

# OPERAÇÃO ÁGATA: A REALIDADE DO AMBIENTE INTERAGÊNCIAS

Major André Bou Khater Pires

O Major de Cavalaria Bou Khater serve no Centro de Operações do Comando Militar da Amazônia, desempenhando, cumulativamente, as funções de Oficial de Doutrina e Oficial de Logística. Pertence à turma de 1995 da Academia Militar das Agulhas Negras. Possui os Cursos de Aperfeiçoamento e de Comando e Estado-Maior. Participou, integrando o Estado-Maior Conjunto, do planejamento e coordenação das Operações ÁGATA 4 e 7 e AMAZÔNIA 2012. Participou da Operação ÁGATA 6 como integrante do Estado-Maior da Força Terrestre Componente AMAZÔNIA.



que ecurtou a distância entre povos e culturas, levando-os a um contínuo e inexorável processo de integração, trouxeram como reflexo elevado grau de interdependência político-econômica entre os Estados.

No ambiente regional da América do Sul, entorno e área de interesse do Brasil, essa interdependência político-econômica tem se evidenciado de maneira diferenciada, exemplificada pelas iniciativas desenvolvidas pelos diversos governos da região que, desde a formação do MERCOSUL na década de noventa, buscam a integração e harmonização de políticas, particularmente na área econômica.

Esse cenário levou ao questionamento de premissas fundamentais da teoria realista das relações internacionais<sup>1</sup>. Entre elas, a percepção da tradicional ameaça externa oriunda de atores predominantemente estatais deixou de ser absoluta, tornando-se um tanto difusa e, por vezes, inconsistente.

Em contrapartida, predominam as ameaças representadas por entes não estatais, como grupos criminosos transnacionais e os delitos ambientais e transfronteiriços. Essas têm prevalecido sobre as “tradicionais” ameaças externas patrocinadas por atores estatais, estas oriundas ainda de uma

Empregar forças militares de modo coerente com os objetivos políticos nunca foi uma tarefa fácil. Atualmente, porém, ela tem se tornado mais complexa e exigido mais discernimento de seus comandantes.

O fim da lógica bipolar que marcou os anos de guerra fria, o incremento do processo de globalização, vivenciado intensamente desde os anos 90 sob a tutela do neoliberalismo econômico, e a revolução tecnológica dos meios de comunicação e transportes da era da informação,

Foto: Arquivo CCOMSEX



lógica cartesiana e mecanicista, própria daquilo que o General Rupert Smith, em seu livro “The Utility of Force”, denominou o “Paradigma da Guerra Industrial entre Estados”<sup>2</sup>.

A agenda de segurança internacional sofreu ampla diversificação, e tornou-se muito mais complexa. As questões relacionadas ao meio ambiente e aos direitos humanos começam a ser percebidas como sendo de abrangência global e não com estando restritas à soberania de Estados. O terrorismo e o narcotráfico tendem a ser interpretados da mesma forma, uma vez que seus reflexos não respeitam fronteiras geográficas e são sentidos por toda a comunidade de nações. Neste cenário, atores não estatais como, empresas transnacionais, instituições financeiras, organizações não governamentais, organizações intergovernamentais, diversos tipos de instituições sociais – e até indivíduos – têm tido uma participação adquiriram importância significativa.

O tema Defesa, anteriormente restrito à atuação das Forças Armadas (FA), ampliou-se para o conceito abrangente de Segurança e Defesa: mais complexo, de caráter permanente e que transcende a esfera do poder militar. Assim, o tratamento de questões ligadas à Segurança e Defesa passa a evidenciar a necessidade de interdependência de todos os campos do poder nacional e incorpora, essencialmente, ações de diversas agências governamentais e representantes dos diferentes setores do Estado, em uma abordagem obrigatoriamente sistêmica e multidisciplinar.

