

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC HÉLIO CANCIAN NETO

OPERAÇÕES NAVAIS NO AMBIENTE INTERAGÊNCIAS:

Diagnóstico e perspectivas das possíveis contribuições da Marinha do Brasil no
combate ao narcotráfico

Rio de Janeiro

2021

CC HÉLIO CANCIAN NETO

OPERAÇÕES NAVAIS NO AMBIENTE INTERAGÊNCIAS:

Diagnóstico e perspectivas das possíveis contribuições da Marinha do Brasil no
combate ao narcotráfico

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

Orientador: CF (FN) Rafael Pires Ferreira

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2021

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, CF (FN) Rafael Pires Ferreira, pelas claras orientações, paciência, dedicação em transmitir os seus conhecimentos e entusiasmo com o tema.

Ao Capitão de Fragata (RM1) Ohara B. Nagashima, pelo zelo com o desempenho de todos os Oficiais-Alunos durante o ano e pelos ensinamentos que enriqueceram esta dissertação.

Ao meu filho João Vitor e à minha noiva Ellen, por todo o amor e cumplicidade e sobretudo pela paciência e compreensão nos difíceis momentos de ausência que este curso requer.

A Deus, autor da minha fé, por permitir a conquista de mais um marco em minha vida e por tantas bênçãos e benefícios derramados sobre minha família.

“Apesar da força poder proteger em casos de emergência, apenas a justiça, decência, consideração e cooperação conseguem finalmente levar os homens para a aurora da paz eterna.”

Dwight David Eisenhower (1890-1969)

RESUMO

O Brasil apresenta uma série de dificuldades no âmbito da segurança pública, refletindo em elevados índices de criminalidade. Tais índices estão diretamente relacionados ao problema do narcotráfico. As estruturas e operações do narcotráfico respondem tanto a estímulos de mercado, em sua dimensão transnacional e global, como a fatores e circunstâncias de ordem doméstica, que definem o modo de inserção de um país no contexto do narcotráfico internacional. Diante disso, o propósito dessa pesquisa é verificar a efetividade das ações de combate ao narcotráfico do Estado brasileiro, no ambiente das operações interagências, envolvendo a integração das capacidades da Marinha do Brasil (MB) e de órgãos de Segurança Pública, principalmente a Polícia Federal (PF). Tal análise foi realizada sob a ótica dos pressupostos teóricos do Dr. Salvador Raza (2012), da estruturação legal que permite ao Estado brasileiro contrapor-se ao narcotráfico e dos aspectos doutrinários que orientam o emprego da MB nas ações de imposição da lei e repressão ao tráfico. Adotou-se uma metodologia exploratória e analítica, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental. A relevância desta pesquisa torna-se notória ao verificar que as Forças Armadas tem sido instadas cada vez mais a participar de atividades de imposição da lei, em coordenação com outros órgãos do Estado. Tais atividades, apesar de definidas como subsidiárias pela legislação, têm crescido em importância dentro do Ministério da Defesa (MD). O desenvolvimento deste trabalho busca responder a seguinte questão: diante do cenário brasileiro de combate ao narcotráfico, qual a efetividade da atuação do Estado no ambiente de operações interagências, com a integração das capacidades da MB e dos órgãos de segurança estatais? Ao final, sugere-se que a dinâmica interagência assenta a melhor perspectiva de solução de crises transfronteiriças e apontou-se possíveis soluções para aumentar a eficiência das ações de repressão ao tráfico de drogas.

Palavras-chave: Operações interagências. Marinha do Brasil. Ministério da Defesa. Polícia Federal. Salvador Raza. Segurança Marítima. Segurança Pública. Narcotráfico.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Níveis de Colaboração Interagências – Exército Brasileiro.....	15
Figura 2 – Extensão do mercado de drogas internacional.....	32
Figura 3 – Principais fluxos globais de cocaína.....	33
Figura 4 – Percentual de presos provisórios por crime praticados.....	35
Figura 5 – Maiores Organizações Criminosas da América Latina e Caribe.....	38
Figura 6 – Concepção do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).....	47

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABEAD -	Associao Brasileira de Estudos do lcool e outras Drogas
ABIN -	Agência Brasileira de Inteligência
AJB -	guas Jurisdicionais Brasileiras
AMB -	Autoridade Marítima Brasileira
CCOp -	Centro de Coordenao de Operaes
CISMAR -	Centro Integrado de Segurança Marítima Brasileiro
ComOpNav -	Comando de Operaes Navais
CONPORTOS -	Comisso Nacional de Segurança Pública dos Portos, Terminais e Vias Navegveis
CRFB -	Constituio da República Federativa do Brasil
CRSM -	Centros Regionais de Segurança Marítima
CSM -	Consciência Situacional Marítima
DCTIM -	Diretoria de Comunicaes e Tecnologia da Informao da Marinha
DMN -	Doutrina Militar Naval
EB -	Exército Brasileiro
EGN -	Escola de Guerra Naval
EMCFA -	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END -	Estratégia Nacional de Defesa
EUROPOL -	Agência Policial da Unio Europeia
FBI -	Federal Bureau of Investigation
FIOCRUZ -	Fundao Oswaldo Cruz
FUNAI -	Fundao Nacional do ndio
IBAMA -	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renovveis

IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM-Bio -	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
LC -	Lei Complementar
MB -	Marinha do Brasil
MD -	Ministério da Defesa
NEPOM -	Núcleos Especiais de Polícia Marítima
NIC -	<i>National Intelligence Council</i>
OEA -	Organização dos Estados Americanos
OM -	Organização Militar
OMS -	Organização Mundial da Saúde
ONU -	Organização das Nações Unidas
PF -	Polícia Federal
PIECD -	Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Droga
PPIF -	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
SENAD -	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SisGAAz -	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISNAD -	Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	COLABORAÇÃO INTERAGÊNCIAS.....	12
2.1	Operações Interagências.....	12
2.2	Justificativa da necessidade.....	16
2.3	Teoria das Organizações.....	17
2.4	Estruturação legal e aspectos doutrinários.....	19
3	ECONOMIA DAS DROGAS E SEGURANÇA MARÍTIMA.....	27
3.1	Violência e Drogas no Mundo.....	27
3.2	O Mercado do Tráfico.....	31
3.3	Influência na Segurança Marítima.....	36
4	A MARINHA DO BRASIL NO CENÁRIO INTERAGÊNCIAS.....	38
4.1	O Centro Integrado de Segurança Marítima Brasileiro.....	40
4.2	O Combate ao Narcotráfico no Brasil no Cenário Interagência.....	43
5	CONCLUSÃO.....	48
	REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

A questão das drogas é um tema bastante presente na vida contemporânea, impactando as áreas da saúde, educação, segurança pública, gestão prisional e assistência social, entre outras. A quantidade e variedade de drogas ilícitas que se encontram difundidas vem apresentando um crescimento vertiginoso nos últimos trinta anos, gerando uma verdadeira epidemia silenciosa. Iniciando pela produção de substâncias de uso ilícito, seu transporte e depois o tráfico de forma pulverizada nas áreas urbanas de todo o mundo, vemos nos hospitais, presídios e centros de recuperação de dependentes químicos a face grotesca dessa tendência.

A globalização promoveu um expressivo aumento das interações entre os países e da velocidade com que ocorrem, não se limitando porém ao campo econômico, mas trazendo consigo o crime, criminosos e questões conexas. Permitiu ainda a construção de pontes uns com os outros, movimentando avultantes somas financeiras e conferindo elevado poder a essas organizações criminosas.

Problemas que acometem a sociedade brasileira, como o aumento do desemprego e do subemprego, provocando deterioração da condição econômica e social de parte da população, somado ao intenso crescimento dos centros urbanos e do enfraquecimento do Estado, se vinculam às drogas e aos elevados índices de criminalidade observados no país, onde o narcotráfico pôde se associar e nutrir-se.

O Estado brasileiro faz fronteira com os maiores produtores mundiais de cocaína (Colômbia, Peru e Bolívia), porém há muito deixou de ser apenas uma rota privilegiada do narcotráfico internacional. O Brasil tornou-se importante centro de produção e de consumo, constituindo-se em mais uma peça da engenharia do crime do narcotráfico internacional (UNODC, 2020). Dessa forma, o tema assumiu enorme relevância política e econômica no cenário internacional e regional, aumentando as expectativas quanto ao papel do Estado

brasileiro no enfrentamento do mesmo.

Especificamente, o objeto dessa pesquisa são as ações de combate ao narcotráfico do Estado brasileiro, no ambiente de operações interagências, com a integração das capacidades da Marinha do Brasil (MB) e de órgãos de Segurança Pública, especialmente a Polícia Federal, tendo como propósito a verificação da efetividade dessas ações. De modo a cumpri-lo, tem-se como aportes teóricos as concepções do Dr. Salvador Raza (2012), a estruturação legal que permite ao Estado brasileiro contrapor-se ao narcotráfico, e os aspectos doutrinários que orientam o emprego da MB nas ações de imposição da lei e repressão ao tráfico.

Assim, de modo a implementar essa análise, a questão central desta pesquisa é: Diante do cenário brasileiro de combate ao narcotráfico, qual a efetividade da atuação do Estado no ambiente de operações interagências, com a integração das capacidades da Marinha do Brasil (MB) e dos órgãos de segurança estatais? Ao final, além da questão central, busca-se também responder às seguintes questões complementares: Qual o impacto do narcotráfico na sociedade e qual a influência que pode exercer sobre a segurança marítima? De que forma o narcotráfico atua no Brasil, sob a análise das fronteiras geográficas? Quais são os aspectos legais e doutrinários que permitem ao Brasil o combate ao narcotráfico e a utilização das Forças Armadas em ações de repressão a esses delitos? Como são estruturados e qual a forma de atuação dos órgãos de Segurança Pública do Brasil? Como se processa a integração com órgãos de outros Estados? Como o Estado brasileiro vem abordando e atuando no ambiente interagências, para o combate ao narcotráfico? Essas ações estão sendo efetivas? Como podemos aumentar a eficiência das ações de repressão ao tráfico de drogas?

Empregou-se uma metodologia analítica e exploratória neste trabalho, envolvendo o estudo e a avaliação das informações disponíveis sobre o tema, elucidando e familiarizando-se com o contexto abordado e explorando as relações existentes entre os seus elementos componentes. Em função da natureza das perguntas que são respondidas ao término desta

análise, não são estabelecidas hipóteses a serem testadas, uma vez que seria complexo estabelecer critérios claros para aceitá-las ou negá-las.

Para alcançar o propósito deste estudo, esta dissertação está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo é esta introdução. O segundo capítulo destina-se à descrição dos pressupostos teóricos do Dr. Salvador Raza (2012), da estruturação legal que permite ao Estado brasileiro contrapor-se ao narcotráfico, e dos aspectos doutrinários que orientam o emprego da MB nas ações de imposição da lei e repressão ao tráfico. Por sua vez, no terceiro capítulo serão analisados os impactos do narcotráfico na sociedade e suas formas de atuação. Tal análise é direcionada a identificar a influência que pode exercer sobre a segurança marítima. Já o quarto capítulo aborda como o Estado brasileiro vem utilizando a Marinha do Brasil no ambiente interagências para a repressão ao narcotráfico, sua integração com os órgãos brasileiros de Segurança Pública, especialmente a Polícia Federal, e como se processa a integração com outros Estados. O quinto e último capítulo consiste em uma conclusão, registrando as lições aprendidas acerca da atuação do Estado brasileiro no ambiente interagências, para o combate ao narcotráfico, apontando possíveis soluções para aumentar a eficiência das ações de repressão ao tráfico de drogas.

