

OS DESAFIOS DA MENTALIDADE CONJUNTA E DAS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO BRASIL: contribuições das operações Ágata

*THE CHALLENGES OF THE JOINTNESS AND INTERAGENCY RELATIONS IN BRAZIL:
contributions of Agata operations*

*LOS DESAFÍOS DE LA CONJUNTEZ Y LAS RELACIONES INTERAGENCIALES EN BRASIL:
aportaciones de las operaciones Ágata*

Francisco das Chagas Lemos Júnior*
Peterson Ferreira da Silva**
Tamiris Pereira dos Santos***

RESUMO

Desde 2011, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), criado em 2010, coordena operações denominadas Ágata, com o objetivo de fortalecer a segurança dos quase 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres do Brasil. Tradicionalmente, participam da operação militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea, além de agências de outros ministérios, estados e municípios. Nessas operações, as fases de planejamento e de mobilização são realizadas também de forma integrada, articulando Forças Armadas e diversos outros atores. Nessa direção este estudo exploratório tem como pergunta de pesquisa: quais foram as principais contribuições das operações Ágata para o aperfeiçoamento das doutrinas de planejamento e de operações conjuntas e interagências nas Forças Armadas? A hipótese inicial é que as operações Ágata teriam funcionado como um fator educativo, contribuindo para o incremento da mentalidade conjunta (*jointness*) e das relações interagências nas Forças Armadas, refletindo no nível doutrinário e na otimização do emprego de forças militares. Para tanto, por meio de revisão bibliográfica e documental, serão

* Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil. Mestre em Ciências Navais (EGN). Especialista em Planejamento Conjunto (ESG). Especialista em Altos Estudos em Defesa (ESD). Oficial do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Contato: lemosjunior73@yahoo.com.br.

** Doutor (USP), mestre (Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e bacharel (USP) em Relações Internacionais. Especialista em Gestão Pública (FESPSP). Professor da Carreira do Magistério Superior Federal na Escola Superior de Defesa (ESD). Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Contato: petersonfsilva@gmail.com.

*** Estágio pós-doutoral e doutora em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), Mestre em Ciências para Integração da América Latina (PROLAM-USP). Atualmente realizando pós-doutorado na School of Social Sciences and Humanities da Loughborough University, no Reino Unido. Contato: t.t.santos@lboro.ac.uk.

analisadas as contribuições dessas operações no que se refere a doutrinas de planejamento e de operações conjuntas e interagências, no período compreendido entre 2011 e a realização da Ágata Arco Sul-Sudeste em 2021.

Palavras-chave: Defesa Nacional; Forças Armadas; operações interagências.

ABSTRACT

Since 2011, the Joint Chiefs of Staff of the Armed Forces (EMCFA), created in 2010, has coordinated operations called Ágata, intending to strengthen the security of Brazil's nearly 17,000 kilometers of land borders. Traditionally, military personnel from the Navy, Army and Air Force participate in the operations, as well as agencies from other ministries, federal states and municipalities. The planning and mobilization phases are also integrated throughout these operations, articulating the Armed Forces and several other actors. In this sense, this exploratory study has the following research question: what were the main contributions of the Ágata operations for improving the doctrines of planning and joint and interagency operations in the Armed Forces? The initial hypothesis is that Ágata operations have worked as an educational factor, contributing to the increase of jointness and interagency dynamics in the Armed Forces, reflecting on the doctrinal level and optimizing the use of military forces. To this end, through a literature and document review, we will analyze the contributions of these operations concerning planning doctrines and joint and interagency operations between 2011 and the execution of Ágata Arco Sul-Sudeste in 2021.

Keywords: National Defense; Armed Forces; interagency operations.

RESUMEN

Desde 2011, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA), creado en 2010, coordina las operaciones denominadas Ágata, con el objetivo de reforzar la seguridad de los cerca de 17.000 kilómetros de fronteras terrestres de Brasil. Tradicionalmente, participan en la operación militares de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea, así como organismos de otros ministerios, estados y municipios. En estas operaciones, las fases de planeamiento y movilización también se realizan de forma integrada, articulando las Fuerzas Armadas y varios otros actores. En este sentido, este estudio exploratorio tiene como pregunta de investigación: ¿cuáles fueron las principales contribuciones de las operaciones Ágata para el perfeccionamiento de las doctrinas de planeamiento y operaciones conjuntas e interagenciales en las Fuerzas Armadas? La hipótesis de partida es que las operaciones Ágata han funcionado como un factor educativo, contribuyendo al incremento de la conjuntes y de las relaciones interagenciales en las Fuerzas Armadas, reflejándose en el plano doctrinal y en la optimización del empleo de las fuerzas militares. Por lo tanto, a través de una revisión bibliográfica y documental, se analizarán las contribuciones de estas operaciones en relación con las doctrinas de planeamiento y las operaciones

conjuntas e interagenciales, en el período comprendido entre 2011 y la realización de Ágata Arco Sur-Sudeste en 2021.

Palabras clave: Defensa Nacional; Fuerzas Armadas; operaciones interagenciales.

1 INTRODUÇÃO

Jointness is more than a word, it is a mindset.

General Jean-Paul Paloméros,
Commander NATO Allied
Command Transformation
(David; Smith, 2020, p. 68)

O debate sobre mentalidade conjunta (*jointness / conjuntez / jointery*)¹ é observado, sob diversas perspectivas, há décadas na literatura internacional, com destaque para países como os Estados Unidos e o Reino Unido.² Basicamente, no quadro maior das relações civis-militares, mentalidade conjunta pode ser entendida, conforme detalhado mais adiante, como a aptidão de diferentes forças singulares (*services / ramas / branches*) para “planejar e operar de forma mutuamente reforçada” (Mukherjee, 2017, p. 6, tradução nossa)³.

Ademais, desafios similares observados no âmbito da interação entre as Forças Singulares também são encontrados nos quadros mais abrangentes da coordenação interagências⁴ e da cooperação interorganizacional⁵ (Estados Unidos da América, 2017, p. 22-31)⁶. Neste trabalho, esses dois níveis de interações, apesar de suas peculiaridades, serão compreendidos pelo termo “relações interagências” (Figueiredo; Moreira, 2022; Raza, 2012).

1 Não existe no Brasil um consenso sobre a tradução mais apropriada para o termo *jointness* (EUA), *jointery* (Reino Unido) e *conjuntez* (na língua espanhola). Neste artigo, utilizaremos o termo “mentalidade conjunta” para nos referir a esse conceito.

2 Consultar, por exemplo, Locher III (2002) e Strachan (2013).

3 “Jointness, succinctly defined as the ability of the Army, Air Force and the Navy, to plan and operate in a mutually reinforcing manner”.

4 Entendido aqui, genericamente, como as interações entre diferentes órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo Federal (exemplo: Ministério das Relações Exteriores-MRE, Forças Armadas/MD, Agência Brasileira de Inteligência-ABIN, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis-IBAMA etc.).

5 Entendido aqui, genericamente, como as interações entre diferentes órgão e entidades da Administração Pública como um todo (Executivo, Legislativo e Judiciário), nos níveis federal, estadual, municipal e distrital, bem como interações com atores internacionais (ex. OTAN e ONU), não-governamentais (ex. Médecins sans frontières) e com o setor privado.

