



## TENENTE - CORONEL COSENDEY

Instrutor na Escola de Comando  
e Estado-Maior do Exército da  
Guatemala.

# AS OPERAÇÕES DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO COM AS AGÊNCIAS

Historicamente, no Brasil, as Forças Armadas têm participado na segurança interna, sendo empregadas em ações pontuais para a garantia da lei e da ordem (GLO), o que permitiu o restabelecimento da paz e da sensação de segurança nos diversos momentos de crise evidenciados no país. Soma-se a isso seu largo emprego em missões subsidiárias, as quais têm contribuído para o desenvolvimento econômico e de infraestrutura do país.

Ainda no século XVIII, durante o período colonial, o Brasil vivenciou diversos conflitos internos que demandaram atuações militares. Contudo, a estrutura militar somente se organizou a partir da chegada da corte portuguesa, em 1808, que possibilitou a criação do Exército Imperial Brasileiro em 1831. Nesse período pré-republicano, o Exército combateu em sucessivas revoltas internas, como a Campanha Farroupilha (1835-1845), na região sul; e as campanhas Cabanagem (1835-1840), Balaiada (1838-1841) e Sabinada (1837-1838), no norte e nordeste do país, trazendo estabilidade política por meio do uso de expressão militar e impedindo a fragmentação imperial em várias repúblicas, como aconteceu nos territórios espanhóis na América do Sul.

No início da fase republicana, de 1889 a 1932, a participação das Forças Armadas não foi menos incipiente, destacando seu emprego nas revoltas da Armada (1891-1894), Federalista (1893-1895), de Canudos (1896-1897), do Contestado (1912-1916) e

da Revolução Constitucionalista (1932), o qual livrou diversos estados da federação da eclosão de potenciais guerras civis.

Ressalta-se que os amparos legais constitucionais são encontrados em todas as Cartas Magnas, embora, somente a partir de 1999, o Governo Federal brasileiro tenha estabelecido as normas e as condições de preparo e de emprego das Forças Armadas no apoio às ações de segurança interna de ordem pública, as quais foram definidas por meio de leis e decretos presidenciais.

## AS FORÇAS ARMADAS NA SOLUÇÃO DE CRISES INTERNAS

No mundo globalizado do século XXI, os recursos tecnológicos tornaram-se populares, estando disponíveis a antigos atores que os utilizam para aumentar suas capacidades de atuação contra a sociedade e o poder público dos estados nacionais.

Nesse contexto, o crime organizado, em particular o narcotráfico, tem sido um elemento fundamental no comprometimento da qualidade da democracia em muitos países do mundo, sobretudo na América Latina, região que lidera, em nível global, a produção de drogas destinadas aos cinco continentes.

Dado o novo momento político vivenciado, no Brasil, após 1985, as agendas públicas tornaram-se ainda mais sensíveis às demandas da sociedade, sendo a segurança um item eminentemente popular.

No Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 tenha criado melhores condições para a participação popular no ambiente da transição política, essa não foi suficiente para a construção de uma política de segurança pública por parte dos órgãos responsáveis. A falta de políticas nessa área evidenciou um sistema público sem estratégias para manter um ambiente estável de paz social, favorecendo, assim, a escalada das ações promovidas por agentes geradores de instabilidade interna.

Atualmente, infere-se que o quadro de insegurança, no Brasil, pode ser explicado por diferentes razões, sendo os mais destacados:

➤ a magnitude das taxas de criminalidade;



Fig 1 - Engenharia do Exército em ação subsidiária de recuperação de estradas. Fonte: o autor.

➤ a exclusão de setores significativos da sociedade, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado; e

➤ o crescimento da criminalidade organizada.

O quadro de insegurança é agravado pela notória incapacidade dos órgãos de segurança pública contraporem-se às novas ameaças exacerbadas no início do século XXI, com destaque aos delitos predominantemente transfronteiriços, como garimpo, desmatamento ilegal, biopirataria, movimentos migratórios ilegais, tráfico internacional de armas e de drogas, entre outros, e ao crime organizado, com a atuação de narcotraficantes e de milícias nas periferias dos grandes centros urbanos. Essa debilidade dos órgãos de segurança pública, em executar ações preventivas e repressivas eficazes para devolver à população a sensação de segurança, vem contribuindo para o agravamento da crise.

