

Operações Interagências em questão: notas sobre o manual MD33-M-12 (2017)

Interagency Operation in question: notes about the MD33-M-12 manual (2017)

Resumo: Partindo de uma abordagem qualitativa e utilizando a revisão de literatura e a análise documental para coleta de dados e de fontes, este artigo analisa a segunda edição do manual *Operações Interagências*, MD33-M-12, editado pelo Ministério da Defesa brasileiro, em 2017, logo após os grandes eventos esportivos realizados no país, quando havia a possibilidade de que a publicação incorporasse os principais ensinamentos do trabalho interagências desenvolvido naquele período. Esta pesquisa identificou que essa possibilidade não se confirmou, pois a versão de 2017 é bastante similar ao manual editado em 2012, incluindo pequenas alterações formais, sem apresentar evolução perceptível em termos doutrinários, com uma metodologia de planejamento semelhante àquela adotada pelas Forças Armadas. Além disso, identificamos a falta de uma metodologia de planejamento própria das operações interagências, o que impõe limites à participação das agências no processo, um protagonismo centrado na atuação das Forças Armadas em detrimento da participação das demais agências e uma cultura militar que dificulta a inserção de todos os órgãos nas fases do planejamento. Argumentamos, portanto, que é possível a utilização de metodologia mais flexível e adaptativa no emprego, em larga escala, desse tipo de operação realizada pelas demais agências do Estado.

Palavras-chave: operações interagências; doutrina interagências; metodologia de planejamento; ministério da defesa; forças armadas.

Abstract: Starting from a qualitative approach and using the literature review and document analysis as a source of data collection, the article analyzes the 2nd edition of the manual “Operações Interagências”, MD33-M-12, edited by the Brazilian Ministry of Defense in 2017, shortly after the major sporting events held in the country, when there was a possibility that the publication would incorporate the main teachings of the interagency work carried out in the period. This analysis made it possible to identify that this possibility was not confirmed, since the 2017 version is practically similar to the manual edited in 2012, including only minor changes in form, without showing noticeable evolution in doctrinal terms, with a planning methodology similar to that adopted by the Armed Forces. We identified a lack of a planning methodology specific to interagency operations, which imposes limits on the participation of agencies in the process, a protagonism centered on the Armed Forces’ performance to the detriment of the participation of other agencies, and a military culture that makes it difficult for all agencies to participate in the planning stages. We argue that it is possible to use a more flexible and adaptive methodology on a large scale in this type of operation carried out by other State agencies.

Keywords: interagency operations; interagency doctrine; planning methodology; ministry of defense; armed forces.

Thiago Abreu de Figueiredo 

Escola Superior de Defesa.
Brasília, DF, Brasil.
tafigueiredo@yahoo.com.br

Rafael Pires Ferreira 

Escola de Guerra Naval.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
cmterafaelpires@gmail.com

Nádia Xavier Moreira 

Escola Superior de Defesa.
Brasília, DF, Brasil.
nadiaxmoreira@yahoo.com.br

Viviane Machado Caminha 

Escola Superior de Defesa.
Brasília, DF, Brasil
vivianecaminha@gmail.com

Recebido: 10 nov. 2022

Aprovado: 05 jul. 2023

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 INTRODUÇÃO

Quando o Ministério da Defesa do Brasil publicou a segunda edição do manual *Operações Interagências*, MD33-M-12 (BRASIL, 2017), em 30 de agosto de 2017, existia a possibilidade de que essa revisão, editada originariamente em 2012 (BRASIL, 2012), incluísse alguns avanços em termos metodológicos (BRASIL, 2016b)¹, que permitissem arranjos interagências mais flexíveis e adaptáveis às situações diversas, inclusive para sua utilização em operações cuja coordenação fosse exercida por outra agência que não fosse as Forças Armadas (FIGUEIREDO; MOREIRA; CAMINHA, 2023).

Haja vista que nos quatro anos anteriores à publicação do manual (2013-2016), órgãos estatais haviam passado por experiências, as quais demandaram um grande investimento em operações interagências para lidar com os desafios de segurança pública na preparação e execução desses movimentos durante os grandes eventos² esportivos realizados no país (REVISTA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL, 2017), os quais proporcionaram “uma espécie de laboratório, onde os atores civis e militares puderam interagir, compartilhando experiências e compreendendo melhor a cultura dos demais” (CABRAL, 2019, p. 43).

Acrescenta-se a esse aspecto o fato de que tanto nos trabalhos desenvolvidos por operadores interagências, como Rosa (2015) e Cabral (2019), quanto por teóricos, como Araujo Neto (2017) e Vasconcelos (2018), apontou-se a necessidade de aproveitar o conhecimento adquirido durante o período em que Brasil sediou os grandes eventos esportivos, bem como de aprimorar a doutrina para planejamento e execução de operações dessa natureza. Conforme Rosa, ao tratar das lições aprendidas após a Copa do Mundo de 2014:

O Ministério da Defesa atuou de maneira eficaz, havendo **oportunidades de melhoria nos campos doutrinário**, comportamental e de procedimentos a serem implementadas. A unidade de coordenação e propósitos; o estabelecimento e execução de uma matriz de responsabilidades e protocolos Interagências; **o desenvolvimento de doutrina Interagências**; e uma maior integração e complementaridade nas ações são as principais oportunidades de melhoria no ambiente Interagências. (ROSA, 2015, p. 48, grifo nosso)