Cabe destacar que a motivação inicial deste trabalho partiu da constatação que as Forças Armadas tem sido cada vez mais empregadas em atividades de imposição da lei, em coordenação com outros órgãos do Estado. Apesar de subsidiárias pela legislação, tais atividades passaram a gozar de enorme relevância dentro do Ministério da Defesa (MD). Logo, a relevância deste estudo reside na oportunidade de perscrutar o ambiente interagências, que desponta como a pedra angular do novo cenário de Segurança e Defesa, empreendendo ações conjuntamente para a resolução de um problema complexo e adicionando valor nos atributos efetividade, eficiência e eficácia.

2 COLABORAÇÃO INTERAGÊNCIAS

Este capítulo está dividido em quatro partes, onde se pretende apresentar alguns conceitos fundamentais para o desenvolvimento do estudo, orientados na literatura acadêmica, nas legislações e nos marcos doutrinários brasileiros, servindo como suporte para a realização da análise proposta. Primeiramente, serão abordadas as Operações Interagências e os seus níveis de colaboração. Posteriormente, será levantada a necessidade da interação entre os órgãos governamentais e Forças Armadas nas soluções de crises. Na sequência, descreve-se um pouco das teorias das organizações, apontando os princípios das dinâmicas interagências. Por fim, apresenta-se a estruturação legal que permite ao Estado brasileiro contrapor-se ao narcotráfico e os aspectos doutrinários que orientam o emprego da MB nas ações de imposição da lei e repressão ao tráfico.

2.1 OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

De modo a permitir uma clara compreensão, o conceito de agência definiu-se como: “Organização, instituição ou entidade, fundamentada em instrumentos legais e/ou normativos, que tem competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional.” (BRASIL, 2017, p. 14).

O uso da palavra interagência não é comumente encontrada em documentos públicos no Brasil, sendo mais utilizada no meio militar. Os primeiros registros do uso da palavra interagências ocorreram nos anos de 1980, quando passou a ser utilizada nos Estados Unidos da América e Inglaterra. Militares estadunidenses utilizavam o termo operações interagências para definir as operações militares que necessitavam de participação de instituições não militares, mas que se mantinham subordinadas à estrutura militar da operação em questão (ARAÚJO NETO, BARP E CARDOSO, 2017). No ano de 1996, de forma a

estabelecer conceitos e balizar a conduta no ambiente interagências dos militares e civis, o governo estadunidense elaborou a sua primeira doutrina, a Joint Publication 3-08 (EUA, 1996). No Brasil, o conceito passou a ser adotado apenas no período recente, sendo ainda incipiente e incompleto.

Já o termo Operações Interagências, para Souza e Garcia (2014), defini-se como sendo estratégias conjuntas, executadas por organismos institucionais distintos e com escopo de atuação diferentes e que se propõem a compartilhar procedimentos para solucionar problemas existentes em ambientes híbridos. Nesse novo contexto, o Ministério da Defesa concentra a doutrina de emprego das Forças Armadas no ambiente interagências e, em 2013, expediu o Manual de Operações Interagências - MD33-M-12, que estabelece os fundamentos doutrinários que orientam as Forças Armadas no processo de planejamento, preparo e emprego nesse ambiente. Em sua 2ª edição, em 2017, o referido manual define Operação Interagências como sendo:

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

Ainda segundo o mesmo manual, é caracterizada pela combinação de esforços políticos, jurídicos, militares, econômicos, ambientais, humanitários, sociais, científicos e tecnológicos, envolvendo a participação de órgãos públicos, organizações não governamentais, empresas privadas, ou agências de outros Poderes, na execução das ações (BRASIL, 2017).

De acordo com Raza (2012), apesar da palavra ser utilizada indistintamente, existem diferentes níveis de interações interagências. A **cooperação**¹ interagências se identifica por ser menos formal nos relacionamentos institucionais, sendo um estágio mais básico de

1 Os níveis de relacionamento interagências e os quatro níveis de colaboração estão em negrito no texto apenas como forma a facilitar a identificação.

relacionamento. Já a **coordenação** interagências seria um estágio mais avançado, demandando arranjos organizacionais mais elaborados e assegurando que as atividades de uma agência tomassem as de outras em consideração para a consecução de um propósito. Para o mesmo autor, o termo **colaboração** interagências aparece como a junção das funções da cooperação e da coordenação, sendo o primeiro uma condição necessária para o segundo, ou seja, é necessário que haja inicialmente um nível mínimo de cooperação entre as instituições para que a coordenação atinja seu propósito.

Inserido no conceito de colaboração interagências, o Manual de Campanha de Operações Interagências do Exército Brasileiro, EB70-MC-10.248, prevê a existência de 4 níveis de colaboração (FIG. 1). A **minimização de conflitos**, sendo o nível mais elementar de colaboração, onde os vetores (civis e militares) planejam com relativa independência e somente se reúnem para assegurar de que as atividades das outras organizações não causem interferências nas suas próprias ações. A **coordenação**, de fácil execução e por isso o mais comumente utilizado, também com cada vetor planejando suas ações com relativa independência, porém sendo realizadas reuniões de coordenação entre as agências envolvidas para compartilhar informações e evitar a omissão de alguma ação importante. A **integração**, sendo o primeiro nível onde existe a figura do coordenador das ações, expedindo protocolos de entendimento a todos os vetores envolvidos. Aqui, ainda que sejam desenvolvidas no âmbito de cada vetor de forma descentralizada, as atividades civis e militares são planejadas para se apoiarem mutuamente e pressupõe-se a existência de um Centro de Coordenação de Operações (CCOp). Por fim, a **parceria genuína**, sendo o mais alto nível de colaboração interagências. Os vetores civis e militares planejam de forma conjunta, envolvendo alto grau de coesão entre eles, em todos os níveis. A sinergia é obtida quando as atividades estão entrelaçadas por uma única estratégia em comum para alcançar os objetivos (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2020).

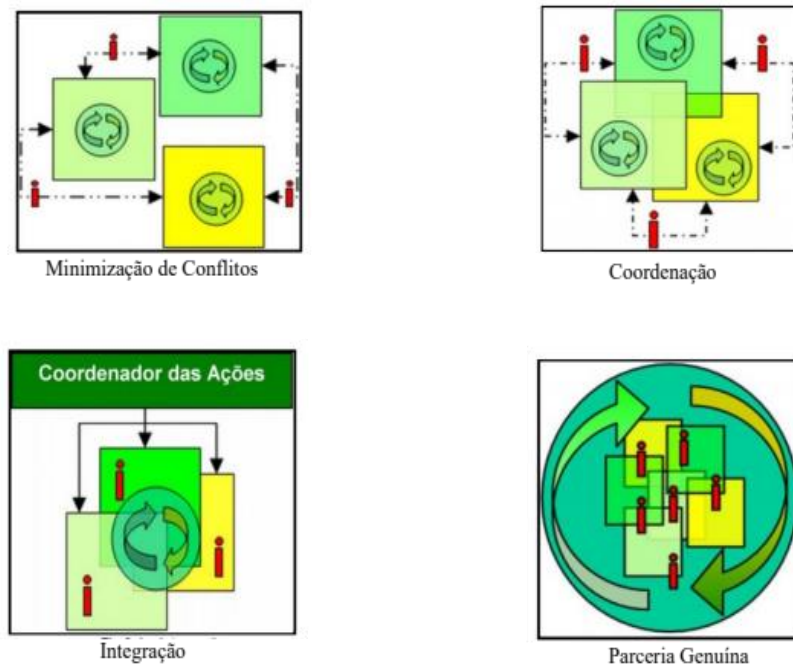


FIGURA 1 – Níveis de Colaboração Interagências – Exército Brasileiro
 Fonte: EXÉRCITO BRASILEIRO, 2020, p. 311-312.

Segundo o mesmo manual, no ambiente interagências deve-se buscar os níveis mais altos de colaboração interagências. Posto isso, este trabalho utilizará o termo colaboração como a síntese desse relacionamento interagências.

Dentro da cultura militar, pautada em rígida hierarquia, tem-se o chamado “Princípio da Unidade de Comando”, que se baseia na atribuição da autoridade a uma só pessoa, o Comandante. Mesmo atuando em íntima colaboração, com planejamento integrado e emprego coordenado, os esforços apenas serão maximizados quando houver “unidade de comando no mais alto escalão e mentalidade militar unificada em todos os níveis” (Brasil, 2017, p. 66) . O mesmo manual estabelece ainda que:

Coordenar as atividades dos diversos órgãos governamentais é fundamental para o uso eficiente dos recursos nacionais. Caberá ao Ministério da Defesa, por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), realizar a coordenação interagências no nível estratégico. Esse encargo define o cenário de emprego para os comandantes operacionais e táticos (Brasil 2017, p. 16).

Essa integração do esforço nacional, no nível estratégico, é fundamental visto que

as operações no ambiente interagências contam com agências com competências distintas, com responsabilidades legais e métodos de trabalho específicos, mas que devem interagir com as forças militares.

Fruto dessas diferenças organizacionais e processos das agências envolvidas, a unidade de esforços se torna uma tarefa complexa, onde o comandante militar deve buscar a cooperação e o consenso entre os envolvidos, provocando uma compreensão comum e evidenciando os seus papéis e os relacionamentos com os demais vetores, essenciais para permitirem que as agências operem com efetividade na mesma arena (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2020, p. 51).

2.2 JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE

Antes da aparição do conceito de colaboração interagências, agências governamentais já cooperavam entre si, buscando o atingimento de um propósito. Por outro lado, são inúmeros os casos em que falhas de cooperação concorreram para malagros políticos, estratégicos e táticos. Raza (2012, p. 11) destaca que falhas nessa cooperação “fazem com que diretrizes presidenciais nem sempre sejam implementadas como intencionado.” O mesmo autor aponta ainda que essas falhas “também fazem com que as agências executivas possam planejar e operar independentemente, pautados em interesses setoriais, por vezes desconectados das prioridades e posturas governamentais.” (RAZA, 2012, p. 11).

Inserido na problemática do narcotráfico, onde as fronteiras entre as estruturas nacionais e internacionais de decisões se fazem cada vez mais tenras, as respostas do Estado demandam ações simultâneas e rápidas de múltiplas agências para gerar resultados úteis (RAZA, 2012). Ainda de acordo com o mesmo autor:

De forma a construir alternativas para crises com origem qualificada na estrutura e processos organizacionais na esfera da gestão pública nacional e

internacional, principalmente aquelas envolvendo simultaneamente elementos de segurança, diplomacia e defesa, está a recomendação de construção e implementação colaborativa e cooperativa de políticas e estratégias”. (RAZA, 2012, p. 13).

Equipamentos, infraestrutura e informações compartilhadas certamente beneficiará a coesão do poder do estado na solução de uma crise. Raza descreve ainda que:

A premissa central da dinâmica interagências é a de que a boa-governança aumenta com o alinhamento de propósitos e protocolos de operação de partes organizacionais funcionalmente correlacionadas, enquanto gera consenso na percepção dos problemas, na formulação de alternativas de ação e na construção dos padrões de preferências para a avaliação dos impactos dessas alternativas nas missões institucionais de cada uma das partes envolvidas no processo. A aplicação dessa premissa deve assegurar maiores graus de eficiência (menores custos por unidade de resultado), eficácia (grau de consecução das metas antecipadas) e efetividade (manutenção da eficácia no tempo para uma mesma taxa de eficiência) com menores custos de transação (RAZA, 2012, p. 25).

O mesmo autor aponta que “a questão das dinâmicas interagências se aloja no centro das transformações em gestão pública governamental, oferecida como ferramenta para harmonizar culturas e esforços diversos para obter uma decisão sobre objetivos a alcançar” (RAZA 2012, p. 12), resultando em menores custos por unidade de resultado (eficiência) e consecução das metas de forma antecipada (eficácia) com menores custos, removendo eventuais entraves impostos por interesses de grupos político-burocráticos internos de cada uma das agências envolvidas.