6 “Interagency coordination describes the interaction between USG departments and agencies and is a subset of interorganizational cooperation [...] Interorganizational cooperation - The interaction that occurs among elements of the Department of Defense; participating United States Government departments and agencies; state, territorial, local, and tribal agencies; foreign military forces and government agencies; international organizations; nongovernmental organizations; and the private sector.” (EUA, 2017, p. 21 e 23).

Nos EUA, por exemplo, um dos marcos do processo de fortalecimento da mentalidade conjunta foi o *Goldwater-Nichols Act de 1986*. Liderado por membros do Congresso Americano, a medida fortaleceu o papel não só do Secretário de Defesa, mas também do Chefe do Estado-Maior Conjunto (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff* - CJCS) no âmbito do Departamento de Defesa (DoD), bem como estabeleceu os Comandos Combatentes Unificados ao redor do globo⁷. Embora seja o principal assessor militar do Secretário de Defesa e do Presidente, o CJCS não exerce comando militar sobre nenhuma força combatente (Locher III, 2002).⁸ Outro ponto importante foi o estabelecimento de requisitos de educação e de experiência para um militar ser considerado um “oficial conjunto” (Estados Unidos da América, 2006).

No Reino Unido, o ponto de virada em termos de educação militar conjunta ocorreu no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Em 1997, as escolas de comando e estado-maior singulares (*Royal Navy, Army e Royal Air Force*) foram fundidas na Escola Conjunta de Comando e Estado-Maior (*Joint Services Command and Staff College* - JSCSC), a qual passou por sucessivas reformas especialmente no Curso Avançado de Estado-Maior Conjunto (*Advanced Command and Staff Course* - ACSC), no período compreendido entre 2001 e 2003, no contexto da Reforma do Treinamento em Defesa (*Defence Training Review*) (Pessoa, 2017).

Outro ponto a se acrescentar é a instituição, na década de 1990, do comando conjunto nos EUA e do Quartel-General Conjunto Permanente (PJHQ) no Reino Unido, ambas medidas consideradas marcos importantes dos respectivos modelos militares conjuntos (Jablonsky, 2010; United Kingdom, 2012), ou o que Illief (2011) viria a chamar de “*conjuntez*”. Ainda no caso britânico, uma significativa atualização organizacional se deu em 2019, sete anos após o relatório sobre reforma na defesa realizado pelo Lorde Levene ser publicado: a transformação do Comando Conjunto das Forças no atual Comando Estratégico, composto pelo PJHQ e outras sete organizações militares⁹ (United Kingdom Strategic Command, 2019).

No Brasil, é possível ressaltar três pontos de inflexão no que se refere ao incremento da mentalidade conjunta: a criação do Ministério da Defesa (MD) (Brasil, 1999), o lançamento da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2008) e o estabelecimento do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) (Brasil, 2010).

Enquanto nos casos dos EUA e do Reino Unido nota-se uma institucionalidade gerada a partir de estruturas conjuntas permanentes, seja no âmbito de comandos conjuntos permanentes, seja no âmbito da educação profissional militar conjunta, o

7 Atualmente existem 11 comandos combatentes: Africa, Central, Cyber, European, Indo-Pacific, Northern, Southern, Space, Special Operations, Strategic and Transportation Commands. Mais detalhes, Disponível em: <https://www.defense.gov/About/combatant-commands/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

8 Mais detalhes, disponível em: <https://www.jcs.mil/About/The-Joint-Staff/Chairman/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

9 Mais detalhes em: Strategic Command <https://www.gov.uk/government/organisations/strategic-command/about#our-organisation>. Acesso em 27 jun. 2023.

caso brasileiro se destaca por uma trajetória relativamente distinta. Especialmente a partir da instituição do EMCFA (e seus desafios) como ente coordenador de operações envolvendo as Forças Armadas e outras agências, questiona-se em que medida a trajetória brasileira em termos de fortalecimento da mentalidade conjunta no campo institucional tenha se beneficiado de experiências operacionais.

Nessa direção, o EMCFA coordena, desde 2011, operações visando, inicialmente, fortalecer a segurança dos aproximadamente 17 mil quilômetros de fronteiras terrestres brasileiras. Denominadas de operações Ágata, essas operações reúnem militares da Marinha do Brasil (MB), do Exército Brasileiro (EB) e da Força Aérea Brasileira (FAB), além de integrantes de outros órgãos e entidades de outros ministérios, estados e municípios, sobretudo nas áreas de segurança pública e fiscalização¹⁰ - aqui compreendidos como “agências”, em sentido amplo do termo. Nas operações Ágata, o planejamento e a mobilização também são realizados de forma integrada, apesar de todos os desafios em termos de mentalidade conjunta e das relações interagências.

Este estudo exploratório tem como objetivo identificar quais foram as principais contribuições das operações Ágata para o aperfeiçoamento das doutrinas de planejamento e de operações conjuntas e interagências nas Forças Armadas. O período analisado abrange a primeira Ágata, realizada em 2011, e a Ágata Arco Sul-Sudeste, executada em 2021. Por meio de revisão bibliográfica e documental, a hipótese inicial é que as operações Ágata teriam funcionado como um fator educativo, contribuindo para o incremento da mentalidade conjunta e das relações interagências nas Forças Armadas, refletindo no nível doutrinário e na otimização do emprego de forças militares. Esta pesquisa se justifica em razão dos esforços dos desafios enfrentados no decorrer do gradual processo de fortalecimento e aperfeiçoamento do Ministério da Defesa no Brasil, incluindo a necessidade de conferir maior sinergia e coordenação entre as três Forças Singulares.

Desse modo, este trabalho está dividido em três partes. Inicialmente é elaborado um panorama sobre o debate atinente à mentalidade conjunta e às relações interagências. Em seguida, são abordadas algumas inovações institucionais suscitadas nos anos que se seguiram após a criação do EMCFA, no quadro específico dos desafios para o fortalecimento da mentalidade conjunta e das relações interagências. Por fim, buscar-se-á identificar as contribuições das Operações Ágata, entre 2011 e 2021, no que tange ao nível doutrinário e à otimização do emprego das Forças Armadas.

2 BREVE PANORAMA SOBRE O DEBATE ACERCA DA MENTALIDADE CONJUNTA E DAS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS

O debate acerca da mentalidade conjunta é bastante diversificado e, ironicamente, encontra pouco consenso e convergência na literatura. Explorado

10 Alguns documentos têm trabalhado o termo “Órgãos de Segurança Pública e de Fiscalização” (OSPF).

desde o âmbito operacional e institucional, o conceito de *jointness* e outros termos adjacentes apresentam diversas interpretações. Porém, no que diz respeito a implicações práticas, a maior parte destas definições apresentou um caráter incremental e de contribuição questionável no que se refere a prover meios de analisar e mensurar o fenômeno em si. Em outras palavras, a maior parte da literatura se ocupou em tentar estabelecer um conceito sob o ponto de vista normativo que, muito embora tenha sido necessário para estabelecer um referencial neste tema, não gerou um consenso entre os estudiosos e teve pouca contribuição em termos de metodologia e análise¹¹.