Na esteira dessa discussão, Araujo Neto abordou a questão doutrinária sinalizando que:

Deve haver uma doutrina de referência, amplitude na capacitação de pessoal, treinamento rigoroso e avaliação focalizada. Na verdade, os resultados das avaliações devem

1 Em entrevista ao Portal da Força Aérea Brasileira, durante o seminário sobre lições aprendidas nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, realizado em Brasília, em outubro de 2016; o Coronel Aviador Luiz Cláudio Magalhães Bastos, da Assessoria Especial para Grandes Eventos (AEGE), do Ministério da Defesa, afirmou que: “a consolidação dos trabalhos [do seminário] vai gerar um relatório, que servirá de balizamento para ações futuras [das Forças Armadas]” (BRASIL, 2016b, acréscimo nosso).

2 Segundo Meurer e Lins (2016), são considerados grandes eventos esportivos: os Jogos Pan-Americanos de 2007; a Copa das Confederações de 2013; a Copa do Mundo de Futebol de 2014; e os Jogos Olímpicos de 2016.

realimentar o sistema para o refinamento da doutrina, repetindo-se esse ciclo ao longo do tempo. (ARAUJO NETO, 2017, p. 36)

Avançando nesse debate, Vasconcelos (2018) traçou um quadro comparativo – em termos de trabalho interagências – entre os grandes eventos realizados no Brasil e o Atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA). Para a autora, em ambos os casos foi necessário criar sistemas integrados com vistas a prover respostas às ameaças à segurança pública.

À luz dessa contribuição, podemos inferir que a Copas das Confederações (2013) e a Copa do Mundo FIFA (2014), além dos Jogos Olímpicos Rio-2016, poderiam ter se empenhado um pouco mais, tais qual o atentado em solo estadunidense, para fundamentar melhor o arcabouço doutrinário-metodológico na realização das operações interagências no país.

A temática também é discutida no trabalho investigativo conduzido por Cabral (2019), em que, ao entrevistar diversos operadores interagências³, os quais atuaram nos Jogos Olímpicos Rio-2016; demonstrou que, a despeito de todo o esforço empreendido, o aprendizado obtido durante o evento findou por não ser aproveitado em sua totalidade.

Não obstante, foi frustrado o desejo de teóricos e operadores interagências de que as lições aprendidas no período fossem de fato incorporadas à doutrina e gerassem, assim, o aperfeiçoamento metodológico. Isso porque a publicação do novo MD33-M-12 (BRASIL, 2017) incluiu apenas pequenas alterações quanto à forma, sem apresentar evolução perceptível em termos doutrinários, sendo praticamente igual à versão anterior (BRASIL, 2012), cuja metodologia de planejamento foi basicamente aquela adotada pela Marinha, Exército e Aeronáutica em seus planejamentos conjuntos⁴.

É no interior desse contexto que se configura o objetivo deste artigo, o qual volta-se para uma análise acerca da segunda edição do manual *Operações Interagências* (BRASIL, 2017), apontando potenciais óbices para sua utilização de modo mais abrangente, sobretudo quando se está em operações conjuntas, isto é, com a participação de outros órgãos, além das Forças Armadas. Com ajuda de tal análise, argumentamos ser possível a utilização de uma metodologia mais flexível e adaptativa no emprego, em larga escala, das operações interagências realizadas pelas demais agências do Estado brasileiro.

2 METODOLOGIA

Dada a natureza do seu objeto, este artigo adotou uma abordagem metodológica de cunho qualitativo. A produção de dados para realização da pesquisa ocorreu mediante dois procedimentos: (1) revisão de literatura; e (2) análise documental. Os investimentos de revisão de literatura procuraram focar em análises que enquadrassem o fenômeno discutido nesta análise em duas escalas distintas: nacional e internacional, buscando sintetizar produções acerca da temática

3 Cabral (2019) entrevistou agentes públicos que ocuparam posições de chefia ou comando no planejamento do seu respectivo órgão de segurança durante a preparação e execução dos Jogos Rio-2016.

4 O processo de planejamento conjunto é detalhado em outra publicação do Ministério da Defesa denominada *Doutrina de Operações Conjuntas*, MD-30-M-01, volume 1 (BRASIL, 2020a) e volume 2 (BRASIL, 2020b).

existente. Inspirada nas etapas metodológicas recomendadas pelo Joanna Briggs Institute (JBI), procedeu-se a determinação da questão de pesquisa; identificação de estudos relevantes; seleção dos artigos com destaque para aqueles que abordavam as operações interagências em grandes eventos no período de 2013 a 2016; extração de dados; e sumarização dos resultados (PETERS *et al.*, 2020). No que diz respeito à análise documental, o estudo debruçou-se, sobretudo, sobre o arcabouço normativo que versa direta ou indiretamente quanto às operações interagências no Estado brasileiro. Nesse sentido, foram analisados, além dos manuais que tratam da doutrina desse tipo de operações, manuais acerca das operações conjuntas, bem como decretos e portarias.

3 CONTEXTUALIZANDO O MD33-M-12 OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS (2017)

Dividida em três capítulos e dois anexos, tal qual a versão anterior, a edição de 2017 tem 72 páginas (BRASIL, 2017), ao passo que a primeira edição tem 46 (BRASIL, 2012). A diferença de 26 páginas, que a princípio indicaria um acréscimo teórico substancial ao manual, é composta unicamente pela ampliação do glossário interagências, localizado na parte final da publicação.