2.3 TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES

Ao final do século XIX, fruto da necessidade, à época, do estabelecimento de padrões de produção precisos que servissem de referência para a gestão de produção, surgiram as primeiras teorias organizacionais, destacando a Teoria da Administração Científica de Frederick W. Taylor (1856-1915) e a Teoria da Administração Geral de Jules Henri Fayol (1841-1925) (WREN, 2005). Essas teorias clássicas tiveram grande importância na propagação dos modelos de gestão e produção industriais e, segundo Raza (2012, p. 27) “centravam o

entendimento das organizações na maximização de eficiência pela divisão de trabalhos, com sínteses sucessivas de resultados e supervisões progressivas”. É a organização metaforizada como máquina.

Poucos anos foram necessários para que Fayol ampliasse a discussão, tendo desenvolvido a Teoria da Administração Geral, enfatizando a estrutura, dividindo a organização em funções distintas e definindo a gestão como a atividade de prever, planejar, organizar, coordenar e controlar a organização através de um conjunto de regras (FAYOL, 1994).

No decorrer do século XX, as teorias da administração foram sofrendo grandes transformações, acompanhando o contexto da época em que surgiam. Em meados da década de 70, os teóricos da administração geral dirigiram seus esforços para uma nova ênfase: o ambiente (CHIAVENATO, 1993). Essas teorias modernistas dividiam em comum a ênfase na reflexão crítica e na autonomia na criação de ordem, de estabilidade e de racionalidade, inseridos em um ambiente em contínuo processo de modificação (RAZA, 2012). De acordo com o modernista Martin Parker:

Os agentes de transformação, inseridos nas organizações modernas, assumem como premissas fundamentais que o propósito das organizações não seria a maximização da eficiência pela otimização da distribuição de tarefas, e sim a maximização da interrelação entre os subsistemas de decisão que definem a função da organização” (PARKER, p. 3).

As organizações estariam inseridas em uma comunidade em constante transformação, que caminham juntas para um futuro comum, e redesenham continuamente a sua relação com essa sociedade, apresentando uma capacidade de adaptação dinâmica frente às constantes variedades de demandas do ambiente (RAZA, 2012).

Como vemos, as instituições que adotam os preceitos da dinâmica interagências nos processos de decisão abandonam as teorias clássicas das organizações para se fundamentarem nas teorias modernas das organizações (WARMINGTON, 2004).

Essas dinâmicas interagências, como descrito por Raza (2012), são reguladas por

três tipos de controle, que explicam como a colaboração gera seus efeitos:

O primeiro tipo de controle é estabelecido por regras e procedimentos operacionais que especificam quais resultados podem ser alcançados, removendo a aleatoriedade e incerteza de propósitos. O segundo tipo de controle é dado pela imposição de métricas de desempenhos, removendo a indistinção nas alternativas de alocação de recursos, com o que definem responsabilidades funcionais assegurando responsabilidades fiscais (accountability). O terceiro tipo de controle é estabelecido pela construção de incentivos pessoais para a solução de problemas institucionais, removendo o questionamento da importância do propósito do esforço a ser empreendido (RAZA, 2012, p. 28).

Por outro lado, é de fundamental importância destacar que a solução para as adversidades inerentes da colaboração interagência não repousa no incremento de qualquer um desses três níveis de controle. Há um ponto máximo, acima do qual tais controles passam a ser prejudiciais, burocratizando em excesso as instituições e sufocando-as, negando sua autonomia e eliminando o pilar que define sua natureza e seus propósitos. O grande desafio dos gestores públicos se aloja na busca do equilíbrio entre flexibilidade e controle nas dinâmicas organizacionais e decisórias do governo (RAZA, 2012).

Neste contexto descrito, adiante serão vistos os aspectos legais e doutrinários que permitem e orientam o Estado brasileiro e a Marinha do Brasil a se contrapor-se ao narcotráfico.

2.4 ESTRUTURAÇÃO LEGAL E ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 estabelece que a Segurança Pública é um dever do Estado e dá amparo legal para o combate ao tráfico de drogas, considerando em seu artigo 5 o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins como crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia. Já o Escritório Sobre Drogas e Crimes da Organização das Nações Unidas (ONU) define o tráfico de drogas como sendo um “comércio global ilícito que envolve cultivo, fabricação, distribuição e venda de substâncias que sejam proibidas por leis de drogas” (UNODC, 2010). O crime de tráfico de drogas é tipificado pela

legislação brasileira nos termos da Lei nº 11.343/2006, em seu artigo 33, como:

Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena: reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos (BRASIL, 2006).

Durante a década de 1980, o mundo viu surgir poderosas organizações criminosas, com áreas de atuação além das fronteiras dos seus países. Frente a esse crescente perigo, as nações se uniram e criaram um importante instrumento para o combate a esses delitos transnacionais, a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, assinada em 1988², também conhecida como Convenção de Viena de 1988. A referida convenção definiu, dentre outras questões centrais, jurisdições, sanções, medidas de confisco, cooperação internacional, assistência jurídica recíproca, extradição e maneiras de combater o tráfico ilícito pelo mar. Definido em seu artigo 2, a convenção tem como propósito:

Promover a cooperação entre as Partes a fim de que se possa fazer frente, com maior eficiência, aos diversos aspectos do tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas que tenham dimensão internacional. No cumprimento das obrigações que tenham sido contraídas em virtude desta Convenção, as Partes adotarão as medidas necessárias, compreendidas as de ordem legislativa e administrativa, de acordo com as disposições fundamentais de seus respectivos ordenamentos jurídicos internos (BRASIL, 1991).

O Brasil é ainda signatário de vários outros acordos e tratados visando o combate ao narcotráfico. Com países da América Latina, podemos citar Argentina, Chile, Equador e Cuba, dentre outros, além dos Estados Unidos e de alguns países da Europa. É também signatário da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, realizada em novembro de 2000, na cidade de Nova Iorque. Dessa forma, é dever do Brasil prestar auxílio e solicitar apoio às outras nações e organismos internacionais nos assuntos

2 O Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, promulgado pelo Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991.

correlatos ao combate ao narcotráfico e assuntos congêneres, como lavagem de dinheiro e tráfico de armas (BRASIL, 2021).

O Sistema de Segurança Pública brasileiro é caracterizado por um emaranhado de instituições policiais, que convivem em ambientes de estética civil e militar. Diferentemente de inúmeros países pelo mundo, a exemplo o Sistema de Justiça Criminal estadunidense, essas instituições policiais não possuem competência territorial nacional, se limitando apenas a níveis estaduais e nacionais, não podendo exercer o ciclo completo de polícia³. Apenas uma dessas polícia possui o ciclo policial completo, a Polícia Federal. Todas as demais instituições policiais do país estão cerceadas apenas à atuação em parte do do ciclo normalmente atribuído às polícias ao redor do mundo. Isso quer dizer que, na prática, no Brasil a prisão de um traficante é efetuada por uma polícia, enquanto outra garante a sequência do caso, tais como a condução de investigações adicionais (SAPORI, 2016). Todo esse emaranhado se complica ainda mais diante da grande diversidade de organizações policiais, dispostas no artigo 144 da Constituição Federal:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I. polícia federal;
- II. polícia rodoviária federal;
- III. polícia ferroviária federal;
- IV. polícias civis;
- V. polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- VI. polícias penais federal, estaduais e distrital (BRASIL, 1988).

Especificamente quanto à Polícia Federal, o mesmo artigo da CRFB define ainda que a mesma possui as atribuições de exercer as funções de polícia marítima e de fronteiras e

3 “Na prática, a expressão [ciclo completo de polícia] implica que a mesma polícia tem um segmento constituído de investigadores incumbidos de coletar evidências de materialidade e autoria dos crimes eventualmente registrados. No caso da sociedade brasileira, essa investigação corresponde à elaboração do inquérito policial. E ambos os segmentos, geralmente, ficam lotados na mesma unidade policial.” (SAPORI, 2016, p. 51-52).

de prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins, sem o prejuízo de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência (BRASIL, 1988). Referentes aos ilícitos praticados em vias marítimas, fluviais e lacustres, a PF possui em sua estrutura os Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOM), responsáveis por “executar ações táticas relacionadas aos crimes praticados a bordo de embarcações atracadas no porto, em curso pelas hidrovias adjacentes e no mar territorial⁴ brasileiro, incluindo o tráfico de entorpecentes[...]” (BRASIL, 2005, p. 146).

Fruto da complexidade do problema das drogas, o Estado brasileiro, como forma de articular as ações do governo, instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD), conforme a Lei nº 11.343, de 2006. Em decorrência de tal criação, foi elaborado, em 2010, o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Droga (PIECD)⁵, estruturado em três eixos centrais: autoridade, prevenção e cuidado; e com o objetivo de combater o tráfico de drogas e suas organizações criminosas, além de ampliar as atividades de prevenção e da oferta de tratamento de saúde aos dependentes químicos. O Plano, uma conjugação de esforços entre União, Estados e Municípios, tinha o Ministério da Justiça e Segurança Pública como coordenador e possuía integrantes de diversos órgãos estatais, dentre eles o Ministério da Defesa. Abrangendo ações a serem empreendidas, destacava-se a “ampliação de operações especiais voltadas à desconstituição da rede de narcotráfico, com ênfase nas regiões de fronteira, desenvolvidas pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal em articulação com as polícias civil e militar, e com apoio das Forças Armadas” (BRASIL, 2010, p. 1).

Posteriormente, o governo federal instituiu o Programa de Proteção Integrada de

4 O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de 12 milhas náuticas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular (Lei 8.617, de 4 de janeiro de 1993).

5 Instituído pelo Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010.

Fronteiras (PPIF), visando fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão aos delitos transfronteiriços, tendo como objetivos “integrar e articular ações de segurança pública, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira⁶, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima” (BRASIL, 2016, p. 1), integrando ainda essas ações com os países vizinhos.

O PPIF é coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e possui integrantes da Agência Brasileira de Inteligência, do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda, dos Departamentos de Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, da Secretaria Nacional de Segurança Pública e da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, promovendo ações conjuntas de integração federativa da União com os Estados e Municípios situados na faixa de fronteira na repressão a delitos transfronteiriços.

Nessa vertente, o Governo Federal, em sua atual gestão, vem efetuando diversas ações de intensa repressão ao narcotráfico no território brasileiro. A Política Nacional sobre Drogas, estabelecida pelo Decreto nº 9.761/2019, instituiu a redução da oferta de drogas como um de seus principais eixos de atuação, com ações coordenadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. As iniciativas de redução da oferta englobam diversas ações de repressão ao uso de drogas ilícitas, erradicação e apreensão permanentes de tais substâncias produzidas no território nacional ou estrangeiro e o bloqueio do ingresso das drogas oriundas do exterior, combate ao narcotráfico, à corrupção, à lavagem de dinheiro, ao crime organizado e conexos, identificação e desmantelamento das organizações criminosas e gestão de ativos criminais gerados pelo narcotráfico, apreendidos pelo Estado. A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas tem como atribuição central assessorar diretamente o Ministro de Estado da Justiça e

⁶ A Faixa de Fronteira é definida como a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional (Lei 6.634, de 02 de maio de 1979).

Segurança Pública nessas questões (BRASIL, 2019).

Nota-se que tais delitos transfronteiriços, assim como o tráfico de armas e munições, o contrabando e descaminho, a lavagem de dinheiro, a mineração ilegal e o tráfico de recursos naturais demandam intensa atuação da esfera federal em sua coibição, conduzindo a uma utilização cada vez mais intensa das Forças Armadas brasileiras nesse combate. Essa questão traz à tona uma reflexão sobre as atividades principais das Forças Armadas, previstas no artigo 142 da CRFB:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

Com vistas de regulamentar o emprego das Forças Armadas no combate a esses crimes transfronteiriços, foi decretada a Lei Complementar (LC) nº 97/1999⁷, que em seu artigo 16A amplia as atribuições constitucionais das Forças Armadas, estabelecendo atribuições subsidiárias, tais como:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (BRASIL, 1999).

