

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

C-PEM 2023

COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM SEGURANÇA MARÍTIMA:
UMA ANÁLISE À LUZ DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DA JOINT INTERAGENCY TASK FORCE-
SOUTH

Rio de Janeiro

2023

C-PEM 2023

COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM SEGURANÇA MARÍTIMA:
UMA ANÁLISE À LUZ DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DA JOINT INTERAGENCY TASK FORCE-
SOUTH

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Política e Estratégia Marítimas
(C-PEM).

Orientador: C-PEM 2023

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2023

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTOS

A Deus, o Autor da vida e consumidor da minha fé, pela graça e força diárias.

Ao meu marido, Victor, por sempre estar ao meu lado em todas as situações.

À minha mãe, minha maior inspiração na vida acadêmica, que sempre me incentiva a alcançar lugares altos.

À minha sogra, Virgínia, pelos sábios conselhos.

À minha irmã, Juliana, por sempre me incentivar e me orientar nas decisões que devo tomar.

À Luíza, minha sobrinha, por me encher de orgulho e me dar força para continuar no caminho que escolhi.

À Marinha do Brasil e à Escola de Guerra Naval por me permitir integrar um curso de tamanha credibilidade, contribuindo para o meu desenvolvimento intelectual e profissional.

Ao Capitão de Mar e Guerra (RM1), Otacílio Pereira Peçanha, meu orientador, pelo incentivo e por me guiar na superação do grande desafio de escrever este trabalho.

Ao Capitão de Mar e Guerra, Fabiano Vargas da Silva Coelho, e ao Capitão de Corveta, Vitor Lucena, pela receptividade com que me receberam no COMPAAz, dispostos a sanar as minhas dúvidas sobre o funcionamento do Comando.

Ao Capitão de Fragata, Caetano Quinaia Silveira, por me ajudar a elucidar as questões referentes à JIAFT-S, mostrando-se sempre tão solícito.

Ao Encarregado do C-PEM 2023, Capitão de Mar e Guerra (RM1), Alexandre Motta de Souza, e ao Capitão de Fragata, Eduardo Miranda, por sempre auxiliar na resolução dos mais diversos problemas e pelo constante incentivo.

Ao corpo de servidores do C-PEM pelo usual apoio prestado.

Aos companheiros da Turma Almirante João Carlos Caminha pelo aprendizado conjunto, pela amizade, pelo incentivo constante e por me proporcionarem *insights* interessantes, que foram aplicados neste trabalho.

RESUMO

O conceito contemporâneo de Segurança Marítima tem ampliado seu alcance, abarcando ameaças de variadas ordens, em que os atores são, em grande medida, agentes não estatais com atuação transnacional. Nesse contexto, as Marinhas devem readequar seus papéis a uma atuação extrapola a noção clássica de Defesa Naval, a exemplo do combate aos ilícitos transnacionais. A extensão e o alcance dos desafios demandam uma atuação coordenada entre a Marinha e diferentes instituições e agências que possuem atribuições afetas ao domínio marítimo. No entanto, a literatura demonstra que há diversos entraves à cooperação interagências, como diferenças culturais, competição institucional e desconfianças mútuas. A experiência da JIATF-S, considerada um modelo exitoso de cooperação interagências, serve como ponto de partida para pensar em uma estrutura de governança marítima no Brasil, que congregue os atores com funções vinculadas ao mar. No Brasil, a Marinha tem procurado se adaptar a essa conjuntura por meio do fomento de uma cultura interagências e da criação de Centros de Comando e Controle, com destaque para o Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul. Esse Comando foi criado com o intuito de fortalecer a consciência situacional marítima e atuar como integrador de dados e conhecimentos sobre segurança marítima no Brasil. O exemplo da JIATF-S demonstra que a iniciativa concentra suas atividades no trinômio tecnologia-HUMINT-tecnologia-Operações, evidenciando a relevância do intercâmbio em Inteligência no processo. Com base na experiência da JIATF-S, este trabalho defende a promoção do COMPAAz como o principal arranjo de SEGMAR no Brasil, de modo a congregar uma verdadeira comunidade epistêmica e influenciar o processo decisório relativo à matéria.

Palavras-chave: Marinha do Brasil; *Joint Interagency Task Force – South*; Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul; cooperação interagências, Inteligência marítima, governança.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - AMAZÔNIA AZUL.....	105
FIGURA 2 - DIMENSÕES DA SEGURANÇA MARÍTIMA.....	106
FIGURA 3 - SUBDIVISÃO DE SEGURANÇA MARÍTIMA NO BRASIL.....	107
FIGURA 4 - CICLO DE INTELIGÊNCIA.....	108
FIGURA 5 - ALGUMAS INSTITUIÇÕES E PAÍSES PARTICIPANTES DA JIATF-S.....	111
FIGURA 6 - ORGANOGRAMA DA JIATF-S.....	112
FIGURA 7 - FLUXO DE INTELIGÊNCIA DA JIATF-S.....	113
FIGURA 8 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO SISGAAZ.....	114
FIGURA 9 - RELEVÂNCIA DO COMPAAZ NO ÂMBITO DA SEGMAR.....	115
FIGURA 10 - ORGANOGRAMA DO COMPAAZ.....	116
FIGURA 11 - PARCEIROS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DO COMPAAZ.....	117
FIGURA 12 - SISTRAM IV.....	118

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - AMEAÇAS NO PEM 2040 E ENINT.....	110
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACT	Acordos de Cooperação Técnica
AE	Almirante de Esquadra
AELF	Atividades de Emprego Limitado da Força
AI	Atividade de Inteligência
AJB	Águas Jurisdicionais Brasileiras
ANTAQ	Agência Nacional de Tráfego Aquaviário
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
C²	Comando e Controle
C3I	Centros de Comando, Controle, Comunicações e Inteligência
CBP	Customs and Border Protection
CF	Constituição Federal
CIM	Centro de Inteligência da Marinha
CISMAR	Centro Integrado de Segurança Marítima
CMA	<i>Critical Movement Allert</i>
CNTM	Controle Naval do Tráfego Marítimo
COMCONTRAM	Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo
ComOpNav	Comando de Operações Navais
COMPAAz	Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul
COM	Comandante de Operações Navais
CONPORTOS	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CopMar	Centro de Operações Marítimas
C-PEM	Curso de Política e Estratégia Marítimas
CSM	Consciência Situacional Marítima
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i>
DMN	Doutrina Militar Naval
DOD	<i>U.S. Department of Defense</i>
EGN	Escola de Guerra Naval
EMA	Estado-Maior da Armada
EMA-351	Manual de Inteligência da Marinha
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ENINT	Estratégia Nacional de Inteligência, Estratégia Nacional de Inteligência
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FAB	Força Aérea Brasileira
FT	Força-Tarefa
GVI	Grupos de Visita e Inspeção
HUMINT	Human Intelligence
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IN	Inspeção Naval
JIATF	<i>Joint Interagency Task Force</i>
JIATF-S	<i>Joint Interagency Task-Force - South</i>
JTF-4	<i>Joint Task Force-4</i>
LC	Lei Complementar
LRIT	Sistema de Identificação e Acompanhamento de Navios a Longa Distância

MAOC-N	Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos
MB	Marinha do Brasil
MD30-M-01	Doutrina de Operações Conjuntas
MOA	<i>Memorandum of Association</i>
MOC	<i>Maritime Operations Center</i>
MOU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MT	Mar Territorial
NICPP	<i>National Interdiction Command and Control Plan</i>
NORAD	Comando de Defesa Aeroespacial da América do Norte
AO	Oficiais-Alunos
OI	Oficial de Inteligência
OM	Organização Militar
ONDCP	<i>Office of National Drug Control Policy</i>
OSP	Órgãos de Segurança Pública
PATNAV	Patrulha Naval
PDD-14	Decisão Diretiva Presidencial 14
PEM 2040	Plano Estratégico da Marinha 2040
PF	Polícia Federal do Brasil
PIMAR	Plano de Inteligência da Marinha
PMN	Política Marítima Nacional
PND	Política Nacional de Defesa
PNI	Política Nacional de Inteligência
PREPS	Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite
RFB	Receita Federal do Brasil
SAR	<i>search and rescue</i>
SEGMAR	Segurança Marítima
SIMAR	Sistema de Inteligência da Marinha
SISBIN	Sistema Brasileira de Inteligência
SISGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SisNC²	Sistema Naval de Comando e Controle
SISTRAM	Sistema de Informação Sobre o Tráfego Marítimo
SOUTHCOM	<i>United States Southern Command</i>
USPACOM	<i>United States Indo-Pacific Command</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 SEGURANÇA MARÍTIMA E COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA: A BUSCA DA GOVERNANÇA NO ATLÂNTICO SUL.....	17
2.1 SEGURANÇA MARÍTIMA E PROTEÇÃO DO ATLÂNTICO SUL.....	18
2.1.1. A importância dos oceanos para o desenvolvimento países.....	18
2.1.2. A relevância do Atlântico Sul para a soberania e desenvolvimento brasileiro.....	18
2.1.3. Segurança marítima e proteção do Atlântico Sul.....	20
2.2 SEGURANÇA MARÍTIMA E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: O GRANDE DESAFIO.....	25
2.3 O PAPEL DA INTELIGÊNCIA NA PROTEÇÃO DO ATLÂNTICO SUL.....	27
2.3.1. O que é Inteligência?.....	27
2.3.2 Cooperação em Inteligência e segurança marítima no Brasil.....	33
2.4 Conclusão parcial.....	38
3 A EXPERIÊNCIA DA JOINT INTERAGENCY TASK-FORCE – SOUTH COMO PARADIGMA DE COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM SEGURANÇA MARÍTIMA.....	40
3.1 Joint Interagency Task-Force - South ou Força-Tarefa Conjunta Interagências - Sul.....	41
3.1.1 Composição.....	41
3.1.2. Organização interna.....	42
3.1.3. Modelo de coordenação interagências no âmbito da JIATF-South.....	42
3.1.4. Antecedentes da JIATF-South.....	45
3.1.5. Novo modelo de JIATF: a evolução da JIATF-Leste.....	49
3.1.6. A fusão da JIATF-Leste com a JIATF-Sul como precursora da nova JIATF-Sul.....	50
3.1.7. Consolidação da JIATF-S e lições aprendidas.....	52
3.2. Conclusão parcial.....	56
4 SEGURANÇA MARÍTIMA E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: POR UMA GOVERNANÇA EM INTELIGÊNCIA NO BRASIL.....	58
4.1 Evolução institucional da Marinha e atuação integrada no âmbito da SEGMAR.....	59
4.2 Desenvolvimento da consciência situacional marítima no âmbito da cooperação interagências	62
4.2.1 O reforço da cultura interagências na MB por meio da criação de Centros de Comando e Controle.....	65
4.2.2 O protagonismo do COMPAAz na cooperação em Inteligência marítima no Brasil.....	68
4.2.2 Importância Inteligência de Estado no contexto da cooperação em Inteligência marítima no Brasil.....	71

4.3 Governança marítima no Brasil: arranjo institucional à luz da JIATF-S.....	74
4.3.1 Fortalecimento da CSM.....	75
4.3.2 Unidade de comando.....	77
4.3.3 Atualização do arcabouço normativo da MB e implementação de uma doutrina comum..	81
4.3.2 Inteligência como a base do funcionamento da iniciativa.....	83
4.3.7 Busca constante por investimentos.....	85
4.4 Conclusão parcial.....	86
5 CONCLUSÃO.....	88
REFERÊNCIAS.....	92
GLOSSÁRIO.....	100
ANEXO - Ilustrações e Tabelas.....	105

1 INTRODUÇÃO

Os oceanos possuem importância vital no processo de formação dos países, constituindo relevante via transporte de mercadorias e passageiros, por onde circula a quase totalidade do comércio mundial. Além do interesse econômico, os mares apresentam imensas potencialidades energéticas, ampla gama de recursos naturais e variedade de espécies de animais marinhos, constituindo fonte alimentar de muitos povos.

O Brasil, cujo processo de construção vincula-se diretamente ao mar, confere relevância política e socioeconômica ao Atlântico Sul, classificando-o como entorno estratégico, juntamente com outras áreas prioritárias ao desenvolvimento e à soberania nacional, a exemplo da América do Sul.

Diante da importância do Atlântico Sul, a Marinha do Brasil (MB) cunhou o termo Amazônia Azul, que faz alusão à Floresta Amazônica, de modo a chamar a atenção da sociedade e demais instituições nacionais para a importância e a imensidão do espaço marítimo e fluvial nacional.

Em um contexto de ampliação do conceito de segurança marítima (SEGMAR), que passa a abranger um ambiente cada vez mais complexo, cercado de ameaças que não se limitam às fronteiras estatais, é imprescindível que o Estado brasileiro esteja capacitado para proteger o espaço marítimo de uma série de ilícitos, como tráfico de drogas, de armas e de pessoas, interferências externas, espionagem e sabotagem, perpetrados por entes estatais e atores não estatais.

Nesse ambiente, os Estados devem adaptar-se para lidar com a antigos e novos desafios nos mares, o que inclui a avaliação dos papéis das Forças Navais na realidade que se apresenta, em que o conceito de inimigo não se aplica apenas aos Estados, mas também a atores não estatais com alcance transnacional.

As Marinhas dos países têm ressignificado suas atribuições para adequar-se a um contexto em que a Força Naval é cada vez mais empregada em atividades subsidiárias, que abrangem desde a segurança dos portos e o combate a ilícitos transnacionais até a assistência humanitária e a promoção do desenvolvimento. É um desafio complementar à função clássica das Marinhas, que não deve afastá-las de sua missão primordial, a de Defesa Naval.

A MB, como Autoridade Marítima brasileira, possui função preponderante no fortalecimento da SEGMAR, notadamente na vertente *security*, que diz respeito à proteção marítima e ao emprego coercitivo do Poder Naval.

As ameaças ao ambiente marítimo nacional estruturam-se por meio de uma rede de ilícitos transnacionais, o que demanda ampla, firme e oportuna ação do Estado para a salvaguarda do interesse nacional. A vastidão das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) e a extensa demanda por meios e recursos para o enfrentamento dos ilícitos demonstram que a proteção contínua do espaço marítimo nacional só pode ser alcançada pelo trabalho conjunto de diversas instituições brasileiras.

O enfrentamento multidisciplinar às ameaças do mar confere uma perspectiva holística aos problemas a serem enfrentados, em virtude da união de diversas aptidões, *expertises*, conhecimentos e experiências. Concomitantemente a uma eficaz resposta estatal, é necessário um exercício de antecipação de tais ameaças, que contempla o binômio Inteligência-cooperação, unindo diversas instâncias estatais em uma atuação coordenada e colaborativa.

A literatura evidencia, entretanto, que a coordenação interagências é um tema sensível, em razão de dificuldades, como disputas por recursos financeiros; conflito de interesses; concorrência de prioridades; competição institucional; comunicações ineficientes; resistência a mudanças; e diferentes culturas organizacionais. Essas e outras questões são desafios a serem superados no contexto de cooperação interagências, com o intuito de fortalecer a promoção da SEGMAR.

A dificuldade que se verifica na cooperação interagências se torna ainda mais acentuada quando envolve o intercâmbio de dados e informações, diante do alto grau de sensibilidade e sigilo inerente à Atividade de Inteligência (AI). Poucos estudos no Brasil e no mundo tratam desse intercâmbio em Inteligência e como que ele ocorre na prática, privilegiando análises focadas em operações interagências.

A escassez de estudos que analisam os processos e arranjos institucionais que envolvem a cooperação interagências, sobretudo no tema da Inteligência, enseja a produção deste trabalho, cujo foco reside no aprofundamento do intercâmbio de dados e conhecimentos em segurança marítima, na vertente *security*, por agentes governamentais envolvidos na temática.

Busca-se, portanto, analisar como a Inteligência pode contribuir para o fortalecimento da consciência situacional do entorno estratégico brasileiro — com destaque para a Amazônia Azul —, a fim de contribuir para a eficácia, eficiência e efetividade das operações marítimas empreendidas pela MB em conjunto com outros órgãos com funções afetas ao mar.

A experiência internacional evidencia que a dificuldade de coordenação entre diferentes órgãos não se limita ao Brasil, mas é observada, em maior ou menor medida, em outros países. Por isso, modelos de cooperação interagências de relativo sucesso internacional podem configurar ponto de partida para a elaboração de um arranjo colaborativo em segurança marítima que se adeque à realidade brasileira.

Nesse sentido, *Joint Interagency Task-Force - South*¹ ou Força-Tarefa Conjunta Interagências - Sul (JIATF-South ou JIATF-S) emerge como modelo de análise de cooperação interagências, cujo foco reside no combate ao narcotráfico mediante o fortalecimento do trinômio Inteligência, equipes táticas e tecnologia.

Diante da carência de recursos, especialmente financeiros, a Força-Tarefa direcionou os trabalhos para a antecipação das ameaças, por meio do aprimoramento do intercâmbio de dados e conhecimentos, garantindo maior segurança às operações por meio da redução das incertezas.

A escassez de bibliografia que se dediquem à análise da JIATF-S e de sua estrutura interna limitam a formação de uma massa crítica ao formato e aos resultados da iniciativa, que pudessem evidenciar os problemas ainda existentes e os desafios a serem transpostos.

Entretanto, como um paradigma inicial, resultado de avanços e recuos e de muita experimentação ao longo dos anos, acredita-se que a JIATF-S possa apontar o caminho para uma governança marítima nacional, um arranjo institucional aplicável à realidade brasileira, de acordo com as características culturais do País.

No Brasil, a iniciativa brasileira que mais se aproxima do modelo do JIATF-S é o Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz), o qual, segundo este trabalho, pode vir a converter-se no paradigma nacional de cooperação

1 Uma Força-Tarefa Conjunta Interagências ou *Joint Interagency Task Force* (JIATF) denota uma organização formal, que é patrocinada pelo Ministério da Defesa norte-americano ou por agências civis por meio de um memorando de entendimento e outros documentos legais. A Força-Tarefa possui atuação bem definida e é liderada por um integrante militar, geralmente um oficial-general. Um exemplo é a JIATF-S que se dedica ao controle e monitoramento do tráfico transnacional de drogas em navios e aeronaves (THE UNITED STATES, 2019).

interagências em Inteligência marítima. O COMPAAz originou-se no seio da MB, em 2021, fruto do aprimoramento da estrutura do Comando de Operações Navais (ComOpNav), mediante a fusão entre a Subchefia de Operações e o Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR).

Ao atuar em âmbito nacional, articulado com as estruturas regionais e locais da MB, bem como os órgãos federais envolvidos no tema, verifica-se que o COMPAAz preconiza, ainda que de maneira incipiente, um modelo de trabalho coordenado cujo objetivo é aumentar a capacidade de resposta aos desafios crescentes no âmbito da SEGMAR e padronizar a forma de atuação das agências, principalmente da MB, às ameaças transnacionais.

Dessa maneira, este estudo foi dividido em cinco capítulos, incluindo esta introdução. Empregou-se o método dedutivo de levantamento de dados, com base em pesquisa bibliográfica e documental, bem como relato por e-mail do Oficial da MB destacado para integrar a JIATF-S no exercício vigente. Destacam-se, ainda, a visita realizada às estruturas do COMPAAz e as conversas informais com outros Oficiais-Alunos da Turma de 2023, do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), para a consolidação dos conhecimentos aplicados a este trabalho.

No segundo capítulo, conceitua-se segurança marítima e analisa-se o seu desenvolvimento até chegar à concepção contemporânea, que abarca uma série de ameaças verificadas no domínio marítimo. Posteriormente, examina-se o cenário da SEGMAR no Brasil e a necessidade de proteção do Atlântico Sul. Em seguida, ressalta-se o papel da Inteligência para o assessoramento oportuno e efetivo de diferentes governos e como ela pode contribuir para o fortalecimento do cenário da SEGMAR no Brasil. Esse capítulo termina apontando para a necessidade de construção de um modelo de governança marítima adaptado à realidade brasileira.

No terceiro capítulo, trata-se exclusivamente da JIATF-S e dos elementos que levaram a Força-Tarefa (FT) a ser considerada como um paradigma bem-sucedido de cooperação interagências. Ao analisar o histórico das iniciativas anteriores à JIATF-S e as inovações introduzidas por essa, sobretudo no que tange ao fortalecimento da AI, procura-se evidenciar os fatores que a diferenciam de outros modelos antigos e existentes.

No quarto capítulo, adentra-se propriamente à questão de pesquisa e busca-se elucidar os desafios inerentes à cooperação em segurança marítima no Brasil e como a Marinha brasileira tem respondido a eles. Procurou-se analisar a evolução institucional da MB ao longo dos anos, no sentido de incorporar uma cultura interagências, compatível com os novos desafios no âmbito da SEGMAR. e como a Força Naval tem sido a promotora dos esforços de proteção do Atlântico Sul por meio da consolidação do COMPAAz.

A partir da análise da estruturação desse Comando, busca-se indicar os caminhos que devem ser seguidos, à luz da experiência da JIATF-S, para conformar um arranjo institucional em SEGMAR, que congregue uma verdadeira comunidade de Inteligência marítima.

No quinto capítulo, a conclusão do trabalho, é apresentada a síntese da pesquisa, com base nas sugestões de aprimoramento do COMPAAz apresentadas no capítulo anterior, apontando para o futuro da SEGMAR no cenário brasileiro.

2 SEGURANÇA MARÍTIMA E COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA: A BUSCA DA GOVERNANÇA NO ATLÂNTICO SUL

O Brasil posiciona-se em um ambiente interno e externo multifacetado, caracterizado por uma série de transformações e incertezas. Essa conjuntura impõe novos desafios à agenda de Defesa e Segurança nacional, especialmente no que tange ao entorno estratégico do País, com destaque para o Atlântico Sul.

O alto interesse estratégico e socioeconômico do Atlântico Sul demanda a defesa dos interesses nacionais tanto dos perigos clássicos, representados pela maior atenção conferida à região por parte de terceiros Estados, em um contexto de reestruturação das relações de poder entre potências tradicionais e emergentes, quanto das denominadas novas ameaças, em que delitos, como tráfico de drogas, armas e pessoas, não respeitam fronteiras e são perpetrados por atores não estatais.

A natureza e extensão das ameaças no Atlântico Sul impõem desafios renovados às instituições brasileiras que se dedicam à defesa e proteção do ambiente marítimo nacional, especialmente quanto à necessidade de resposta estatal conjunta, com a reunião de diversas capacidades e *expertises* complementares, e de repensar os papéis atribuídos a cada uma delas nessa conjuntura em constante mutação.

Com base nessa breve introdução, este capítulo pretende analisar o conceito de segurança marítima, sua evolução ao longo do tempo e sua aplicabilidade no contexto brasileiro. Além disso, busca-se examinar as funções atribuídas à Marinha no combate às novas ameaças e como esse papel se compatibiliza com a função clássica da instituição, qual seja a de defesa do território marítimo.

Nesse contexto, a Atividade de Inteligência configura-se como instrumento eficaz para embasar os trabalhos desempenhados pelos órgãos e instituições dedicados à segurança marítima, ao permitir a antecipação de ameaças e oportunidades ao entorno estratégico brasileiro e permitir uma análise aprofundada das potencialidades e limites do Estado nacional nesse ambiente conflituoso.

2.1 SEGURANÇA MARÍTIMA E PROTEÇÃO DO ATLÂNTICO SUL

2.1.1. *A importância dos oceanos para o desenvolvimento países*

Historicamente, o uso e controle do mar têm sido fundamentais para o desenvolvimento das nações, impactando o comércio e a acumulação de riquezas. Ao permitir a livre circulação de mercadorias e de pessoas, respondendo por 90% dos bens e produtos transportados no mundo, os oceanos ocupam função central no avanço da comunicação e do comércio globais. É correto afirmar que o desenvolvimento dos países e de suas respectivas sociedades dependem do bom funcionamento do sistema marítimo mundial.

A relevância dos mares para o aumento da interconectividade entre as sociedades tende a intensificar-se com o crescimento da urbanização, especialmente no Sul global. Quase três quartos da população mundial vivem em áreas costeiras ou próximas a essas regiões, entre as quais se incluem as maiores cidades do planeta, como Mumbai, Nova Iorque e Xangai.

Os oceanos também constituem fontes primordiais de recursos biológicos, energéticos e minerais, contribuindo para o avanço tecnológico dos países, a exemplo da produção mundial de gás e petróleo *offshore*, cujo aumento é resultado da adoção de novos métodos de prospecção (SILVA, 2017). A importância e extensão dos oceanos tendem a aumentar com o degelo das calotas polares, na medida em que novos recursos marinhos e rotas de transporte estarão disponíveis aos países, a despeito dos impactos ambientais decorrentes do fenômeno.

2.1.2. *A relevância do Atlântico Sul para a soberania e desenvolvimento brasileiro*

Em consonância com o que se observa no mundo, a história do Brasil começou a ser moldada a partir dos oceanos, no contexto das Grandes Navegações, que data do século XV ao XVI. Nesse período, o Atlântico Sul tinha proeminência mundial estratégica, constituindo a via por meio da qual se concretizava a expansão europeia em direção ao Novo Mundo.

Ao longo dos séculos, ocorreu a perda relativa de importância do Oceano Atlântico, uma vez que as grandes potências passaram a mirar outros mares na busca da concretização de seus interesses estratégicos. No entanto, se, internacionalmente, o Atlântico Sul passou a constituir ambiente secundário em relação a outros oceanos, sobretudo em termos de via de comunicação e de transporte marítimo, para o Brasil, ele configura-se como espaço estratégico vital para a afirmação da soberania brasileira e para o desenvolvimento nacional, em virtude de seu vasto potencial econômico-comercial e energético.

Segundo a Política Nacional de Defesa (PND), o entorno estratégico brasileiro abrange o Atlântico Sul, o continente sul-americano, os países da costa ocidental da África e a Antártica. A vocação marítima do Brasil baseia-se no seu vasto litoral, que atinge mais de 7.400 quilômetros de comprimento e na magnitude do comércio marítimo. A importância estratégica do Atlântico Sul reside no elevado potencial de recursos vivos e não vivos, a exemplo das grandes reservas de petróleo e gás.

O Oceano Atlântico é o principal veículo de desenvolvimento brasileiro, com 80% de sua população residindo nas faixas litorâneas. Em termos econômicos, o Atlântico Sul responde por 90% do comércio exterior brasileiro e por cerca de 90% da produção nacional de hidrocarbonetos explorados nas AJB. Além disso, 90% das reservas conhecidas do País se localizam nas bacias sedimentares marinhas (MARINHA, 2020).

Ao compreender áreas estratégicas, como a Foz do Amazonas, os Salientes Africano e Nordestino, o Golfo da Guiné, as Bacias de Santos, Campos e do Espírito Santo, o Atlântico Sul constitui área de excelência para a expansão do poder marítimo brasileiro.

No ambiente marítimo brasileiro, no lado ocidental, destaca-se a Amazônia Azul, com 5,7 milhões de km² e dimensões comparáveis às da Amazônia Verde (FIG. 1). O termo originou-se, em 2004, de um artigo do então Comandante da Marinha, Roberto de Guimarães Carvalho, em que ele descreve as riquezas e a biodiversidade da Amazônia Azul, destacando suas amplas potencialidades.