Não se contesta a importância da busca por um léxico comum, atendida parcialmente por esse glossário, pois, segundo Carafano (2011), Field (2021), Ferreira (2022) e Figueiredo e Moreira (2022), ao aprimorar o entendimento entre as agências, busca-se atingir um dos aspectos basilares para o sucesso do trabalho interagências. Nesse sentido, a ampliação do glossário em relação à edição de 2012 (BRASIL, 2012) é uma evolução apreciável a ser pontuada.

Logo, ao abrir o manual, nota-se a falta de clareza quanto ao grau de participação das agências no processo de planejamento das operações. Isso é perceptível já na introdução, quando é apresentada sua finalidade:

Estabelecer os fundamentos doutrinários que orientarão as Forças Armadas no processo de planejamento, preparo e emprego em operações conjuntas (Op Cj) **envolvendo** a participação de órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas, ou agências de outros Poderes, **na execução das ações**. (BRASIL, 2017, p. 13, grifo nosso)

Os dois fragmentos em negrito podem gerar um entendimento de participação limitada das demais agências, restritas apenas à execução das ações, negligenciando a fase de planejamento das operações interagências, sob a coordenação das Forças Armadas. Isso porque, as relações interagências trazem em seu conceito uma ideia de equilíbrio de poder e de tomada de decisão participativa que só é possível se houver o comprometimento de todas as agências participantes, e não apenas o mero envolvimento (ANSELL; GASH, 2007; FERREIRA, 2022; JOHNSON *et al.*, 2003).

Vislumbra-se ainda como um possível problema o fato de que a publicação MD33-M-12, *Operações Interagências* (BRASIL, 2017) permaneça conforme um manual doutrinário sem metodologia de emprego própria, tal qual poderia ser definida a edição de 2012.

Um operador interagências neófito, que se dedique pela primeira vez à leitura do manual em tela, a procura de uma metodologia que o auxilie no planejamento de uma operação, não irá

encontrá-la, já que ela não consta no manual interagências. É preciso estar atento às cinco citações constantes no texto, alusivas a outra publicação do Ministério da Defesa brasileiro (MD), intitulada *Doutrina de Operações Conjuntas*, MD30-M-01. Das cinco citações encontradas no MD33-M-12, entendemos que a mais relevante é a que consta no capítulo III, item 3.1.4, o qual discorre sobre o planejamento interagências:

[o] planejamento segue o previsto na publicação MD30-M-01, com as devidas adaptações, mantendo-se as atribuições e as competências específicas, nos diferentes níveis de decisão, com a elaboração dos documentos de planejamento correspondentes. (BRASIL, 2017, p. 23, acréscimo nosso)

Em outras palavras, descreve-se que a base metodológica é aquela fornecida pelo MD30-M-01, *Doutrina de Operações Conjuntas*, especificamente em seu segundo volume, adaptado para uma realidade em que as agências participam da operação.

É compreensível que o manual interagências tenha se utilizado da já consolidada doutrina de operações conjuntas como metodologia de planejamento, cujo emprego é voltado especificamente para operações com a participação nas Forças Armadas, afinal, foi gestado e publicado pelo MD. O item 1.4 evidencia essa aplicação:

A doutrina estabelecida nesta publicação aplica-se aos Comandos previstos na Estrutura Militar de Defesa e direciona o emprego conjunto das Forças Armadas, devendo ser observada em todos os níveis de planejamento e execução. (BRASIL, 2017, p. 14)

A questão que se impõe é que, na falta de outra metodologia de planejamento de operações interagências no país, esse manual tem sido utilizado por outros órgãos e agências, a exemplo do Corpo de Bombeiros do Estado do Mato Grosso Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2018). Nesse sentido, a abordagem intrinsecamente militar prejudica tanto a utilização da metodologia por outras agências em operações sem a participação dos militares, quanto a incorporação das agências ao planejamento de uma operação sob a coordenação das Forças Armadas.

Concebemos que a análise feita por Araujo Neto (2017) acerca da versão de 2012 do manual se mostrou bastante apropriada ao destacar que:

o maior problema do documento brasileiro [...] [é] a sua **finalidade voltada somente para os profissionais militares**. Ou seja, considerando somente as peculiaridades organizacionais e normas operacionais dos militares, ignorando a existência das demais, como se todos os outros órgãos fossem uniformes em procedimentos e normas não militares. Dessa forma, o documento se engessa, encerrando qualquer oportunidade de que seus conceitos possam ser absorvidos por outras parcelas da administração pública federal. (ARAÚJO NETO, 2017, p. 24, grifos e acréscimos nossos)

A despeito da revisão realizada em 2017, tais considerações permanecem válidas ao se observar que a publicação parte de uma premissa ainda mais assertiva daquela que pode ser

encontrada na publicação de 2012, com relação à preponderância das Forças Armadas, conforme identificado nas citações:

Quando Estado decide realizar alguma ação, aplicando a força para fazer valer seus interesses dentro [...] do seu território, **as Forças Armadas formam o componente preponderante em relação aos demais instrumentos disponíveis.** (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Quando Estado decide realizar alguma ação, aplicando a força para fazer valer seus interesses dentro [...] do seu território, **geralmente as Forças Armadas formam o componente preponderante em relação aos demais instrumentos disponíveis.** (BRASIL, 2012, grifo nosso)

Pelo exposto, percebe-se que a publicação de 2017 foi concebida para ser utilizada em situações em que as Forças Armadas atuam com protagonismo em relação às demais agências, as quais apenas realizam tarefas de apoio aos militares. Essa lógica perpassa todo o manual, pois as agências apresentam tão somente o *status* de forças amigas⁵ para planejamento e execução da operação.

