

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC THIAGO MONTILLA TAVARES DE ALMEIDA

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO:

Contribuições possíveis da Marinha do Brasil no cenário nacional.

Rio de Janeiro

2018

CC THIAGO MONTILLA TAVARES DE ALMEIDA

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO:

Contribuições possíveis da Marinha do Brasil no cenário nacional.

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

Orientador: CMG (RM1) L. F. N. POMPEU

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2018

## **AGRADECIMENTOS**

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

À minha esposa Danuze, pelo companheirismo e acima de tudo paciência em compreender os momentos difíceis de ausência e dedicação aos estudos que este curso requer.

Aos meus pais José Edenizar e Márcia, pelo amor e a excelente criação proporcionada, sem os quais não teria chegado até aqui.

A Deus, por permitir a transposição de mais este marco em minha vida.

## RESUMO

O propósito da pesquisa é analisar o cenário brasileiro no combate ao narcotráfico e verificar se o Estado, em busca de soluções para este problema, emprega uma abordagem abrangente, caracterizada pela realização de operações interagências, por meio da integração de capacidades das Forças Armadas, em especial da Marinha do Brasil (MB), com os demais órgãos de segurança estatais, principalmente a Polícia Federal (PF). A relevância desta pesquisa torna-se evidente ao se verificar que as Forças Armadas têm sido instadas cada vez mais a participar de atividades de imposição da lei, em coordenação com outras agências do Estado. Tais atividades, apesar de apontadas como subsidiárias pela legislação, têm crescido em importância dentro do Ministério da Defesa (MD). Adotou-se uma metodologia exploratória e analítica, fundamentando-se em bibliografias, documentos e leis, com a expectativa de trazer à tona questões de interesse para estudos futuros. Demonstrou-se a importância do combate ao tráfico de drogas pelos Estados nacionais, bem como foi demonstrada a influência que o narcotráfico pode exercer sobre a segurança marítima. Foram expostos os aspectos legais e doutrinários que permitem ao Brasil o combate ao narcotráfico e a utilização das Forças Armadas em ações de repressão a estes delitos. Foi utilizado ainda um estudo de caso da *Joint Interagency Task Force- South (JIATF\_South)* com o objetivo de, a partir das lições aprendidas ao longo de sua história, validar e questionar legislações e doutrinas em voga no MD, na MB e no cenário nacional. Na conclusão, verifica-se que, a partir de base legal e doutrinária já existente, as Forças Armadas e a MB podem contribuir para aumentar a eficiência das ações de repressão, por meio de operações interagências. Por fim, sugere-se como linha de pesquisa um estudo sobre a pertinência em se estabelecer forças-tarefa interagências permanentes para atuação no combate ao tráfico de drogas.

**Palavras-chave:** *JIATF-South*. Operações interagências. Marinha do Brasil. Polícia Federal. PPIF. Segurança Marítima. Narcotráfico.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cultivo global de folhas de coca e manufatura global de cocaína .....	10
Figura 2 – Principais fluxos de tráfico de cocaína, 2011 a 2015 .....	12
Figura 3 – Taxas globais estimadas de interceptação de cocaína, 1980-2015 .....	13
Figura 4 – Níveis de apreensão de cocaína em Kg .....	37
Figura 5 – Trabalho coordenado interagências .....	42

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AJB –	Águas Jurisdicionais Brasileiras
CAMTES –	<i>Computer-Assisted Maritime Threat Evaluation System</i>
CENSIPAM –	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CICCON –	Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado, com ênfase ao narcotráfico
CCOp –	Centro de Coordenação de Operações
CI –	Carta de Instrução
CISM –	Centro Integrado de Segurança Marítima
COC –	Centro de Operações Conjuntas
Cmt Op –	Comandante Operacional
COMCONTRAM –	Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo
ComOpNav –	Comando de Operações Navais
CRFB –	Constituição da República Federativa do Brasil
CSM –	Consciência Situacional Marítima
DEA –	<i>Drugs Enforcement Administration</i>
DMN –	Doutrina Militar Naval
ELINT –	<i>Electronic Intelligence</i>
EUA –	Estados Unidos da América
GGIF –	Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira
HUMINT –	<i>Human Intelligence</i>
JIATF-South –	Joint Interagency Task Force-South
JTF –	<i>Joint Task Force</i>
LC –	Lei complementar
M33-M-12 –	Manual de Operações Interagências
MB –	Marinha do Brasil
MD –	Ministério da Defesa
NEPOM –	Núcleos Especiais de Polícia Marítima
NICCP –	<i>National Interdiction Command and Control Plan</i>
ONDCP –	<i>Office of National Drug Control Policy</i>
ONU –	Organização das Nações Unidas
PATNAV –	Patrulha Naval
PEF –	Plano Estratégico de Fronteiras
PIB –	Produto Interno Bruto
PF –	Polícia Federal
PIECD –	Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas
PND –	Política Nacional de Defesa
PPIF –	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
SISNAD –	Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas
TCU –	Tribunal de Contas da União
USCG –	United States Coast Guard
WOG –	<i>whole-of-government</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>CRIMES TRANSNACIONAIS E SEGURANÇA MARÍTIMA .....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>ASPECTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS DO ESTADO BRASILEIRO ..</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>UMA EXPERIÊNCIA DE SUCESSO: JOINT INTERAGENCY TASK FORCE-SOUTH (JIATF-SOUTH). .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1</b>	<b>Histórico e base legal da JIATF-SOUTH. ....</b>	<b>28</b>
<b>4.2</b>	<b>Lições aprendidas com a JIATF-SOUTH. ....</b>	<b>37</b>
<b>5</b>	<b>COMBATE AO NARCOTRÁFICO NO BRASIL DENTRO DE UM POSSÍVEL CENÁRIO INTERAGÊNCIAS .....</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>49</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>52</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Remonta ao início do século XX o controle internacional sobre o tráfico de drogas e substâncias psicotrópicas. Os efeitos destas substâncias podem, em alguns casos, assemelhar-se a verdadeiras epidemias, com elevados custos tanto sociais como financeiros. O tráfico internacional de entorpecentes movimentava vultosas somas financeiras que acabam por conferir elevado poder às organizações criminosas envolvidas com esses delitos. Em casos em que os estados nacionais não possuam estruturas sólidas e, dependendo do poder que estas organizações possam acumular, podem surgir situações de completa anomia estatal.

O Brasil vem sofrendo uma séria crise no âmbito da segurança pública, com elevados índices de criminalidade. Torna-se impossível dissociar esses índices do problema relacionado com o narcotráfico, uma vez que o Estado brasileiro faz fronteira com os maiores produtores mundiais de cocaína e serve como corredor de tráfico para abastecimento do mercado internacional.

O propósito deste trabalho será analisar o cenário brasileiro no combate ao narcotráfico e verificar se o Estado emprega uma abordagem abrangente a fim de buscar soluções para os problemas. Será analisado então, quanto aos aspectos legais e doutrinários, se estão lançadas as bases para a realização de operações interagências, por meio da integração de capacidades das Forças Armadas, em especial da Marinha do Brasil (MB), com os demais órgãos de segurança estatais, como a Polícia Federal (PF), em prol do combate ao tráfico de drogas.

A relevância desta pesquisa torna-se evidente ao verificar que as Forças Armadas tem sido instadas cada vez mais a participar de atividades de imposição da lei, em coordenação com outras agências do Estado. Tais atividades, apesar de apontadas como subsidiárias pela legislação, têm crescido em importância dentro do Ministério da Defesa (MD).

Desse modo, este estudo adotará uma metodologia exploratória e analítica, enquanto

se fundamentará em bibliografias, documentos e leis, com a expectativa de trazer à tona questões de interesse para estudos futuros. Será utilizado ainda um estudo de caso com o objetivo de validar e questionar legislações e doutrinas em voga no MD, MB e no cenário nacional.

A pesquisa nesta dissertação estará apresentada em cinco capítulos, além desta introdução.

No segundo capítulo, serão apresentados os crimes transnacionais, seus impactos nos estados nacionais, inclusive no Brasil, com ênfase no tráfico de drogas e entorpecentes e a importância de realizar um efetivo combate a estes delitos. Serão também analisadas as formas como as Marinhas têm sido empregadas no combate a esses crimes transnacionais em prol de uma boa ordem no mar, visando um incremento na segurança marítima.

No capítulo três, será apresentado o arcabouço legal que permite ao Estado brasileiro contrapor-se ao narcotráfico. Será também avaliada a necessidade de proteção das fronteiras como forma de repressão ao tráfico de drogas. Por fim, serão verificados os aspectos doutrinários que, com base legal, permitem a utilização das Forças Armadas, inclusive a Marinha do Brasil (MB), nas ações de imposição da lei e repressão ao tráfico.

No capítulo quatro, será apresentado um caso de sucesso, a *Joint Interagency Task Force-South* (JIATF-South). Instituída pelos Estados Unidos da América (EUA), com mais de vinte anos de existência, apresenta-se como um modelo bem sucedido de operações interagências no combate ao narcotráfico. O caso fornecerá a base para a análise do cenário brasileiro no capítulo seguinte.

No capítulo cinco, serão analisadas as lições aprendidas ao longo da história do caso apresentado e serão traçados paralelos com o Estado brasileiro em busca de apontar ações que possam ser replicadas ou que já tenham sido implementadas por meio da evolução da legislação em vigor.

Por fim, no capítulo seis, serão apresentadas as conclusões da pesquisa e serão apontadas linhas de investigação futuras.

## 2 CRIMES TRANSNACIONAIS E SEGURANÇA MARÍTIMA

Recentemente o crime organizado tem se diversificado, atingindo até mesmo dimensões macroeconômicas e, apesar da sua importância e gravidade, por muitas vezes não é completamente compreendido. Uma vez que afere poder a agentes que atuam à margem da lei, o crime organizado tem provocado no cenário internacional mudanças de doutrinas estratégicas e novas avaliações de ameaças. Dentre os exemplos de crimes transnacionais podemos citar: tráfico de drogas, pirataria, descaminho, tráfico de pessoas, tráfico de armas, lavagem de dinheiro e crimes cibernéticos; desses crimes, o que mais se tem informações é sobre o tráfico de drogas, que será o foco principal deste trabalho (ONU, 2010).

Dentre os crimes transnacionais, destaca-se a importância do combate ao tráfico internacional de drogas. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes,<sup>1</sup> em seu relatório anual *World Drug Report 2017*, afirma que o dinheiro proveniente do mercado ilegal de drogas pode tornar Estados mais pobres, mesmo que no curto espaço de tempo possa haver um incremento de investimentos ou até mesmo uma elevação do Produto Interno Bruto (PIB) de alguns deles.

A tendência a longo prazo, no entanto, é negativa, uma vez que este volume de capitais pode provocar distorções na economia, como aumento de preços imobiliários e criar ambientes de competição desleal para aqueles que não tenham acesso aos recursos provenientes da lavagem de dinheiro do mercado de drogas ilícitas. Dessa forma, essa injeção de capital ilícito poderia estar associada a reduções nas taxas de crescimento anual. De acordo com uma estimativa baseada em um estudo da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico, um acréscimo de cerca de US\$ 1.000.000.000,00 oriundos de lavagem de dinheiro, poderia reduzir a taxa de crescimento anual do PIB em valores de 0,03 a 0,06%. Ainda segundo o *World Drug Report 2017*, “a ascensão de uma economia ilícita ajuda

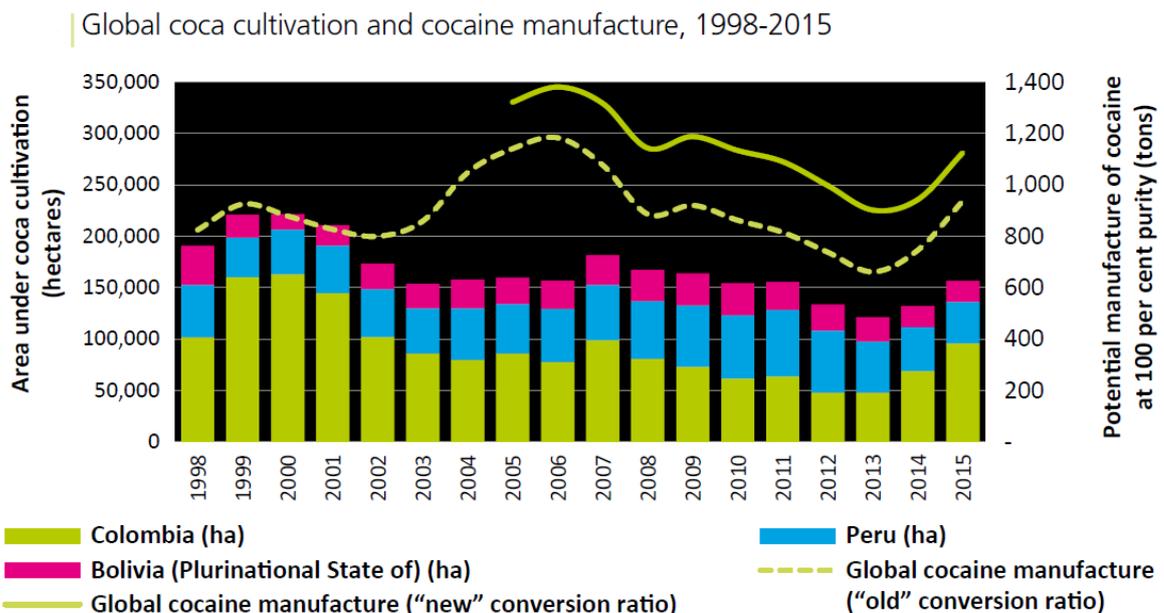
---

1 *United Nations Office on Drugs and Crimes - UNODC*

a enfraquecer o Estado de direito e facilita a corrupção, que por sua vez reforça o setor de drogas ilícitas.” (ONU, 2017, livreto 1, p.22, tradução nossa)<sup>2</sup>.