Em razão de esta discussão demandar maior espaço e foco, ressalta-se que neste artigo optou-se por utilizar uma compreensão mais holística e integrada de como a “mentalidade conjunta” se expressa em termos operacionais e organizacionais, sendo traduzida, entre outras formas, nas operações conjuntas e, de modo mais amplo, também nas operações interagências. Nesse sentido, a interpretação de Vitale (1995) de como *jointness* pode ser compreendido como um processo expresso em diferentes níveis e contextos, apoiado por uma dinâmica de elementos integradores que garantem seu desdobramento, constituiu-se no fundamento das perspectivas deste artigo.

Vitale (1995) ilustra *jointness* como um processo holístico, não sendo restrito ao âmbito operacional, mas se estendendo ao âmbito tático, estratégico e a contextos que se encontram para além das forças armadas, ao admitir em seu contexto as organizações de defesa e os treinamentos e exercícios além da própria estrutura das forças. Outro ponto possível de explorar a partir do autor é o fato de este processo não ser produto de um mero agregado dos agentes ou estruturas envolvidas, mas sim de interações que ocorrem em um determinado contexto (Pessoa, 2017). Por contexto, compreendemos não apenas as situações em que esta mentalidade pode ser desenvolvida, mas também suas circunstâncias. Nesse sentido, Rubel (2001) elucida o que ele denominou como *proactive jointness*, que corresponderia ao exercício desta mentalidade como algo desejável de se atingir de forma anterior às operações.

No entanto, este tipo de mentalidade, enquanto transposição para uma capacidade, demanda construção. Em diversos momentos da história, operações conjuntas (envolvendo mais de uma força singular) foram empreendidas – nem todas com o mesmo sucesso. No entanto, a intermitência com a qual ocorriam pode ser explicada em parte pelo que Rubel (2001) trouxe como “princípio da necessidade”, em parte pela ausência de mecanismos institucionais que transformassem tais esforços em um processo que não fosse fruto do acaso. Nessa direção, os elementos integradores citados por Vitale (1995), isto é, doutrina, treinamento, educação, requisitos, prontidão, avaliação e a estrutura da força (também podendo ser

11 A pluralidade conceitual não foi sinônimo de maior presença de ferramentas para se compreender *jointness* para além dos aspectos operacionais. Maiores detalhes apresentados em Pessoa (2017, p.249-250).

compreendido aqui como o desenho de força) se revelam fundamentais. Fazendo eco a esta observação, Flynn (2012, p. 148, tradução nossa)¹² ressalta que:

Mentalidade conjunta não é algo automático; ela deve ser cultivada e continuamente atualizada por meio de atividades integradas de desenvolvimento de forças conjuntas para fornecer capacidades relevantes que respondam ao ambiente de segurança.

Já Davis e Smith (2020, p. 69, tradução nossa)¹³ enfatizam o aspecto psicológico do conceito:

A mentalidade conjunta é um estado psicológico caracterizado pela disposição dos membros de cada força singular para confiar, colaborar e operar de forma interdependente entre si para cumprir uma missão compartilhada.

Partindo, portanto, do aspecto da formação de oficiais como um elemento integrador na perspectiva de Vitale (1995) e um potencial mecanismo para se superar a circunstância de operar conforme o princípio da necessidade, a reflexão disposta pelos dois autores supracitados lança luz sobre a educação militar conjunta. Davis e Smith (2020) também argumentam que atitudes e perspectivas centradas nas forças singulares são superadas não espontaneamente, mas sim por meio da educação conjunta, seguida por experiências profissionais obtidas em postos conjuntos. Em outras palavras, esse processo de aculturação conjunta (*joint acculturation*) se torna, na prática, um degrau necessário na formação dos futuros líderes militares, buscando “*transcender os vieses e preconceções da força singular, cultivando a apreciação das culturas, competências e capacidades de outras forças singulares e de seus integrantes*”¹⁴ (Davis; Smith, 2020, p. 69, tradução nossa).

Nesse sentido, a educação conjunta e a formação do “oficial com perfil conjunto” ganharam relevância em diversos países. Nos EUA, por exemplo, ficou a cargo do Secretário de Defesa estabelecer políticas, procedimentos e práticas para a gestão eficaz de oficiais das forças singulares especialmente treinados e orientados para assuntos conjuntos. Assim, só pode ser designado como “oficial conjunto” aquele que atender a determinados critérios de educação militar profissional

12 “Jointness is not automatic; it must be nurtured and continually updated through integrated joint force development activities to provide relevant capabilities that are responsive to the security environment”.

13 “Jointness is a psychological state characterized by the willingness of members of each branch of Service to trust, collaborate, and operate interdependently with each other to accomplish a shared mission.”

14 “Service-centric attitudes and perspectives are antithetical to jointness, and they are overcome through joint education and subsequent experience in joint assignments”.

conjunta e também a critérios de experiência em postos conjuntos (Estados Unidos da América, 2006).¹⁵

No Reino Unido, de forma similar, reformas no currículo da educação militar conjunta também ocorreram em sentido *top down*, isto é, conforme diretivas provenientes do Ministério da Defesa, presentes nas periódicas revisões nas políticas e estratégias de defesa (ocorridas em média a cada cinco anos). O marco de introdução da mentalidade conjunta no país se deu a partir da Revisão Estratégica de Defesa de 1998, lançando bases tanto para as versões subsequentes do documento quanto para a revisão no preparo e na formação dos oficiais, contando com o desafio de equilibrar componentes provenientes do treinamento com habilidades e competências diversas, “que variam desde a conjuntura internacional das guerras, da política de Defesa do Estado e da produção de competências no combate, até a produção de capacitação de liderança e pensamento crítico” (Pessoa, 2017, p. 53). Desse modo, o “oficial conjunto” no Reino Unido apresenta um perfil que integra habilidades do campo de batalha com as competências esperadas para sua atuação em interface com os civis no âmbito político, com base na *Defence Training Review* (DTR)¹⁶ de 2001 (Utting, 2009). Tanto no caso americano quanto no caso britânico, estas reformas na profissionalização militar encontraram eco, em alguma medida, em outros elementos integradores citados por Vitale (1995), tais como doutrina e definição de requisitos (tanto operacionais, quanto de treinamento e formação). Assim, é possível inferir, conforme ressaltado por Lemos Júnior (2020, p. 22-24), que experiências internacionais de doutrina conjunta, como no caso dos EUA, reconhecem, em geral, que “é na integração das competências de combate, essenciais, de cada FS que reside o coração do *Jointness*” (Estados Unidos da América, 2005, p. 9). Portanto, é possível afirmar que oficiais conjuntos são construídos a partir de oficiais singulares, sendo essa premissa uma questão chave no processo.

No Brasil, as culturas individuais de cada Força Singular, seus respectivos *ethos*, continuam fortes e em busca da acomodação ideal e, portanto, para que

15 “(c) Education and Experience Requirements. — (1) An officer may not be designated as joint qualified until the officer—(A) successfully completes an appropriate program of joint professional military education, as described in subsections (b) and (c) of section 2155 of this title, at a joint professional military education school; and (B) successfully completes—(i) a full tour of duty in a joint assignment, as described in section 664(f) of this title; or (ii) such other assignments and experiences in a manner that demonstrate the officer’s mastery of knowledge, skills, and abilities in joint matters, as determined under such regulations and policy as the Secretary of Defense may prescribe.”