Sinalizamos como corolário desse processo que a predominância militar pode vir a gerar dificuldades de coordenação durante a operação em função das limitações para atuação das agências civis, o que pode comprometer soluções, ou ao menos o gerenciamento dos problemas para os quais foi constituído o grupo de trabalho interagências. Destarte que, segundo Figueiredo e Moreira (2022), uma coordenação deficiente pode criar óbices ao sucesso da operação. Tais aspectos serão mais bem explorados nos próximos tópicos.

4 CONTRIBUTOS À ANÁLISE DO MD33-M-12, OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS (2017)

4.1 Falta de uma metodologia para planejamento interagências

Se por um lado pode-se dizer que a metodologia do processo de planejamento conjunto das Forças Armadas apresenta-se de forma bem estruturada para fazer frente aos “problemas militares da atualidade” (MOREIRA, 2022, p. 22) – ao incorporar diversas ferramentas modernas na recente edição dos dois volumes do manual *Doutrina de Operações Conjuntas* (BRASIL, 2020a, 2020b) –, o mesmo não se pode afirmar com relação à doutrina interagências.

A falta de uma metodologia para o processo de planejamento genuinamente interagências, que permita aos demais órgãos participarem integralmente do planejamento e execução da operação pode trazer implicações negativas à efetividade do trabalho interagências, caso alguma agência participante perceba que sua perspectiva e seus interesses estejam sendo marginalizados ao longo do processo. Ademais, se a participação em arranjos interagências é voluntária, a metodologia

5 Segundo o Glossário das Forças Armadas, Força amiga é definida como: “Força que, não estando na cadeia de comando do comandante, executa tarefa que contribui para o cumprimento de sua missão” (BRASIL, 2015, p. 120). A descrição de quais agências tomarão parte na operação deve integrar o item 2.4 do Modelo de Exame da Situação Operacional, constante do Anexo A do MD33-M-12 (BRASIL, 2017, p. 34).

de planejamento e execução deve ser atrativa para todos os participantes. Todavia, não é o que transparece na redação do MD30-M-01 (BRASIL, 2020b). A doutrina conjunta foi elaborada pelos militares para ser utilizada por militares, e sua simples adaptação para incorporação das agências civis ao processo de planejamento se mostra inadequada, sobretudo por limitar a participação dos demais órgãos na operação.

4.2 Limites à participação das agências

As agências não podem ser meramente consultadas sobre as decisões que estão sendo tomadas ao longo do planejamento. Elas devem participar ativamente desde o início da elaboração dos planos, atuando na correta definição e enquadramento do problema que está sendo enfrentado. Tal comprometimento gera responsabilidade igualitária sobre os resultados, uma vez que a opinião e o interesse de todos os representantes das agências foram considerados na estruturação da resposta para solucionar – ou gerenciar – o problema. E, nesse ponto, o manual é errôneo em segregar as linhas de ação⁶ – a serem executadas pelas Forças Armadas –, das atividades desempenhadas pelas demais agências, o que pode impactar na coordenação da operação como um todo. Esta citação ilustra a separação:

[...] o Comandante Operacional [...] identifica os objetivos particulares de cada agência e coordena as ações, por meio dos passos a seguir: [...]. **Definir as linhas de ação para a área de operações militares e coordená-las com as atividades das agências [...].** (BRASIL, 2017, p. 24, grifo nosso)

A coordenação interagências é discutida por Ansell e Gash (2007), quando associam esse tipo de arranjo à governança colaborativa. Segundo os autores, um componente crítico que caracteriza o trabalho interagências é o fato de ser um processo formal de tomada de decisão coletiva. Em outros termos, os participantes não são meramente consultados, havendo sim uma atuação e um comprometimento direto deles em todos os estágios do processo de tomada de decisão. A tomada de decisão coletiva implica que não é um indivíduo decidindo sozinho, mas sim grupos de indivíduos, ou organizações, ou sistemas de organizações. As agências devem estar presentes em todas as etapas e fases do planejamento e da execução das ações, em um processo deliberativo e multilateral, que permita fluxos bidirecionais de comunicação.

4.3 Fóruns de tomada de decisão com atribuições limitadas

Para contornar essa dificuldade, são previstos no MD33-M-12 (BRASIL, 2017) alguns fóruns dentro da estrutura do Estado-Maior⁷ para a participação das agências, a saber: Centro de

⁶ Solução possível que pode ser adotada para o cumprimento de uma missão ou execução de um trabalho (BRASIL, 2017, p. 58).

⁷ Segundo o Glossário das Forças Armadas, Estado-Maior é: “Órgão composto de pessoal militar qualificado, que tem por finalidade assessorar o comandante no exercício do comando” (BRASIL, 2015, p. 108).

