

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC GABRIEL PAREDES FONTES

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS ENVOLVENDO MEIOS NAVAIS:

uma atuação colaborativa

Rio de Janeiro

2022

CC GABRIEL PAREDES FONTES

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS ENVOLVENDO MEIOS NAVAIS:

uma atuação colaborativa

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

Orientador: CMG (RM1) Daniel Daher Rodrigues

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2022

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Sílvio e Ana pela dedicação e carinho, ao longo dos anos, que moldaram meu caráter e servem de inigualável referência na criação dos seus queridos netos.

À minha família, em especial, minha esposa Bárbara e meus filhos Ana Beatriz e Arthur, agradeço o incentivo, apoio e suporte necessários para que esta pesquisa pudesse ser realizada, na busca de um futuro melhor para nossa família.

Ao meu orientador, CMG (RM1) Daher, pela orientação segura, entusiasmo com o tema, paciência e pela oportunidade de transmitir seus conhecimentos.

## RESUMO

O propósito deste trabalho será analisar a atuação do governo brasileiro, doutrinas e boas práticas internacionais de cooperação interorganizacional, verificando sua aderência à realidade brasileira, em operações interagência envolvendo meios navais, para a prevenção e repressão de ilícitos no mar, com ênfase no narcotráfico. A pesquisa será limitada a práticas que sejam viáveis de implementação nas Águas Jurisdicionais Brasileiras e entorno estratégico, e que não se mostrem obsoletas pelo surgimento de novas tecnologias ou doutrinas, ficando, assim, limitada à moldura temporal de uma década (2011-2021). Adotou-se uma metodologia qualitativa exploratória, com a expectativa de revelar pontos de aderência à realidade nacional, que possam ser empregados na evolução da atuação do governo, da legislação e da doutrina em vigor no Ministério da Defesa. Sua relevância torna-se evidente face ao importante papel das Forças Armadas na cooperação para gestão dos recursos nacionais, na preservação dos interesses do país e na demanda, cada vez maior, do emprego de suas capacidades em atividades de imposição da lei, em coordenação com outras agências. Foram apresentadas, como boas práticas internacionais, a necessidade de o governo atuar “como um todo”, exigindo, para isso, uma abordagem interagências em nível nacional, integração regional e marinhas atuando em atividades de emprego limitado da força e os três fundamentos (objetivos comuns, entendimento comum e unidade de esforço) essenciais a uma eficiente coordenação. Ainda foram identificadas, no Brasil, as políticas e orientações estratégicas, os atores e suas responsabilidades, as principais operações interagências, doutrina e capacitação, concluindo-se que deve ser formulada uma PNF; que a MB possui amparo legal para implementar e fiscalizar a legislação brasileira (criminal e administrativa); que a Operação Ágata evolui sua dinâmica, após a criação do PPIF, mas enfrenta obstáculos no tangente à unidade de esforço e modelo de atuação coordenada; que a atual doutrina do MD possui fragilidades; que o COMPAAz contribui substancialmente para a Consciência Situacional Marítima, atua como centralizador de dados, com grande capilaridade nacional, além de ter estabelecido elementos de ligação com outras agências, sendo um dos principais responsáveis pelos resultados expressivos da MB, em operações interagências envolvendo meios navais; e que diversas são as oportunidades de melhoria na atuação colaborativa do governo que permitirão o emprego eficiente dos meios navais, em operações interagência, promovendo a repressão aos ilícitos no mar.

Palavras-chave: Operações interagências. Marinha do Brasil. Faixa de fronteira. Programa de Proteção Integrado de Fronteiras.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 1 – Associação dos objetivos nacionais, estratégias e ações de defesa .....	44
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN –	Agência Brasileira de Inteligência
AED –	Ação Estratégica de Defesa
AJB –	Águas Jurisdicionais Brasileiras
CCOPI –	Curso de Coordenação e Planejamento Interagências
CCRP –	Programa de Pesquisa de Comando e Controle
CDIF –	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CEPPIF –	Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
CISMAR –	Centro Integrado de Segurança Marítima
CLSM-F –	Centros Locais de Segurança Marítima/Fluvial
CNUDM –	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
COC –	Centro de Operações Conjuntas
COMCONTRAM –	Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo
ComOpNav –	Comando de Operações Navais
COMPAAz –	Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul
CRFB –	Constituição da República Federativa do Brasil
CRSM-F –	Centro Regional de Segurança Marítima/Fluvial
CSM –	Consciência Situacional Marítima
DOD –	<i>Department of Defense</i>
ED –	Estratégia de Defesa
EGN –	Escola de Guerra Naval
EMCFA –	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END –	Estratégia Nacional de Defesa

ENF –	Estratégia Nacional de Fronteiras
EUA –	Estados Unidos da América
FA –	Forças Armadas
FBN –	<i>Federal Bureau of Narcotics</i>
GGIF –	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira
GSI-PR –	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBAMA –	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio –	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICS –	Sistema de Comando de Incidente
IN –	Inspeção Naval
INN –	Pesca ilegal, não declarada e não regulamentada
MAPA –	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MB –	Marinha do Brasil
MD –	Ministério da Defesa
MMA –	Ministério do Meio Ambiente
MRE –	Ministério das Relações Exteriores
NIMS –	<i>National Incident Management System</i>
NPF –	<i>National Planning Frameworks</i>
NRF –	<i>National Response Framework</i>
NSC –	<i>National Security Council</i>
NSS –	<i>National Security Strategy</i>
OND –	Objetivo Nacional de Defesa
ONU –	Organização das Nações Unidas

OSP –	Órgãos de Segurança Pública
PATNAV –	Patrulha Naval
PC –	Polícia Civil
PCPI –	Programa de Capacitação em Planejamento Interagências
PEF –	Plano Estratégico de Fronteira
PEM –	Plano Estratégico da Marinha
PF –	Polícia Federal
PFF –	Polícia Ferroviária Federal
PM –	Polícia Militar
PND –	Política Nacional de Defesa
PNDR –	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNF –	Política Nacional de Fronteiras
PPIF –	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PRF –	Polícia Rodoviária Federal
Sisbin –	Sistema Brasileiro de Inteligência
SisGAAz –	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISNC <sup>2</sup> –	Sistema Naval de Comando e Controle
TCU –	Tribunal de Contas da União
WOG –	<i>Whole-of-government</i>
ZEE –	Zona Econômica Exclusiva



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>BOAS PRÁTICAS E FUNDAMENTOS PARA A COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL .....</b>	<b>13</b>
2.1	APLICAÇÃO DO PODER NACIONAL .....	13
2.2	FUNDAMENTOS DA COORDENAÇÃO.....	14
2.3	CONSTRUÇÃO DE UM ENTENDIMENTO COMUM PARA O COMANDO E COORDENAÇÃO DAS OPERAÇÕES .....	17
2.4	FORÇA-TAREFA CONJUNTA INTERAGÊNCIA (JIATF) .....	21
<b>3</b>	<b>BRASIL E AS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS .....</b>	<b>25</b>
3.1	INTEGRAÇÃO DO GOVERNO .....	26
3.2	ATORES NACIONAIS NA REPRESSÃO DE ILÍCITOS NO MAR .....	29
3.2.1	Poder de Polícia da Marinha do Brasil .....	31
3.3	OPERAÇÃO ÁGATA E OS PLANOS DE FRONTEIRA.....	32
3.4	DOCTRINA E CAPACITAÇÃO.....	34
3.5	COMANDO DE OPERAÇÕES MARÍTIMAS E PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA AZUL (COMPAAZ) .....	37
<b>4</b>	<b>APRIMORAMENTO DAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO BRASIL .....</b>	<b>41</b>
4.1	ATUAÇÃO DO GOVERNO. ....	41
4.1.1	O Longo Caminho até a Estratégia Nacional de Fronteiras. ....	41
4.1.2	Orientações ao Setor de Defesa .....	43
4.2	LEGISLAÇÃO .....	45
4.3	DOCTRINA.....	47
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>51</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A vastidão dos oceanos é proporcional às riquezas que ele guarda. A Marinha do Brasil (MB), há muito, entendeu a importância estratégica dos espaços marítimos nacionais e a imperiosa necessidade de proteger suas riquezas, criando o termo “Amazônia Azul” para chamar a atenção da sociedade brasileira sobre suas potencialidades da região. Esses recursos estão sendo degradados ao longo dos séculos e iniciativas como a “Década do Oceano” (2021-2030)<sup>1</sup>, implementada pela Organização das Nações Unidas (ONU), nos alertam que isso ocorre em escala global.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) estabeleceu regimes jurídicos aplicáveis aos espaços marítimos, critérios para o seu estabelecimento e direitos e deveres dos estados. Cabe, portanto, uma integração dos órgãos e agências do governo, não só para a aplicação da legislação nacional, mas também para garantia dos interesses do Brasil nesses espaços.

Diversas são as ameaças aos interesses nacionais, sob o ponto de vista econômico, na Zona Econômica Exclusiva<sup>2</sup> (ZEE), tais como a pesca predatória, sobrepesca e pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN), que sozinha custa entre dez e vinte bilhões de dólares a economia global<sup>3</sup>, o que é agravado pela presença de embarcações estrangeiras, haja vista a escassez de recursos pesqueiros (em seus espaços) ou sua insuficiência para atender a necessidade proteica de sua população, levando, estas, a realizarem pesca no limite da ZEE brasileira, e, por vezes, infringem esse limite, desrespeitando, assim, a convenção na

---

<sup>1</sup> Iniciativa que objetiva conscientizar a população sobre a importância dos oceanos e mobilizar atores (públicos e privados) em ações sustentáveis.

<sup>2</sup> Zona Econômica Exclusiva: zona situada além do mar territorial e a este adjacente, na qual o Estado costeiro tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos.

<sup>3</sup> EUA, 2015, p.15.

busca de seus interesses econômicos. Tais práticas ameaçam a sustentabilidade e estão associadas a danos econômicos, ambientais e sociais que se agravam ao longo do tempo.

Ainda estão presentes, nos nossos espaços marítimos, o tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas. Essa atividade possui vínculos com outras atividades ilícitas que podem ameaçar a estabilidade, segurança e soberania do estado, sendo exigido um esforço de cooperação em nível nacional e internacional. Como parte do esforço internacional, o Brasil promulgou, em 1991, a “Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas<sup>4</sup>”.

Os ilícitos apresentados acima são exemplos do complexo cenário que se apresenta, em que, para reprimi-los, faz-se necessária a atuação de diversos Órgãos do Estado, em cooperação, e a aplicação de leis nacionais e acordos internacionais. Em 2021 três operações envolvendo meios da MB, em apoio a Polícia Federal (PF), interceptaram embarcações nacionais e estrangeiras, resultando na apreensão de 4,9 toneladas de haxixe e 2,2 toneladas de cocaína<sup>5</sup> e, em abril 2022, foram apreendidos 945kg de cocaína<sup>6</sup>. Todas essas operações possuem como características comuns: participação de agências internacionais (inteligência), atuação de agentes da PF e militares; e capacidade única da MB de interceptar embarcações a grandes distâncias da costa.

Nesse contexto a MB, por suas capacidades e atribuições subsidiárias

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> De acordo com o sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/09/pf-e-marinha-apreendem-mais-de-meia-toneladade-haxixe-a-180-km-de-fernando-de-noronha#:~:text=PF%20e%20Marinha%20apreendem%20mais,de%20Noronha%20%E2%80%94%20Portugu%C3%AAs%20>>. Acesso em 09 maio 2022.

<sup>6</sup> De acordo com o sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2022/04/pf-apreende-grande-quantidade-de-cocainaem-praia-de-sete-pessoas-alto-mar>>. Acesso em 09 maio 2022.

particulares<sup>7</sup>, tem sido chamada a atuar, cada vez mais, em operações interagências. Assim sendo, o propósito deste trabalho será analisar a atuação do governo, doutrinas e boas práticas internacionais de cooperação interorganizacional, verificando sua aderência à realidade brasileira, em operações interagências envolvendo meios navais, para a prevenção e repressão de ilícitos no mar, com ênfase em narcotráfico. A pesquisa será limitada a práticas que sejam viáveis de implementação nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)<sup>8</sup> e entorno estratégico<sup>9</sup>, e que não se mostrem obsoletas pelo surgimento de novas tecnologias ou doutrinas, ficando, assim, limitada à moldura temporal de uma década (2011-2021).

