. É essencial que os exercícios nos níveis estratégico e operacional incluam a participação de representantes civis em suas funções normais, mesmo em cenários hipotéticos. O adestramento em conjunto com ONGs, empresas privadas, agências da ONU e entidades governamentais antes da implantação da operação fortalece a capacidade operacional ao estreitar as relações entre organizações civis e militares (BRASIL, 2017c).

Após receber o Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA) ou sob a direção do comandante operacional, a Seção de Ligação é ativada e incorporada ao EMCj. Essa seção auxilia o comandante na coordenação das atividades militares com as agências participantes, autoridades locais, população afetada e organizações internacionais. Elementos de ligação são designados para as principais agências, representando o comandante operacional e facilitando a compreensão mútua. Esse intercâmbio de elementos de ligação contribui para a unidade de esforços (BRASIL, 2017c).

Semelhante ao verificado na Doctrine for Joint Operations dos EUA, o Comandante Operacional pode também formar um Centro de Coordenação Civil-Militar (C³M) visando assessorá-lo nas questões de coordenação civil-militar, estabelecer a ligação entre as Forças Militares e as agências, criar um espaço participativo para as organizações militares e civis, e coordenar os pedidos de apoio de entidades não governamentais, empresas privadas e organizações internacionais. A participação de representantes de outras agências pode ser solicitada quando o C³M é estruturado (BRASIL, 2017c).

O “Manual MD33-M-12” não aborda como as agências devem se relacionar em todos os níveis de planejamento e condução das operações (político, estratégico, operacional e tático), diferentemente do manual do Exército Brasileiro EB70-MC-10.248, como podemos observar na seção anterior. Desta forma, de um modo geral, conforme analisado nesta seção, o Manual de Operações Interagências - MD33-M-12, hoje em sua 2ª edição, não especifica a

operacionalidade das operações interagências, deixando cada Força com a responsabilidade de estabelecer como seria o relacionamento interagências.

4 A APLICAÇÃO DO MANUAL MD33-M-12 NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

A análise da aplicação do “Manual MD33-M-12” nas operações interagências é essencial para avaliar a efetividade do manual e identificar possíveis lacunas e desafios enfrentados pelos participantes deste tipo de operação. Além disso, este estudo pode contribuir para a compreensão de como os conceitos e abordagens da teoria das relações interagências são aplicados na prática e como podem ser aprimorados para melhorar a condução das operações interagências no Brasil.

4.1 A Operação Ágata e sua relevância no contexto das Operações Interagências

A convivência na sociedade apresenta ao Estado uma série de desafios que requerem uma atuação sólida na realização de sua principal missão: buscar o bem-estar coletivo de toda a sociedade, seja unindo ou coordenando os esforços do setor público, privado e social (DIAS, 2013). Um dos principais desafios enfrentados é a criminalidade, um fenômeno que resulta em danos significativos aos bens jurídicos fundamentais da sociedade, como a integridade física, a vida dos cidadãos e seu patrimônio.

Nos últimos tempos, tem-se observado um aumento na diversificação do crime organizado, que chega a assumir proporções macroeconômicas. Apesar de sua relevância e gravidade, muitas vezes ainda não é completamente compreendido. Por possibilitar o empoderamento de agentes que operam à margem da lei, o crime organizado tem gerado mudanças nas doutrinas estratégicas e levado a uma reavaliação das ameaças no contexto internacional. Os crimes transnacionais, incluindo os crimes transfronteiriços⁸, são delitos que possuem uma natureza supranacional, uma vez que ocorrem em mais de um Estado.

Devido ao grande impacto prejudicial que causam à sociedade, esses crimes são considerados internacionalmente como "novas ameaças". A Marinha do Brasil, atenta às

⁸ Ameaças não convencionais e difusas quanto a sua natureza, transnacionais ou infra-estatais, como por exemplo: contrabando, tráfico de armas, pirataria, terrorismo, imigração ilegal, acidentes ambientais, doenças infecto contagiosas, entre outras, conforme a Declaração sobre Segurança nas Américas, aprovada na terceira sessão plenária realizada em 28 de outubro de 2003, da Organização dos Estados Americanos-OEA (OEA 2003).

questões globais, demonstra preocupação com esse assunto, como mencionado na publicação EMA-322 - O Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval, conforme os trechos a seguir:

“A Segurança Marítima está presente desde o tempo de paz e está relacionada às atribuições subsidiárias da MB. Neste contexto, a partir de 2001, surgiu o conceito de “novas ameaças”, grande preocupação da comunidade internacional, que engloba o combate ao terrorismo, ao narcotráfico, ao tráfico ilícito de armas, ao contrabando e descaminho e ao tráfico de pessoas e à antiga pirataria. Para que os países tenham capacidade de combater as “novas ameaças” e a pirataria, necessita se estruturar de maneira adequada, com um sistema de gerenciamento e monitoramento reforçado por parcerias, compartilhamento de informações e cooperação com outras instituições e Marinhas” (BRASIL, 2017b, p. 1-3).

O território brasileiro abrange uma ampla extensão de fronteiras terrestres e marítimas, sendo importante considerar que as práticas ilegais transfronteiriças são bastante acentuadas no país. Apesar dos esforços do Estado em estar presente nessas regiões, o crime organizado tem se adaptado cada vez mais às diversas situações adversas e aprimorado suas estratégias de atuação, o que ressalta a importância de ações integradas. Levando em conta esses fatores, foi desenvolvida, no âmbito do Ministério da Defesa, a Operação Ágata, como parte do Plano Estratégico de Fronteiras, o qual veio a ser posteriormente substituído pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (MENDES, 2016).

A Operação Ágata, conduzida pelas Forças Armadas, tem como metas a redução da criminalidade, a coordenação de ações militares e policiais, o fortalecimento da presença do Estado na região de fronteira e o apoio à população local. Além disso, busca a cooperação com países vizinhos no combate aos crimes transfronteiriços. Essa operação é uma iniciativa do Governo Federal para combater crimes e atividades ilegais, fortalecer a presença do Estado e apoiar as comunidades na faixa de fronteira (FIGUEREDO, 2017).

Embora seja uma operação conjunta e interagências, as Forças Armadas lideram sua execução. Essa operação é considerada a principal ferramenta utilizada pelo Ministério da Defesa no combate aos crimes transfronteiriços, especialmente o narcotráfico, e reúne a maior concentração de agências governamentais e não-governamentais envolvidas na luta contra esses ilícitos (SILVA, 2017).

A Operação Ágata, realizada desde 2011, é vista como uma ferramenta importante, especialmente no que se refere à tentativa de suprir as lacunas deixadas pelo Estado em várias áreas relacionadas à Segurança e Defesa. Isso é alcançado por meio da coordenação e

integração entre as Forças Armadas, bem como entre outras agências do país. Essa cooperação é possível por meio do estabelecimento de interesses comuns, da integração de esforços e da busca pela harmonização das políticas entre as entidades envolvidas. Essa abordagem resulta em maior consistência, coerência e legitimidade, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções durante as edições da operação (PIRES, 2013).

Considerando o ambiente de operações interagências, percebe-se uma significativa diminuição de obstáculos quando os órgãos atuam em conjunto, coordenando suas forças e aumentando as chances de avanço em todos os níveis de atuação. Entretanto, é relevante ressaltar que a busca por um esforço coletivo não se dá sem desafios. Principalmente, quando se considera a diversidade de órgãos e instituições envolvidas, o engajamento pode apresentar dificuldades evidentes (SILVA, 2017).