Coordenação de Operações (CCOp)⁸, Centro de Operações Humanitárias (COH)⁹ e Centro de Coordenação Civil-Militar (C²M)¹⁰. No entanto, esses espaços de tomada de decisão têm limites em suas atribuições. Pois, ainda que as agências tomem parte em tais organismos, elas não compõem organicamente as seções¹¹ do Estado-Maior, constituído para fazer frente aos problemas interagências. Portanto, elas têm uma atuação limitada no planejamento da operação, realizando, quase sempre, tarefas específicas e pontuais deliberadas por esses fóruns, porém canceladas pelo comandante militar da operação. Dessa forma, independentemente do formato dos centros (CCOp, COH ou C²M), eles não conseguem oportunizar uma participação efetiva das agências em todas as fases do planejamento e execução das operações.

4.4 Protagonismo centrado nas Forças Armadas

Além disso, apesar do intuito de prover o consenso¹², tais fóruns também não dão conta da necessária divisão do protagonismo em uma operação interagências que utilize a metodologia em tela, já que a preponderância é sempre militar. O que por si só também é uma consideração problemática, principalmente quando a busca por protagonismo se sobrepõe à obtenção dos objetivos comuns. A esse respeito, Araujo Neto indica que:

A predominância da busca do protagonismo nas relações institucionais faz com que as ações de cada agência pública se compartimentalizem, podendo dificultar o desenvolvimento das atribuições legais e o alcance dos objetivos sociais de cada órgão [...]. Os órgãos públicos precisariam encontrar motivos interessantes ou realmente necessários para que decidissem executar a busca de objetivos comuns com outras instituições em detrimento da tradicional busca por resultados de desempenho ou o fortalecimento do seu protagonismo midiático. (ARAÚJO NETO, 2017, p. 10)

Essas questões de disputa por coordenação e protagonismo já teriam criado dificuldades e obstáculos para o trabalho interagências envolvendo a participação dos militares em operações

8 “Integrado por representantes de cada agência envolvida [...], detalhará o planejamento e desencadeará as ações necessárias ao cumprimento da missão com base nos documentos recebidos” (BRASIL, 2017, p. 23).

9 “[...] Os membros do COH coordenam a estratégia geral de socorro, identificam as necessidades logísticas para as agências e identificam e priorizam as necessidades de assistência humanitária para o apoio militar” (BRASIL, 2017, p. 29).

10 “O comandante operacional pode constituir um C²M para: – assessorá-lo nas orientações e decisões relativas à coordenação civil-militar; – realizar a ligação e a coordenação entre as Forças Militares e agências para atenderem às necessidades da população; – estabelecer um fórum participativo para as organizações militares e civis; e – receber, validar e coordenar os pedidos de apoio das organizações não governamentais, das empresas privadas e das organizações internacionais” (BRASIL, 2017, p. 28).

11 O primeiro volume da doutrina de operações conjuntas define a composição do Estado-Maior Conjunto (EMCj) e suas seções: “O EMCj será constituído pela chefia do estado-maior e, a princípio, pelas seguintes seções: a) D-1: 1ª Seção (Pessoal); b) D-2: 2ª Seção (Inteligência); c) D-3: 3ª Seção (Operações); d) D-4: 4ª Seção (Logística e Mobilização); e) D-5: 5ª Seção (Planejamento); f) D-6: 6ª Seção (Comando e Controle); g) D-7: 7ª Seção (Comunicação Social); h) D-8: 8ª Seção (Operações de Informação); i) D-9: 9ª Seção (Assuntos Cíveis); e j) D-10: 10ª Seção (Administração Financeira)” (BRASIL, 2020a, p. 51).

12 O consenso, segundo o manual, seria um dos princípios norteadores das operações interagências, ao lado da colaboração; capacidade; conhecimento; priorização; unidade de esforços; flexibilidade; objetividade e integração (BRASIL, 2017).

sob coordenação de outras agências. O exemplo da “Operação Brumadinho” (2019) (MINAS GERAIS, 2022) é bem característico, quando a ajuda das Forças Armadas para atuar na operação foi parcialmente recusada pelo Governo do Estado de Minas Gerais. As citações abaixo ilustram a situação:

A divisão de protagonismo de trabalho no socorro às vítimas da tragédia de Brumadinho tem causado vários ‘curtos-circuitos’ entre o governo de Minas e as Forças Armadas. Essas colocaram um contingente de mil homens, desde sexta-feira, para auxiliar no resgate de sobreviventes. Só que não houve solicitação de uso do grupo. O governo de Minas informou que não havia necessidade daquele tipo de apoio e, se precisasse, solicitaria. (PARREIRAS, 2019)

‘Estranheza’ e ‘frustração’ eram os sentimentos entre militares das Forças Armadas que estão de prontidão desde sexta-feira, dia 25, em Belo Horizonte, para serem empregados, em um primeiro momento, na ajuda à tentativa de salvamento de pessoas que poderiam estar em áreas isoladas ou em meio à lama, por causa do rompimento da Barragem em Brumadinho – e, depois, para auxiliar no resgate de corpos, na tentativa de diminuir o sofrimento dos que estão em busca de seus familiares. (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019, destaque nosso)

No decorrer da operação, a participação das Forças Armadas brasileiras foi pontual e com um total estimado de tão somente 190 militares (BRASIL, 2021), um contingente ínfimo em comparação com as mais de quatro mil pessoas que atuaram na região (FREITAS, 2021). O número de militares brasileiros foi similar ao de militares israelenses¹³, que tomaram parte das buscas por desaparecidos (PARREIRAS, 2019).