Contextualizando a atual situação de insegurança pública com o que se convencionou chamar de amplo espectro dos conflitos [1], pode-se dizer que os conflitos atuais se desenvolvem junto às populações, o que maximiza a relevância das operações conduzidas em ambiente operacional urbano,

densamente povoado e a permanente preocupação com as considerações civis e o terreno humano. Tais condições impõem uma radical mudança na forma como as Forças Armadas devem ser empregadas.

Ademais, as operações no amplo espectro envolvem uma contínua interação entre forças amigas e múltiplos grupos em uma área operacional. Além do contato com o oponente [2] e com a população local, a Força Terrestre terá que gerenciar relações com autoridades civis, líderes empresariais e outras agências [3]. Essa interação é simples no conceito, porém extremamente complexa na aplicação.

Acrescenta-se, ainda, que o conceito operacional das operações no amplo espectro enfoca muito mais do que a confrontação com elementos hostis. Está, sobretudo, fundamentado nos efeitos colaterais que podem trazer à população residente no ambiente em que a operação é realizada. Ou seja, o fundamento básico é que não basta derrotar os oponentes militarmente, assim é imposto que, ao mesmo tempo, as condições civis sejam restauradas.

Nesse contexto, as operações no amplo espectro preconizam a máxima integração entre militares e civis, que buscam a unidade de esforços no ambiente interagências, em uma escala variável de violência.



Fig 2 - Operação ÁGATA – ação subsidiária no combate a delitos transfronteiriços. Fonte: o autor.

Em consequência do que foi exposto, o Exército Brasileiro definiu, entre outras capacidades, algumas necessárias para reagir às novas ameaças, dentre as quais destacam-se a proteção integrada [4] e a atuação em atribuições subsidiárias [5]. A capacidade de atuar em atribuições subsidiárias pode ser exemplificada:

- pelo o emprego da engenharia do Exército na construção de rodovias, ferrovias, pontes, portos, túneis, barragens e açudes;
- pela evacuação aeromédica em regiões longínquas realizada pela Força Aérea;
- pelo apoio de saúde prestado pelos navios-hospitais da Marinha; e
- pelo apoio humanitário em ocorrências de sinistros e de calamidades.

A capacidade de proteção integrada é assegurada pela realização de planejamentos preventivos, como ações desencadeadas em situação de normalidade institucional e sem eventos de crise, e repressivos, como operações (Op) de GLO mediante decreto presidencial, para a

atuação das Forças Armadas no contexto de segurança integrada, considerando o envolvimento de agências civis e militares de nível federal, estadual e municipal para a elaboração desses planejamentos.

As Op GLO são operações militares de coordenação e cooperação de agências (CCA), realizadas no contexto específico da missão constitucional da garantia da lei e da ordem, conforme o artigo 142 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), podendo ser desenvolvidas em ambiente rural ou urbano. O acionamento das Forças Armadas, para cumprirem missões desta natureza, é realizado por intermédio de decreto presidencial (EB70-MC-10.242, 2018, p. 1-1).

Dessa forma, a fim de atender à necessária atualização da doutrina militar brasileira, dado o crescente emprego do Exército nas Op GLO e em atribuições subsidiárias, estabeleceu-se a cooperação e coordenação com agências [6] como sendo uma operação básica da Força Terrestre, juntamente com as operações ofensivas e defensivas, as quais podem ocorrer simultânea ou sucessivamente, no amplo espectro dos conflitos.

### A GLO E AS ATRIBUIÇÕES SUBSIDIÁRIAS

A atualização doutrinária, inserida no Manual EB70-MC10.223 Operações (2017), define que as operações de cooperação e coordenação com agências, em situações não bélicas e no âmbito interno, enquadram a garantia dos poderes constitucionais, a GLO e as atribuições subsidiárias, possuindo as seguintes características:

- ✓ uso limitado da força;
- ✓ coordenação com outros órgãos governamentais e/ou não governamentais;
- ✓ execução de tarefas atípicas;
- ✓ combinação de esforços políticos, militares, econômicos, ambientais, humanitários, sociais, científicos e tecnológicos;
- ✓ caráter episódico;
- ✓ não há subordinação entre as agências, e sim cooperação e coordenação;
- ✓ interdependência dos trabalhos;
- ✓ maior interação com a população;
- ✓ influência de atores não oficiais e de indivíduos sobre as operações;
- ✓ ambiente complexo; e
- ✓ delimitação da área de atuação.