Desta forma, a Operação Ágata é um exemplo relevante de operações interagências no Brasil, envolvendo a cooperação e coordenação entre diversas agências governamentais, como as Forças Armadas, a Polícia Federal, a Receita Federal, entre outras, para combater atividades ilegais nas áreas de fronteira e garantir a segurança e defesa do país. O estudo da Operação Ágata pode contribuir para a compreensão de como os conceitos e abordagens da teoria das relações interagências são aplicados na prática e como podem ser aprimorados para melhorar a condução das operações interagências no Brasil.

4.2 Aplicação do Manual MD33-M-12 na Operação Interagência

A análise da estrutura do MD33-M-12 aplicada na operação interagência é fundamental para avaliar o alinhamento entre os conceitos e abordagens teóricas apresentados na revisão bibliográfica, verificando se a doutrina apresenta uma estrutura adequada para a coordenação nesse tipo de operação.

Para a realização deste estudo de caso, foram selecionados cinco participantes diretos da coordenação da Operação Ágata Arco Sul-Sudeste, realizada em 2021, sendo dois militares e três representantes das agências governamentais e forças de segurança.

A realização de entrevistas com participantes da Operação Ágata Arco Sul-Sudeste, realizada em 2021, possibilita analisar como as relações interagências acontecem no nível

operacional e tático, permitindo avaliar se o “Manual MD33-M-12” oferece uma estrutura adequada para as operações interagências.

Segundo o CC LISBOA⁹, foram realizadas reuniões para planejamento e coordenação das ações, onde as agências participaram de forma ativa. As informações e orientações prestadas sobre informações de inteligência contribuíram durante as abordagens, apreensões e conduta com os presos.

De acordo com o CMG (RM1) MARDEN¹⁰, a colaboração das agências ocorreu na forma de dados de inteligência sobre a atuação do crime organizado, necessários para a elaboração do conceito da operação, bem como para as alterações do quadro tático. Os dados das agências balizaram todo o planejamento e execução das fases da operação, pois não seria possível, por exemplo, ter informações de invasão da área de segurança das plataformas, sem a utilização das aeronaves de reconhecimento dessas agências, bem como dos dados coletados das Plataformas da PETROBRÁS, entre outras. Ressaltou que o esforço principal no planejamento e execução partiu da Marinha do Brasil, porém com o decorrer da Operação as agências passaram a interagir com maior interesse.

Ainda segundo os CMG (RM1) Marden e CC Lisboa, alguns elementos de ligação das agências governamentais, no nível estratégico e operacional, foram designados pelos Órgãos e guarneceram o Centro de Comando e Controle da Força-Tarefa, mas eles não trabalharam permanentemente na estrutura ativada. Os agentes comparecem de forma esporádica, conforme a situação.

Desta forma, em que pese o planejamento nos níveis operacional e tático ocorresse, na maioria das ocasiões, sem haver a presença física de agentes dos órgãos de segurança pública na Organização Militar, a interação demonstrou a atuação destes agentes como elementos de ligação na troca de informações de interesse comum, de forma que os objetivos traçados fossem alcançados.

⁹ CC Anderson José Lisboa, Chefe da Segurança do Tráfego Aquaviário da Capitania dos Portos de São Paulo (informação verbal). Entrevista concedida ao autor em Santos-SP, em 10 de julho de 2023. (APÊNDICE B).

¹⁰ CMG (RM1) Carlos Marden Soares Pereira da Silva, Comando do Grupo-Tarefa da Operação Ágata Arco Sul-Sudeste (informação verbal). Entrevista concedida ao autor em Santos-SP, em 10 de julho de 2023. (APÊNDICE A).

Conforme exposto pelo Auditor Fiscal Cantarino (RFB)¹¹, o integrante da Polícia Federal (PF)¹² e o integrante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)¹³, a impossibilidade de permanência de agentes de outros órgãos nos Centros de Coordenação ocorre em virtude do déficit de pessoal nas agências, limitando que limita a efetividade da interoperabilidade entre os participantes da operação. Porém, conforme relatos dos agentes desses órgãos, a realização de reuniões com mais frequência, com a presença física dos agentes, adicionado a uma maior interação entre os sistemas de monitoramento, permitiria um melhor nível de relacionamento e adequado procedimento sequencial de tomada de decisão.

Segundo o CC Lisboa, apesar de ter sido observado uma boa comunicação e compartilhamento de informação entre os participantes da Operação Ágata, nos níveis operacional e tático, faz-se necessário uma maior interoperabilidade entre os órgãos, a fim de melhorar o fluxo constante de informações, visando o apoio ao planejamento das operações e a tomada de decisão.

Quanto ao processo de tomada de decisão, conforme relatado pelo CMG (RM1) Marden, a operação seguiu o procedimento sequencial com uma estrutura baseada no consenso, buscando identificar o problema que necessita de colaboração, por meio de reuniões com compartilhamento de informações, para o alinhamento das estratégias de ação. Assim, conforme enfatizado por Raza (2012) e orientado no “Manual MD33-M-12”, busca-se o consenso para a coordenação e implementação das ações, com o propósito de estimular a colaboração entre distintas agências e setores, almejando alcançar soluções mais eficazes e integradas.

Porém, ainda segundo o CMG (RM1) Marden, o protagonismo das ações é naturalmente assumido pelo órgão que detém o conhecimento legal, material e técnico especializado sobre o ilícito, em coordenação e apoio das demais agências envolvidas, entendendo que não pode ser comprometida a estrutura de autoridade e responsabilidades de cada agência.

¹¹ Guilherme Cantarino da Costa Ramos, Auditor Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) (informação verbal). Entrevista concedida ao autor em Santos-SP, em 10 de julho de 2023. (APÊNDICE C).

¹² Integrante da Polícia Federal (PF) (informação verbal). Entrevista concedida ao autor em Santos-SP, em 10 de julho de 2023. (APÊNDICE D).

¹³ Integrante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (informação verbal). Entrevista concedida ao autor em Santos-SP, em 10 de julho de 2023. (APÊNDICE E).

Quanto à gestão de informação, conforme o CMG (RM1) Marden, houve uma coordenação contínua entre o EMCj e as forças-tarefas, com as principais ordens e informações de inteligência seguindo o fluxo de informações de forma descendente do EMCj para as forças-tarefa. No entanto, alguns dados obtidos nas respectivas cenas de ação puderam ser trabalhados pelo EMCj, após o recebimento da informação das forças-tarefa, tendo um fluxo de informações descendente e ascendente simultaneamente.

Neste contexto, nos EUA, durante a transição da JTF-4 para a JIATF-Sul, percebeu-se que a falta de informações e diferenças de percepção levavam a resistências e desacordos entre as agências. Esses problemas poderiam ser resolvidos com comunicação clara e constante. Apesar dos esforços de coordenação, questões críticas exigiam intervenção superior. Conforme observado na Operação Ágata em questão, houve coordenação entre o EMCj e as forças-tarefas, com fluxo de informações descendente e ascendente. Contudo, assim como na época da JTF-4, o relacionamento baseado na confiança é um desafio relevante percebido, que reflete no compartilhamento das informações de inteligência entre os departamentos.

As rígidas culturas organizacionais das agências representam uma grande dificuldade na coordenação de interagências. Para isso, segundo Raza (2012), é necessário romper as resistências culturais, institucionais, metodológicas e pessoais ao modelo de decisões por redes para a colaboração de interagências. Assim, é fundamental que cada órgão compreenda as capacidades e formas de trabalho dos demais. Neste contexto, segundo o CC Lisboa, o treinamento e a capacitação conjunta busca amenizar as diferenças culturais e alcançar um nível de relacionamento baseado na confiança. Os Estágios Básicos de Abordagem (EBA) realizados no âmbito dos Grupamentos de Patrulha, com a participação de militares e agentes de órgãos públicos, buscam uma maior qualificação e integração entre as partes, além de permitir noções de forma de atuação e capacidades entre os órgãos.