Dessa maneira, surge a necessidade de que sejam reformuladas estratégias que envolvam as FA, conjugando-as com políticas públicas de responsabilidade de outros setores do Estado, relacionados ou não com o tema da Segurança e Defesa. Objetiva-se, assim, reduzir antagonismos, harmonizar pensamentos, integrar procedimentos para buscar soluções de problemas

estruturalmente complexos e erradicar potenciais ameaças ao país.

Na nossa região amazônica, devido às suas características especiais, é imprescindível que haja uma abordagem integrada e multidisciplinar do Estado brasileiro, tomando as Forças Armadas por base. A presença incipiente do Estado, aliada à mínima integração da região à dinâmica do desenvolvimento nacional resultam em enormes dificuldades de ordem logística e em considerável estímulo a incidência de crimes e delitos. Essa região é também carente em serviços básicos como saúde, educação e segurança, o que aumenta a pressão por parte da população desassistida dessa região, particularmente na faixa de fronteira.

Nesse contexto, operações como a Ágata – tipicamente Interagências – surgem como poderosa ferramenta para, mesmo por curto período de tempo, preencher as lacunas deixadas pelo Estado em diversas áreas relacionadas à Segurança e Defesa. A integração das Forças Armadas com outras agências governamentais, por meio da conciliação de interesses, coordenação de esforços e harmonização de políticas, concede às diversas ações realizadas pelo Estado maior consistência, coerência e legitimidade, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções.

#### AS PRIMEIRAS EDIÇÕES DA OPERAÇÃO ÁGATA

Desde junho de 2011, o governo federal tem implementado o Plano Estratégico de Fronteiras, que nasceu da necessidade premente de se reforçar a presença do Estado brasileiro em seus quase 17.000 quilômetros de fronteira terrestre. Inicialmente, a arquitetura do plano visava a integrar ações dos Ministérios da Defesa e da Justiça, desencadeando operações na faixa de fronteira coordenadas por um ou por outro Ministério. Essas operações receberam a designação de Ágata (Defesa) e Sentinela (Justiça). A partir de 2013, o plano passou também a

**“...a percepção da tradicional ameaça externa oriunda de atores predominantemente estatais deixou de ser absoluta, tornando-se um tanto difusa e, por vezes, inconsistente.”**





agregar ações do Ministério da Fazenda, por meio da operação Fronteira Blindada, realizada por agentes da Receita Federal do Brasil.

Sob a coordenação do Ministério da Defesa, a Operação Ágata passou a congregiar esforços das três forças singulares e de diversos órgãos governamentais, em um esforço unificado na faixa de fronteira terrestre do Brasil. Coibir delitos transfronteiriços e ambientais, intensificar a presença do Estado na faixa de fronteira e prover segurança e bem-estar à população formamos objetivos desse esforço unificado.

Ao longo dos anos 2011 e 2012, a Operação Ágata teve seis edições, nas quais foram realizadas ações em 11 estados, cerca de 122 cidades e 588 municípios, resultando na inspeção de aproximadamente 319.365 veículos e na apreensão de 11.800 quilos de drogas, além da assistência médica e social a milhares de cidadãos brasileiros residentes na faixa de fronteira. Em todas, houve a alternância da Área de Operações ativada entre os Comandos Militares de Área do Sul, do Oeste e da Amazônia.

### OPERAÇÃO ÁGATA 7

Por ocasião da sétima edição da Operação Ágata, em 2013, houve a ativação simultânea das três áreas de operações. Isso resultou em desafio inédito, no que diz respeito à estruturação de

sistemas de comando e controle e de apoio logístico. Ambos deveriam ser dimensionados de modo dar suporte eficaz ao desdobramento de tropas das três forças singulares e aos agentes de diversos órgãos governamentais, em praticamente toda a extensa faixa de fronteira terrestre do Brasil.

Para isso, foram ativados três Comandos Conjuntos, um para cada Área de Operações, que realizaram seus planejamentos, de modo integrado, ao longo dos meses de abril e maio. Cerca de 50 agências governamentais foram copartícipes na operação. A coordenação geral, tanto na fase de planejamento, quanto na de execução, ficou a cargo da Chefia de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa, o que demonstra o grau de amadurecimento da estrutura organizacional conjunta que o Ministério alcançou.