16 O projeto de racionalização dos centros de treinamento - especialmente os técnicos e de engenharia - encontrou seu fim em 2010. Mais informações, disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/termination-of-the-defence-training-review>. Acesso em: 27 jun. 2023. No entanto, discussões e aprimoramentos quanto ao currículo da educação conjunta militar seguiram. Para informações adicionais quanto a este debate, vide, por exemplo, Utting (2009) e Libel (2016).

as três Forças acreditem, fomentem e vivenciem a mentalidade conjunta, torna-se necessário inserir tal conceito fundamental acima da doutrina conjunta e singular (Lemos Júnior, 2020).

3 “FORA DA FORÇA”: PANORAMA SOBRE OS DESAFIOS DA MENTALIDADE CONJUNTA E DAS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO BRASIL APÓS A CRIAÇÃO DO ESTADO-MAIOR CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS (EMCFA)

A primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) estabeleceu diversas diretrizes para fortalecer o Ministério da Defesa, o papel do ministro da Defesa, a mentalidade conjunta e as relações interagências (Brasil, 2008).

A END 2008 determinou, por exemplo, a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), responsável pela “*unificação doutrinária, estratégica e operacional*” nas Forças Armadas. A primeira END também previu a necessidade de um projeto de lei contemplando a “*estruturação de núcleos de Estados-Maiores Conjuntos vinculados ao MD*” (Brasil, 2008). O intuito era que o Ministério da Defesa definisse “*núcleos de Estados-Maiores Conjuntos*”, coordenados pelo EMCFA, a serem ativados, desde o tempo de paz, dentro da estrutura organizacional das Forças Armadas. Tais comandos teriam, portanto, um papel fundamental na valorização de posições conjuntas e, assim, na formação e atuação de oficiais conjuntos “fora da Força”, em detrimento das tradicionais posições e atuações “dentro das Forças”.

Pelas mesmas razões que exigem a formação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, os Distritos Navais ou Comandos de Área das três Forças terão suas áreas de jurisdição coincidentes, ressalvados impedimentos decorrentes de circunstâncias locais ou específicas. Os oficiais-generais que comandarem, por conta de suas respectivas Forças, um Distrito Naval ou Comando de Área, reunir-se-ão regularmente, acompanhados de seus principais assessores, para assegurar a unidade operacional das três Forças naquela área. Em cada área deverá ser estruturado um Estado-Maior Conjunto, que será ativado para realizar e atualizar, desde o tempo de paz, os planejamentos operacionais da área (Brasil, 2008).

De acordo com Oliveira (2022, p. 88) mais comandos conjuntos operacionais no Brasil poderiam contribuir para a *conjuntez* brasileira, dada a tendência de uma redução na rivalidade entre as três Forças e a formação de uma espécie de espírito de corpo dentro desses grandes comandos.

A determinação da END 2008 de criar esses comandos conjuntos permanentemente ativados não foi cumprida até hoje,¹⁷ mas o Estado-Maior Conjunto

17 Junho de 2023.

das Forças Armadas (EMCFA) foi criado em 2010. O EMCFA pode ser considerado um avanço em relação ao antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), criado em 1946 (Lemos Júnior, 2020, p. 19). Ao EMCFA ficou estabelecida a competência de elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas, bem como assessorar o Ministro da Defesa na condução de exercícios conjuntos e no que se refere à atuação de forças brasileiras em operações de paz, “além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa” (Brasil, 2010). Foi nesse contexto que, finalmente, o termo “conjunto” (*joint*) passou a fazer parte da nomenclatura oficial do órgão responsável pela mentalidade conjunta no país, superando uma “barreira semântica de mais de sessenta anos para o desenvolvimento do Pensamento Conjunto” (Lemos Júnior, 2020, p. 21). Desde então, o EMCFA tem realizado diversos exercícios e operações conjuntas, como as operações Acolhida, Covid-19, Verde-Brasil e Ágata, abordada mais adiante.

Passados quase 15 anos após a primeira END, o fomento à mentalidade conjunta e às relações interagências nos sistemas de ensino do MD e das Forças Armadas ainda é um dos desafios verificados no quadro mais amplo do tradicional distanciamento dos civis em relação aos assuntos de segurança e defesa nacionais no Brasil (Lima; Silva; Rudzit, 2020). Afinal, reformas do ensino profissional militar tiveram um papel importante no fortalecimento da mentalidade conjunta em outros países (Freire; Baccarini, 2020; Lemos Júnior, 2020; Oliveira, 2022; Pessoa, 2017).

No atual caso brasileiro, cursos e posições “dentro da própria Força” continuam sendo, em geral, mais valorizados do que cursos e posições “fora da Força”. Não existe, até o momento, no âmbito do MD, nenhuma diretriz sobre ensino conjunto abarcando as principais escolas de formação das três Forças (Escola Naval - EN, Academia Militar das Agulhas Negras - AMAN e Academia da Força Aérea - AFA). De forma similar, nas escolas de comando e estado-maior, embora haja iniciativas de intercâmbio pré-criação do MD (ex. Jogo de Guerra AZUVER), tópicos ligados a operações conjuntas possuem distintas cargas horárias (Oliveira, 2022, p. 53-58). Ademais, iniciativas como, por exemplo, o atual Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) da Escola Superior de Guerra (ESG) abrange, todos os anos, um relativamente pequeno número de oficiais, sendo poucos os concludentes efetivamente aproveitados, de forma sistemática, em cargos no MD ou em posições conjuntas (Lemos Júnior, 2020, p. 24).

[...] ao se considerar somente o efetivo formado a partir do ano de 2011, quando o Curso passou a ter a designação atual de Curso de Estado-Maior Conjunto, a Escola formou, anualmente, uma média de 18 militares das três Forças. Segundo dados do LBDN (2020, p. 179), o efetivo total de oficiais das três FS, somados, chega a 51.349, de todos os postos e os de carreira e temporários (Oliveira, 2022, p. 52).