Outro modo de interação que se mostra de grande relevância é o Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI), promovido pelo GSI-PR, o qual busca desenvolver competências dos participantes do PPIF. O curso¹⁴ capacita equipes de planejamento nos níveis operacionais e táticos (BRASIL, 2022).

¹⁴ Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Abertura do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI) 2022. Brasília, DF: Gabinete de Segurança Institucional, 19 mai. 2022.

Conforme relatado na entrevista com o CMG (RM1) Marden, diversas operações específicas, realizadas com apoio das agências, de forma independente sem a necessidade de ordem do Ministério da Defesa, também permitem grande entrosamento entre os diversos agentes públicos e privados, pois possibilita que todos tenham conhecimento de suas capacidades e limitações (em termos de material e pessoal), além do conhecimento técnico e de suas respectivas competências legais.

De um modo geral, em relação à participação das agências no EMCj durante a execução da operação, conforme exposto pelo CMG (RM1) Marden, as mesmas apoiam as ações de maneira cooperativa, buscando uma coordenação de forma contínua em prol de um objetivo comum. Porém, para o integrante do IBAMA, há dificuldades no apoio tendo em vista a falta de recursos para realização de atividades com duração prolongada e a ausência de um efetivo maior, tendo em vista as outras atividades de suas competências não relacionadas ao tráfico de substâncias ilícitas.

Em síntese, pudemos analisar neste capítulo a relevância da Operação Ágata no contexto das operações interagências e a aplicação do "Manual MD33-M-12" nessa coordenação. Através dos relatos e experiências dos participantes da operação, foi possível observar como a cooperação entre agências governamentais e Forças Armadas é fundamental para o sucesso das ações de combate a crimes transfronteiriços e atividades ilegais.

A análise dos resultados ressalta a existência de desafios apesar do esforço de coordenação e integração entre as agências. Assim, a rigidez das culturas organizacionais e a escassez de recursos e pessoal em algumas agências podem limitar a efetividade da interoperabilidade. A confiança mútua entre as instituições é crítica para o compartilhamento eficiente de informações de inteligência.

Diante do exposto, a aplicação do "Manual MD33-M-12" mostrou-se alinhada aos princípios de busca por consenso, coordenação e integração entre as agências, fundamentais para o sucesso das operações interagências. Porém, o estabelecimento de elementos de ligação e a realização de treinamentos conjuntos são estratégias úteis para promover o entrosamento e qualificação dos participantes. Assim como a busca por maior interoperabilidade, superação das resistências culturais e institucionais e o desenvolvimento de relacionamentos baseados na confiança são aspectos cruciais para garantir o êxito das operações, assegurando a segurança das fronteiras e da sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da estrutura do "Manual MD33-M-12" aplicada na operação Ágata Arco Sul-Sudeste em 2021 e sua comparação com a revisão bibliográfica proporcionaram uma compreensão valiosa sobre os desafios e oportunidades enfrentados pelas agências governamentais e forças de segurança na busca pela coordenação eficaz, buscando a conciliação de interesses e a coordenação de esforços para alcançar objetivos convergentes em prol do bem comum. Além disso, a comparação com a doutrina norte-americana permitiu identificar semelhanças e diferenças nas abordagens de operações interagências.

O alinhamento com a teoria apresentada na revisão bibliográfica foi evidente em diversos pontos, como a necessidade de superar resistências culturais, institucionais e pessoais para promover a colaboração entre os órgãos participantes. Buscando obter o consenso sobre os objetivos a serem alcançados, o "Manual MD33-M-12" destaca a importância da colaboração e da unidade de esforços entre as agências participantes. Essa busca pelo consenso, embora alinhada com a teoria, pode apresentar desafios, especialmente quando diferentes agências têm interesses, culturas e processos decisórios distintos. No entanto, é fundamental para garantir a eficiência e eficácia das operações conjuntas, evitando duplicidade de esforços e divergências de soluções.

Em relação ao planejamento, o manual enfatiza a importância de um planejamento operacional estruturado para a tomada de decisão eficaz. O processo racional e sistemático de análise da situação, identificação dos objetivos, avaliação das opções e seleção da melhor alternativa é fundamental para guiar as ações interagências em direção ao Estado Final Desejado. Nesse aspecto, a doutrina norte-americana também ressalta a importância de planejamento integrado, buscando a sinergia entre as agências envolvidas para alcançar objetivos comuns.

A gestão de informação é um componente crítico das operações interagências, e o manual brasileiro aborda a necessidade de coordenação contínua e troca de informações entre o EMCj e as forças-tarefas. A presença de elementos de ligação e a utilização de sistemas de monitoramento são destacadas como meios para melhorar o fluxo de informações. Entretanto, a falta de uma abordagem mais detalhada sobre a gestão da informação pode ser um desafio a ser enfrentado pelas agências na coordenação das operações interagências.

A construção de relacionamentos é essencial para superar resistências culturais, institucionais e pessoais entre as agências. O "Manual MD33-M-12" destaca a importância do treinamento conjunto e dos exercícios de ensaio, como jogos de guerra, para desenvolver a confiança mútua e melhorar a interoperabilidade. Nesse sentido, a doutrina norte-americana também enfatiza a necessidade de romper as barreiras culturais e institucionais para promover a colaboração entre as agências.

Contudo, algumas lacunas foram identificadas no "Manual MD33-M-12", especialmente em relação à operacionalidade das operações interagências. O manual não aborda de forma específica como as agências devem se relacionar em todos os níveis de planejamento e condução das operações, deixando cada Força com a responsabilidade de estabelecer como seria o relacionamento interagências. Essa falta de detalhamento pode gerar desafios na prática, pois diferentes abordagens podem levar a resultados diversos em termos de coordenação e cooperação eficazes.

Com base na análise dos resultados da Operação Ágata Arco Sul-Sudeste, foi possível observar que a aplicação do "Manual MD33-M-12" apresentou resultados positivos na coordenação e colaboração entre as agências governamentais e forças de segurança envolvidas. O compartilhamento de informações de inteligência e a colaboração nas ações operacionais e táticas demonstraram que a doutrina contribuiu para a unidade de esforços na busca dos objetivos comuns da operação. Diante do apresentado, verifica-se que o nível de maturidade nas relações interagências atingido na Operação Ágata é intermediário, necessitando de uma relação mais institucional, com fluxo constante de informação e apoio ao planejamento, para atingir o nível de maturidade avançado.

Também foram identificados desafios enfrentados pelas agências na operação, como a falta de recursos e o déficit de pessoal, o que limita a efetividade da interoperabilidade. A presença física contínua de agentes de outros órgãos nos Centros de Coordenação também foi apontada como uma necessidade para melhorar a coordenação e o fluxo de informações.

Ao comparar o "Manual MD33-M-12" com a doutrina norte-americana, pode-se observar uma convergência em relação aos princípios fundamentais de cooperação, coordenação e colaboração entre as agências. Ambas as doutrinas destacam a importância da busca pelo consenso, do planejamento integrado, da gestão de informação eficaz e da construção de relacionamentos para alcançar o sucesso em operações interagências.

No entanto, também são identificadas diferenças em relação à operacionalidade das operações interagências. Enquanto o "Manual MD33-M-12" não aborda de forma específica como as agências devem se relacionar em todos os níveis de planejamento e condução, a doutrina norte-americana apresenta uma estrutura mais detalhada e abrangente, proporcionando orientações específicas para cada fase das operações interagências.