Os prejuízos causados pelas drogas não se restringem ao campo financeiro, atingindo outros setores, como a saúde pública. Estima-se que 5% da população mundial adulta tenha usado drogas em 2015 e que 0,6% dessas pessoas sofra de distúrbios em decorrência disso. Agravando esse cenário, os dados são de uma expansão no mercado de drogas, tanto na produção e comercialização quanto no uso. Após um período de declínio, o biênio 2014-2015 apresentou elevação na manufatura de cocaína de cerca de 30%, como principal consequência do aumento da área de cultivo na Colômbia. Em 2015, a produção global chegou a 1.125 toneladas de hidrocloreto de cocaína, mas também verificou-se uma apreensão recorde de 864 toneladas deste produto neste mesmo ano (ONU, 2017).

No gráfico abaixo pode ser avaliada a variação das áreas de consumo e o total de cocaína pura manufaturada, de acordo com o *World Drug Report 2017*, constatando-se o aumento citado.



Sources: UNODC, coca cultivation surveys in Bolivia (Plurinational State of), Colombia and Peru, 2014 and previous years.

FIGURA 1 – Cultivo global de folhas de coca e manufatura global de cocaína.

Fonte: *World Drug Report 2017*, ONU, 2017, livreto 3, p.26.

2 No original: “The rise of an illicit economy helps to weaken the rule of law and facilitates corruption, which in turn reinforces the illicit drug sector.” ( ONU, 2017, Booklet 1, p.22)

Segundo a Política Nacional de Defesa (PND),<sup>3</sup> a América do Sul compõe o Ambiente Regional no qual o Brasil está inserido. É justamente de onde se origina o maior fluxo de cocaína do mundo, basicamente proveniente de três países, Colômbia, Peru e Bolívia (ONU, 2017).

De acordo com o *World Drug Report 2017*, as estimativas de produção de cocaína são baseadas no tamanho da área plantada. Assim, por meio da quantidade de drogas apreendidas, permite-se inferir que a taxa de interceptação tem aumentado ao longo das últimas décadas, saindo de uma média de 20 a 24% durante a década de 1980, atingindo a marca de 45 a 55% no ano de 2015. Deste total, 90% de toda cocaína interceptada, em vários teores de pureza, deu-se no continente americano, tanto na América do Sul, região de origem e cada vez mais também consumidora, quanto na América do Norte, o maior mercado mundial com 33% do consumo global, e nas regiões de trânsito, como Caribe e América Central (ONU, 2017).

O *World Drug Report 2017* traz dados preocupantes em relação ao Brasil. Tratando-se do continente europeu, o estado mais frequentemente mencionado como origem dos carregamentos de cocaína foi o Brasil. Já em relação à África, apesar de as informações sobre o narcotráfico serem limitadas, é notória a utilização, principalmente dos países da costa ocidental, como intermediários de trânsito para a Europa e Ásia e mais uma vez, nestes países, o Brasil é apontado como a origem da maior parte dos carregamentos, em 58% dos casos. A situação se repete na Ásia, também sendo o mais citado como origem de carregamentos, em 37% das vezes. Finalmente, as autoridades australianas indicam o Brasil, apenas atrás dos Estados Unidos da América (EUA), como a origem mais frequente (ONU, 2017, p. 33 e 35). Ou seja, como verificado no mapa abaixo, pelo território brasileiro transitam importantes fluxos de cocaína com destino aos mercados internacionais.

---

<sup>3</sup> A Política Nacional de Defesa foi instituída em 1996, regulamentada em 2005 e atualizada em 2012 e é o documento que aborda os conceitos e objetivos de Defesa e as diretrizes inerentes à segurança nacional.

MAP 2 | Main cocaine trafficking flows, 2011-2015

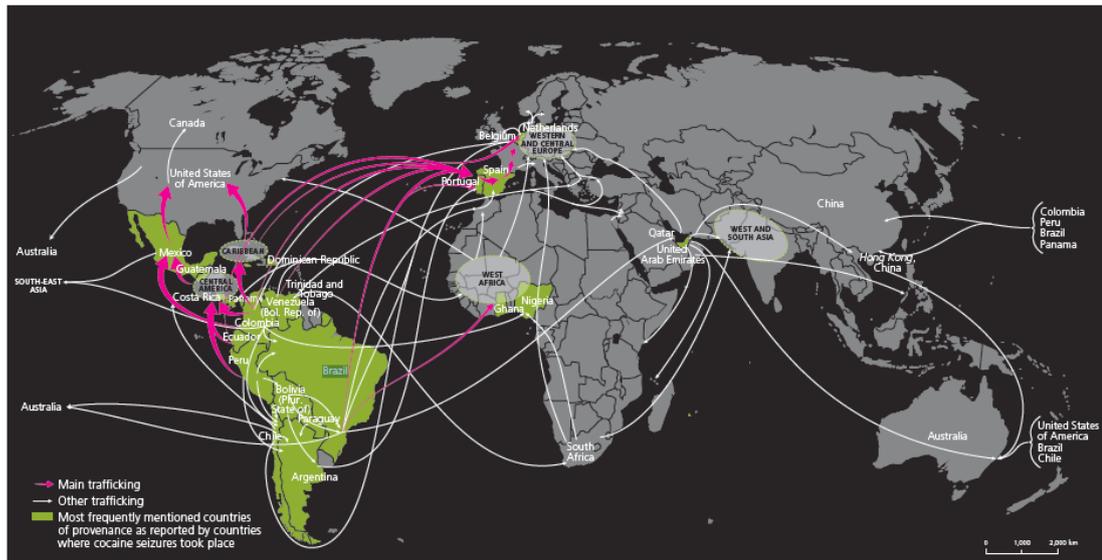


FIGURA 2 – Principais fluxos de tráfico de cocaína, 2011 a 2015.

Fonte: *World Drug Report 2017*, ONU, 2017, livreto 3, p. 34.

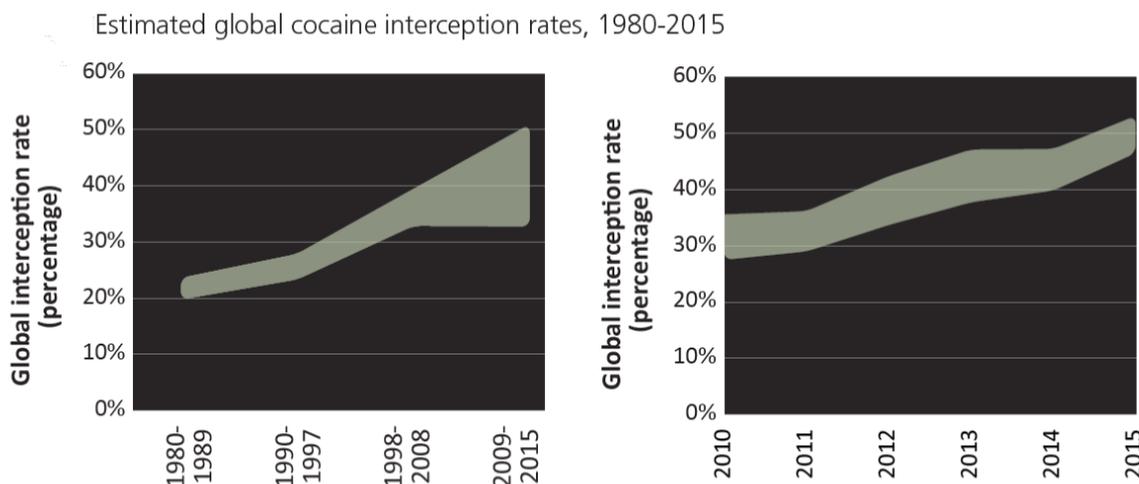
O lucrativo comércio de drogas levou ao surgimento na década de 1980 de poderosas organizações criminosas operando além das fronteiras dos países. A fim de auxiliar o combate desse crescente perigo foi criado um instrumento chave, a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, assinada em 1988. Esta convenção procurou definir delitos e sanções, jurisdição, medidas de confisco, extradição, assistência jurídica recíproca, cooperação internacional, além de maneiras de eliminar o tráfico ilícito por mar. O artigo 2º define o seu alcance, com o propósito de

promover a cooperação entre as Partes a fim de que se possa fazer frente, com maior eficiência, aos diversos aspectos do tráfico ilícito de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas que tenham dimensão internacional. No cumprimento das obrigações que tenham sido contraídas em virtude desta Convenção, as Partes adotarão as medidas necessárias, compreendidas as de ordem legislativa e administrativa, de acordo com as disposições fundamentais de seus respectivos ordenamentos jurídicos internos (BRASIL, 1991).<sup>4</sup>

O *World Drug Report 2017* afirma que essa Convenção permitiu e facilitou medidas de cooperação internacional o que acarretou em um incremento nas taxas de

4 Conforme consta no Decreto 154 de 26 de junho de 1991, que promulga a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

interceptação de cocaína de 1980 até 2015, como pode-se perceber no gráfico a seguir:



Sources: UNODC calculations, based on coca bush cultivation surveys, responses to the annual report questionnaire; and government reports.

Note: Purity adjustment of seizures based on average unweighted purities at the global level. For details of the calculation methods, see the online methodology section of the present report.

FIGURA 3 – Taxas globais estimadas de interceptação de cocaína, 1980-2015.

Fonte: *World Drug Report 2017*, ONU, 2017, livreto 3, p. 27.

Tais organizações criminosas possuem como característica serem extremamente adaptáveis. O incremento no número de apreensões motivou-as a buscarem métodos que chamassem menos atenção das autoridades. Elas mostraram-se capazes de explorar avanços em tecnologia, desde o uso de semissubmersíveis e aeronaves remotamente pilotadas, até a utilização de equipamentos modernos de telecomunicações (ONU, 2017).

Assim, vislumbrou-se a necessidade da criação de novos instrumentos, agora para se contrapor não só às drogas, mas também às organizações criminosas responsáveis pelo tráfico e outros ilícitos. Chegou-se então à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional de 2000<sup>5</sup>, ou Convenção de Palermo. Esta possui uma visão mais abrangente, tratando sobre os crimes transnacionais como um todo e com enfoque nas organizações responsáveis por tais crimes.

Essa Convenção possibilitou níveis de cooperação regionais e/ou bilaterais até então inexistentes. Isto porque os problemas causados por crimes transnacionais não se restringem a escalas regionais, transcendendo a uma escala global, necessitando assim de

5 Promulgada no Brasil pelo Decreto 5.015, de 12 de março de 2004.

estratégias de combate igualmente globais. Os governos nacionais também se viram obrigados a inovar, por exemplo, atualizando as legislações sobre a aceitação de evidências eletrônicas, treinamento de pessoal em novas tecnologias e introduzindo novas estratégias (ONU, 2017).

Com foco nessas transformações e nas novas necessidades de atuação das forças armadas, em especial as marinhas, surgiu um novo conceito, definido por Geoffrey Till (2013) como Boa Ordem no Mar. A partir desse conceito, intrinsecamente ligado à segurança marítima,<sup>6</sup> as marinhas buscariam combater também outras ameaças, como os crimes transnacionais, uma vez que estes pudessem afetar o comércio, tanto regional como global. A importância da segurança marítima é evidenciada pelo fato de a maior marinha dos tempos atuais, a Marinha dos EUA, defini-la como uma de suas cinco funções essenciais. Para os EUA, as operações de segurança marítima seriam aquelas conduzidas em busca da segurança e proteção da soberania no domínio marítimo, abordando tanto desafios militares como não-militares, garantindo o livre comércio pelos mares e o combate ao terrorismo, crimes transnacionais, imigração ilegal e exploração ilegal do ambiente marítimo (EUA, 2015).