Desde então, a MB tem adotado esse conceito com objetivo educacional, cultural e, sobretudo, político-estratégico, de modo a chamar a atenção da sociedade e demais instituições nacionais para a importância do ambiente marítimo e fluvial nacional, à luz dos

direitos e deveres estabelecidos na Terceira Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar (GONÇALVES; CORBELLINI, 2014; LIMA et al, 2017; MARINHA, 2020).

2.1.3. Segurança marítima e proteção do Atlântico Sul

O advento do termo “segurança marítima” coincide com a expansão do conceito tradicional de segurança no cenário pós-Guerra Fria, o qual extrapola a vertente estritamente militar e passa a incorporar novas temáticas, como o terrorismo, o crime organizado transnacional, as questões ambientais e os direitos humanos. Com a inclusão desses novos temas, a agenda internacional de segurança passa a dedicar-se não apenas aos Estados, mas também aos indivíduos e a outros atores, inclusive os não estatais.

SEGMAR é uma expressão recente, cunhada nos anos 1990, que se refere a uma série de ações, políticas e medidas para assegurar a proteção e a boa ordem do mar. O aumento da importância da SEGMAR convergiu com o crescimento das preocupações internacionais com crimes que se desenvolvem no mar, no contexto dos ataques de 11 de setembro de 2001, em solo norte-americano, e com a intensificação da pirataria, principalmente na costa da Somália. A relevância da denominada economia azul e das questões relacionadas à proteção do ambiente marítimo e dos recursos marinhos também contribuíram para a consolidação do termo (BUEGER; EDMUNDS, 2017).

Tradicionalmente, o conceito de SEGMAR referia-se ao controle marítimo de áreas marinhas no contexto de disputas entre as grandes potências, o que implicava a adoção de um léxico associado à percepção de inimigo em um contexto de guerra interestatal.

A percepção contemporânea de SEGMAR trata mormente da ideia de criminoso, que ultrapassa a noção clássica de guerra e abarca variados atores e temas, como o desenvolvimento econômico e a imposição da lei e da ordem no ambiente marítimo (BUEGER; EDMUNDS; RYAN, 2019).

Nessa nova acepção, o ambiente marítimo é percebido como um espaço propício à ocorrência de ampla gama de delitos, como tráfico de drogas, de armas e de pessoas, pirataria e pesca ilegal, uma vez que os oceanos conectam diferentes regiões do mundo e sua vastidão dificulta as atividades de monitoramento e controle por parte das autoridades de segurança (BUEGER; EDMUND, 2020).

Nesse diapasão, Bueger, Edmunds e Ryan (2019) preceituam que o conceito contemporâneo de SEGMAR reúne quatro características principais. A primeira seria a interconectividade, uma vez que os oceanos não são mais considerados espaços ermos entre território, mas elemento de interligação entre os povos. Do mesmo modo, a segunda característica da SEGMAR remete à capacidade de as ações no mar impactarem outros domínios, além do marítimo, como o território dos Estados, visto que os delitos, como tráfico de drogas e de armas, são organizam-se e estruturam-se no interior dos países.

A SEGMAR também seria transnacional, na medida em que os desafios e ameaças no ambiente marítimo ultrapassam as fronteiras nacionais e impactam mais de uma nação, abarcando diversas jurisdições e legislações — nacionais, regionais e internacionais — e uma ampla gama de atores, inclusive os não estatais, como as empresas privadas.

Por ser um conceito abrangente, a expressão SEGMAR abarca uma diversidade de desafios vinculados ao ambiente marítimo (FIG. 2). O primeiro deles é o domínio da segurança nacional, que corresponde, tradicionalmente, às questões inerentes ao poder naval, como as disputas entre os Estados, mas, recentemente, passou a incluir outros assuntos, as denominadas novas ameaças, ou ameaças neotradicionais², como a pirataria.

O segundo domínio diz respeito ao ambiente marinho, que se relaciona à natureza, à segurança ambiental e à proteção dos recursos marinhos. A terceira dimensão refere-se ao desenvolvimento econômico dos países, vinculada a temas como a economia azul, enquanto o quarto domínio diz respeito à segurança humana e inclui os indivíduos impactados pelas ações que transcorrem no ambiente marítimo (BUERGER; EDMUNDS; RYAN, 2019).

A despeito da evolução do conceito, o termo SEGMAR permanece controverso, pois inexiste definição comum que abarque todo o seu conteúdo. Em documentos oficiais, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, costuma-se utilizar expressões como “segurança da navegação”, “segurança no mar” e “segurança da vida no mar”. Tal fenômeno seria explicado pela falta de jurisdição dos Estados sobre o mar, visto que os oceanos, em teoria, não constituiriam território exclusivo de nenhuma nação, sendo regidos por leis internacionais (SILVA, 2019).

² Silva (2014) classifica as novas ameaças como “neotradicionais”, o que denota o ressurgimento de delitos antigos sob nova roupagem.

A falta de consenso acerca do significado de SEGMAR — com alguns analistas relacionando o termo a novas ameaças existentes no ambiente marítimo enquanto outros o vinculam ao fortalecimento da segurança dos mares e ao desenvolvimento econômico — tende a dificultar a coordenação de esforços na área e a gerar desacordos políticos na esfera internacional (BUEGER; EDMUNDS; RYAN, 2019; TILL, 2018).

Conforme Heine Filho (2019) aponta em seu trabalho, o consenso sobre SEGMAR reside basicamente na concordância de que o conceito abrange diferentes dimensões e que as ameaças no ambiente marítimo colocam em risco a boa ordem no mar em cada um daqueles domínios. O que difere entre essas concepções é a forma como as dimensões se organizam e o que é percebido como ameaça no domínio marítimo.

Na esteira da evolução do conceito de SEGMAR, o Estado brasileiro tem empreendido políticas e ações no sentido de proteger o Atlântico Sul de ameaças externas, tendo em vista toda a potencialidade verificada no ambiente marítimo nacional,

Em consonância com o que ocorre em outros países, o Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) ocupa-se dessa temática, inclusive diferenciando as duas acepções aplicáveis ao conceito de SEGMAR na língua portuguesa, conforme FIG. 3.

A primeira acepção de SEGMAR (*safety* ou Segurança do Tráfego Aquaviário), relaciona-se à prevenção de acidentes e incidentes no mar, a procedimentos de segurança, resgate e salvamento, decorrentes de ações não intencionais. Nessa concepção, o Poder Naval atua para a segurança do tráfego de embarcações, de acordo com as leis e as normas nacionais e internacionais vigentes.

A segunda vertente (*security* ou Proteção Marítima), vincula-se à adoção de medidas de segurança contra ações criminosas provocadas intencionalmente no mar. Nessa definição, ocorre o emprego coercitivo do Poder Naval contra a ampla gama de ilícitos e ameaças perpetradas no ambiente marítimo, em conjunto com outros órgãos governamentais.

A lista não exaustiva de delitos marítimos inclui: pirataria; pesca ilegal; acessos ilegais a conhecimentos (fauna, flora e biopirataria); crime organizado e conflitos urbanos, inclusive crimes ambientais, tráfico de drogas, armas e seres humanos; terrorismo; ameaças cibernéticas; questões ambientais, desastres naturais e pandemias; e disputas por recursos naturais.

Atualmente, a maior fonte de insegurança no Atlântico Sul é justamente a ampla gama de crimes transnacionais, realizada por atores não estatais, em um contexto de alta interconectividade entre os países. A relevância do combate aos ilícitos transnacionais é reconhecida pela MB.

Em entrevista recente para o jornal “Valor Econômico” (2023), o atual Comandante da Marinha do Brasil, o Almirante de Esquadra (AE) Marcos Sampaio Olsen, alerta para a gravidade dos delitos transnacionais e ambientais, o que demanda maior presença do Estado brasileiro nas AJB.

Nesse sentido, o AE Olsen (2023) enfatiza a necessidade de um sistema de vigilância para garantir a segurança do espaço marítimo brasileiro, com destaque para o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SISGAAz), uma rede de sensores que cobre o Atlântico Sul, gerenciada pela MB.

A necessidade de proteção do Atlântico Sul integra outros documentos balizadores da segurança e defesa nacional, como a Estratégia Nacional de Defesa (END), que coloca como condição primordial para a estabilidade na região a cooperação do Brasil com países limítrofes, especialmente por meio de suas Marinhas.

A MB é a principal instituição imbuída da proteção do Atlântico Sul, pois compete a ela as atividades de patrulha e defesa do território marítimo. A MB, como Autoridade Marítima brasileira, tem a missão de empregar o Poder Naval para a Defesa da Pátria, o que inclui a manutenção da segurança marítima nacional, inclusive sob a modalidade *security*.

A conjuntura contemporânea, com a expansão do conceito de SEGMAR, que passa a abarcar questões que extrapolam o tema da guerra, das tensões interestatais, e a noção tradicional de inimigo, representa um desafio para a Marinha brasileira, na medida em que a instituição deve ser capaz de compatibilizar a sua função clássica, de Defesa Naval, com as crescentes demandas relacionadas ao campo da segurança marítima.

Em que pese o Oceano Atlântico não esteja no centro das disputas geopolíticas entre as grandes potências, em comparação a outras partes do planeta, a Marinha não deve prescindir de sua função clássica, em virtude da renovada importância estratégica da região, decorrente, sobretudo, do descobrimento de recursos minerais e de significativas reservas petrolíferas. A reemergência do Atlântico Sul no cenário mundial, bem como a importância geopolítica do Brasil, é evidenciada pela presença de poderes navais de atores

extrarregionais no Atlântico Sul, aumentando o risco de interesses, conflitos e tensões alheios serem incorporados à região.

Conforme Heine Filho (2019) aponta, as Marinhas devem manter-se equilibradas em suas capacidades, assumindo tanto funções militares, como as de presença naval, dissuasão estratégica e controle do mar, quanto aquelas não militares, como as atividades de segurança marítima, assistência humanitária e respostas a crises.

A alternativa a ser empregada pela MB para manter a convergência entre sua função clássica militar e diplomática, relacionada à defesa e segurança nacional, e a subsidiária, de patrulhamento marítimo, reside no compartilhamento da governança marítima e no esforço colaborativo com outras instituições e órgãos governamentais.

Diante de um ambiente complexo e multifacetado, em que os atores perpetradores dos ilícitos ocorridos tendem a atuar em rede e a não respeitar fronteiras, é necessária maior coordenação entre os agentes governamentais envolvidos na prevenção e combate aos delitos marítimos em uma conjuntura em constante transformação.

Nesse sentido, nas próximas seções deste estudo, pretende-se analisar os desafios impostos à cooperação interagências no tema da segurança marítima e a necessidade de maior intercâmbio de dados e informações entre os órgãos governamentais por meio do aprimoramento da AI, que denota um exercício de antecipação de ameaças e oportunidades em defesa do Brasil e da sua sociedade.

2.2 SEGURANÇA MARÍTIMA E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: O GRANDE DESAFIO

Assim como a natureza e extensão das ameaças se modificam ao longo do tempo, os instrumentos necessários para combatê-las também se alteram, o que inclui as funções tradicionalmente desempenhadas pelas instituições governamentais. Em um contexto em que as ameaças se tornam cada vez mais complexas e interconectadas, os diversos órgãos e agências estatais devem que se adaptar à conjuntura para garantir a segurança e estabilidade das sociedades.

Conforme mencionado na seção acima, a Marinha, a instituição responsável por excelência pela segurança nos mares, tem expandido suas funções para comportar a

crescente atribuição de patrulhamento marítimo, embora essa função não seja nova, datando, pelo menos, desde 1955, com a instituição do Serviço de Patrulha Costeira³.

Essas mudanças que se verificam no campo da segurança internacional de forma ampla também se observam no domínio marítimo. Considerando que os oceanos não possuem barreiras físicas, como ocorre em terra, os crimes que se desenvolvem no mar assumem caráter transnacional, demandando maior esforço colaborativo entre os países.

Nessa perspectiva, a SEGMAR deve levar em conta essa natureza transnacional dos mares, por meio de uma abordagem holística, que envolva um esforço multidisciplinar interagências e uma coordenação multinível - nacional, jurisdicional, público-privado - que extrapola as fronteiras nacionais (BUEGER; EDMUNDS, 2017; BUERGER; KAPALIDOIS, 2017).

No entanto, conforme Bueger (2014) salienta, a imprecisão do conceito de SEGMAR e a consequente falta de consenso internacional sobre o tema dificultam a coordenação de esforços, visto que o mero exercício de identificação de ameaças não é suficiente para fomentar uma resposta dos Estados. É necessário, por exemplo, indicar as prioridades no ambiente marítimo e a forma como se deve regular o assunto, por meio de leis e as normas aplicáveis ao contexto marítimo, de modo a gerar um grau mínimo de concordância no assunto.

No âmbito doméstico, esse acordo é mais factível se houver um direcionamento governamental, que preencha a lacuna que se verifica no plano internacional e identifique o que deve ser atacado e os instrumentos necessários para atingir tal fim.

Portanto, antes de o tema da SEGMAR alcançar a consenso necessário que gere uma resposta conjunta dos países, é necessário haver o reforço da coesão nacional em torno do tema por meio do estabelecimento das ameaças (com suas probabilidades de ocorrência e riscos) e de um conjunto de regras que coordenem uma atuação coletiva e que proporcione a compatibilização entre os interesses de cada instituição e os objetivos da cooperação, que, no caso brasileiro, é a proteção do Atlântico Sul.

A lista de ações e *expertises* necessárias demanda um novo paradigma de reforço das capacidades, em que, simultaneamente, os governos elaboram a estrutura de resposta às ameaças no mar, o que inclui o compartilhamento de informações e a mobilização de

3 A Lei nº 2.419/1955, regulamentada pelo Decreto nº 64.063/1969, atribuiu ao Serviço de Patrulha Costeira tarefas típicas de patrulhamento, que era desempenhado pelo então Ministério da Marinha. Desde 2004, por meio do Decreto nº 5.129, esse serviço é designado como Patrulha Naval - PATNAV.

recursos militares, policiais, judiciais e diplomáticos, o chefe de Estado indica a direção que as ações devem tomar (DUARTE; BARROS, 2019).

A construção de uma arquitetura de governança marítima, que contemple uma cultura de confiança interagências, intercâmbio de informações, integração de procedimentos doutrinários e de sistemas operacionais e desenvolvimento de instrumentos conjuntos de Comando e Controle (C²) deve constituir o objetivo desses esforços.

Entende-se por governança um instrumento para o enfrentamento de dificuldades comuns de forma colaborativa, um processo de obtenção de resultados que demanda uma participação ativa dos interessados e uma articulação para atingir o consenso em determinada área ou tema. Também diz respeito a um conjunto de regras que orientam a tomada de decisão, determinando quais informações devem ser compartilhadas, como os custos são distribuídos e como as ações são coordenadas (CRUZ, 2022; GOMIDE; PIRES, 2014).

Consoante Bueger e Kapalidis (2017), a formação dessa arquitetura de governança marítima depende da inclusão da questão dos oceanos na agenda política, de modo a formar uma consciência pública sobre a importância dos mares no cotidiano das sociedades. O próximo passo envolve a aquisição de Consciência Situacional Marítima (CSM) — entendimento do que ocorre no mar em tempo real —, o que requer investimentos em tecnologia, sistemas de vigilância e soluções de *big data*. O compartilhamento de informação é condição necessária para a aquisição daquela consciência, que depende do fomento à uma cultura de confiança entre as instituições.

Tratando-se de troca de informações, uma das maiores lacunas reside no intercâmbio de Inteligência entre diferentes órgãos e instituições, sobretudo na forma como ocorre esse compartilhamento. Essa lacuna se relaciona, sobretudo, à falta de confiança e de transparência entre os agentes, à carência de canais apropriados de intercâmbio de informações e à inexistência de métricas e categorias comuns de medição e coleta de dados (BUEGER; EDMUNDS, 2020).

Diante desses problemas, pretende-se analisar como a Inteligência pode contribuir para o fortalecimento da consciência situacional do Atlântico Sul, a fim de contribuir para a eficácia, eficiência e efetividade das operações marítimas empreendidas pela MB em conjunto com outros órgãos, como a Polícia Federal do Brasil (PF).

Será dada uma prioridade à Inteligência de Estado, considerando a abrangência da atividade, que lhe garante uma visão holística do problema, já que sua atuação demanda o conhecimento de vários aspectos de uma questão e a vinculação com outros campos de conhecimento e áreas de análise.

2.3 O PAPEL DA INTELIGÊNCIA NA PROTEÇÃO DO ATLÂNTICO SUL

2.3.1. O que é Inteligência?

Inteligência é uma atividade mitificada no imaginário popular e intensamente vinculada à espionagem, como se uma fosse sinônimo da outra. Em filmes e produções televisivas, a atividade é retratada concomitantemente com um alto teor de sofisticação e violência.

Verifica-se grande desconfiança em relação à atividade na sociedade brasileira, o que se explica, em grande medida, pelo desconhecimento da sua função e utilidade para o Estado. Inteligência é pouco estudada no Brasil, permanecendo, sobremaneira, restrita à comunidade de Inteligência, considerando o nível de sigilo exigido para o seu devido desempenho.

Se, por um lado, a Inteligência permanece um campo de estudos incipiente, em razão do seu insulamento dos círculos acadêmicos, por outro, sua proeminência na defesa da sociedade exige maior compreensão de sua função por parte do público em geral.

Na prática, Inteligência assemelha-se a uma função de assessoria governamental, já que se destina a orientar o tomador de decisão acerca do caminho mais apropriado a ser seguido para a obtenção dos melhores resultados. Com efeito, Inteligência diz respeito a uma atividade acessória de Estado, que complementa as diversas áreas e funções que são desempenhadas rotineiramente pelo poder público.

A Política Nacional de Inteligência (PNI), fixada pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, e a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) conceituam Atividade de Inteligência como o

[...] exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição,

para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II – Contraineligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

Tradicionalmente, o palco de atuação da Inteligência reside nas disputas interestatais. Porém, assim como ocorre com outros setores governamentais, a atividade tem-se adaptado às necessidades contemporâneas dos Estados, que exigem maior dedicação a novos tipos de desafios e ameaças.

Desse modo, a Inteligência não se ocupa apenas de agentes externos, mas também do plano doméstico, visto que muitas ameaças emergem internamente e se ramificam para outras regiões do globo, considerando um cenário em que os delitos possuem cada vez mais natureza transnacional.

Segundo Shulsky e Schmitt (1991), a Inteligência opera em um ambiente caracterizado por uma batalha competitiva e manifesta-se de três distintos e complementares: como informação, como atividade e como organização.

Inteligência como informação diz respeito ao fornecimento de conhecimentos relevantes para assessorar a formulação e a implementação de políticas que se destinem a fomentar a segurança nacional e a combater ameaças oriundas de adversários reais ou potenciais. Essa vertente da Inteligência relaciona-se diretamente com o domínio militar, pois denota a neutralização do inimigo.

Inteligência como atividade ou processo envolve a coleta e análise de informações, sobretudo do chamado dado negado ou daquele não disponível ao público, por meio da utilização de metodologia própria. Essa definição abrange uma gama de atividades e métodos de coleta de dados e informação, inclusive sigilosos. Por fim, Inteligência como organização refere-se a estruturas funcionais com a missão de obter informações e produzir

conhecimento. A maior característica da atividade é o elevado grau de sigilo aplicável a ela, especialmente quando se trata de operações de busca.

Cepik (2001) prescreve Inteligência como uma atividade que lida com ameaças (atuais e potenciais) contra a segurança do Estado e da sociedade e é responsável pela proteção de conhecimentos sigilosos. A Inteligência detém uma função estratégica dissuasória, a de prevenir conflitos, à semelhança da Defesa Nacional.

O autor destaca a função subsidiária da atividade, que implica o assessoramento à decisão, produzindo mais efeitos de otimização/facilitação do que propriamente de transformação, já que, sozinha, a Inteligência não é capaz de garantir a paz, evitar crimes nem ganhar guerras. Nesse sentido, a Inteligência, em sua essência, requer um exercício colaborativo para atingir os objetivos do Estado.

Consoante Duarte (2018), Inteligência condiz com um produto sob a forma de conhecimento produzido, informação elaborada, por uma organização ou um conjunto de organizações. A AI diz respeito à informação relevante para a formulação e implementação de políticas voltadas aos interesses de segurança nacional, que, no todo ou em parte, não está disponível em fontes convencionais.

Embora haja alguma divergência entre os autores sobre os componentes da Inteligência, esse conflito abrangeria basicamente coleta e busca de dados e informações, operações de busca, análise e disseminação.

Coleta diz respeito à reunião de dados brutos, mediante o acesso ao dado negado e a técnicas específicas, exploração de dados abertos, entre outras técnicas. Os meios mais comuns de coleta e obtenção de informação são: a) HUMINT (*human intelligence*): fontes humanas; b) IMINT (*imagery intelligence*): produção e interpretação de imagens fotográficas e multiespectrais; c) SIGINT (*signals intelligence*): interceptação e decodificação de comunicações; d) MASINT (*measurement and signature intelligence*): outros tipos de emanções (sísmicas, térmicas etc.) e identificação de sinais característicos e individualizados de bens e sistemas, a exemplo de veículos e sistemas de armas; e e) OSINT (*open source intelligence*): dados e informações disponíveis em fontes abertas, como a Internet (CEPIK, 2001).

A análise é essencial à produção de conhecimento, pois os dados e informações necessitam do devido processamento para serem corretamente aproveitadas. Muitas vezes,

a informação coletada chega fragmentada, suscetível a variadas interpretações. O processo de decodificação (filtro cognitivo), que resulta no processamento das informações, é realizado por um profissional especializado, que, no Brasil, denomina-se de Oficial de Inteligência (OI).

No que tange às operações de busca, Shulsky e Schmitt (1991) consideram-nas, juntamente com a Contrainteligência, componentes da Inteligência. As operações de busca possuem natureza diversa daquelas empreendidas pelas Forças Armadas (FA) e polícias, ao utilizarem técnicas sigilosas inerentes à AI. Essas operações têm como objetivo o acesso ao dado negado, abrangendo a persuasão e a propaganda, com impacto nos eventos políticos.

A Contrainteligência, a seu turno, concentra-se na neutralização da Inteligência adversa. O alcance das atividades inerentes à Contrainteligência dependerá da extensão da ameaça representada por adversários, sobretudo outros Estados.

A Inteligência possui uma capacidade explicativa e/ou preditiva, que visa aumentar o grau de conhecimento sobre adversários e problemas que afetam a segurança nacional. De acordo com Cepik (2001), a Inteligência dedica-se ao estudo do “outro”, ao procurar elucidar situações em que as informações são potencialmente manipuladas e onde há um esforço organizado do adversário para desinformar, tornar o entendimento turvo e negar o conhecimento.

Nessa perspectiva do “outro”, Spencer (2017) realiza importante diferenciação entre Inteligência de Estado e outras espécies existentes. Elementos comuns, como a existência de um ciclo, finalidade de assessoramento e necessidade de sigilo, unem os diversos tipos de Inteligências (Inteligência de Estado, Inteligência Militar, Inteligência Policial, Inteligência Penitenciária, entre outras).

No entanto, a Inteligência de Estado possui uma especificidade: ela é marcada pelo conflito. Ao buscar a neutralização de interesses adversos — indivíduos, grupos ou Estados —, a Inteligência de Estado deve garantir a prevalência dos interesses nacionais estratégicos, alcançáveis mediante um marco legal que lhe dê legitimidade.

Cepik (2001) esclarece que Inteligência diz respeito a toda informação coletada, organizada e analisada para atender as demandas do tomador de decisão. Em uma visão mais estrita, o conceito refere-se à coleta de informação de forma sigilosa, sem o conhecimento ou a cooperação dos alvos da operação. Nessa perspectiva, a Inteligência

sempre possui usuário específico, podendo ser um indivíduo ou um grupo de pessoas com poder de decisão.

A AI supera o conceito de espionagem e não se confunde com o mero provimento de informações sobre temas relevantes para o governo. Os fatores mais importantes dessa distinção entre Inteligência e o provimento de informação são o grau de intervenção humana exigida na análise e na disseminação dos dados obtidos e o nível de sensibilidade dos conhecimentos de Inteligência, o que demanda alto nível de proteção. Portanto, o sigilo, constitui o principal diferencial entre Inteligência e o simples exercício informativo, constituindo uma vantagem competitiva.

Lowenthal (2009) diferencia Inteligência e informação da seguinte maneira:

Informação pode ser conhecida pelo público, independentemente do seu processo de coleta. Inteligência refere-se à informação que atende às necessidades (manifestas ou tácitas) dos tomadores de decisão e que deve ser coletada, processada e disseminada para servir àquele fim. Inteligência é uma subcategoria de um conceito mais amplo de informação. Inteligência é o processo que envolve identificação, obtenção e análise e que atende aos tomadores de decisão. Toda inteligência é informação; nem toda informação é inteligência. (p. 23, tradução da autora)

De acordo com Spencer (2017), a existência de um ciclo de Inteligência, um conjunto de etapas que transforma dados e informação em conhecimento, é o elemento diferenciador da atividade em relação a uma investigação jornalística por exemplo.

Esse ciclo diz respeito a um processo complexo e dinâmico, em que a informação sofre mudanças qualitativas ao longo de um trabalho ininterrupto e interrelacionado. O ciclo de Inteligência engloba várias etapas, iniciando com o pedido de informações por parte do usuário do conhecimento, planejamento, gerenciamento dos meios técnicos e das fontes de coleta de informações, produção de relatórios, informes e estudos, disseminação dos conhecimentos, consumo pelos usuários e avaliação (*feedback*) (CEPIK, 2001).

De modo mais sucinto, Oliveira e Nonato (2015) indicam 6 etapas do ciclo de Inteligência: planejamento e direção; coleta; processamento; análise e produção; difusão e *feedback* (avaliação), processo explicitado na FIG. 4.

O produto do ciclo de Inteligência, o conhecimento ou relatório de Inteligência, deve ser oportuno e relevante para as necessidades e interesses dos usuários. O conhecimento é a informação produzida de forma consciente e organizada, com o objetivo

de aperfeiçoar a escolha do tomador de decisão, de contribuir para o processo decisório daquela autoridade. É a Inteligência acabada, pronta para ser consumida. Após o recebimento do conhecimento por parte do usuário, este pode optar por uma ação imediata, uma ação futura ou pela inação (OLIVEIRA; NONATO, 2015).

O conhecimento de interesse para a Inteligência emerge do conflito de interesses e assegura vantagem estratégica sobre o adversário por meio do sigilo. Mesmo que o conhecimento se pautar pelo sigilo, não significa que a Inteligência dependa exclusivamente do dado negado ou não disponível, pois a atividade também se ampara, em grande medida, em dados de fontes abertas. Muitos conhecimentos congregam a informação colhida de forma sigilosa com outras obtidas de fontes convencionais, como os meios de comunicação.

A informação pode ser ostensiva, embora o ato de selecioná-la, o processamento daquela e a difusão do produto, precisem, em alguma medida, ser resguardados (OLIVEIRA; NONATO, 2015). Dessa maneira, no contexto da Inteligência, a forma como a informação é coletada e posteriormente aplicada ao conhecimento produzido tende a ser mais relevante que a própria fonte da informação.

No processo de produção do conhecimento, o analista de Inteligência não sugere linhas de ação, uma vez que o seu trabalho se situa no nível de confirmação dos fatos analisados e do levantamento de hipóteses que podem auxiliar o decisor na tomada de decisão referente aos rumos do Estado em determinada área.