Desta forma, verifica-se a necessidade de reformular o manual interagências, em conjunto com os principais ministérios responsáveis pelas agências normalmente envolvidas em Operações Interagências, a fim de evitar conflitos relacionados à estrutura do processo de tomada de decisão. Diante dos diversos aspectos que separam esses órgãos, reconhecemos que as dificuldades de integração são significativas e demandam tempo para serem corrigidas ou aprimoradas.

Portanto, é aconselhável conduzir estudos que viabilizem a adoção de uma estrutura organizacional permanentemente estabelecida, incluindo membros de todas essas agências em uma integração laboral diária, o que permitirá uma maior conciliação e coordenação em todos os aspectos. A preocupação com a integração de agências tão distintas deve ser constante, e todas as ferramentas de auxílio devem ser utilizadas para facilitar esse processo.

A construção de uma cultura colaborativa e a busca pela participação ativa de todas as agências envolvidas são essenciais para a efetividade das operações interagências. Isso requer a superação de barreiras culturais e institucionais, por meio de treinamentos conjuntos, exercícios de ensaio, como jogos de guerra, e estabelecimento de canais de comunicação eficientes. Além disso, é fundamental incentivar a troca de experiências e conhecimentos entre os membros das diferentes agências, permitindo um melhor entendimento das capacidades e limitações de cada uma.

Diante disso, a conclusão é que o "Manual MD33-M-12" se mostra alinhado com a teoria das relações interagências, apresentando conceitos e abordagens adequados para a coordenação de operações interagências, além de estabelecer uma base sólida para a colaboração entre agências governamentais e forças de segurança. No entanto, é recomendado que a doutrina seja aprimorada, incorporando diretrizes mais detalhadas sobre a operacionalidade das operações interagências e o relacionamento em todos os níveis de planejamento e condução.

Investimentos em capacitação conjunta, treinamento e exercícios de ensaio são oportunidades para superar desafios e fortalecer a coordenação interagências. Além disso, a

busca contínua pela construção de relacionamentos e a superação de resistências culturais e institucionais são fundamentais para promover a colaboração efetiva entre as agências e alcançar resultados mais eficazes e harmoniosos nas operações interagências. A busca pela unidade de esforços em prol do bem comum é o caminho para o sucesso das operações conjuntas e o cumprimento das missões com eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO NETO, J. C. A.; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. e. Modelo brasileiro do ambiente interagências para operações na fronteira. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez. 2017. DOI: 10.26792. Disponível em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74656/42064>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 19-2-2016, acompanhada de novas notas remissivas e dos textos integrais das Emendas Constitucionais de revisão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023.

_____. **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. Diário Oficial da União, Brasília, p. 1, 2016a. Seção 1.

_____. Escola de Guerra Naval. **Relações Interagências**. Rio de Janeiro-RJ, 2019.

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

_____. _____. Manual de Campanha **EB70-MC-10.248** Operações Interagências, 2ª Edição, 2020a.

_____. Marinha do Brasil. **Doutrina Militar Naval (EMA-305)**. 1 ed. Brasília, DF, 2017a.

_____. _____. Estado-Maior da Armada. **EMA-322**: O Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval. Brasília, DF: EMA, 2017b.

_____. _____. Gabinete do Comandante da Marinha. **Instrução Normativa nº 1/MB/MD**, de 5 de março de 2013. Diretrizes gerais para a atuação da Marinha do Brasil, no cumprimento da atribuição subsidiária conferida pelo Art. 16-A da Lei Complementar nº 97/1999. Brasília, DF: GCM, 2013b.

_____. Ministério da Defesa. **Operação Ágata**. Brasília: Ministério da Defesa, 2018. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoesconjuntas-1/operacao-agata>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

_____. _____. **Operações Interagências MD33-M-12**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017c. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_ed_2017.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2023.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2016b. Aprovada em 14 dez. 2018 pelo Decreto Legislativo do Congresso Nacional nº 179, de 2018. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2023.

_____. _____. **MD30-M-01: Doutrina de Operações Conjuntas**. 2 ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. v. 2. BRASIL, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-2-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

_____. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **Abertura do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI) 2022**. Brasília, DF: Gabinete de Segurança Institucional, 19 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/noticias/2022/abertura-do-curso-de-coordenacao-e-planejamento-interagencias-ccopi-2022>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

_____. _____. **Lei Complementar nº 97**, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 01 jul. 2023.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

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.

LUZ, Newton C. B. **Operações Interagências: uma abordagem estratégica**. Escola Superior de Guerra: Rio de Janeiro. 2012. Monografia. 70 p. ATKINSON, M. et al. **Multi-Agency Working: a detailed study**. Slough, Berkshire: National Foundation for Education Research, 2002. 228 p. Disponível em: <<https://www.nfer.ac.uk/publications/CSS02/CSS02.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

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.

MOYNIHAN, D. P. **Crisis Management Policy and Hierarchical networks**. 2005. Disponível em: <<https://www.lafollette.wisc.edu/images/publications/workingpapers/moynihan2005-022.pdf>> . Acesso em: 01 jul. 2023.

MUNSING, E.; LAMB, C. J. **Joint Interagency Task Force-South: The Best Known, Least Understood Interagency Success.** Institute for National Strategic Studies Strategic Perspectives No. 5, Washington, D.C., jun. 2011. Disponível em: <<https://ndupress.ndu.edu/portals/68/documents/stratperspective/inss/strategic-perspectives5.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Conferência especial sobre segurança: projeto de declaração sobre segurança nas Américas.** [S. l.]: OEA, 28 out. 2003. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf. Acesso em: 01 jul. 2023.

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

RAZA, Salvador. **Cooperação interagências: por que e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas relações internacionais?** Marília, SP: **Brazilian Journal of International Relations (BJIR)**, v. 1, n. 1, p. 7-37, jan./abr. 2012.

SANTOS, Carlos H. A. **Interoperabilidade: um desafio contínuo em operações conjuntas.** Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. 2009.

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.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; GARCIA, STEPHANIE QUEIROZ. **A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON).** Brasília, DF: Hegemonia, Revista de Ciências Sociais, v. 14, p. 88-106. 2014.

STRICKLER, Ted. **Interagency Cooperation: QuoVadis?** InterAgency Journal, Fort Leavenworth, v. 1, n. 1, p. 3-9, Fall, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 009.062/2015-7 e TC 014.387/2014-0.** Relatórios de auditoria. 2015.

UNITED STATES OF AMERICA - USA. Comando Sul dos Estados Unidos da América, **Discurso do General (USMC) John F Kelly, perante o 1140 Congresso do Comitê de Serviços Armados do Senado:** 12 mar.2015. Disponível em: <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kelly_03-12-15.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2023.

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

_____. _____. **Joint Publication 3-08 - Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations.** Department of Defense, Washington. 1996.

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

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

ZAKARIA, Fareed. **The Rise of Illiberal Democracy**. Foreign Affairs. Nova Iorque, v. 76, n. 6, p. 22–43, 1997. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/riseilliberal-democracy>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

**APÊNDICE A - Entrevista com o Capitão de Mar e Guerra (RM1) Carlos Marden Soares
Pereira da Silva**

Entrevistado 01: Capitão de Mar e Guerra (RM1) Carlos Marden Soares Pereira da Silva

Entrevistador: O autor

Data da Entrevista: 10 de julho de 2023.

Local: Santos, SP.

Pergunta 01: Qual Organização Militar e a função exercida pelo Senhor, por ocasião da Operação Ágata Arco Sul-Sudeste ocorrida em 2021? Qual a seção o Senhor integrou e a função que exerceu no Estado Maior Conjunto durante a referida Operação?