Estabeleceu-se então o amparo legal para as ações de segurança e combate aos ilícitos transfronteiriços pelas Forças Armadas, sem que haja um conflito de competências com as atribuições da Polícia Federal e fornece-se as bases para as ações interagências, unindo esforços de diferentes entidades.

Dessa forma, desde 2011 o governo federal realiza a Operação Ágata, coordenada

7 A LC nº 97/99 foi modificada pela LC nº 117/2004 e por último pela LC nº 136/2010.

pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em uma ação de grande escala envolvendo militares da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira e contando com a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais, realizando missões táticas para a repressão e prevenção da ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos e com o objetivo de fortalecer a segurança dos quase dezessete mil quilômetros de fronteiras terrestres do Brasil. Todo o planejamento e a mobilização da Operação são realizados de forma integrada e contínua entre militares das Forças Armadas e agentes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Receita Federal e órgãos de segurança dos estados das regiões de fronteira, todos sob coordenação e orientação do EMCFA (FIGUEIREDO, 2017).

De modo específico quanto à Marinha do Brasil, a LC nº 97/1999, em seu artigo 17, estabelece ainda como atribuições subsidiárias particulares:

IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

V - cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 1999).

Fruto da emergência de novas ameaças⁸ no cenário internacional, ampliando as ocorrências de ilícitos praticados no mar, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece que “o Poder Naval deverá também ser capaz de manter a segurança nas linhas de comunicação marítimas onde houver interesses nacionais” (BRASIL, 2020, p. 46), demandando crescentemente a presença estatal nos mares e nas vias navegáveis e o preparo da Marinha do

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

Brasil.

Considerando a enorme extensão da fronteira do Brasil com outros países, incluídas as malhas hidroviárias, e a imensidão do litoral e das Águas Jurisdicionais⁹ Brasileiras (AJB), nota-se que a legislação brasileira e a doutrina da MB permitem uma integração de esforços no combate ao narcotráfico. Conforme já visto, a CRFB estabelece que cabe à PF a prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins. Porém, atualmente contando com apenas dezesseis NEPOM¹⁰ em operação em todo o Brasil e com atuação limitada apenas ao mar territorial¹¹ e sendo o problema do narcotráfico uma questão global, exigindo uma visão holística, a participação da Marinha do Brasil se faz fundamental para a obtenção de uma maior efetividade no combate ao narcotráfico. Ademais, o compartilhamento de informações é imprescindível nesse contexto.

9 “Espaço jurisdicional marítimo que compreende as águas interiores, o mar territorial, a zona contígua e a zona econômica exclusiva (ZEE) de um país, onde é exercida pelo Estado costeiro a jurisdição para fazer cumprir suas leis e onde dispõe do poder de punir quem as infrinja.” (BRASIL, 2015, p. 25).

10 De acordo com o Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal, aprovado pela portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011, do Ministério da Justiça.

11 De acordo com Instrução Normativa nº 013/2005, do Departamento de Polícia Federal.

3 ECONOMIA DAS DROGAS E SEGURANÇA MARÍTIMA

Reconhecidas a consonância de justificativas acerca das necessidades das dinâmicas interagências, as molduras teóricas que originaram a sua implementação operacional e o arcabouço legal e doutrinário que orientam a atuação interagências no Brasil, para o combate ao narcotráfico, a seguir será abordado o impacto que o narcotráfico impõe na sociedade, a relação íntima entre a questão das drogas, a violência e a criminalidade, e as suas influências sobre a Segurança Marítima.

3.1 VIOLÊNCIA E DROGAS NO MUNDO

A questão das drogas é extremamente complexa, tendo sua natureza social, sanitária e econômica (BRASIL, 2021). Neste ponto, se faz necessário conceitualizar a expressão “droga”, para efeitos deste trabalho. A Organização Mundial da Saúde (OMS) a define como sendo “toda substância, natural ou sintética, capaz de produzir, em doses variáveis, os fenômenos de dependência psicológica ou dependência orgânica” (OMS, 2008 apud BRASIL, 2021, p. 11).

Por sua vez, drogas psicotrópicas são aquelas que, de alguma forma, causam modificações no estado mental, atuando diretamente sobre o cérebro. São altamente viciantes, levando seus usuários à dependência química, física e psicológicas e dividem-se em três grupos. As drogas depressoras, que diminuem a atividade cerebral e psicomotora do organismo, além de diminuir a atenção, a concentração e a capacidade de memorização e intelectual. As drogas estimulantes, que aceleram a atividade cerebral, provocando um estado de alerta exagerado, insônia e sentimento de perseguição. E por fim, as drogas perturbadoras, também conhecidas como alucinógenas, que distorcem a atividade cerebral, provocando delírios e alucinações. Os usuários dessa drogas são classificados de acordo com o padrão de consumo, como:

experimental, ocasional, usuários de abuso e usuários crônicos (BRASIL, 2021).

De acordo com o Terceiro Levantamento Nacional Sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira, realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) entre os anos de 2014 e 2017 e divulgada no ano de 2019, cerca de 10% dos brasileiros entre 12 e 65 anos já haviam experimentado alguma droga ilícita na vida. Ainda segundo a mesma pesquisa, a maconha é a principal droga ilícita utilizada no Brasil, tendo cerca de 1,5 milhão de pessoas fazendo uso diário dessa substância, os denominados dependentes. Evidências científicas apontam para inúmeros problemas relacionados ao seu consumo, como o aumento de uma série de doenças psiquiátricas, destacando depressão e psicose, perda de rendimento acadêmico e acidentes de carro (BRASIL, 2021).

O Brasil ficou praticamente livre da cocaína até meados dos anos de 1980, em função do seu altíssimo preço à época, tendo o seu uso restrito a uma pequena elite dos grandes centros urbanos. A partir de então, houve uma explosão do seu consumo na forma em pó, fruto da drástica queda do preço e de uma enorme expansão de sua rede de distribuição (BRASIL, 2021).

A partir dos anos 90, surge na cidade de São Paulo o *crack*¹², expandindo-se posteriormente para todo o país. O *crack* da cocaína, uma versão sólida em pedra da droga e que pode ser fumada, se difundiu rapidamente nas comunidades mais carentes, em função de ser bem mais barata, apresentando a característica de ser muito mais poderosa na criação de dependência, onde dificilmente o usuário consegue abandonar o seu uso sem uma rede de tratamento muito bem organizada, e trazendo uma série de problemas, em especial a violência. Todas as cidades onde o *crack* apareceu apresentaram um aumento de vários tipos de crimes. Normalmente, a primeira vítima da violência relacionada ao *crack* é a própria família do

12 O nome da droga deriva do ruído característico produzido ao ser aquecido (BRASIL, 2021).

usuário, sendo comum o roubo de objetos diversos para a venda e sustento do consumo. Esgotada essa fonte, partem para crimes como roubo de carros, assaltos, etc. Entre os efeitos mais preocupantes de seu uso, destacam-se as graves lesões cerebrais irreversíveis provocadas, perda da sensibilidade das mucosas nasais e a destruição dos dentes (BRASIL, 2021).

Paralelamente, surgiu nos Estados Unidos da América a droga *heroína*, um derivado da papoula, que causa uma sensação de prazer e que teve o seu uso se associado a um certo *glamour*. De acordo com o periódico “*The Dispatch*”, da Universidade de Nova Iorque, “em 1990, a *heroína* chique se tornou o auge do vício em drogas na mídia, principalmente na indústria da moda, onde a estética andrógina era procurada por designers, fotógrafos e marcas, acreditando que, quanto mais doente você parece, mais as pessoas olham para você[...]” (THE DISPATCH, 2018 *apud* BRASIL, 2021, p. 15). Ela altera o funcionamento do sistema nervoso central e a sua abstinência provoca nos usuários dores insuportáveis, febres e delírios (BRASIL, 2004).

Atualmente, adotada por jovens de classe média e alta, o *ecstasy*, parte do grupo de drogas sintéticas, vem sendo bastante utilizada em festas *raves*¹³ ou em encontros de universitários. Seus efeitos provocam euforia e alegria e seu uso frequente faz com que o organismo necessite de doses cada vez maiores, podendo levar a graves danos físicos (BRASIL, 2004).

Essas são as drogas psicoativas que dominam o mercado mundial de maneira mais contundente, porém a quantidade de novas substâncias sintéticas cresceu de um total de 166, que haviam disponíveis no mundo no ano de 2005, para um total de 950, no ano de 2019 (BRASIL, 2021).

De acordo com o relatório *World Drug Report 2020*, da ONU, no ano de 2018 o

¹³ Festa com música eletrônica, geralmente em lugar amplo e aberto, que pode durar horas ou dias (RAVE).

número de usuários de maconha no mundo alcançou a quantidade de 192 milhões de pessoas. Ainda de acordo com o mesmo relatório, 88 milhões utilizam opioides e opiáceos¹⁴, 27 milhões utilizam anfetaminas, 21 milhões utilizam *ecstasy*, 19 milhões utilizam cocaína e 11 milhões fazem uso de drogas injetáveis. Chama a atenção o fato de que, dentre esses últimos, 5,5 milhões de usuários vivem com Hepatite C, 1,4 milhão com HIV e 1,2 milhão com ambos, sendo esses usuários responsáveis por uma parte significativa de novos casos dessas doenças no mundo (BRASIL, 2021).

No Brasil, uma pesquisa efetuada no ano de 2010, pela Secretaria Nacional Antidrogas, apontou que os universitários correspondem à parcela da população brasileira que mais consome drogas (BRASIL, 2021).

Esses dependentes químicos, ao se verem sem dinheiro para a aquisição da droga do seu uso, apresentam diferentes reações, sendo a mais comum a prática de delitos aquisicionais contra o patrimônio alheio, com o intuito de manter a sua drogadição.

Além disso, crimes mais graves infelizmente também são constantes. O criador da psicanálise, Sigmund Freud (1856-1939), desenvolveu os contornos teóricos do que seria uma corrente de pensamento conhecida como Criminologia Psicanalítica. Adotando esses conceitos, Cerqueira e Lobão (2004) afirmam que “o crime representaria a erupção vitoriosa das pulsões libidinosas no campo da consciência. A função do crime seria, por conseguinte, satisfazer simbolicamente os instintos libidinosos.” (BRASIL, 2021b, p. 27).

Entender as variáveis que levam as pessoas a se envolverem com atividades criminosas é fundamental para o estabelecimento de estratégias preventivas. Os fatores para o envolvimento com essas atividades do crime orbitam cinco categorias. Indivíduo, onde os

14 Os opiáceos são substâncias químicas, presentes na papoula, com reconhecida ação analgésica e depressora do sistema nervoso central. Os opióides, por sua vez, consistem em produtos sintéticos com estrutura química diferente, porém com atuação similar à dos opiáceos (REVISTA MÉDICA, 2006).

fatores que se destacam são o baixo autocontrole e a baixa empatia. Pares, onde os fatores de risco se mostram mais intensos no período entre o final da adolescência e o início da fase adulta. Família, com destaques para rejeição parental e violências físicas domésticas. Escola, sobressaindo os fatores de reprovação e evasão escolar. Por fim, bairro/comunidade, fortemente atrelados aos fatores da desordem e da criminalidade daquele ambiente (BRASIL, 2021b).

3.2 O MERCADO DO TRÁFICO

Independente da imoralidade da questão do uso e da ilegalidade da questão do tráfico de drogas, o assunto da “economia do crime” não deixou de ser tratada por diversas ciências, entre elas a economia. O ganhador do Prêmio Nobel de Economia no ano de 1992, Gary Becker (1930-2014), é considerado o pioneiro da literatura sobre a temática da economia do crime. Tendo conduzido um estudo no ano de 1968, intitulado *Crime e Castigo: Uma Abordagem Econômica*, executou a primeira análise profunda acerca do crime sob a ótica de um economista. Diversos especialistas no assunto apontam que a única maneira de acabar com a guerra contra as drogas é entendendo a economia que a impulsiona (BRASIL, 2021b).