Nesse sentido, quanto maior for a interação entre as instituições envolvidas na área, o produtor dos conhecimentos e o decisor, mais profícuo será o ciclo de Inteligência, gerando um fluxo virtuoso de requerimentos informacionais, de análises e de orientações (AFONSO, 2009).

2.3.2 Cooperação em Inteligência e segurança marítima no Brasil

Após ser feita a devida análise acerca da concepção de Inteligência e do seu funcionamento, é necessário identificar como a atividade se estrutura no Brasil, de modo a identificar a forma como ela pode contribuir positivamente com os esforços de proteção do Atlântico Sul.

No Brasil, a AI é desempenhada, prioritariamente, pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão criado em 1999, com a função de salvaguardar os interesses e a segurança do Estado e da sociedade brasileira.

A ABIN constitui o órgão central do Sistema Brasileira de Inteligência (SISBIN), que é composto por instituições civis e militares, que produzem conhecimentos de Inteligência sobre uma multiplicidade de temas, com o intuito de preservar a soberania nacional e contribuir para o processo decisório do Presidente da República.

A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que criou o SISBIN e a ABIN, designa que, entre as atribuições da Agência, compete ao órgão a função de “avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional” (art. 4º, inciso III).

Os dois principais documentos estruturantes da Inteligência de Estado no País, a Política Nacional de Inteligência (PNI) e a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) elencam as principais ameaças à segurança nacional do País, quais sejam: espionagem; sabotagem; interferência externa; ações contrárias à soberania nacional; ataques cibernéticos; terrorismo; atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; armas de destruição em massa; criminalidade organizada; corrupção, ações contrárias ao Estado Democrático de Direito.

Embora as ameaças listadas considerem, em grande medida, uma conjuntura caracterizada por disputas entre países, o campo de atuação da Inteligência tem-se ampliado para abarcar um crescente rol de ameaças perpetradas por atores não estatais, tal como ocorre em outros órgãos e instituições estratégicos do Estado brasileiro, a exemplo da Marinha.

Conforme explicitado anteriormente neste trabalho, a MB tem conciliado sua função clássica de Defesa Naval com atribuições subsidiárias, previstas da Lei Complementar (LC), nº 97⁴, de 9 de junho de 1999. Destaca-se o inciso V, que prescreve a cooperação com órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, inclusive da forma de apoio de inteligência, que é o foco deste estudo.

4 Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Similarmente, a Inteligência tem-se adaptado para comportar as necessidades contemporânea do Brasil e de sua sociedade, caracterizadas por novos tipos de ameaças ou a transmutação de delitos antigos, que apresentam cunho cada vez mais transnacional, transpassando as fronteiras do Estados.

As ameaças listadas na ENINT possuem conteúdo genérico e não exaustivo, compatível com a natureza da AI de Estado, caracterizada pela amplitude temática. Um dos pressupostos da AI, especificados na PNI, diz respeito à abrangência da Inteligência de Estado, que permite a identificação de ameaças, riscos e oportunidades ao País.

Conforme Afonso (2009) aponta, uma das funções de um serviço de Inteligência é apontar novas ameaças e questões e chamar a atenção para temas que serão potencialmente úteis para o decisor, mas que permanecem inobservados em virtude do redirecionamento do foco para assuntos que as políticas oficiais de governo impõem.

A Inteligência de Estado busca oferecer uma visão holística dos problemas, condição indispensável ao processo de tomada de decisão em um contexto cada vez mais complexo, permitindo maior entendimento do mundo, suas novas dinâmicas e relações.

O direcionamento da Inteligência de Estado para o auxílio do processo decisório da Presidência da República, não exclui outros potenciais usuários dos conhecimentos produzidos, localizados em diversas áreas temáticas, o que se verifica na própria natureza do SISBIN, que congrega várias instituições civis e militares.

A expansão dos sistemas nacionais de Inteligência é uma tendência mundial. O movimento ocorre tanto horizontalmente, com o aumento do conjunto de temas e atividades em que a Inteligência se insere, quanto verticalmente, com o estabelecimento de sistemas centralizadores e integradores de outros subsistemas (CEPIK, 2003).

Nesse sentido, um princípio ético da AI diz respeito à cooperação, que denota o compartilhamento sistemático de dados e conhecimentos para a promoção da soberania nacional, evidenciando que o relacionamento com outros órgãos e instituições do Estado encontra-se no âmago da Inteligência brasileira.

A PNI e a ENINT prezam pela integração, seja por meio da compreensão abrangente da conjuntura nacional e global, seja mediante uma atuação cooperativa da Inteligência de Estado com outros órgãos e instituições brasileiras. Um exemplo é o fragmento que comunica que

[...] a complexidade global já não permite clara diferenciação de aspectos internos e externos na identificação da origem das ameaças e aponta, cada vez mais, para a necessidade de que sejam entendidas, analisadas e avaliadas de **forma integrada**. (PNI, 2017, p. 3, grifo da autora).

A análise e avaliação da conjuntura nacional e internacional de forma integrada são evidenciadas nas diretrizes que regem a Inteligência brasileira, contidas no capítulo 8 da PNI. Entre elas, destacam-se a 8.5 (Compartilhar dados e conhecimentos) e 8.10 (Cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado brasileiro), que requer a atuação estreita com outros órgãos governamentais, de modo a auxiliar a AI a cumprir sua função prospectiva e preventiva na defesa dos interesses do Estado brasileiro.

A natureza e extensão das ameaças demandam resposta estatal conjunta, uma vez que os atores perpetradores dos ilícitos transnacionais tendem a atuar de forma articulada. Dessa maneira, a atuação em rede, um dos eixos estruturantes da AI, que prevê um modelo de trabalho coordenado, integrado e sinérgico com outros órgãos e instituições envolvidas na segurança do Estado e da sociedade, é condição essencial para a antecipação de fatos e situações que possam configurar ameaças nos âmbitos nacional e internacional.

Nesse contexto de cooperação interagências, o relacionamento entre civis e militares na área de Inteligência constitui uma das ferramentas primordiais para munir os decisores com conhecimentos oportunos e estratégicos, que privilegiem uma perspectiva global dos acontecimentos.

Conforme Huntington (1957) advoga, nações que possuem padrões equilibrados de relações entre civis e militares apresentam vantagens na busca da segurança, pois esse relacionamento aumenta as chances de serem alcançadas respostas corretas às questões operacionais típicas do campo militar. As nações que não conseguem equacionar essas relações entre civis e militares tendem a desperdiçar seus recursos.

Assim como ocorre em outros países, a comunidade de Inteligência no Brasil não é monolítica. Enquanto a Inteligência é a razão de ser da ABIN, outros órgãos e instituições desempenham a atividade de forma subsidiária, com foco em temas que promovam o melhor desempenho das funções atribuídas a cada um deles.

Essa descentralização relativa da AI gera uma complementariedade de responsabilidades, permitindo a construção de sistemas internos de Inteligência,

paralelamente ao SISBIN, que são intimamente vinculados às áreas de atuação daquelas organizações.

A variedade temática da Inteligência, que congrega diferentes tipos, como a estratégica, a de defesa e a militar, apresentam a princípio, objetivos, áreas de atuação e usuários diferentes. Porém, as ações decorrentes desses diferentes tipos de Inteligência se vinculam, sendo difícil traçar um limite entre o fim e o início de uma e outra. Dessa maneira, a integração dos envolvidos na comunidade de Inteligência é indispensável à produção de conhecimentos abrangentes, que permitam o melhor assessoramento dos tomadores de decisão (NASCIMENTO; FIALHO, 2017).

Tendo vista todas as funcionalidades da AI e a necessidade de cooperação entre os vários órgãos e instituições que integram a comunidade de Inteligência brasileira, é correto afirmar que a Inteligência de Estado possui interseção direta com o campo da SEGMAR, o foco temático deste estudo.

A Inteligência de Estado ocupa-se do tema dos delitos que ocorrem nas AJB e do fortalecimento da segurança marítima nacional, na medida em que o acompanhamento e análise de ilícitos que colocam em risco o entorno estratégico brasileiro insere-se no escopo de atuação da ABIN, integrando a PNI e a ENINT.

Os temas que a Inteligência de Estado se ocupa são, sobremaneira, coincidentes com as ameaças explicitadas no PEM 2040. Do mesmo modo, o ambiente estratégico descrito pela ENINT assemelha-se àquele evidenciado pelo PEM 2040 da Marinha, que é caracterizado por ameaças de variadas ordens e pelo avanço tecnológico, que imprimem maior velocidade ao ritmo das comunicações.

Essa coincidência de interesses entre Inteligência de Estado e Marinha do Brasil se expressa nos objetivos e ações estratégicas direcionados à defesa dos interesses nacionais do Estado brasileiro. A ENINT, por exemplo, elenca, entre os seus objetivos estratégicos, o aprimoramento dos meios de compartilhamento de informações e a criação de protocolos específicos para atuação integrada sobre uma gama de delitos, a exemplo dos ilícitos transnacionais e do terrorismo.

Acrescenta-se a importância da Inteligência de Estado para aumentar a consciência situacional nas fronteiras brasileiras, inclusive por meio do intercâmbio de conhecimentos com outros serviços de países da América do Sul. Conforme evidencia a ENINT, a AI ocupa-se

de verificar ameaças e oportunidades ao País nos contextos nacional e internacional, inclusive os problemas que ocorrem nas fronteiras territoriais, em consonância ao que a PND e END apregoam.

Estes documentos apontam que a permeabilidade das fronteiras requer constante vigilância e atuação coordenada entre os órgãos de defesa e segurança pública, além da cooperação com os países limítrofes, considerando que muitos problemas de segurança internos e externos ao Brasil se encontram nas próprias divisas territoriais.

O fato de as ameaças que ocorrem no mar também se processarem em terra, por meio de “[...] redes de apoio, de oferta e de demanda, que viabilizam as ameaças marítimas [...] (CRUZ, 2022, p. 24)”, demanda maior confluência de esforços entre os órgãos governamentais e a inclusão de diversas instituições estatais que contribuam com diferentes tipos de conhecimentos e *expertises* no combate aos delitos.

Considerando a cooperação em segurança marítima no Brasil, a Inteligência, como atividade de assessoramento oportuno, tem o potencial de contribuir para a defesa proativa do País, ao permitir a mobilização antecipada dos esforços necessários para fazer frente às adversidades que ocorrem no espaço marítimo por meio do fornecimento de informações oportunas, abrangentes e confiáveis.

Com a identificação prévia dos interesses contrários à segurança nacional, é viável obter vantagem competitiva em relação aos adversários, apontando fatos e situações que impactem o processo decisório nacional e a ação governamental do país antes que eles efetivamente aconteçam.

2.4 Conclusão parcial

Embora os arranjos institucionais em Inteligência, como o SISBIN, tenham sido criados para facilitar o diálogo e o fluxo de informações entre os órgãos, a existência de vários sistemas pode resultar em insulamento dos conhecimentos dentro das instituições especializadas nos temas de interesse da AI, dificultando o atingimento do objetivo da manutenção da segurança e integridade nacional.

A fragmentação no fluxo de informações e conhecimentos de Inteligência é um desafio a ser superado no processo de cooperação interagências. A realidade evidencia que

as instituições possuem resistências em compartilhar dados e informações, o que tende a reduzir o nível da cooperação em Inteligência. Vários fatores contribuem para esse cenário, como desconfianças mútuas, concorrência institucional, desejo por protagonismo no processo decisório nacional e diferenças de cultura organizacional.

A essência e escopo da Inteligência em si impõem dificuldades para o relacionamento entre as diversas instituições e agência envolvidas no tema, em função do alto grau de secretismo e cautela envolvido na atividade, limitando o nível de confiança entre os agentes.

Outro elemento que dificulta a cooperação em Inteligência refere-se às diferentes perspectivas sobre a AI por parte das instituições, que varia conforme o conjunto de valores, missões e culturas externado por cada uma delas, sobretudo quando se trata do relacionamento entre organizações civis e militares.

Diante desse cenário, questiona-se qual seria a melhor maneira de mitigar esses problemas e desafios, de modo a aprofundar a cooperação em Inteligência por meio do compartilhamento de informações e conhecimentos, que permita aumentar a comunicação, confiança e comprometimento entre as instituições.

A experiência internacional evidencia que essas questões não se limitam ao Brasil, mas são observadas, em maior ou menor medida, em outros países. Por isso, modelos internacionalmente bem-sucedidos podem configurar um ponto de partida interessante para pensar uma estrutura de cooperação interagências que se adeque à realidade brasileira.

Trazendo esses questionamentos para o contexto da segurança marítima, busca-se um modelo de governança de segurança marítima, adaptado à realidade brasileira, em que o compartilhamento de informações e conhecimentos ensejaria a antecipação de ameaças e oportunidades, com o intuito de fornecer respostas rápidas a um ambiente complexo e dinâmico. Esse arranjo institucional seria orientado para a atividade conjunta de produção em Inteligência marítima.

Partindo dessa perspectiva, a experiência da JIATF-S, um caso mundial bem-sucedido de cooperação interagências, que será analisado no próximo capítulo, pode servir como paradigma para o Brasil, no sentido de aprimorar o relacionamento interinstitucional

em segurança marítima, especialmente quando se trata de intercâmbio em Inteligência, devido à importância da AI para o desenvolvimento daquela iniciativa.

3 A EXPERIÊNCIA DA JOINT INTERAGENCY TASK-FORCE – SOUTH COMO PARADIGMA DE COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS EM SEGURANÇA MARÍTIMA

Conforme apontado no capítulo anterior, a cooperação interagências é um tema complexo e difícil de ser analisado. Vários estudos tentam dar conta das dificuldades de integração entre órgãos governamentais pertencentes a um mesmo Estado, mas que, por diversos motivos, possuem resistências em cooperar, dificultando o alcance de melhores resultados em suas áreas de atuação.

Quando se trata de segurança marítima, encontrar trabalhos que analisem arranjos institucionais que se dediquem à análise da contenção das ameaças nos oceanos torna-se um desafio, diante da escassez de iniciativas desse tipo no mundo.

Os dois casos mais emblemáticos de cooperação em segurança marítima estão em Portugal e nos Estados Unidos. O primeiro é o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC-N)⁵ enquanto a segunda iniciativa se refere à *Joint Interagency Task-Force*, o foco da análise desse trabalho. Ambos os empreendimentos preveem a cooperação internacional, com terceiros países e outras organizações governamentais.

No âmbito das FTs norte-americanas⁶ especializadas no combate ao narcotráfico, optou-se pelo estudo da JIATF-S, uma vez que, entre as iniciativas, essa é considerada o modelo mais exitoso. Uma das razões deve-se ao fato de a JIATF-S basear sua atuação em indicadores de desempenho, com o monitoramento e controle de resultados, a exemplo da quantidade de apreensões de drogas realizada em determinado período. Esses indicadores permitem a avaliação da efetividade da FT no combate ao tráfico de drogas (THE UNITED STATES, 2019a).

Ademais, a JIATF-S caracteriza-se por ser um empreendimento que, antes de expandir-se para o exterior, se concentra em um país específico e se estrutura

5 Sediado em Lisboa e integrado por sete países europeus (Espanha, França, Irlanda, Itália, Países Baixos, Portugal e Reino Unido).

6 As FTs norte-americanas são coordenadas pelo Departamento de Defesa e pelo Departamento de Segurança Interna, o *Department of Homeland Security (DHS)*. As FTs em operação, nos Estados Unidos, atualmente são: a Força-Tarefa Conjunta Interagências – Sul, a Força-Tarefa Conjunta Interagências – Oeste e as três Forças-Tarefas Conjuntas coordenadas pelo DHS.

internamente, para depois desenvolver suas atividades além das fronteiras nacionais por meio de oficiais de ligação (*liaison officers*) e parcerias internacionais com outros Estados e instituições governamentais. Acredita-se que esse seja um paradigma ideal para o caso brasileiro, considerando a necessidade de maior aprofundamento da cooperação entre instituições e órgãos brasileiros no tema SEGMAR.

Nessa perspectiva, o presente capítulo tem o objetivo de analisar a experiência de criação e desenvolvimento da JIATF-South, que resultaram no reconhecimento da organização como modelo bem-sucedido de cooperação interagências. Pretende-se elucidar o processo de evolução histórica da FT e suas principais características, destacando o papel da Inteligência para o sucesso da iniciativa.

Em função do caráter sigiloso da JIATF-S, decorrente de seu escopo de atuação, centrado no combate ao narcotráfico e ao crime organizado transnacional, a quantidade de bibliografia ostensiva disponível, que se dedique a analisar o funcionamento da iniciativa, é bastante escassa.

Portanto, este trabalho se baseou nos estudos existentes, que buscam evidenciar como a FT se estrutura internamente e como se relaciona com seus parceiros externos, dificultando a extração de análise mais profunda sobre a iniciativa, que contemple críticas a seu modelo de funcionamento.

3.1 Joint Interagency Task-Force - South ou Força-Tarefa Conjunta Interagências - Sul

A *Joint Interagency Task-Force - South* (JIATF-S) é uma FT interagência norte-americana, sediada em Key West, na Flórida. A FT é subordinada ao *United States Southern Command* (SOUTHCOM) e gerida por um contra-almirante da Guarda Costeira norte-americana. A vice-diretoria da iniciativa provém dos quadros da *Customs and Border Protection* (CBP), órgão que atua como agente aduaneiro e polícia de fronteira dos EUA.

Embora a JIATF-S tenha sido criada por lei, a adesão ocorre por meio de *Memorandum of Association* (MOA) — Memorando de Associação — ou *Memorandum of Understanding* (MOU) — Memorando de Entendimento —, o que confere àquela FT o epíteto de “coalizão da vontade”, uma vez que as agências são livres para decidir se querem ou não cooperar com a iniciativa (MCLAY, 2015).

A JIATF-S é responsável por detectar e monitorar atividades suspeitas do tráfico de drogas, por meio de embarcações e aeronaves, no mar do Caribe, Golfo do México e Pacífico Oriental. A FT coleta, processa e dissemina conhecimentos sobre movimentações suspeitas de drogas para os parceiros nacionais e internacionais integrantes da iniciativa (THE UNITED STATES, 2016).

O processo de consolidação da JIATF-S sofreu avanços e recuos até chegar ao atual modelo de funcionamento, que serve como referência para outros países. Sua origem remonta à década de 1980, quando o problema das drogas nos Estados Unidos da América (EUA) foi alçado à condição de questão de segurança nacional.

3.1.1 *Composição*

A JIATF-S dedica-se ao combate ao narcotráfico transnacional, reunindo as Forças Armadas norte-americanas, agências governamentais e nações parceiras, principalmente aquelas localizadas na América Latina e Europa (FIG. 5)⁷.

3.1.2. *Organização interna*

A JIATF-S estrutura-se por meio de Diretorias, cada uma responsável por uma área da atuação da iniciativa. Considerando o escopo deste trabalho, destacam-se as seguintes Diretorias (FIG. 6): a) Diretoria de Inteligência e Segurança (J2): responsável por subsidiar o Comando com conhecimentos de Inteligência confiáveis, relevantes e oportunos e com alertas sobre as redes do narcotráfico; b) Diretoria de Operações (J3): coordena as operações em curso e os meios aéreos e navais empregados, sob controle tático da JIATF-S ou cedidos pelos órgãos participantes; e c) Divisão de Relações Internacionais (IAD): encarregada dos assuntos externos do Comando e pela integração com outros países por meio dos oficiais de ligação localizados em nações parceiras.

3.1.3. *Modelo de coordenação interagências no âmbito da JIATF-South*

⁷ Nem todas as organizações participantes constam na imagem. Ademais, a Argentina, embora figure na imagem, não integra mais a JIATF-S.

Ao longo do desenvolvimento da JIATF-S, o comando da FT alternou-se entre três modelos de funcionamento: a) coordenação em nível nacional; b) órgão ou agência líder que chefiava o processo; e c) liderança do *U.S. Department of Defense* ou Departamento de Defesa norte-americano (DOD), com o predomínio das Forças Armadas na gestão das operações.

O primeiro arranjo institucional interagências a ser testado foi o de coordenação em nível nacional. No contexto da década de 1980, verificou-se a necessidade de implantar um modelo de coordenação central das instituições dedicadas ao tema e de uma FT de alcance nacional, com o envolvimento das Forças Armadas em suporte àquelas instituições.

O ímpeto para a implantação desse novo arranjo foi o crescimento da violência perpetrada pelos carteis de drogas e o reconhecimento de que a ameaça do narcotráfico havia crescido além da capacidade de resposta das agências federais dedicadas ao tema (MCLAY, 2015).

A participação das Forças Armadas residia, sobretudo, no fornecimento de apoio técnico aos órgãos policiais e agências de controle para auxiliar no combate ao tráfico de drogas nos EUA. Recursos, como radares, navios e aeronaves, encontravam-se sob a guarida do DOD.

Em 1982, durante o primeiro governo de Ronald Reagan (1981-1984), foi criada a primeira Força-Tarefa de alcance nacional, em Miami, com foco no combate ao narcotráfico, denominada "*Federal Anti-Crime Task Force for Southern Florida*" e coordenada pelo Vice-Presidente norte-americano George H. W. Bush. A FT congregava instituições civis, como o *Drug Enforcement Administration* e o *Federal Bureau of Investigation*, e militares, a exemplo da Marinha e do Exército.

Como consequência da atuação da FT em Miami, o tráfico de drogas foi redirecionado para outras regiões do país, o que fomentou a criação de iniciativas similares em outras cidades norte-americanas.

Com o intuito de coordenar os esforços das agências federais no combate ao tráfico de drogas, especialmente na fronteira dos EUA, foi criado, em 1983, o *National Narcotics Border Interdiction System* ou Sistema Nacional de Apreensões de Drogas na Fronteira (NNBIS), também sob coordenação do Vice-Presidente norte-americano.

O sistema tinha natureza interagência, com a participação de vários órgãos e ministérios, como a *Central Intelligence Agency* (CIA), a DEA, o Departamento de Estado, o DOD e o Ministério da Justiça. A iniciativa não obteve êxito principalmente pela preferência por parte das agências dedicadas ao tema do narcotráfico em atuarem de modo independente.

Em 1986, com a institucionalização da participação do DOD na guerra às drogas por meio da Decisão Diretiva 221 sobre Segurança Nacional, que declarou o narcotráfico como uma ameaça à segurança nacional, foi autorizado o emprego das Forças Armadas no combate às drogas. Paralelamente, a CBP criou um Centros de Comando, Controle, Comunicações e Inteligência (C3I), de modo a aprimorar a coordenação interagências.

No ano seguinte, o governo decidiu descontinuar a coordenação nacional de FT e adotou o modelo de agência líder, com a designação da CBP como responsável pelo monitoramento e controle das fronteiras terrestres, ao passo que a Guarda Costeira norte-americana ficaria encarregada do combate ao narcotráfico no ambiente marítimo. No que tange ao espaço aéreo, a responsabilidade era compartilhada por diferentes órgãos.

O modelo de agência líder não foi bem-sucedido, em função da concorrência institucional por protagonismo no tema e pela falta de coordenação dos órgãos, gerando retrabalho e duplicidade de funções.

Em um contexto de recrudescimento do narcotráfico nos EUA, decidiu-se retomar o modelo de coordenação em nível nacional e investir em soluções legislativas, com o Congresso norte-americano assumindo a liderança no combate às drogas no país. Tinha-se o entendimento de que “a guerra às drogas carecia de efetiva liderança nacional, levando ao reavivamento da antiga ideia da autoridade central para atuar no combate às drogas” (MUNSING; LAMB, 2011, p. 10).

Em 1989, foi criado o *Office of National Drug Control Policy* ou Escritório de Política Nacional para o Controle de Drogas (ONDCP), no âmbito da Presidência da República, com o objetivo de alinhar a atuação dos departamentos e agência do Poder Executivo com a Estratégia Nacional de Controle de Drogas da Presidência da República. Porém, a cooperação interagências no âmbito do ONDCP mostrou-se falha, uma vez que o órgão não cumpriu a função de atuar como líder efetivo no combate às drogas.

Nesse cenário, retornou-se à abordagem de agências líderes, com o DOD atuando na linha de frente no combate ao tráfico de drogas nos EUA. A Guarda Costeira foi designada como responsável pelas apreensões de entorpecentes e prisões de traficantes.

Infere-se que a falta de coordenação entre Inteligência e operações resultou no insucesso da iniciativa, uma vez que a detecção e monitoramento das drogas, de um lado, e as apreensões e prisões, de outro, eram realizadas por órgãos distintos. Novamente, verificou-se a ausência de uma atuação conjunta, que permitisse combater efetivamente o problema do narcotráfico.

Visando dirimir essa lacuna, a coordenação dos trabalhos foi centralizada no DOD, de modo a permitir a associação das atividades do Departamento às atribuições dos órgãos civis. O principal instrumento utilizado foi a criação de Forças-Tarefas interagências em conjunto com novas unidades de C3I, que tivessem maior êxito que os Centros coordenados pela CBP. A Força-Tarefa Conjunta-5, gerida pelo *United States Indo-Pacific Command* ou Comando do Pacífico dos EUA (USPACOM), na Califórnia, e o Comando de Defesa Aeroespacial da América do Norte (NORAD), no âmbito da Força Aérea, no Colorado, foram exemplos dessa iniciativa.

Segundo Munsing e Lamb (2011), as experimentações ocorridas na década de 1980 alteraram a forma como os EUA lidavam com a questão do narcotráfico, ao viabilizar uma série de inovações institucionais para combate ao problema. Essas inovações incluíam apoio militar aos órgãos civis dedicados à temática das drogas, centralização das iniciativas em uma única autoridade e estabelecimento de instituição líder para conduzir as iniciativas governamentais.

Diante da necessidade de essas inovações partirem de um mesmo ente, consolidou-se a função do DOD como agência líder na coordenação dos esforços direcionados ao combate ao narcotráfico no território norte-americano. A crescente certeza de que as drogas constituíam uma questão de segurança nacional acarretou a cooperação entre órgãos executivos e legislativos, inaugurando maior participação do DOD no combate às drogas (MUNSING; LAMB, 2011).

3.1.4. Antecedentes da JIATF-South

a) Segundo governo Ronald Reagan (1985-1989): advento da Joint Task Force-4

A *Joint Task Force-4* ou Força-Tarefa Conjunta-4 (JTF-4), criada em 1989, foi a primeira iniciativa predecessora da JIATF-S, que tinha o objetivo de criar Centros Integrados de Inteligência, dotados de sistema de informação, para a coleta e difusão de conhecimentos e de coordenar operações interagências com auxílio dos recursos disponibilizados pelo DOD. A JTF-4 era liderada pelos órgãos militares, embora incluísse oficiais de ligação de órgãos civis.

Os Centros de Comando e Controle da JTF-4 contavam com grande aparato militar e de segurança, recebendo a maior parte do orçamento destinado ao combate às drogas.

A AI foi bastante desenvolvida no âmbito da JTF-4. Métodos que ficavam circunscritos às agências civis, como os meios técnicos de vigilância, passaram a incorporar a JTF-4. O DOD também criou sua própria rede de compartilhamento para a difusão de informações confidenciais entre as Forças Armadas e as comunidades de Inteligência e de segurança (MUNSING; LAMB, 2011).