A relevância desta pesquisa torna-se evidente face ao importante papel das Forças Armadas (FA) na cooperação para gestão dos recursos nacionais, na preservação dos interesses do país e na demanda, cada vez maior, do emprego de suas capacidades em atividades de imposição da lei, em coordenação com outras agências.

Desse modo, este estudo adotará uma metodologia qualitativa exploratória, com a expectativa de revelar pontos de aderência à realidade nacional, que possam ser empregados na evolução da atuação do governo, da legislação e da doutrina em vigor no Ministério da Defesa (MD).

A pesquisa será apresentada em quatro capítulos, além desta introdução. No segundo capítulo, serão apresentados boas práticas e doutrinas internacionais em operações interorganizacionais, com ênfase na doutrina estadunidense e enriquecida, entre outros, por

---

<sup>7</sup> As atribuições subsidiárias particulares da MB estão previstas no Art. 17. da lei Complementar Nº 97, de 9 de junho 1999, cabendo a MB, dentre outras: 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.

<sup>8</sup> No entendimento da MB, exaurido na Instrução Normativa nº 1/MB/MD de 7 de junho de 2011, as AJB “compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não-vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional” (BRASIL, 2011, p.1).

<sup>9</sup> O entorno estratégico, previsto na Política Nacional de Defesa (PND), encaminhada para aprovação, inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica.

autores do Programa de Pesquisa de Comando e Controle (CCRP) do *Department of Defense* (DOD) dos Estados Unidos da América (EUA).

No capítulo três, será apresentado o ordenamento nacional, permitindo identificar as políticas e orientações estratégicas para o MD (referente a operações interagências); atores nacionais que atuam no combate aos ilícitos no mar e suas responsabilidades; doutrina e capacitação, principais operações interagências no Brasil e o Centro de Segurança Marítima brasileiro.

No capítulo quatro, serão confrontadas as boas práticas apontadas pela pesquisa explanatória, com a realidade nacional, na expectativa de revelar pontos que possam ser empregados na evolução da atuação do governo, nossa legislação e doutrina.

Por fim, no capítulo cinco, serão apresentadas as conclusões da pesquisa.

## 2 BOAS PRÁTICAS E FUNDAMENTOS PARA A COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL

Como forma de atingir o propósito estabelecido, serão apresentadas, no corrente capítulo, boas práticas internacionais, com ênfase na doutrina estadunidense de cooperação interorganizacional, aprovada em 2017, que provê aos EUA orientações para coordenar operações militares com os departamentos e agências do governo. Ela teve seus fundamentos teóricos testados de forma exitosa, com destaque para Força-Tarefa sediada em Key West (Flórida), sendo, por tal motivo, dada ênfase aos seus princípios, os quais serão apresentados nas seções abaixo, enriquecidos, dentre outros, por autores que participam do CCRP.

O CCRP busca aproveitar ao máximo as oportunidades oferecidas pelas tecnologias emergentes, em um amplo programa de pesquisa, incluindo a teoria de comando e controle e conceitos operacionais associados, que nos permitem melhorar a eficácia e eficiência das missões atribuídas.

O capítulo foi dividido em quatro seções: a primeira abordará a integração do governo na aplicação do Poder Nacional, a segunda explicitará os fundamentos da coordenação interagências, a terceira nos auxiliará na construção de um entendimento comum no ambiente interagências. A quarta e última nos trará lições aprendidas e práticas de uma força-tarefa bem-sucedida e reconhecida internacionalmente.

### 2.1 APLICAÇÃO DO PODER NACIONAL

A aplicação do Poder Nacional<sup>10</sup> envolve o esforço cooperativo de vários departamentos e agências governamentais. Esse compromisso, com a cooperação, promove

---

<sup>10</sup> No Brasil, o Poder Nacional é definido como a “capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, em conformidade com a vontade nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica” (BRASIL, 2017a, p. A-26).

uma “consciência situacional<sup>11</sup>” comum, além do compartilhamento de informações e recursos críticos (EUA, 2017). Esse princípio coaduna com a visão de Till (2013) que “para a manutenção da boa ordem no mar os envolvidos precisam desenvolver uma abordagem cada vez mais integrada para a gestão dos oceanos; devem pensar, falar, planejar e operar juntos”<sup>12</sup> ratificando, assim, a necessidade de o governo atuar “como um todo<sup>13</sup>”. Till (2013) ainda defende que a gestão dos oceanos e a defesa da boa ordem no mar, geralmente, exigirão: uma abordagem interagências em nível nacional, integração regional e marinhas atuando em atividades de emprego limitado da força<sup>14</sup>.

Para essa atuação integrada, faz-se necessário o emprego da unidade de esforço, um dos três fundamentos da coordenação interagência, que serão abordados a seguir.

## 2.2 FUNDAMENTOS DA COORDENAÇÃO

Como apontado por Vego (2009), “um dos problemas mais críticos e difíceis de resolver é uma eficiente coordenação interagências<sup>15</sup>”. Como forma de superar esse desafio, a doutrina de operações estadunidense estabelece três fundamentos para a coordenação. O primeiro deles é o estabelecimento de **objetivos comuns**, visando alcançar a unidade de esforço, por meio da coordenação entre os atores. Tal princípio, dada sua importância, também está presente em outras doutrinas que envolvem atores civis e militares, tal como a

---

<sup>11</sup> A consciência situacional é a “percepção precisa dos fatores e condições que afetam a execução da tarefa durante um período determinado, permitindo ou proporcionando ao seu decisor, estar ciente do que se passa ao seu redor e assim ter condições de focar o pensamento à frente do objetivo. É a perfeita sintonia entre a situação percebida e a situação real” (BRASIL, 2017a, p. A-7).

<sup>12</sup> No original: “The naval and civilian agencies that seek to maintain good order at sea need to develop an increasingly integrated approach to oceans management; they must think, talk, plan and operate together” (TILL, 2013, p.298).

<sup>13</sup> A abordagem “*whole-of-government*” (WOG) envolve a integração dos esforços do governo por meio de planejamento interagências (EUA, 2017) e que segundo Christensen (2007), permite uma resposta holística e integrada do governo.

<sup>14</sup> As atividades de emprego limitado da força “são aquelas em que a Marinha do Brasil (MB) exercerá o poder de polícia para impor a lei ou um mandato internacional, do qual o País tenha assumido obrigação, determinada por organização intergovernamental” (BRASIL, 2017a, p. 4-1).

<sup>15</sup> No original: “One of the most critical yet most difficult problems to resolve satisfactorily in planning and executing a campaign or major operation is ensuring smooth and effective interagency coordination” (VEGO, 2009, p.IX-72).

da ONU para a coordenação civil-militar em ações humanitárias<sup>16</sup>.

O segundo é o **entendimento comum**, que permite aproveitar as capacidades de organizações externas, fornecer capacidades (ou capacidades adicionais) a essas organizações e evitar interferência mútua (EUA, 2017). Ao identificar os recursos de cada participante podemos, ainda, reduzir a duplicação de esforços (VEGO, 2009) e identificar oportunidades de cooperação. Para que isso ocorra, devem ser fornecidas informações consistentes e coerentes que permitam sincronizar esforços. O envolvimento de todos os níveis ajuda a garantir que a coordenação seja sincronizada e coesa. O estabelecimento de pontos de contato é primordial nessa cooperação (EUA,2017).

O terceiro e último fundamento para a coordenação é a **unidade de esforço**, definida na doutrina estadunidense como o produto de uma ação unificada<sup>17</sup> bem-sucedida, exigindo coordenação e cooperação para atingimento de objetivos comuns (mesmo que os participantes não sejam parte do mesmo comando ou organização). Rensing (2003) nos relembra que a unidade de esforço depende de todos os níveis da organização.

No tocante à unidade de esforço, faz-se necessário destacar que quando os departamentos e agências não se coordenam, podem ocorrer interpretações diferentes das orientações políticas, sendo estabelecidas prioridades e estratégias que não cooperam entre si, para alcançar os objetivos nacionais. A cooperação, portanto, deve buscar encontrar metas, objetivos ou princípios comuns, definir as condições para uma ação unificada (por meio de planejamento e preparação) e alavancar recursos (durante sua execução) para unidade de esforço (EUA, 2017).

---

<sup>16</sup> Disponível em: <<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Guide%20for%20the%20Military%20v2.pdf>>. Acesso em 09 maio de 2022.

<sup>17</sup> Ação Unificada é a “sincronização, coordenação e (ou) integração das atividades de entidades governamentais e não governamentais com operações militares para alcançar a unidade de esforço.” (EUA, 2017, p. I-3 e tradução nossa).



Para Vego (2009), a unidade de esforço é alcançada por meio da unidade de comando<sup>18</sup> ou cooperação. Especificamente, nas operações militares, a unidade de esforço é facilitada pelo estabelecimento da unidade de comando. Em operações interagências, em que o Comandante não pode controlar todos os elementos, os comandantes devem buscar cooperação e construir consenso para alcançar a unidade de esforços em direção aos objetivos da missão (EUA, 2017).

A doutrina estadunidense aponta, ainda, quatro atributos que melhoram a unidade de esforço: visão ou objetivos comuns para a missão; compreensão comum do ambiente operacional; coordenação de esforços; e capacidade de mudar de rumo, se necessário (EUA, 2017).

Para a coordenação de esforços, é necessária uma Direção Estratégica definida em documento de alto nível, que estabeleça políticas e orientações estratégicas. Alguns exemplos são: *National Security Strategy* (NSS), que orienta o desenvolvimento, integração e coordenação de todos os instrumentos do poder nacional estadunidense para atingir os objetivos de segurança nacional; *National Planning Frameworks*<sup>19</sup> (NPF) – a *National Response Framework* (NRF), é uma das cinco NPF, e apresenta os princípios orientadores que permitem que todos os envolvidos se preparem e forneçam uma resposta nacional unificada a desastres e emergências domésticas; *National Incident Management System* (NIMS); e o Plano de Comando Unificado (EUA, 2017).

---

<sup>18</sup> “A unidade de comando baseia-se na designação de autoridade a um único comandante, para dirigir e coordenar os esforços em busca de um objetivo comum.” (EUA, 2017, p. I-4 e tradução nossa).

<sup>19</sup> “NPF - define as responsabilidades dos departamentos e agências do *United States Government* - USG para prevenir, proteger, mitigar, responder e recuperar-se das ameaças e perigos que representam o maior risco.” (EUA, 2017, p. I-6 e tradução nossa).

### 2.3 CONSTRUÇÃO DE UM ENTENDIMENTO COMUM PARA O COMANDO E COORDENAÇÃO DAS OPERAÇÕES

Construir um entendimento mútuo é necessário. Apesar das diferenças filosóficas, culturais e operacionais, os decisores devem identificar as capacidades disponíveis, reunir os recursos certos e determinar a forma de trabalhar com os parceiros, promovendo, assim, uma atmosfera de cooperação que contribua para a unidade de esforços. Abaixo ressaltamos algumas considerações apresentadas na doutrina estadunidense, que devem permear o entendimento mútuo.

As organizações possuem limitações, sua capacidade de executar uma missão específica é restringida pela legislação (que só permite que ela desempenhe certas funções) e pela disponibilidade de recursos financeiros. Os recursos são distribuídos com base nas tarefas principais de uma agência, e não na execução de missões específicas. Assim, interesses individuais frequentemente impedem a cooperação entre agências (EUA, 2017). Para Munsing e Lamb (2011) a disponibilidade de recursos, de uma forma regular e em valores adequados, tem ação inversa e pode até atrair parceiros.

Uma vez identificadas as limitações e conhecidos os parceiros, as instituições devem buscar, em consenso, o estabelecimento de metas. No nível nacional, um plano estratégico estabelece as metas e as responsabilidades, e nele se busca garantir que todos compreendam claramente o que cabe a cada instituição (nas políticas nacionais). Quanto maior o número de organizações e mais diversos os objetivos, mais difícil é chegar a um consenso, e, mesmo quando metas específicas são acordadas, elas ainda podem ser interpretadas de formas diferentes pelos vários parceiros, os indivíduos interpretem através da lente da missão central de sua agência (EUA, 2017). Alberts e Hayes (2006) apontam, ainda,

como causas dessas diferentes interpretações, a influência da cultura, as características da equipe e dos indivíduos (incluindo sua experiência e características comportamentais).