Nesse contexto, salienta-se a criação, em 2021, da Escola Superior de Defesa (ESD) no lugar do então campus Brasília da Escola Superior de Guerra (ESG). A ESD tem como importante papel a aproximação dos assuntos de defesa nacional em relação a órgãos e entidades que integram o centro político administrativo do país, com foco prioritário na formação de recursos humanos civis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a instituições de interesse da Defesa, atendendo, também, a militares das Forças Armadas e Forças Auxiliares (Brasil, 2021). A nova estrutura da ESD possibilitou a ampliação do oferecimento de cursos abordando temas conjuntos e interagências, como, por exemplo, o Curso de Altos Estudos de Defesa (CAED), o Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE), Curso de Logística Estratégica e Defesa (CLED), o Curso de Extensão em Economia e Planejamento de Defesa (CEPD) e, sobretudo, o Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI).¹⁸

Cabe destacar, por fim, a criação, em 2022, no âmbito do EMCFA, da Chefia de Educação e Cultura (CHEC)¹⁹. Nos próximos anos, será importante acompanhar,

18 Mais detalhes em: ESD > Cursos. Disponível em: <https://www.gov.br/esd/pt-br/a-esd/cursos> . Acesso em: 27 jun. 2023.

19 “I - assessorar o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas nos assuntos relacionados à sua área de atuação; II - preservar a autonomia e a independência dos sistemas de ensino das Forças Armadas; III - buscar, por iniciativa dos sistemas de ensino das Forças Armadas e das escolas do Ministério, a equivalência entre os cursos realizados nesses órgãos e os congêneres ofertados no sistema educacional brasileiro; IV - coordenar as ações para a implementação e a manutenção da validade nacional dos cursos realizados pelas instituições de ensino militares, perante o Ministério da Educação e outros órgãos da administração pública federal, quando necessário; V - promover a interação entre os sistemas de ensino das Forças Armadas, a Escola Superior de Guerra e a Escola Superior de Defesa, a fim de estimular o desenvolvimento e o emprego de inovação nos processos educacionais no âmbito do setor de defesa, com o objetivo de preservar a efetividade entre eles; VI - divulgar e coordenar a realização das atividades escolares conjuntas das escolas e das instituições de ensino no âmbito do setor de defesa; VII - coordenar e supervisionar a condução da educação e a avaliação do processo de ensino-aprendizagem da Escola Superior de Guerra e da Escola Superior de Defesa; VIII - realizar as relações institucionais com órgãos governamentais e civis no interesse de sua área de atuação; IX - incentivar o intercâmbio e a cooperação das escolas e das instituições de ensino militares com instituições congêneres públicas ou privadas, em âmbitos nacional e internacional, de interesse da defesa; X - promover o desenvolvimento dos estudos de defesa no âmbito do setor de defesa e colaborar para o seu desenvolvimento na sociedade brasileira, principalmente no meio acadêmico; XI - promover a interação das escolas e das instituições de ciência, tecnologia e inovação das Forças Armadas e destas com as instituições civis de interesse da defesa, no que se refere às atividades pertinentes à área da educação e da cultura; XII - colaborar para o fortalecimento da interação das instituições de ciência, tecnologia e inovação com a Base Industrial de Defesa, na área da educação e da cultura; XIII - promover as ações que contribuam com as Forças Singulares para a preservação do patrimônio histórico-cultural no âmbito do setor de defesa; e XIV - orientar, no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o planejamento e a gestão orçamentária e financeira dos programas sob sua responsabilidade” (Brasil, 2022).

portanto, como o CHEC gerenciará a tensão entre “*preservar a autonomia e a independência dos sistemas de ensino das Forças Armadas*” e, ao mesmo tempo, buscar o fortalecimento da mentalidade conjunta e das relações interagências nos sistemas de ensino das Forças Armadas, na Escola Superior de Guerra (ESG) e na Escola Superior de Defesa (ESD).

Dado esse contexto brasileiro brevemente esboçado acima, observam-se ainda vários desafios no caminho do fortalecimento da mentalidade conjunta no campo institucional, sobretudo no que se refere à relação entre o EMCFA/MD e as três Forças. Cabe verificar, nesse ponto, em que medida experiências de planejamento e de operações conjuntas contribuíram para o campo institucional, tendo como foco neste trabalho as Operações Ágata.

4 AS CONTRIBUIÇÕES DAS OPERAÇÕES ÁGATA (2011-2021) NO NÍVEL DOUTRINÁRIO E OPERACIONAL PARA A MENTALIDADE CONJUNTA E PARA AS RELAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO BRASIL

Em 2011, a então Presidente Dilma Rousseff lançou o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) (Brasil, 2011a). O objetivo do PEF era prevenir e reprimir crimes transfronteiriços. Para viabilizar o PEF, foi assinado um acordo de cooperação entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça, a fim de permitir ações integradas entre os órgãos e entidades desses dois ministérios contra crimes nas regiões de fronteira (Brasil, 2011a). Nessa direção, o PEF previu a realização de operações conjuntas e interagências nos arcos norte, central e sul da extensa faixa de fronteira terrestre brasileira²⁰.

Desse modo, apenas um ano depois da criação do EMCFA, o PEF exigiu, na prática, a aceleração do processo de integração das três Forças Singulares, bem como a aproximação com outros órgãos e entidades da Administração Pública, no nível federal, estadual e municipal, em um contexto de clara possibilidade de enfrentamentos com criminosos na Faixa de Fronteira²¹.

A primeira operação Ágata ocorreu entre 5 e 20 de agosto de 2011 e foi realizada no arco norte da faixa de fronteira terrestre, com ênfase na tríplice fronteira de Brasil, Colômbia e Peru. Cerca de 3.500 militares participaram da operação, divulgada amplamente pela mídia, reunindo diversos meios das três Forças (Brasil,

20 A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (BRASIL, 1988).

21 A atuação das Forças Armadas na Faixa de Fronteira é amparada pela Lei Complementar nº 97 de 1999 (BRASIL, 1999) - com alterações pela Lei Complementar nº 117 de 2004 (BRASIL, 2004) e Lei Complementar 136 de 2010 (BRASIL, 2010). Nelas se encontram regulamentadas as atribuições da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em atividades de prevenção e repressão aos crimes transfronteiriços e ambientais na Faixa de Fronteira, deixando explícito seu Poder de Polícia nessas atividades de segurança pública.

2011b). Conforme ressaltado por Freire (2018, p. 51), apesar de ser uma operação conjunta e, ao mesmo tempo, interagências, a liderança é realizada pelas Forças Armadas, o que suscita desafios nas relações entre militares e os civis de outras agências. Afinal, apesar de as operações Ágatas serem interagências e conjuntas, elas são tradicionalmente “planejadas e executadas conforme os manuais do Ministério da Defesa” (Araújo Neto; Barp; Cardoso, 2017, p. 251).

As agências civis que aceitam o convite para participar das Operações Ágata logo percebem que sua participação será em um nível de subordinação, o que de imediato favorece a desistência de algumas em permanecerem no empreendimento (Araújo Neto; Barp; Cardoso, 2017, p. 251).

Como primeiro passo, a primeira operação de 2011 mostrou-se um sucesso, sendo executadas mais duas operações similares no mesmo ano, cobrindo os arcos central e sul, nos meses de setembro e novembro. Entre 2011 e 2016, foram realizadas, em períodos pré-determinados de aproximadamente 15 dias cada, um total de onze operações Ágata, sob a égide do PEF (Freire, 2018; Branco, 2022). A Operação Ágata 7, por exemplo, realizada em 2013, englobou simultaneamente as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul (Figueiredo, 2017, p. 71). Segundo Pires (2013, p. 92), a ativação simultânea dessas três áreas de operações significou um desafio inédito no que tange à estruturação de sistemas de comando & controle, bem como de apoio logístico para as três Forças Singulares envolvidas. Desse modo, foi ativado um Comando Conjunto para cada área de operações (Amazônia, Centro-Oeste e Sul), o que de certa forma contribuiu para o aperfeiçoamento de aspectos doutrinários.