A despeito da contribuição da JTF-4 nos esforços de integrar ação militar e civil no combate às drogas e dos avanços em Inteligência e tecnologia, a FT não obteve êxito em função de uma série de problemas, que envolvem o choque entre diferentes culturas interorganizacionais e a falta de confiança entre as instituições participantes.

De acordo com Munsing e Lamb (2011), havia sete problemas em relação à JTF-4. O primeiro era a existência de distintas culturas organizacionais. O fato de os órgãos civis — sobretudo a DEA — serem a principal fonte de Inteligência acerca da origem e rotas das drogas evidenciou as diferenças nas abordagens utilizadas por aquelas agências e as instituições militares.

Enquanto os órgãos civis focavam na obtenção de dados e informações sobre as rotas das drogas e os indivíduos envolvidos no ilícito, com o objetivo de desarticular uma rede criminosa no médio/longo prazo, as Forças Armadas, concentravam-se na figura do inimigo e na sua neutralização, o que demandava uma atuação mais imediata, tão logo o alvo fosse identificado.

O segundo problema era a desconfiança entre as instituições. Havia cautela quanto ao compartilhamento de conhecimentos de Inteligência no âmbito da JTF-4. Por exemplo, a

DEA possuía temor de vazamentos que colocasse em risco a segurança das fontes humanas e dos agentes envolvidos nos casos, o que limitava a disseminação de informações.

O terceiro referia-se à disparidade dos meios e tecnologias que os civis possuíam em relação àqueles detidos pelos militares. No interior da JTF-4, os órgãos civis e militares apresentavam diferentes níveis de recursos e tecnologias, que não eram compartilhados pelas instituições, especialmente porque não se desejava operar conjuntamente, em razão da falta de confiança reinante.

A quarta questão relacionava-se à ausência de orçamento específico. A inexistência de orçamento dedicado às necessidades da JTF-4 dificultava o desenvolvimento das operações, uma vez que era necessário receber autorização diária para a consecução das atividades.

A disputa por orçamento sempre impactou o relacionamento entre as agências uma vez que as mesmas são obrigadas a comprovar sua eficiência para o aporte de novos recursos orçamentários. Tal fato fica ainda mais evidente quando se analisa a disparidade entre orçamentos da defesa e das demais agências (POPE, 2011).

As múltiplas cadeias de comando constituíam o quinto problema da JTF-4. Não havia unidade de comando, que indicasse, por exemplo, a quem as organizações deveriam reportar-se e quais eram as funções delas. De fato, a JTF-4 só tinha autoridade sobre os militares destacados para atuar na FT.

Os órgãos agiam de forma independente, cada um com sua própria AI, alvos, comando, controle, comunicação, procedimentos e sistemas. Os múltiplos comandos não se articulavam entre si e, muitas vezes, apresentavam objetivos conflitantes, gerando duplicidades e retrabalhos.

A JTF-4 também não tinha ingerência sobre os recursos que as instituições colocavam à disposição da FT, dificultando a acomodação das diferentes demandas dos órgãos sobre como os meios deveriam ser utilizados, possibilitando que, na prática, se alterasse ou abortasse as missões de acordo com a conveniência das agências participantes.

A falta de integração nas comunicações constituía outra dificuldade, uma vez que os sistemas não seguiam os mesmos procedimentos de segurança, tornava necessária a utilização eventual de comunicações não seguras para a consecução das operações conjuntas.

Por fim, a baixa cooperação em Inteligência contribuiu para o insucesso da iniciativa. Embora a JTF-4 tenha conseguido reunir conhecimentos de Inteligência de diversas fontes, não havia o compartilhamento da mesma visão operacional por parte dos parceiros. Os órgãos tendiam a conduzir suas atividades operacionais conforme a avaliação singular de cada um.

A escassez de fontes humanas (HUMINT) também dificultava a assinalação dos alvos, já que era necessário avaliar uma extensa lista de indivíduos antes de conseguir identificar aqueles que estavam efetivamente envolvidos no delito. Algumas operações de detecção e monitoramento pareciam não ter objetivo definido, com agentes navegando sem rumo, em busca de potenciais alvos (MUNSING; LAMB, 2011).

Além disso, a integração entre Inteligência e Operações, uma marca da JIATF-S, não se verificou na JTF-4, tornando essa FT dependente dos dados e informações fornecidos pelo DOD.

Em que pese o financiamento do DOD à FT, superior àquele destinado às instituições civis, a JTF-4 não conseguiu consubstanciar-se em um verdadeiro centro integrado de comando e controle em função da incapacidade de fomentar a cooperação interagências, agravada pela dependência dos recursos disponibilizados pelas agências participantes, abrindo espaço para que arbítrio desses órgãos imperasse sobre os objetivos da JTF-4.

b) Governo Bill Clinton (1993-1997): reestruturação do modelo de FT Conjunta

Após a experiência da JTF-4, verificou-se a necessidade de reavaliar os resultados da guerra às drogas. Em termos de investimento no combate às drogas, adotaram-se medidas de ajuste fiscal, que incluíram a redução do orçamento do ONDCP em quase 80% em comparação ao período do Presidente George H. W. Bush. Nesse contexto de reavaliação das políticas, o ONDCP foi o órgão responsável por desenvolver métricas para medir a oferta de drogas e o desempenho dos esforços de combate ao narcotráfico.

A Decisão Diretiva Presidencial 14 (PDD-14), de 1993, foi o instrumento que estabeleceu as modificações na abordagem da guerra às drogas. As alterações envolveram: a) atuação mais estreita com os países produtores e de trânsito da cocaína; b) designação de

um Coordenador de Apreensões de Drogas, no âmbito do ONDCP, que assegurasse o desenvolvimento e a integração da estrutura das agências federais dedicadas ao tema; e c) revisão do funcionamento dos centros de C², inclusive das FT conjuntas.

Essas medidas permitiram que o diretor do ONDCP realizasse a avaliação, direcionamento e coordenação de todas as agências federais envolvidas na guerra às drogas. No entanto, essa nova função não conferiu autoridade ao diretor do ONDCP para fomentar a cooperação entre aqueles órgãos. (MUNSING; LAMB, 2011, p. 18, tradução da autora).

A implantação da Ordem Executiva 12880, no mesmo ano, estabelecia que o diretor do ONDCP seria responsável pela revisão e controle dos orçamentos dos departamentos e agências federais, de modo a assegurar o apoio à Estratégia Nacional de Controle de Drogas. Dessa política decorreu a distribuição do primeiro *National Interdiction Command and Control Plan* ou Plano Nacional de Comando e Controle de Apreensões (NICPP), em 1994, que criava novo modelo de apreensão de drogas: a *Joint Interagency Task Force* ou Força-Tarefa Conjunta Interagências (JIATF).

O modelo de JIATF denota uma organização interagência, de comando unificado, que utiliza uma estrutura organizacional específica, com foco em uma missão singular. Geralmente, a JIATF é regida por MOA ou MOU, que define as funções e responsabilidades de cada membro da FT. Uma JIATF é formada quando uma missão requer alto nível de integração e coordenação entre diferentes departamentos e agências governamentais (THE UNITED STATES, 2016; WADE, 2019).

As JIATFs operariam de modo discreto, em áreas geográficas determinadas, fornecendo planejamento centralizado e coordenação para todas as instituições que se dedicavam ao combate ao tráfico de drogas no EUA (MUNSING; LAMB, 2011).

Com base na ordem executiva, os Centros C3I Leste e Oeste foram desmantelados. A JTF-4 transformou-se em JIATF Leste, e o JTF-5 tornou-se JIATF Oeste. A JTF-South, uma força conjunta localizada no Panamá, capitaneada pelo *U.S. Southern Command* ou Comando Sul dos Estados Unidos (SOUTHCOM), cujo foco anterior não era o tráfico de drogas, converteu-se em JIATF-South.

A nova JIATF-South deveria concentrar-se nos países produtores de cocaína e no monitoramento de alvos. A JIATF Leste, por sua vez, ficou responsável pelo monitoramento das aeronaves utilizadas no narcotráfico e pelas funções do extinto C³I Leste.

Segundo Munsing e Lamb (2011), o diferencial das JIATF era a predominância da natureza interagências, diferentemente do que ocorreu com as extintas JTF, que privilegiavam as instituições militares. Apesar de as JIATF permanecerem na cadeia de comando das Forças Armadas, elas eram designadas “Forças-Tarefas nacionais”, permitindo que a FT controlasse o aparato disponibilizado pelos órgãos participantes da iniciativa.

Considerando que o NICPP foi assinado pelo DOD, Guarda Costeira e CBP, essas três organizações ficaram responsáveis pela liderança do processo de monitoramento, controle e apreensão de drogas, bem como pela detenção de suspeitos.

As mudanças produzidas pelo NICPP não foram imediatas, em função das medidas de ajuste fiscal do período. Com a perda do controle da FT por parte do DOD e as restrições dos gastos em Defesa, houve uma queda dos investimentos nas JIATF, que passaram a receber apenas metade dos recursos destinados à extinta JTF-4.

3.1.5. Novo modelo de JIATF: a evolução da JIATF-Leste

O advento das JIATF permitiu o desenvolvimento de um ambiente de aprendizado, com a identificação dos avanços e dos pontos de melhoria. Em termos de Inteligência, verificou-se a essencialidade da utilização das fontes humanas em conjunto com os equipamentos eletrônicos e sistemas disponíveis.

A JIATF-Leste, por exemplo, quando priorizou a utilização de fontes humanas no ambiente marítimo, para identificar os navios carregados de drogas, aumentou o número de apreensões no mar em comparação àquelas que ocorriam em aeronaves. Os radares aéreos, a despeito de fornecerem consciência situacional, não permitiam distinguir as aeronaves legais das clandestinas, cujo problema poderia ser sanado se fossem utilizadas também fontes humanas.

Em que pesem as inovações introduzidas pelas JIATF, essas FT padeceram de alguns entraves verificados no modelo antigo, como o baixo nível de cooperação entre os órgãos. A diferenças institucionais entre as Forças Armadas e as agências federais

prejudicavam a construção de um ambiente de confiança no âmbito da JIATF-Leste e a utilização eficaz das capacidades que os órgãos civis traziam.

Uma questão se referia à falta de controle dos recursos disponibilizações pelas instituições civis. O ONDCP e o órgão coordenador de apreensões podiam criar e organizar FT interagências nacionais, porém não conseguiam utilizar o aparato e o pessoal das agências federais sem a permissão dessas. Nesse sentido, os órgãos acabam por fornecer apenas os recursos básicos ao funcionamento da FT e se concentravam em suas atividades prioritárias.

Um exemplo foi a CBP, que dos 22 postos disponíveis na JIATF-Leste, preencheu apenas oito vagas. Quem acabava suprindo as lacunas era o DOD, que providenciava a maior parte dos recursos humanos da JIATF-Leste (MUNSING; LAMBS, 2011).

Outro problema residia na coleta de dados e informações, em função de impedimentos legais e de outras dificuldades impostas pelos órgãos participantes da FT, o que impedia o acesso a conhecimentos de Inteligência por parte da JIATF-Leste. A tentativa de acesso à Inteligência por meio do *Interdiction Intelligence Support Plan* ou Plano de Apoio à Inteligência de Apreensões, de 1995, não surtiu o efeito esperado.

A restrição orçamentária do período, que impactou o ritmo de apreensões aéreas e marítimas, influenciou também as atividades da JIATF-Leste, que se fundiu, em 1999, com a JIATF-Sul. A fusão não se converteu em incremento de profissionais na JIATF-Leste, uma vez que grande parte do pessoal da JIATF-Sul continuava a dedicar-se aos trabalhos do SOUTHCOM (MUNSING; LAMBS, 2011).

3.1.6. A fusão da JIATF-Leste com a JIATF-Sul como precursora da nova JIATF-Sul

A fusão da JIATF-Leste com a JIATF-Sul representou um ganho de eficiência, ao evidenciar um panorama mais completo do cenário do narcotráfico. Anteriormente, as duas frentes dividiam as tarefas (a JIATF-Sul era responsável pelas operações nos países produtores e deveria alertar a JIATF-Leste sobre possíveis carregamentos com drogas para os EUA), ocasionando um vácuo de dados e informações, com conhecimentos de Inteligência se perdendo ou chegando com atraso ao destinatário (MUNSING; LAMB, 2011).

A solução encontrada foi centralizar a AI na JIATF-Leste, em um fluxo uniforme de dados e informações, que alimentava a FT desde o momento em que os carregamentos de drogas deixavam os países de origem até a entrada em território norte-americano.

Diante do cenário de restrição orçamentária, que perdurou entre 1992 e 1999, do redirecionamento dos recursos para a Guerra ao Terror, no contexto pós-11 de setembro, e da consequente escassez de meios mobilizados para a JIATF-Leste, priorizou-se a coleta, integração e difusão de conhecimentos de Inteligência para guiar os trabalhos da área de operações.

Essa readequação dos trabalhos proporcionou um ambiente de inovação por meio do investimento em fontes humanas, em conjunto com uma gama de sistemas e base de dados, permitindo que a JIATF-Leste realizasse maior número de apreensões com menor emprego de meios e técnicas de detecção e monitoramento.

Nesse novo contexto, destacam-se duas iniciativas essenciais: a Operação Panamá Express e o desenvolvimento das equipes de análises táticas (MUNSING; LAMB, 2011).

A Panamá Express era uma operação antinarcoóticos, que se baseava em informações fornecidas por uma fonte humana indispensável ao combate ao narcotráfico nos Estados Unidos, o ex-coordenador de carregamentos de Pablo Escobar.

É importante destacar que a vinculação entre a Panamá Express e a JIATF-Leste, antes de configurar uma cooperação interinstitucional, foi resultado da relação pessoal entre um agente do FBI que administrava a fonte humana e o diretor da JIATF-Leste. Essa particularidade indica que, a despeito da necessidade de institucionalização da cooperação interagências, não se pode prescindir das relações pessoais entre os agentes.

A segunda principal fonte de Inteligência foi a implantação de equipes de análises táticas localizadas nos países produtores de drogas. Essas equipes eram formadas por agentes lotados nas embaixadas e consulados norte-americanos, mas que eram coordenados e financiados pela Direção de Inteligência da JIATF-Leste. Uma vez em campo, os profissionais forneciam de modo mais acurado os dados e informações requeridos pela FT.

Segundo Musing and Lambs (2011) atestam, a noção de que a Inteligência gera valor em todas as etapas das atividades da JIATF-Leste permitiu que a FT passasse a focar em toda a cadeia produtiva da droga, o que incluiu desde o país de origem até o destino da

cocaína, os indivíduos que se beneficiam do delito e a conexão com outros crimes, como o terrorismo.

Isso significa que, mesmo com a prisão de traficantes e outros indivíduos envolvidos no delito, o fluxo de produção de Inteligência permanece, visto que os suspeitos podem converter-se em potenciais informantes, gerando um círculo virtuoso de mais apreensões e prisões (FIG. 7).

Considerando o êxito da iniciativa, em abril de 2003, alterou-se o nome da FT para JIATF-Sul, de modo a congregar formalmente a estrutura da JIATF-Leste e da antiga JIATF-Sul. Ao final daquele ano, a JIATF-Sul converteu-se em modelo nacional de cooperação interagências e de Inteligência, tornando-se um aliado natural dos órgãos envolvidos no combate ao tráfico de drogas nos EUA.

3.1.7. Consolidação da JIATF-S e lições aprendidas

Fatores externos e internos explicam o sucesso da JIATF-S como paradigma internacional de cooperação interagências. A adoção do novo modelo de FT associada às inovações implantadas em resposta a um cenário de restrição orçamentária foram determinantes para a consolidação da JIATF-S em um contexto de redirecionamento de recursos para outras frentes de atuação, como a Guerra ao Terror.

Internamente, o modo de organização da JIATF-S, que se baseia em dez variáveis organizacionais, divididas em três dimensões - organizacional, equipe e individual -, abrangendo desde o senso comum de propósito e poder de agência até a composição das equipes e o estilo de liderança, contribuem para o êxito da iniciativa.

Com base na análise de Munsing e Lamb (2011), este trabalho aponta as características que seriam determinantes para o sucesso da FT, considerando o foco na cooperação interagências por meio do investimento em Inteligência.

a) Senso comum de propósito

O senso comum de propósito denota uma missão clara e fornece o direcionamento necessário à equipe. A unidade de comando, um diferencial da JIAFT em relação aos outros

modelos de força-tarefa interagências, permite esse direcionamento claro, com foco no combate ao tráfico, sem desvio da função.

Sem essa unidade de comando, as disputas interorganizacionais florescem, uma vez que os objetivos e as métricas de medição do sucesso de uma operação diferenciam de uma instituição para outra.

Por exemplo, ao passo que, para o DOD, a quantidade de apreensões realizados é o objetivo central das atividades, na percepção dos órgãos policiais, o que mais importa é o número de alvos capturados e devidamente indiciados.

Ao estabelecer um forte senso de propósito, a JIATF-S permite que seus membros transcendam a competição inerente a diferentes culturas organizacionais e unifiquem esforços em favor do objetivo comum de contenção do narcotráfico.

Conhecer as instituições e parceiros que serão incluídos na iniciativa é indispensável para o atingimento desse senso de propósito, de forma a identificar se os objetivos das outras organizações se coadunam com a missão e os valores da iniciativa.

b) Estrutura interna

A estrutura diz respeito ao modo como a JIATF-S se organiza internamente. O formato da equipe evoluiu ao longo das operações até chegar a uma abordagem verdadeiramente multidisciplinar, que congregasse múltiplos parceiros, de modo a produzir conhecimentos de Inteligência que subsidiassem as operações em curso.

O estabelecimento de um Centro de Comando de Operações Conjuntas, em que há a integração entre Inteligência e operações, constitui o estado da arte em termos de C3I (THE UNITED STATES, 2016).

De maneira a padronizar as ações, a iniciativa conta com um arcabouço robusto de regras detalhadas de operações interagências, inclusive no campo internacional. As normas foram compiladas em um manual de 600 páginas, que é atualizado rotineiramente e traduzido para diversas línguas.

Inicialmente, sob a coordenação do DOD e da Guarda Costeira, a JIATF-S concentrava-se na detecção e monitoramento de carregamentos de drogas em navios, especialmente em mar aberto. Nesse contexto, os órgãos policiais tinham pouco incentivo para colaborar com a FT, pois as atividades não previam a detenção de suspeitos.

Com a ampliação do escopo dos trabalhos, que passou a contemplar uma perspectiva *end-to-end* (desde a origem da droga até o mercado consumidor), a FT associou-se às embaixadas e consulados norte-americanos para recrutar fontes humanas nos países produtores de cocaína, à CBP e aos órgãos policiais norte-americanos. O foco da JIATF-S passou a residir em dados e informações recebidos dos parceiros, sobretudo aqueles provenientes de fontes humanas, e no desmantelamento das redes criminosas por meio da detenção de suspeitos.

A estrutura da JIATF-S é otimizada por meio do *networking* externo, uma vez que, além dos parceiros institucionais, a FT conta com uma extensa rede de Inteligência, como a Panamá Express, e o time de análises táticas, que atuam nos países produtores da droga. Esses relacionamentos devem ser constantemente nutridos para garantirem o sucesso da FT.

A relação com parceiros localizados em outros países foi outro elemento que permitiu o aprimoramento do trabalho de Inteligência, uma vez que 60% das apreensões de drogas realizadas pela FT são resultado da cooperação internacional (LUNDQUIST, 2021).

Os países europeus, em conjunto com os países de trânsito da droga, como o Brasil, têm-se tornado um dos principais colaboradores da iniciativa, considerando a reorientação das rotas do narcotráfico em direção à África e Europa.

O formato de gestão das equipes também é apontado como um fator de sucesso da FT, vigorando o modelo de liderança compartilhada. Esse modelo, além de conferir liberdade a parte da equipe, que consegue atuar de forma mais autônoma, permite que os diretores se concentrassem nos assuntos políticos da organização, como angariar apoio do governo federal e assegurar os recursos necessários à manutenção da FT.

De acordo com a Joint Publication 3-08 (2016), a JIATF-S fornece um modelo de comando interagências integrado, desde a alta até a mais baixa hierarquia. Esse nível aprofundado de integração permite que a cadeia de comando chegue ao nível mais baixo da organização, de modo que os times atuantes nas operações sejam capazes de agir rapidamente, sem depender da autorização superior.

Por exemplo, os times de análise tática localizados nos países são investidos de autoridade para planejar as operações com os parceiros sem depender de uma autorização formal do comando central, localizado em Key West.

Esse modelo é adequado a um ambiente dinâmico, em que o inimigo é altamente adaptável ao contexto, o que demanda alto grau de confiança nas equipes por parte das altas lideranças. É um processo contínuo e construído gradativamente.

c) Poder de agência conferido por autoridade superior

O poder de agência refere-se à autoridade conferida por ente hierárquico superior aos órgãos envolvidos na iniciativa para tomar decisão e gerir os recursos necessários para completar a missão.

A despeito do sucesso, a JIATF-S não é um órgão centralizado, com autoridade para controlar os ativos e recursos da iniciativa. Tampouco a FT possui poder legal para determinar que outras instituições cooperem entre si ou forneçam os recursos necessários ao seu funcionamento.

Em termos de ativos operacionais, a FT reúne subsídios de várias fontes, que contribuem de forma voluntária para a iniciativa, a qual detém apenas o controle tático dos meios.

O diferencial é a autonomia que os pontos focais das instituições parceiras têm para tomar decisões que impliquem a participação de suas agências de origem no processo. Essa autoridade delegada decorre principalmente da confiança mútua e da cultura organizacional comum construída ao longo do tempo entre essas organizações e a JIATF-S.

d) Busca constante por investimentos

A JIATF-S cresceu por meio de esforços de cima para baixo (*top-down*) que reforçaram a legitimidade da organização como prioridade nacional. O NICPP transformou a JIATF-S no principal agente de combate ao tráfico de drogas nos EUA, tornando a FT o ponto focal para o intercâmbio, fusão e disseminação de conhecimentos em Inteligência (*intelligence fusion*) e reduzindo o nível de competição institucional entre os diversos órgãos envolvidos no tema.

A credibilidade adquirida pela JIATF-S lhe permite utilizar sua estrutura para negociar mais recursos e ativos. Alguns diretores chegam a passar grande parte do tempo em Washington para angariar o apoio à iniciativa e adquirir mais recursos para a manutenção da FT.

Outra forma de atrair investimentos é por meio da cooperação em ciência e tecnologia. Devido ao seu conteúdo prático, as agências participantes estão dispostas a ceder recursos à JIATF-S para testarem tecnologias que sejam utilizadas nas operações de combate ao narcotráfico.

As instituições participantes da JIATF-S, ao receberem os devidos créditos pelas atividades desempenhadas na FT, acreditam que os retornos recebidos compensam a cessão de pessoal, meios e tecnologia para a iniciativa. Essa certeza do reconhecimento dos esforços fomenta a maior cooperação dessas organizações com a JIATF-S.

3.2. Conclusão parcial

Entre as inovações introduzidas pelo novo modelo de JIATF, certamente a que implicou maior salto de qualidade foi a concentração dos investimentos em Inteligência por meio da tríade HUMINT, tecnologia e operações com alvos definidos. A combinação de HUMINT, times de análises táticas e a variedade de equipamentos eletrônicos de Inteligência conferiu maior precisão aos trabalhos.

A experiência da JIATF-S demonstra que o investimento em Inteligência é capaz de garantir a continuidade dos trabalhos em um cenário de restrição orçamentária, na medida em que concede maior eficiência às operações em campo. Em que pese a redução dos meios, como aeronaves e navios, a JIATF-S elevou sua capacidade de monitoramento do fluxo das drogas desde a origem até o destino por meio do investimento em fontes humanas.

Embora, a princípio, o investimento em fontes humanas mostrou-se mais eficaz na identificação dos alvos estratégicos, uma iniciativa com o escopo e alcance da JIATF-S não pode prescindir de tecnologias e sistemas que auxiliem o monitoramento da cadeia logística do narcotráfico e os trabalhos dos agentes em campo, considerando o dinamismo e a adaptabilidade do narcotráfico.

Destaca-se, ainda, a importância das relações pessoais para o êxito da iniciativa. Apesar da necessidade de institucionalização e da relevância dos esforços de cima para baixo (*top-down*) para a cooperação interagências, a manutenção de relações pessoais é indispensável para a construção de uma cultura de confiança. O estabelecimento de pontos

focais das instituições na sede da JIATF-S possibilita maior proximidade entre os agentes e o desenvolvimento de um ambiente seguro.

Finalmente, como a cooperação entre as instituições tende a não ocorrer de modo natural, o estabelecimento de um sistema de incentivos associado à crença de que os participantes da iniciativa ganharão recompensas por seu trabalho contribuem para superar as tendências organizacionais de atuar de modo autônomo.

Sejam individuais ou organizacionais, é necessário que o agente creia que haverá um reconhecimento dos trabalhos realizados ou que a sua instituição conseguirá angariar maior prestígio, convertendo-se em maiores investimentos no futuro.

Muitas vezes, o incentivo nem precisa ser tangível, mas que inclua um componente motivacional, como a certeza de que integra uma missão maior e de que seus trabalhos são indispensáveis para a transformação de determinada realidade.

Ao analisar a consolidação da JIATF-S como paradigma de cooperação interagências buscou-se evidenciar as características determinantes para o êxito da iniciativa, que possam servir como inspiração para o Brasil para o aprimoramento da segurança marítima, especialmente quando se trata de intercâmbio em Inteligência.

Nesse sentido, o próximo capítulo terá como foco o exame do cenário da cooperação interagências em SEGMAR no Brasil, com foco no COMPAAz e na conformação de uma verdadeira comunidade de Inteligência marítima, com o intuito de contribuir para o fortalecimento da CSM no País.

4 SEGURANÇA MARÍTIMA E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS: POR UMA GOVERNANÇA EM INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Cooperação interagências é um tema relativamente novo na literatura brasileira e ainda pouco abordado por trabalhos acadêmicos, especialmente quando se trata da integração entre instituições e órgãos civis e militares. Dificuldades intrínsecas a uma colaboração mais estreita entre as agências e as instituições brasileiras emergem em uma conjuntura como a que esse trabalho está analisando, que é o ambiente marítimo, um espaço complexo e vasto, sujeito a uma miríade de ameaças.

A dificuldade de encontrar estudos aumenta quando se trata de intercâmbio em Inteligência. Em razão do alto grau de sigilo inerente à atividade, associada a desconfianças e resistências comuns de coordenação entre as agências, a cooperação em Inteligência é considerada um assunto sensível de ser abordado. Essa é uma lacuna que este trabalho se propõe a dirimir em certa medida.

Nesse sentido, este capítulo busca analisar o cenário da cooperação em segurança marítima no Brasil, como destaque para a Marinha brasileira, a Autoridade Marítima nacional por excelência. Será analisado o histórico institucional da Força Naval, que passou a contemplar cada vez mais a colaboração com outros órgãos entre as suas atribuições, em um cenário crescentemente desafiador.

Do mesmo modo, será examinado brevemente como a AI se estrutura na MB e como pode haver maior integração entre a Inteligência produzida pela Autoridade marítima com aquela realizada por outros órgãos, evidenciando a importância da Inteligência de Estado, na figura da ABIN. Considerando que a totalidade dos trabalhos consultados tratam da cooperação em Inteligência no campo operacional e tático, pretende-se apontar o caráter estratégico da Inteligência de Estado e como ela pode contribuir para o fortalecimento do combate às ameaças no mar e para a eficácia, eficiência e efetividade das operações marítimas empreendidas pela MB em conjunto com outras agências.