A expressão *economia* “traduz o processo pelo qual bens e serviços são produzidos, vendidos e comprados pelos agentes econômicos em um determinado tempo e lugar” (BRASIL, 2021, p. 11). De forma correspondente, a economia das drogas envolve processos que se iniciam na produção, muitas vezes realizadas em laboratórios caseiros; uma rede complexa de transporte; transações financeiras de compra e venda, podendo ser no mesmo local, em uma região específica ou globalmente; e a lavagem de dinheiro. Suas substâncias ilícitas estão difundidas por todo o globo e o seu mercado¹⁵ reflete ainda questões macroestruturais, como

15 Mercado deve ser entendido como o ‘local’ em que operam as forças da oferta e demanda, através de vendedores e compradores, de tal forma que ocorra a transferência de propriedade da mercadoria através de operações de compra e venda (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2020, p. 1).

lucratividade, liquidez e segurança (BRASIL, 2021).

Esses mercados podem ser divididos como: abertos, onde naquele local qualquer um pode comprar e vender e os usuários e vendedores podem facilmente encontrar uns os outros; em semiabertos, onde os vendedores restringem seus negócios à clientes conhecidos ou indicados por conhecidos, no sentido de reduzir riscos e evitar conflitos nas transações; e em fechados, onde o acesso aos vendedores é estritamente controlado e um número restrito de pessoas atuam, vendendo ou comprando (BRASIL, 2021). A FIG 2 apresenta um panorama da extensão do mercado internacional de drogas, abrangendo os principais produtores e consumidores e os fluxos das principais drogas encontradas no mundo:



FIGURA 2 – Extensão do mercado de drogas internacional
Fonte: BRASIL, 2021.

O *World Drug Report 2020* apontado acima apresenta ainda que, entre o período de

2013 e 2017, houve um aumento de mais de 100% do cultivo global da folha de coca, sendo cerca de 70% da área cultivada localizada na Colômbia, 20% no Peru e 10% na Bolívia, três países que fazem fronteira com o Brasil (UNODC, 2020). A FIG. 3 apresenta os principais produtores e consumidores mundiais de cocaína e suas principais rotas globais:

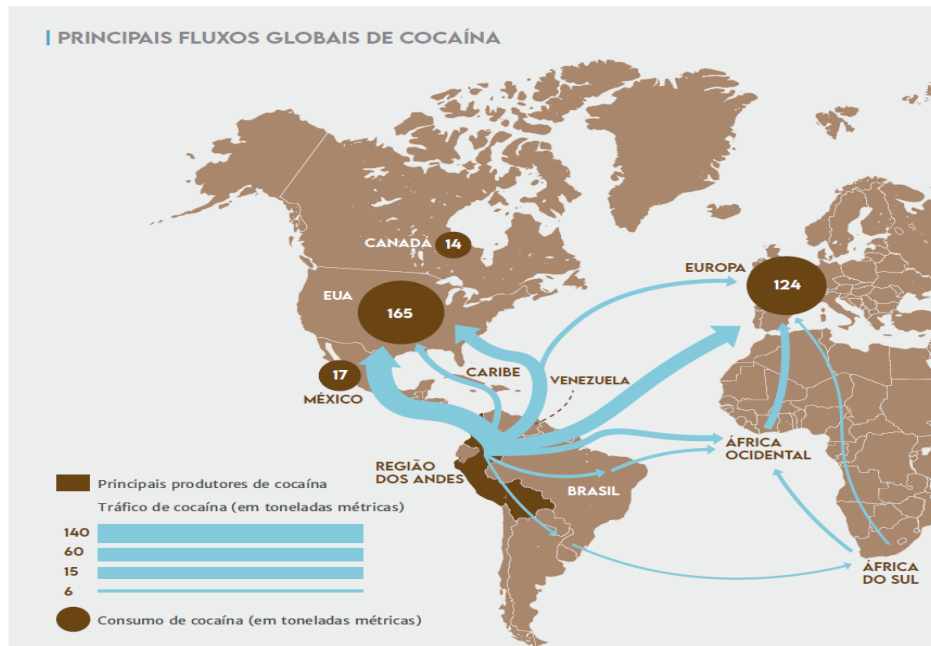


FIGURA 3 - Principais fluxos globais de cocaína
Fonte: BRASIL, 2021.

Por sua vez, a lavagem de dinheiro é um processo crucial para as operações do crime organizado. Trata-se do processamento dos recursos oriundos do crime para ocultar ou dissimular a sua origem ilegal. Assim como nas demais nações signatárias da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, no Brasil esconder recursos legais ou ilegais, bens, direitos ou valores provenientes ou não de práticas ilícitas, é uma ação tipificada como crime, conforme estabelece o artigo 1º da Lei nº 9.613/1998, prevendo pena de três a dez anos de reclusão:

Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal (BRASIL, 1998).

Como em qualquer mercado, os agentes econômicos¹⁶ podem ser indivíduos e/ou organizações de indivíduos, denominado aqui de crime organizado. A principal fonte de lucro para essas organizações do crime é o suprimento de bens e serviços ilegais, mas que são demandados continuamente pelos clientes, tais como drogas, agiotagem, jogatinas e prostituição. “Na economia global do século XXI, há uma tendência inexorável nas organizações criminosas a se desenvolverem como pequenos grupos de empreendedores que têm apenas conexões tênues, ou como ela sugere, crime em rede.” (POTTER, 2007 apud BRASIL, 2021, p. 18).

A organização estadunidense *National Intelligence Council* (NIC) conduziu uma análise sobre as tendências globais, de forma a subsidiar ações futuras de combate a redes criminosas, e observou que essas organizações criminosas sediadas na América do Norte, Europa Ocidental, China, Colômbia, Israel, Japão, México, Nigéria e Rússia expandiram o escopo e a escala de suas atividades, formando alianças de oportunidade entre si e com empreendedores criminosos menores, para operações específicas. As enormes cifras advindas dos lucros a partir do comércio de drogas financiam inúmeras outras atividades criminosas que, por sua vez, permitem que essas organizações se desenvolvam e prosperem seus empreendimentos criminosos, gerando um ciclo vicioso extremamente perigoso (BRASIL, 2021b).

O estudo conduzido pelo NIC identificou ainda que essas organizações criminosas vem se associando a bancos e empresas em dificuldades financeiras, além de vir corrompendo líderes de Estados economicamente frágeis ou em decadência (BRASIL, 2021b). A Agência Policial da União Europeia (EUROPOL) destaca em sua página na *internet* a grande

¹⁶ Agentes econômicos são pessoas físicas ou jurídicas que através das suas ações fazem o sistema econômico funcionar (BRASIL, 2021).

dependência da corrupção que as organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas possuem para favorecer e facilitar as suas atividades (DA SILVA, 2017).

Em resumo, nos últimos 30 anos o mundo observou um crescimento vertiginoso da quantidade de drogas difundidas, refletindo diretamente nos elevados índices de prisões relacionadas aos crimes de tráfico de drogas e correlatos, conforme se vê abaixo:

PERCENTUAL DE PRESOS PROVISÓRIOS POR CRIME PRATICADO

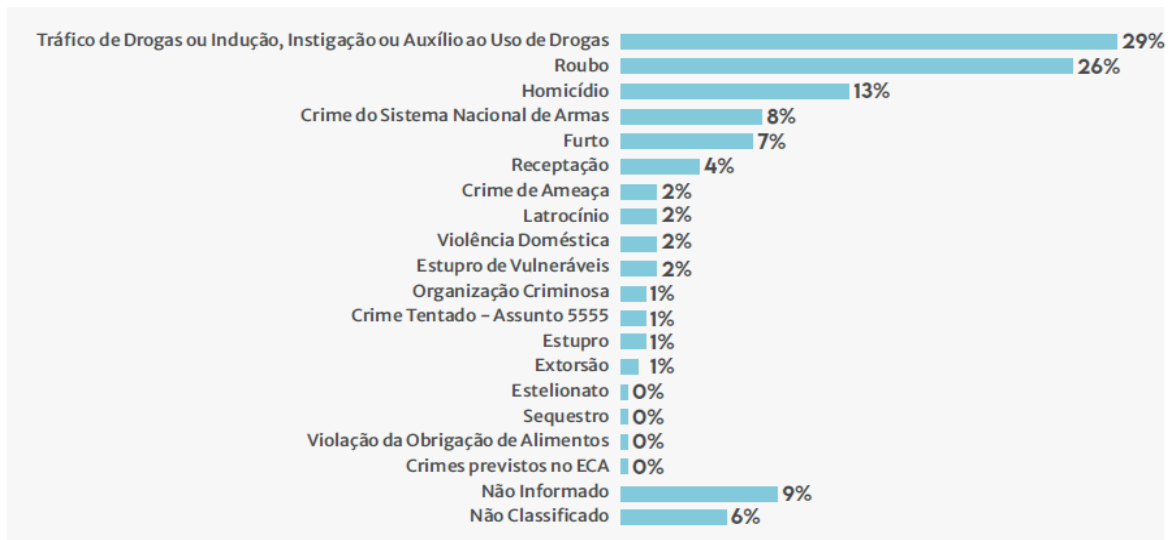


FIGURA 4 – Percentual de presos provisórios por crime praticados
Fonte: BRASIL, 2021.

De acordo ainda com a EUROPOL, os maiores mercados criminosos nos territórios dos 27 Estados membros da União Europeia continuam sendo o mercado de drogas. Fatores como crescimento populacional, urbanização, interseção entre mercados legais e ilegais e o aumento crescente da utilização e criação de substâncias precursoras, necessárias para a criação de algumas drogas, tem favorecido para a expansão desse mercado global de drogas (BRASIL, 2021).

Tendo visto como a questão do narcotráfico impacta diretamente na sociedade, na criminalidade e na violência, a seguir serão vistas as influências que pode exercer sobre o ambiente marinho.

3.3 INFLUÊNCIA NA SEGURANÇA MARÍTIMA

Após os atentados em Nova Iorque às torres gêmeas do *World Trade Center*, em 2001, o governo estadunidense passou a vislumbrar a necessidade de uma colaboração interagências mais efetiva, visando a obtenção do máximo de informações sobre o ambiente marinho, de modo a aumentar a segurança interna do país e dos próprios navegantes. Nascia o conceito de Consciência Situacional Marítima - CSM (MALAFAIA, 2019).

A Doutrina Militar Naval (DMN) apresenta o propósito da CSM como:

O propósito da Consciência Situacional Marítima é possibilitar, desde o tempo de paz, a identificação de ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas, a partir da avaliação supracitada, permitindo a execução de operações e ações pelo Poder Naval, de forma singular ou conjunta, a fim de neutralizá-las antes que se contraponham à integridade territorial, soberania e interesses nacionais [...] (MARINHA DO BRASIL, 2017, p. 1-4).

Por sua vez, o conceito de Segurança Marítima foi definido pelo Almirante de Esquadra João Afonso Prado Maia de Faria como:

Conjunto de ações relacionadas com a proteção, a defesa, a economia, e ao meio ambiente de um país, baseadas no conhecimento de tudo o que ocorre em suas águas jurisdicionais, com o propósito de eliminar ou reduzir os riscos das ameaças, impedindo, assim, a ocorrência de danos ou prejuízos que possam advir do seu uso indevido ou de catástrofes naturais [...] (FARIA, 2012, p. 221).

Como se vê, a Segurança Marítima passa a ter um conceito mais amplo, não se limitando à segurança física das embarcações e suas tripulações, mas englobando a repressão aos ilícitos praticados nas áreas marítimas, incluídas aí as águas interiores de maneira geral. Pode-se afirmar ainda que, para se obter a segurança de uma área marítima, é fundamental e necessário que se tenha uma Consciência Situacional Marítima dessa mesma área (MALAFAIA, 2019).