Resposta: Por ocasião da primeira Operação Ágata Arco Sul-Sudeste ocorrida no ano de 2021 eu estava servindo no Comando do 8º Distrito Naval (Com8ºDN), exercendo o cargo de Chefe do Estado-Maior do Com8ºDN. Na ocasião fui designado pelo Comandante da Força-Tarefa (CFT) para assumir o Comando do Grupo-Tarefa ATLÂNTICO, responsável pelas ações de Patrulha Naval, Patrulhamento e Inspeção Naval na Área Marítima de Operações (AMO) compreendida do interior dos Portos de Santos, São Sebastião e Paranaguá até o limite de 200 MN das faixas de fronteira marítima circunscritas aos estados de São Paulo e do Paraná. Operação interagências inédita, pois foi executada de forma simultânea nas áreas de fronteiras: marítima, terrestre e fluvial dos estados de São Paulo e do Paraná, em cumprimento ao Programa de Proteção Integrada de Fronteira (PPIF)

Pergunta 02: Quais foram as Agências Governamentais e/ou não Governamentais que participaram da Operação? Qual foi a forma de participação destas Agências?

Resposta: Agências Governamentais e não Governamentais que participaram da Operação:

i) Agências Governamentais:

- Departamento da Polícia Federal (DPF);
- Núcleo Especial de Polícia Marítima (NEPOM)
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR);

- Agência Brasileira de Inteligência (ABIN);
 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA);
 - Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP-SP);
 - Secretaria de Segurança Pública do Paraná (SSP-PR);
 - Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMSP/BAEP);
 - Polícia Militar Ambiental do Estado de São Paulo;
 - Polícia Militar do Estado do PARANÁ (PMPR);
 - Polícia Civil do Estado de São Paulo;
 - Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB);
 - Fundação Florestal do Estado de São Paulo (FF-SP);
 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);
 - Guarda Municipal de Santos; e
 - Guarda Municipal de São Vicente.
- ii) Agências Não Governamentais:
- Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRÁS); e
 - Guarda Portuária de Santos (GPORT);
 - Supervisores de Segurança Portuários (SSP) dos principais Terminais Portuários do

Portos de Santos.

iii) Observação:

- O Exército Brasileiro não participou da Operação.

As Agências Governamentais e Não Governamentais participaram das fases de planejamento e de execução da Operação com informações de inteligência, especialmente do “modus operandi” do crime organizado que atua na AMO. Durante a fase de execução os Órgão de Segurança Pública e de Fiscalização (OSPF) e Agentes privados que atuaram em coordenação com a Marinha do Brasil (MB) e Força Aérea Brasileira (FAB) foram:

i) em Santos: NEPOM/PF, RF, BAEP, PM Ambiental, IBAMA, FF, GPORT, Guarda Municipal de Santos/São Vicente, SSP do TEG/TEAG/TES, SSP da DPWord, SSP da ADM do Brasil, SSP do Terminal XXXIX, SSP Santos Brasil e SSP da BTP;

ii) em Paranaguá: NEPOM/PF, PRF e IBAMA; e

iii) na área das Plataformas: IBAMA, PETROBRÁS e PM Ambiental.

Os Agentes Governamentais embarcaram nos meios navais e aeronavais da MB e

FAB, bem como na Aeronave POSEIDON do IBAMA para realização de ações coordenadas contra os delitos transfronteiriços e ambientais, em razão de competências específicas próprias que não se pode exigir do pessoal das Forças Armadas (MB e FAB). Os Agentes Não Governamentais se limitaram a transmitir informações em tempo real para o CCCAM-Santos ou Paranaguá, para conhecimento e tomada de decisão.

Pergunta 03: Durante a etapa de planejamento, como ocorreu a colaboração entre as agências envolvidas? As agências desempenharam um papel ativo em todas as fases do planejamento ou foi responsabilidade dos militares com a participação pontual das agências?

Resposta: A colaboração das Agências ocorreu na forma de dados de inteligência sobre a atuação do crime organizado na AMO necessários para a elaboração do Conceito da Operação, bem como para as alterações do quadro tático.

Sim, principalmente o NEPOM/PF, RF, IBAMA, PM Ambiental, FF e GPORT. Os dados das agências balizaram todo o planejamento e execução das fases da operação, pois não seria possível, por exemplo, ter informações de invasão da área de segurança das plataformas, sem a utilização das aeronaves de reconhecimento do IBAMA e FAB, bem como dos dados coletados das Plataformas da PETROBRÁS, entre outras. Cabe ressaltar que o esforço principal no planejamento/execução partiu da MB, porém com o decorrer da Operação as Agências passaram a interagir com maior interesse.

Pergunta 04: Houve agentes dos outros órgãos/agências trabalhando diariamente na estrutura ativada, de forma integrada, como elementos de ligação para facilitar a troca de informações de inteligência e coordenar eventuais operações com a Marinha? Como foi solicitado às agências essa disponibilização dos elementos de ligação?

Resposta: Sim, diariamente ocorreram briefing e debriefing das operações interagências programadas para o dia. Os agentes do nível tático eram chamados diretamente pelo CGT, Chefe de Operações e Inteligência para a realização dos briefing/debriefing por meio de telefone móvel. Cabe ressaltar, que todas as Agências Governamentais e Não Governamentais foram oficialmente convidadas a participar e indicar representantes nas esferas federal e estadual antes de iniciar a fase de planejamento, não havendo resistência de nenhum OSPF para participar da Operação.

Pelo ineditismo da Operação, o CGT fez apresentações prévias da Primeira Operação Ágata Arco Sul-Sudeste pessoalmente aos órgãos federais dos Portos Organizados de Santos e de Paranaguá, a fim de apresentar a Área de Operações (AOp) e os meios navais/aeronavais e efetivo militares disponíveis e, principalmente, colocar à disposição das agências a estrutura militar para a atuação coordenada, em cumprimento ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). Alguns elementos de ligação das Agências Governamentais de nível estratégico/operacional foram designados pelos Órgãos e guarneceram o Centro de Comando e Controle da FT-28, denominado CIOP- Foz do Iguaçu.

Pergunta 05: Foi criado algum ambiente para a realização de reuniões entre os agentes e gerenciamento de crises?

Resposta: Sim, foi estabelecido um Centro de Comando e Controle do GT ATLÂNTICO na Capitania dos Portos de São Paulo (CCCAM-CPSP) e na Capitania dos Portos do Paraná (CCCAM-CPPR), em Santos-SP e Paranaguá-PR, respectivamente. Além dos CCCAM ativados, foram realizados briefing/debriefing (nível tático) nos locais de embarque das embarcações/aeronaves com a participação dos OSPF escalados para o dia da operação.

Pergunta 06: Durante a realização da Operação, houve uma coordenação contínua entre o EMCj e as forças-tarefas, por meio do envio constante de informações em apoio às ações? Como foi o compartilhamento da informação (avaliação da confiança)? O fluxo de informações ocorreu de forma descendente, vindo de sistemas de inteligência integrados, para direcionar o emprego dos recursos nas operações, ou foi ascendente, partindo do nível mais baixo da estrutura organizacional em direção ao mais alto?