Na Área de Operações AMAZÔNIA (AOP AMZ), especificamente, cerca de 5.535 militares foram empregados diretamente nas operações e aproximadamente 10.430 permaneceram em apoio às ações. Quase 440 civis, integrantes de Órgãos de Segurança Pública e diversas outras agências governamentais, participaram ativamente da operação. Assim, um efetivo total de aproximadamente 16.405 homens e mulheres foi desdobrado nos quase onze mil quilômetros de fronteira do Brasil com outros sete países<sup>3</sup>. Tal feito enfatiza o enorme desafio de comando

## Áreas de Operações



e controle e de ordem logística a ser superado para que houvesse o coordenado emprego de tropas em tão vasta área, com imensos desafios de transitabilidade.

Desde a fase de planejamento, aproximadamente 50 agências civis participaram ativamente da operação, buscando integrar, particularmente nos níveis operacional e tático, suas diversas demandas e problemáticas operacionais aos planos elaborados pelo Comando Conjunto AMAZÔNIA (Cmnd Cj AMZ). As maiores demandas apresentadas foram de ordem logística, devido à rudimentar infraestrutura de transportes

presente na AOp AMZ, que, em geral, limita a mobilidade aos modais fluvial e aéreo.

Apesar da Operação Ágata 7 congregar esforços de diversos órgãos e instituições, cujas finalidades precípua convergem para o desencadeamento de ações de coibição, é, talvez, nas ações de assistência à população que se encontram os maiores e mais significativos resultados dessa operação. O atendimento a carências básicas da população, como as da área de saúde, é o principal foco das Ações Cívico-Sociais (ACiSo) desenvolvidas no bojo da Operação Ágata.







Durante toda a operação, diversas ACiSo foram realizadas em distintos pontos da faixa de fronteira, buscando satisfazer as necessidades prementes da população carente e desenvolver o espírito de cidadania dessa gente e das pessoas envolvidas na ação. Números expressivos, como

79.897 procedimentos médicos e odontológicos e quase 31.000 pessoas atendidas por meio da realização de ACiSo ou através do apoio prestado pelos Navios de Assistência Hospitalar (NAsH), da Marinha do Brasil (MB), retratam a enorme dificuldade do Estado em garantir direitos básicos à população que reside em locais carentes e de difícil acesso na faixa de fronteira amazônica, devido a sua incipiente presença naquela região. O que torna o atendimento dessas necessidades, mesmo que esporádico, uma diretiva básica das Forças Armadas, quando lá operam.

### ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

Quanto aos aspectos doutrinários, observa-se, ao longo da realização de sete edições da Operação Ágata, uma gama variada de contribuições que a condução desse tipo de operação fornece ao aprimoramento da Doutrina Militar. 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.

Destacam-se as lições aprendidas e contribuições doutrinárias nos campos da logística, comando e controle, inteligência e operações de informação. A ativação prévia de um Comando Logístico da Área de Operações (CLAO), sob a liderança de um Brigadeiro da Força Aérea Brasileira (FAB), em muito colaborou com o sucesso da operação, uma vez que o modal aéreo é imprescindível para levar a efeito um eficiente sistema de apoio logístico em operações na região amazônica. Quanto ao comando e controle, o desafio de se estabelecer um sistema que efetivamente propiciasse a capacidade de coordenar e sincronizar ações em toda a extensa faixa de fronteira representa, por si só, um enorme passo rumo ao aprimoramento doutrinário.

Nos aspectos relacionados à inteligência, percebe-se clara necessidade de aperfeiçoamento da sistemática de integração dos diversos sistemas que compõem a base de dados e informações necessárias para subsidiar a tomada de decisão do comandante nos diversos níveis. No ambiente

interagências, a participação de diferentes vetores, civis e militares, cada um se alimentando de seu banco de dados, indica a necessidade de ajuste de procedimentos relacionados ao trato dos conhecimentos gerados. Sobre esse aspecto, é justo inferir que, à medida que haja maior integração e cooperação entre as agências participantes, maior será o aprimoramento dos procedimentos adotados nessa área. O objetivo do esforço deve ser a construção de um banco de dados comum, para o compartilhamento dessas informações entre todos os vetores envolvidos, em tempo real.