O objetivo dessa análise será a necessidade de construção de uma governança marítima para o fortalecimento da SEGMAR por meio do aprimoramento do arranjo

institucional existente, o COMPAAz, que tem funcionado como a instância agregadora de dados e informações na área.

Com a finalidade de aprimorar esse arranjo, pretende-se avaliar em que medida a experiência da JIATF-S é aplicável ao contexto brasileiro e que lições a MB pode apreender daquela iniciativa para aprimorar a cooperação interagências no âmbito da SEGMAR, sobretudo quando se trata de Inteligência.

4.1 Evolução institucional da Marinha e atuação integrada no âmbito da SEGMAR

Conforme apontado neste trabalho, a MB tem experimentado, ao longo da sua história, uma evolução institucional para abarcar cada vez mais atribuições subsidiárias em complemento ao seu objetivo precípua, o da defesa naval.

Em resposta às ameaças que se desenvolvem nos cenários interno e externo, o Brasil tem seguido a tendência mundial de securitização de alguns temas na ordem doméstica, a exemplo do meio ambiente, o que demanda o emprego crescente das FA no combate aos delitos nos mares e oceanos.

Nesse contexto, a MB tem adaptado seus normativos internos para adequar-se às novas demandas de segurança existentes, que envolvem a ampliação das suas atividades e maior colaboração com outros órgãos e instituições, de modo a garantir a construção de capacidades para atuar nesse ambiente complexo.

Concernente à cooperação interagências, o esforço colaborativo não é recente, mas vem de alguns anos, iniciando-se na década de 1950. A função de patrulhamento da Marinha vem desde 1955, com a instituição do Serviço de Patrulha Costeira, atualmente denominado Patrulha Naval (PATNAV).

Essa atividade previa a colaboração com o Ministério da Agricultura, no auxílio à repressão ao contrabando e ao comércio ilícito de tóxicos. Em 1969, foi prevista a coordenação com o Ministério da Fazenda.

De 1961 a 1998, a MB também exerceu a atribuição de Polícia Naval⁸, que tinha o objetivo de fiscalizar o cumprimento do Regulamento para o Tráfego Marítimo e,

⁸ A atividade de Polícia Naval estava prevista no então Regulamento para as Capitânicas dos Portos de 1940. Porém, somente em 1961, foi imputada a ela a atribuição de cooperar na repressão ao contrabando e descaminho.

subsidiariamente, previa coordenação com outras autoridades para a repressão de ilícitos, como o contrabando e o descaminho.

Em 1988, com o advento da Constituição Federal (CF), houve um esforço de restringir as atribuições das FA, com o direcionamento das Forças para a defesa da Pátria e a garantia dos Poderes constitucionais e da Lei e da Ordem.

A Lei Complementar (LC) nº 69, de 23 de julho de 1991, que dispunha sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, estabeleceu a Marinha como instituição responsável pela fiscalização do cumprimento das leis nos espaços marítimos, tarefa que cabia ao Serviço de Patrulha Costeira. Essa LC foi o primeiro marco legal das atribuições subsidiárias das FA no cenário pós-CF (VILARA, 2017).

Em 1994, foi promulgada a Política Marítima Nacional (PMN), por meio do Decreto nº 1.265, cuja finalidade é orientar e desenvolver as atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica. O objetivo 12 da PMN aponta para a importância da SEGMAR, que corresponde à segurança das atividades marítimas e salvaguarda dos interesses nacionais no mar.

Em 1999, a LC nº 97 revogou a LC nº 69, e passou a regular a operação, preparo e emprego das FA, atribuindo novas tarefas às instituições, a exemplo do artigo 17, que estabelece as atribuições subsidiárias da MB concernentes à segurança marítima. Ademais, verifica-se a importância conferida à coordenação com outros órgãos governamentais, conforme destacam os incisos IV e V daquela lei:

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. (Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004) (Grifo da autora).

Em 2010, novo marco normativo (LC nº 136) altera a LC nº 97 por meio da reestruturação do Ministério da Defesa (MD) e da criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em meio a um contexto de expectativa do recebimento da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil. Nesse contexto, foi atribuído poder de polícia às FA, conforme artigo 16-A, que trata da atuação preventiva e repressiva das Forças contra delitos

transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo Federal.

As revisões da Doutrina Básica da Marinha (EMA-305), que, em 2017, passou a denominar-se Doutrina Militar Naval (DMN), foi um movimento adicional de readequação das funções da MB ao contexto da SEGMAR. O documento, ainda que não preveja expressamente o conceito de SEGMAR, buscou regular o emprego da Força Naval em atividades típicas de segurança marítima, em suas vertentes *safety* e *security*, a exemplo da PATNAV e Inspeção Naval (IN). Essas ações devem ter previsão em lei e envolvem o uso limitado da força.

Entre as Atividades de Emprego Limitado da Força (AELF), previu-se ações contra delitos transfronteiriços e ambientais e a cooperação com órgãos federais, a exemplo do que ocorre nas Operações Ágata, o que evidencia o fortalecimento da postura colaborativa da MB para a resolução dos grandes problemas nacionais.

Quando se trata de coordenação da MB com outras instituições, tradicionalmente a Força Naval compartilha atribuições constitucionais com o Exército Brasileiro e a Aeronáutica, operando, por exemplo, por meio de operações conjuntas, que são reguladas por documentos específicos, como a Doutrina de Operações Conjuntas (MD30-M-01). Esse manual prevê situações de guerra e de não guerra, entre as quais se incluem, neste último caso, as atribuições subsidiárias, que podem ser aplicáveis ao contexto da SEGMAR.

Concernente a outras organizações federais, a coordenação da MB é mais recente e ocorre principalmente no exercício da função de patrulha naval. Nessa atribuição, a MB atua de modo complementar a outras entidades e instituições estatais, com destaque para a PF, que exerce a função de polícia marítima no Brasil de acordo com o art. 144, § 1º, inciso III, da CF, embora não de modo exclusivo.

No compartilhamento de funções entre MB e PF, a atividade do órgão policial limita-se ao mar territorial e águas interiores brasileiras, enquanto a da Força Naval tem alcance transnacional. Entretanto, em função da escassez dos meios necessários à atuação da PF, as ações de polícia marítima também são exercidas pela MB em algumas áreas do Mar Territorial (MT) e águas interiores brasileiras (VILARA, 2017).

As ações da MB para implementação e fiscalização das leis nacionais no espaço marítimo são realizadas por meio da PATNAV, instituída pelo Decreto nº 5.129, de 6 de julho

de 2004. As atividades de patrulhamento estão limitadas às ações para o combate aos ilícitos transfronteiriços e ambientais quando efetuados no mar territorial e nas águas interiores.

O decreto também prescreve a coordenação da MB com outros órgãos governamentais, já que prevê a participação de representantes de órgãos federais e estaduais na formação dos Grupos de Visita e Inspeção (GVI) embarcados, atuando de acordo com suas competências legais (SILVA, 2019).

A Marinha também integra arranjos colaborativos com o objetivo de combater os ilícitos marítimo, dos quais participam órgãos e instituições governamentais, a exemplo da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS), órgão colegiado interagência, e do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), órgão de assessoramento composto por instituições civis e militares.

4.2 Desenvolvimento da consciência situacional marítima no âmbito da cooperação interagências

Em uma conjuntura cada vez mais complexa, caracterizada por ameaças que se desenvolvem nos espaços marítimos e repercutem nos territórios dos Estados, a MB deve empenhar-se na construção de novas capacidades e no fortalecimento daquelas existentes para atuar nesse ambiente desafiador, conforme apregoam a PND, a END e o PEM 2040.

Diante da impossibilidade de a MB combater isoladamente a ampla gama de ilícitos existentes no mar, é imprescindível a estreita coordenação com outros órgãos e instituições governamentais que possuam competências complementares à da Força Naval, de modo a alcançar maior entendimento do que ocorre nos mares. A ampla compreensão do espaço marítimo envolve necessariamente a busca da CSM, condição essencial para o adequado enfrentamento aos desafios que se desenrolam no contexto da SEGMAR contemporânea.

O conceito de CSM, conforme descrito pela DMN, refere-se à “[...] 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.” (BRASIL, 2017, p. 15).

CSM diz respeito à compreensão antecipada das ameaças, à atuação coordenada dos órgãos nacionais e internacionais no campo da SEGMAR e à capacidade de obtenção e análise de dados provenientes das ferramentas de monitoramento marítimo. A aquisição de CSM abarca o entendimento de acontecimentos do passado e do presente, militares e não militares, vinculados ao espaço marítimo, que são determinantes para as ações a serem tomadas por um país em um cenário futuro (VILARA, 2019; VILELA, 2020).

A agenda contemporânea da SEGMAR demanda inovações que se coadunam com uma realidade de desafios crescentes no ambiente marítimo. Lidar com esses desafios exige uma rede de informações, que vincula atores públicos e privados, civis e militares, e que transcende barreiras nacionais, de modo a permitir respostas práticas em um ambiente em constante mutação (BUEGER; EDMUNDS, 2017).

Segundo Bueger (2014), a aquisição da CSM deve ser o objetivo precípua dos agentes envolvidos na SEGMAR, o que contempla desde o campo informacional — radares, satélites, análise dos dados sobre o tráfego marítimo, compartilhamento de informações — até atividades operacionais, como patrulhamento, apreensões, buscas e inspeções. Todas essas ações abarcam atores localizados em diferentes níveis de decisão, empenhados no desenvolvimento de estratégias e planos de ação que permita um entendimento abrangente do domínio marítimo.

No caso brasileiro, para alcançar a CSM desejada, a MB está em processo de implantação do SisGAAZ, em parceria com agências e órgãos governamentais, com o intuito de compreender de forma efetiva o meio marinho e tudo que possa impactar o entorno estratégico do país.

O objetivo do sistema é contribuir com o combate às novas ameaças marítimas, de maneira que se cumpra a missão do SisGAAZ, que é monitorar e proteger as AJB e águas interiores e tudo aquilo relacionado a elas — como recursos vivos e não vivos, infraestruturas e embarcações — de ameaças, desastres ambientais e outros perigos, a fim de contribuir para a proteção da Amazônia Azul.

O SisGAAz consiste em um grande “sistema de sistemas”⁹, destinado a prover monitoramento/controlado das águas jurisdicionais brasileiras e das regiões de busca e salvamento sob responsabilidade da MB, com dupla funcionalidade nos campos militar e civil, sendo esta última coordenada pela Autoridade Marítima (PEM 2040).

O sistema cumpre ampla função integradora, ao englobar equipamentos e sistemas compostos por radares localizados em terra e em embarcações, bem como câmeras de altas resolução. Ademais, possui capacidades, como a agregação de informações recebidas de sistemas colaborativos, entre os quais se destacam o Sistema de Identificação e Acompanhamento de Navios a Longa Distância (LRIT), o Sistema de Informação Sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM) e o Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS), conforme indicado na FIG. 8.

Em relação ao SISTRAM, esse sistema se configura como a principal ferramenta de acompanhamento do tráfego marítimo pela MB, sendo gerenciado pelo COMPAAz. O SISTRAM, que se encontra na sua versão nº IV, permite o acompanhamento do tráfego mercante e pesqueiro em toda a área de responsabilidade brasileira, em operações de busca e salvamento (SAR), de modo a construir um perfil preditivo do espaço marítimo.

Além dos dados informados pelos navios mercantes, o SISTRAM IV agrega informações de outros subsistemas de acompanhamento, permitindo, por exemplo, a entrada automática de dados e informações de contato obtidas por navios e aeronaves da MB e da Força Aérea Brasileira (FAB). O SISTRAM ainda se conecta às redes de órgãos envolvidos com a SEGMAR, como a PF, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Receita Federal do Brasil (RFB), formando uma rede de compartilhamento de informações essenciais à proteção da Amazônia Azul.

Em meio às dificuldades de cooperação entre diferentes instituições e órgãos governamentais, constatadas por este e outros trabalhos, vislumbra-se a necessidade de instauração de novos instrumentos de comando e controle para lidar com ameaças que não possuem fronteiras e que tendem a operar por meio de uma rede de ilícitos.

Acredita-se que a MB, como Autoridade Marítima por excelência, disponha da legitimidade necessária para liderar a efetiva coordenação entre os atores envolvidos na temática da SEGMAR. A necessidade de um arranjo institucional de cooperação

⁹ O SisGAAz não corresponde a um sistema propriamente dito, mas à congregação de vários sistemas em um conceito único, uma espécie de marca (*branding*) atrelada à proteção da Amazônia Azul.

interagências, orientado para a produção conjunta de Inteligência, que permita a antecipação de ameaças dentro da expertise de cada instituição e a resolução de problemas em um ambiente em constante transformação, é o que será discutido na próxima seção.

4.2.1 O reforço da cultura interagências na MB por meio da criação de Centros de Comando e Controle

A criação do COMPAAz insere-se na dinâmica de evolução institucional da MB, que abarca o fortalecimento das atribuições subsidiárias da Força Naval em conjunto com uma postura de cooperação interagências, cujo objetivo seja conter as inúmeras ameaças que se verificam no ambiente marítimo.

O embrião do COMPAAZ encontra-se no Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM), uma Organização Militar (OM) criada em 1968, por meio do Decreto nº 62.860, subordinada ao ComOpNav. As funções básicas do COMCONTRAM vinculavam-se ao controle e proteção do Tráfego Marítimo (TM) de interesse brasileiro, provendo, por exemplo, a cobertura dos comboios com os meios que lhe estiverem à disposição (BRASIL, 1968).

As tarefas iniciais do COMCONTRAM vinculavam-se à doutrina da Segunda Guerra Mundial, baseada na lógica do conflito entre Estados e distante da nova realidade da SEGMAR, que se caracteriza pela atuação crescente de atores não estatais. Desse modo, as tarefas do Comando foram sendo gradativamente ampliadas para corresponder ao contexto contemporâneo, embora a essência permanecesse a mesma, que era a segurança do tráfego marítimo brasileiro e o atendimento aos compromissos internacionais assumidos pelo País, referentes ao Controle Naval do Tráfego Marítimo (CNTM) (MALAFAIA, 2019).

O advento do 11 de setembro de 2001 e, posteriormente, a realização dos grandes eventos no Brasil, evidenciaram a necessidade de incremento da CSM e, conseqüentemente, do monitoramento do TM de interesse do País. Essas necessidades demandavam soluções tecnológicas que permitissem a coleta e análise de dados sobre o ambiente marítimo — o que foi resolvido com o surgimento do SISTRAM — e a atuação integrada da MB com outros órgãos e agências governamentais, inclusive internacionais.

Nesse contexto, buscou-se adequar a estrutura do COMCONTRAM para funcionar como coordenador efetivo dos esforços de cooperação interagências da MB com as outras

agências que possuíssem atribuições e competências legais na área, conforme *expertise* adquirida durante os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, quando aquele Comando serviu como órgão centralizador da segurança marítima no Brasil.

Essa integração da MB com diferentes órgãos e instituições deveria culminar na produção conjunta de Inteligência, com o objetivo de disseminar conhecimentos militares e não militares em SEGMAR, indispensáveis ao fortalecimento da CSM nas AJB e para o processo de tomada de decisão no domínio dos mares.

Sob o signo das operações interagências altera-se, pois, em 2018, a denominação do COMCONTRAM para CISMAR¹⁰, ampliando as tarefas e atribuições do antigo Comando. O CISMAR passaria a atuar de forma coordenada com agências governamentais com atribuições vinculadas ao mar, como PF, RFB e Agência Nacional de Tráfego Aquaviário (ANTAQ), além de agentes da Autoridade Marítima e demais OM operativas.

Conforme mencionado, a realização de grandes eventos mundiais no Brasil evidenciou a necessidade de coordenação permanente da MB com outras agências, de modo a aperfeiçoar o gerenciamento da SEGMAR nacional. O marco teria sido a criação do Comitê Integrado de Enfrentamento ao Terrorismo, em 2016, com três eixos de atuação no nível operacional: Inteligência, Segurança Pública e Defesa, contando com a participação de órgãos da segurança pública (OSP), das FA e da ABIN (CRUZ, 2022).

Esse arranjo colaborativo teria sido capaz de desenvolver um nível razoável de confiança institucional entre os órgãos, embora esse relacionamento tenha descontinuado com a desativação do Comitê em decorrência do término dos jogos. A rotatividade de pessoal e as prioridades inerentes a cada instituição teriam prejudicado a integração até então alcançada (CRUZ, 2022).

Em 2021, ocorre mais uma renovação organizacional no âmbito da MB, com base em um estudo de 2008 realizado por Oficiais-Alunos (OA) da Escola de Guerra Naval (EGN). Inspirado na estrutura de um Centro de Operações Marítimas (CopMar) permanentemente ativado, com reuniões periódicas envolvendo as diversas Seções de um Estado-Maior, o CISMAR fundiu-se com a Subchefia de Operações do ComOpNav, originando o COMPAAZ¹¹. Com a medida, busca-se proporcionar pronta resposta a qualquer demanda relacionada à

10 Portaria 326/MB, de 31 de outubro de 2018.

11 Portaria nº 350/MB/MD, de 23 de novembro de 2021.

SEGMAR, em situação de normalidade ou crise, bem como assessorar, em alto nível, o ComOpNav quanto ao preparo e emprego da Força Naval (CRUZ, 2022).

Mediante a transformação do CISMAR em COMPAAz, tem sido testado o conceito de *Maritime Operations Center* (MOC), utilizado pela Marinha norte-americana, que representa a junção de iniciativas e experimentos por meio de lições aprendidas em guerras contra o terrorismo, de forma a progredir na visão *Sea Power* (SILVA; SANTOS, 2022). O objetivo é contrapor-se a um ambiente operacional acelerado e multifacetado, que exige abordagem mais padronizada nas operações militares, servindo como projeto-piloto de guarnecimento para o SisGAAz.

De acordo com o artigo 2º da Portaria de criação, a missão do COMPAAz consiste em contribuir para o aprestamento e emprego das Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais para a segurança do tráfego marítimo e fluvial, para a segurança da SEGMAR e desenvolvimento da CSM.

Baseado no inciso XXIII, do artigo 3º, da Portaria nº 350, que prescreve a atuação do COMPAAz de forma permanente e coordenada com agências governamentais e elementos do Poder Marítimo nacionais e internacionais, procedeu-se com a reorganização estrutural do Comando em 2022. Com essa reestruturação, o COMPAAz passou a integrar o rol de Representantes da Autoridade Marítima, cabendo a ele a supervisão das atividades de PATNAV e IN, a coordenação das ações com outras organizações e agências nos assuntos afetos à SEGMAR e a orientação de navios e embarcações no que tange à proteção marítima (CRUZ, 2022).

A construção do relacionamento da MB com outras agências, no âmbito do COMPAAz, ocorre por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACT). Esses acordos possuem propósitos bem definidos, contemplando ações para a promoção da segurança marítima, especialmente aquelas de prevenção e repressão aos ilícitos nos mares. Entre elas, inclui-se a cooperação em Inteligência marítima, tópico que será tratado na próxima seção.

4.2.2 O protagonismo do COMPAAz na cooperação em Inteligência marítima no Brasil

Conforme exposto anteriormente neste trabalho, Inteligência consiste na principal ferramenta de assessoramento das autoridades governamentais nos diferentes níveis de decisão e áreas de atribuição, ao permitir a antecipação de fatos e situações que venham a impactar o processo decisório nacional, bem como a integridade e a segurança do Estado.

No que tange ao domínio marítimo, a DMN conceitua Inteligência como o ramo da AI orientado para a produção de conhecimentos afetos aos assuntos marítimos, com objetivo de subsidiar o processo decisório do Comandante da Marinha e seus representantes.

Quanto à Inteligência marítima, várias agências e instituições governamentais produzem conhecimentos atinentes à segurança dos mares, considerando a miríade de ameaças verificadas nesse domínio. Entre essas instituições, destaca-se a MB, como Autoridade Marítima nacional.

O Sistema de Inteligência da Marinha (SIMAR)¹² estrutura-se de acordo com as diretrizes contidas no Manual de Inteligência da Marinha (EMA-351), sendo a AI executada em conformidade com o Plano de Inteligência da Marinha (PIMAR) e outros documentos dele decorrentes¹³.

O SIMAR divide-se em três setores: a) estratégico: relacionado ao cenário internacional; b) operacional: vinculado às operações navais; e c) nacional: referente ao Brasil e à própria Força Naval. O Estado-Maior da Armada (EMA), o ComOpNav e o Centro de Inteligência da Marinha (CIM) constituem os órgãos de cúpula do sistema, sendo os responsáveis pela produção de conhecimentos de Inteligência de acordo com o nível decisório correspondentes a cada um deles.

No nível estratégico-militar, cabe ao EMA centralizar, coordenar e produzir conhecimentos atinentes ao cenário externo. Na esfera operacional, o ComOpNav constitui o órgão responsável pela AI, enquanto, no campo interno, essa tarefa compete ao CIM. Aos demais órgãos de Inteligência do SIMAR concerne a produção e salvaguarda de conhecimentos previstos nos planos de Inteligência da MB. Adicionalmente, cabe aos Comandos dos Distritos Navais interagir com os órgãos de Inteligência em âmbito regional. (CASAES JÚNIOR, s.d.).

12 Reúne os órgãos de Inteligência da MB, com o objetivo de assessorar, nos processos de tomada de decisão, o Comandante da Marinha, o Chefe do Estado-Maior da Armada, o Almirantado e, subsidiariamente, os Titulares de OM.

13 Todos os documentos mencionados possuem conteúdo reservado, em virtude da natureza sigilosa da AI.

O CIM constitui o órgão central do SIMAR, ocupando-se, no campo nacional, dos assuntos gerais relacionados à Defesa Nacional e ao poder marítimo e estabelecendo relações com os demais órgãos de Inteligência do SISBIN. As atribuições do Centro se ramificam na estrutura da MB sob a forma de seções de Inteligência ou de OI, que se incorporam os quadros funcionais das OM, incógnitos ou não a seus companheiros de função.

Em que pese a centralidade do CIM no SIMAR, o COMPAAz assume o protagonismo na cooperação em Inteligência marítima de modo mais específico, sobretudo no campo operacional, compatível com a diretriz que originou o Comando, qual seja a de atuar de forma permanente e coordenada com agências governamentais e elementos do poder marítimo nacionais e internacionais

Essa relevância do COMPAAz nos assuntos relativos à SEGMAR (FIG. 9) inclui a tarefa de servir como facilitador entre os níveis operacional e tático de decisão. Conforme apontado por Cruz (2022), o Comando encontra-se no âmago do arranjo colaborativo de proteção marítima brasileira e busca atuar como facilitador da cooperação no âmbito operacional e o integrador de dados referentes à Inteligência marítima.

Depreende-se que o COMPAAz foi criado para funcionar como instância integradora dos dados e informações sobre Inteligência marítima, os quais normalmente ficam esparsos entre as diversos órgãos e agências com funções afetas à SEGMAR. A origem do Comando reside, portanto, na necessidade de aprofundamento da coordenação e cooperação no âmbito da SEGMAR, especialmente entre os setores civis e militares.

No organograma do Comando existem inclusive duas seções de Inteligência (FIG. 10), onde há um oficial de ligação do CIM na área operacional. Duas seções com funções complementares indica a importância conferida à AI pela MB na promoção da SEGMAR no País.

O COMPAAz empreende ACT com os órgãos e instituições estatais, como PF, RFB, Ibama, ANTAQ e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que possuem atribuições concorrentes e/ou complementares às da MB (FIG. 11), além de acordos específicos com organizações internacionais e outros países.

No cenário interno, entre os órgãos que possuem colaboração com o COMPAAz, a PF é o que possui relacionamento mais estreito com o Comando, considerando a função da

instituição de polícia marítima nacional, com elevado destaque no combate aos ilícitos transnacionais.

Após a pactuação dos ACT, intermediados pelo EMA, são estabelecidos os pontos focais nas agências, com as quais se compartilham informações sensíveis¹⁴ por meio de um canal protegido. As informações ostensivas tendem a ser intercambiadas por canais mais rápidos, como os serviços de mensageria (informação verbal)¹⁵.

O relacionamento da MB com a PF, no contexto do COMPAAz, tem sido bastante fluido, o que se revela no ritmo das apreensões em alto mar, realizadas por meio da colaboração bilateral. A Força Naval age em apoio ao órgão parceiro, a partir de solicitação formal da PF, com base em conhecimentos de Inteligência.

Considerando o curto tempo de criação do COMPAAz, não há ainda um corpo de regras e procedimentos formalmente estabelecidos, que regulamente a cooperação entre os órgãos e a MB nem que uniformize as ações e os processos. A forma de atuação das instituições depende do caso específico em questão e das experiências anteriores.

No que tange às diretrizes de Inteligência, o COMPAAz classifica-se como uma Agência de Inteligência Especializada na estrutura do SIMAR, seguindo os normativos da MB na matéria, como o PIMAR. Entretanto, não existe um documento específico que regulamente o fluxo de Inteligência marítima da MB com as outras agências governamentais.

O SISTRAM constitui o principal sistema utilizado na cooperação interagências, diante da possibilidade, por exemplo, de elaboração de uma análise de risco em uma embarcação. Nesse sentido, é facultado às agências acesso àquele sistema, com nível de acesso compatível com a necessidade de conhecimento.

Conforme se depreende, o cenário da Inteligência marítima está em processo de consolidação para fazer frente às novas ameaças no âmbito da SEGMAR. A criação do COMPAAz contribuiu, sobremaneira, para o fortalecimento da SEGMAR no País, o que se verifica na parceria constante entre a MB e a PF nas apreensões em alto mar, inclusive com a participação de parceiros externos. Nessa conjuntura, o COMPAAz estrutura-se gradativamente como integrador dos dados e informações em SEGMAR, atuando como o elo entre as diversas organizações atuantes na matéria.

14 Geralmente no formato de informes.

15 Visita presencial ao COMPAAz

Em virtude da natureza do Comando, suas atribuições circunscrevem-se, em grande medida, ao nível tático. Porém, é notória a necessidade de coordenação entre os diversos níveis decisórios, no contexto da SEGMAR, uma vez que todos eles necessitam da contribuição da AI para minimizar ou eliminar as incertezas que cercam o processo de tomada de decisão.

Nesse cenário, a Inteligência de Estado, personificada na figura da ABIN, constitui instrumento, eficaz na compreensão estratégica e holística do contexto da SEGMAR, na medida em que fornece uma consciência situacional ampla dos acontecimentos que ocorrem no ambiente marítimo, vinculados àqueles que se desenvolvem em outros espaços, como o território dos Estados.

Dessa maneira, na próxima seção, será realizada uma breve análise de como a ABIN pode inserir-se no COMPAAz e contribuir para o desenvolvimento da cooperação em Inteligência marítima, sobretudo na vertente estratégica, ainda que não possua atribuições diretamente vinculadas ao mar como as outras agências com os quais o Comando se coordena.