Os objetivos de longo prazo, no nível nacional, moldam os objetivos de curto prazo no nível tático. Ao discutir em um ambiente interagências, é importante entender que a definição de longo e curto prazo pode variar muito entre os parceiros. Os objetivos comuns (estabelecidos) devem ser esclarecidos com uma discussão sobre a maneira de alcançá-los, com base nos papéis e responsabilidades de cada organização, suas atribuições e recursos (EUA, 2017). Para Alberts e Hayes (2006) a “determinação de papéis, responsabilidades e relacionamentos serve para habilitar, encorajar e restringir tipos específicos de comportamento”<sup>20</sup>, para abordagens interagências. Um comportamento importante que precisa ser incentivado é a colaboração.

Para Alberts et al. (2004), a colaboração envolve o compartilhamento de dados, informações, conhecimento e percepções quando se trabalha em direção a um propósito comum. Destaca, também, que a simples troca de dados e informações passivamente não são colaboração, e sim partilha. A colaboração requer uma comunicação ativa, com objetivo de criar entendimento comum (e compartilhado) da situação, aproveitando as diferentes capacidades, experiências e conhecimento, tendo, assim, um efeito sinérgico e evitando interferência mútua.

Na construção da consciência situacional, as diferentes perspectivas, capacidades, culturas e interesses podem causar conflitos sobre a melhor forma de executar uma missão. O compartilhamento de informações entre os participantes é fundamental para garantir que nenhum deles seja prejudicado por falta de consciência situacional. Com o compartilhamento,

---

<sup>20</sup> No original: “The determination of roles, responsibilities, and relationships serves to enable, encourage, and constrain specific types of behavior” (ALBERTS; HAYES, 2006, p.39).

as incertezas são reduzidas, levando a um melhor processo de tomada de decisão.

O desafio de obter consenso e criar sinergia, para uma cooperação interagências, depende das habilidades de comunicação. Esses desafios podem ser enfrentados desenvolvendo-se relacionamentos pessoais, usando elementos de ligação e tomando decisões conscientes. O elemento de ligação facilita o fluxo de informações oportunas e constrói relações de trabalho baseadas na confiança e na comunicação aberta (EUA, 2017).

A doutrina estadunidense aponta, como geradores de fortes relações e estabelecimento de um quadro de cooperação, além da comunicação, a necessidade mútua e a interdependência, uma vez que uma organização depende de outra para empregar seus recursos. Eles podem ser diversos, tais como mão de obra, logística, treinamento, comunicação etc.

No processo de tomada de decisão, os vários departamentos e agências do governo, geralmente têm políticas, procedimentos e técnicas de tomada de decisão diferentes e, às vezes, conflitantes, o que torna a ação unificada um desafio. Os militares contam com: processos de tomada de decisão estruturados e hierárquicos; planejamento detalhado; táticas, técnicas e procedimentos padronizados; e sofisticados sistemas C2<sup>21</sup> para coordenar e sincronizar operações. Departamentos e agências civis podem empregar princípios semelhantes, mas podem não ter o mesmo grau de processo estrutural, e sua estrutura organizacional é, muitas vezes, mais horizontal. Seus processos de decisão podem ser mais colaborativos e colegiais. A tomada de decisão ainda é frequentemente frustrada, nos níveis mais baixos, porque esses não possuem autoridade para falar em nome das organizações (EUA, 2017).

---

<sup>21</sup> Segundo o Glossário das Forças Armadas, o Sistema de Comando e Controle é o “conjunto de instalações, equipamentos, comunicações, doutrina, procedimentos e pessoal essenciais para o comandante planejar, dirigir e controlar as ações de sua organização para que se atinja uma determinada finalidade” (Brasil, 2015a, p. 254).

Para Alberts, Garstka e Stein (2005), a era da Informação mudou a maneira como tomamos decisões, criou um ambiente em que a tomada de decisão colaborativa pode ser empregada e todo o conceito de *loop* para comando e controle está se tornando desatualizado e precisa ser substituído por um novo conceito (de comando e controle) que reconheça a necessidade de tratar diferentes tipos de decisões de maneira diferente.

Uma compreensão dessas diferenças nos processos de tomada de decisão é crucial, iniciativas como Forças-Tarefa Conjuntas interagências ou Grupos Conjuntos de Coordenação interagências (JIACGs) melhoram o alcance e agilizam a tomada de decisões (EUA, 2017).

Outra diferença entre os militares e as agências a qual causa impactos na coordenação, é a relação de comando. As agências civis tendem a operar por meio de estruturas de coordenação e comunicação, em vez de estruturas C2<sup>22</sup>. No entanto, quando o Sistema de Comando de Incidentes (ICS) é usado, normalmente está sob uma estrutura de comando unificado. Ele é usado quando mais de uma agência tem jurisdição sobre incidentes ou quando incidentes cruzam jurisdições políticas. O ICS é um construto padronizado de gerenciamento de emergências, projetado especificamente para permitir a adoção de uma estrutura organizacional integrada que reflete a complexidade e as demandas de incidentes únicos ou múltiplos, sem ser prejudicada por limites jurisdicionais (EUA, 2017).

A coordenação encontra, ainda, outras dificuldades, tais como determinar contrapartes apropriadas e trocar informações entre elas, quando relações rotineiras não são estabelecidas. Existe, ainda, a constante rotação do pessoal e diferenças organizacionais,

---

<sup>22</sup> Estrutura de Comando e Controle é o “conjunto de centros de comando e controle, subordinados a um mesmo comandante, que contém os recursos adequados e perfeitamente configurados para o fluxo das ordens e das informações para o exercício do comando, podendo ser estabelecida em nível nacional, de teatro de operações, de comando combinado ou em nível tático” (Brasil, 2015a, p. 111).

particularmente no nível operacional.

Alberts, Garstka e Stein (2005) declaram que a era da Informação está tornando a distância menos relevante. A informação e as decisões resultantes podem viajar quase instantaneamente para os lugares onde são necessários, tornando a localização daqueles que coletam, analisam, tomam decisões e, possivelmente, aqueles que agem sobre essas decisões, em grande parte irrelevantes. Dessa forma, a capacidade de operar efetivamente no ciberespaço é primordial.

#### 2.4 FORÇA-TAREFA CONJUNTA INTERAGÊNCIA (JIATF)

Uma Força-Tarefa Conjunta é, normalmente, designada quando a missão tem um objetivo específico, limitado e requer menor controle logístico, sendo dissolvida, quando a finalidade para a qual foi criada é atingida. Uma JIATF, como a maioria das forças-tarefa, é formada para uma tarefa e propósito específicos. São organizações formais e guiadas por documentos legais que definem as funções, responsabilidades e relacionamentos dos membros (EUA, 2017).

A JIATF, estadunidense, sediada em Key West, ganhou grande destaque internacional por seu sucesso no combate ao narcotráfico. Suas ações, em cooperação com quatorze países, resultaram, em apenas um ano, na apreensão de mais de 131 toneladas de cocaína, com valor estimado de três bilhões de dólares (EUA, 2015). Ela evoluiu além das fronteiras tradicionais, tornando-se um comando interagências totalmente integrado. Enquanto a maioria das organizações conta com oficiais de ligação para representá-las, a JIATF Sul possui uma estrutura de comando integrada. O foco do comando é um Centro de Comando e Operações Conjuntas, em que as funções de inteligência e operações são fundidas em uma instalação de última geração (EUA,2017).

Sua criação remonta a necessidade vislumbrada pela alta administração dos EUA em criar uma força-tarefa perene, centralizada, dedicada ao combate ao narcotráfico e que contasse com apoio militar às agências governamentais envolvidas. O apoio militar justificasse por suas capacidades e meios (aviões e navios), que exigem vultuosos dispêndios de recursos. A Força-Tarefa foi favorecida, ainda, pela Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que permitiu uma cooperação internacional<sup>23</sup> no combate ao narcotráfico (MUNSING; LAMB, 2011).

A Estratégia Cooperativa do Poder Marítimo para o Sec. XXI (2015 - estadunidense) busca incrementar esses elementos de sucesso, fortalecendo as parcerias e as capacidades, no Hemisfério Ocidental, para o combate ao tráfico ilícito e organizações criminosas transnacionais. Os esforços de novos meios, para a Guarda Costeira, visam navios e aeronaves multimissão, incluindo os navios patrulha e a aeronaves de patrulha marítima, além da manutenção da base da Marinha, na Baía de Guantánamo, para apoiar os esforços interagências e para desenvolver a segurança e a cooperação regional.

Para Remsing (2003), a JIATF é um multiplicador de forças que usa uma estrutura organizacional única, composta por pessoal de várias agências e com um comandante comum. Para atingir essa multiplicação de forças, a doutrina estadunidense apresenta diversas ações que devem ser desenvolvidas, tais como o estabelecimento cuidadoso de canais e termos, e sua respectiva documentação, não causando, assim, confusões e contribuindo para a unidade de esforço e consciência situacional.

Os procedimentos operacionais e protocolos devem ser simples, gerais e abertos à revisão e modificação. Embora os procedimentos de cada agência possam servir de base,

---

<sup>23</sup> A Guarda Costeira dos Estados Unidos da Americana possui mais de 60 acordos bilaterais (EUA, 2015, p.17).

eles devem evoluir para apoiar a missão, e não os procedimentos individuais da agência. (EUA, 2017). Alberts, Garstka e Stein (2005) ainda nos chamam atenção para os avanços tecnológicos. Segundo eles, o poder de uma nova a tecnologia não pode ser totalmente explorado para criar vantagem, sem a coevolução simultânea da organização e da doutrina. Os militares exploraram isso, dentre outros, com o arco longo, o cano raiado, o avião, o radar e as telecomunicações. Algumas dessas tecnologias (avião, radar e telecomunicações) também tiveram aplicações comerciais significativas e percebe-se, portanto, que as tecnologias não apenas migraram da guerra para outros domínios, mas de outros domínios para a guerra e que as lições geradas no domínio inicial de aplicação mostraram-se úteis para outros domínios.

Destaca-se, ainda, que os comandantes e equivalentes (nas agências) devem possuir adequado grau de autoridade (controle operacional<sup>24</sup>) para comprometer recursos dedicados às operações e aos resultados da missão. Os comandantes de nível operacional muitas vezes não têm autoridade para comprometer recursos (EUA, 2017).

Segundo Munsing e Lamb (2011), cinco lições práticas podem explicar o sucesso da JIATF-South, que são: a determinação de uma autoridade superior (legitimidade); visão ampla e abrangente do problema (solução holística); conhecer seus parceiros e entender como as organizações diferentes trabalham; obtenção de recursos de uma forma regular e adequados; e redes de trabalho que transcendam a JIATF e busquem parcerias adicionais.

Concluída a apresentação das boas práticas internacionais, enriquecidos pelos principais pontos da doutrina estadunidense e antes de passarmos para a próxima seção, na qual discorreremos sobre as ações brasileiras no cenário considerado, citaremos a seguir

---

<sup>24</sup> O “controle operacional confere autorização a um Comandante para empregar e controlar forças, em missões ou tarefas específicas e limitadas, de modo a capacitá-lo ao cumprimento de sua missão” (Brasil, 2017a, p. 2-5).



algumas considerações parciais.

A manutenção da boa ordem no mar depende da atuação integrada do governo que deve ser estabelecida por meio de políticas que atribuam responsabilidades e definam objetivos. Deverá, portanto, ser priorizada uma abordagem interagências complementada por uma integração regional.

Três são os fundamentos (objetivos comuns, entendimento comum e unidade de esforço) que devem ser desenvolvidos para uma eficiente coordenação interagências. Os objetivos nacionais moldam os objetivos das agências, que devem ser atingidos por meio da unidade de esforço. Esta é alcançada por meio da unidade de comando (difícil de ser exercida em um ambiente interagência) ou pela cooperação.

A construção de um entendimento comum permite aproveitar as capacidades e evita a interferência mútua. Para isso, deve-se entender as diferenças entre instituições, suas limitações (por vezes financeiras ou legais) e processos de tomada de decisão. A comunicação ativa, as habilidades de comunicação, o relacionamento pessoal e elementos de ligação são facilitadores nesse processo.