Para Till (2013), o tráfico ilegal de entorpecentes por via marítima também é uma ameaça à Boa Ordem no Mar, pois, como já fora visto anteriormente neste trabalho, ele pode afetar a estabilidade e prosperidade social dos estados em diversos níveis. Assim, no combate ao narcotráfico, as marinhas teriam papel fundamental, tendo como missão principal “interceptar a passagem de drogas no mar em operações que façam o melhor uso de seus sistemas de comando e controle, suas plataformas, armas e sensores, sua capacidade de planejamento operacional, sua disciplina, treinamento e incorruptibilidade geral.”(TILL, 2013, p.315. Tradução nossa)<sup>7</sup>.

Para garantir tal sucesso, as operações devem basear-se em três pilares:

---

6 Os termos *safety* e *security* em inglês são traduzidos para o português como “segurança”. Neste trabalho o termo segurança marítimo será sempre utilizado como referência a *maritime security*, e não se referindo *maritime safety*, que tem mais relação com a salvaguarda da vida humana no mar.

7 No original: “to intercept the passage of drugs at sea in operations that make the best use of their command-and-control systems, their platforms, weaponry and sensors, their capacity for operational planning, their discipline, training and general incorruptibility” (TILL, 2013, p.315)

inteligência; meios disponíveis (pessoais e materiais); e organização. Dentre os três, merece destaque a inteligência, o que demonstra a necessidade de uma elevada consciência situacional marítima (CSM)<sup>8</sup>. Para que tais informações sejam úteis, elas devem ser compartilhadas a nível interagências<sup>9</sup> nacional e até mesmo internacionalmente. Till (2013) afirma que algumas iniciativas neste sentido foram tomadas como o *Office of Global Maritime Situational Awareness* (GMSA) pelos EUA e o *European Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MOAC-N)*, criado em 2007 pela União Européia, com sede em Lisboa-POR.

A implementação efetiva da Boa Ordem no Mar depende da existência de meios suficientes, a fim de exercer dissuasão contra os infratores e a possibilidade de que possa ocorrer sua interceptação e a instauração do devido processo criminal. No entanto, devido à vastidão do espaço marítimo, sempre existirão lacunas que demandarão a cooperação entre marinhas e outras agências de repressão, obrigando a criação de arranjos regionais que busquem uma otimização do uso de meios, informações de inteligência, pessoal e de uma maior CSM, buscando-se uma coordenação tão profunda que, numa situação ideal, não importaria qual agência seria responsável por determinada ação, mas sim o fato de todas estarem agindo de maneira uniforme. Apesar das características favoráveis no uso de meios navais na manutenção da Boa Ordem no Mar, o combate ao narcotráfico requer certas capacidades que não são características diretas das marinhas, como a correta coleta e registro de provas para o estabelecimento do devido processo legal, reforçando ainda mais a necessidade do arranjo interagências supracitado (TILL, 2013).

8 Segundo a Doutrina Militar Naval, Consciência Situacional Marítima é “a efetiva compreensão das tendências e relações, que se desenvolvem temporalmente no ambiente marítimo, entre diversos atores, que podem impactar a defesa, a segurança, a economia e o entorno estratégico de um país. Exige avaliação contínua das áreas de interesse e monitoramento de padrões de comportamento. As lacunas no conhecimento devem ser buscadas pela vigilância, inteligência, reconhecimento e troca de informações” (BRASIL, 2017, p.1-4.)

9 Segundo a Doutrina Militar Naval, operações interagências caracterizam-se “pela interação das Forças Armadas (FA) com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes, que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos” (BRASIL, 2017, p. 2-4).

Essa ideia de arranjo interagências com a participação de forças militares surge para reforçar um conceito existente em administração pública, chamado de abordagem “*whole-of-government*” (WOG)<sup>10</sup>. Segundo Christensen (2007), a abordagem WOG denotaria agências de serviços públicos trabalhando em busca de uma resposta holística e integrada do governo ou de uma política de governo. Buscaria alcançar um objetivo compartilhado, para problemas que transcendam os limites individuais de cada agenda. Percebe-se que a referida abordagem pode ser perfeitamente aplicada a questões de segurança, como no combate ao tráfico de drogas.

---

<sup>10</sup> Em português, abordagem de “governo como um todo” (tradução nossa).

### 3 ASPECTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS DO ESTADO BRASILEIRO

Como foi visto no capítulo anterior, o estado brasileiro é signatário da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, promulgada pelo Decreto nº 154 de 1991. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, também dá amparo legal para o combate ao tráfico de drogas, uma vez que em seu artigo 5 considera como crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.

Conforme a CRFB estabelece, a Segurança Pública é um dever do Estado e, em seu artigo 144, define que a Polícia Federal seria a responsável por exercer as funções de polícia marítima e de fronteiras e também por prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins, sem o prejuízo de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência.

A fim de combater estes ilícitos, quando praticados em vias marítimas, fluviais e lacustres, o Departamento de Polícia Federal (PF) conta com os Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOM). Segundo a Instrução Normativa nº 013/2005 do DPF, o NEPOM é o responsável pela execução das ações táticas na repressão destes crimes quando praticados a bordo de embarcações atracadas em portos ou navegando pelas hidrovias adjacentes e no mar territorial brasileiro<sup>11</sup>.

O Estado brasileiro entende que o problema das drogas é por deveras complexo e não pode restringir-se apenas à repressão. A Lei nº 11.343 de 2006 instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD), que além da repressão à produção e ao tráfico ilícito de drogas, busca medidas que visem à reinserção social de usuários e à prevenção do uso indevido.

Em decorrência de tal lei, foi elaborado o Plano Integrado de Enfrentamento ao

---

11 A Lei 8.617, de 4 de janeiro de 1993 define que o mar territorial brasileiro compreende uma faixa de 12 milhas náuticas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular.

Crack e outras Drogas (PIECD)<sup>12</sup>, com vistas à prevenção do uso e ao enfrentamento do tráfico. Este plano veio a estabelecer um Comitê Gestor, composto por membros de diversos executadas pela Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, articuladas com as polícias civil e militar e com apoio das Forças Armadas. Sobre as ações estruturantes, merece destaque a Ministérios e Secretarias, cuja coordenação cabe ao Ministro da Justiça. A esse comitê compete acompanhar e avaliar a implementação do plano, bem como estimular a participação dos entes federados.

O plano é composto por ações imediatas e estruturantes. Dentre as imediatas destaca-se a ampliação de operações especiais, com ênfase nas regiões de fronteira, criação do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado, com ênfase ao narcotráfico (CICCON), articulado ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM),<sup>13</sup> com apoio das Forças Armadas (BRASIL, 2010).

Visando uma maior efetividade no combate aos delitos transfronteiriços, o governo brasileiro editou o decreto 7.496 de 2011 criando o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), que buscava uma atuação integrada dos órgãos de Segurança Pública, da Secretaria de Receita Federal e das Forças Armadas, mais especificamente na faixa de fronteira.<sup>14</sup> Contudo, a fim de corrigir algumas falhas presentes neste decreto, foi emitido o decreto 8.903 de 2016, que estabeleceu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF).

O PPIF acrescentou a responsabilidade sobre a costa marítima e, em prol de uma melhor gestão das ações, criou-se o Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, com representantes do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Agência Brasileira de Inteligência; Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do

---

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

13 O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia foi criado pelo Decreto nº 4200, de 17 de abril de 2002 com as principais atribuições de propor, acompanhar, implementar e executar as políticas, diretrizes e ações do Sistema de Proteção da Amazônia. O Decreto nº 7424, de 05 de janeiro de 2011, transferiu a subordinação do CENSIPAM da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Defesa.

14 A Lei 6.634 de 02 de maio de 1979, define como Faixa de Fronteira a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional.

Ministério da Defesa; Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda; Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Secretaria Nacional de Segurança Pública; e Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2016).

Nesse novo decreto, a coordenação do Comitê-Executivo cabe ao Gabinete de Segurança Institucional, buscando uma governança inexistente no PEF, o qual não estabelecia qualquer hierarquia entre os Ministérios envolvidos. No entanto, o PPIF manteve o foco no fortalecimento da prevenção e repressão aos delitos transfronteiriços, buscando dessa forma uma atuação mais integrada e coordenada.

A partir de 2011, instituída ainda no âmbito do PEF, passam a ocorrer as Operações Ágata. São operações realizadas em pontos estratégicos da fronteira, terrestre e molhada, conduzidas pelas Forças Armadas, com apoio de outros órgãos e agências federais, destinadas a coibir delitos como narcotráfico, contrabando e descaminho, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, imigração e garimpo ilegais. No período de 2011 a 2017 foram realizadas onze Operações Ágata (FIGUEIREDO, 2017).

Percebe-se então que a pressão exercida por esse tipo de delito sobre a esfera federal tem forçado a utilização cada vez maior das Forças Armadas brasileiras no combate ao narcotráfico. Esta utilização traz à tona a reflexão sobre se esse uso e causa afastamento de sua atividade primordial de defesa da pátria, uma vez que segundo o artigo 142 da Constituição Federal:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988, p.89).

O § 1º do artigo supracitado previu a necessidade de uma Lei Complementar (LC) que estabeleceria normas gerais para o emprego das Forças Armadas. Foi então decretada a

LC 97/1999<sup>15</sup>. Em seu artigo 16A, a LC define atribuições subsidiárias além das constitucionais, regulamentando o combate a crimes transfronteiriços:

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

Mais especificamente em relação à Marinha do Brasil, a LC 97/99 estabelece no artigo 17 como atribuições subsidiárias particulares:

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

V - cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 1999, p. 2).

Dessa forma, ao analisar-se o artigo 16-A e 17 da LC 97/1999, percebe-se que há o amparo legal para o emprego das Forças Armadas, e em especial da MB, nas ações de segurança e combate aos ilícitos transfronteiriços, sem que haja um conflito de competências com as atribuições da Polícia Federal. Na verdade, até fornece as bases para ações interagências que possam unir capacidades das diferentes entidades.

Esse uso dual das Forças Armadas também é verificado ao se analisar a PND. Esta claramente define como atividade precípua daquelas a defesa nacional, mas deixa clara também sua responsabilidade com a segurança<sup>16</sup> do país. Como visto no capítulo anterior, a existência de regiões com ocorrência de crimes transnacionais ou sob forte influência de organizações criminosas são fatores geradores de instabilidade e, uma vez que os níveis de segurança podem ser afetados diretamente pelo grau de estabilidade de determinada região, as

---

15 A LC 97/99 posteriormente foi modificada pela LC nº 117/2004 e finalmente pela LC nº 136/2010.

16 Segundo a PND, “Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2012).

Forças Armadas têm clara obrigação de atuar sobre os delitos citados, respeitados os limites legais.

Cabe neste ponto uma pausa para analisar a diferença de terminologia existente entre a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e a Lei Complementar. Apesar de a primeira utilizar o termo transnacional e a segunda transfronteiriço, ambos são sinônimos. Transfronteiriço é aquilo que ultrapassa as fronteiras de um país, coadunando com o Art. 3º, §2º da Convenção, promulgada pelo Decreto 5.015/2004, o qual define que uma infração será de caráter transnacional se for cometida:

- I. em mais de um Estado;
- II. num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado;
- III. num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou
- IV. num só Estado, mas produza efeitos substanciais em outro Estado (BRASIL, 2004, P. 1).

Após análise dos aspectos legais, buscar-se-á analisar os aspectos doutrinários que permitiriam às Forças Armadas, e mais especificamente à Marinha do Brasil, o combate ao tráfico de entorpecentes em cooperação com outros órgãos e agências. Tal cooperação busca a unidade de esforços, por meio da união de interesses de todos os participantes.

Levando-se em consideração que a coordenação interagências é influenciada por leis, decretos e/ou políticas de governo e tendo a consciência de que cada organização possui características e capacidades próprias, o Ministério da Defesa elaborou o Manual de Operações Interagências (M33-M-12).<sup>17</sup>

O manual assinala ser a diversidade entre os diferentes órgãos envolvidos o que fortalece o processo interagências. Isto, graças ao esforço de coordenação destas diferentes capacidades em prol de um objetivo comum. Aponta também como um desafio para os comandantes nos diversos níveis a identificação dos recursos apropriados à solução de um determinado problema e a necessidade de adequá-los ao processo interagências.