Resposta: Durante a fase de planejamento o fluxo de informações ocorreu de forma descendente, inicialmente, partindo do EMCj e depois ao CFT (Comandante do 8º Distrito Naval) para a busca e coleta de informações. Após ativado o CGT ATLÂNTICO as informações eram recebidas de forma contínua descendente e ascendente simultaneamente, por meio do CISMAR (croqui dos Navios Mercantes fundeados e atracados na região e panorama diário de área, com informações atinentes ao tráfego de embarcações na AMO); Receita Federal (informações sobre itinerário dos Navios

Mercantes fundeados e atracados na região de interesse); e CPSP (informações sobre embarcações estrangeiras atracadas em clubes náuticos da região, além de solicitar a relação de embarcações apreendidas), além das informações transmitidas pelos Agentes do nível tático (aproveitando o conhecimento da NEPOM, PRF e IBAMA referente às suas operações regionais) e até mesmo pelos Supervisores de Segurança Portuários (SSP) dos Terminais, em função dos mesmos possuírem seus sistemas de monitoramento e alarmes desenvolvidos para atuarem em coordenação com os OSPF, em atendimento aos seus respectivos Planos de Segurança Portuários. Cabe ressaltar, que os SSP do Porto de Santos são os elementos que, por vezes, possuem os dados em tempo real para posterior ação dos órgãos federais do Porto Organizado, quando se tratando de ocorrências de nível crime organizado.

Por fim, a confiança entre os envolvidos ainda é um grande desafio a ser superado, que irá permitir um avanço significativo nos resultados desejados.

Pergunta 07: Em relação à participação das agências no EMCj durante a execução da Operação, as agências coordenaram suas ações de forma contínua ou apenas apoiaram as ações de maneira cooperativa em eventos isolados? As agências realizaram suas ações visando alcançar seus próprios objetivos institucionais ou executaram ações voltadas para o alcance de objetivos comuns? No processo de tomada de decisão no ambiente interagências, as decisões foram alcançadas por consenso entre os representantes das agências ou foi estabelecida uma estrutura hierárquica de tomada de decisão?

Resposta: As agências coordenaram as suas ações de forma contínua, buscando compartilhar suas expertises quanto ao trato dos ilícitos cometidos dentro da sua esfera de competência e conhecimento, como foi o caso por exemplo do Ministério da Agricultura (MAPA) que em coordenação com os outros órgão federais (RF/PF/MB) apreendeu 40 caixas de vinho contrabandeados, 600 peles contrabandeadas de animais, 7.590 litros de agrotóxicos irregulares, além da retenção de 100 bovinos suspeitos de contrabando, também foram retidos veículos e os infratores envolvidos nos ilícitos. Dessa maneira, todas as agências realizaram suas ações visando o objetivo comum de combater a prática de ilícitos transfronteiriços e ambientais por parte de organizações criminosas. No CIOP- Foz do Iguaçu, bem como nos CCCAM-Santos e Paranaguá as tomadas de decisão no ambiente interagências foram alcançadas por consenso entre todos os elementos de ligação,

respeitando as respectivas competências legais, materiais e técnicas dos órgãos envolvidos “versus” as ocorrências dos ilícitos transfronteiriço e ambiental esperados. Não havia uma estrutura hierárquica de tomada de decisão, porém a diretiva do CFT induz aos CGT a coordenação do emprego dos OSPF durante as ações preventivas e repressivas, conforme Ordem de Operação Ágata Arco Sul-Sudeste. O protagonismo das ações era naturalmente assumido pelo órgão que detém o conhecimento legal, material e técnico especializado sobre o ilícito, em coordenação e apoio das demais agências envolvidas.

Pergunta 08: Existe alguma outra interação com as agências governamentais? São realizadas outras operações ou exercícios de forma a possibilitar o treinamento e a capacitação de pessoal de forma a desenvolver novas capacidades e aperfeiçoar capacidades existentes?

Resposta: A criação do Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-Sudeste em 06 de agosto de 2018 intensificou a presença da MB na área marítima dos estados de São Paulo e do Paraná, mais especificamente no estuário do Porto de Santos e Fundeadouros. Ato contínuo a sua ativação, o ComGptPatNavSSE implementou, por iniciativa própria, operações interagências na área marítima do Porto Organizado de Santos, denominada Operação SANTOS. Estas operações foram realizadas em 2018/2019 aproveitando o grande entrosamento entre os diversos agentes públicos e privados do Porto de Santos, especialmente, em decorrência do Gabinete de Crise estabelecido por ocasião da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) decretada para mitigar os impactos da Greve dos Caminhoneiros ocorrida em maio/junho de 2018. Tal iniciativa, garantiu que, na área marítima restrita do Porto de Santos, as operações interagências ocorressem de forma independente sem a necessidade de ordem do Ministério da Defesa.

Importante destacar que as operações SANTOS são planejadas e executadas em conformidade com as diretrizes do Com8ºDN, aproveitando as Patrulhas Navais programadas para o Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-Sudeste. O planejamento da operação leva em consideração os dados obtidos contra a prática dos delitos transfronteiriços e ambientais oriundos dos agentes públicos e privados da região, considerando suas capacidades/limitações (em termos de material/pessoal) e principalmente dos conhecimentos técnicos e suas respectivas competências legais, além

dos dados recebidos pelas OM da MB ligadas ao sistema de inteligência/segurança marítima.

No Porto de Santos, devido ao sucesso das Operações SANTOS de iniciativa da Marinha do Brasil, outras agências criaram operações interagências com participação das Forças Armadas, como no caso das Operações DESCARTE e RELÍQUIA criadas pelo IBAMA contra os crimes ambientais cometidos por embarcações e armazenamento/manuseio de materiais sensíveis e perigosos.

Pergunta 09: Há sugestão para melhoria da interoperabilidade entre os participantes?

Resposta: Cabe destacar aqui duas ou até três entidades que atuam no Porto de Santos de forma contínua (24 horas/dia) e detentora de conhecimento (dado de inteligência marítima) importantíssimo para o planejamento das operações interagências, a saber:

1) Terminais de Operações Portuárias, que possuem sistemas de monitoramento e alarmes em tempo real com tecnologia moderna e adequada para garantir a segurança das operações portuárias 24 horas por dia, em atendimento às exigências previstas pelo Código Internacional para Segurança de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code). As ocorrências de nível “crime transfronteiriço e ambientais” são reportadas imediatamente pelos SSP dos Terminais para a PF/NEPOM, RF e MB facilitando o planejamento das ações, que dependendo da ocorrência podem ser realizadas isoladamente ou em coordenação com outros órgãos de segurança pública/fiscalização detentores de competência técnica específica.

2) Praticagem de Santos, que mantém o acompanhamento do tráfego de embarcações 24 horas por dia e detentora de conhecimento de possíveis ilícitos cometidos na área marítima do Porto Organizado (fundeadouros e estuário, bem como berços de atracação), principalmente no ambiente aquaviário;

3) Guarda Portuária (GPORT), que realiza a segurança portuária e aquaviária do Porto de Santos, durante o nível 1 de proteção e que recebe as ocorrências dos Terminais de Operações Portuárias em tempo real, por meio dos SSP, para conhecimento dos órgãos federais colegiado da CESPOTOS para tomada de decisão e/ou elaboração de operação interagências em combate ao ilícito disseminado.

APÊNDICE B - Entrevista com o Chefe da Segurança do Tráfego Aquaviário da Capitania dos Portos de São Paulo.

Entrevistado 02: Capitão de Corveta (CC) Anderson José Lisboa

Entrevistador: O autor

Data da Entrevista: 10 de julho de 2023.

Local: Santos, SP.

Pergunta 01: Qual Organização Militar e a função exercida pelo Senhor, por ocasião da Operação Ágata Arco Sul-sudeste ocorrida em 2021? Qual a seção o Senhor integrou e a função que exerceu no Estado Maior Conjunto durante a referida Operação?

Resposta: Por ocasião da Operação Ágata Arco Sul-sudeste ocorrida em 2021, estava servindo na Seção de Operações do Comando do Grupamento de Patrulha Naval do Sul-sudeste. Durante a Operação Ágata, integrei as seções Cj3 e Cj5 do Estado-Maior-Conjunto (EMCj).