A querela ocorrida em Minas Gerais não é um fato isolado. A busca por protagonismo e a dificuldade de coordenação estão presentes também em operações cuja coordenação está sob a égide das Forças Armadas, tal qual a Operação Acolhida, iniciada em 2018 e considerada, segundo Costa (2020), um caso de sucesso em termos de relações interagências.

A despeito do reconhecido êxito, ocorreram alguns problemas:

A Operação Acolhida tem uma estrutura horizontal de governança, em que não há subordinação entre os atores. Apesar disso, através do trabalho de campo foi possível observar que existem atores com maior protagonismo e que conseqüentemente influenciam as ações dos demais atores. (COSTA, 2020, p. 43)

a cooperação civil e militar na Operação Acolhida precisa sofrer ajustes, de modo que aquelas organizações que se sentem menos representadas sejam incentivadas a ter uma atuação mais ativa e tenham o seu valor reconhecido. Relatos deram conta de mostrar que essas agências evitam de forma consciente participar de reuniões quando não existe espaço para tratar de suas demandas específicas. Também houve relatos de desentendimentos entre representantes civis e militares [...]. (COSTA, 2020, p. 80)

13 136 militares israelenses participaram da Operação Brumadinho (PARREIRAS, 2019).

As citações de Costa (2020) ilustram dificuldades do trabalho interagências, que poderiam ser minimizadas com uma maior participação das agências civis desde o início do planejamento.

5 A CULTURA MILITAR

Finalmente, o último ponto considerado relevante é o apreço que os militares nutrem pelo princípio de guerra¹⁴ da unidade de comando, “mantido em alta consideração pelos soldados” (VISACRO, 2017, p. 98, tradução nossa), os quais não estariam tão dispostos a renunciá-lo. Nesse sentido, imaginar uma coordenação a cargo de outra agência em uma operação interagências com a participação das Forças Armadas seria culturalmente improvável. Obviamente, a metodologia prevista no MD30-M-01 (BRASIL, 2020b) indica essa predisposição ao comando por parte do estamento militar. Vale observar que atuar em conflitos externos costuma ser o papel mais importante das Forças Armadas. E, nesse sentido, operações militares tradicionais exigem profissionais treinados e grandes unidades operacionais, as quais são conduzidas por combatentes com armas de alta tecnologia em um ambiente cujos indivíduos envolvidos no conflito são alvos em potencial.

Todavia, missões não tradicionais colocam soldados em situações em que os alvos são misturados com aqueles que devem ser protegidos por eles. Além disso, operações não tradicionais, como é o caso das operações interagências, são geralmente conduzidas de forma descentralizada, combinando não apenas militares de diferentes forças, mas também envolvendo órgãos federais, policiais, lideranças locais, organizações não governamentais, dentre outros. Essa característica tende a confundir os militares que estão acostumados a se submeter a linhas de comando bem definidas

A incompatibilidade entre as características que compõem os modelos tradicionais e não tradicionais finda por ocasionar a imposição de modelos militares informando e orientando intervenções nesse tipo de operação, o que tende a ocasionar conflitos, em muitas ocasiões, entre militares e corpo técnico de instituições com *expertise* na área, conforme o caso assistido nas Operações Verde Brasil I e II¹⁵: “Os militares não gostam de interferência no comando como orientações técnicas para atingir melhor resultado. Qualquer observação é vista como ordem de baixo para cima, de fiscal para militar”, disse um técnico da Secretaria de Desenvolvimento Ambiental (Sedam) de Rondônia na reportagem: Combate a desmatamentos é duramente criticado por defensores da Amazônia, de 28 de julho de 2020 (OLIVEIRA, 2020).

14 A definição de Princípios de Guerra, segundo o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015, p. 223) é a seguinte: “Preceitos filosóficos decorrentes de estudos de campanhas militares ao longo da história e apresentam variações no espaço e no tempo. São pontos de referência que orientam e subsidiam os chefes militares no planejamento e na condução da guerra sem, no entanto, condicionar suas decisões. O comandante, ao planejar e executar uma campanha ou operação, levará em consideração o que preconizam os princípios, interpretando-os e aplicando-os criteriosamente em face da situação, decidindo quais irá privilegiar, em detrimento de outros”.

15 A Operação Verde Brasil foi um conjunto de atividades desencadeadas pelo Governo Federal, após a autorização do emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) em ações subsidiárias na faixa de fronteira, terras indígenas, unidades federais de conservação ambiental e outras áreas federais nos estados da Amazônia Legal, por meio de ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionadas ao combate de desmatamento ilegal e focos de incêndio (BRASIL, 2019). A primeira edição dessa operação, instituída pelo Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019, deu-se inicialmente entre 24 de agosto e 24 de setembro de 2019 e foi, posteriormente, prorrogada por 30 dias, estendendo-se até o final de outubro. Em 2020, ocorreu a segunda edição dessa operação por meio do Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020, em que o governo instituiu a Operação Verde-Brasil 2 para a prevenção e repressão de atividades ilegais e incêndios na região amazônica (BRASIL, 2020c). Tal edição, prevista inicialmente para 30 dias, foi ampliada para 60 dias (alteração dada pelo Decreto nº 10.394, de 10 de junho de 2020), iniciando-se em 11 de maio e se estendendo até 10 de julho de 2020 (BRASIL, 2020d). Por sua vez, o Decreto nº 10.421, de 9 de julho de 2020, prorrogou o emprego das Forças Armadas até o dia 6 de novembro de 2020 (BRASIL, 2020e).