Por último, cabe ressaltar os aspectos relacionados às Operações de Informação. Diferentemente de operações militares "clássicas", onde os centros de gravidade (CG) a atingir geralmente se relacionam ao poder militar oponente (inimigo), em operações como a ÁGATA, os CG se deslocam para obter o apoio da "Opinião Pública". A sinergia das ações, alcançada sob a coordenação da célula D/7 (Com Soc) do Estado-Maior Conjunto, foi ferramenta fundamental para que o Comando da Área de Operações AMAZÔNIA captasse a narrativa das ações e informasse





diretamente a opinião pública, favorecendo o atingimento dos objetivos estabelecidos para a operação. Tal feito deveu-se à oportuna parceria com órgãos da mídia tradicional, através do trabalho produzido por estagiários voluntários das áreas de jornalismo e relações públicas, que subsidiaram os trabalhos da célula D/7, e de emprego de mídia social, por meio da construção de uma página no Facebook, gerida diretamente pelo Cmdo Cj AO p AMZ.

### CONSOLIDANDO OS GANHOS

A literatura acerca de operações interagências tende a afirmar, e a prática a ratificar, que o principal desafio a ser superado para se alcançar o sucesso nesse tipo de operação é a busca da unidade de esforços entre as diversas partes envolvidas. Mesmo imersos em estruturas e culturas organizacionais distintas e possuindo interesses que, por vezes, podem chocar-se, a coordenação de ações entre os diversos vetores deve ser exaustivamente buscada. Para isso, um planejamento integrado se faz necessário, onde se possa criar um ambiente de verdadeira

cooperação interagências, próprio para que todos os envolvidos tenham condições de compreender a contribuição que cada vetor pode oferecer em proveito da operação e fazer concessões, a fim de que um consenso seja construído conjuntamente entre as partes.

Isso requer que nossos quadros estejam abertos a mudanças na forma de pensar, de planejar e de agir. A cultura organizacional militar é caracterizada por uma forte hierarquia, ao passo que no ambiente interagências não se observa essa rigidez hierárquica. Trata-se, na verdade, de um aglomerado de órgãos independentes utilizando o mesmo caminho ao mesmo tempo, mas não necessariamente se dirigindo para o mesmo destino. Nesse ambiente, comandantes nos diversos níveis e integrantes dos Estados-Maiores devem buscar a comunicação com as demais agências para que elas forneçam informações a respeito de suas capacidades e limitações e conheçam as nossas. Será somente por meio do diálogo que a compreensão mútua poderá ser construída, um espírito de cooperação estabelecido e o consenso atingido.

As Forças Armadas, devido à sua grande articulação nacional, que lhe concede alto grau de capilaridade em todo o território, particularmente na faixa de fronteira, sua capacidade de prover apoio logístico cerrado a outras agências, seu sistema integrado de inteligência e sua elevada capacidade de pronta resposta, naturalmente adquirem papel protagonista nas ações de planejamento e coordenação de operações interagências de grande vulto.

A realização de operações como a Ágata amplia a oportunidade para que as Forças Armadas se consolidem como a ponte necessária para que o Estado intensifique sua presença em áreas remotas, particularmente como as da fronteira na região amazônica. Dessa maneira, amplia-se a abrangência da Estratégia da Presença, há tanto tempo promovida pelas FA na Amazônia, às demais agências governamentais. Evita-se, assim, a evolução indesejada dessa estratégia para uma ação de substituição do Estado por parte das FA, onde essas ver-se-iam responsáveis por prover à população dessas áreas toda a gama de

serviços que, institucionalmente, cabe aos demais órgãos do Estado suprir, como saúde, educação, infraestrutura, segurança pública e tantos outros.