Como exemplo de que a aplicação de boas práticas e fundamentos podem levar a bons resultados, a Força-Tarefa de Key West, reconhecida internacionalmente por sua eficiência, tem seu sucesso atribuído, dentre outros, a redes de trabalho que transcenderam a própria organização em busca de parceiros; o entendimento mútuo entre as organizações (conhecendo os parceiros e sua forma de trabalho); uma visão ampla e abrangente do problema; e legitimidade.

### **3 BRASIL E AS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS**

Como destacado no capítulo introdutório, em 2021 e 2022, a MB interceptou embarcações (nacionais e estrangeiras), em apoio à PF, com a participação de agências internacionais, evidenciando, assim, que a atuação do governo não está restrita à legislação e instituições nacionais.

Ao longo das últimas décadas, problemas ligados ao meio ambiente e à criminalidade, e suas soluções, tornam-se cada vez mais compartilhados, em um mundo que se encolhe, ao mesmo tempo que sua população se expande. Os crimes transnacionais emergiram como um grande tema nas relações internacionais. Alguns deles, como o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, levaram países, como os EUA, a declararem “guerra às drogas”, estabelecendo assim um compromisso compartilhado capaz de mobilizar todos os setores da sociedade na busca da vitória (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014).

As relações do Brasil com os demais Estados, na elaboração de acordos internacionais, não serão abordadas nesta pesquisa, que se limita aos existentes. Evidente, porém, é a necessidade de se entender que a solução do problema exige cooperação internacional e comprometimento de todo o governo na repressão.

O capítulo será apresentado em cinco seções, que abordarão a realidade brasileira na repressão de ilícitos no mar, envolvendo meios navais, em operações interagência.

A primeira seção analisará a integração do governo, na segunda serão evidenciados os atores envolvidos na repressão aos ilícitos no mar, na terceira será abordada a principal operação interagências envolvendo meios do MD, na quarta serão comentados aspectos da doutrina e capacitação, e, por último, a atuação do Comando de Operações

Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz).

### 3.1 INTEGRAÇÃO DO GOVERNO

Como citado anteriormente, Till (2013) identificou três elementos essenciais à defesa e boa ordem no mar: abordagem interagência em nível nacional; marinhas atuando em atividades de emprego limitado da força; e integração regional. Utilizando esses como referência, será abordada a atuação do Governo brasileiro.

Pela ótica da abordagem interagências (em nível nacional) e emprego limitado da força, em 2011 foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)<sup>25</sup>, com o propósito fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e de outros ilícitos praticados na faixa de fronteira<sup>26</sup>. Suas diretrizes eram a atuação integrada dos órgãos de segurança pública (federais e estaduais) e das Forças Armadas (posteriormente incluído a Secretaria da Receita Federal do Brasil<sup>27</sup>). Estabeleceu, ainda, os seguintes objetivos: troca de informação; integração das ações e ações conjuntas; ampliação do quadro de pessoal e estruturas destinadas à fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira.

Reposicionando a lente sobre a integração regional, o PEF possuía, como diretriz, a integração com os países vizinhos além de objetivar a realização de parcerias.

Na implementação do PEF foram estabelecidos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), para a integração e a articulação das ações da União com as ações dos estados e municípios, e o Centro de Operações Conjuntas (COC) composto por representantes de todas as instituições partícipes das operações. Sua coordenação (PEF) coube aos Ministros

---

<sup>25</sup> Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011 institui o Plano Estratégico de Fronteiras.

<sup>26</sup> A faixa de fronteira é definida como: "faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres" (BRASIL, 1988, Art. 20). O PPIF, que substituiu o PEF, inclui no escopo de sua atuação, as águas interiores e a costa marítima.

<sup>27</sup> Decreto nº 7.638, de 8 de dezembro de 2011, alterou o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011.

de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda (sem apontar o Ministério líder).

O PEF, por falta de uma lei própria norteadora da atuação dos entes públicos do Estado, passou a ser o marco legal de orientação das políticas de segurança, para a região de fronteira. O ordenamento jurídico nacional ainda conta, para o desenvolvimento e integração da região, com o Decreto s/nº, de 8 de setembro de 2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), e com o Decreto nº 6.407/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (Brasil, 2015b).

O Tribunal de Contas da União (TCU) conduziu, em 2014, uma auditoria operacional<sup>28</sup> com o objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas<sup>29</sup> para o fortalecimento da faixa de fronteira. A auditoria, dentre outras, concluiu que

não consta do arcabouço normativo brasileiro uma política nacional para a faixa de fronteira, formal e adequadamente instituída, com a competência e a legitimidade do Congresso Nacional, para orientar as ações que dependem de atuação coordenada das diversas agências encarregadas de promoverem o desenvolvimento socioeconômico, a segurança e a integração daquele espaço territorial (BRASIL, 2015b, p.5.).

não foram formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na política que se implementa, de maneira a se mitigar efeitos de sobreposições e lacunas de atuação conjunta (BRASIL, 2015b, p.5.).

Para Dias (2013), a política pública deve implicar na solução dos problemas públicos, por meio de estratégias orientadas. Ela resulta do processo de decisão do governo, com a participação da sociedade, onde são estabelecidos os meios, agentes e ações a serem realizadas, para atingimento dos objetivos. Sua ausência promove fragilidades como “instabilidade de objetivos e estratégicas, imprevisibilidade de recursos, indefinição de competências e baixo grau de coerência entre programas e atores públicos (gerando lacunas, sobreposições e outras ineficiências)” (BRASIL, 2015b, p.5.). Ainda são listados como aspectos

---

<sup>28</sup> Constante do Acórdão 2252/2015, do Tribunal de Contas da União.

<sup>29</sup> Para Reinaldo Dias “as políticas públicas constituem as ações realizadas pelo Estado com o objetivo de atender as demandas da população que se encontra em seu território” (DIAS, 2013, p.277).

negativos, a “ausência de instrumentos formais para coordenação e inexistência de sistemas dedicados para monitoramento e avaliação, *accountability*<sup>30</sup> de desempenho e gestão de riscos” (BRASIL, 2015b, p.5.).

A auditoria operacional apontou a necessidade do Congresso Nacional e da Casa Civil da Presidência da República de instituírem uma política nacional para as fronteiras, que definam claramente as competências e atribuições dos atores envolvidos, bem como normas, padrões e procedimentos.

Em 2016, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)<sup>31</sup> substituiu o PEF<sup>32</sup>, tendo como alteração substancial a gestão do programa, que passou para um Comitê-Executivo cuja Secretaria-Executiva é exercida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR).

Atualmente, o PPIF possui os seguintes objetivos estratégicos: integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados, dos Municípios e de países vizinhos, situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores e costa marítima; aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços; e buscar a articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e 42 planos de ação (BOLSONARO, 2019)

Por fim, para a atuação do governo brasileiro como um todo, em que pese o papel

---

<sup>30</sup> A ABNT define *accountability* como: “condição de responsabilizar-se por decisões e atividades e prestar contas destas decisões e atividades aos órgãos de governança de uma organização, a autoridades legais e, de modo mais amplo, às partes interessadas da organização” (ABNT, 2010, p.2).

<sup>31</sup> Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução.

<sup>32</sup> Revogado pelo mesmo decreto que instituiu o PPIF (Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016).

de destaque do PEF (e seu substituto PPIF), ainda carece de uma Política Nacional, formal e adequadamente instituída para orientar as ações coordenada das diversas agências. Ao Comitê-Executivo do PPIF coube “formular e submeter à apreciação dos Ministros de Estado propostas de políticas públicas relativas ao PPIF afetas às suas áreas de competência” (BRASIL, 2016, Art. 6º). Em 24 de fevereiro do corrente ano, o GSI-PR estabeleceu o prazo de seis meses<sup>33</sup> para a conclusão da discussão e complementação da minuta da Política Nacional de Fronteiras (PNF), pelo Grupo Técnico, para posterior apresentação à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Após analisarmos o histórico recente de integração do governo brasileiro, serão identificados os principais atores, nacionais, envolvidos na repressão de ilícitos no mar.

### 3.2 ATORES NACIONAIS NA REPRESSÃO DE ILÍCITOS NO MAR

Tendo o PPIF como ponto de partida na identificação dos atores envolvidos na repressão de ilícitos, pode-se, inicialmente, listar o GSI-PR (Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional e Agência Brasileira de Inteligência – ABIN); Ministério da Defesa (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas – EMCFA), Ministério da Economia (Secretaria da Receita Federal), Ministério da Justiça e Segurança Pública (PF, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria de Operações Integradas) e Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Secretaria-Geral). Todos eles compõem o Comitê-Executivo do programa, a quem compete: a elaboração de políticas públicas (para posterior submissão); supervisão do planejamento e de ações conjuntas de órgãos e entidades; solicitação, a outros entes federativos, de sua colaboração; e a proposição de iniciativas de

---

<sup>33</sup> Resolução GSI/PR nº 14, de 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-gsi/pr-n-14-de-24-de-fevereiro-de-2022-382662917>>. Acesso em 24. maio 2022.

articulação e integração internacional.

Ainda em nível ministerial, e não componentes do Comitê-Executivo, lista-se, por sua notória importância, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), como instituições relevantes. Ambas as instituições possuem representantes no grupo técnico que está elaborando a PNF. Ao MAPA, conforme estabelecido na Lei n.º 13.844/2019, cabe à política nacional pesqueira e aquícola, a gestão do uso dos recursos e autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca, sendo, portanto, imprescindível, sua atuação na repressão a pesca INN, dentre outras, em águas nacionais.

Saindo do nível ministerial, responsável pela elaboração das políticas, e focando em suas instituições subordinadas, que realizam a fiscalização e repressão, inclui-se, além das instituições já citadas (PF, PRF), no âmbito da segurança pública, a Polícia Ferroviária Federal (PFF), a Polícia Civil (PC) e a Polícia Militar (PM), conforme estabelecido no Art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Relativo a meio ambiente, ainda se faz necessária a inclusão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade<sup>34</sup> (ICMBio) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA<sup>35</sup>), a quem é atribuída a responsabilidade de exercer o poder de polícia ambiental.

Apresentadas as instituições a quem compete exercer o “poder de polícia<sup>36</sup>”, serão tratados, a seguir, as atribuições legais específicas à MB, relativas ao poder de polícia, na repressão de ilícitos no mar.

---

<sup>34</sup> O ICMBio foi criado pela lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

<sup>35</sup> O IBAMA foi criado pela lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.

<sup>36</sup> Celso de Mello define, em sentido amplo, o “poder de polícia” como sendo: “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos” (MELLO, 2014, p.846).

### 3.2.1 Poder de Polícia da Marinha do Brasil

A Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999 estabeleceu as atribuições subsidiárias (gerais e particulares) da MB, e estas são executadas, dentre outras, por meio do Patrulhamento<sup>37</sup>, da Patrulha Naval<sup>38</sup> (PATNAV) e Inspeção Naval<sup>39</sup> (IN).

Em relação ao poder de polícia, durante a PATNAV ou Patrulhamento, a MB entende que a atividade de polícia se subdivide em polícia administrativa e de segurança. A primeira, com foco no Direito Administrativo e a segunda, com foco no Direito Penal. Por sua vez, a atividade de polícia de segurança se subdivide em ostensiva e judiciária. A primeira é executada com medidas de policiamento preventivo e repressivo (visa coibir infrações penais), e a segunda objetiva atividades de apuração dessas infrações (e autoria) e o cumprimento de mandados expedidos por autoridades judiciárias (BRASIL, 2017b). Desse modo, “somente a PF exerce a função de polícia judiciária no âmbito da união” (BRASIL, 2017b, p. 11-5).

A MB, por meio da PATNAV (polícia de segurança ostensiva), pode implementar e fiscalizar a legislação brasileira, tanto criminal quanto administrativa, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos (BRASIL, 1999). O Patrulhamento também é um exemplo do exercício da atividade de polícia de segurança ostensiva, mas difere-se da PATNAV por ser mais restrito na abrangência das leis a fiscalizar (crimes transfronteiriços e ambientais), ao local de atuação (mar territorial e águas interiores) e meios a empregar (não necessita atender

---

<sup>37</sup> O patrulhamento é “voltado para o combate aos delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo” (BRASIL, 2017a, p. 4-4).