Tal observação é preocupante, já que a demanda pela utilização das Forças Armadas em operações interagências, atuando conjuntamente com outras agências do Estado brasileiro, tem se tornado frequente (MOREIRA, 2018) e tende a se intensificar em virtude da gama de problemas complexos a serem enfrentados pelas autoridades brasileiras, tais quais crimes transnacionais, desastres ambientais, epidemias, crises migratórias etc. (FIGUEIREDO; MOREIRA, 2022).

6 CONCLUSÕES

Este artigo infere que uma possível solução para minorar tais tensões, para além dos fóruns já previstos (CCOp, COH e C²M), seria a incorporação efetiva das agências às seções do Estado-Maior constituído para o planejamento da operação. Assim, uma metodologia de planejamento mais flexível poderia prever tal possibilidade. Ademais, a unidade de esforços, e não a unidade de comando, deve ser vista como um trabalho integrado em prol de uma abordagem sinérgica, que não deve se tornar uma organização hierarquizada, sob pena de não contar com a adesão das agências.

Isto posto, não basta a simples coordenação das atividades em que cada agência desempenha suas tarefas de forma individual e paralela. Deve-se buscar uma interdependência de ações e uma complementaridade de recursos. Isso só é possível com a identificação de objetivos comuns coletivos que levem a benefícios mútuos.

Quanto à sinergia das ações, Thomson e Perry descrevem que “o todo deve ser maior do que a soma de suas partes” (2006, p. 23). O resultado do trabalho integrado deverá ser superior ao simples somatório das ações executadas individualmente por cada agência. Dessa forma, o manual deveria promover a participação ampla e ativa das agências em todas as etapas e fases do processo de planejamento e execução das ações.

Não obstante, a questão da coordenação por outra agência; que não as Forças Armadas, ainda encontra forte resistência na caserna, já que o princípio da unidade de comando é um aspecto cultural difícil de ser superado por parte dos militares, uma vez que é constitutivo do *habitus* institucional.

A possível solução vislumbrada seria a produção de uma doutrina interagências por outros órgãos, que coordenam o trabalho interagências nos mais diversos níveis, como é o caso do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, coordenador do Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras¹⁶ (CEPPIF), por meio da Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional (SADSN). Dessa forma, teríamos outras doutrinas interagências, para além dos manuais produzidos pelas Forças Armadas.

Por fim, defendemos o argumento da relevância do desenvolvimento de pesquisas e estudos nesses moldes, tanto pela sua contribuição ao debate e estudos das relações interagências, quanto pela possibilidade de oferecer indicações de melhorias no modo como as agências passam a atuar mutuamente. Na medida em que tal conhecimento pode fornecer novos olhares acerca da questão, aprofundando-a e complexificando-a, sobretudo quando analisada pelo ponto de vista da promoção da capacidade de defesa do Brasil.

16 O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras foi instituído pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016a).

REFERÊNCIAS

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ARAUJO NETO, J. C. **Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de Fronteira**. 2017. 78 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Disponível em: https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2015/201503%20-%20ARAUJO%20NETO.pdf. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD33-M-12**. Operações Interagências. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/188/1/MD33_m_12_1_ed_2012.pdf. Acesso em: 7 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016a**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Poder Executivo, 2016a. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21294266/do1-2016-11-17-decreto-n-8-903-de-16-de-novembro-de-2016-21294188. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Seminário em Brasília apresenta lições aprendidas durante Jogos Olímpicos e Paralímpicos. **Força Aérea Brasileira**, Brasília, DF, 19 out. 2016b. Rio 2016. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/27993/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD33-M-12**. Operações Interagências. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. Disponível: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_ed_2017.pdf. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019**. Brasília, DF: Poder Executivo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9985.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**. Doutrina de Operações Conjuntas. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020a. v. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-1-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**. Doutrina de Operações Conjuntas. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020b. v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-2-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020**. Brasília, DF: Poder Executivo, 2020c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.341-de-6-de-maio-de-2020-255615699>. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.394, de 10 de junho de 2020**. Brasília, DF: Poder Executivo, 2020d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10394.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.421, de 9 de julho de 2020**. Brasília, DF: Poder Executivo, 2020e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10421.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Brumadinho. **A Defesa**. Proteção e benefícios para a sociedade, Brasília, DF, nov. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/0204_revista_86pag-internet.pdf. Acesso em: 13 jul. 2022.

CABRAL, A. L. N. **Os reflexos das relações entre civis e militares para a segurança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2019. Disponível em: <https://www.atenaeditora.com.br/catalogo/post/o-reflexo-das-relacoes-entre-civis-e-militares-para-a-seguranca-do-jogos-olimpicos-e-paraolimpicos-rio-2016>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CARAFANO, J. J. Five Missteps in Interagency Reform: And What to Do About Them. **Prism**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 115-124, 2011. Disponível em: https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_2-3/Prism_115-124_Carafano.pdf. Acesso em: 26 jan. 2022.