Pode-se dizer que a Operação Rio-92,

que teve como objetivo manter a segurança pública no estado do Rio de Janeiro durante a conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o meio ambiente, foi o marco inicial do emprego de tropas federais para garantir a lei e a ordem após a data da promulgação da Constituição de 1988.

Dois anos depois, foi desencadeada a Operação Rio (1994), na qual estabeleceu-se um convênio entre a União e o estado do Rio de Janeiro para que o Exército Brasileiro exercesse o controle da segurança pública do estado, em razão da grave situação de ameaça à ordem pública pela atuação da criminalidade. Essa operação trouxe importantes ensinamentos à Força Terrestre no contexto da GLO, contribuindo sobremaneira para o surgimento de leis complementares, a partir de 1999, que deram corpo ao arcabouço jurídico constitucional, favorecendo às demais operações desencadeadas em um ambiente interagências neste início de século.

Desde então, as Forças Armadas brasileiras vêm sendo empregadas em inúmeras operações em cooperação e coordenação com agências, tanto na GLO quanto nas atribuições subsidiárias. Dentre elas, destacam-se:



Fig 3 - Operações de Garantia da Lei e da Ordem no Rio de Janeiro. Fonte: o autor.

➤ Operação de Proteção de Estrutura Crítica, no Pará, em 2006, invasão da Usina de Tucuruí por integrantes de movimento popular.

➤ Operação Arcanjo, no Complexo do Alemão, 2010/2012 e Operação São Francisco, no Complexo da Maré, 2014/2015, ambas, na cidade do Rio de Janeiro-RJ, para a preservação da ordem pública.

➤ Operações de GLO para a preservação da ordem pública em grandes eventos, como conferências da ONU para o meio ambiente – “ECO 92” e “Rio+20”; Jogos Mundiais Militares, Jornada Mundial da Juventude e a Copa das Confederações, todos realizados em 2013; Copa do Mundo em 2014; e os Jogos Olímpicos em 2016;

➤ Operação São Cristóvão, greve dos caminhoneiros por todo o país, em 2018.

➤ Operação Acolhida, Força-Tarefa de Ajuda Humanitária em apoio aos imigrantes venezuelanos, em Roraima, que teve início em 2018.

➤ Operações subsidiárias relacionadas à garantia de processo eleitoral, à fiscalização de produtos controlados (munições, explosivos, agentes químicos etc), ao combate aos delitos transfronteiriços na faixa de fronteiras (Operação Ágata ).

➤ Operações subsidiárias da Engenharia do Exército Brasileiro na recuperação de estradas federais.

➤ Operação Emergencial Carro-Pipa para a distribuição de água potável, que é executada há quase 20 anos nas cidades do nordeste brasileiro gravemente afetadas pela seca.

➤ Operações de GLO em diversos estados da Federação, em razão de greves dos órgãos de segurança pública.

➤ Operação Verde Brasil para o combate às queimadas na região da floresta amazônica (áreas de fronteira, terras indígenas, unidades federais de conservação ambiental), a qual previu, por meio do decreto presidencial, em agosto de 2019, o emprego das Forças Armadas em ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, o levantamento e combate a focos de incêndio.

Soma-se ao exposto, o decreto presidencial de intervenção federal no Rio de Janeiro, em 2018, cujo propósito foi o restabelecimento da ordem pública naquele estado da Federação, o qual se deu por meio de um instrumento jurídico distinto das operações de GLO.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação das Forças Armadas brasileiras, no campo da defesa interna, revelou-se eficaz à medida que conteve o agravamento de diversas crises surgidas desde o século XVIII, as quais se intensificaram nos primeiros anos pós-independência e no início da República.

A partir de 1988, quando foi promulgada a atual Constituição Federal, o emprego das Forças Armadas passou a ser regido por normas específicas de atuação, sempre com perfil de interação, de cooperação e coordenação com agências, potencializando esforços na solução de crises.