---

<sup>17</sup> A primeira versão do manual fora aprovada em 2013, tendo a segunda edição sido assinada em 2017.

Para o M33-M-12, as características das operações interagências vão além do emprego conjunto das Forças Armadas com órgãos governamentais das três esferas. Destaca-se a possibilidade de intercâmbio de informações entre as diversas agências, em busca de uma maior sinergia e agilidade das operações. Esse processo, por fim, levaria a um incremento nos níveis de confiança mútuos. O manual ainda afirma ser necessária a centralização do planejamento nos escalões superiores, buscando, sempre que possível, a tomada de decisões por consenso. A execução, por sua vez, será descentralizada.

Os princípios norteadores dessas operações serão: colaboração; capacidades; consenso; conhecimento das características das diversas agências envolvidas; priorização dos objetivos a serem atingidos; unidade de esforço em busca de sinergia em prol dos objetivos da operação; flexibilidade; objetividade e integração. (BRASIL, 2017).

Serão duas as responsabilidades de um Comandante Operacional (Cmt Op) em um ambiente interagências: “a condução dos efetivos militares adjudicados e a interação com as agências envolvidas nas ações” (BRASIL, 2017, p.23). O Cmt Op conta com o Centro de Coordenação de Operações (CCOp), que é o responsável pelo planejamento e desencadeamento das ações necessárias e será integrado por elementos de cada agência envolvida. Para tal, exige de seus integrantes flexibilidade, pró-atividade e conhecimento das capacidades de todos os envolvidos.

Na produção dos planos serão consideradas as atribuições típicas de cada agência e, a fim de permitir um diálogo aproximado entre os participantes, serão estabelecidos fóruns interagências. Buscar-se-á uma comunicação clara e constante de forma a dirimir resistências ou desacordos, geralmente provenientes de falta de informação ou diferença de percepção.

Conforme já fora visto no capítulo anterior, Till (2013) afirma que as marinhas têm sido instadas a exercer cada vez mais funções que não aquelas consideradas clássicas e passado a exercer funções de polícia, em prol da segurança marítima. No caso específico da

MB, de forma alinhada com o arcabouço legal exposto, a Doutrina Militar Naval (DMN) afirma que a aplicação do Poder Naval<sup>18</sup> pode se dar de três formas: na Guerra Naval; nas Atividades Benignas; e nas atividades de Emprego Limitado da Força.

Segundo a DMN, as duas últimas atividades listadas acima estão diretamente relacionadas com a segurança marítima. A Doutrina afirma que requer preparação e emprego permanentes, sendo a MB responsável por prover a segurança do tráfego aquaviário, no que tange à salvaguarda da vida humana no mar e águas interiores, à segurança da navegação e ao controle da poluição ambiental (BRASIL, 2017).

Percebe-se que, segundo a DMN, na definição de segurança marítima uma maior atenção é dada à salvaguarda da vida humana no mar e controle de poluição ambiental. Esta definição afasta-se da conceituação dada por Till (2013) e pela Marinha dos EUA, apontadas no capítulo anterior. Para ambos, a segurança marítima seria mais abrangente, atuando também diretamente na repressão a delitos transnacionais.

Apesar de apresentar esta carência na definição de segurança marítima, a DMN é clara ao associar as atividades de Emprego Limitado da Força com aquelas em que a MB exerce o poder de polícia em busca da imposição da lei. Estas atividades distinguem-se das de Guerra Naval, uma vez que ocorre uma ponderação no emprego da força. Segundo a DMN, este emprego não representa o principal meio para se atingir um objetivo, sendo o estado final desejado distinto de uma simples interação com o inimigo. A composição das forças e o emprego do Poder Naval dependerá de cada situação, existindo a possibilidade de interação com outras forças singulares e/ou outras organizações governamentais, exigindo assim uma acurada coordenação interagências (BRASIL, 2017).

No combate ao tráfico de entorpecentes, a DMN, dentro do conceito de Emprego

---

18 Segundo a DMN “O Poder Naval é um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa, identificados na Política Nacional de Defesa (PND), conforme as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa (END).” (BRASIL, 2017. p. 1-5)

Limitado da Força, prevê duas atividades: Ações contra delitos transfronteiriços e ambientais e a Patrulha Naval (PATNAV).

As Ações contra delitos transfronteiriços e ambientais encontram amparo no artigo 16-A da LC 97/1999, por meio de ações de revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; prisões em flagrante delito; e de patrulhamento. Este último pode ser realizado isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo.

Cabe ressaltar que não existe lei nacional no direito penal que defina o que são os crimes transfronteiriços. De forma a dirimir possíveis dúvidas, a Carta de Instrução (CI) nº 003/2014<sup>19</sup> do Comando de Operações Navais (ComOpNav) define que

a atuação da Marinha contra os delitos transfronteiriços deve privilegiar as ações relacionadas ao combate do tráfico ilícito de drogas e afins, tráfico internacional de arma de fogo, tráfico de pessoas, contrabando, descaminho e imigração ilegal” (BRASIL, 2017, p. A-5).

Já a Patrulha Naval trata-se de uma atribuição subsidiária particular da MB, conforme consta no artigo 17 da LC 97/1999. Tem a finalidade de implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em águas jurisdicionais brasileiras (AJB)<sup>20</sup>, na Plataforma Continental brasileira e no alto-mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil. A CI 003/2014 afirma que durante a execução de uma PATNAV, entre outras atribuições, deverão ser empreendidas ações que venham a

f) Reprimir, isoladamente ou, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual:

I - nas águas interiores brasileiras e no mar (MT, ZEE e alto-mar):

(a) o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas – tóxico, droga e matéria-prima para sua fabricação (BRASIL, 2017, p. A-4).

Segundo a CI 003/2014, as diferenças entre o Patrulhamento e a PATNAV

---

19 A Carta de Instrução nº 003/2014 do Comando de Operações Navais estabelece diretrizes e atribuições para as atividades de Patrulha Naval (PATNAV) e Patrulhamento.

20 Segundo as Normas para Autoridade Marítima (NORMAM 04/DPC) as AJB compreendem as águas interiores e os espaços marítimos nos quais o Brasil exerce jurisdição em algum grau, sendo que estes espaços marítimos se estendem das linhas de base até 200 milhas náuticas.

decorrem basicamente de três diferenças: da abrangência das leis a fiscalizar; dos meios a empregar; e das áreas de atuação. Quanto à primeira, o Patrulhamento é mais restritivo limitando-se somente aos delitos transfronteiriços e ambientais, enquanto a PATNAV é mais ampla englobando todas as leis e regulamentos no mar e águas interiores. Sobre os meios a empregar, ocorre o oposto do item anterior, sendo o Patrulhamento mais abrangente, podendo utilizar qualquer meio da MB, enquanto os meios em PATNAV devem atender os requisitos previstos no Decreto 5.129/2004<sup>21</sup>. Por último, quanto às áreas de atuação, procurando guardar relação direta com os diferentes níveis de jurisdição que um estado exerce sobre os espaços marítimos, a PATNAV compreende as AJB e alto-mar e o Patrulhamento somente as águas interiores e o mar territorial<sup>22</sup>.

A legislação até aqui analisada permite concluir ser reconhecido aos meios em PATNAV/Patrulhamento exercer o poder de polícia, de forma a cumprir as atribuições subsidiárias previstas na LC 97/1999, visando reprimir e prevenir crimes ou infrações que venham a ocorrer nas áreas de atuação de cada atividade. A CI 003/2014 afirma que as duas atividades são exemplos de polícia de segurança ostensiva, a qual tem como objetivo a preservação da ordem pública. No entanto, sempre que as ações subsequentes destas atividades ultrapassarem o limite da atribuição de polícia administrativa<sup>23</sup>, o material ou pessoal envolvido deverá ser encaminhado às autoridades competentes para o devido prosseguimento do processo legal (BRASIL, 2014).

Finalmente, de forma a corroborar o que fora afirmado anteriormente – que a cooperação interagências é influenciada por leis, decretos e/ou políticas de governo – há a

---

21 O Decreto 5.129/2004 de 06 de julho de 2004, dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências e define que um meio para realizar a PATNAV deve ter: comandante legalmente designado por autoridade constituída e tripulação submetida às regras da disciplina militar; armamento fixo em seu convés; e sinais exteriores próprios de navios, embarcações e aeronaves pertencentes à Marinha do Brasil.

22 O artigo 16A da LC 97/1999, faz referência ao mar e águas interiores. De modo a não restar dúvidas, a CI 003/2014 do ComOpNav afirma que o entendimento da MB, expresso na Instrução Normativa nº 01/MB/MD de 05 de março de 2013, restringe o Patrulhamento ao mar territorial e águas interiores.

23 A CI 003/2014 do ComOpNav define como polícia administrativa aquela exercida pela Administração Pública na implementação/fiscalização de normas afetas ao Direito Administrativo. No caso da MB aplicam-se às ações que visam a segurança do tráfego aquaviário.

previsão de se cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e instrução<sup>24</sup>. Ainda pode ocorrer a participação de agentes de órgãos federais ou estaduais em grupos de visita e inspeção embarcados nos meios em PATNAV, quando nestes casos, atuarão de acordo com suas competências legais<sup>25</sup>.

Percebe-se que a legislação e a doutrina da MB permitem que haja complementação de esforços no combate ao Narcotráfico. A CRFB afirma que a Polícia Federal é responsável pelo combate ao narcotráfico, no entanto esta não possui estrutura capaz, de isoladamente realizar tal ação com eficiência. Deve-se considerar a extensão do litoral brasileiro, somado à extensa malha hidroviária que serve de fronteira com outros Estados nacionais.

A Polícia Federal dispõe de apenas 16 NEPOM em operação em todo o Brasil<sup>26</sup> e a Instrução Normativa nº 013/2005 prevê que a atuação desses núcleos deverá ocorrer até o mar territorial apenas. Esta limitação autoimposta, uma vez que não está presente na CRFB, acaba por tornar a participação da MB com seus meios navais, tanto no mar como nos rios, desejável para obtenção de maior efetividade e sinergia.

No próximo capítulo será analisada uma experiência de operações interagências no combate ao narcotráfico com mais de 20 anos de existência. Buscar-se-á, a partir das lições aprendidas desde sua criação, identificar ações que possam ser aplicadas no cenário brasileiro, ou até mesmo, iniciativas similares que já estejam em aplicação no Brasil e que se tenham mostrado vantajosas.

---

24 Item V do Art 17. da LC 97/1999.

25 Art. 6 do Decreto 5129/2004.

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

#### 4 UMA EXPERIÊNCIA DE SUCESSO: JOINT INTERAGENCY TASK FORCE-SOUTH (JIATF-SOUTH)

Várias iniciativas por parte dos estados têm obtido algum nível de sucesso no combate ao crime organizado transnacional, mas talvez o caso mais famoso seja o da Joint Interagency Task Force-South (JIATF-SOUTH), nos EUA. Uma verdadeira organização interagências com representantes do Departamento de Defesa, Marinha, Exército, Força Aérea, Fuzileiros Navais, Guarda Costeira, Agência de Inteligência de Defesa, Agência de Segurança Nacional, Administração para Combate às Drogas e *Bureau* Federal de Investigação, além de representantes de países parceiros (MARCELLA, 2008).

Segundo o Sumário Nacional de Avaliação de Ameaças de Drogas de 2016 (NTDA-2016),<sup>27</sup> estima-se que 76% dos carregamentos de cocaína com origem na América do Sul com destino aos Estados Unidos da América (EUA) tenha transitado pelo Oceano Pacífico, tanto por navios como por semissubmersíveis e que 23% tenha transitado pelo Caribe, valendo-se de navios e embarcações do tipo “*go-fast*”<sup>28</sup>. Essa área vem a ser justamente a área de atuação da JIATF-South.

Para o General (USMC) John Kelly, Comandante do Comando Sul dos EUA (2012 a 2016), a JIATF-South, no ano de 2014, foi responsável pela apreensão de 158 toneladas de cocaína, o que representou 76% de toda a quantidade estimada com destino aos EUA naquele ano. O General ainda afirma que foi percebida uma redução de 73% de vetores ligados ao narcotráfico no Caribe Ocidental e de 48% no Pacífico Ocidental, graças à atuação da JIATF-South (EUA, 2015).

O objetivo deste capítulo será entender como e por que a JIATF-South atingiu tamanho sucesso e extrair ações que possam ser aplicadas em situações similares. Para tal,

---

<sup>27</sup> 2016 *National Drug Threat Assessment* – NTDA, elaborado pelo Departamento de Justiça dos EUA.