<sup>38</sup> A PATNAV é definida como “atribuição subsidiária particular da Marinha do Brasil, disciplinada pelo inciso IV do artigo 17 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, e disposta no Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004, cujo propósito é implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em águas jurisdicionais brasileiras, na plataforma continental brasileira e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil” (BRASIL, 2017a, p. A-25).

<sup>39</sup> A IN é definida como “atividade de cunho administrativo que consiste na fiscalização do cumprimento da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997), das normas e regulamentos dela decorrentes, e dos atos e resoluções internacionais ratificados pelo Brasil, no que se refere exclusivamente à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação, no mar aberto e em hidrovias interiores, e à prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas fixas ou suas instalações de apoio” (BRASIL, 2017a, p. A-17).



aos requisitos previstos para os meios empregados em PATNAV<sup>40</sup>).

Explicitados o poder de polícia que a MB possui e suas ações para a implementação do ordenamento jurídico nacional, bem como a exclusividade da PF em exercer a atividade de polícia judiciária, será abordada a Operação Ágata, principal operação no âmbito do MD, envolvendo o esforço interagências.

### 3.3 OPERAÇÃO ÁGATA E OS PLANOS DE FRONTEIRA

A operação Ágata, no âmbito do MD, é a principal operação conjunta<sup>41</sup>, com participação de agências governamentais (das três esferas) para a repressão aos crimes transfronteiriços e ambientais. Teve início em 2011 (dentro da concepção do PEF), na faixa de fronteira (posteriormente estendida para fronteira marítima), e é dedicada a reduzir a incidência desses crimes, intensificar a presença do Estado e incrementar o apoio à população (FIGUEIREDO, 2017).

Dentre os fundamentos da coordenação (objetivos comuns, entendimento comum e unidade de esforço), a auditoria operacional do TCU teceu diversos apontamentos. O PEF fortalecia as “atividades relacionadas à segurança da fronteira, sem, contudo, evidenciar com clareza qual o resultado esperado que refletiria a mudança desejada” (BRASIL, 2015b, p.16). Não foram, assim, estabelecidos os objetivos, atribuições e competências dos diversos órgãos e instituições executores da segurança. Também, não foi elaborado um modelo de atuação coordenada, conhecido e aprovado por todos os envolvidos.

---

<sup>40</sup> O Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004, estabelece que os meios navais empregados em PATNAV devem: possuir comandante legalmente designado e tripulação submetida às regras da disciplina militar; dispor de armamento fixo em seus conveses; e ostentar sinais exteriores próprios de navios, embarcações e aeronaves pertencentes à Marinha do Brasil.

<sup>41</sup> O MD brasileiro define operação conjunta como “operação que envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, com propósitos interdependentes ou complementares, mediante a constituição de um Comando Conjunto” (BRASIL, 2015a, p.190).

No segundo fundamento, entendimento comum, a auditoria identificou avanços no campo da segurança provocados por iniciativas individuais, que permitiram suprir deficiências de cada órgão, quer seja pelo compartilhamento de equipamentos e instalações, quer seja de informações (BRASIL, 2015b). Esse entendimento comum permite aproveitar capacidades dos envolvidos e evitar a interferência mútua e a duplicação de esforços, além de vislumbrar novas oportunidades de cooperação. O documento alertou, ainda, que a troca de informações, na falta de uma disposição normativa, tem forte dependência do grau de relacionamento interpessoal.

Na unidade de esforços, evidenciaram-se obstáculos em função de fatores políticos, institucionais, operacionais e legais, tais como: disputas por interesses, competição por orçamento; busca individual de metas e barreiras interpessoais (BRASIL, 2015b). Afirma, ainda, que o PEF se resume a duas operações:

Sentinela, restrita à Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, cuja existência é anterior ao PEF e que, segundo os entrevistados, é permanente e limita-se a atividades rotineiras de inteligência, fiscalização e controle, com eventuais reforços de pessoal em ocasiões específicas, tanto interno, advindo de outras localidades, como de outros órgãos, sendo a Força Nacional de Segurança Pública quem mais atua nesse auxílio; e Ágata, que já teve oito versões até a confecção deste relatório, definida no âmbito do Ministério da Defesa, na qual as Forças Armadas marcam forte presença, por curtos períodos e em segmentos delimitados da fronteira, mediante atividades de inteligência, patrulhamento, postos de bloqueio, controle e fiscalização de estradas próximas à linha de fronteira, em sintonia com as ações dos órgãos que já atuam na região, e ações cívico sociais que levam atendimento médico, odontológico e hospitalar a comunidades carentes (BRASIL, 2015b, p.53).

Figueiredo (2017) soma as diferenças apresentadas acima, que a operação Ágata não buscava fazer grandes apreensões ou prisões, essa tarefa ficava para a Operação Sentinela, que se valia do represamento da movimentação das cargas ilícitas provocado pela operação do MD, uma vez que as ações ocorriam em período determinado, em locais pré-estabelecidos e com divulgação prévia das operações.

A auditoria conclui, assim, que o papel que foi atribuído aos colegiados (alcançar

a integração das ações de todos os órgãos que atuam na segurança da faixa de fronteira) não tem sido adequadamente cumprido. Não sendo possível ignorar todos os apontamentos do TCU (amplamente documentados), o Governo Federal revogou o PEF e instituiu o PPIF, mantendo a finalidade do programa (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017). O novo ato normativo (PPIF) aprimorou as medidas governamentais anteriores, implementando uma governança centralizada, cuja necessidade foi percebida pela experiência acumulada (FIGUEIREDO, 2017).

Fruto da aprovação do PPIF, a Ágata evoluiu sua dinâmica e, a partir de 2017, passou a privilegiar o fator surpresa (objetivando aturdir as organizações criminosas), realizando o planejamento de forma sigilosa. Estabelecia-se em pontos focais, por tempo curto, e podendo ser desencadeada a qualquer momento (FIGUEIREDO, 2017).

O PPIF, ao incluir a fronteira marítima, ampliou sua área de atuação, não mais limitada às bacias hidrográficas em sua faixa próxima à fronteira. Nesse novo contexto, os portos passaram a ter destaque recebendo fiscalização intensificada (FIGUEIREDO, 2017).

Figueiredo (2017) afirma que as FA em conjunto com os Órgãos de Segurança Pública (OSP), oferecem proteção razoável à faixa de fronteira brasileira, mesmo diante da precariedade normativa e dos poucos recursos financeiros.

Conforme visto anteriormente, a auditoria do TCU promoveu a evolução do ordenamento jurídico nacional, a inclusão de novos órgãos, a elaboração de um PNF (ainda não concluída), bem como a mudança da dinâmica da operação Ágata. Passa-se a analisar a evolução da doutrina e capacitação dos profissionais para operações interagências.

#### 3.4 DOUTRINA E CAPACITAÇÃO

Araújo Neto, Barp e Cardoso (2017) destacam que a primeira dificuldade,

enfrentada pelo militar envolvido em um ambiente interagências, é a falta de normas para os atores envolvidos. A doutrina resume-se à do MD, tendo o Manual de Operações Interagências (MD33-M-12), de 2017, como principal referência. A publicação está em sua segunda edição (a primeira data de 2012), porém ambas edições foram baseadas na doutrina estadunidense, já descontinuada, de 2006. A revisão de 2017 da publicação dos EUA, que consolida a extensa experiência, não foi aproveitada na última versão do manual nacional.

Em complemento, os autores ainda afirmam que atividade interagências no Brasil apresenta uma doutrina ainda incipiente que raramente é tratada em debates acadêmicos. Diante dessa condição, os militares tendem a adotar procedimentos que lhe são familiares e que podem divergir de outros órgãos. Ressalta, ainda, que o ambiente interagências é atípico e sem correlato na administração pública (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017).

O Manual do MD aborda as operações interagências, como a utilização de outras agências no esforço do cumprimento da missão, em uma operação conjunta, deixando o estabelecimento do relacionamento interagências, em uma operação singular<sup>42</sup>, para cada Força (MALAFAIA, 2019). Possui foco específico para os militares, o que dificulta que seus conceitos possam ser absorvidos por outros órgãos. Deve, portanto, ser estabelecida uma doutrina de referência, com sistemática que permita seu refinamento em ciclos temporais. Além disso, para o desenvolvimento de uma melhor cooperação interagências, uma infraestrutura de capacitação torna-se primordial (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017).

Os militares possuem a cultura da formação continuada em sua carreira e um sistema de ensino estruturado, desenvolvido e com recursos próprios, capaz de apoiar a capacitação de agentes de outros órgãos (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017).

---

<sup>42</sup> Operação Singular é definida como “operação desenvolvida por apenas uma das Forças Armadas” (BRASIL, 2017a, p. A-24).

Essa aproximação, para a capacitação, está ocorrendo em duas vertentes, uma atendendo aos interesses específicos da instituição solicitante e a segunda, atendendo a demandas do PPIF. Exemplificando, podemos citar o 1º Programa de Capacitação em Planejamento Interagências (PCPI), que ocorreu em 2019, na Escola de Guerra Naval (EGN), com o propósito de preparar os auditores fiscais da Receita Federal para comporem equipes que visem o planejamento e a execução de operações interagências, com ênfase nos níveis operacional e tático, bem como capacitá-los a desenvolverem uma doutrina própria, no âmbito daquele órgão<sup>43</sup>. A segunda vertente pode ser exemplificada pelo Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI), da Escola Superior de Defesa (ESD), cuja segunda edição encerrada em junho de 2022, contou com 40 participantes (21 civis e 19 militares) de 18 instituições federais e estaduais, com o objetivo de desenvolver competências dos integrantes dos órgãos e agências participantes do PPIF para comporem equipes de planejamento interagências nos níveis operacional e tático<sup>44</sup>.

A pesquisa indicou que a doutrina nacional possui fragilidades por priorizar o viés militar, estar defasada temporalmente das boas práticas internacionais e por não possuir embasamento em amplas pesquisas acadêmicas do cenário brasileiro, uma vez que essas são incipientes. As iniciativas de capacitação, de outros órgãos, utilizando o sistema de ensino das FA, permite uma homogeneização do conhecimento, bem como leva ao debate à urgente necessidade de reformulação da doutrina.

A construção da consciência situacional, nesse ambiente de diversidade de capacidades, culturas e interesses, será tratada a partir de agora.

---

<sup>43</sup> De acordo com o sítio eletrônico da MB. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/noticias/escola-de-guerra-naval-realiza-o-1o-programa-de-capacitacao-em-planejamento-interagencias-0>>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>44</sup> De acordo com o sítio eletrônico do GSI-PR. Disponível em <<https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/noticias/2022/abertura-do-curso-de-coordenacao-e-planejamento-interagencias-ccopi-2022>>. Acesso em: 03 jun. 2022

### 3.5 COMANDO DE OPERAÇÕES MARÍTIMAS E PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA AZUL (COMPAAz)

O COMPAAz, criado em novembro de 2021<sup>45</sup>, após a alteração da denominação do Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR), cuja origem remonta ao Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM), criado em 1968, tem, dentre os seus propósitos, a contribuição para o desenvolvimento da segurança marítima e o desenvolvimento da Consciência Situacional Marítima (CSM).

A preocupação com a formação da CSM já constava nas atribuições de seu antecessor (CISMAR), cujas tarefas já previam coordenar e atuar com agências governamentais (nacionais e internacionais) (MALAFAIA, 2019).

Os jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro, em 2016, evidenciaram a necessidade de um esforço interagências para acompanhar as embarcações na área marítima de interesse e, assim, identificar possíveis ameaças. A experiência acumulada fez com que, em 2018, o COMCONTRAM tivesse suas tarefas ampliadas e seu nome alterado para CISMAR (VILELA, 2020).

A criação do CISMAR seguiu um processo de identificação das agências envolvidas com a segurança marítima e a Autoridade Marítima, na busca do entendimento das responsabilidades paralelas, da sistematização, ampliação e intensificação das Operações Interagências que pudessem contribuir, especificamente, com a segurança marítima. Ele atua como um órgão centralizador de dados, por meio dos seus sistemas e acordos de cooperação, além de realizar análise de risco e avaliação ameaças (MALAFAIA, 2019).