O continuado aperfeiçoamento de nossa capacidade de desenvolver operações conjuntas de grande envergadura leva a um ininterrupto processo de integração entre as forças singulares, ao fortalecimento da estrutura organizacional do Ministério da Defesa e, por conseguinte, ao almejado aperfeiçoamento de nossa Doutrina Militar Conjunta. (Pires, 2013, p. 94-95).

A ativação prévia de um Comando Logístico da Área de Operações (CLAO), sob liderança de um oficial general da FAB, por exemplo, é apontado por Pires (2013) como uma das lições aprendidas, assim como a importância da integração e cooperação na área de inteligência entre as três Forças e as agências civis - o que também é reforçado por Mendes (2016).

Contudo, em 2015, foi realizada uma ampla auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) no conjunto de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da faixa

de fronteira. Entre outros pontos e recomendações, foram ressaltados os aspectos da necessidade de maior incremento na governança, coordenação e coerência entre os Ministérios da Defesa, da Justiça e Fazenda, bem como entre o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) (Brasil, 2015; Figueredo, 2017, p. 81). A falta de atenção à fronteira marítima e à interação com países vizinhos também foram apontados pelos auditores:

224. Não há uma ordenação específica para as atividades de trabalho conjunto, geral e/ou setorizada, que contemple as responsabilidades dos órgãos envolvidos com a segurança na fronteira ao longo do tempo de forma contínua.

225. Grosso modo, ainda que se admitam algumas retificações, é possível resumir que a Operação Sentinela é conduzida apenas pela Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal; a Operação Fronteira Blindada é de exclusividade da Receita Federal do Brasil e a Operação Ágata é basicamente de exclusiva responsabilidade das Forças Armadas.

226. Ou seja, as ações derivadas do Plano Estratégico de Fronteiras constituem processos fragmentados de integração, haja vista que os arranjos institucionais montados, preponderantemente autônomos na execução das atividades, têm resultados que não evidenciam a eficiência das operações conjuntas, nem benefícios da atuação coordenada.

227. Outro aspecto que chama a atenção diz respeito aos trabalhos em cooperação com órgãos e/ou entidades congêneres de outros países, um dos objetivos do PEF, nos termos do art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 7.496/2011. Os resultados das entrevistas apontam que 71% dos respondentes não têm parcerias com países vizinhos ou as fazem apenas eventualmente. (Brasil, 2015, p. 31).²²

Após essa auditoria do TCU, o ministro do GSI articulou esforços para corrigir as lacunas observadas no PEF e a Casa Civil “apresentou uma minuta de alteração do decreto” que instituiu o PEF, lançando as bases para a criação de um comitê-executivo, “cuja secretaria-executiva estaria sob a responsabilidade do GSI/PR” (Taranto, 2018, p. 11 *apud* Branco, 2022, p. 54). A partir da auditoria do TCU e da articulação do GSI, decidiu-se buscar um formato mais eficiente, agora capitaneado

22 Cabe ressaltar que o referido Acórdão do TCU o termo “operações conjuntas”, utilizado para se referir a operações entre as três Forças Singulares (MB, EB e FAB), como sinônimo de “operações interagências”, termo geralmente utilizado para se referir a operações envolvendo diferentes órgãos e entidades, podendo abarcar os níveis federal, estadual e municipal. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-em-aco-es-de-faixa-de-fronteira.htm> .

pelo Programa de Proteção Integrado de Fronteira (PPIF), criado em 2016 em substituição ao PEF (Brasil, 2016).

Assim, sob a égide do PPIF, a governança passou a ser exercida pelo GSI/PR, em colegiado de membros permanentes de diversos Ministérios, a saber: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), do Ministério da Defesa; Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério da Fazenda; Departamento de Polícia Federal (PF), do Ministério da Justiça e Cidadania; Departamento de Polícia Rodoviária Federal (PRF), do Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça e Cidadania; e Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2016).

As operações *Ágata*, nesse novo contexto, também passaram a ter um novo formato. De acordo com Branco (2022, p.54), as premissas básicas passaram a ser o aumento da surpresa, o aumento do número de operações e a redução do período dessas mesmas operações:

De acordo com Brasil (2022d) e histórico da Operação, a partir de 2017, com a instituição do PPIF, as Operações *Ágatas* das Forças Singulares passaram a ser planejadas e coordenadas, trimestralmente, pelo Ministério da Defesa, por intermédio da Chefia de Operações Conjuntas, em reuniões, nas quais os Comandos Militares de Área, que possuem área de responsabilidade na Faixa de Fronteira, apresentam os planejamentos e realizam coordenações com as demais Forças em caso de operações conjuntas. (Branco, 2022, p. 54).

Considerada o braço operativo do EMCFA no PPIF, as primeiras operações *Ágata* no novo formato ocorreram no arco central, comandadas pelo Comando do 6º Distrito Naval, sediado em Ladário-MS, com participação expressiva de tropas do Exército Brasileiro sediadas em Corumbá-MS, usando a nomenclatura de *Ágata Oeste*. Sob esse novo formato, as operações *Ágata* não têm como objetivo fazer grandes apreensões, até porque os ilícitos tendem a ficar represados durante os períodos da Operação (Alberto, 2019). Além das operações conjuntas, as operações militares singulares dentro da Faixa de Fronteira passaram a fazer parte da Operação *Ágata* anual, em sua contabilidade final, sendo classificadas em diferentes níveis.

Conforme Branco (2022, p. 57-59), no Exército as operações *Ágata* passaram a abranger diversas outras operações realizadas na Faixa de Fronteira, possuindo três níveis, dependendo da fração empregada. No nível 1, são empregadas frações variando desde grupos de combate até companhia de fuzileiros (ex. operações *Escudo* e *Grand Rochelle*). No nível 2, as tropas empregadas podem variar de batalhão à brigada (ex.: operações *Curaretinga* e *Cabo Orange*). No nível 3, as tropas empregadas envolvem, no mínimo, uma brigada operando com apoio de módulos especializados. Quando

tais operações nível 3 envolvem a participação de outra Força Singular, elas passam a ser designadas como Ágata Conjunta (ex. operação Makuná).

As operações Ágata também se mostraram, ao longo do tempo, como oportunidades de testar novas concepções e doutrinas. A Operação Conjunta Ágata Graal, por exemplo, também teve como objetivo testar estruturas de comando e controle em níveis táticos²³.

A Ágata Graal também pode ser considerada um marco por seu comandante conjunto ter sido um Major-Brigadeiro, sendo a primeira vez, desde 2011, que a FAB comandou uma operação conjunta. Duas das três Forças Componentes (F Cte) eram conjuntas (Cj), tendo a F Cte Cj “Alfa”, sediada em Guairá-PR, utilizado a 15.ª Companhia de Infantaria Motorizada do EB e uma Aeronave UH-15 com um Grupo de Combate (GC) de operações especiais da Marinha do Brasil (MB) em alerta, visando a um rápido deslocamento para a cena de ação a ser indicada pelos sensores das aeronaves de alarme aéreo antecipado da FAB, E-99 Guardião e A-29 Tucano. Já a F Cte Cj “Bravo”, comandada por um General de Brigada, tinha adjudicada à Capitania Fluvial do Rio Paraná (CFRP) da MB (Lemos Júnior, 2020, p, 27). Esses tipos de interações conjuntas foram importantes e trouxeram o registro de lições aprendidas a serem trabalhadas nos anos seguintes e que, mais adiante, foram inseridas na atualização da Doutrina de Operações Conjuntas de 2020 (Brasil, 2020).