4.2.2 Importância Inteligência de Estado no contexto da cooperação em Inteligência marítima no Brasil

Conforme evidenciado por este estudo, a SEGMAR constitui eixo temático da Inteligência de Estado, na medida em que a atividade realiza o acompanhamento das ameaças ao entorno estratégico brasileiro, com destaque para o Atlântico Sul, o que está preconizado nos principais documentos da área, como a PNI e a ENINT. Ameaças, como corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo, todas com desenvolvimento e/ou repercussões na esfera da SEGMAR, integram o rol de preocupações da AI.

Por sua natureza eminentemente estratégica, a ABIN tem o potencial a fortalecer a atuação integrada e coordenada em Inteligência marítima, visto que as atividades no âmbito da SEGMAR tendem se concentra-se mais nos níveis tático e operacional. A Inteligência de Estado, com seu viés estratégico, pode, por exemplo, contribuir para o fortalecimento da segurança marítima mediante análises preditivas, com base na coleta de dados e no

emprego da ciência de dados, como o aprendizado de máquina (*machine learning*), que ensejem a construção de *insights* e o apontamento de tendências na matéria.

A importância da AI estratégica é apontada nos próprios documentos norteadores da MB, de forma a atingir os objetivos da Força Naval, sobretudo a ampliação da CSM nas áreas de interesse da MB. Por exemplo, na PMN, a ação a realizar nº 11, no campo temático “Segurança”, destaca a importância da produção de informações estratégicas e operativas para o adequado emprego do Poder Marítimo Nacional. No PEM 2040, a seu turno, o objetivo naval (OBNAV) 9 indica a necessidade de incrementar a participação da Inteligência Estratégica no processo de Planejamento da Força.

Os objetivos estratégicos presentes na ENINT indicam que a AI de Estado pode, entre outras capacidades, contribuir para o fortalecimento da cooperação em Inteligência marítima por meio do aprimoramento dos processos e protocolos para comunicação e compartilhamento de informações, da ampliação da análise de grandes volumes de dados estruturados e não estruturados e do aperfeiçoamento do compartilhamento e da promoção da interoperabilidade de bases de dados de Inteligência em nível nacional.

Em um contexto caracterizado por novas ameaças crescentes, o Brasil não pode prescindir de uma Inteligência forte e integrada a serviço do interesse nacional. No caso da SEGMAR, o exercício de antecipação, fornecido pela Inteligência de Estado, conjugado com a mobilidade e presença do Poder Naval brasileiro — que não prescinde da colaboração com outros órgãos que possuem competências convergentes no espaço marítimo brasileiro, inclusive de outras Forças¹⁶ —, tem o potencial de aprimorar a proteção das AJB.

A atuação da Inteligência de Estado na promoção da SEGMAR permite que o tema extrapole o nível estratégico do Estado, atingindo o campo político e impactando a forma como se enxerga nacionalmente as ações na área, o que pode se refletir no conteúdo e alcance das políticas de segurança e na alocação de recursos para o setor.

No campo tático e operacional, embora a ABIN não se ocupe da Inteligência Operacional¹⁷, ela é competente para realizar Operações de Inteligência, que constituem o

16 Outras Forças têm capacidade de contribuir para o fortalecimento da SEGMAR no Brasil. Um exemplo é o Exército Brasileiro, que possui um Manual de Campanha (EB70-MC-10.253), de emprego da Força Terrestre na Defesa do Litoral.

17 O Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do SISBIN, em seu art. 10, exclui das atribuições da ABIN a atividade de Inteligência Operacional, necessária ao planejamento e à condução de campanhas e operações militares, atribuída às FA e de competência da área da Defesa Nacional.

cerne de sua atividade para a obtenção do dado negado, aumentando a eficiência, eficácia e efetividade da identificação de alvos e da análise dos cenários em que os ilícitos se desenvolvem.

Considerando as contribuições que a AI de Estado pode fornecer para o desenvolvimento da SEGMAR no Brasil, este trabalho defende um relacionamento próximo da Inteligência de Estado, na figura da ABIN, com os usuários dos conhecimentos de SEGMAR, no caso a MB, e, subsidiariamente, outras agências afetas ao tema. Segundo o que Afonso (2009) defende, julga-se que o distanciamento da Inteligência do usuário compromete a produção da atividade e a finalidade de assessoramento ao decisor, que depende de orientação clara e adequada para atingir todo o seu potencial.

Acredita-se, ainda, que o COMPAAZ seja o arranjo institucional com maiores condições de estabelecer esse elo entre a Inteligência de Estado e a Inteligência marítima, agregando de modo mais efetivo as frentes estratégica, operacional e tática, bem como instituições e profissionais de variadas áreas e com diferentes históricos de formação, conformando uma verdadeira comunidade epistêmica em Inteligência marítima, cujo propósito seja a proteção e defesa da Amazônia Azul.

Contudo, como ocorre com qualquer arranjo incipiente, o COMPAAZ ainda está em processo de estruturação, necessitando de alguns ajustes, conforme apontado em trabalhos anteriores, com destaque para o estudo seminal de Cruz (2022). Nesse sentido, na próxima seção, será realizado um exercício de aprendizado, tendo como base a experiência da JIATF-S, considerado um caso bem-sucedido de arranjo institucional orientado ao combate aos crimes nos mares.

Em que pese a iniciativa tenha um escopo mais limitado¹⁸, focado no combate ao narcotráfico, crê-se que seja um bom ponto partida para pensar-se no melhor modelo de governança marítima aplicável ao Brasil, com base nos erros e acertos cometidos até chegar-se a uma estrutura que conseguisse produzir os resultados almejados pelo Estado e sociedade norte-americanos.

18 Alguns trabalhos, como o de McLay (2015), apontam que o escopo da JIATF-S tem se expandido além do combate ao tráfico de drogas e incorporado uma vertente mais ampla, de desmantelamento das redes criminosas transnacionais. A iniciativa passa a contar inclusive com uma célula específica para análise de lavagem de dinheiro.

4.3 Governança marítima no Brasil: arranjo institucional à luz da JIATF-S

A experiência da JIATF-S, relatada no capítulo 3, evidenciou as dificuldades inerentes à estruturação de um arranjo colaborativo entre diversas instituições e agências governamentais, civis e militares, com o objetivo de assegurar a proteção dos Estados Unidos contra uma ameaça à segurança nacional daquele país: o narcotráfico.

O ambiente de aprendizado proporcionado pela JIATF-S serve como paradigma para diversos países pensarem suas próprias estratégias de combate às ameaças que se desenvolvem nos mares, considerando a escassez de modelos mundiais de cooperação interagências, que congreguem uma miríade de atores em defesa de um só propósito.

No Brasil, o COMPAAz emerge como a experiência mais próxima de uma instância colaborativa interagências, com o objetivo de adaptar-se à nova conjuntura da SEGMAR, que demanda uma atuação conjunta, em rede, entre os diversos órgãos e agências com atribuições afetas ao domínio marítimo.

Nessa perspectiva, busca-se identificar em que medida a experiência da JIATF-S e as melhorias e inovações aplicadas à iniciativa ao longo dos anos pode contribuir para o aprimoramento da governança marítima no Brasil, mais especificamente do COMPAAz, que é considerado por este trabalho como o principal arranjo institucional de SEGMAR no País.

Para auxiliar esse exercício analítico, serão retomados alguns pontos identificados como fatores de sucesso da iniciativa, que foram analisados no capítulo anterior, em conjunto com os subsídios fornecidos especialmente pelos estudos realizados por Silva (2019) e Cruz (2022), no âmbito do C-PEM.

4.3.1 Fortalecimento da CSM

Conforme exposto anteriormente, CSM representa a compreensão de tudo o que se relaciona ao espaço marinho e que possa impactar a defesa, segurança, a economia e o meio ambiente do entorno estratégico. Esse entendimento é obtido por meio de uma miríade de sistemas de monitoramento e controle e ferramentas de vigilância do TM.

A JIATF-S é caracterizada por um profundo trabalho de aquisição de CSM por meio de tecnologias e sistemas que auxiliam o monitoramento da cadeia logística do narcotráfico, em conjunto com as atividades dos agentes em campo.

A infraestrutura de comunicações da JIATF-S pode ser considerada o estado da arte em termos de centros de C², capaz de integrar dados e informações provenientes de diferentes fontes, inclusive do exterior. A comunicação com outros Estados e com parceiros localizados no exterior geralmente ocorre por meio de salas de chat (*Cooperating Nations Information Exchange System* ou Sistema de Trocas de Informações entre Nações Parceiras), com um sistema de tradução em tempo real (MUNSING; LAMB, 2011; THE UNITED STATES, 2019a).

A rotina da JIATF-S envolve o recebimento constante de informações sobre embarcações e aeronaves suspeitas, que chegam no formato de *Critical Movement Allert* ou Alertas de Movimentação Crítica (CMA), que são enviados por funcionários da iniciativa localizados no exterior, sobretudo Colômbia e Equador.

A JIATF-S investe no desenvolvimento de novas tecnologias que viabilizem o reforço da consciência situacional. No entanto, em razão das limitações em acessar informações sobre a estrutura da JIATF-S, não é possível detalhar, por exemplo, o funcionamento dos sistemas nem como ocorre a integração das comunicações entre as diversas agências.

À semelhança da JIATF-S, o arranjo institucional de que este trabalho trata também busca fortalecer a sua CSM por meio da implementação de um centro de C². A base desse centro é o SISGAAz, projetado para tornar-se a principal ferramenta da MB para o monitoramento e proteção da Amazônia Azul, reunindo uma gama de ferramentas e sistemas próprios e de fontes abertas para a produção de Inteligência marítima (FIG. 12).

Além disso, o SISGAAz tem sido desenvolvido sob a lógica interagências, para permitir a integração dos sistemas da Força Naval com os de outras instituições e agências, civis e militares, inclusive privadas, além da coordenação com parceiros externos, por meio de acordos internacionais no âmbito do COMPAAz, o que garante um incremento na CSM.

A criação de ferramentas de C² para o compartilhamento de dados sobre o TM, em tempo real, entre a MB e outras agências uma necessidade apontada pelos trabalhos consultados, o que permitiria incrementar a velocidade do fluxo de informações. A

integração aumentaria a eficácia das ações conjuntas, além de garantir a continuidade do processo, diante de uma conjuntura que enseje, por exemplo, substituição de pontos focais das agências ou constantes trocas de chefias nos órgãos (CRUZ, 2022).

Nesse sentido, é indispensável o desenvolvimento de comunicações eficientes e seguras, como é o caso do SISTRAM, cujo funcionamento demanda a existência de ferramentas de criptografia compatíveis com o grau de sigilo dos dados trafegados, além das informações ostensivas sobre o posicionamento de navios.

Essa arquitetura seria formada pelas informações disponibilizadas por subsistemas que compõe o SISTRAM, em conjunto com dados provenientes de outras agências envolvidas na temática da SEGMAR, viabilizando uma CSM ampliada, indispensável ao enfrentamento aos ilícitos nos mares e ao processo de tomada de decisão na área. (VILELA, 2020).

O histórico de colaboração em SEGMAR entre PF e MB — que se intensificou no contexto do COMPAAz — demonstra que a inspeção aleatória de embarcações, sem um trabalho prévio de investigação e de intercâmbio de Inteligência, tende a não cumprir os resultados esperados (CUNHA, 2022).

A troca de mensagens entre a MB e as agências com atribuições afetas à SEGMAR é regulada por Portaria do ComOpNav e ocorre por meio de mensagens, que tramitam entre caixas postais autorizadas, com a possibilidade de utilização de um sistema criptológico. Tal como ocorre na JIATF-S, o compartilhamento das informações poderia ser efetivado por meio de salas de chat ou por um canal para troca de arquivos de interesse, utilizando os recursos de criptografia do sistema ATRIA.

Diante da sensibilidade das questões que envolvem a SEGMAR, este e os outros trabalhos consultados sugerem a utilização de aplicativos de mensagens corporativos, como o UNA, e evitar o tráfego de informações por canais não seguros, como os serviços de mensageria *Whatsapp* e *Signal* (VILARA, 2017; CRUZ, 2022).

Na busca do fortalecimento de uma CSM, é também necessária uma sensibilização da sociedade brasileira para a importância do Atlântico Sul para o progresso e a segurança do País. Conforme apontado pela PND, a condição de aparente serenidade no País, sem o envolvimento em guerras e conflitos contemporâneos, tende a enfraquecer a mentalidade

de defesa da população brasileira, de modo que não se perceba ou reconheça as potenciais ameaças ao Estado brasileiro.

Cabe à MB a centralidade nesse processo, como Autoridade Marítima nacional, conseguir transmitir a relevância da Amazônia Azul para o Brasil, por meio de uma comunicação estratégica eficaz.

4.3.2 *Unidade de comando*

As iniciativas anteriores à JIATF-S não conseguiram fazer frente ao complexo desafio de combater o narcotráfico transnacional, em função da carência de uma autoridade que garantisse a efetividade das ações e a centralização dos recursos.

A experiência da JIATF-S indica que uma unidade de comando pode auxiliar a correta alocação dos recursos e a organização da estrutura de compartilhamento de informação para alcançar o propósito a que se destina. Um comando unificado permitiu resolver o problema do vácuo de comunicação entre os níveis estratégico, operacional e tático, permitindo maior fluidez no processo de intercâmbio de dados e informações.

Havia dois desafios simultâneos: acessar o nível estratégico, onde se localizava, em grande medida, a estrutura necessária ao enfrentamento do narcotráfico e viabilizar que o fluxo de comunicação chegasse ao nível tático de forma mais fluida, permitindo que o time agisse de modo tempestivo e autônomo.

Outro fator de sucesso apontado na JIATF-S foi o poder de agência conferida por ente hierárquico superior aos órgãos envolvidos na iniciativa, permitindo maior autonomia para os servidores de determinada organização integrante da FT e garantindo maior rapidez no processo de tomada de decisão.

Quando se analisa esses elementos à luz da realidade brasileira, verifica-se que a criação do COMPAAz tende a extrapolar a lógica de centro de fusão, que norteava o CISMAR, e a converter-se, futuramente, em um Comando Único, com a integração de sistemas, técnica e pessoal, de modo a centralizar os dados e informações sobre o domínio marítimo em um só ambiente e facilitar o processo de tomada de decisão. O protagonismo que o Comando tem adquirido na proteção marítima das AJB, por meio do fortalecimento do CSM, tem direcionado para esse sentido.

Cruz (2022) reconhece a centralidade do COMPAAz na promoção da SEGMAR no Brasil e recomenda a sua consolidação como centro de fusão de dados. Em complemento ao exposto acima, este trabalho advoga que o COMPAAz deva expandir a noção de Centro de Fusão de dados para o de Comando Único, com instalações, equipamentos, sistemas de informação, comunicações, doutrinas, procedimentos e pessoal próprios, à semelhança da JIATF-S, em razão dos problemas constatados naquele modelo, que residem principalmente na falta de uma autoridade e de padronização dos processos.

Taylor e Russell (2012) apontam os seguintes problemas verificados nos centros de fusão nos EUA: a) priorização do investimento em tecnologia e sistemas modernos em detrimento dos laços pessoais entre os agentes; b) falta de treinamento adequado para os analistas que irão lidar com sistemas complexos e sofisticados; c) ausência de direcionamento para as tarefas cotidianas; e d) carência de diretrizes escritas, a exemplo de uma doutrina, relegando as decisões para os próprios analistas. Essa questão era acentuada pela rotatividade dos supervisores e analistas, demandando atualização constante das regras e procedimentos.

Conforme indicado por Silva (2019), o C² da MB, o Sistema Naval de Comando e Controle (SisNC²), requer algumas adequações, de modo a permitir que o COMPAAz se consubstancie em um Comando Único, à semelhança da JIATF-S, formando uma verdadeira comunidade epistêmica¹⁹ no âmbito da SEGMAR.

A primeira adequação seria a renovação do arcabouço normativo da MB, com a elaboração de uma doutrina de C² própria da Força Naval, que sistematizasse os processos, procedimentos e sistemas, sobretudo àqueles referentes à PATNAV e à cooperação interagências. Esses tópicos serão analisados na próxima seção deste trabalho.

O segundo passo diz respeito ao funcionamento atual do SisNC², gerenciado pelo ComOpNav. O SisNC² é formado por computadores conectados por meio de uma rede de compartilhamento de informações, cujo propósito é auxiliar o Comandante de Operações Navais (CON) ou os Comandos Operacionais Ativados e seus Comandos subordinados no processo de planejamento, execução, coordenação e controle de uma missão.

19 De acordo com Haas (1992), uma comunidade epistêmica tem condições de modificar o comportamento dos Estados em relação a determinada matéria, informar os tomadores de decisão sobre aspectos problemáticos daquela área e influenciá-los a tomar certas medidas políticas no âmbito internacional.

Verifica-se, entretanto, dificuldades de coordenação do SisNC² com outros sistemas militares, como os Comandos de outras Forças, e desse com os as agências que possuem atribuições no mar, especialmente aquelas com poder de polícia marítima, que é o caso da PF.

Essas dificuldades de coordenação poderiam ser minimizadas com a instituição de um Comando Único, que concentrasse o controle das operações em apenas um C², investido de autoridade sobre as ações e possuidor de capacidade para acompanhar e monitorar o andamento das ações e operações. A unificação de Comando é essencial para decisões com maior grau de criticidade, quando os comandantes da cena de ação podem precisar de um suporte de níveis superiores de condução (SILVA, 2019).

No caso deste trabalho, que privilegia operações, como a de não guerra e as AELF²⁰, a instituição de um Comando único no âmbito da SEGMAR tenderia aprimorar a cooperação interagências, por intermédio da padronização dos processos e do fluxo de comunicação, especialmente os que envolvem a tomada de decisão.

Consoante Cruz (2022), um Comando unificado teria a função de conciliar a autonomia das instituições com as decisões decorrentes da cooperação interagências, sendo necessário explicitar, em doutrina acordada entre as partes, quais as situações em que a decisão cabe apenas a uma instituição ou a ambas.

No nível tático de condução da MB, as unidades geralmente desfrutam de grande autonomia, conferindo maior flexibilidade das ações e na tomada de decisão. Em razão disso, as funções de cada membro das agências integrantes do arranjo colaborativo, principalmente no curso das operações, devem ser bem delimitadas, com a definição dos deveres e responsabilidades dos membros das equipes, de maneira a reduzir os conflitos.

Diante da falta de uma única autoridade, de onde emanem as ordens para as equipes compostas por membros de diferentes agências, Cruz (2022) sugere a figura de um coordenador-geral ou de agência líder, formalmente estabelecida, no âmbito da cooperação interagências, cuja função caberia à MB. Este trabalho, por sua vez, defende que o estabelecimento de um Comando Único, na figura do COMPAAz como ponto focal, seria suficiente para dirimir esse e outros problemas vinculados.

20 Operações de não guerra e AELF são enquadradas no nível tático de condução.

A instauração de uma unidade de Comando serviria não apenas para definir as atribuições de cada membro da equipe, mas também para dirimir os atrasos no fluxo de informações, decorrentes da hierarquização da cadeia.

A existência de um Comando unificado não visa suscitar uma relação de subordinação entre os órgãos e instituições, uma vez que se manteria a autonomia dos pontos focais das agências parceiras para tomar as decisões referentes aos seus órgãos de origem. Essa inovação, com base no exemplo da JIATF-S, permitiria o alinhamento de expectativas e a definição de responsabilidade e regras entre os diversos agentes envolvidos, com ênfase nas particularidades da Força Naval como Autoridade Marítima e condutora do processo.

Nesse sentido, a MB teria a função de disseminar os resultados das ações conjuntas, sem prejuízo das propagandas institucionais realizadas pelas próprias agências. A JIATF-S serve como exemplo nesse sentido, visto que a certeza de que as agências receberiam os devidos créditos por integrarem as ações resultava em maior incentivo à cooperação interagências.

Outra vantagem proporcionada por um Comando unificado é a possibilidade de convivência laboral diária em um centro integrado, permitindo a manutenção de relações pessoais, com o intuito de construir uma cultura organizacional comum, um senso mútuo de missão e a clareza de propósito. O próprio Manual de Operações Interagências do MD prevê a organização de um C² dedicado para operações interagências como uma forma de solucionar o problema de coordenação entre os órgãos.

Manter os agentes, civis e militares, em um único Centro tende a reduzir o tempo de avaliação da decisão das operações e a permitir a formação de uma massa crítica de experiência, uma verdadeira comunidade epistêmica em Inteligência marítima, auxiliando a consolidação o cenário de cooperação interagências no Brasil (POSADA, 2019).

Conforme Posada (2019) ressalta, a construção de um relacionamento interagências permite a conciliação dos diferentes sistemas, procedimentos, técnicas e táticas inerentes a cada instituição em um único elemento organizacional e tratar de forma holística os problemas a serem enfrentados.

A disponibilização de agentes de forma dedicada e contínua, no entanto, pode suscitar baixa adesão por parte das instituições, diante da necessidade de manter elementos

de ligação dedicados por um longo tempo, o que demanda uma tarefa de esclarecimento sobre as vantagens de integrar tal iniciativa.

A experiência da JIATF-S demonstra que, se, inicialmente, a cooperação interagências foi resultado dos esforços de cima para baixo (*top-down*), no longo prazo, o estabelecimento de pontos focais das agências integrantes na sede da JIATF-S foi determinante para construção de uma cultura de confiança, que se evidenciou no sucesso das operações conjuntas.

4.3.3 Atualização do arcabouço normativo da MB e implementação de uma doutrina comum

Com o objetivo de instituir um arranjo colaborativo em SEGMAR à semelhança da JIATF-S, é necessário criar um conjunto de regras e procedimentos que direcionem a atuação coletiva e compatibilizem os interesses de cada instituição com os objetivos da cooperação.

A MB, no encargo de instituição promotora da SEGMAR no Brasil, necessita atualizar seu arcabouço normativo, de modo a contemplar o cenário contemporâneo de crescentes ameaças transnacionais e a incorporação das novas atribuições, que extrapolam a defesa naval clássica e demandam colaboração estreita com outras agências governamentais.

Vários trabalhos consultados apontam para a necessidade da atualização da PMN²¹, em vigor desde 1994, e a implantação de uma Estratégia Nacional de Segurança Marítima, que abranja os propósitos e diretrizes em favor da proteção e preservação do Atlântico Sul. Verifica-se, portanto, uma lacuna no estabelecimento das diretrizes de mais alto nível na coordenação das ações de segurança marítima (VILARA, 2017).

A PMN tem potencial de embasar a cooperação em SEGMAR, constituindo importante instrumento para que os diversos setores e a sociedade reconheçam suas responsabilidades e a abrangência das atividades marítimas, além de servir como oportunidade para a designação formal da MB como promotora dos assuntos relacionados à proteção marítima no Brasil (CRUZ, 2022).

Constata-se, igualmente, a falta de doutrina que regulamente as relações da MB com outros órgãos federais e padronize os esforços colaborativos, à semelhança do que o

21 O Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021, instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a PMN, cujo documento ainda está em processo de revisão.

MD e o EB possuem²². O que existe seriam costumes, regras não escritas, em um contexto de atuação clássica da Marinha, que não contemplava as funções subsidiárias da Força Naval.

A elaboração de uma doutrina tem o objetivo de normatizar as relações de Comando, as necessidades de apoio e o fluxo de informações entre os níveis, orientando o grau de detalhamento entre a MB e outros órgãos e instituições governamentais, diante da ampla gama de ilícitos a serem fiscalizados (POSADA, 2019).

A elaboração de um verdadeiro manual interagências, no âmbito da MB, seria o passo inicial para a construção de uma doutrina comum, que direcionasse as relações no contexto do COMPAAz, por meio da padronização de metodologias, procedimentos, técnicas, processos e regras compatíveis com a natureza contemporânea da SEGMAR.

Nesse processo, a padronização de procedimentos doutrinários e terminologias é indispensável à construção e ao fortalecimento de uma identidade cultural interagências. A compreensão dos significados das terminologias pelos agentes que integram o arranjo colaborativo tem o objetivo de evitar falhas interpretativas ou que os conceitos adquiram diferente conotação ao longo do tempo (CRUZ, 2022).

Tais ações se coadunam com o que se verifica na JIATF-S, cujas normas foram compiladas em um único manual, fruto da prática e experimentação, assim como de amplo consenso entre as organizações, que é seguido por todos os servidores que integram a iniciativa.

4.3.2 Inteligência como a base do funcionamento da iniciativa

A Inteligência constitui o cerne do funcionamento da JIATF-S e deve configurar a base do arranjo institucional pensado neste trabalho. Conforme exposto, a transformação do COMPAAz em um Comando unificado deve convergir para a formação de uma verdadeira comunidade epistêmica em Inteligência marítima, congregando ampla gama de atores com atribuições na área, de modo a influir nos processos decisórios relacionados à SEGMAR.

22 MD e EB possuem documentos específicos que regulamentam as operações interagências, ainda que careçam de atualização. O do MD já foi mencionado por este trabalho, enquanto o do EB se denomina “Operações em ambiente interagências” (EB20-MC-10.201).

Concernente à JIATF-S, a prioridade da FT reside no intercâmbio e integração de dados, informação e conhecimentos de Inteligência. De acordo com o Oficial da MB destacado para integrar a iniciativa, a coordenação entre a JIATF-S e as agências é feita principalmente nos países de interesse por meio do recebimento diário de informes de Inteligência (CMA), indicando a movimentação de embarcações e aeronaves suspeitas. A partir daí, faz-se uma análise de risco daquelas com maior probabilidade de conterem drogas para, então, proceder-se com a interceptação (SILVEIRA, 2023).

Nesse contexto, os Oficiais de Ligação estrangeiros, com destaque para aqueles localizados nos países produtores de cocaína, são primordiais para o aumento da quantidade e da qualidade das informações disponíveis, conferindo celeridade e reduzindo a burocracia do trâmite entre os países.

Com base nessa rotina, a direção de inteligência da JIATF-S busca interagir com as agências participantes para obter informações de cunho mais estratégico, relacionadas, por exemplo, ao modus operandi dos transportadores de droga, auxiliando o trabalho de seleção de alvos e meios a serem rastreados (SILVEIRA, 2023).

Ressalta-se que o investimento em Inteligência foi essencial ao desenvolvimento da iniciativa, implicando em um salto de qualidade. A combinação de HUMINT, times de análises táticas e a variedade de equipamentos eletrônicos de Inteligência conferiu maior precisão aos trabalhos. A busca constante por recursos para o desenvolvimento de novas tecnologias que serão utilizadas nas próprias atividades da FT constitui um dos pilares da JIATF-S.

O caso da JIATF-S pode servir de inspiração para o aperfeiçoamento do COMPAAZ com foco na coleta, análise e disseminação de informações de Inteligência sobre o TM, amparado por tecnologias de vigilância e controle do espaço marítimo. Tais informações são vitais à antecipação de possíveis ameaças e a respaldarem, por exemplo, as fases de planejamento e execução das PATNAV.

Em complemento à atuação operacional de outras agências com atribuições diretamente afetas ao mar, no âmbito do COMPAAZ, destaca-se a natureza estratégica da Inteligência de Estado, na figura da ABIN, que busca conferir uma análise holística dos eventos.

Considerando o caso da JIATF-S e o modo como a iniciativa se estrutura com as agências integrantes, acredita-se que a ABIN possa contribuir com conhecimentos sobre a conjuntura dos países vizinhos e dos espaços fronteiriços por meio de suas aditâncias e do relacionamento com serviços de Inteligência externos.