<sup>28</sup> Embarcações especialmente construídas em material leve e capazes de desenvolver grandes velocidades e que possuam características furtivas que apresentem baixa assinatura radar.

utilizar-se-á um estudo realizado pelo *Center of Strategic Research* da *National Defense University*, conduzido por Evan Musing e Christopher J. Lamb (2012), a fim de examinar seu histórico desde sua criação, como *Joint Task Force 4* (JTF-4) na década de 1980, até sua forma atual. Buscar-se-á sempre que possível, ainda neste capítulo, traçar comparações com a realidade brasileira apresentada no capítulo anterior. Será dada assim, a base para, no próximo capítulo, em uma análise mais profunda, comparar esta experiência de sucesso com a evolução legal e doutrinária que tem sido performada pelo Estado brasileiro e pela MB no combate ao narcotráfico.

#### **4.1 Histórico e base legal da JIATF-S**

Segundo Musing e Lamb (2012), durante administração de Ronald Reagan como presidente dos EUA (1981-1989), ocorreu um considerável aumento do envio de cocaína para o território estadunidense pelos cartéis de drogas colombianos e um conseqüente aumento de consumo de drogas e incrementos consideráveis nos índices de violência doméstica. Como o combate a esses delitos não se mostrava eficiente, foi percebida pela administração a necessidade de uma autoridade centralizada e a criação de uma força-tarefa perene e dedicada ao combate ao narcotráfico. Vislumbrou-se também a possibilidade de realização de apoio militar às agências governamentais envolvidas neste combate.

Musing e Lamb (2012) afirmam que tal apoio militar tinha como foco a utilização de dispositivos e meios dispendiosos, somente possuídos pelos militares, como radares, aviões e navios. No entanto, havia um impedimento legal, uma vez que desde o Ato *Posse Comitatus* (1878), os militares eram proibidos por lei de tomarem parte em atividades civis de imposição da lei. A partir de uma emenda a esse Ato em 1981, apesar de ainda proibir a participação direta dos militares em atividades de imposição da lei, passou-se a permitir que prestassem assistência técnica às agências responsáveis pelo combate ao narcotráfico.

Poderiam então fornecer apoio de inteligência (eletrônica e de imagens), transporte para os agentes e vigilância. Caso um navio da marinha viesse a localizar um navio suspeito de tráfico de drogas, elementos de outras agências embarcados no meio naval poderiam realizar a abordagem e, caso necessário, realizar a detenção e o devido indiciamento de suspeitos (MUNSING e LAMB, 2012).

Já em 1982, algumas forças-tarefa foram criadas com o objetivo de aproveitar a brecha criada pela emenda supracitada, mas sem muito sucesso. Só em 1986, um ato do executivo, a *National Security Decision Directive 221*, efetivamente institucionalizou o uso do Departamento de Defesa no combate às drogas. Este ato declarou o narcotráfico como uma ameaça à segurança nacional e autorizou que as forças militares dos EUA fornecessem apoio às missões antidrogas, (MUNSING e LAMB, 2012).

Aqui verifica-se semelhança com o caso brasileiro, apesar de não haver proibição explícita da atuação das Forças Armadas em ações de imposição da lei. Conforme visto no capítulo anterior, a CRFB previu a necessidade de uma Lei Complementar que estabelecesse normas gerais para o emprego das Forças Armadas. Assim, a LC 97/1999 ao definir as atribuições subsidiárias das forças armadas, estabelece o embasamento legal para este tipo de ação de imposição da lei.

Contudo são verificadas lacunas nesta LC que vem a ser corrigidas por duas leis complementares posteriores. Dentre as alterações, a LC 117/2004 se destaca pela inclusão da possibilidade de cooperação com outros órgãos federais, abrindo o caminho para a realização de operações interagências. Já a LC 136/2010, por meio da introdução do Art. 16A, busca um refinamento por parte das forças armadas nas ações contra delitos transfronteiriços e ambientais.

Tendo percebido a necessidade de centralização de comando, o Congresso dos EUA aprovou o Ato de Abuso Antidrogas de 1988, que criou o *Office of National Drug*

*Control Policy* (ONDCP). Este escritório era ligado ao gabinete executivo do Presidente da República, contudo, não tinha poderes para forçar a cooperação dos demais órgãos. Ele deveria apenas garantir que as ações das diversas agências e departamentos estivessem de acordo com as estratégias nacionais emitidas pela presidência (EUA, 1988; MUNSING e LAMB, 2012).

Partindo da ideia da necessidade de unidade de esforços, o Congresso dos EUA, em 1989, designa o Departamento de Defesa (DoD) como a agência líder para a detecção e monitoramento de eventos ligados ao tráfico de drogas que ocorressem fora dos limites domésticos. Então, o DoD cria diversas forças-tarefa conjuntas (JTF) com o objetivo de agirem como centros de C<sup>3</sup>I,<sup>29</sup> capazes de fazer a coligação desse Departamento com as agências civis nos esforços contra as drogas. Um ano antes, em 1988, é assinada a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que fornece amparo legal para a cooperação internacional, permitindo a implementação de acordos bilaterais com países do Caribe visando o combate ao narcotráfico (MUNSING e LAMB, 2012).

Para o monitoramento do Caribe, fora criada em abril de 1989 a JTF-4, com sede em *Key West*, no estado da Flórida, com uma missão tríplice: criar um centro de fusão de dados de inteligência, com uma rede de comunicação capaz de reunir e transmitir estas informações; conduzir suas próprias operações de monitoramento com meios do DoD, sob controle tático da JTF-4; e, por fim, coordenar as ações de monitoramento e detecção de outras agências (AHART e STILES, 1991).

No início, a JTF-4 era basicamente um comando militar, com pequena presença interagências. Nenhum civil ocupava posição-chave, e, mesmo assim, o combate às drogas não se encontrava nas mais altas prioridades do DoD. Ademais, impunha restrições orçamentárias às JTF. Todavia, as JTF ainda demonstravam qualidades superiores quando

---

<sup>29</sup> Comando, Controle, Comunicações e Inteligência.

comparadas com operações similares de agências civis. Isto porque seus centros de comando e controle eram mais avançados e também dispunham de uma grande variedade de meios que iam desde aviões da Guarda Costeira, Marinha, Força Aérea e Receita Federal, embarcações de patrulha da Marinha e da Guarda Costeira, embarcações de interceptação da Receita Federal, até helicópteros do Exército e da Receita Federal (MUNSING e LAMB, 2012).

Ainda segundo Munsing e Lamb (2012), as JTF atuavam primariamente como centros de fusão de dados de inteligência de múltiplas fontes, mas com capacidades de controle limitado sobre os meios em operações de interdição<sup>30</sup> contra as drogas. Apesar de ter desenvolvido uma rede de compartilhamento de informações, a JTF-4, defrontou-se com conflitos culturais e organizacionais quanto a esta troca de informações, principalmente com o DEA.

A cultura das agências não militares de imposição da lei difere muito da militar. As agências civis desejam averiguar a origem da droga, suas rotas e destinos finais, de forma a que seja possível processar o maior número de infratores possíveis. Já os militares desejam dar fim a sua missão tão logo sejam identificados os alvos. Adicionalmente, a maior parte das informações de inteligência do DEA era proveniente de fontes humanas e qualquer vazamento poderia comprometer a segurança destas fontes. Tornava-se necessária a criação de um vínculo de confiança antes de permitir o compartilhamento (MUNSING e LAMB, 2012).

Assim, muitos dados não eram compartilhados e acabavam sendo utilizados pelas agências de origem somente para a condução de operações próprias. Os dados de inteligência da JTF-4 eram fortemente baseados em inteligência eletrônica (ELINT) e a falta de dados de inteligência humana (HUMINT) confiáveis levou a operações de interdição que muitas vezes consistiram em meios realizando patrulhas na área de responsabilidade sem um objetivo ou alvo específico (MUNSING e LAMB, 2012).

---

30 A DMN define Operações de Interdição Marítima como “o conjunto de esforços para monitorar, interrogar, interceptar e, se necessário, abordar tráfego marítimo em uma área definida, para verificar, redirecionar, apreender suas cargas ou apresar embarcações” (BRASIL, 2017, p. 3-15)

A preocupação em evitar este tipo de conflito cultural/organizacional é abordada também no manual M33-M-12. Como já fora visto anteriormente, é de responsabilidade do Cmt Op a criação de um fórum interagências para identificar e tentar dirimir ao máximo as possíveis divergências encontradas. O objetivo será sempre o incremento na sinergia, confiabilidade entre os envolvidos e, por fim, maior agilidade nas ações, evitando desperdício de tempo e recursos.

A preocupação encontrada no manual demonstrou-se de forma prática no cenário brasileiro. Um relatório de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>31</sup> sobre o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) aponta com clareza a importância do fator confiança interagências. Segundo o relatório, a corrente convicção da existência de um elevado índice de corrupção, principalmente por parte de instituições policiais estaduais, apresentava-se como grande fragilidade do serviço de inteligência (BRASIL, 2015).

Segundo Munsing e Lamb (2012), mesmo com as dificuldades apresentadas, o avanço no combate ao narcotráfico foi notório, uma vez que a JTF-4 foi responsável por mais de 50% de toda cocaína apreendida nos anos de 1991, 1992 e 1993. A maior importância reside no fato de ter mostrado as vantagens da cooperação civil-militar no combate ao narcotráfico. No entanto, surgiram questionamentos sobre a não existência de um órgão superior capaz de forçar a colaboração de todas as agências envolvidas. Isto porque, inegavelmente, as vantagens provenientes do usufruto das avançadas estruturas de comando e controle dos militares em muito suplantavam as agências civis, mas o não compartilhamento de informações de inteligência prejudicava a eficiência das operações.

Em 1993, é emitida a *Executive Order 12880* pelo Presidente Bill Clinton (1993 – 2001), que dava mais poderes ao ONDCP. Apesar de ainda não poder obrigar a cooperação de agências, este detinha a responsabilidade sobre todo o orçamento a ser disponibilizado para o

---

31 Relatório de Auditoria Operacional sobre governança de políticas públicas e fortalecimento de faixa de fronteira, constante do Acordo 2252/2015.

combate às drogas. Tal Ordem Executiva vem criar um grupo de trabalho interagências em busca de mitigar possíveis conflitos de interesse que pudessem surgir entre as agências. Também determinou ao ONDCP uma reorganização nas estruturas de comando e controle envolvidas em operações de monitoramento e interdição (EUA,1993).

Buscando a reorganização da estrutura existente, em 1994 é emitido o primeiro *National Interdiction Command and Control Plan*<sup>32</sup> (NICCP). O plano criou três *Joint Interagency Task Forces* (JIATF), orientadas geograficamente para o combate às drogas. A ideia das novas forças-tarefa era utilizar a estrutura das JTF, mas buscando consolidar ainda mais o processo interagências. Com status de forças-tarefa “nacionais”, distanciava-se da ideia de organizações comandadas por uma única agência ou departamento. Visava reconhecer justamente o efeito multiplicador que poderia ser alcançado a partir de uma força-tarefa efetivamente composta e dirigida por indivíduos das mais diversas agências envolvidas no combate ao tráfico de drogas (REMSING, 2003).

Com o NICCP, a JTF-5 transforma-se em JIATF-West, responsável pelas operações de interdição no Oceano Pacífico a oeste da longitude 92<sup>o</sup>W; e a JTF-4 transformou-se na JIATF-East. Por fim, uma força-tarefa contra as drogas sediada na Cidade do Panamá, ligada ao Comando Sul dos EUA, transforma-se na JIATF-South. Esta última, tinha o foco em iniciativas nos países de origem das drogas e seria responsável apenas pelo monitoramento inicial. Essas informações eram passadas para os agentes da lei locais ou para a JIATF-East, a qual continuaria o monitoramento e/ou prosseguiria com operações de interdição (MUNSING e LAMB, 2012).

Munsing e Lamb pontuam que, inicialmente, os resultados com o NICCP não foram positivos, com o ano de 1994 apresentando números de apreensões inferiores a 1992. Primeiramente, houve uma diminuição do número de meios disponibilizados pelo DoD por dois motivos: redução do orçamento de defesa direcionado ao combate às drogas; e a

---

32 Plano Nacional de Comando e Controle de Interdição, em tradução nossa.

relutância do DoD em fornecer meios para uma força-tarefa que não era mais diretamente subordinada. Adicionalmente, algumas agências falharam em indicar pessoal em quantidade necessária para compor os quadros da JIATF-East.