Com as operações Ágata deixando de ser de amplo conhecimento público e, inclusive, divulgadas com antecedência na grande mídia, a preocupação com sigilo passou a ser redobrada nas fases de planejamento – evitando que o crime organizado se reestruturasse enquanto as grandes operações no antigo formato ocorriam em períodos e locais pré-determinados (Figueredo, 2017, p. 82; Silva, 2017, p. 27). Durante o planejamento da operação Ágata Graal, por exemplo, apenas um número reduzido de oficiais gerais e superiores das Forças Armadas tinham conhecimento dos detalhes da operação. As agências governamentais, em especial PF, RFB e PRF, foram inseridas na operação uma semana antes de seu início, o que certamente causou reflexos para as relações interagências, reforçando a tradicional dificuldade de conectar a doutrina militar ao *modus operandi* das diversas outras

23 Há indicativos de que essa experiência “laboratorial” realizada na Ágata Graal inspirou os preparativos para outra operação conjunta, realizada em 2019, denominada de Meridiano: “A CHOC, com o propósito de fomentar a formação de Oficiais Conjuntos propôs um novo Exercício Conjunto (Ex Cj), o Meridiano, sob a coordenação da SC-3. Como evento preparatório, foi realizado o Estágio de Doutrina de Operações Conjuntas (EDOC), conduzido por duas semanas pela CIDOC, no novo campus Brasília da ESG, formando 45 Oficiais Superiores das três FS, além de 3 servidores do ME e MJSP. Utilizando um cenário fictício no subcontinente sul-americano, e, portanto, sem grau de confidencialidade, foram realizados os planejamentos nos níveis Estratégico e Operacional. O planejamento tático e o jogo de guerra, ou simulação, serão realizados até 2021. Logo, o Ex Cj Meridiano poderá se tornar o ambiente ideal, e acessível, que propicie a evolução, sustentável, da capacitação, do treinamento e da doutrina, ou seja, da Cultura Conjunta das FA” (Lemos Júnior, 2020, p. 27).

agências governamentais. Ao todo, foram empregados pelo Comando Conjunto Graal mais de 3 mil militares, 30 aeronaves, 15 embarcações fluviais, 499 veículos e 20 blindados (Brasil, 2018).

Cabe ressaltar que algumas dessas lições aprendidas na Operação Ágata, no âmbito do PPIF, originaram a busca por uma aproximação institucional entre as Forças Armadas e outras agências governamentais. É possível afirmar que a primeira tentativa ocorreu no 1º Estágio de Doutrina de Operações Conjuntas (EDOC-2019), coordenado pelo EMCFA e academicamente conduzido pela Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC), com a participação de militares das 3 Forças Singulares, 2 Agentes da PRF e 2 Auditoras da RFB. Logo em seguida foi idealizada uma simulação interagências no âmbito do PPIF, realizada em setembro de 2019, no Centro de Jogos de Guerra (CJG) da Escola de Guerra Naval (EGN), sob a coordenação do EMCFA e com a participação de decisores da PF, PRF, RFB, GSI e ABIN. Esse evento foi o embrião do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências realizado, desde 2021, na Escola Superior de Defesa (ESD)²⁴.

Ainda em 2021, foi realizada a Operação Ágata Arco Sul-Sudeste. Apesar da proposta do EMCFA de que fosse conjunta, a operação acabou sendo singular e interagências, em função de questões de recursos e de logística, sob o Comando do 8º Distrito Naval. Participaram da operação representantes da Receita Federal, Polícia Militar Ambiental, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Polícia Militar do Paraná e Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) (Barros, 2021). O CIOF, criado em 2019, em Foz do Iguaçu-PR, é baseado nos *fusion centers* norte-americanos e tem proporcionado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública a capacidade de melhor coordenar os Órgãos de Segurança Pública e Fiscalização no combate ao crime organizado. De acordo com Oliveira (2020, p. 21), esses Centros Integrados de Operações de Fronteira deveriam também ser implementados em outras regiões do país, *“dentre elas a centro-oeste, em que se localiza o estado do Mato Grosso, rota internacional do tráfico de drogas e que possui extensa fronteira com a Bolívia”*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2011, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) coordena as operações Ágata, realizadas com o objetivo de fortalecer a segurança das fronteiras terrestres do Brasil. Essas operações têm envolvido militares das três Forças Singulares e de diversos órgãos e entidades da Administração Pública.

Após mais de uma década, constata-se que não é possível separar os avanços e desafios enfrentados no âmbito das operações Ágata das dificuldades encontradas no lento e gradual processo de fortalecimento do Ministério da Defesa.

24 Mais detalhes em: ESD > Cursos > CCOPI. Disponível em: <https://www.gov.br/esd/pt-br/a-esd/cursos/ccopi> Acesso em: 27 jun. 2023.

Em outras palavras, verificam-se diversas contribuições das operações Ágata para o aperfeiçoamento das doutrinas de planejamento e de operações conjuntas e interagências, porém tais lições aprendidas não foram suficientes, até então, para incentivar reformas no aparato de defesa brasileiro com objetivo de fortalecer a mentalidade conjunta (*jointness*) e as relações interagências no MD e nas Forças Armadas, a exemplo do que ocorre em outros países.

Entre algumas medidas que podem receber maiores esforços de pesquisa estão a possibilidade de tornar determinados cursos e experiências conjuntas e interagências como pré-requisitos para a promoção de militares, especialmente para os níveis de oficiais gerais nas três Forças Singulares – algo que hoje é possível de se estudar no âmbito da recém-criada Chefia de Educação e Cultura (CHEC) do MD.

De forma similar, maiores estudos voltados à criação dos comandos conjuntos permanentemente ativados, conforme estabelecida na primeira END (2008), podem ser uma medida relevante nesse quadro, ao lado do fortalecimento do papel do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas em relação aos Comandos de Força enquanto ente coordenador, conforme verificado em outros países.

REFERÊNCIAS

ALBERTO, C. *Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Audiência Pública na Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN)*. Brasília: Câmara Legislativa, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/arquivos/arquivos-de-apresentacoes-em-eventos/2019-arquivos/17-09-audiencia-publica-ppif/cmg-carlos-alberto>. Acesso em: 25 jun. 2023.

ARAÚJO NETO, J. C., BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. Modelo brasileiro do ambiente interagências para operações na fronteira. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez., 2017.

BARROS, M. Comando do 8º Distrito Naval realiza Operação “Ágata” na Fronteira Fluvial e litoral do estado do Paraná. *Defesa em foco*, 24 mar. 2021.