A estrutura atual da MB permite que o COMPAAz ainda alimente e receba informações dos Centros Regionais de Segurança Marítima ou Fluvial (CRSM-F), localizados nas

---

<sup>45</sup> Criado pela Portaria nº 350/MB/MD, de 23 de novembro de 2021.

sedes dos Distritos Navais, e dos Centros Locais de Segurança Marítima ou Fluvial (CLSM-F), localizados nas Capitânicas, Delegacias e Agências<sup>46</sup>. Esses centros, pertencentes ao Sistema Naval de Comando e Controle<sup>47</sup> (SISNC<sup>2</sup>), direcionam suas ações para a produção de informações em apoio à segurança marítima e permitem maior capilaridade e agilidade na coleta de dados e tomada de decisões.

A troca de informações entre os centros e as agências é regulada<sup>48</sup> pelo Comando de Operações Navais (ComOpNav), responsável pelo gerenciamento do SISNC<sup>2</sup>, que restringe ao CISMAR (atual COMPAAz) a troca de informações que estejam vinculadas às tarefas das respectivas agências e que não possuam impeditivos legais, em nível nacional e internacional. Aos CRSM-F e CLSM-F foi permitido, atendendo às mesmas condições, a troca com representantes das agências e órgãos autorizados cuja área de atuação corresponde à sua respectiva área de responsabilidade

Ainda no tangente à troca de informações, Araújo Neto, Barp e Cardoso (2017), destacam que o PPIF instituiu como medidas entre os entes, o compartilhamento de informações e ferramentas e a integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin<sup>49</sup>). Relata, ainda, que a intensa rivalidade (entre a PF e a ABIN) e a pouca agilidade e transparência das polícias dificultam a troca de informações, concluindo que a inserção do Sisbin no PPIF não corrigiu a falha estrutural de cooperação interinstitucional. A auditoria do TCU corrobora com eles, afirmando que o Sisbin “pouco influencia o trabalho de informações interagências, haja

---

<sup>46</sup> A MB possui 32 Capitânicas, 14 Delegacias e 23 Agências de acordo com o sítio eletrônico da Diretoria de Portos e Costas. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/dpc/node/3503>>. Acesso em: 03 jun. 2022.

<sup>47</sup> SISNC<sup>2</sup> é definido como “um conjunto integrado de instalações, equipamentos, comunicações, doutrinas, procedimentos e pessoal essenciais para o Comandante planejar, dirigir e controlar as ações da sua organização, visando a atingir uma determinada finalidade” (BRASIL, 2020c, p. 1).

<sup>48</sup> A Portaria nº19/ComOpNav, de 21 de fevereiro de 2020, estabelece os procedimentos para troca de informações entre o CISMAR, CRSM-F, CLSM-F, as Agências Governamentais e demais órgãos federais e estaduais.

<sup>49</sup> De acordo com o sítio eletrônico do GSI-PR, o “Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) foi instituído pela Lei 9.883, de 7 de dezembro 1999, com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do Brasil. É um espaço que reúne, atualmente, 48 órgãos federais para a trocam de informações e conhecimentos de Inteligência”. Disponível em: <<https://www.gov.br/abin/pt-br/assuntos/sisbin>> Acesso em: 22 maio 2022.

vista o próprio papel da ABIN, que se dedica, principalmente, a garantir a segurança da Presidência da República” (BRASIL, 2015b, p.59).

Diante desse cenário, os elementos de ligação estabelecidos pelo COMPAAZ permitem a construção de um ambiente de confiança, que é o primeiro passo para que as barreiras institucionais sejam ultrapassadas, permitindo a troca de informações.

Ao concluir este capítulo, serão ressaltadas, a seguir, algumas considerações parciais a respeito das operações interagências no Brasil.

Ocorreram avanços, em especial na área de segurança, porém a atuação do governo brasileiro não pode ser caracterizada “como um todo”. A auditoria do TCU promoveu a evolução do ordenamento jurídico nacional, a inclusão de novos órgãos e a discussão de uma PNF (no âmbito do PPIF), cabe agora, portanto, sua submissão para que em um futuro breve, o Brasil promova uma política pública.

O estabelecimento de objetivos comuns e a unidade de esforço sofrem com a ausência de uma política pública, ocorrendo assim sobreposições de esforços. A troca de informações, na falta de uma disposição normativa, tem forte dependência do grau de relacionamento interpessoal. Cabe aqui destacar que a MB, mesmo possuindo atribuição legal para exercer a atividade de polícia de segurança ostensiva, depende da PF (polícia judiciária) para realização de investigações que levem ao desmantelamento de organizações que praticam delitos no mar.

A doutrina tem viés militar, não incorporou as boas práticas e lições aprendidas internacionalmente; tampouco evoluído está o debate acadêmico que possa mitigar essa fragilidade.

O COMPAAZ contribui substancialmente para a CSM, possui experiência em esforços interagências, com destaque para os jogos olímpicos, atua como centralizador de dados,



com grande capilaridade nacional, realiza análise de risco e avaliação de ameaças além de ter estabelecido elementos de ligação com outras agências. Dessa forma, apesar da ausência de uma PNF e de uma doutrina atualizada e adequada as características nacionais, a atuação da MB, em operações interagências envolvendo meios navais, tem contribuído para a repressão aos ilícitos.

## 4 APRIMORAMENTO DAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO BRASIL

As operações interagências no Brasil, serão tratadas seguindo uma análise comparativa das boas práticas identificadas com a evolução nacional das ações de enfrentamento aos ilícitos, apresentadas nos capítulos anteriores.

Na primeira seção será apresentada a atuação do governo, na segunda aspectos relativos à legislação, e, na última, os relativos à doutrina.

### 4.1 ATUAÇÃO DO GOVERNO.

As oportunidades de aprimoramento da atuação do governo serão discorridas em duas subseções, iniciando-se pela elaboração da PNF e da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENF), passando, na segunda subseção, a abordar as orientações ao setor de defesa, buscando-se explicitar oportunidades de melhorias e ressaltar boas práticas.

#### 4.1.1 O Longo Caminho até a Estratégia Nacional de Fronteiras.

Silva (2013) declara que o tráfico de ilícitos é uma questão de segurança para o Brasil, sendo o PEF o marco de alteração do status de “processo de securitização<sup>50</sup>”, para “securitizado”, exigindo ações imediatas, emergenciais, pontuais, programadas e com o auxílio das FA, e que foi concretizada pela operação Ágata.

Esta pesquisa não se propõe a explicar o processo de securitização, mas em uma abordagem holística, o utilizará para comparar como se deu a priorização do tema (repressão ao tráfico de ilícitos) pelos governos estadunidenses e brasileiro, demonstrando, assim, que

---

<sup>50</sup> O processo de securitização é “o movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão como um tipo especial de política ou acima da política. A securitização pode ser vista como uma versão mais extrema da politização” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.23 e tradução nossa).

em ambos os países é atribuída prioridade e que eles estão defasados temporalmente em seus processos.

Nos EUA, o interesse no tema remonta a década de 1860, passando a fazer parte da política pública estadunidense a partir de 1906, quando é aprovada a *Food and Drug Act*<sup>51</sup>. Em 1914 a Lei Harrison criou a figura do traficante e do viciado, em 1930 é criado o *Federal Bureau of Narcotics* (FBN). Na década de 1950 são aprovados o *Boggs Act* e o *Narcotics Control Act*, unificando todas as leis desde a Lei Harrison. Em 1961, ocorre a Convenção Única sobre Drogas (marco repressor estadunidense), culminando com a securitização durante o governo do presidente Reagan (1981 a 1989), ao declarar “Guerra as Drogas” (FARRET, 2014).

O processo brasileiro foi fortemente influenciado pelo norte americano. Em 1967, foram internalizadas decisões da Convenção Única sobre Drogas, e, mais tarde, após a declaração do presidente Reagan, com ações condicionadas à ajuda econômica dos EUA aos estados que seguissem suas diretrizes repressoras. São marcos nesse processo: a Lei dos Tóxicos<sup>52</sup> (1976), a Lei do Abate<sup>53</sup> (1998), a regulamentação do poder de polícia dos militares em áreas de fronteira. A securitização, no Brasil, ocorreu durante o governo da presidente Dilma Rousseff (2011 a 2016) com a criação do PEF (FARRET, 2014).

A importância do tema permanece atual, e foi destacada pelo Presidente em sua Mensagem ao Congresso Nacional de 2019: “o Governo dará prioridade aos temas de segurança e defesa, com destaque para a segurança das fronteiras brasileiras e o combate aos crimes internacionais” (BOLSONARO, 2019, p. 128).

Estabelecida a defasagem de três décadas entre a securitização do tema pelos

---

<sup>51</sup> A lei não proibia a produção, mas estabelecia condições de higiene e regulamentações a serem cumpridas.

<sup>52</sup> Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976. Ela dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica.

<sup>53</sup> Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998. Ela altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronave.

governos, discutir-se-á a elaboração brasileira de diretrizes, atribuindo metas e responsabilidades as instituições. Ressalta-se, ainda, que os EUA já concluíram esse processo.

Como visto no capítulo dois, um plano estratégico que estabeleça metas e responsabilidades, garante que cada instituição compreenda claramente o que lhe cabe. A ausência desse instrumento, no Brasil, foi identificada pela auditoria do TCU, que apontou, ainda, a necessidade da criação de uma PNF. Expandido a moldura temporal, até o ano de 2022, podem-se apresentar as ações em andamento na elaboração da PNF. Ela coube ao Comitê-Executivo do PPIF (CEPPIF) e tem previsão de conclusão, pelo grupo técnico, em 2022. Ainda sem previsão está a elaboração da Estratégia Nacional de Fronteiras, destacada pelo presidente, em sua Mensagem ao Congresso Nacional.

Na alçada das fronteiras do País, a Política Nacional de Fronteiras (PNF) objetiva orientar os esforços dos órgãos federais estaduais e municipais com atuação nas regiões de fronteira, preenchendo eventuais lacunas existentes, em prol da segurança, do desenvolvimento sustentável e da integração das fronteiras brasileiras. Após a aprovação da PNF, será elaborada à Estratégia Nacional de Fronteiras (BOLSONARO, 2022, p.194).

Pode-se concluir que a boa prática de se estabelecer uma diretriz atribuindo metas e responsabilidades às instituições, ainda não foi concretizada pelo governo brasileiro, porém caminha-se para sua efetivação.

Passa-se agora a tratar das orientações ao Setor de Defesa<sup>54</sup>.

#### 4.1.2 Orientações ao Setor de Defesa

As diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END)<sup>55</sup>, além das atribuições subsidiárias previstas em lei, são os

---

<sup>54</sup> Na END, encaminhada para aprovação, o Setor de Defesa “é constituído pelo Ministério da Defesa e integrado pela Marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Força Aérea Brasileira é responsável pelo preparo e pelo emprego da expressão militar do Poder Nacional” (BRASIL, 2020d, p. 45).

<sup>55</sup> Foram utilizados os textos da PND e da END aprovados pelo Congresso Nacional, em 03 jun. 2022, e que estão em análise na Câmara dos Deputados (Projeto de Decreto Legislativo nº 1127, de 2021).

referencias do planejamento estratégico militar<sup>56</sup>.

As iniciativas na área de defesa são priorizadas, segundo as Estratégias de Defesa (ED), que são decorrentes dos Objetivos Nacionais de Defesa (OND) estabelecidos na PND. As Ações Estratégicas de Defesa (AED) orientam as medidas no atingimento dos OND (BRASIL, 2020d, p.63). A PND estabeleceu como OND II “assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armada” (BRASIL, 2020e, p.25), objetivando proporcionar as capacidades necessárias às FA, bem como a necessidade do contínuo aperfeiçoamento das doutrinas de emprego. Em seu OND IV, “preservar a coesão e a unidade nacionais” (BRASIL, 2020e, p.25), busca a manutenção da identidade nacional e exercício, pelos cidadãos, de seus direitos e deveres constitucionais. O quadro 1 destaca as AED e ED, relacionadas aos OND II e IV, aderentes ao tema.

QUADRO 1  
Associação dos objetivos nacionais, estratégias e ações de defesa.