Uma das ideias centrais com a criação das forças-tarefas nacionais era a expectativa de que com pessoal designado em tempo integral para compô-las seria proporcionado um planejamento bastante próximo e com grande coordenação operacional. Assim, todas as agências que tivessem algum interesse de combate ao narcotráfico deveriam indicar elementos de ligação, permitindo multiplicar as capacidades disponíveis. No entanto, isto não ocorreu. Segundo relatório do *United States General Accounting Office (GAO)*, de 1997, até julho daquele ano, a maior parte do pessoal designado era composto apenas por elementos do DoD, enquanto que das 31 vagas disponibilizadas para as agências civis, apenas 13 estavam ocupadas (EUA,1997).

Em 1997, a JIATF-East teve sua área de atuação ampliada com a inclusão da área do Pacífico Oriental e da América Central e pouco tempo depois, em 1999, com a saída do Comando Sul dos EUA do Panamá para a cidade de Miami, houve a fusão da JIATF-South com a JIATF-East. Esta fusão trouxe uma vantagem operacional expressiva para as operações de interdição (MUNSING e LAMB 2012).

A JIATF-South era responsável por operações contra as drogas realizadas nos países de origem dessas e deveria passar as informações de inteligência para que a JIATF-East conduzisse o monitoramento e interceptação desses carregamentos. Agora não haveria mais a necessidade de passagem de informações de uma agência para outra, evitando perda de informações ou atrasos neste trâmite. A JIATF-East também passou a ter o controle operacional de meios aéreos que eram designados para a JIATF-South (MUNSING e LAMB 2012).

Com a melhora na coleta, integração e disseminação de dados de inteligência,

houve conseqüente melhora na detecção e monitoramento dos alvos, propiciando um uso mais coerente e eficaz dos meios de interdição. A JIATF-East conseguia então melhor cumprir sua missão e superava assim as restrições impostas pela diminuição do orçamento e do número de meios disponíveis. Menos meios obrigaram um melhor uso dos dados de inteligência, tanto humana como eletrônica. Tais meios passaram a ser pré-posicionados para cumprir suas missões de monitoramento, interdição e interceptação (MUNSING e LAMB, 2012).

Dois programas específicos de inteligência foram de grande eficácia. O primeiro ficou conhecido como “*Panama Express*”, que consistiu na utilização de dados fornecidos por um informante que possuía conexões com os cartéis colombianos e que era capaz de identificar embarcações suspeitas apenas olhando para manifestos dos navios. Suas informações mostraram-se muito profícuas, levando a várias apreensões. A segunda iniciativa referia-se às equipes de análise tática. Sua origem remonta a JTF-4 e eram equipes compostas de um a três oficiais de inteligência da JIATF-East alocados nas Embaixadas dos EUA nos países de origem das drogas. A equipe trabalhava diretamente com os oficiais de outras agências também envolvidas no combate às drogas, principalmente do DEA e era responsável por passar diretamente as informações para a JIATF-East. Evitavam-se assim atrasos ou perdas de dados importantes (MUNSING e LAMB, 2012).

Segundo Munsing e Lamb (2012), após os atentados terroristas em setembro de 2001, um número expressivo de meios da Marinha dos EUA e da Força Aérea foram deslocados para ações de contraterrorismo, bem como o FBI também mudou seu foco para este assunto, diminuindo o apoio de agentes para a JIATF-S. No entanto, estes percalços foram suplantados por um maior apoio da DEA e de meios da Guarda Costeira e também pelo apoio de parceiros internacionais como Holanda, França e Reino Unido que forneciam navios e aeronaves para participação nas operações de interdição. Em 2003, o Comando Sul dos EUA fundiu um centro de vigilância e reconhecimento com a JIATF-East, o que

aumentou consideravelmente suas capacidades de inteligência eletrônica.

Munsing e Lamb (2012) afirmam que a utilização das informações provenientes da DEA, *Panama Express*, equipes de análise tática e cada vez maior quantidade de dados proveniente de inteligência eletrônica (ELINT), permitiam que a JIATF-East monitorasse as drogas desde o seu carregamento até sua interceptação e prisão de contrabandistas. Estas prisões, por vezes, permitiram que fossem arregimentados novos informantes, em troca de reduções de pena. Assim, aumentavam suas capacidades de inteligência, levando a um círculo virtuoso.

Em 2003, a JIATF-East teve seu nome mudado pelo Comando Sul dos EUA para JIATF-South, buscando uma maior associação entre ambos. Nos anos que se seguiram, com o crescente aumento de capacidade de fusão de inteligência, a JIATF-South conseguiu aumentar suas capacidades de interdição, independentemente da redução de meios e orçamentos. Levaram-se vários anos desde a criação da JTF-4 para as mais diversas agências realmente perceberem o que uma força-tarefa nacional interagências poderia fazer pelo todo (MUNSING e LAMB, 2012).

A JIATF passou por períodos de restrição orçamentária e de meios e soube se adaptar e evoluir por meio da inovação em práticas operacionais, fundamentalmente a partir de uma melhor utilização e fusão de dados de inteligência. Ela passa a ser um grande multiplicador de forças, atingindo objetivos que as agências não conseguiriam atingir agindo isoladamente. Dessa forma, permitiu-se que a JIATF-South interceptasse e apreendesse quatro vezes mais cocaína que nos anos de pico da JTF-4, como indicado no gráfico abaixo.

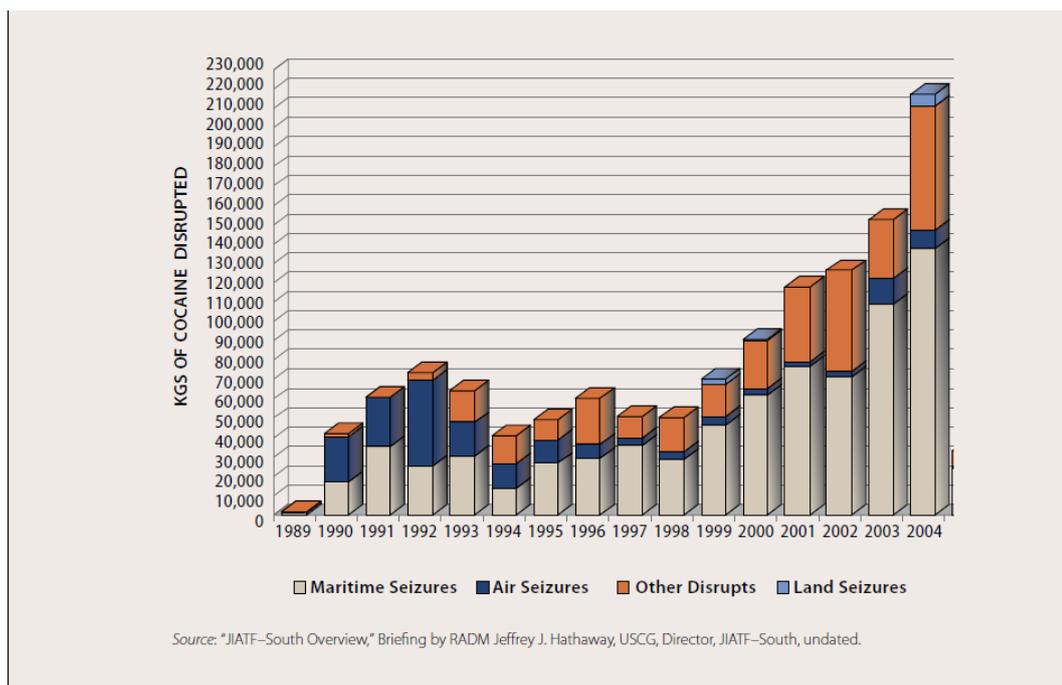


FIGURA 4 – Níveis de apreensão de cocaína em Kg.

Fonte – MUNISNG e LAMB, 2012, p. 24.

Pode-se concluir então que seu sucesso tem relação direta com suas parcerias interagências. As operações direcionadas por informações de inteligência não seriam possíveis sem a participação de agências civis, bem como as interceptações não seriam possíveis sem o aparato fornecido pelos militares.

#### 4.2 Lições aprendidas com a JIATF-South.

Para Munsing e Lamb (2012), cinco lições práticas podem ser retiradas de imediato das experiências da JIATF-South e podem explicar o seu sucesso. Primeiramente, faz-se necessário a existência de um mandato expedido por uma autoridade superior. A missão e a equipe devem ter legitimidade suficiente de forma a obter a cooperação de outras organizações, como a JIATF-South que fora criada pela ONDCP, a partir da NICCP, como uma força-tarefa nacional. Mesmo não existindo a obrigatoriedade de obter a cooperação das diferentes agências, é importante que haja uma organização singular capaz de exercer o esforço de liderança, sempre sendo capaz de demonstrar para os envolvidos que todos têm a ganhar com aquela operação. Busca-se assim ultrapassar as tendências organizacionais

naturais de buscar mais autonomia e não a unidade de esforços.

Deve-se adaptar uma solução holística para problemas específicos, ou seja, buscar-se-á uma visão ampla e abrangente para conceituar um problema. Ao delimitá-lo perfeitamente, permite-se identificar e buscar os mais variados recursos necessários para solucioná-lo. A JIATF-South tem a missão clara de combater o tráfico de drogas e impedir que o mesmo entre em território dos EUA. Exige multifuncionalidade, ao ter que fundir dados de diversos tipos de inteligência, utilizar uma panóplia de meios bastante heterogêneos e de diferentes agências e ainda assegurar a cooperação dos parceiros internacionais. No fim, são atingidos resultados significativos de apreensão de carregamentos, criminosos são processados e cartéis de drogas são enfraquecidos.

Faz-se mister também conhecer seus parceiros de forma a entender como as organizações diferentes trabalham. A missão da JIATF-South se conecta com as missões das agências singulares, em busca de um conhecimento mais amplo do problema e permite assim desenvolver uma relação de confiança entre as partes (MUNSING e LAMB, 2012).

Para Munsing e Lamb (2012), igualmente importante é a necessidade de obtenção de recursos de uma forma regular e em valores adequados. A existência de um orçamento compatível aprovado e indicado por instâncias superiores pode evitar a necessidade de barganha com outras organizações que não estejam dispostas a participar do esforço da missão. Pelo contrário, a existência de orçamento definido, pode até atrair mais parceiros em busca de se associarem.

Como última lição, deve-se construir redes de trabalho que transcendam a própria organização interagências, buscando parcerias adicionais. Muitas vezes os problemas encontrados são bastante complexos e com essas extensas redes formadas, poder-se-á usufruir de uma maior gama de conhecimentos e recursos que derradeiramente podem ajudar na solução dos mesmos (MUNSING e LAMB, 2012).

## **5 O COMBATE AO NARCOTRÁFICO NO BRASIL DENTRO DE UM POSSÍVEL CENÁRIO INTERAGÊNCIAS**

Neste capítulo procurar-se-á analisar o cenário brasileiro comparando-o, quando possível, com o estudo de caso da JIATF-South. Obviamente, essa experiência não pode, ou mesmo não deve, ser fielmente replicada no Brasil. O problema de drogas é igualmente danoso para as sociedades brasileira e estadunidense, mas a maneira como o narcotráfico se processa ocorre de formas distintas. Consequentemente, as ações de repressão precisam ser elaboradas e analisadas igualmente de maneira distinta.

No caso dos EUA, que vêm a ser o maior mercado consumidor mundial de cocaína, o foco ocorre nas operações de interdição. Sua preocupação concentra-se em impedir a entrada de drogas em seu território. Daí a importância da atuação da JIATF-South, uma vez que por sua área de operação deu-se nada mais do que 99% do trânsito de toda a droga com destino aos EUA, como visto no capítulo 4.

Já o problema brasileiro apresenta-se de forma mais complexa. O capítulo 2 aponta que os três maiores produtores de cocaína do mundo fazem fronteira com o Brasil: Colômbia, Peru e Bolívia. No entanto, ficou demonstrado que parte desta droga, após cruzar as fronteiras, segue com destino a mercados internacionais na Europa, África e Ásia. Assim, o foco no combate ao narcotráfico não pode se restringir apenas em operações de interdição, impedindo a entrada de drogas. Também deverão ser dispendidos recursos para evitar a saída destas drogas pelos portos e aeroportos com destino ao exterior. Assim, a partir das lições aprendidas no capítulo anterior será verificado se estão assentadas as bases para um efetivo combate ao narcotráfico pelo Estado brasileiro e se, neste caso, a MB pode prestar apoio relevante.