BRANCO, P. M. A. *A atuação do Exército Brasileiro nas operações na faixa de fronteira amazônica em ambiente interagências contra delitos transfronteiriços e ambientais*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2022. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília (DF), 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.806, de 23 de setembro de 2021*. Cria a Escola Superior de Defesa, altera o Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, e remaneja cargos em comissão. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10806.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.998, de 15 de março de 2022*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança, e altera o Decreto nº 5.874, de 15 de agosto de 2006. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10998.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011*. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras.-2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7496.htm#:~:text=D%20ECRETA%3A-,Art.,na%20faixa%20de%20fronteira%20brasileira.&text=II%20%2D%20a%20integra%C3%A7%C3%A3o%20com%20os%20pa%C3%ADses%20vizinhos. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. *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. Brasília (DF), 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Força Aérea Brasileira. Ministro da Segurança Pública e autoridades da Defesa visitam Operação Ágata Graal. Força Aérea Brasileira. *Notícias*, Brasília (DF), 28 set. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004*. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília (DF), 2004. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/572872/publicacao/15809502>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília (DF), 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília (DF)1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Doutrina de operações conjuntas*: Ministério da Defesa (MD30-M-01). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Defesa*: governo federal lança plano para prevenir e enfrentar crimes nas fronteiras. 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/08062011-defesa-governo-federal-lanca-plano-para-prevenir-e-enfrentar-crimes-nas-fronteiras>. Acesso em: 28 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Forças Armadas desencadeiam Operação Ágata. Ministério da Defesa. *Notícias*, 11 ago. 2011b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC nº 009.062/2015-7. Fiscalização nº 136/2015*. Relatório de auditoria operacional para avaliação dos aspectos de governança das políticas públicas de fortalecimento da fronteira. Tribunal de Contas da União (TCU). Brasília, DF 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A906220157/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Exército Brasileiro. *Comando de operações terrestres*: apresentação Ágata. Brasília, DF: Exército Brasileiro, [2022]. Brasília-DF.

DAVIS, C.; SMITH, K. E. The Psychology of Jointness. *Joint Force Quarterly*, n. 98, p. 68-73, 2020. Disponível em: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-98/jfq-98.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Office of the Chairman of Joint Chiefs of Staff. *CJCS Vision for Joint Officer Development*. Washington, U.S.: Government Publishing Office, 2005.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Interorganizational Cooperation*: joint publication 3-08. 2016. [validade 2017]. Disponível em: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_08.pdf?ver=CqudGqyJFga9GaACVxgaDQ%3D%3D. Acesso em: 25 abr. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *General Military Law*: subtitle A: EUA: United States Code, 2006. [Government Publishing Office]. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2006-title10/html/USCODE-2006-title10-subtitleA.htm>. Acesso em: 25 jun. 2023.

FIGUEIREDO, T. A.; MOREIRA, N. X. Coordenação e planejamento: categorias centrais da relação interagências. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 279-293, maio/agosto 2022.

FIGUEREDO, S. M. *Operação Ágata*: o poder de polícia das forças armadas. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá-MS, 2017.

FLYNN, G. J. Joint force development vision: adapting to new and future realities. *Joint Force Quarterly*, n. 64, p. 148-152, 2012. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-64/jfq-64_148-154_Flynn.pdf?ver=PdspdCchVxX5cht0fKgG9g%3D%3D. Acesso em: 25 jun. 2023.

FREIRE, M. E. L. S. *A interoperabilidade entre as forças armadas brasileiras*: uma análise da operação ágata. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2018.

FREIRE, M. E. L. S.; BACCARINI, M. P. O. Uma análise neo-institucional da adoção de jointness pelos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. v. 7, n. 1, p. 125-149, jan./jun., 2020.

ILIEFF, Ricardo J. Laleff. Los consensos legislativos sobre las Fuerzas Armadas en la democracia argentina. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, v. 7, n. 21, p. 20-37, 2012.

JABLONSKY, D. *War by land, sea and air*: dwight eisenhower and the concept of unified command. London: Yale University Press, 2010.

LEMOIS JÚNIOR., F. C. *Jointness, pensamento conjunto e conjuntes: estudo comparativo entre o processo de reforma do Exército estadunidense (1973–1991) e a modernização da estrutura militar brasileira (1999–2020)*. 2020. Monografia (Curso de Altos Estudos em Defesa) - Escola Superior de Guerra Brasília, DF, 2020.

LIBEL, T. *European military culture and security governance: soldiers, scholars and national defence universities*. New York: Routledge, 2016.

LIMA, R. C.; SILVA, P. F.; RUDZIT, G. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. *Defence Studies*, v. 21, n. 1, p. 84-106, 2020.

LOCHER III, J. R. *Victory on the Potomac: the Goldwater-Nichols act unifies the Pentagon*. [S. l.] Texas A&M University, 2002. [Military History Series].

MENDES, P. U. Operações Ágata no Arco Sul do Brasil. *Revista Brasileira de Inteligência*, n. 11, p. 31-45, dez. 2016.

MUKHERJEE, A. Fighting separately: jointness and civil-military relations in india. *The Journal of Strategic Studies*, v. 40, n. 1-2, p. 6-34, 2017.

OLIVEIRA, Y. X. F. E. G. *O modelo fusion center de relações interagências e sua implementação no estado do Mato Grosso para contenção das ameaças transnacionais*. 2020. Monografia (Curso Superior de Inteligência Estratégica) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020.

OLIVEIRA, H. C. T. G. *Operações conjuntas: análise e perspectivas - jointness – uma proposta para a evolução do pensamento conjunto brasileiro na atualidade*. 2022. (Curso de Política e Estratégia Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

PESSOA, T. S. *A formação de oficiais e as operações conjuntas: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PIRES, A. B. K. Operação Ágata: a realidade do ambiente interagências. *Doutrina Militar Terrestre em Revista*, v. 1, n. 3, p. 90-9, jul./set., 2013.

RAZA, S. Cooperação interagências: porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? *Brazilian Journal of International Relations*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-37, 2012.

RUBEL, R. C. Principles of Jointness. *Joint Force*, v. 27, p. 45–49, 2001.

SILVA, P. F. O SISFRON no quadro das dinâmicas interagências na faixa de fronteira. *Artigos Estratégicos*, v. 2, p. 21-29, 2017.

STRACHAN, H. *The direction of war: contemporary strategy in historical perspective*. [S.l.]: University of Oxford, 2013.

TARANTO, R. S. *As oportunidades advindas do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras: decreto nº 8903/2016*. Monografia (Curso de Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

UNITED KINGDOM STRATEGIC COMMAND. *Joint Forces Command to Strategic Command, the journey*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/joint-forces-command-to-strategic-command-the-journey>. Acesso em: 27 jun. 2023.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. *PJHQ – History: history of the permanent joint headquarters*. 2012. Disponível em: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20121108235947/http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/DoctrineOperationsandDiplomacy/PJHQ/PjHQHistory.htm>. Acesso em: 27 jun. 2023.

UTTING, K. Beyond joint – professional military education for the 21st Century: The United Kingdom’s post-defence training review advanced command and staff course. *Defence Studies*, v. 9, n. 3, p. 310–328, set. 2009.

VITALE, M. C. Jointness by Design, Not Accident. *Joint Force Quarterly*, v. 9, p. 24–30, nov. 1995.

Recebido em: 03 jul. 2023.

Aceito em: 01 ago. 2023.