OND	ED	AED
<b>OND II</b> – Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das FA.	<b>ED-5</b> – Dimensionamento do Setor de Defesa.	<b>AED-24</b> – Incrementar as capacidades das FA para atuar em operações interagências. <b>AED-25</b> – Incrementar as capacidades das FA para contribuir na prevenção e no enfrentamento às redes criminosas transnacionais.
<b>OND IV</b> – Preservar a coesão e a unidade nacionais.	<b>ED-11</b> – Contribuição para a atuação dos Órgãos Federais, Estaduais e Municipais.	<b>AED-60</b> – Capacitar as FA para cooperar com os órgãos públicos. <b>AED-61</b> – Promover a interação e a cooperação entre os diversos órgãos da Administração Pública responsáveis pelas correspondentes áreas de segurança nas instâncias dos três Poderes, aprimorando os processos de coordenação afins.

Fonte: Estratégia Nacional de Defesa, 2020, p. 65 a 71, compilação do autor.

A PND e a END estabeleceram objetivos e estratégias para o setor de defesa

<sup>56</sup> No Brasil, “o planejamento estratégico militar tem o propósito de definir e organizar, fundamentalmente, as atividades relacionadas ao preparo e ao emprego do poder militar” (BRASIL, 2020a, p. 49).

atinentes às operações interagências, visando incrementar suas capacidades, promover a interação e cooperação com os OSP das três esferas.

Antes de passar a próxima seção, na qual os aspectos relacionados à legislação serão tratados, cabe ressaltar como oportunidade de melhoria a concretização de uma PNF (e de uma ENF), que orientará os esforços dos órgãos, preencherá lacunas em prol da integração, desenvolvimento e segurança (BRASIL, 2015b). Na sua ausência o PPIF é a principal referência na repressão aos delitos transfronteiriços, porém não exaure as fragilidades apontadas pelo TCU, em sua auditoria operacional, tais como instabilidade de objetivos e estratégias, imprevisibilidade de recursos, indefinição de competências, sobreposições e outras ineficiências (BRASIL, 2015b).

Como aspectos mitigadores, cita-se o CEPPIF, cujo fórum busca integrar e articular as ações de segurança pública, contribuindo para o estabelecimento de objetivos comuns, unidade de esforço e entendimento comum; e o planejamento estratégico militar que, ao buscar incrementar as capacidade e atuação interagência, alavanca recursos escassos a outros órgãos, gerando fortes relações face a interdependência.

## 4.2 LEGISLAÇÃO

O Plano Estratégico da Marinha, em seu capítulo dois, ao discorrer sobre as ameaças no mar e águas interiores, revela que as fronteiras possuem porosidade, favorecendo o fluxo descontrolado, o comércio ilegal, crimes ambientais, tráfico de drogas, armas e seres humanos, exigindo, assim, uma atuação firme e inteligente nas fronteiras marítimas e fluviais (BRASIL, 2020a).

A legislação nacional permite à MB exercer a atividade de polícia de segurança ostensiva, por meio da PATNAV e do patrulhamento, respaldando, assim, sua atuação

isoladamente ou em coordenação com outros órgãos, na repressão das atividades ilícitas. A PATNAV promove ações de prevenção e repressão à pirataria; terrorismo; contrabando; descaminho; tráfico internacional de arma de fogo; tráfico ilícito de estupefacientes ou entorpecentes e substâncias psicotrópicas; promoção de migração ilegal; tráfico de pessoas; transporte de escravos; pesquisa e investigação científica não autorizadas; acesso não autorizado ao patrimônio genético e o conhecimento tradicional associado; pesca não autorizada; violação do direito de passagem inocente no mar territorial; infrações a leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração, ou sanitários na zona contígua; pesquisa, exploração, remoção, demolição, assistência e salvamento de coisas e bens afundados, submersos, encalhados, perdidos ou em perigo, não autorizados, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna no mar; poluição por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas; violação da proteção das áreas de produção de petróleo e seus derivados na AJB e PC brasileira; e levantamentos hidrográficos (BRASIL, 2017a). O patrulhamento possui alcance limitado à repressão aos delitos transfronteiriços e ambientais, nas águas interiores e mar territorial.

A pesquisa indicou que o atual ordenamento jurídico nacional é suficiente para respaldar as ações da MB, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos, na repressão aos ilícitos, com uma atuação firme, como exigido no PEM. Todavia, para uma atuação inteligente, a exclusividade da PF em exercer a atividade de polícia judiciária promove uma interdependência, com este órgão, para o emprego eficiente dos meios da MB. A Doutrina Militar Naval propõe, como solução, “um sistema de vigilância em pontos focais da costa para monitoramento das embarcações em trânsito nas AJB e o planejamento das atividades de inteligência em conjunto com órgãos federais e estaduais” (BRASIL, 2017a, p. 4-5). Ela também incentiva a cooperação regional entre os Distritos Navais e os representantes regionais. No

COMPAAz, CRSM-F e CLSM-F ocorrem as trocas de informações, bem como o monitoramento do tráfego, por meio dos sistemas de vigilância e acompanhamento. O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), coordenado pela MB em parceria com órgãos e agências governamentais, monitora continuamente as áreas de interesse (marítimas e águas interiores), contribuindo para a segurança e defesa da Amazônia Azul e desenvolvimento nacional. O sistema integra radares, câmeras de alta resolução e informações de sistemas colaborativos e está amplamente conectado às redes da PF, IBAMA, Receita Federal, entre outros, necessários à proteção da Amazônia Azul. Facilita, ainda, o planejamento e permite a redução de custos empregando os meios de forma eficiente (LAMPERT; COSTA, 2020?).

O SisGAAz permite a colaboração, uma vez que incorpora os elementos da comunicação ativa com objetivo de criar entendimento comum (e compartilhado) apontados por Alberts et al (2004): compartilhamento de dados, informações, conhecimento e percepções em direção a um propósito comum.

Ainda pode-se apontar, como melhoria a legislação nacional, que não impede a atuação da MB, a tipificação penal da pirataria, no Brasil os atos de pirataria são considerados como infrações ou atos ilícitos locais, essa ausência de tipificação promove incertezas no trato interno (CAMPOS; DE OLIVEIRA CANTARELLI, 2020), e as relativas à destinação de apreensões e fiel depositário (BRASIL, 2018)

#### 4.3 DOUTRINA

A partir de agora, passa-se a apontar as oportunidades de melhoria doutrina em vigor, que estabelece, no prefácio, “quando um Estado decide realizar alguma ação, aplicando a força para fazer valer interesses dentro ou fora do seu território, as FA formam o componente preponderante em relação aos demais instrumentos disponíveis” (BRASIL, 2017c,



n.p), a preponderância das FA é questionada, uma vez que “nas operações em ambiente Interagências, as considerações políticas permeiam todos os níveis de coordenação, e o vetor militar pode não ser o principal ator e líder do processo” (DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, 2013, p. 35), ainda pode-se incluir na argumentação, as limitações legais. O poder de polícia judiciária cabe exclusivamente à PF. Nas ações contra o narcotráfico, a MB apoia com seus meios, por vezes realizando grandes apreensões, mas cabe à PF as investigações para o desmantelamento da rede formada. Percebe-se, assim, que o esforço principal nem sempre cabe às FA.

A doutrina brasileira do MD é direcionada para o emprego conjunto das FA, a sua finalidade explícita no documento é “estabelecer os fundamentos doutrinários, que orientarão as FA no processo de planejamento, preparo e emprego em operações conjuntas (Op Cj) envolvendo a participação de órgãos públicos (...) agências de outros Poderes, na execução das ações” (BRASIL, 2017c, p.13). Araújo Neto, Barp e Cardoso (2017) apontam que essa finalidade dificulta que seus conceitos sejam absorvidos por outros órgãos, contribui para a obsolescência prematura e torna a doutrina referenciada à procedimentos e documentos de cunho militar.

Sem precedentes na administração pública, é o ambiente interagências, por abarcar uma realidade cultural diferenciada (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017). A cultura organizacional, filosofia, objetivos, práticas e habilidades, diversos em cada instituição, são apontados, na doutrina nacional, como a força do processo interagências ao proporcionar, na busca de um objetivo comum, um somatório de conhecimentos (BRASIL, 2017c). Porém, essa força não é explorada, uma vez que o processo de planejamento interagências segue o mesmo processo previsto para as operações conjuntas definido em outra doutrina do MD (MD30-M-01 – Doutrina de Operações Conjuntas), que ignora o papel de eventuais elementos de

organizações civis e o ambiente sem precedentes (ARAÚJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017).

Ainda são críticas de Araújo Neto, Barp e Cardoso (2017), ao ímpeto dos militares em coordenar qualquer operação interagência que conte com sua participação, explicitado na doutrina, porém sem respaldo em norma supra ou interministerial.

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 (BRASIL, 2017c, p.16.).

A MB, em seu plano estratégico, evidencia a primazia da interoperabilidade das agências e FA, com competências concorrentes, nas atividades de defesa, inteligência, aplicação da lei e proteção de infraestruturas críticas (BRASIL, 2020a). “A consecução de um alto grau de interoperabilidade está ligada diretamente ao maior ou menor nível de padronização de doutrina, procedimentos” (BRASIL, 2015a, p. 151). O Relatório Anual de Execução de Atividades de 2017, do PPIF, na sua fase de diagnóstico, apontou como fatores de fraqueza, a “falta de interoperabilidade” e “falta de protocolos de atuação integrada entre agências” (BRASIL, 2018, p.23), reforçando a caducidade da doutrina do MD de 2017.

Fica evidente, assim, a necessidade de reformular a doutrina, promovendo igualdade e colaboração, entre os órgãos, o somatório de conhecimento das instituições, a inclusão de boas práticas internacionais, bem como as lições apreendidas durante a execução das operações ágata, além dos estudos acadêmicos.

Ao concluir este capítulo, cujo objetivo foi realizar uma análise comparativa das boas práticas identificadas com as ações de enfrentamento aos ilícitos, ressalta-se algumas considerações parciais a respeito do aprimoramento das operações interagências no Brasil.

Enquanto não forem concretizadas a PNF e a ENF, permanecerão as fragilidades apontadas pela auditoria do TCU (instabilidade de objetivos e estratégias; indefinição de competências e sobreposições; e imprevisibilidade de recursos). Contribuirão, ainda, para a

eficiência do trinômio dos elementos essenciais à boa ordem no mar (interagência em nível nacional; marinhas atuando em atividade de emprego limitado da força; e integração regional).

A atuação da MB, na faixa de fronteira, é baseada em dois princípios (firmeza e inteligência) estabelecidos em seu plano estratégico. No campo da legislação, concluiu-se que o ordenamento jurídico nacional é suficiente para respaldar as ações dos meios navais em operações interagências, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos na repressão de atividades ilícitas, permitindo, assim, uma atuação firme. Já para uma atuação inteligente a MB deve buscar o planejamento das atividades de inteligência em conjunto com outros órgãos, por não possuir poder de polícia judiciária, e utilizar sistemas de vigilância. O SisGAAz permite a colaboração, por incorporar os elementos da comunicação ativa com objetivo de criar entendimento comum (e compartilhado), apontados por Alberts et al (2004). Embora suficiente pode-se apontar como melhoria à legislação nacional, que não impede a atuação da MB, a tipificação penal da pirataria, e as relativas à destinação de apreensões e fiel depositário.

A doutrina é direcionada para o emprego conjunto, com preponderância das FA e sua atuação como principal ator e líder do processo. Dessa forma, ela não explora a força da diversidade cultural das instituições no planejamento, dificulta o entendimento e absorção dos conhecimentos, por outros órgãos, ao utilizar-se de excessivas referências militares. Dada sua caducidade (última revisão em 2017 baseada em boas práticas de 2006) deve-se reformular a doutrina incorporando as boas práticas internacionais, lições apreendidas durante a execução das operações Ágata, bem como das demais operações interagências já conduzidas, além dos estudos acadêmicos.

## 5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa se dispôs a analisar a atuação do governo, doutrinas e boas práticas internacionais de cooperação interorganizacional, verificando sua aderência à realidade brasileira, em operações interagência envolvendo meios navais, para a prevenção e repressão de ilícitos no mar, com ênfase em narcotráfico, na expectativa de revelar pontos de aderência à realidade nacional que possam ser empregados na evolução da atuação do governo, da legislação e da doutrina em vigor no MD.