Como visto anteriormente, a ONDCP foi criada pelo Ato de Abuso Antidrogas de 1988, como responsável por coordenar o desenvolvimento, a implementação e a avaliação

da política de drogas dos EUA. Ligada ao Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos, o seu diretor é até hoje o principal conselheiro do presidente para assuntos relativos ao controle de drogas. A ONDCP controla as atividades de controle de drogas e o financiamento para 16 departamentos federais e agências. Sua abrangência vai desde políticas para redução de uso de entorpecentes, problemas de saúde correlatos e também do combate ao narcotráfico<sup>33</sup>.

Percebe-se que ao estabelecer a ONDCP diretamente subordinada ao Gabinete Executivo da presidência, os EUA percebem a gravidade do problema proporcionado pelo narcotráfico e buscam aplicar uma abordagem *whole-of-government* (WOG), subordinando-o somente ao mais alto escalão da república. No Brasil, a gravidade também é percebida pelo Estado, no entanto no âmbito do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas (SISNAD), as ações são concentradas no Ministério da Justiça, não ligado diretamente à presidência.

Decorrente do SISNAD, em 2010, foi criado o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, visando a prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários e ao enfrentamento do tráfico. Segundo o decreto de criação, a avaliação e implantação do Plano caberia ao Comitê Gestor, sob coordenação do Ministério da Justiça. Nota-se que nesse caso não existe incentivo por parte do governo federal para a participação de outros órgãos ou ministérios. Logo, esta concentração de ações não contribui de maneira sinérgica para a repressão a delitos referentes ao narcotráfico.

Grande parte das drogas não tem origem dentro do Estado brasileiro. Assim, torna-se clara a necessidade de um maior grau de proteção das fronteiras em busca de mitigação não só deste tráfico ilícito, mas como o combate aos demais delitos transfronteiriços e ambientais. Por este motivo, foi elaborado, em 2013, o Plano Estratégico

---

33 De acordo com o sítio eletrônico da Casa Branca. Disponível em <<https://www.whitehouse.gov/ondcp/>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

de Fronteiras (PEF).

Para a proteção de fronteiras, o Estado passa a adotar uma visão mais holística do problema, buscando congregiar esforços dos Ministérios da Justiça, Defesa e da Fazenda, sem estabelecer qualquer hierarquia entre estes. As ações do PEF seriam implantadas por meio de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e Centro de Operações Conjuntas (COC). Cada GGIF seria estabelecido pelos Governos dos Estados com fronteira terrestre, sendo composto por autoridades estaduais e federais e o COC, localizado na sede do Ministério da Defesa, seria composto por autoridades de todas as instituições que participassem das operações, mediante acordos de cooperação (BRASIL, 2011).

Entretanto, o modelo do PEF apresentava algumas falhas. Talvez a principal seja o fato do não estabelecimento de uma hierarquia entre os ministérios, dificultando a coordenação das ações. Outras falhas graves foram apontadas após uma auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre a avaliação de governança de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira.

O Relatório de Auditoria apontou a ausência de uma política nacional integradora de todos os entes participantes, tampouco a identificação de responsabilidades e redução de sobreposições de competências. Assinalou também que não existe critério para designação de comando relativo às operações conjuntas, no âmbito estrito das forças armadas, ou para os colegiados, já no âmbito interagências, no gerenciamento das ações. Ainda afirmava ser necessária a definição de instrumentos que permitissem a construção de uma arquitetura interagências eficiente (BRASIL, 2015).

Segundo o relatório do TCU, apenas duas operações foram executadas no âmbito do PEF. As operações Sentinela, restritas à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal, com existência anterior ao PEF, baseavam-se em atividades de rotina como inteligência, fiscalização e controle. Havia também as Operações Ágata, que tiveram início

após a criação do PEF. Realizadas no âmbito do Ministério da Defesa, as Forças Armadas marcavam forte presença, mas por curtos espaços de tempo e em segmentos específicos da fronteira, por meio de atividades de inteligência, patrulhamento e postos de bloqueio e fiscalização (BRASIL, 2015).

O sítio eletrônico do MD afirma que as operações Ágata, além da Defesa, envolviam a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais.<sup>34</sup> Contudo, o relatório de auditoria operacional do TCU concluiu que essas operações limitavam-se ao policiamento ostensivo de áreas limitadas de fronteira e não se caracterizavam por um fluxo de processos interagências, com envolvimento efetivamente integrado dos demais órgãos que se encontravam na região. O TCU neste relatório reconhece a grande utilidade presente nos processos interagências e chega a sugerir um mapeamento de processos baseado na figura abaixo (BRASIL, 2015).

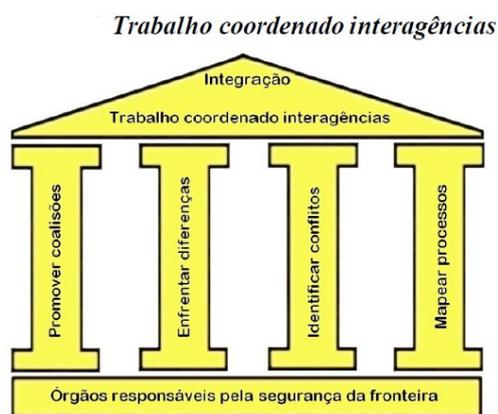


FIGURA 5 – Trabalho coordenado interagências.  
Fonte: TCU, 2015, p. 58.

Seguindo recomendação do Relatório do TCU supracitado, em 2016 foi editado o decreto que cancelou o PEF e instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). Uma das principais mudanças, como visto no capítulo 3, foi a criação do Comitê Executivo do PPIF, a fim de proporcionar a coordenação inexistente anteriormente.

<sup>34</sup> Disponível em <<https://defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas-1/operacao-agata>>. Acesso em 09 jul. 2018.

Buscava-se assim uma governança centralizada por meio do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Grande ênfase também é dada na busca de ações integradoras aprimorando a gestão de recursos humanos e da estrutura.

O PPIF veio provocar grande alteração nas Operações Ágata. A auditoria operacional realizada pelo TCU apontou que não havia indicadores que permitissem avaliar a efetividade das ações previstas. Os dados divulgados após as operações restringiam-se a quantidades de prisões ou apreensões de cargas ilícitas, sem quaisquer parâmetros de comparação (BRASIL,2015). Já Figueiredo (2017) comenta que, após a elaboração do PPIF, a partir de 2017 as Operações Ágata passaram a ser realizadas não mais com tempo e área específicos, mas podendo ocorrer durante todo o ano, por curtos períodos, em pontos focais, privilegiando o efeito surpresa. O planejamento passou a ser feito em sigilo e com ações também podendo ocorrer na fronteira marítima e nos portos.

Com a inclusão da fronteira marítima no PPIF, ocorre um acréscimo considerável de área a ser monitorada. E é neste ponto que a MB exerce papel primordial. Atividades como o combate ao narcotráfico exigem elevado grau de consciência situacional de forma que possa permitir operações de interdição na vastidão do mar. Em palestra realizada pelo Chefe do Estado-Maior do Comando de Operações Navais, foi apontada a utilização pelo Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM) da ferramenta *Computer-Assisted Maritime Threat Evaluation System* (CAMTES). Esta seria responsável por analisar uma variedade de informações de navios no mar, produzindo análises de risco para o usuário. Ressaltou ainda que a intenção de transformar o COMCONTRAM em Centro Integrado de Segurança Marítima (CISM). Este CISM, funcionaria como um centro de coleta, fusão, análise e disseminação de dados e trabalharia em conjunto com outros órgãos nacionais e internacionais (AGUIAR, 2018).

Como visto no capítulo 4, as atividades de inteligência são fundamentais para

operações eficientes no combate ao narcotráfico. No campo de ELINT, além das atividades exercidas atualmente pelo COMCONTRAM, ainda que incipientes, pode-se ressaltar outras ações tomadas pelo Estado brasileiro, como a criação do Centro Integrado de Combate ao Crime Organizado, com ênfase no narcotráfico (CICCON), decorrente do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (PIECD). Segundo o Parecer nº 2/EMCFA/CHOC/SC-3/SC-3.2/MD, de 26 de junho de 2017, o CICCON, por intermédio do CENSIPAM, vem fornecendo dados com valor agregado de Inteligência de Imagens, cooperando intensamente com as ações da PF.

Mas também foi visto que a atividade de inteligência no combate ao tráfico de drogas depende fundamentalmente de HUMINT para que possa ser realmente considerada efetiva. Algumas ações têm sido tomadas neste campo. O Relatório de Gestão do Exercício 2016 da Polícia Federal afirma que vêm sendo buscados o aumento e a renovação de parcerias visando o compartilhamento e intercâmbio de informações. Uma ação concreta foi a criação do posto de oficial de ligação da PF no Peru, com vistas ao facilitamento de ações de repressão ao narcotráfico.

Resultados expressivos têm sido alcançados graças à HUMINT. A Polícia Federal deflagrou em 09 de julho de 2018 a Operação “Antigoon”. Essa operação, realizada em parceria com a Secretaria de Receita Federal, objetivava a disruptura de uma organização criminosa responsável pelo envio de drogas, por meio de contentores transportados em navios. Durante as investigações foram apreendidas cerca de 4 toneladas de drogas em portos nacionais. O ponto mais relevante desta operação reside no fato de ela ter sido tornada possível graças a instrumentos de cooperação policial. Tais instrumentos permitiram a troca de conhecimentos, utilizando-se dos Adidos da PF lotados no exterior e também agentes estrangeiros lotados no Brasil<sup>35</sup>.

---

35 Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/07/pf-combate-traffic-transnacional-de-drogas>>. Acesso em 10 jul. 2018.

Munsing e Lamb (2012) afirmam que da experiência da JIATF-South podem ser tiradas cinco lições práticas. A emissão do PPIF indica uma convergência com, pelo menos, três destas lições. Quanto à primeira lição, o PPIF traz legitimidade para a realização das operações pelas forças armadas e demais entidades e a criação do Comitê-Executivo, sob coordenação do GSI-PR, acima dos Ministérios da Justiça, Defesa e da Fazenda, facilita a obtenção de cooperação pelas partes.

A segunda lição já fora alcançada com a instituição do PEF e reforçada com o PPIF. Este, ao adotar uma abordagem *whole-of-government*, envolvendo três ministérios, busca uma visão mais holística do que a prevista no PIECD, muito centrado em ações do Ministério da Justiça. A terceira lição indicava a necessidade de conhecer seus parceiros. Característica bastante explorada pelo manual M33-M-12, é percebida como uma grande crítica ao PEF, apontada pela auditoria operacional do TCU. O PPIF mostra-se bastante enfático na necessidade de realização de ações integradas entre as entidades participantes, devendo-se buscar sempre uma maior sinergia durante os planejamentos.

A quinta lição indica a necessidade de construção de redes de trabalho que transcendam as organizações interagências. A PF e as Forças Armadas vem atingindo neste quinto objetivo com sucesso. A primeira, a partir da expansão de sua rede de aliados a qual proporciona o aumento da sua capacidade de cooperação policial com outros países. Já as Forças Armadas, segundo Figueiredo (2017), ao convidarem observadores militares dos Estados fronteiriços para participarem das Operações Ágata, contribuem para o incremento da confiança mútua entre os Estados.

Contudo, a quarta lição sugere a existência de uma previsão orçamentária constante e em valores compatíveis com a missão a ser realizada. O PPIF indica como uma das competências do Comitê-Executivo a proposição aos órgãos e entidades competentes a programação orçamentária para a execução de ações no âmbito do referido plano. No entanto,

ele não garante esta previsão orçamentária. Em momentos de dificuldade financeira do Estado, essa falta de previsão pode ser o elo mais fraco para a realização de um combate eficaz aos delitos transfronteiriços e em especial ao narcotráfico.

Apesar dessa deficiência, a falta de previsão orçamentária não pode se converter em fator impeditivo para a ação. Deve-se sempre buscar soluções inovadoras, aproveitando o máximo das capacidades dos envolvidos, como visto na JIATF-South. Essa, mesmo com a diminuição de orçamento, foi capaz de obter resultados positivos, utilizando-se de dados de inteligência, os quais proporcionaram maior efetividade nas operações de interdição.

Percebe-se que no âmbito político-estratégico estão lançados os fundamentos para o combate ao tráfico de drogas aplicando-se uma abordagem *whole-of-government*, uma vez que existe todo um aparato legal que permite e incentiva a participação de vários órgãos do governo, nos mais diferentes níveis, na proteção de fronteiras e no combate ao narcotráfico. No entanto, no nível operacional-tático, percebe-se ainda haver caminhos a percorrer de forma a realizar efetivamente operações interagências, com a participação dessas diversas organizações, de forma a se explorar de forma eficaz as características individuais de cada organização em busca de uma real integração entre as agências.