Motivado por essas novas necessidades de atuação das Marinhas, o historiador militar inglês Geoffrey Till lançou um novo termo, definido como Boa Ordem no Mar, vinculado ao conceito de Segurança Marítima e onde as marinhas deveriam combater quaisquer

ameaças que pudessem afetar o comércio, regional ou global. Para Till (2013), o narcotráfico afeta profundamente a prosperidade social e a estabilidade dos Estados, sendo o tráfico ilegal de entorpecentes por via marítima uma ameaça à Boa Ordem do Mar e tendo as marinhas o papel fundamental de interceptar a passagem de drogas pelo mar.

Till (2013) afirma ainda que as operações devem se sustentar em três pilares: organização, meios disponíveis e inteligência, com destaque para este último, demonstrando a elevada importância da Consciência Situacional Marítima. Fruto da imensidão do espaço marítimo, estabelecer uma efetiva Boa Ordem no Mar requer uma constante cooperação entre marinhas e agências de repressão, compartilhando informações de inteligência e otimizando meios, somando esforços e buscando soluções compartilhadas para os problemas que ultrapassam as capacidades individuais de cada agência. O mesmo autor reforça ainda mais a necessidade de um arranjo interagências ao destacar que o combate ao narcotráfico requer uma capacidade de coleta e registro de provas de forma correta, visando se estabelecer um devido processo legal, não sendo características de marinhas (TILL, 2013).

Especificamente quanto à Marinha do Brasil, durante a realização, em 2016, dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro, a mesma realizou um enorme esforço conjunto com outras agências governamentais, efetuando o acompanhamento de toda a movimentação de embarcações nas áreas marítimas da cidade, garantindo a segurança dos atletas e do público geral e evitando que possíveis ameaças se concretizassem. A partir de então a MB permanece fazendo uso dessa cooperação interagências, tendo identificado a sua importância para o estabelecimento da Segurança Marítima nacional (MALAFAIA, 2019).

Adiante, procurar-se-á analisar quais as contribuições que a Marinha do Brasil pode oferecer para a obtenção dessa CSM e da Segurança Marítima, bem como de que maneira o Estado brasileiro vem utilizando a MB no ambiente interagência para a repressão ao narcotráfico.

4 A MARINHA DO BRASIL NO CENÁRIO INTERAGÊNCIAS PARA O COMBATE AO NARCOTRÁFICO

A evolução mais significativa do crime organizado, a partir do final do século XIX, sem dúvida é a sua transformação em grupos criminosos transnacionais, cooperando para promover a difusão de bens e serviços ilícitos em escala internacional (BRASIL, 2021b).

A plataforma digital *InSight Crime*, que se dedica ao estudo do crime organizado na América Latina e na região do Caribe, listou em 2020, de forma metodológica, as dez organizações criminosas com maior poder na região, conforme abaixo:



FIGURA 5 – Maiores Organizações Criminosas da América Latina e Caribe
Fonte: INSIGHT CRIME, 2020.

Uma outra disruptura do *modus operandi* do crime organizado vem preocupando as autoridades mundiais. De acordo com o ex-Comandante da Marinha da Índia, Almirante Nirmal Verma, em uma palestra proferida na Escola de Guerra Naval (EGN) em abril do ano de 2017, “estima-se que mais de 50% das organizações terroristas listadas pelos EUA estão

envolvidas em um ou mais aspectos do comércio global de drogas, sendo a via marítima o canal predominante para o trânsito de drogas no mundo” (DA SILVA, 2017, p. 8). O narcotráfico, em virtude da sua intrínseca relação com o tráfico de armas e de seres humanos, sua associação ao terrorismo e aos enormes lucros que obtém, desperta um interesse especial da segurança mundial. De acordo com o Escritório Sobre Drogas e Crimes da Organização da ONU, o comércio anual de drogas movimentava cifras da ordem de 500 bilhões de dólares (UNODC, 2020).

Uma das características mais marcantes da forma de atuação das organizações criminosas ligadas ao narcotráfico, em qualquer lugar do mundo, é o emprego de violência extrema como demonstração de força. Um artigo publicado por Yonah e Dantas no *The Washington Times*, destacava, já no ano de 2005, a relação cada vez mais próxima entre as organizações criminosas envolvidas com o narcotráfico e lavagem de dinheiro e grupos terroristas, apontando para “o possível transbordamento terrorista da área da tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai” (YONAH E DANTAS, 2005, p. 1). O artigo menciona ainda a possibilidade de grupos como Hamas, Hezbollah e Al Qaeda¹⁷ atuarem na América Latina. Se levarmos para a fronteira norte e noroeste do Brasil, onde se observa uma menor presença do Estado, diante da imensidão da área em questão, esse cenário parece ainda mais possível.

Sem dúvidas, essa associação de atores é uma questão que provoca uma grande preocupação e que demanda um intenso acompanhamento. Sibel Edmonds (2020), uma ex-tradutora do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), resume bem essa questão, ao afirmar que “Você chega a um ponto em que tudo fica muito complexo, em que há atividades de lavagem de dinheiro, atividades relacionadas a drogas e atividades de apoio ao terrorismo convergindo

17 Hamas, Hezbollah e Al Qaeda são três das organizações terroristas, de matriz fundamentalista islâmica, mais proeminentes no cenário mundial (COELHO, 2016).

em certos pontos e se tornando uma só.”¹⁸ (EDMONDS, 2020, p. 1. tradução nossa).

Esse relacionamento em nível global entre as organizações criminosas exigem ações de grande envergadura e enérgicas para a sua desarticulação, fazendo-se necessária a integração de diferentes agências governamentais, seja no compartilhamento entre si de informações de inteligência ou na própria execução de Operações Interagências. A seguir, vamos analisar como a Marinha do Brasil se integra com os diversos órgãos nacionais e internacionais que possuem atribuições para a garantia da Segurança Marítima.

4.1 O CENTRO INTEGRADO DE SEGURANÇA MARÍTIMA BRASILEIRO

Conforme vimos anteriormente, o conceito de Segurança Marítima envolve assuntos e atribuições afetos à Autoridade Marítima (Marinha do Brasil) e a vários outros órgãos governamentais, citando como alguns exemplos a pesca ilegal e a proteção do ambiente marinho (ICM-Bio e IBAMA), tráfico de drogas, armas e pessoas, pirataria e terrorismo marítimo (PF), segurança dos portos (Comissão Nacional de Segurança Pública dos Portos, Terminais e Vias Navegáveis – CONPORTOS), dentre outros. Assim sendo, há a necessidade de se estabelecer atribuições e responsabilidades próprias de cada agência, mas inseridas em um sistema interagências, de modo a prover a Segurança Marítima.

Nesse sentido, de forma a se integrar com os diversos órgãos nacionais e internacionais, a Marinha do Brasil criou, em 31 de outubro de 2018, o Centro Integrado de Segurança Marítima Brasileiro (CISMAR), tendo como propósito:

[...] contribuir para a segurança do tráfego marítimo de interesse do Brasil, atender a compromissos relativos ao Controle Naval do Tráfego Marítimo (CNTM) e à Doutrina Naval Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS) assumidos pelo País, além de incrementar a Consciência Situacional Marítima (CSM). (MARINHA DO BRASIL, 2019, p. 1).

18 Texto Original: “You get to a point where it gets very complex, where you have money laundering activities, drug related activities, and terrorist support activities converging at certain points and becoming one.”

À essa Organização Militar foram designadas ainda tarefas afetas à atuação e coordenação permanentes com todos os elementos do Poder Marítimo, nacionais ou internacionais, de interesse da MB, visando o acompanhamento em qualquer área do mundo do tráfego marítimo de interesse e o estabelecimento de uma Consciência Situacional Marítima (MARINHA DO BRASIL, 2019). Em função da Marinha do Brasil estar presente em todo o território nacional, o CISMAR pode se beneficiar dessa capilaridade fundamental, visto a imensa extensão territorial brasileira. Em uma atuação interagências, os demais órgãos participantes também podem se beneficiar dessa mesma capilaridade, ampliando os seus alcances de atuação.

O CISMAR possui em seu organograma interno a Seção de Segurança Marítima, que conta com analistas dedicados a cada região marítima da AJB, possibilitando uma melhor Consciência Situacional Marítima (MALAFAIA, 2019). Já a Seção de Relações Institucionais tem o papel preponderante na interação interagências, tendo a atribuição de ser o ponto de contato permanente com os demais elementos do Poder Marítimo, nacionais e internacionais, de interesse da Marinha do Brasil, incluindo aí outras agências governamentais. É responsável ainda de propor intercâmbio com outras entidades internacionais, seja em virtude de acordos de cooperação estabelecidos ou na troca de informações de interesse (MARINHA DO BRASIL, 2019).

Entretanto, o CISMAR não é capaz de executar operações navais, pois não possui meios operativos subordinados. Na Marinha do Brasil, o setor operativo é representado pelo o Comando de Operações Navais (ComOpNav), que possui a seguinte missão:

Aprestar e empregar as Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais subordinadas, a fim de contribuir para a defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem; para o cumprimento das atividades subsidiárias previstas em lei; e para o apoio à Política Externa. (MARINHA DO BRASIL, 2019, p. 1).

Entre outras atribuições, o seu Regulamento define ainda que este deverá

supervisionar as atividades de Controle Naval e de Proteção ao Tráfego Marítimo e cooperar com órgãos federais nacionais na repressão aos crimes de âmbito nacional ou internacional, relacionados ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias (MARINHA DO BRASIL, 2019).

Para tal, o ComOpNav possui sob sua subordinação nove Distritos Navais¹⁹, responsáveis pelas tarefas de fazer cumprir as normas da Autoridade Marítima relativas ao Sistema do Tráfego Aquaviário e de efetuar Patrulha Naval, cada qual em sua área de jurisdição. Esses Distritos Navais e outras agências governamentais recebem os dados de inteligência marítima do CISMAR, que é órgão central de integração dessas informações, para a condução de suas operações, seja de forma singular ou interagência (MALAFAIA, 2019).

De forma a ampliar a Consciência Situacional Marítima, o CISMAR mantém acordos de cooperação, como os firmados com a Receita Federal brasileira para a integração das duas instituições, assim como os firmados com diversas marinhas estrangeiras, para troca de informações. Existe ainda, nas instalações do CISMAR, uma Sala de Crise Interagência, para acolher fisicamente os representantes das agências participantes (MALAFAIA, 2019).

Apesar da doutrina de Operações Interagências prever uma atuação integrada das organizações participantes de forma permanente, para que se alcance um incremento da confiança entre essas agências, dos seus laços de relacionamento e do conhecimento mútuo, as demais agências governamentais tem atuado com seus agentes no CISMAR apenas como elementos de ligação, permanecendo fisicamente em suas próprias agências e atuando sob demanda, porém mantendo um relacionamento estreito com os militares do CISMAR. Foi uma maneira encontrada para otimizar os escassos recursos humanos, o que tem sido satisfatório até então (MALAFAIA, 2019).

¹⁹ Com as suas sedes localizadas nas cidades do Rio de Janeiro, Salvador, Natal, Belém, Rio Grande, Ladário, Brasília, São Paulo e Manaus.

De forma a ampliar ainda mais essa capacidade de integração, a Marinha do Brasil planeja efetuar a criação de Centros Regionais de Segurança Marítima (CRSM), de forma a explorar a capilaridade que a Marinha possui por todo o território nacional e melhorando as atuações interagências regionais. Esses Centros Regionais ficariam localizados um em cada Distrito Naval, interligados em rede ao CISMAR, que seria o coordenador do relacionamento interagências em nível nacional e ficando subordinado diretamente ao Comando de Operações Navais (MALAFAIA, 2019).