Além disso, acredita-se que a Agência seja competente para fomentar um modelo AI interagências no contexto da SEGMAR, mediante a construção de uma mentalidade de Inteligência e da capacitação de analistas nesse campo de conhecimento.

O foco em Inteligência demanda a integração dos sistemas das instituições e órgãos participantes do arranjo colaborativo, sobretudo dentro da própria MB, que conta com uma diversidade de sistemas de C² e de Inteligência.

Essa integração, no âmbito da MB, é primordial à aglutinação dos conhecimentos, que se verificam nas OM, já que são fornecedoras de dados e informações operacionais mediante bancos de dados, e nos DN, uma vez que cada um deles tem competência para cooperar localmente com outras agências governamentais.

O alto fluxo de dados também requer tratamento adequado por meio de algoritmos ou Inteligência Artificial, de modo a alcançar a efetividade nas análises. Nesse sentido, a cadeia decisória deve estar capacitada para lidar, de modo oportuno, com a grande quantidade de eventos que o contexto contemporâneo da SEGMAR oferece (CRUZ, 2022).

A convivência dos agentes, em uma única estrutura, conforme apontado anteriormente, tende a potencializar a integração dos dados e informações coletadas de várias fontes e o desenvolvimento de algoritmos de processamento para subsidiar a evolução das soluções técnicas de apoio, que podem ser bastante demoradas e custosas. (POSADA, 2019).

4.3.7 Busca constante por investimentos

Diante das crescentes demandas no âmbito da SEGMAR, tanto a MB como os outros órgãos governamentais brasileiros que atuam na proteção marítima devem estar aptos a atender aos complexos desafios que se apresentam nos mares e oceanos.

No entanto, a manutenção da estrutura de monitoramento e controle da Amazônia Azul e das operações que ocorrem em alto mar é bastante onerosa, visto que demandam amplo emprego de recursos materiais e humanos da MB. Paralelamente, outras agências com atribuições complementares à da MB, como a PF, também carecem de meios e recursos para o enfrentamento às ameaças no domínio marítimo, especialmente quando se trata de um cenário de restrição orçamentária.

A escassez de recursos financeiros para a aquisição dos meios necessários e para o fortalecimento dos esforços operativos tendem a prejudicar o desenvolvimento das ações e a fomentar a competição das instituições pelos limitados recursos orçamentários disponíveis (CRUZ, 2022).

A análise do histórico da JIATF-S demonstra que a credibilidade adquirida pela FT permitiu que a iniciativa conseguisse angariar cada vez mais recursos e ativos governamentais. O prestígio e retornos recebidos pela atuação na JIATF-S incentivavam o financiamento da iniciativa com recursos das próprias agências integrantes por meio da cooperação em pesquisa e desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que as organizações cediam recursos à JIATF-S, elas fortaleciam suas posições institucionais, ao financiarem tecnologias e meios que seriam empregados por elas próprias no enfrentamento ao narcotráfico.

Esse é tipo de dinâmica que se vislumbra para o COMPAAz por meio da construção de profundo comprometimento das agências com a cooperação, que é resultado dos ganhos e prestígio auferidos, a ponto de parte de seus orçamentos serem dedicados à iniciativa.

O fortalecimento do COMPAAz, de modo a formar uma verdadeira comunidade epistêmica em Inteligência marítima, com alta capacidade de influência, pode contribuir para aumentar os investimentos em SEGMAR, em um cenário de restrição orçamentária.

Uma sugestão adicional apontada por Cruz (2022), para minimizar o cenário de escassez orçamentária, é a possibilidade de alteração do conteúdo da Lei nº 7.560/1986,²³ de forma a abarcar também as FA. Tratando-se do COMPAAz, um arranjo interagências, essa tarefa tende a ser menos árdua, já que a própria PF, beneficiária daquela lei, possui acordo de cooperação com o Comando.

23 Prevê o repasse de recursos do Fundo Nacional Antidrogas para a PF como resultado da alienação de bens apreendidos por aquela instituição

4.4 Conclusão parcial

Diante das dificuldades verificadas no cenário da cooperação interagências, este capítulo procurou apresentar as melhorias que poderiam ser aplicadas ao cenário da coordenação em SEGMAR no Brasil, com base na experiência da JIATF-S.

Buscou-se analisar o estágio atual do principal arranjo institucional na matéria, o COMPAAz, pertencente à estrutura da MB, e quais adequações seriam necessárias ao seu aperfeiçoamento. Muitas das soluções apresentadas para o COMPAAz já foram testadas e implementadas pela JIATF-S com relativo sucesso.

Embora a JIATF-S se apoie amplamente nos dados e informações provenientes do exterior, sobretudo de Estados produtores de cocaína e de países que funcionam como rotas de trânsito de drogas, preferiu-se não focar na vertente internacional nesta análise, considerando a necessidade de primeiramente fortalecer o cenário interno de cooperação interagências para depois concentrar-se na consolidação das parcerias no exterior.

As sugestões apresentadas para o aprimoramento do COMPAAz estão intimamente interligadas: uma é condição necessária para que outra ocorra. Por exemplo, para que haja o fortalecimento da CSM no País, é essencial a atualização do arcabouço doutrinário da MB, de forma a originar uma doutrina comum de cooperação interagências em SEGMAR, que envolva o fortalecimento da AI e a conformação de uma comunidade de SEGMAR.

A JIATF-S revela que a Inteligência é essencial para esse tipo de iniciativa. Por isso, a necessidade da formação de uma verdadeira comunidade de Inteligência marítima, com a inclusão das organizações envolvidas direta e indiretamente com o tema, a fim de fornecer uma consciência situacional abrangente do entorno estratégico brasileiro.

Nesse contexto, a MB constitui elemento essencial no processo, ao abrigar o COMPAAz e ser considerada por este e outros estudos como a instituição protagonista da promoção da SEGMAR no País. É imprescindível, portanto, a adequação da estrutura e normativos da Força Naval ao contexto contemporâneo da SEGMAR, caracterizado por crescentes ameaças de cunho transnacional, para a construção de uma governança marítima e a consolidação do arranjo colaborativo na figura do COMPAAz.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou empreender um exercício criativo de um modelo de governança de segurança marítima, com base na construção de um arranjo institucional colaborativo, que congregasse uma gama de instituições envolvidas na temática da SEGMAR no Brasil. Nessa estrutura, a MB, como Autoridade Marítima, teria a função de protagonista do processo.

Ao pesquisar o histórico da MB, verificou-se que a perspectiva interagências figura nas atividades da Força Naval há, pelo menos, 60 anos, com a criação do Serviço de Patrulha Costeira. Esse movimento de aproximação de outros órgãos e instituições têm se intensificado ao longo dos anos, com a mudança da percepção mundial sobre o conceito de ameaça, sobretudo após os ataques de 11 de setembro de 2001.

Especialmente a partir desse episódio, a sociedade internacional percebeu que os perigos que assolam os países não se limitam às ameaças representadas por seus próprios pares, mas envolvem cada vez mais atores não estatais, cujas atividades possuem alcance transnacional, sobretudo quando ocorrem no domínio marítimo.

A adaptação à natureza contemporânea da SEGMAR exige uma capacidade abrangente de enfrentamento aos desafios no mar. Nesse sentido, a criação do COMPAAZ, no seio da MB, tem o objetivo de congregar os esforços interagências de proteção do Atlântico Sul. Ao atuar em âmbito nacional, articulado com as estruturas regionais e locais da MB, bem como com os órgãos federais envolvidos no tema, o COMPAAZ preconiza, ainda que de maneira incipiente, um modelo de trabalho coordenado cujo intuito é aperfeiçoar a capacidade de resposta a desafios crescentes no ambiente marítimo.

Associado aos esforços repressivos, é necessária uma ampla capacidade preventiva por parte dos Estados, um verdadeiro exercício de antecipação alcançável por meio de coleta de dados de múltiplas fontes e posterior disseminação aos atores envolvidos na promoção da SEGMAR, que contemple o binômio Inteligência-cooperação, unindo diversas instâncias estatais em uma atuação coordenada e colaborativa.

Essa resposta estatal preventiva e repressiva, que requer uma coordenação entre vários níveis e atores, esbarra na dificuldade de fazer os órgãos cooperarem, especialmente quando se trata de Inteligência.

Nesse contexto, o modelo de governança da JIATF-S emerge como um *benchmarking* bem-sucedido de cooperação interagências, conforme os seus resultados alcançados revelam. Ao corrigir as falhas das iniciativas anteriores, a JIATF-S tornou-se um *case* de sucesso, cujos elementos podem ser aplicáveis, em maior ou menor medida, ao contexto brasileiro, particularmente ao COMPAAz.

O histórico mundial dos arranjos colaborativos interagências evidencia que os incentivos envolvidos na cooperação não dizem respeito a tratados formais ou a uma determinação dos escalões superiores, um esforço *top-down*, mas envolve práticas, contatos e experiências multidisciplinares diárias, especialmente nos níveis tático e operacional.

Inspirar-se em uma iniciativa alheia à realidade brasileira não significa introduzir elementos de forma acrítica, sem refletir se eles se adequam à conjuntura nacional. Refere-se à disposição de experimentar novos modelos de governança e coordenação em SEGMAR, que incluem avanços e recuos e constante experimentação, como o caso da JIATF-S demonstra.

A JIATF-S fornece um norte dos elementos básicos indispensáveis à consecução de uma verdadeira cooperação interagências: poder de agência conferido por autoridade superior e propósito comum manifestado por todos os atores envolvidos na iniciativa. Acredita-se que o COMPAAz ainda careça desses dois requisitos, cuja lacuna poderia ser solucionada pela transformação da estrutura em um Comando Único, conforme proposto neste trabalho.

A promoção da segurança marítima é um grande desafio interagências, que requer a coordenação da maior quantidade possível de atores envolvidos na área, por meio de diretrizes unificadas, compartilhamento de dados e informações e a realização de operações comuns, sobretudo entre civis e militares, formando uma verdadeira comunidade de Segurança e Inteligência marítima.

No âmbito da JIATF-S, investimentos em Inteligência foram a inovação capaz de garantir a continuidade dos trabalhos em um cenário de restrição orçamentária, constituindo atualmente o cerne dos trabalhos. A experiência da FT evidencia que o aprimoramento da consciência situacional, sobretudo a marítima, ocorre com a integração das capacidades específicas de cada órgão mediante o compartilhamento de dados, informações e sistemas.

Nesse contexto, além de radares, sensores e sistemas tecnológicos de coleta e processamento de informações, destaca-se a capacidade de a Inteligência de Estado, com seu viés estratégico, contribuir com o provimento de respostas holísticas ao cenário da SEGMAR. Essas respostas envolvem ampla compreensão do que se sucede nos ambientes além-mar, mormente em espaços fronteiriços e em países vizinhos, que compõem o entorno estratégico brasileiro.

Concomitantemente, é necessário aprimorar a capacidade técnica para o enfrentamento aos complexos desafios em SEGMAR, o que abarca, necessariamente, a construção de um robusto arcabouço normativo na MB, que preveja ameaças contemporâneas, como ataques cibernéticos, e inclua uma doutrina interagências, bem como uma Estratégia Marítima Nacional decorrente. Esse processo deve ser fruto de um debate amplo, que abranja todos aqueles interessados em manter a boa ordem no mar.

Esse esforço nacional abrange a promoção de uma mentalidade marítima nacional, requerendo um grande trabalho de sensibilização e comunicação estratégica com a sociedade. Após longos períodos sem conflitos, a sociedade brasileira carece de uma percepção apurada sobre as ameaças reinantes no espaço marítimo nacional, em virtude das potencialidades e riquezas existentes pela região.

A evolução e abrangência do conceito de segurança impõe a participação de uma rede de atores interessados na manutenção da boa ordem, que se consubstancie em uma cooperação multinacional, inclusive com a participação de empresas privadas. O Manual de Operações Interagências do MD, por exemplo, prevê essa realidade, ao incluir entidades privadas no conceito de agência.

Entretanto, não há um consenso sobre a inclusão de organizações privadas no enfrentamento às ameaças no campo da SEGMAR. Se há dificuldades de alcançar esse consenso no campo doméstico, a questão adquire maiores proporções quando se trata do domínio internacional, um ambiente onde ainda não se encontrou nem a concordância sobre o termo segurança marítima e o que ele realmente significa.

Em uma arena sujeita a inúmeras discordâncias, buscar uma concertação interna, que congregue diferentes atores governamentais em direção a um mesmo objetivo, a proteção do Atlântico Sul, é condição indispensável para que o Estado brasileiro se posicione de maneira coerente no cenário mundial da SEGMAR. Nesse sentido, este estudo infere que,

para o Brasil cooperar de modo efetivo e estruturado no cenário regional e internacional, é necessário que, antes, haja uma coordenação de rumos internamente.

O aprimoramento da capacidade de resposta aos desafios da SEGMAR não significa relegar a segundo plano a função clássica do MB, qual seja a de Defesa Naval. Diante do aumento do espectro do conflito entre as grandes potências, com o ressurgimento das disputas pela hegemonia global e das competições por recursos minerais e naturais, o Brasil não pode prescindir do exercício de afirmação da sua soberania e da sua capacidade dissuasória.

Nesse ambiente internacional cada vez mais conflituoso tanto para as atribuições clássicas como para as funções contemporâneas da MB, o desafio consiste em a Força Naval conseguir conciliar adequadamente ambos os papéis por meio da adoção de uma abordagem de SEGMAR com escopo ampliado, sob uma perspectiva de Defesa Marítima de amplo espectro.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, L.S. Considerações sobre a relação entre a Inteligência e seus usuários. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 5, out, 2009.
- ALMEIDA, T.M.T. de. *Operações Interagências no combate ao narcotráfico: Contribuições possíveis da Marinha do Brasil no cenário nacional*. 2018. 54 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Navais) – Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2018.
- BARBOSA, J.B. Rio de Janeiro, Brasil, 17 ago. 2022. Entrevista concedida a Adriano Pires da Cruz.
- BARBOSA, J.B.; ALMEIDA JUNIOR, L.C. de. *Comando de Operação Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz)*. Rio de Janeiro, s.d. Apresentação.
- BARNES, J. BALDINO, D. A network maritime security approach to intelligence sharing in the IOR. *Journal of the Indian Ocean Region*, Perth, v. 14, n. 3, p. 315–330, 2018.
- BEIRÃO, A. P. “Segurança no Mar”: que segurança? In: _____.; PEREIRA, A.C.A. (Org.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2014. p. 127-166.
- _____. Uma proposta de delimitação da segurança marítima no Atlântico Sul. In: ALMEIDA, F.E.A. de; MOREIRA, W.S. de. (Org.). *Estudos Marítimos: visões e abordagens*. São Paulo: Humanitas, 2019. p. 153-176. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/355168967>>. Acesso em: 01 jul. 2023.
- BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. *Atividade de Inteligência no Brasil (1999-2003)*. v. 3. Brasília, DF: Out. 2020a. 104 p.
- _____. Decreto nº 64.063, de 5 fevereiro de 1969. Regulamenta a Lei nº 2.419, de 10 de fevereiro de 1955, que Institui a Patrulha Costeira. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 6 fev. 1969. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64063-5-fevereiro-1969405599-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- _____. Decreto nº 1.265, de 11 outubro de 1994. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 13 out.1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- _____. Decreto nº 3.897, de 24 agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 27 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 25 jul. 2023.

_____. Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004a. Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 7 jul. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5129.htm>. Acesso em: 25 jul. 2023.

_____. Decreto nº 5.417, de 13 de abril de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 14 abr. 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm#art6>. Acesso em: 26 jul. 2023.

_____. Decreto nº 7.803, de 13 de setembro de 2012. Altera o Decreto no 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 17 out. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7803.htm>. Acesso em: 26 jul. 2023.

_____. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016a. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm>. Acesso em: 13 fev. 2023.

_____. Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a Política Marítima Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 22 jan. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10607.htm>. Acesso em: 25 jul. 2023.

_____. Doutrina Militar de Defesa (MD51-M-04). 2. ed. Brasília: Defesa, Ministério da Defesa. Estado-Maior de Defesa, 2007a.

_____. Lei nº 2.419, de 10 fevereiro de 1955. Institui a Patrulha Costeira e dá outras providências. Diário Oficial da [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 17 dez. 1955. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l2419.htm>. Acesso em: 25 jul. 2023.

_____. Lei nº 9.537, de 11 dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 12 dez. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9537.htm>. Acesso em: 25 jul. 2023.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial [da] República

Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 10 jun. 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm>. Acesso em: 25 jul. 2023.

_____. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília: DF, 8 dez. 1999b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm>. Acesso em: 13 fev. 2023.

_____. Ministério da Defesa - MD. Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01). 5. ed. Brasília: DF, 2015. 288 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

_____. Ministério da Defesa - MD. Doutrina Militar de Defesa (MD51-GM-04). Brasília, 2007b. 47p. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/135/1/MD51_M04.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

_____. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, DF, 2016b. Versão sob apreciação do Congresso Nacional. Lei Complementar n.97/1999, art. 9º, § 3º. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro_branco_de_defesa_nacional_minua.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

_____. Operações Interagências (MD33-M-12). 2. ed. Brasília, 2017. 72 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/publicacoes>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

_____. Política Nacional de Defesa Estratégia Nacional de Defesa (PND/END 2020). Brasília, 2020b. 80 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BUEGER, C. What is Maritime Security? *Marine Policy*, v. 53, p. 159-164, 2015. Disponível em: <http://bueger.info/wp-content/uploads/2014/12/Bueger-2014-What-is-Maritime-Security-final.pdf>. Acesso em: Acesso em: 07 de mar. De 2021

_____.; EDMUNDS, T. Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies. *International Affairs*. Oxford: Oxford University Press, v. 93, n. 6, p. 1293-1311, nov. 2017. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ia/article/93/6/1293/411110>>. Acesso em: 21 abr. 2022.

_____.; EDMUNDS, T. Blue crime: conceptualising transnational organised crime at sea. *Marine Policy: the international journal of ocean affairs*. Cardiff, UK, v. 119, set. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104067>>. Acesso em: 7 maio 2022.

_____.; EDMUNDS, T. RYAN, B.J. Maritime security: the uncharted politics of the global sea. *International Affairs*, Oxford: Oxford University Press, v. 95, n. 5, pp. 971-978, 2020. Disponível em: <<https://doi: 10.1093/ia/iiz145>>. Acesso em: 7 maio 2022.

_____.; KAPALIDIS, C. Policy forum: the future of maritime security. *International Affairs*, Londres: Chatham House, 2017. Disponível em: < <https://medium.com/international-affairs-blog/policy-forum-the-future-of-maritimesecurity-8d38a4073c47> >. Acesso em: 23 jul. 2023.

CARVALHAES, A.L.T. *Joint Interamerican Task Force – South: uma aplicação prática da Teoria de Sistemas?* 2017. 54 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Navais) – Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS). Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.

CASAES JÚNIOR, A.C. *Defesa Nacional e Inteligência Militar*. In: SANTOS, A. R. do. et al. Quarta Parte - Defesa Nacional e Inteligência Militar. s.d. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/comissoes/ccai/07-quarta%20parte.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

CEPIK, M. *Inteligência: conceitos, política e estratégia*. Clipping CACD ABIN OFCHAN. s.d. Disponível em: <<https://clippingcacd.com.br/uploads/texto-cepik-semana1-2.0.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

_____. *Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização*. 2001. 310 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

CERÁVOLO, T.M.S. *A integração da Atividade de Inteligência nas Operações Interagências do Brasil contemporâneo*. 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

COMANDO DA MARINHA – CM. Portaria nº 37/MB/MD, de 21 fev. 2022. Estabelece a estrutura da Autoridade Marítima e delega competências aos Titulares dos Órgãos de Direção Geral, de Direção Setorial e de outras Organizações Militares [...]. Brasília, 2022.

_____. Portaria nº 350/MB/MD, de 23 nov. 2021. Altera a denominação do Centro Integrado de Segurança Marítima, o posto do titular da OM e dá outras providências. Brasília, 2021.

COMANDO DE OPERAÇÕES NAVAIS – COMOPNAV. Portaria nº 116/ComOpNav, de 22 jul. 2022. Aprova o Regulamento do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul. Rio de Janeiro, 2022.

_____. *Segurança Marítima (COMOPNAVINST 31-22A)*. Rio de Janeiro, 2020.

COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES – COTER. *Manual de Campanha Operações Interagências (EB70-MC-10.248)*. 2. ed. Brasília, 2020.

COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES – COTER. Manual de Campanha A Força Terrestre na Defesa do Litoral (EB70-MC-10.253). Edição experimental. Brasília, 2022.

CRUZ, A.P. da. *Em busca da segurança marítima: a Marinha do Brasil e as operações interagências na repressão ao narcotráfico nas águas jurisdicionais brasileiras*. 2022. 188 f. Tese (Doutorado em Ciências Navais) – Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM). Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

DUARTE, E. Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic., *Journal of the Indian Ocean Region*, vol. 12, n.1, 97-111, 2015.

DUARTE, E.; BARROS, M. C. De (ed.). *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*. Palgrave Macmillan, Switzerland: 10 January 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/978-3-030-05273-7>>. Acesso em: 14 jul 2023.

ESTADO-MAIOR DA ARMADA – EMA. Doutrina Militar Naval (EMA-305). Brasília, 2017. 144 p.

FERREIRA, G. Perspectivas e desafios para o trabalho integrado em Centros de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n. 16, out, 2021.

FRANÇA, J.L.; VASCONCELLOS, A.C. de. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

FIGUEIREDO, E. L. de; MONTEIRO, A. A. D. O papel do Brasil na segurança marítima no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 25-62, jul./dez. 2015.

FLYNN, C.R.; SLICK, S. *The State of Civil-Military Relations*. [Entrevista concedida a] Michael P. Noonan. Foreign Policy Research Institute. Disponível em: <<https://www.fpri.org/article/2019/11/roundtable-the-state-of-civil-intelligence-relations/>>. Acesso em: 14 jul 2023.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*, 4ª ed. Niterói: Impetus, 2016.

GONÇALVES, T.; CORBELLINI, M. (2014). A Estratégia marítima brasileira contemporânea para o Atlântico Sul. *Estudos do CEPE*, n. 40, p. 249-277, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.17058/cepe.v0i40.5113>>. Acesso em: 14 jul 2023.

GERMOND, B. The geopolitical dimension of maritime security. *Marine Policy*, Elsevier, Vol. 54, p. 137-142, 2015.

HAAS, P. M. Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46, n. 1, pp. 1-35, Winter, 1992.

HEINE FILHO, P.A.B. *Segurança marítima: contribuições positivas do estudo da evolução deste conceito para aplicação pelo Brasil no Atlântico Sul*. 2019. 66 f. Monografia – Curso de

Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2019.

HERMAN, M. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge University Press: 1996. 414 f.

HUNTINGTON, S.P. *The soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: The Belknap Press, Harvard University Press, 1967. 534 f.

JUBÉ, A.; EXMAN, F. Presença da China na região exige prudência e atenção, diz comandante da Marinha. *Valor Econômico*, Brasília, 9 jun. 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/06/09/presenca-da-china-na-regiao-exige-prudencia-e-atencao-diz-comandante-da-marinha.ghtml>>. Acesso em: 9 jun. 2023.

LAMPERT, J. A. A. de; COSTA, E. *Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul. A importância estratégica e o aprimoramento*. Marinha do Brasil, s.d. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/sisgaaz-protexao-e-monitoramento-das-aguas-jurisdicionais-brasileiras>>. Acesso em: 6 fev. 2023.

LIMA, M.R.S. de. *et al. Atlas da política brasileira de defesa*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

LOWENTHAL, M. M. *Intelligence: From Secrets to Policy*. 4 ed. Washington, DC: CQ Press, 2009.

LUNDQUIST, E. H. Successful Cooperation and Collaboration Come from the Power of Partnerships. *Coast Guard OUTLOOK 2020-2021 Edition*. February, 2021. Disponível em: <<https://www.defensemecianetwork.com/stories/successful-cooperation-and-collaboration-come-from-the-power-of-partnerships-coast-guard-outlook-2020-2021-protecting-us-and-partner-nations-from-illicit-drugs/>>.

MAHAN, Alfred Thayer. *The influence of sea power upon history, 1660-1783*. New York: Dover Publications, Inc., 2016.

MALAFAIA, G.L. *Operação Interagências: um novo conceito de operações para o CISMAR*. 2019. 69 f. Monografia – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2019.

MARINHA DO BRASIL - MB. Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). Brasília, 2020a. 88 p. Disponível em: < <https://www.marinha.mil.br/pem2040> >. Acesso em 06 fev. 2023.

_____. Marinha ativa o Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul. 15 dez. 2021. Disponível: < <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-ativa-o-comando-de-operacoes-maritimas-e-protexao-da-amazonia-azul-0> >. Acesso em: 06 fev. 2023.

MATTOS, B.R.B.; MATOS, F.E.L. de. Segurança regional, comunidades epistêmicas e cooperação no Atlântico Sul: o caso das Ilhas Falkland/Malvinas em perspectiva comparada. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 89 – 114, jul./dez. 2015.

MCLAY, J.M. *Joint Interagency Task Forces; the right model to combat Transnational Organized Crime?* 2015. 26 f. Paper (Department of Military Operations) - Naval War College, Newport, 2015.

MUNSING, E.; LAMB, C.J. Joint Interagency Task Force – South: The Best Known, Least Understood Interagency Success. *Strategic Perspective*, Washington, n. 5 Press, 117p., 2011.

NASCIMENTO, M. S. O. do; FIALHO, I. A atividade de inteligência no Ministério da Defesa: uma proposta de reforma. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra (ESG), v. 4, n. 1, p. 17-43, jan./jul. 2018. Disponível: <<https://doi.org/10.26792/rbed.v4n1.2017.72926>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

OLIVEIRA, M.; NONATO, E. Inteligência: em busca da singularidade. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: Abin, n. 10, p. 41-50, dez. 2015.

PIECADE, J. Segurança Marítima e os estudos de segurança: revisão da literatura. *Relações Internacionais*. Mar. 2018, pp. 11-24. Disponível em: <<https://doi.org/10.23906/ri2018.57a02>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

POPE, R.S. Interagency Task Forces: The Right Tools for the Job. *Strategic Studies Quarterly*. Air University Press, vol. 5, n. 2, Summer 2011. p. 113-152. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/10.2307/26270560>>.

RODRIGUES, B.S. A Amazônia Azul sob a perspectiva da economia política do mar. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 783-806, set./dez. 2021.

SHULSKY, A.N.; SCHMITT, G. J. *Silent Warfare: understanding the world of intelligence*. 3 ed. Washington: Potomac Books, Inc., 2002.

SILVA, A.A.I. da. *Estratégia de Segurança Marítima para o Brasil no Atlântico Sul*. 2017. 49 f. Monografia – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2017.

SILVA, A.R.A. de. O Atlântico Sul na perspectiva da segurança e da defesa. In: NASSER, R.M.; MORAES, R.F. de. (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. p. 199-213

SILVA, W.P. da; SANTOS, W. L. de P. *A segurança marítima na Amazônia Azul e o comércio exterior: destaque para a relação institucional entre Receita Federal do Brasil e Marinha do Brasil*. 2022. 21 f. Trabalho de conclusão de curso – Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED). Escola Superior de Defesa, Brasília, 2022.