A JIATF-South, que atua neste nível operacional-tático, surgiu a partir do conceito de forças-tarefas nacionais e permanentes, atuando fundamentalmente na realização de operações de interdição que visam impedir a entrada de drogas em território estadunidense. Foram necessários vários anos para que se pudesse criar um ambiente de confiança entre as agências e seus respectivos operadores. Esse ambiente de confiança permitiu o compartilhamento de informações que proporcionaram excelentes resultados. No Brasil, não existem operações interagências de caráter permanente, o que talvez não permita o estabelecimento desse cenário de confiança tão importante para a atividade de inteligência.

Finalmente, os cenários expostos no caso brasileiro apresentam-se particularmente desafiadores. Desconsiderando-se o problema do consumo interno brasileiro, que foge foco deste trabalho, a repressão ao narcotráfico deve ocorrer, diferentemente do caso dos EUA, em duas frentes: a entrada de drogas deve ser reprimida ao longo dos quase 17 mil quilômetros de fronteira, tanto terrestre como fluvial; e, paralelamente, devem ser desenvolvidas ações ao longo do litoral, tanto ainda nos portos, como no mar, que venham a impedir a saída de entorpecentes para mercados internacionais.

Quanto ao impedimento da entrada de drogas, a participação das forças armadas, em especial da MB, em operações interagências, torna-se bastante clara. Isso ocorre porque nos cenários de fronteira os militares possuem meios mais apropriados para cobrir tamanha extensão. A MB é dotada de meios capazes de permanecer por longos períodos navegando pelos rios próximos à fronteira, estando apta a prestar o apoio necessário e, se preciso for, atuar isoladamente em ações de patrulhamento ou Patrulha Naval. Adicionalmente, ao se associar as capacidades de sensoriamento remoto e inteligência eletrônica das Forças Armadas com as informações provenientes de inteligência humana dos órgãos de segurança pública, atingir-se-ia um ambiente de sinergia esperado, em prol do objetivo comum.

No caso da saída de drogas pelo litoral, pode-se apontar que talvez seja mais eficiente a realização de ações de repressão a estes delitos ainda nos portos, antes do embarque, uma vez que haveria assim uma facilitação nas questões de investigação e instauração do devido processo penal, como observado na Operação *Antigoon*, conduzida pela PF com apoio da Receita Federal. No entanto, não se deve descartar a contribuição que pode vir a ser dada pela MB. Um elevado grau de Consciência Situacional Marítima, por meio da capacidade de monitoramento do tráfego mercante efetuado pelo COMCONTRAM, pode auxiliar enormemente no acompanhamento de alvos de interesse. Adicionalmente, os navios

da MB em PATNAV, amparados pelo artigo 17 da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, podem, em cooperação com a PF, abordar e inspecionar navios que estejam sob suspeita de envolvimento com tráfico de drogas, mesmo que navegando fora do mar territorial brasileiro.

## 6 CONCLUSÃO

O propósito deste trabalho era analisar, no que diz respeito a aspectos legais e doutrinários, se o Estado brasileiro encontra-se preparado para, de forma ampla e abrangente, contrapor-se ao problema do tráfico de drogas, por meio da realização de operações interagências, que envolvessem um amplo espectro de organizações com diferentes características, como os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas, em especial a PF e a MB.

No capítulo dois verificou-se que o tráfico de drogas e as organizações criminosas responsáveis por ele assumem características transnacionais e representam um sério problema para os Estados. O Brasil mostrou-se seriamente afetado por consequências advindas do narcotráfico, por fazer fronteira com os três maiores produtores mundiais de cocaína, Colômbia, Peru e Bolívia e também por se apresentar como corredor de passagem para drogas com destino à Europa, África, Ásia e Oceania. Verificou-se também que marinhas ao redor do mundo têm sido instadas a participar de ações de repressão ao narcotráfico em nome da Boa Ordem no Mar e da Segurança Marítima.

No capítulo três foi apresentado o arcabouço legal presente no Estado brasileiro para o combate ao narcotráfico. Percebeu-se que a responsabilidade constitucional pela repressão ao tráfico de entorpecentes cabe à Polícia Federal, mas que esta carece de meios para cobrir todo o território nacional e as Águas Jurisdicionais Brasileiras. Contudo, a LC 97/1999, a qual estabelece as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, fornece o alicerce legal para sua utilização em atividades de repressão a crimes transfronteiriços e ambientais, atuando em coordenação com demais órgãos de segurança.

Percebeu-se também que, para um eficaz combate ao tráfico de drogas, além do SISNAD, era necessária uma maior atenção para a faixa de fronteira. O Brasil instituiu então em 2011 o PEF. Falhas foram encontradas, levando assim ao seu cancelamento em 2016 e à

criação do PPIF, que buscava maior integração entre os Ministérios da Justiça, Defesa e Secretaria de Receita Federal, entre outros.

Consciente da dificuldade de integrar no nível operacional as mais diversas agências, ressaltou-se a edição pelo MD do Manual de Operações Interagências (M33-M-12/2017), a fim de orientar os Comandantes Operacionais na busca de sinergia em prol de um objetivo comum. Por fim, verificou-se que a Marinha do Brasil (MB), especificamente, pode contribuir para a repressão ao tráfico de drogas na condução de atividades de Emprego Limitado da Força, por meio do Patrulhamento e da Patrulha Naval (PATNAV).

No capítulo quatro foi apresentado o histórico da JIATF-South e os motivos que concorreram para que esta fosse considerada um exemplo de sucesso. Depreenderam-se então cinco lições práticas que poderiam ser aplicadas em outras situações análogas.

No capítulo cinco foram traçados paralelos entre o histórico da JIATF-South e a realidade brasileira. Percebeu-se que muito já se encontrava previsto pela legislação. A LC 97/1999 e o PPIF oferecem a legitimidade necessária para a realização de operações interagências com a participação das Forças Armadas. A nova metodologia das operações Ágata, a partir de 2017, também indica uma evolução, com maior ênfase nas atividades de inteligência.

Ainda sobre as atividades de inteligência, tornou-se nítido que as Forças Armadas são capazes de fornecer ativos importantes com relação a ELINT, por meio de sensoriamento remoto na Amazônia com o CICCON, bem como Consciência Situacional Marítima, para acompanhamento de alvos pelo COMCONTRAM. No campo de HUMINT, a PF vem aumentando sua rede de adidos internacionais em busca de maior cooperação policial e efetividade das operações.

Foi apontada ainda a complexidade do cenário brasileiro, no qual se deve atuar em duas amplas frentes de repressão ao tráfico de drogas: uma de forma a evitar a entrada pela

fronteira; e outra a fim de evitar a saída rumo a mercados internacionais. Concluiu-se que, em ambos os casos, as Forças Armadas e a MB podem contribuir para aumentar a eficiência das ações de repressão. Assim, mostrou-se claro que existe sim base legal e doutrinária no nível político-estratégico para a realização de operações interagências no combate ao narcotráfico.

Finalmente, sugere-se como linha de pesquisa a avaliação sobre a pertinência da criação de forças-tarefa interagências regionais permanentes para o combate ao tráfico de drogas, em detrimento da realização de operações esporádicas como as operações Ágata. Tal avaliação poderia também verificar se esta perenidade permitiria a criação de laços de confiança, tão benéficos à atividade de inteligência e proporcionaria um melhor conhecimento mútuo das características das mais diversas agências envolvidas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Wladmilson Borges de. *O Comando de Operações Navais*. In: CURSO DE ESTADO MAIOR PARA OFICIAIS SUPERIORES, 2018, Rio de Janeiro. Exposição do Chefe do Estado-Maior do Comando de Operações Navais aos Alunos do Curso de Estado Maior para Oficiais Superiores, em 08 mar. 2018.

AHART, John e STILES, Gerald. *The Military's Entry into Air Interdiction of Drug Trafficking from South America*. Santa Monica: RAND. 1991. Disponível em <<http://www.rand.org/pubs/notes/2007/N3275.pdf>> Acesso em 22jun.2018.

BRASIL. Constituição (1988).5 *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 154 de 26 de junho de 1991. *Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*. Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004. *Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências*. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.484 de 30 de junho de 2005. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.179 de 20 de maio de 2010. *Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria o seu Comitê Gestor, e dá outras providências*. Brasília, 2010

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.496 de 08 de junho de 2011. *Institui o Plano Estratégico de Fronteiras*. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. 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*. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.360 de 07 de maio de 2018. *Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública*. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Departamento de Polícia Federal. Instrução Normativa nº 013/2005 DG/DPF de 15 de junho de 2005. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/institucional/acessoinformacao/institucional/instrucao-normativa-no.-013-2005-dg-dpf-de-15-de-junho-de-2005>> Acesso em: 05 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Departamento de Polícia Federal. *Relatório de Gestão do Exercício de 2016*. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/institucional/acessoinformacao/auditorias/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-2016/prestacao-de-contas-2016-1>> Acesso em: 09 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Departamento de Polícia Federal Agência de Notícias. *PF combate tráfico transnacional de drogas*. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/07/pf-combate-traffic>>

transnacional-de-drogas> Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. *Parecer nº 2/EMCFA/CHOC/SC-3/SC-3.2/MD, de 26 de junho de 2017*. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 03 mai. 1979. p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.617, de 04 de janeiro de 1993. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 04 jan. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 24 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 10 jun. 1999. 96

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 03 set. 2004. p. 2.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 26 ago. 2010. p. 1.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Comando de Operações Navais. *Carta de Instrução de Patrulha Naval (ComOpNav N° 003/14)*. Rio de Janeiro: Comando de Operações Navais, 2014.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. *Doutrina Militar Naval (EMA-305)*, 1ª edição. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. *Normas da Autoridade Marítima para Operação de Embarcações Estrangeiras em Águas Jurisdicionais Brasileiras (NORMAM-04/DPC)*, 1ª revisão. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *MD-33-M-12: Operações Interagências*. 2. ed. Brasília, DF, 2017. 72p. Disponível em <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33\\_m\\_12\\_op\\_interagencias\\_2\\_ed\\_2017.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf)> Acesso em 20jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. *Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011*. Disponível em <[http://www.pf.gov.br/institucional/acesoainformacao/institucional/regimento\\_interno\\_portaria\\_n\\_2877-2011-mj.pdf/view](http://www.pf.gov.br/institucional/acesoainformacao/institucional/regimento_interno_portaria_n_2877-2011-mj.pdf/view)> Acesso em: 05 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2252/2015 - Plenário*. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>> Acesso em: 05 jul. 2018.

CHRISTENSEN, Tom e 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: 07 jul. 2018.

Estados Unidos da América. US Department of Justice, Drug Enforcement Administration, 2016 National Drug Threat Assessment. Sumário. Disponível em

<<https://www.dea.gov/resource-center/2016%20NDTA%20Summary.pdf>>. Acesso em: 27 mai.2018.

\_\_\_\_\_, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington, DC. 1995. Disponível em <<http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>>. Acesso em: 27 mai.2018.

\_\_\_\_\_. Public Law 100-690, de 18 de novembro de 1988. Washington, DC. 1988. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/100/hr5210/text>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Executive Order 12880, de 16 de novembro de 1993. Federal Register. Washington, DC. 1993. Disponível em <<https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12880.pdf>> Acesso em: 22jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Comando Sul dos Estados Unidos da América, *Discurso do General (USMC) John F Kelly, perante o 114º Congresso do Comitê de Serviços Armados do Senado*: 12 mar.2015. Disponível em <[https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kelly\\_03-12-15.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kelly_03-12-15.pdf)>. Acesso em: 30 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. United States General Accounting Office. *DRUG CONTROL Update on U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean and Eastern Pacific*. Washington, DC. 1997. Disponível em <<https://www.gao.gov/assets/230/224926.pdf>> Acesso em 22 jun. 2018.

MARCELLA, Gabriel (Org.) *Affairs of State: The Interagency and National Security*. Strategic Studies Institute: US Army War College. 2008. 485p.

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

ONU. United Nations Office on Drugs and Crime, *A Transnational Organized Crime Threat Assessment, 2010*. Relatório. Disponível em <[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf)>. Acesso em: 21 mai.2018.

ONU. United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2017*. Relatório. Disponível em <<https://www.unodc.org/wdr2017/index.html>>. Acesso em: 27 mai.2018.

ONU. *Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substancias Psicotrópicas*, 1988. Disponível em <[https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf)>. Acesso em: 27 mai.2018.

REMSING, Robert A. *'Seams' of inefficiency and Joint Interagency Task Force (JIATF) Operations*. Naval War College. 16 de maio. 2003. Disponível em <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a420423.pdf>> Acesso em 22 jun. 2018.

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

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