Como os Distritos Navais possuem os meios navais necessários, essa futura existência de Centros Regionais de Segurança Marítima nos Comandos de Distritos Navais permitiria um melhor relacionamento com as agências regionais, promovendo uma melhor condução de Operações Interagências em todo o território nacional.

4.2 O COMBATE AO NARCOTRÁFICO NO BRASIL NO CENÁRIO INTERAGÊNCIA

Vimos anteriormente que o narcotráfico vêm sendo analisado sob uma ótica pluridisciplinar, podendo ser combatido por instituições de todos os níveis. Vimos também que as escolhas individuais impactam diretamente na dinâmica do mercado de drogas. Assim, é lógico deduzir que as ciências comportamentais podem contribuir para o estabelecimento de estratégias para desarticular esse mercado.

Como destacado no capítulo anterior, apesar do Brasil ser um produtor de drogas, grande parte das drogas que circulam pelo seu território tem origem em outro Estado. O Brasil faz fronteira com os três maiores produtores de cocaína do mundo e parte dessas suas drogas adentram as fronteiras brasileiras para posteriormente seguir para abastecer os mercados internacionais da Europa, África e Ásia. Dessa forma, o combate ao narcotráfico também deve

prever uma atuação nos portos e aeroportos para evitar a saída de drogas com destino ao exterior, não se limitando a ações de interdição para a entrada no país.

Assim, fica evidente ainda a necessidade de um elevado grau de proteção das fronteiras, reprimindo os diversos crimes transfronteiriços, não se limitando ao narcotráfico. Para tal, como vimos no capítulo 2, o Governo Federal instituiu, em 2016, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, tendo o seu Comitê Executivo a função de coordenar a integração entre as agências envolvidas.

Com a criação do PPIF, profundas modificações foram introduzidas nas Operações Ágata. Figueiredo (2017) destaca a inclusão da fronteira marítima e dos portos, elevando de forma considerável a área a ser protegida, e o fato de poderem ocorrer durante todo o ano, não se limitando mais a períodos específicos. O Programa trouxe ainda legitimidade para a atuação das Forças Armadas e demais órgãos participantes e a coordenação do Comitê-Executivo pelo GSI, alinhando as ações dos Ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública, proporcionando uma melhor cooperação entre as agências envolvidas e uma maior interoperabilidade durante os planejamentos (ALMEIDA, 2018).

Outro fator fundamental para uma maior eficiência no combate ao narcotráfico são as atividades de inteligência. Isso fica evidente visto que a Inteligência de Segurança Pública está diretamente relacionada à condução de ações para prevenir, prever, reprimir e neutralizar qualquer atitude criminosa (BRASIL, 2021b). Diversas ações vêm sendo adotadas pelo Estado brasileiro, principalmente pelas Forças Armadas e pela Polícia Federal, no sentido de ampliar as parcerias com o propósito de compartilhar informações de interesse. Exemplos disso são o convite para que observadores militares dos Estados vizinhos participem da Operação Ágata e a ampliação da rede de agentes da PF adidos em outros países, bem como recebendo agentes desses países no Brasil, tornando possível uma melhor cooperação policial entre países e facilitando as ações de repressão ao narcotráfico (FIGUEIREDO, 2017). As inter-relações entre

as organizações criminosas, que conforme vimos anteriormente atingem níveis globais, requerem ações robustas para sua desarticulação, como as cooperações policiais centradas em técnicas de inteligência, como a vigilância.

Visto que a dinâmica interagência aloja a melhor possibilidade de solução de crises transfronteiriças, a MB, na posição de Autoridade Marítima, se faz a instituição mais adequada para coordenar o esforço de integração das agências envolvidas na solução de assuntos relacionados à segurança marítima. O CISMAR proporcionou melhorias significativas nessa cooperação interagência, permitindo uma maior sinergia no intercâmbio de informações de interesse e na eficiência das atividades de cada agência, trazendo assim um aumento da segurança marítima nas Águas Jurisdicionais Brasileiras.

É de fundamental importância que todas as agências integradas ao CISMAR o subsidiem constantemente com informações e dados afetos à segurança marítima. A sistemática atualmente adotada de integrantes dessas agências atuando apenas como elementos de ligação já proporcionou uma melhoria dessa segurança marítima, porém haveria um ganho significativo na eficiência caso houvessem agentes dessas agências na condição de adidos permanentes dentro da estrutura do CISMAR, atuando e convivendo diariamente. Enquanto isso não ocorre, reuniões frequentes entre essas organizações se faz mister para a manutenção do conhecimento mútuo de doutrinas e culturas de cada organização e a discussão de lições aprendidas e melhorias na interoperabilidade.

Conforme vimos no capítulo 2, dentro dos níveis estabelecidos por Raza (2012), podemos afirmar que o CISMAR atua no nível de Coordenação Interagências, onde vemos que as atividades de uma agência levam em consideração as atividades das outras para o atingimento de um propósito, havendo esse espaço para se avançar, atuando de forma permanente dentro do Centro.

Dentro da dinâmica vista anteriormente do mercado das drogas, percebe-se que os

desafios do Estado Brasileiro são enormes, despontando em duas frentes. A entrada de drogas no país, onde deve ser combatida ao longo dos dezessete mil quilômetros de fronteira, e a sua saída para abastecer mercados internacionais, atuando nos aeroportos, portos e mar.

Em ambas as frentes, a atuação das Forças Armadas, especialmente a Marinha do Brasil, em uma dinâmica interagência, se mostra bastante evidente. Para combater a entrada de drogas, a MB possui a capacidade de permanecer atuando por longos períodos nos rios, nas adjacências das fronteiras, atuando em ações de patrulhamento ou em apoio à outras agências. Quanto à saída de drogas, a forma mais eficiente de repressão seria a atuação ainda nos portos, visto a dificuldade de atuação na imensidão do oceano.

A MB pode contribuir ainda proporcionando uma Consciência Situacional Marítima, monitorando e acompanhando o tráfego marítimo de interesse. Nesse contexto, a gestão da informação se faz crucial. Aqui se insere o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), um sistema projetado com o objetivo de monitorar e controlar as áreas de interesse estratégico brasileiras, de forma integrada entre os seus sistemas, fornecendo uma capacidade de responder rapidamente a ameaças ou ilegalidades (FIG. 5). Atrelado ao conceito internacional de segurança marítima e com vista à proteção do litoral brasileiro, o referido Sistema prevê o gerenciamento de atividades ligadas ao mar, relacionadas ao monitoramento, vigilância, prevenção de poluição, recursos naturais, entre outras (BRASIL, 2020b).

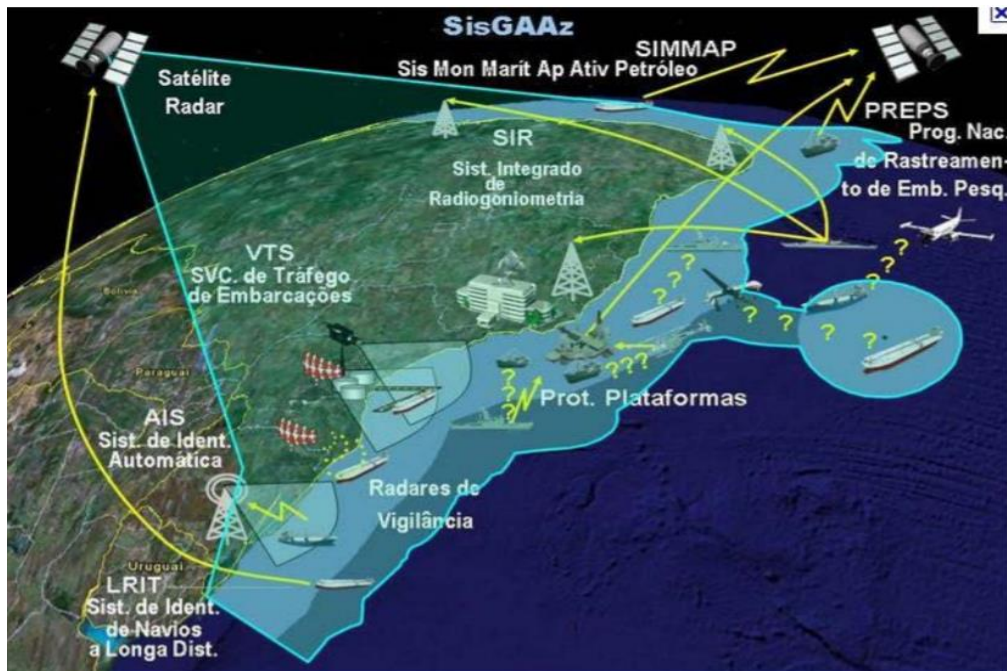


FIGURA 6 – Concepção do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)
Fonte: BRASIL, 2020b.

Ainda em fase de desenvolvimento, deverá ser uma excelente ferramenta de integração entre os agentes civis e militares do Estado, visando a “[...]efetiva compreensão de tudo que está associado com o meio marinho que pode causar impacto na defesa, na economia e no meio ambiente nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB).” (BRASIL, 2020b, p. 48), conferindo profundidade no combate ao narcotráfico.

A junção das capacidade de permanência e alcance das Forças Armadas, aliados à integração com a inteligência dos órgãos de segurança pública, proporcionam um maior grau de eficiência, eficácia e efetividade das ações do Estado na repressão ao narcotráfico.

As ações de repressão ao narcotráfico tendem a se prolongar no tempo, com prevalência de combates em terrenos com grande presença de civis. Assim, se faz necessário o envolvimento de todas as capacidades que os governos dispõem, seja na sua prevenção ou no gerenciamento de crises. Essas características e desafios impõem a participação de órgãos militares e civis, tornando imprescindível a colaboração interagências para se atingir o êxito.

5 CONCLUSÃO

O propósito desse trabalho era analisar a efetividade das ações do Estado brasileiro no ambiente interagências para o combate ao narcotráfico, envolvendo a integração da Marinha do Brasil e de órgãos de Segurança Pública, especialmente a Polícia Federal, examinando as estruturas organizacionais existentes, os aspectos legais em vigor e as doutrinas adotadas.

No capítulo dois foram apresentados os preceitos teóricos do Dr. Salvador Raza e aspectos pontuais da Teoria das Organizações, afetos à dinâmica interagência. Viu-se que as organizações governamentais necessitam remodelar constantemente a sua relação com as comunidades a que pertencem, visto que as mesmas estão em um contínuo processo de transformação. Assim, a elaboração de políticas e ações cooperativas e colaborativas entre as diversas agências governamentais se apresenta como a melhor maneira de conformizar esforços de culturas organizacionais distintas, atingindo maiores graus de eficiência, eficácia e efetividade, com menores custos, na busca do atingimento de objetivos comuns.

Descreveu-se também os diversos níveis doutrinários de interação interagência que orientam o emprego da MB na repressão a ilícitos e a estruturação que permite um amparo legal para que o Estado brasileiro possa contrapor-se ao narcotráfico. Notou-se que há um arcabouço legal que fornece os fundamentos e os instrumentos jurídicos para a atuação de forma integrada dos diferentes níveis organizacionais governamentais, tanto no combate ao narcotráfico quanto na proteção das fronteiras. Viu-se que os delitos transfronteiriços demandam uma intensa atuação da esfera federal para a sua repressão e que, apesar de caber à PF as ações de prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, a mesma não possui uma estrutura suficiente que lhe permita atuar na imensidão do país, sendo necessária cada vez mais a participação das Forças Armadas e exigindo ainda o apoio da MB para a atuação além do mar territorial.