As ameaças e problemas enfrentados na região da faixa de fronteira extrapolam os limites do Poder Militar, pois têm como causas questões ligadas a diversos setores do Estado e não somente à Defesa. Em especial na região amazônica, onde o vazio demográfico e institucional é bastante acentuado, essas problemáticas se revestem de um grau de complexidade ainda maior que em outras áreas do território nacional, demandando que as soluções aplicadas pelo aparato estatal naquela região possuam um caráter multidimensional para que sejam coerentes e consistentes e não um mero paliativo de curto prazo. Dessa forma, a realização de operações conjuntas em ambiente interagências demonstra ser uma tendência irreversível na forma de o Estado empregar as Forças Armadas, os OSP e as demais agências governamentais, consolidando o ambiente interagência e as operações Ágata como uma realidade inexorável.





---

## REFERÊNCIAS

1. PECEQUILO, Cristina. *Introdução às Relações Internacionais*. Editora Vozes, 8ª Ed. 2010. *A Teoria Realista ou Clássica das Relações Internacionais baseia-se nos pensamentos de pensadores como Hans Morgenthau (A política entre as nações), Maquiavel (O Príncipe) e Thomas Hobbes (Leviatã) e prevê a relação entre os Estados Nacionais baseada na contínua busca desses entes por sua sobrevivência, autonomia e acúmulo de poder. A guerra, assim como a diplomacia, é elemento essencial de intercâmbio entre as entidades estatais nacionais, uma vez que todos os Estados são iguais em sua autoridade absoluta, entenda-se soberania.*
  
2. SMITH, Rupert. *The Utility of Force*. *O paradigma da Guerra Industrial entre Estados teria evoluído ao longo do Sec XIX e surgido por meio da conjunção dos pensamentos militares praticados por Napoleão e Clausewitz. Seu ápice teria sido durante a II Guerra Mundial. Nesse paradigma, é claro e perfeito o entendimento do emprego do poder militar pelo Estado como meio para se alcançar diretamente o objetivo político desejado, por meio de uma vitória decisiva frente a outro ente estatal.*
  
3. BRASIL. Exército. *Comando Militar da Amazônia. Relatório Final da Operação Ágata 7 – Cmdo Cj AOp AMZ*. Manaus, AM. Jun, 2013.
  
4. \_\_\_\_\_. Exército. *Estado-Maior do Exército. EB20-MC-10.201: Operações em Ambiente Interagências*. 1ª Ed. Brasília, DF. 2013.
  
5. \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. MD33-M-12: Operações Interagências*. 1ª Ed. Brasília, DF. 2012.
  
6. \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)*. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidente/pef>. Acesso em 17 Jun 2013.
  
7. DAVIS, William J. *O Desafio de Liderar no Ambiente Interagências*. *Military Review*. Edição de Jan-Fev 2011. Disponível em [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20110228\\_art005POR.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20110228_art005POR.pdf).
  
8. OH, Maj Paul S. *Futuro Ambiente Estratégico em uma Era de Conflito Persistente*. *Military Review*. Edição de Set-Out 2009. Disponível em [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20091031\\_art012POR.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20091031_art012POR.pdf).
  
5. SEQUEIRA, Maj Jorge Manoel Dias. *Segurança Interna e Externa face às Novas Realidades*. *PROELIUM*. *Revista da Academia Militar de Portugal*. 2004. Disponível em <https://www.google.com/search?q=Seguran%C3%A7a+Interna+e+Externa+face+%C3%A0s+Novas+Realidades&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls={moz:distributionID}:{moz:locale}:{moz:official}>.
  
6. USA. Army. *Center for Army Lessons Learned (CALL). The Army in Interagency Operations: Observations, Insights and Lessons*. Mar, 2011. Disponível em <http://cgsc.cdmhost.com/utills/getfile/collection/p15040coll4/id/33/filename/34.pdf>.
  
7. VISACRO, Maj Alessandro. *O Desafio da Transformação*. *Military Review*. Edição de Mar-Abr 2011. Disponível em [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20110430\\_art010POR.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20110430_art010POR.pdf).