Pergunta 02: Quais foram as Agências Governamentais e/ou não Governamentais que participaram da Operação? Qual foi a forma de participação destas Agências?

Resposta: RFB, NEPOM-PF e BAEP – Apoio nas operações de inspeção de obras vivas de NM suspeitos de estarem com carregamento de ilícitos em seus compartimentos de passagem de água para o ar condicionado, além de apoio nos Patrulhamentos noturnos no Canal do Porto de Santos e nos fundeadouros.

IBAMA, PM AMBIENTAL, FUNDAÇÃO FLORESTAL e FAB – Apoio ao combate contra crimes ambientais, com foco nos fundeadouros, onde foram inspecionados navios mercantes suspeitos de estarem realizando lavagem irregular de porões, descarte de irregular de substâncias nocivas ao meio ambiente marinho e raspagem irregular de casco, e foram patrulhadas as plataformas de prospecção petrolífera, a fim de reprimir a invasão da área a menos de 500m dessas plataformas para a pesca irregular.

POLÍCIA CIVIL e GUARDA PORTUÁRIA - Monitoramento do canal, verificação documental de pessoas suspeitas e inspeção nas embarcações de apoio à navios mercantes atracados.

Pergunta 03: Durante a etapa de planejamento, como ocorreu a colaboração entre as agências envolvidas? As agências desempenharam um papel ativo em todas as fases do planejamento ou foi responsabilidade dos militares com a participação pontual das agências?

Resposta: A fim de iniciar as tratativas com as agências envolvidas, após contato telefônico entre os pontos de contato, foram enviados Ofícios do Com8ºDN às seguintes agências, no intuito de convidá-las, formalmente, para participar da Operação: IBAMA, IPA-AM, PF, PM-AM, Polícia Civil, PRF e FUNAI.

O Monitoramento, do aplicativo “PREPS”, realizado pelo IBAMA, proporcionou um planejamento temporal para que fossem feitas as abordagens de embarcações, em flagrante, a menos de 500m de plataformas.

O mapeamento, realizado pelo NEPOM-PF e pela RFB, de navios mercantes suspeitos de estarem com ilícitos em suas obras vivas, proporcionou maior efetividade nas operações.

Pergunta 04: Houve agentes dos outros órgãos/agências trabalhando diariamente na estrutura ativada, de forma integrada, como elementos de ligação para facilitar a troca de informações de inteligência e coordenar eventuais operações com a Marinha? Como foi solicitado às agências essa disponibilização dos elementos de ligação?

Resposta: As instituições designaram agentes para colaborar na integração da operação. Esses agentes atuam como elementos de ligação (ou pontos de contato) na troca de informações de interesse mútuo. Eles não trabalham permanentemente na estrutura ativada. Os agentes comparecem eventualmente, quando necessário, de acordo com a situação.

Pergunta 05: É criado algum ambiente para a realização de reuniões entre os agentes e gerenciamento de crises?

Resposta: Sim. Por ocasião da preparação para a Operação, foram realizadas reuniões na OM com as agências envolvidas.

Pergunta 06: Durante a realização da Operação, houve uma coordenação contínua entre o EMCj e as forças-tarefas, por meio do envio constante de informações em apoio às ações? Como foi o acesso à informação? O fluxo de informações ocorreu de forma descendente, vindo de sistemas de inteligência integrados, para direcionar o emprego dos recursos nas operações, ou foi ascendente, partindo do nível mais baixo da estrutura organizacional em direção ao mais alto?

Resposta: Sim. Graças aos recursos de comunicação satelital disponíveis no Navio Patrulha NPa Guajará e na Fragata Independência, foi possível manter o Comando e Controle (C2) com as Forças-Tarefa. Foi possível, ainda, estabelecer comunicação rádio entre o Pelotão Especial de Fronteira (PEF) e os navios. As principais ordens e informações de inteligência seguiam o caminho do EMCj para as FT, porém alguns dados obtidos nas respectivas cenas de ação puderam ser trabalhados pelo EMCj, após o recebimento da informação das Forças-Tarefa. Porém, apesar de ter sido observado uma boa comunicação e compartilhamento de informação entre os participantes da operação Ágata, a nível operacional e tático, faz-se necessário uma maior interoperabilidade entre os órgãos, a fim de melhorar o fluxo constante de informações visando o apoio ao planejamento das operações e a tomada de decisão.

Pergunta 07: Em relação à participação das agências no EMCj durante a execução da Operação, as agências coordenaram suas ações de forma contínua ou apenas apoiaram as ações de maneira cooperativa em eventos isolados? As agências realizaram suas ações visando alcançar seus próprios objetivos institucionais ou executaram ações voltadas para o alcance de objetivos comuns? No processo de tomada de decisão no ambiente interagências, as decisões foram alcançadas por consenso entre os representantes das agências ou foi estabelecida uma estrutura hierárquica de tomada de decisão?

Resposta: Durante toda a operação, a Marinha do Brasil comandou as ações, mas com participação ativa, em todas as fases, das agências. O trabalho em conjunto ocorria no intuito de alcançar um resultado positivo, com troca constante de informações e ações colaborativas. Porém, apesar de ter sido observado uma boa comunicação e compartilhamento de informação entre os participantes da operação Ágata, a nível operacional e tático, faz-se necessário uma maior interoperabilidade entre os órgãos, a fim

de melhorar o fluxo constante de informações visando o apoio ao planejamento das operações e a tomada de decisão.

Pergunta 08: Existe alguma outra interação com as agências governamentais? São realizadas outras operações ou exercícios de forma a possibilitar o treinamento e a capacitação de pessoal de forma a desenvolver novas capacidades e aperfeiçoar capacidades existentes?

Resposta: As operações SANTOS são realizadas anualmente e tem um caráter interagências, com foco no combate ao tráfico de ilícitos e aos crimes ambientais.

Outra interação que busca amenizar as diferenças culturais e alcançar um nível de relacionamento baseado na confiança, vem do treinamento e capacitação conjunta. Desta forma, o Estágio Básico de Abordagem, realizado pelos Grupamentos de Patrulha Naval, com a participação de algumas agências, procura melhorar essa interação.

APÊNDICE C - Entrevista com Auditor Fiscal da Receita Federal

Entrevistado 3: Auditor Fiscal Guilherme Cantarino da Costa Ramos da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), Gerente do Projeto de Integração RFB-MB.

Entrevistador: o autor.

Data da Entrevista: 10 de julho de 2023.

Local: Santos, SP.

Pergunta 01: Quais as tarefas dessa agência que se relacionam com a Autoridade Marítima (Marinha do Brasil) e que podem ser beneficiadas com as operações interagências?

Resposta: A Receita Federal é a instituição responsável pela fiscalização aduaneira no Brasil. E para o cumprimento da nossa missão, acreditamos que as parcerias com a Marinha do Brasil são de extrema importância para aprimorar a segurança, desenvolvimento e defesa do país. Na nossa perspectiva, a MB, como Autoridade Marítima, é a agência mais adequada para coordenar todo o processo de integração das demais agências em assuntos relacionados à segurança nas Áreas Jurisdicionais Brasileiras (AJB).

Pergunta 02: Como o senhor avalia a integração interagências na área do Porto de Santos, em especial com a Marinha do Brasil e a Polícia Federal, e de que forma elas contribuem para o enfrentamento do tráfico de cocaína? Quais as principais dificuldades? Alguma sugestão que possa melhorar as relações interagências na jurisdição deste órgão?