No terceiro capítulo analisou-se os impactos do narcotráfico na sociedade e a estreita relação entre a questão das drogas, a violência e a criminalidade. Constatou-se que a implantação de estratégias preventivas de combate ao narcotráfico reside no entendimento das variáveis que influenciam os indivíduos a se envolverem com atividades criminosas. Analisando o histórico da questão das drogas no Brasil e no mundo, observou-se o crescimento exponencial da quantidade de substâncias de uso ilícito difundidas mundialmente nos últimos 30 anos.

Contemplou-se uma abordagem econômica das drogas, onde se destacou os enormes lucros advindos do narcotráfico, que por sua vez geram um perigoso ciclo vicioso ao financiar inúmeras outras atividades criminosas, tornando essas organizações cada vez mais poderosas. Notou-se os vínculos desses grupos criminosos a bancos e empresas em dificuldades financeiras, necessários para dissimular a origem ilegal dos recursos provenientes do crime, bem como a associação a líderes de Estado corruptos, necessários para o favorecimento e facilitação de suas atividades criminosas.

Verificou-se que a expansão do mercado global de drogas tem sido impulsionado por fatores como globalização, crescimento populacional, urbanização, interseção entre mercados legais e ilegais e o aumento crescente da utilização e criação de substâncias precursoras, afetando a prosperidade social e a estabilidade dos Estados. Viu-se que o narcotráfico por via marítima se apresenta como uma grande ameaça à segurança marítima, sendo fundamental, para que se alcance uma Boa Ordem no Mar, o estabelecimento de uma Consciência Situacional Marítima dessa área e uma constante colaboração e compartilhamento de informações entre marinhas e agências de repressão, somando esforço, otimizando recursos e compartilhando soluções para os problemas comuns.

No capítulo quatro percebeu-se a evolução do crime organizado, existindo atualmente grupos criminosos transnacionais, que difundem bens e serviços ilícitos em escala

internacional, em íntima relação com grupos terroristas. Atentou-se que o Brasil faz fronteira com os três maiores produtores de cocaína do mundo e que grande parte das drogas que circulam pelo seu território tem origem em outro Estado. Assim, ficou inegável a necessidade de uma proteção das fronteiras em um grau elevado, coibindo os crimes transfronteiros. Avistou-se que a criação do PPIF proporcionou uma maior legitimidade para a atuação das Forças Armadas e outros órgãos governamentais na repressão de delitos transfronteiriços e elevou de forma considerável a sua área de atuação, ao incluir as fronteiras marítimas e os portos nas áreas a serem alcançadas.

Percebeu-se que, diante das conexões entre as organizações criminosas atingindo níveis globais, faz-se necessário ações robustas do Estado para a sua desarticulação, como as colaborações interagências centradas em técnicas de inteligência, e que diversas ações vêm sendo adotadas pelas instituições brasileiras no sentido de ampliar as parcerias visando o compartilhamento de informações de interesse.

Conclui-se que a MB, sendo a Autoridade Marítima, é a instituição mais apropriada para coordenar a integração das agências envolvidas na solução de assuntos afetos à segurança marítima, tendo o CISMAR a tarefa de estabelecer uma Consciência Situacional Marítima, acompanhando o tráfego marítimo de interesse, em qualquer lugar do mundo, e atuando permanentemente com todos os elementos do Poder Marítimo de interesse da MB, nacionais ou internacionais. Avistou-se que a sua criação permitiu um aumento da segurança marítima nas Águas Jurisdicionais Brasileiras, ao proporcionar uma maior sinergia no relacionamento entre as agências garantidoras da Boa Ordem do Mar, se beneficiando ainda da capilaridade da Marinha do Brasil.

Apresentou-se a importância da prontificação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, que permitirá uma maior integração entre os agentes civis e militares do Estado, promovendo um melhor gerenciamento das atividades ligadas ao mar e um incremento

do monitoramento e controle das áreas de interesse estratégico do Brasil, conferindo assim profundidade no combate ao narcotráfico.

Por fim, compreendeu-se que a dinâmica interagência assenta a melhor perspectiva de solução de crises transfronteiriças, se fazendo a pedra angular do atual cenário de Segurança e Defesa, permitindo ações sinérgicas de todos os campos do Poder Nacional, com forças militares e agências civis combinando esforços e compartilhando metas.

No entanto, percebeu-se oportunidades de ampliar a efetividade das operações interagências brasileiras. Assim, sugere-se como linha de pesquisa a conveniência da criação de Centros Regionais de Segurança Marítima permanentes, permitindo um melhor relacionamento com as agências governamentais regionais e em oposição à realização de operações de caráter episódico, como a Ágata.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO NETO, J. C. A.; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. *Modelo brasileiro do ambiente interagências para operações na fronteira*. Niterói: Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74656/42064>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Decreto n. 154 de 26 de junho de 1991. *Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*. Presidência da República, Brasília, DF, 26 jun. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. Decreto n. 7.179 de 20 de maio de 2010. *Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria o seu Comitê Gestor, e dá outras providências*. Presidência da República, Brasília, DF, 20 mai. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7179.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. Decreto n. 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*. Presidência da República, Brasília, DF, 16 nov. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. Decreto n. 9.761 de 11 de abril de 2019. *Aprova a Política Nacional sobre Drogas*. Presidência da República, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm>. Acesso em: 15 jul. 2021.

_____. Instrução Normativa n. 013/2005-DG/DPF de 15 de junho de 2005. *Define as competências específicas das unidades centrais e descentralizadas do Departamento de Polícia Federal e as atribuições de seus dirigentes*. Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília, DF, 15 jun. 2005. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/in-13.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. Lei n. 9.613 de 3 de março de 1998. *Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências*. Presidência da República, Brasília, DF, 3 mar. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613compilado.htm>. Acesso em: 21 jul. 2021.

_____. Lei n. 11.343 de 23 de agosto de 2006. *Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas*. Presidência da República, Brasília, DF, 23 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm>. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. Lei Complementar n. 97 de 9 de junho de 1999. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*. Presidência da República, Brasília, DF, 9 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Encaminhada para aprovação pelo Congresso Nacional, Brasília, DF, 22 jul. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

_____. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília: MD, 2020b.

_____. Ministério da Defesa. *MD33-M-12: Operações Interagências*. 2. ed. Brasília, DF: MD, 2017. 41 p.

_____. Ministério da Defesa. *MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas*. 5. ed. Brasília, DF: MD, 2015. 292 p.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Fundamentos para Repressão ao Narcotráfico e ao Crime Organizado: Introdução*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), 2021a. 67 p.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Fundamentos para Repressão ao Narcotráfico e ao Crime Organizado: Economia das Drogas, Dinâmica do Narcotráfico e Crimes Conexos*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), 2021b. 91 p.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Livreto Informativo sobre Drogas Psicotrópicas*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Políticas sobre as Drogas (SENAD), 2004. 62 p.

COELHO, Sandra Cristina Rodrigues. *Hezbollah e Hamas: Estudo comparativo entre duas organizações terroristas islâmicas*. 2016. 133 f. Dissertação (Mestrado em Estratégia) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal, 2016.

DA SILVA, R. P. R. *As relações Internacionais no Século XXI: A cooperação internacional no combate ao narcotráfico por via marítima no Cone Sul e os desafios ao Poder Naval brasileiro*. 2017. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Política e Estratégia Marítimas). Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Defesa. *Joint Publication 3-08 - Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations*. Departamento de Defesa, Washington. 1996.

_____. Departamento de Defesa. *Joint Publication 3-08 - Interorganizational Coordination During Joint Operations*. Washington. Departamento de Defesa, Washington. 2011.

_____. Departamento de Defesa. *Joint Publication 3-08 - Interorganizacion Cooperation*. Departamento de Defesa, Washington. 2016.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Estado-Maior do Exército. *EB70-MC-10.248: Manual de Campanha de Operações em Ambiente Interagências*. 2. ed. Brasília, DF: EB, 2020.

FARIA, J. A. P. M. de. *A consciência situacional marítima (CSM) e a Marinha do Brasil*. Rio de Janeiro: Revista da Escola de Guerra Naval, v. 18, n. 1, p. 213-229, jan./jun. 2012.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1994. 144 p.

FIGUEIREDO, Safira Maria de. *Operação Ágata: O Poder de Polícia das Forças Armadas*. Corumbá: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. 2017. 98p.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER-DF. *Conceitos de Mercado*. Brasília, DF. 2010. Disponível em: <<https://www.ufrb.edu.br/proext/images/conceitosmercado.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

INSIGHT CRIME. *GameChangers 2019: los 10 principales grupos criminales de Latinoamérica*. 2020. Disponível em: <<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/gamechangers-2019-los-10-principales-grupos-criminales-de-latinoamerica>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

MALAFAIA, Guilherme Lopes. *Operação Interagências: um novo conceito de operação para o CISMAR*. 2019. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Política e Estratégia Marítimas). Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019.

MARINHA DO BRASIL. Comando de Operações Navais. Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR). *Boletim de Ordens e Notícias (BONO)*, n. 925. Rio de Janeiro: Diretoria de Comunicações e Tecnologia da Informação da Marinha - DCTIM, 2018. 1 p.

_____. Comando de Operações Navais. Portaria n. 32/2019 de 12 de março de 2019. *Regulamento do Centro Integrado de Segurança Marítima*. Rio de Janeiro: ComOpNav, 2019. 5 p.

_____. Estado-Maior da Armada. *EMA-305: Doutrina Militar Naval*. Brasília, DF: EMA, 2017.

_____. Estado-Maior da Armada. Portaria n. 80/2019 de 27 de março de 2019. *Regulamento do Comando de Operações Navais*. Brasília, DF: EMA, 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Conferência especial sobre segurança: projeto de declaração sobre segurança nas Américas*. Cidade do México, México, 28 out. 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/decl_security_pt.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

PARKER, M. *Postmodern organization or postmodern organizational theory*. *Organization Studies* 13(1). Disponível em: <<http://oss.sagepub.com/content/13/1/001.short>>. Acesso em

05 jul. 2021.

POTTER, G. W. *Transnational Organized Crime*. In: GREENE, J. R. *The Encyclopedia of Police Science*. 3. ed. New York: Routledge, 2007.

RAVE. In: DICIONÁRIO Online de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/rave/>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

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

REVISTA MÉDICA. *Opióides e opiáceos: ação similar, mas estrutura e testes diagnósticos diferentes*. 1. ed. 2006. Disponível em: <<https://www.fleury.com.br/medico/artigos-cientificos/opioides-e-opiaceos-acao-similar-mas-estrutura-e-testes-diagnosticos-diferentes-revista-medica-ed-1-2006>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SAPORI, L. F. *Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil*. São Paulo: Revista Brasileira de Segurança de Pública, vol. 10, suplemento especial, fev./mar. 2016. Disponível em: <<http://saporiconsultoria.com.br/artigos/como-implantar-o-ciclo-completo-de-policia-nobrasil/>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SIBEL Edmond Quotes. In: AZ QUOTES, 2020. Disponível em: <https://www.azquotes.com/author/30994-Sibel_Edmonds>. Acesso em: 22 jul. 2021.

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

ALMEIDA, Thiago Montilla Tavares de. *Operação Interações no Combate ao Narcotráfico: Contribuições possíveis da Marinha do Brasil no cenário nacional*. 2018. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores). Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2018.

TILL, Geoffrey. *Seapower: A guide for the Twenty-First Century*. Nova Iorque: Routledge. 2013. 412 p.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. *Drug trafficking*. 2010. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

_____. *World Drug Report*. 2020. Disponível em: <<https://wdr.unodc.org/wdr2020/index.html>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

WARMINGTON, P. et.al. *Interagency Collaboration: a review of the literature*. Reino Unido, 2004. Disponível em: <http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021

WREN, Daniel A. *The history of management thought*. 5th ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2005.

YONAH, A.; DANTAS, G. de L. *Brazil: The next target?* Washington: The Washington Times, 2005. Disponível em: <<https://www.washingtontimes.com/news/2005/sep/18/20050918-102751-7704r>>. Acesso em: 21 jul. 2021.