Em síntese, pode-se dizer que as operações de cooperação e coordenação com as agências desencadeadas pelas Forças Armadas brasileiras deixaram, dentre outros, os seguintes legados:

✓ o aperfeiçoamento de competências e de capacidades;

✓ incremento da interoperabilidade entre as Forças e a integração com órgãos e agências da Federação; e

✓ proteção jurídica aos agentes de segurança do Estado, pelo estabelecimento de amparos legais.

Ressalta-se, ainda, que o emprego das Forças Armadas na solução de conflitos internos é um mecanismo temporário para evitar o agravamento de crises. Contudo, somente a atuação integrada de todas as expressões do poder nacional é capaz de eliminar as causas geradoras de problemas dessa ordem.

Por fim, a participação exitosa das Forças Armadas no campo da segurança interna, desde o processo de formação da nação brasileira até os dias atuais, trouxe um ganho significativo à doutrina militar terrestre, a qual, por meio do envolvimento de outros órgãos na solução de crises, aprimorou seus procedimentos de emprego para se manter eficiente na pronta-resposta aos anseios da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ASSUMPCÃO, M. N. H. **O Emprego das Forças Armadas Mexicanas no Combate ao Crime Organizado**. Revista Military Review. Segundo Trimestre p. 70, 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Catálogo de capacidades do Exército**. Brasília, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro Exército. **Manual de Campanha EB20-MC-10.201 Operações em Ambiente Interagências**. 1. ed. Brasília, 2013.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Manual de Campanha EB70-MC10.223 Operações**. 5. ed. Brasília, 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Manual de Campanha EB70-MC10.242 Garantia da Lei e da Ordem**. 1. ed. Brasília, 2018.
- PINHEIRO, A. S. **Evolução da Arte da Guerra, as Operações no Amplo Espectro, as Forças de Operações Especiais e os conflitos do século XXI**. Revista Doutrina Militar Terrestre, 8. ed. jul. a dez. Brasília, 2015.
- FILHO, J. O. S. **A Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Revista Doutrina Militar Terrestre, 17. ed. jan. a mar. Brasília, 2019.
- SILVA, C. A. **Direito Aplicado às Operações de Garantia da Lei e da Ordem**. Trabalho publicado no Boletim Interno Nº 174, de 22 set. 14, do EME. Brasília, 2014.

## NOTAS

- [1] As operações no amplo espectro são desenvolvidas nos conflitos modernos muito além do tradicional combate entre oponentes armados, envolvem aplicação dos meios de combate de forma simultânea e/ou sucessiva, combinando operações ofensivas, defensivas e de cooperação e coordenação com agências; e podem ocorrer entre os marcos temporais da paz e do conflito armado, passando pelas situações de crise.
- [2] Nesse contexto, entende-se por agente perturbador da ordem pública.
- [3] Agências são organizações, instituições e entidades, governamentais ou não, civis ou militares, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, fundamentadas em instrumentos legais e/ou normativos que têm competências específicas e que exerçam alguma interferência, possuam interesse ou possam ser instrumentos, atores ou partes na prevenção de ameaças, no gerenciamento de crises e/ou na solução de conflitos.
- [4] Proteção integrada ser capaz de proteger a sociedade, realizando a garantia dos poderes constitucionais, a GLO, a proteção de estruturas estratégicas, a prevenção e o combate às ações terroristas, a participação da Força Terrestre em ações na faixa de fronteira, com ampla colaboração do setor de segurança pública.
- [5] Atribuições subsidiárias ser capaz de cooperar para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social, bem como o apoio ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura.
- [6] Operações de cooperação e coordenação com agências são operações executadas por elementos do Exército Brasileiro em apoio aos órgãos ou instituições (governamentais ou não, militares ou civis, públicos ou privados, nacionais ou internacionais), definidos genericamente como agências. Destinam-se a conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum.

## SOBRE O AUTOR

O Tenente-Coronel de Infantaria Felipe Rímolo Cosendey é instrutor na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército da Guatemala. Foi declarado aspirante a oficial, em 1999, pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Realizou o curso de Comando e Estado-Maior pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) em 2015. Como oficial intermediário, em 2009, integrou o 1º Batalhão Brasileiro para Estabilização no Haiti e integrou a Força de Pacificação Arcanjo no Complexo da Penha, Rio de Janeiro, em 2011. Como oficial de Estado-Maior, exerceu a função de oficial de logística na 16ª Brigada de Infantaria de Selva (felipecosendey@gmail.com).