Resposta: Em nossa avaliação, constatamos que a coordenação entre os diversos órgãos que atuam no Porto de Santos é adequada, o que permite a utilização eficiente dos recursos humanos e materiais no combate aos ilícitos portuários. Entretanto, é importante ressaltar que, devido ao tamanho e à intensa movimentação diária de cargas e navios, os recursos disponíveis pelos órgãos estatais nem sempre são suficientes para lidar plenamente com as demandas originadas pelas atividades de grupos criminosos.

Pergunta 03: Há algum agente indicado para atuar junto a um Órgão da MB?

Resposta: Durante as operações interagências, com foco nas operações Ágatas, nosso esforço sempre é assegurar uma ligação estreita com a Marinha do Brasil, visando a integração eficaz entre as instituições.

Pergunta 04: Caso haja, o agente atua destacado diretamente no Órgão? Caso não esteja destacado efetivamente e seja apenas um elemento de ligação (ponto de contato), não seria mais efetiva a atuação interagências se houvesse um elemento do seu órgão trabalhando diariamente no centro integrado?

Resposta: O ponto de contato (POC) não desempenha uma função direta e destacada. Apesar de entendermos que seria a melhor abordagem em termos de efetividade, a Receita Federal do Brasil (RFB) não possui servidores em número suficiente para alocar integralmente um POC em órgão externo.

Pergunta 05: Haveria melhores resultados, com o melhor entendimento da cultura organizacional da Marinha?

Resposta: Sim, concordamos plenamente. Em qualquer processo de integração, é imprescindível que haja uma compreensão sólida das culturas organizacionais de todas as agências envolvidas. Embora esse processo leva tempo, os resultados obtidos são positivos e valiosos.

Pergunta 06: No seu ponto de vista, há alguma coisa que possa ser aperfeiçoada para melhor integrar os órgãos e agências envolvidas, como, por exemplo, a realização de treinamentos e reuniões periódicas entre todos os elementos de ligação para tratar de lições aprendidas e outras melhorias na integração dos órgãos/agências?

Resposta: Na nossa perspectiva, a realização de reuniões periódicas é sempre interessante e recomendável. Além disso, é fundamental ressaltar a importância de persuadir as esferas políticas decisórias sobre a necessidade de destinar recursos orçamentários à Marinha do Brasil para a construção de um Centro Integrado, seguindo as melhores práticas internacionais. Esse mesmo raciocínio se aplica a todas as agências que fazem parte do Centro, garantindo que sejam providas com os meios necessários de pessoal e material, alinhados à natureza da missão.

APÊNDICE D - Entrevista com integrante da Polícia Federal

Entrevistado 4: integrante da Polícia Federal (PF).

Entrevistador: o autor.

Data da Entrevista: 10 de julho de 2023.

Local: Santos, SP.

Obs.: O entrevistado não autorizou a utilização de seu nome no trabalho.

Pergunta 01: Quais as tarefas dessa agência que se relacionam com a Autoridade Marítima (Marinha do Brasil) e que podem ser beneficiadas com as operações interagências?

Resposta: A Polícia Federal possui atribuições constitucionais que podem ser fortalecidas pelas operações interagências, abrangendo o combate ao tráfico internacional de drogas e armas, contrabando, descaminho, crimes ambientais e controle migratório.

Pergunta 02: Há algum agente indicado para atuar junto a um Órgão da MB?

Resposta: Sim.

Pergunta 03: Caso haja, o agente atua destacado diretamente no Órgão? Caso não esteja destacado efetivamente e seja apenas um elemento de ligação (ponto de contato), não seria mais efetiva a atuação interagências se houvesse um elemento do seu órgão trabalhando diariamente no centro integrado?

Resposta: Não, há um agente que atua conforme a demanda. A Polícia Federal, com o objetivo de otimizar a utilização de recursos materiais e humanos, definiu que a melhor abordagem de integração seria atender conforme a demanda surgir.

Pergunta 04: Haveria melhores resultados, com o melhor entendimento da cultura organizacional da Marinha?

Resposta: Sim. A cultura organizacional da Marinha alinhada aos objetivos da Polícia Federal garante o alcance eficaz dos resultados.

Pergunta 05: No seu ponto de vista, há alguma coisa que possa ser aperfeiçoada

para melhor integrar os órgãos e agências envolvidas, como, por exemplo, a realização de reuniões periódicas entre todos os elementos de ligação para tratar de lições aprendidas e outras melhorias na integração dos órgãos/agências?

Resposta: Na minha visão, seria recomendável realizar reuniões periódicas em níveis táticos e operacionais entre os órgãos, e anualmente em nível estratégico, especialmente devido às mudanças frequentes de chefias nos órgãos envolvidos. Além disso, é de extrema importância promover treinamentos conjuntos para aprimorar a integração entre eles.

APÊNDICE E - Entrevista com integrante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

Entrevistado 5: integrante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Entrevistador: o autor.

Data da Entrevista: 10 de julho de 2021.

Local: Santos, SP.

Obs.: O entrevistado não autorizou a utilização de seu nome no trabalho.

Pergunta 01: Quais as tarefas dessa agência que se relacionam com a Autoridade Marítima (Marinha do Brasil) e que podem ser beneficiadas com as operações interagências?

Resposta: O IBAMA desempenha várias tarefas que se relacionam diretamente com as atribuições da Autoridade Marítima. Entre elas, estão o monitoramento e a identificação de ilícitos ambientais, tanto nacionais como transnacionais, nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), bem como em portos e áreas de exploração e exploração de petróleo, gás natural e outros recursos naturais. Além disso, o órgão é responsável pela formação de um banco de dados que fornece subsídios para o cumprimento da Política Nacional do Meio Ambiente.

Outro aspecto relevante é a integração do IBAMA com outras agências, visando promover o intercâmbio de informações e a realização de operações interagências. Essa colaboração mútua possibilita a otimização de recursos humanos, materiais e financeiros, fortalecendo, assim, a efetividade das ações conjuntas em prol da preservação ambiental e da segurança marítima.

Pergunta 02: Há algum agente indicado para atuar junto a um Órgão da MB?

Resposta: Sim.

Pergunta 03: Caso haja, o agente atua destacado diretamente no Órgão? Caso não esteja destacado efetivamente e seja apenas um elemento de ligação (ponto de contato), não seria mais efetiva a atuação interagências se houvesse um elemento do seu órgão trabalhando diariamente no centro integrado.

Resposta: A atuação destacada não é adotada, pois comprometeria outras atribuições do IBAMA devido ao efetivo reduzido de servidores e às restrições legais de jornada de trabalho. Além disso, em virtude das demandas do IBAMA em ambiente terrestre e suas obrigações em todo o território nacional, não é recomendada a permanência em caráter destacado. No entanto, durante a realização de operações, ou mesmo no período preparatório anterior, é possível uma atuação presencial e prolongada, desde que haja um plano de trabalho estabelecido com essa finalidade.

Pergunta 04: Haveria melhores resultados, com o melhor entendimento da cultura organizacional da Marinha?

Resposta: Sim, especialmente em relação aos aspectos operacionais e à utilização conjunta de recursos de apoio.

Pergunta 05: No seu ponto de vista, há alguma coisa que possa ser aperfeiçoada para melhor integrar os órgãos e agências envolvidas, como, por exemplo, a realização de reuniões periódicas entre todos os elementos de ligação para tratar de lições aprendidas e outras melhorias na integração dos órgãos/agências?

Resposta: A promoção de encontros regulares e uma integração entre os sistemas são importantes. Um benefício adicional seria a expansão do monitoramento para corpos d'água interiores, como rios. Além disso, se houvesse a possibilidade de integrar os dados de outras instituições, como o Sistema de Proteção à Amazônia (SIPAM), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre outros, seria um ganho significativo em escala.