No capítulo dois foram apresentadas boas práticas e doutrinas internacionais, destacando-se a necessidade de o governo atuar “como um todo”, exigindo, para isso, uma abordagem interagências em nível nacional, integração regional e marinhas atuando em atividades de emprego limitado da força.

A eficiente coordenação interagências é o problema mais crítico e difícil a ser resolvido, cuja solução depende da aplicação de três fundamentos: objetivos comuns, entendimento comum e unidade de esforço. Este último tem sua eficiência potencializada quando se define uma direção estratégica, em documento de alto nível, que estabeleça políticas e orientações.

Na construção do entendimento comum, é importante entender as limitações, impostas principalmente por escassez de recursos e legislação, e buscar uma comunicação ativa, reduzindo, assim, as incertezas e melhorando a processo de tomada de decisão. Além disso, os relacionamentos interpessoais, habilidades de comunicação e interações frequentes ajudem a criar sinergia e facilitem o fluxo de informações, além de construir um relacionamento baseado na confiança e comunicação aberta.

O processo de tomada de decisão, na era da informação, exige um conceito de

comando e controle que reconheça a necessidade de tratar diferentes tipos de decisões, de maneira diferente, podendo ser adequado para superar as diferenças, nesse aspecto, entre as FA e as agências.

No terceiro capítulo foram identificadas, no Brasil, as políticas e orientações estratégicas, os atores e suas responsabilidades, as principais operações interagências, doutrina e capacitação, concluindo-se que: deve ser formulada uma PNF orientando as ações das FA e diversas agências (na sua ausência o PPIF é o principal documento de referência); que dentre os atores e suas responsabilidades, a MB possui amparo legal para implementar e fiscalizar a legislação brasileira (criminal e administrativa), isoladamente ou em coordenação com outros órgãos, sendo impedida de exercer o poder de polícia judiciária; que a Operação Ágata evolui sua dinâmica, após a criação do PPIF, mas enfrenta obstáculos, principalmente no tangente à unidade de esforço e modelo de atuação coordenada; que a atual doutrina do MD possui fragilidades ao priorizar o viés militar e está defasada; que o COMPAAz contribui substancialmente para a CSM, possui experiência em esforços interagências, com destaque para os jogos olímpicos, atua como centralizador de dados, com grande capilaridade nacional, realiza análise de risco e avaliação de ameaças, além de ter estabelecido elementos de ligação com outras agências.

O capítulo quatro revela pontos que podem ser utilizados na evolução das ações, tais como a boa prática de se estabelecer uma diretriz atribuindo metas e responsabilidades às instituições, ainda não concretizada pelo governo brasileiro, que preencherá lacunas em prol da integração, desenvolvimento e segurança. Sua conclusão (PNF) é aguardada em um futuro breve, uma vez que o atual Presidente da República vem priorizando os temas de segurança e defesa, especialmente na faixa de fronteira.

No campo da legislação, uma vez que a MB não possui restrições legais à sua

atuação em operações interagências, deve-se buscar o emprego firme e inteligente de seus meios. Para a atuação inteligente, faz-se necessário o monitoramento das embarcações, o planejamento das atividades de inteligência em conjunto com os órgãos federais e estaduais e a cooperação regional. O COMPAAz e o SisGAAz permitem a colaboração, por incorporar os elementos da comunicação ativa criando entendimento comum e compartilhado. Embora suficiente, podemos apontar como melhoria à legislação nacional, que não impede a atuação da MB, a tipificação penal da pirataria, e as relativas à destinação de apreensões e fiel depositário.

A doutrina possui fragilidades, é baseada em boas práticas de 2006, direcionada para o emprego conjunto, com preponderância das FA e sua atuação como principal ator e líder do processo, não explora a força da diversidade cultural das instituições no planejamento, utiliza-se de excessivas referências militares (dificultando o entendimento e absorção dos conhecimentos por outros órgãos) e não incorpora lições apreendidas durante a execução das operações Ágata, ou demais operações interagência conduzidas, e dos estudos acadêmicos desenvolvidos, devendo ser revisada.

A pesquisa conclui que diversas são as oportunidades de melhoria na atuação colaborativa do governo que permitirão o emprego eficiente dos meios navais, em operações interagência, promovendo a repressão aos ilícitos no mar.

Finalmente, sugere-se, como linha de pesquisa, a avaliação da influência das políticas relacionadas ao desenvolvimento e integração da região de fronteira na redução dos crimes transfronteiriços e ambientais, permitindo uma atuação eficiente do estado.

## REFERÊNCIAS

ALBERTS, David. S. et al. *Understanding information age warfare*. United States: Department of Defense. Command and Control Research Program, 2004. 392p.

ALBERTS, David S.; GARSTKA, John J.; STEIN, Frederick P. *Network Centric Warfare: developing and leveraging information superiority*. United States: Department of Defense. Command and Control Research Program, 2005. 282 p.

ALBERTS, David S.; HAYES, Richard E. *Understanding Command and Control*. United States: Department of Defense. Command and Control Research Program, 2006. 218 p.

ARAÚJO NETO, J. C. A.; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. e. Modelo brasileiro do ambiente interagências para operações na fronteira. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, Niterói, v.4, n. 2, p. 241-262, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74656/42064>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 26000:2010 - *Diretrizes sobre responsabilidade social*. Rio de Janeiro, 2010. 110 p.

BOLSONARO, Jair. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2019: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/mensagem-ao-congresso-2019/>>. Acesso em 23 maio 2022.

BOLSONARO, Jair. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2022: 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <<http://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial>>. Acesso em 23 maio 2022.

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

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991*. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Diário oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 1991. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0154.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm)>. Acesso em: 09 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.129 de 06 de julho de 2004*. Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jul. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/dcreto/d5129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.129%2C%20DE%206,no%20inciso%20IV%20do%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/dcreto/d5129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.129%2C%20DE%206,no%20inciso%20IV%20do%20art.)>. Acesso em: 16 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.407 de 22 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, DF, 23 fev.

2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D604impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D604impresao.htm)>. Acesso em: 24 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.496 de 08 de junho de 2011*. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Diário oficial da União, Brasília, DF, 09 jun. 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7496.htmimpresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7496.htmimpresao.htm)>. Acesso em: 24 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.638 de 08 de dezembro de 2011*. Altera o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, que institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Diário oficial da União, Brasília, DF, 09 dez. 2011b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7638.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7638.htm)>. Acesso em: 24 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016*. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Diário oficial da União, Brasília, DF, 17 nov. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm)>. Acesso em: 24 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976*. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 out. 1976. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6368.htmimpresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6368.htmimpresao.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 fev. 1989. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7735.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7735.htm)>. Acesso em: 24 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 dez. 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9537.HTM](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9537.HTM)>. Acesso em: 22 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998*. Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronaves. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 mar. 1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9614.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9614.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 1999a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 09 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Diário Oficial da União,



Brasília, DF, 8 dez. 1999b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9883.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm)>. Acesso em: 20 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007*. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2007b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm)>. Acesso em: 22 maio 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm)>. Acesso em: 22 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. *Instrução Normativa nº 1/MB/MD/2011, de 07 de junho de 2011*. Conceito para a expressão “Águas Jurisdicionais Brasileiras” perante a Marinha do Brasil. Brasília, DF, 07 jun. 2011c.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. *Doutrina Militar Naval (EMA-305)*. Brasília, DF, 2017a. 135 p.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. *O Posicionamento da Marinha do Brasil nos Principais Assuntos de Interesse Naval (EMA-322)*. Brasília, DF, 2017b. 55 p.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. *Plano Estratégico da Marinha*. Brasília, DF. 2020a. 88 p.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Comando de Operações Navais. *Portaria nº19/ComOpNav, de 21 de fevereiro de 2020*. Estabelece os procedimentos para a troca de informações entre o Centro Integrado de Segurança Marítima, os Centros Regionais e Locais de Segurança Marítima e Fluvial, as Agências Governamentais e demais Órgãos federais e estaduais. Rio de Janeiro: Comando de Operações Navais, 2020b.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Comando de Operações Navais. *Sistema Naval de Comando e Controle (COMOPNAVINST Nº 32-01E)*. Rio de Janeiro, RJ, 2020c. 9 p.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. *Portaria nº 350/MD/MB, de 23 novembro de 2021*. Altera a denominação do Centro Integrado de Segurança Marítima e dá outras providências. Disponível em: <[https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFView\\_er?jornal=515&pagina=23&data=24/11/2021&captchafield=firstAccess](https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFView_er?jornal=515&pagina=23&data=24/11/2021&captchafield=firstAccess)>. Acesso em: 03 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Glossário das Forças Armadas (MD-35-G-01)*. 5. ed. Brasília. 2015a. 288 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Operações Interagência (MD-33-M-12)*. 2ª. ed. Brasília. 2017c. 76 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa* (encaminhada para apreciação do Congresso Nacional), 2020d. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_1.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf)>. Acesso em: 09 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa* (encaminhada para apreciação do Congresso Nacional), 2020e. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivo/s/estado\\_e\\_defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivo/s/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf)>. Acesso em: 09 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF. *Relatório Anual de Execução de Atividades de 2017 do PPIF*. Brasília: Comitê Executivo do PPIF, 2018, 40 p. Relatório.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2252/2015 - Plenário*. Brasília, DF, 2015b, 92 p. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1517993%22>>. Acesso em: 16 mai. 2022.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Reinner, 1998. 239 p.

CAMPOS, I. Z. A.; CANTARELLI, M. de O. A Pirataria Marítima Enquanto Ameaça Econômica Internacional. *Cadernos de Direito*, [S. l.], v. 12, n. 27, 2020. Disponível em: <<https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/1306>>. Acesso em: 16 maio 2022.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform* *Public Administration Review*. p. 1060-1066, 2007. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.611.6124&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, Jonas. As operações militares no ambiente interagências. *Doutrina Militar Terrestre em Revista*, v. 1, n. 2, p. 30-37, 2013. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/630/689>>. Acesso em: 24 jun. 2022.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo. Ed. Atlas. 2013. 297 p.

Estados Unidos da América. *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. Washington, DC. 2015. Disponível em: <[https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/21st-century-seapower\\_strategy\\_201503.pdf](https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/21st-century-seapower_strategy_201503.pdf)>. Acesso em: 09 mai.2022.

\_\_\_\_\_. Department of Defense. 2017. *Joint Publication 3-08 – Interorganizational Cooperation*. Washington.

FARRET, Nerissa Krebs. *A Securitização do Narcotráfico nos Estados Unidos e a influência no Brasil*. *Conjuntura Global*, v.3, n.2, abr.jun., 2014, p. 117-123. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/issue/view/1777>>. Acesso em: 10 jun 2022.

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

FRANÇA, Lessa Júnia; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 255 p.

LAMPERT, João Alberto de Araújo; COSTA, Edwaldo. *Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul: Proteção e Monitoramento das Águas Jurisdicionais Brasileiras*. Marinha do Brasil, 2020?. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/sisgaaz-protECAo-e-monitoramento-das-aguas-jurisdicionais-brasileiras>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

MALAFAIA, Guilherme Lopes. *Operação Interagências: um novo conceito de operação para o CISMAR* - Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. 119 p.

MINGST, Karen A.; ARREGUÍN-TOFT, Ivan M. *Princípios de relações internacionais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 353 p.

MUNSING, Evan; LAMB, Christofer J. *Joint Interagency Task Force-South: The Best Known, Least Understood Interagency Success*. Washington, D.C.: NDU Press, 2011. 117 p.

Organização das Nações Unidas. *United Nations Civil-Military Coordination - Guide for the Military 2.0*. Disponível em: <<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Guide%20for%20the%20Military%20v2.pdf>>. Acesso: 10 maio 2022.

REMSING, Robert A. *'Seams' of inefficiency and Joint Interagency Task Force (JIATF) Operations*. Naval War College. 16 de maio. 2003. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA420423.pdf>>. Acesso em 19 abr.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana. *Segurança internacional e novas ameaças: a securitização do narcotráfico na fronteira brasileira*. Curitiba, 2013. 126 p.

VEGO, Milan. *Joint operational warfare: theory and practice*. Newport, RI: U.S. Naval War College, 2009. 1.481 p.

VILELA, Érico Sant'Anna. *Amazônia Azul: a estratégia da Marinha do Brasil para a segurança marítima*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2020.

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