COSTA, R. A. **Cooperação Interagências: um estudo da relação civil-militar na operação acolhida (2018-2020)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9025/1/MO%206373%20-%20RENATA%20ALVES%20DA%20COSTA.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

ESTADÃO CONTEÚDO. Militares não estão em Brumadinho porque MG não solicitou, diz ministro. **Exame**, São Paulo, 28 jan. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/militares-nao-estao-em-brumadinho-porque-mg-nao-solicitou-diz-ministro/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

FERREIRA, R. P. **Planejamento Interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos**. 2022. 128 f. Dissertação (Mestrado em Estudos

Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

FIELD, C. Enabling More Capable Whole-of-Government Cooperation – A Military Perspective *In: Australian Civil-Military Center. **Reflections of Interagency Leadership**. Canberra: Australian Civil–Military Center, 2021. p. 13-20. Disponível em: <https://www.acmc.gov.au/sites/default/files/2021-03/Taskforce%20Reflections%20of%20Interagency%20Leadership%20e-Publication.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.*

FIGUEIREDO, T. A.; MOREIRA, N. X. Coordenação e Planejamento: categorias centrais da relação interagências. **Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 279-293, 2022. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/9235>. Acesso em: 11 maio 2022.

FIGUEIREDO, T. A.; MOREIRA, N. X.; CAMINHA, V. M. Interagency operations in analysis: learning from episodes in Caraguatutuba, Goiânia and Rio de Janeiro. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 1-29, 2023. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/4193/4085>. Acesso em: 18 jul. 2023.

FREITAS, R. Brumadinho: maior operação de buscas do país completa mil dias sem data para fim e sem responsabilização de culpados. **G1 Minas**, Belo Horizonte, 21 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/10/21/brumadinho-maior-operacao-de-buscas-do-pais-completa-mil-dias-sem-data-para-fim-e-sem-responsabilizacao-de-culpados.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2022.

JOHNSON, L. J.; ZORN, D.; TAM, B. K. Y.; LAMONTAGNE, M.; JOHNSON, S. A. Stakeholders' Views of Factors That Impact Successful Interagency Collaboration. **Exceptional Children**, London, v. 69, n. 2, p. 195-209, 2003. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001440290306900205#tab-contributors>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Portaria CBMMS/BM-1 n.º 241, de 10 de maio de 2018**. Adota e põe em execução, no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul o Manual de Operações Interagências – MD33-M-12, 2ª Edição, 2017; e dá outras providências. Campo Grande: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 2018. Disponível em: <http://legislacao.bombeiros.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Portaria-n%C2%BA-241-adota-MD33-M-12.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2022.

MEURER, R.; LINS, H. N. Grandes eventos esportivos e turismo: destaque para a Copa do Mundo de 2014. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 47, p. 331-356, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7380/1/ppp_n47_grandes.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

MINAS GERAIS. Operação em Brumadinho completa três anos. **Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 25 jan. 2022. Disponível em: <https://www.bombeiros.mg.gov.br/operacao-brumadinho-completa-tres-anos>. Acesso em: 29 jun. 2022.

MOREIRA, N. X. Uma análise do relacionamento da Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e agências envolvidas na resposta a desastre no Brasil – O caso de Nova Friburgo. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 40, p. 385-406, 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_40_SL_3_Moreira.pdf. Acesso em: 14 dez. 2021.

MOREIRA, L. M. Arte Operacional e Design. Sua aplicabilidade para o planejamento dos GptOpFuzNav na integração da batalha única. **Âncoras e Fuzis**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 52, p. 21-25, 2022. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/ancorasefuzis/article/view/2744/2678>. Acesso em: 27 jun. 2022.

OLIVEIRA, L. Combate a desmatamentos é duramente criticado por defensores da Amazônia. **Amazônia Real**, Manaus, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/combate-a-desmatamentos-e-duramente-criticado-por-defensores-da-amazonia-28-07-2020/>. Acesso em: 20 maio 2022.

PARREIRAS, M. Tropa de Israel que atuou em Brumadinho se despede de bombeiros e policiais mineiros. **O Estado de Minas**, Belo Horizonte, 31 jan. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/01/31/interna_gerais,1026413/tropa-de-israel-se-despede-de-bombeiros-e-policiais-mineiros.shtml. Acesso em: 13 jul. 2022.

PETERS, M. D. *et al.* Updated methodological guidance for the conduct of scoping reviews. **JBIM Evidence Synthesis**, Bethesda, v. 18, n. 10, p. 2119-2126, 2020.

REVISTA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL. **Secretaria de Segurança para Grandes Eventos encerra atividades com méritos**. Brasília, DF: ADPF, 2017. Disponível em: <http://adpf.org.br/linhadireta/2018/Revista/revista-ed3-Web.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

ROSA, C. E. P. P. A. **Operações interagências**: a atuação do Ministério da Defesa brasileiro na Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. 2015. Trabalho de Investigação Individual (Curso de Estado-Maior Conjunto) – Instituto de Estudos Superiores Militares, Pedrouços, Portugal, 2015. Disponível em: <https://comun.rcaap.pt/handle/10400.26/17395>. Acesso em: 6 jun. 2022.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, London, v. 66, n. 1, p. 20-32, 2006.

VASCONCELOS, A. C. D. A. **O Legado dos Grandes Eventos para a Segurança Pública no Brasil**. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.mestrado.profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/adriana_vasconcelos.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

VISACRO, A. Brazilian Organization for Combating Terrorism during the Rio 2016 Olympic Games and Paralympic Games. **Military Review**, [s. l.], p. 94-104, 2017. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/VISACRO_Brazilian_Organizations_Combating_Terror.pdf. Acesso em: 9 jun. 2022.