SILVA, E.P. da. *O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz): Impactos na Doutrina e Estrutura de Comando e Controle nas Atividades de Emprego Limitado da Força*

da Marinha do Brasil. 2019. 96 f. Tese (Doutorado em Ciências Navais) – Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM). Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019.

SILVEIRA, C.Q. JIATF-S (Tese C-PEM). Mensagem recebida por <<https://mail.google.com/mail/u/0/#search/QUIN/CIlgCHrkVVWtqdxTxqNxxGzBzPjtSFkxQLvFfnPhhgMcqztjWZJXKNWGBMRdWscbkvtMwjzkPFL>> em 31 mar. 2023.

SOTO, A. A. Maritime Information-Sharing Strategy: A Realistic Approach for the American Continent and the Caribbean. *Naval War College Review*, vol. 63, n. 3, Summer 2010.

TALLIS, J. *The case for maritime security in an era of great power competition*. Center of International Maritime Security, 2019. Disponível em: <cimsec.org/the-case-for-maritime-security-in-an-era-of-great-power-competition/40586>. Acesso em: 17 jun. 2023.

TAYLOR, R. W.; RUSSELL, A. L. The failure of police fusion centers and the concept of a national intelligence sharing plan, *Police Practice and Research: An International Journal*, v. 13, n.2, Abr. 2012, p. 184-200, Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15614263.2011.581448>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

THE UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. Joint Publication 3-08. Interorganizational Cooperation. 12 Oct. 2016. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_08.pdf?ver=CqudGqyJFga9GaACVxgaDQ%3D%3D>.

THE UNITED STATES. United States Government Accountability Office (GAO). Report to Congressional Requesters. Drug Control. Certain DOD and DHS Joint Task Forces Should Enhance Their Performance Measures to Better Assess Counterdrug Activities. GAO-19-441. July, 2019a. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/gao-19-441.pdf>>.

THE UNITED STATES. Joint Guide for Interagency Doctrine. Supplement to Joint Publication 3-08. Interorganizational Cooperation Appendices. 4 Nov. 2019b. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Interorganizational_Documents/jg_ia.pdf?ver=2020-02-03-151039-500>.

TILL, G. *Sea Power: a guide for the 21st century*. London: Routledge, 2018.

VILARA, M.M. *Segurança Marítima: O uso da Consciência Situacional Marítima nas atividades de Patrulha Naval no combate às novas ameaças*. 2017. 76 f. Tese (Doutorado em Ciências Navais) – Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM). Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.

VILELA, E.S. *Amazônia Azul: a estratégia da Marinha do Brasil para a segurança marítima*. Trabalho de conclusão de curso – Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020.

YEATMAN, R.M. *JIATF-South: Blueprint for Success*. JFQ Forum, v. 42, n. 3, 2006, p. 26-27.

GLOSSÁRIO

Agência: organização, instituição ou entidade, fundamentada em leis e/ou normativos, que possui competências específicas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, pública ou privada, nacional ou internacional.

Aprendizado de máquina (*machine learning*): método automatizado de construção de modelos analíticos.

Arranjo institucional: conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma como os atores e interesses se coordenam na implementação de determinada política.

Atlântico Sul: região delimitada geoestrategicamente ao Norte pelo paralelo 16N; ao Sul pelo Continente Antártico; a Leste pelo litoral africano e a Oeste pela América do Sul.

ÁTRIA: sistema criptográfico desenvolvido pelo Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV), da MB, com o objetivo de ser utilizado por todas as organizações e entidades, militares ou civis, envolvidas nas atividades de acompanhamento e controle de tráfego marítimo da Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS). O sistema permite, por exemplo, decifrar e assinar arquivos eletrônicos de qualquer extensão, garantindo a autenticidade e inviolabilidade dos dados.

Benchmarking: estratégia que busca otimizar o desempenho de uma empresa a partir da análise das melhores práticas do mercado em que ela está inserida. Por meio da comparação com as concorrentes e outras empresas de destaque, a organização pode utilizar-se de cases e táticas como referência na gestão.

Comando e Controle: ciência e arte que trata do funcionamento de uma cadeia de comando e envolve três componentes imprescindíveis e interdependentes: a autoridade, legitimamente investida, da qual emanam as decisões que materializam o exercício do comando e para a qual fluem as informações necessárias ao exercício do controle; o processo decisório, baseado no arcabouço doutrinário, que permite a formulação de ordens e estabelece o fluxo de informações necessário ao seu cumprimento; e a estrutura, que inclui pessoal, instalações, equipamentos e tecnologias necessários ao exercício da atividade de comando e controle.

Comando de Operações Navais: órgão responsável pela preparação e emprego das Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais na realização de Operações Militares e pelo Controle Naval do Tráfego Marítimo na área marítima de responsabilidade do Brasil, com a missão de contribuir para a defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à Política Externa.

Comunidade epistêmica: rede de profissionais com reconhecida experiência e autoridade em determinado campo de conhecimento e que possui capacidade de influenciar o campo político. Essa comunidade é composta por profissionais de diversas áreas de atuação, que compartilham valores, práticas e propósitos comuns.

Defesa Marítima de Amplo Espectro: composta pela Defesa Naval, que se encarrega das ameaças estatais clássicas, e pela Segurança Marítima.

Economia azul: refere-se ao uso sustentável dos recursos oceânicos para o crescimento econômico, reunindo uma gama de setores econômicos e relaciona-se a políticas que determinam a sustentabilidade do uso dos recursos oceânicos.

Efetividade: capacidade de manter a eficácia ao longo do tempo.

Eficácia: obtenção do efeito desejado.

Eficiência: capacidade de produzir o efeito desejado com racionalidade de meios. Grau de perfeição obtido na produção de um resultado.

Estratégia Nacional de Inteligência: documento de orientação estratégica, decorrente da Política Nacional de Inteligência, que consolida conceitos e identifica os principais desafios para a AI, de modo que o Brasil possa se antecipar às ameaças e desfrutar das oportunidades nos cenários nacional e internacional.

Governança: maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, que contempla o estabelecimento de regras e normas comuns. É um processo contínuo de acomodação de interesses conflitantes e realização de ações cooperativas.

Ilícito Transnacional: infração legal grave cometida por organização criminosa, que contenha as seguintes condições: a) em mais de um Estado; b) em um Estado, mas parte substancial da preparação, planejamento, direção e controle ocorre em outro Estado; c) em um Estado, mas envolve a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou d) em um Estado, mas produz grandes efeitos em outro Estado.

Inteligência de Defesa: desenvolvida no interesse da Defesa, voltada para a produção de conhecimentos necessários à formulação e à condução do Planejamento Político-Estratégico de Defesa.

Inteligência Estratégica: necessária à formulação das políticas de Estado, sobretudo a externa, e dos planos militares. Ela se orienta a temas; como segurança nacional e a conduta de operações militares.

Inteligência Militar: atividade de natureza técnico-militar, especializada e permanente, que visa produzir conhecimentos de interesse dos comandantes e de seus Estados-Maiores, bem como proteger os conhecimentos sensíveis sobre a tropas amigas, impedindo seu acesso pela Inteligência adversa

Inteligência Operacional: atividade militar especializada permanentemente exercida, com a finalidade de produzir e salvaguardar conhecimentos destinados a planejar, conduzir e sustentar operações militares das Forças Armadas, no interesse da Defesa Nacional;

Inteligência Tática: vincula-se ao planejamento e à condução de operações táticas. A terceira refere-se à Inteligência operacional, que compreende o planejamento e condução de campanhas e operações militares direcionadas a objetivos estratégicos.

Nível Estratégico: responsável pela transformação das orientações políticas em ações estratégicas. Concentra-se na produção e salvaguarda dos conhecimentos requeridos para a formulação de avaliações estratégicas, que consubstanciarão as políticas e planos no mais alto nível, a exemplo da Política Nacional de Defesa.

Nível Operacional: objetiva a produção e salvaguarda de informações e conhecimentos necessários ao planejamento, condução e sustentação de operações militares, de modo a alcançar objetivos estratégicos no âmbito de responsabilidade de um Comando Operacional ativado.

Nível Político: responsável pela definição dos objetivos políticos e dos parâmetros para o desenvolvimento de ações estratégicas.

Nível Tático: produz e salvaguarda informações e conhecimentos limitados, de curto alcance no tempo e direcionados às necessidades imediatas do comandante tático, como o planejamento e a condução de operações de combate. Responsável pelo emprego de frações de forças militares, organizadas, para conquistar objetivos operacionais ou para cumprir missões específicas.

Operações Ágata: operações militares de larga escala, episódicas, de caráter repressivo, coordenadas pelo Ministério da Defesa e executadas na modalidade interagências. São operações baseadas em ações ostensivas de bloqueio e patrulhamento.

Operação conjunta: operação conjunta que envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, com propósitos interdependentes ou complementares, mediante a constituição de um Comando Conjunto.

Operação de Inteligência: conjunto de ações de busca, com o emprego de técnicas operacionais e meios especializados, planejado e executado com vistas à obtenção de dados

de interesse dos trabalhos desenvolvidos pela atividade de inteligência, visando ao atendimento de seus usuários.

Operação Interagências: operação resultante da interação das Forças Armadas com outras Agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos.

Ordem executiva: declaração oficial do Presidente da República dos Estados Unidos da América sobre como as agências federais devem usar seus recursos. Não necessita de aprovação do Congresso para entrar em vigor.

Poder Marítimo: projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de uma Nação para a utilização do mar e das águas interiores, seja como instrumento de ação política e militar, seja como fator de desenvolvimento econômico e social, com o objetivo de conquistar e manter os objetivos nacionais.

Poder Nacional: capacidade de a Nação alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica.

Poder Naval: parte integrante do Poder Marítimo capacitada a atuar militarmente no mar, em águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente. Compreende as Forças Navais, incluídos os meios navais, aeronavais próprios e de fuzileiros navais, suas bases e posições de apoio e suas estruturas de comando e controle, logísticas e administrativas, bem como os meios adjudicados pelos poderes militares terrestre e aeroespacial, e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão da Marinha e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade naval.

Política Nacional de Inteligência: fixada pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, a PNI constitui o documento de mais alto nível de orientação estratégica da Inteligência de Estado no Brasil, definindo os parâmetros e limites da atividade.

Programa de Proteção Integrada de Fronteiras: programa do governo federal, instituído em 2016, com o objetivo de fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão aos delitos transfronteiriços.

Securitização: processo de politização extrema de uma questão de segurança, que passa a ser vista como uma ameaça direta à sobrevivência do Estado, requerendo-se a adoção de medidas emergenciais e extraordinárias.

Sistema de Inteligência da Marinha: reúne os órgãos de Inteligência da MB, com o objetivo de assessorar, nos processos de tomada de decisão, o Comandante da Marinha, o Chefe do Estado-Maior da Armada, o Almirantado e, subsidiariamente, os Titulares de OM.

Situação de não guerra: situação em que o Poder Militar é empregado sem resultar em ações de efetivo combate, exceto em circunstâncias especiais, quando o poder de combate é usado de forma limitada, em situações de normalidade. Envolve a garantia dos poderes constitucionais; garantia da lei e da ordem; atribuições subsidiárias; prevenção e combate ao terrorismo; ações sob a égide de organismos internacionais; emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise; outros empregos de não-guerra.

ANEXO - Ilustrações e Tabelas



Figura 1 - Amazônia Azul

Fonte: Escotismo Azul (<https://escotismoazul.org/2022/o-que-e-amazonia-azul/>)

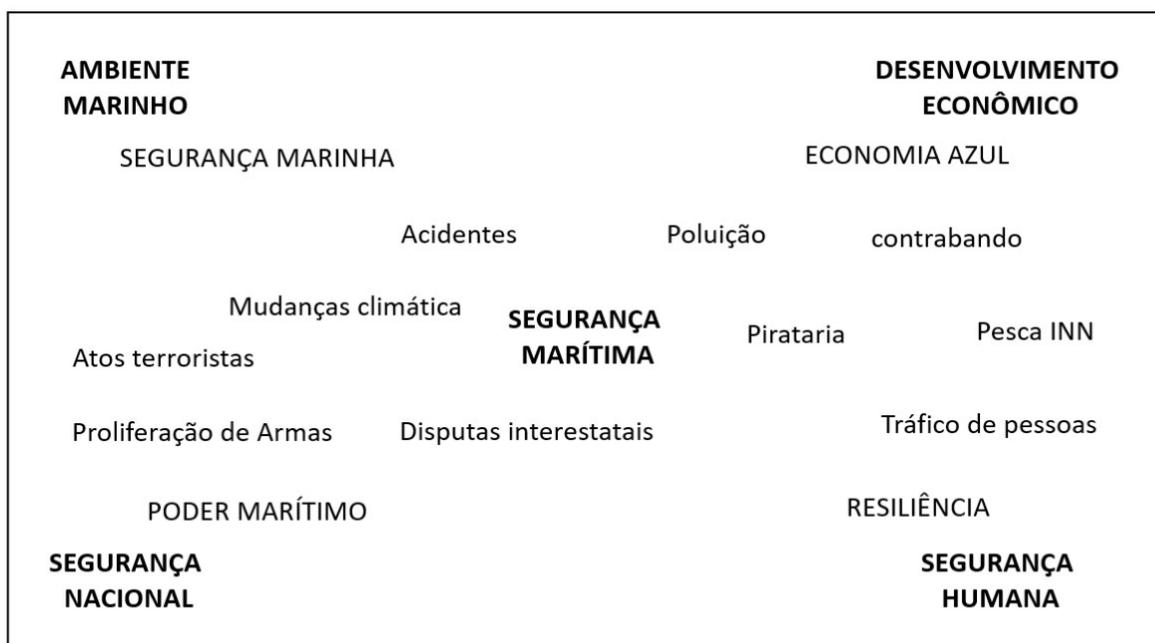


Figura 2 - Dimensões da Segurança Marítima

Fonte: BUERGER, 2015. Tradução de: CRUZ, 2022



Figura 3 - Subdivisão de segurança marítima no Brasil

Fonte: CRUZ, 2022

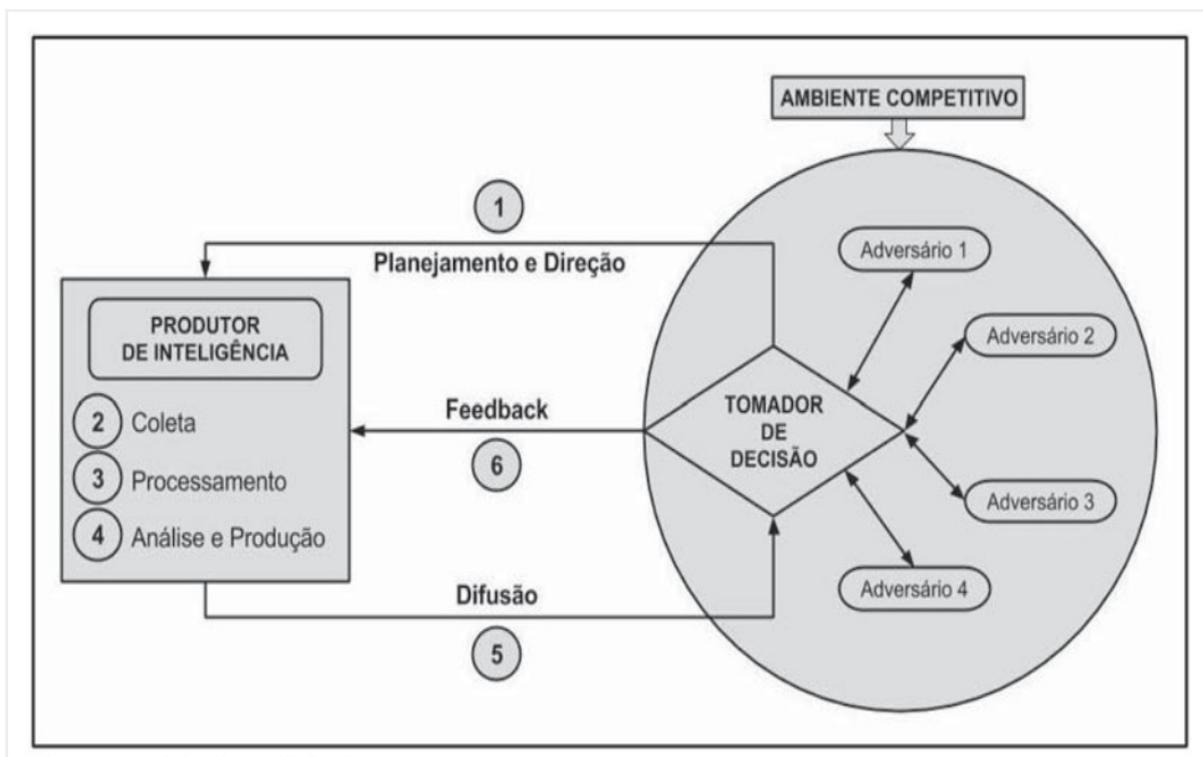


Figura 4 - Ciclo de Inteligência

Fonte: OLIVEIRA; NONATO, 2015

TABELA 1

Ameaças no ambiente estratégico brasileiro (interno e externo)

AMEAÇAS	
PEM 2040	<ul style="list-style-type: none"> • pirataria; • pesca ilegal; • acessos ilegais a conhecimentos (fauna, flora e biopirataria); • crime organizado; • conflitos urbanos, inclusive crimes ambientais; • tráfico de drogas, armas e seres humanos; • terrorismo; • ameaças cibernéticas; • questões ambientais, desastres naturais e pandemias; • disputas por recursos naturais.
ENINT	<ul style="list-style-type: none"> • espionagem; • sabotagem; • interferência externa; • ações contrárias à soberania nacional; • ataques cibernéticos; • terrorismo; • atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; • armas de destruição em massa; • criminalidade organizada;

	<ul style="list-style-type: none">• corrupção,• ações contrárias ao Estado Democrático de Direito (inclui o meio ambiente e as infraestruturas críticas do País).
--	--

Tabela 1 - Ameaças no PEM 2040 e ENINT

Fonte: elaboração própria



Figura 5 - Algumas instituições e países participantes da JIATF-S

Fonte: MUNSIN; LAMBS, 2011

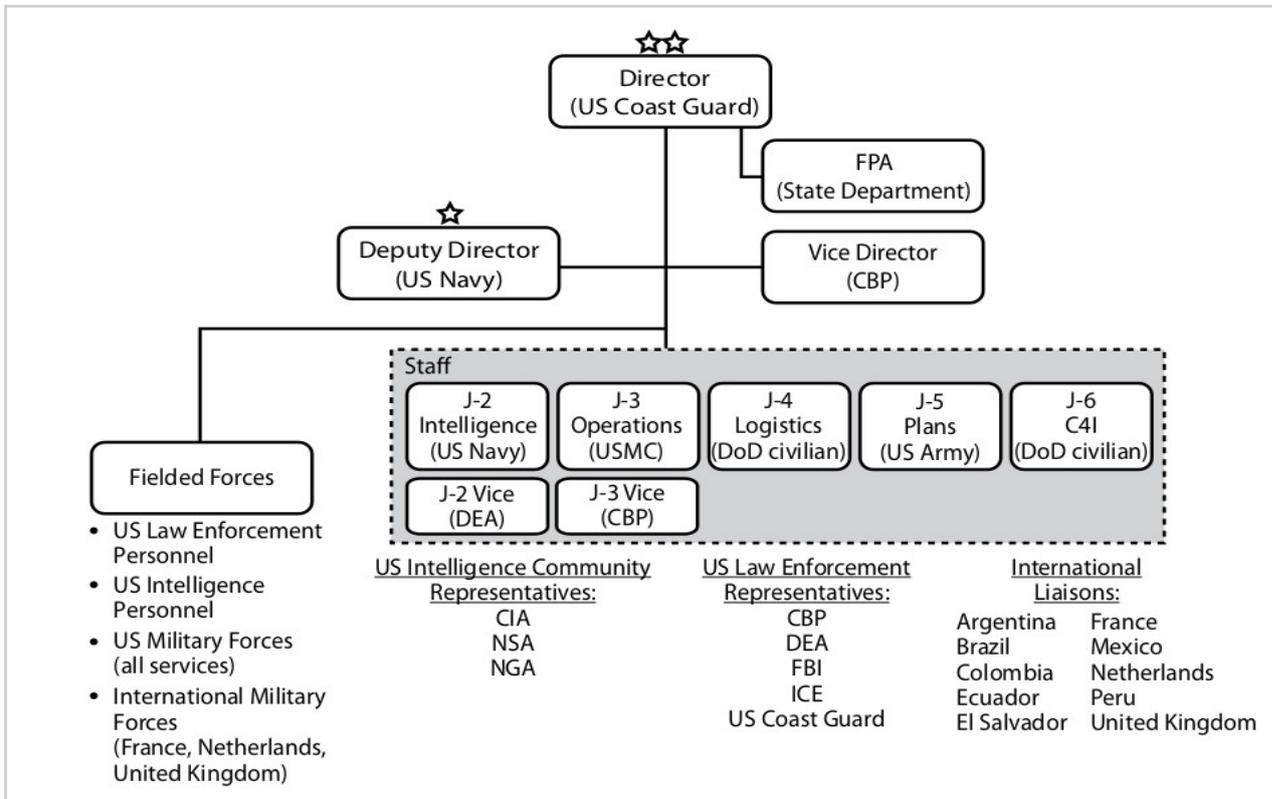


Figura 6 - Organograma da JIATF-S

Fonte: POPE, 2011.

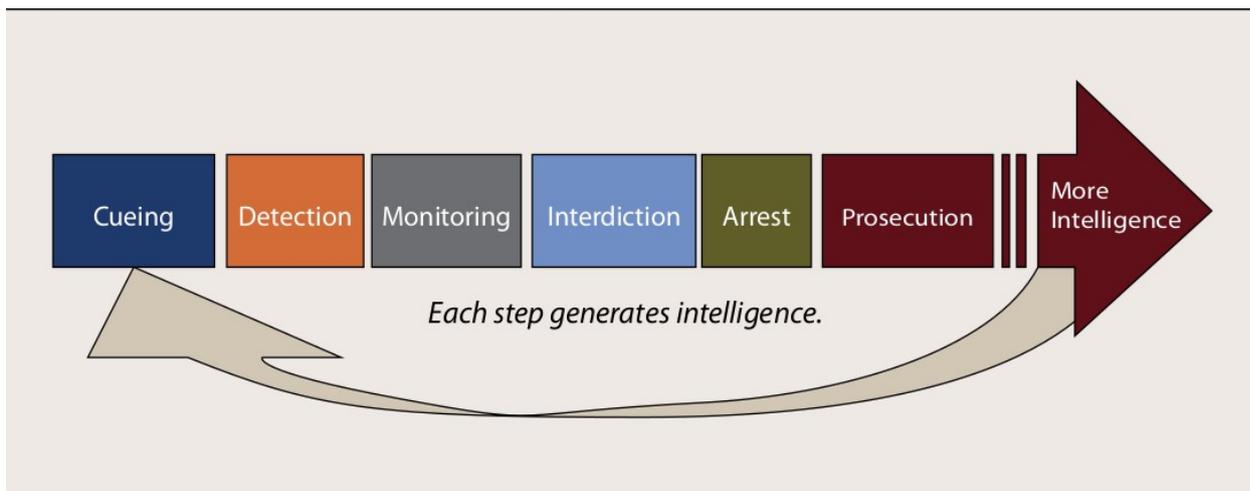


Figura 7 - Fluxo de Inteligência da JIATF-S

Fonte: MUNSIN; LAMBS, 2011

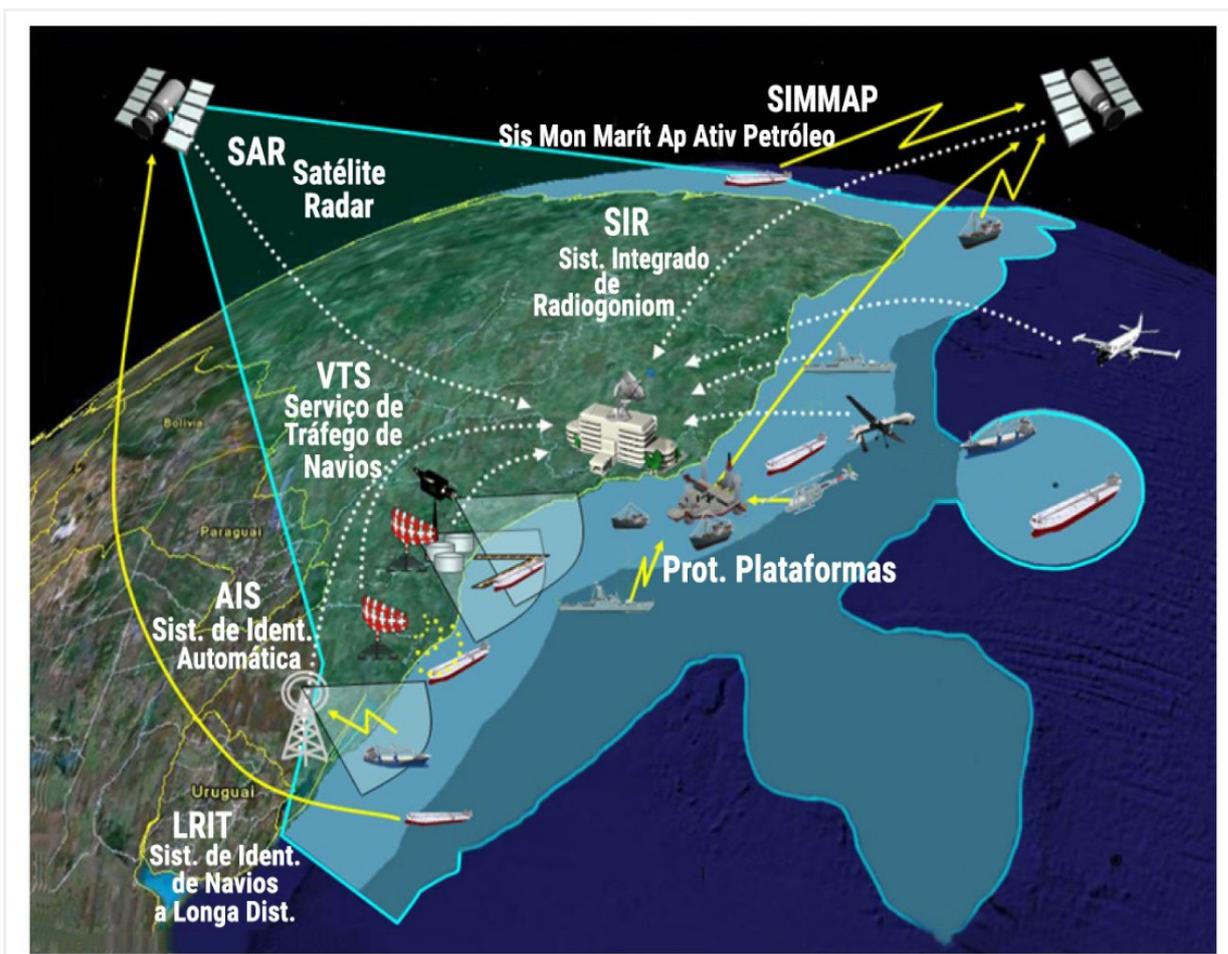


Figura 8 - Representação gráfica do SisGAAz

Fonte: Marinha do Brasil

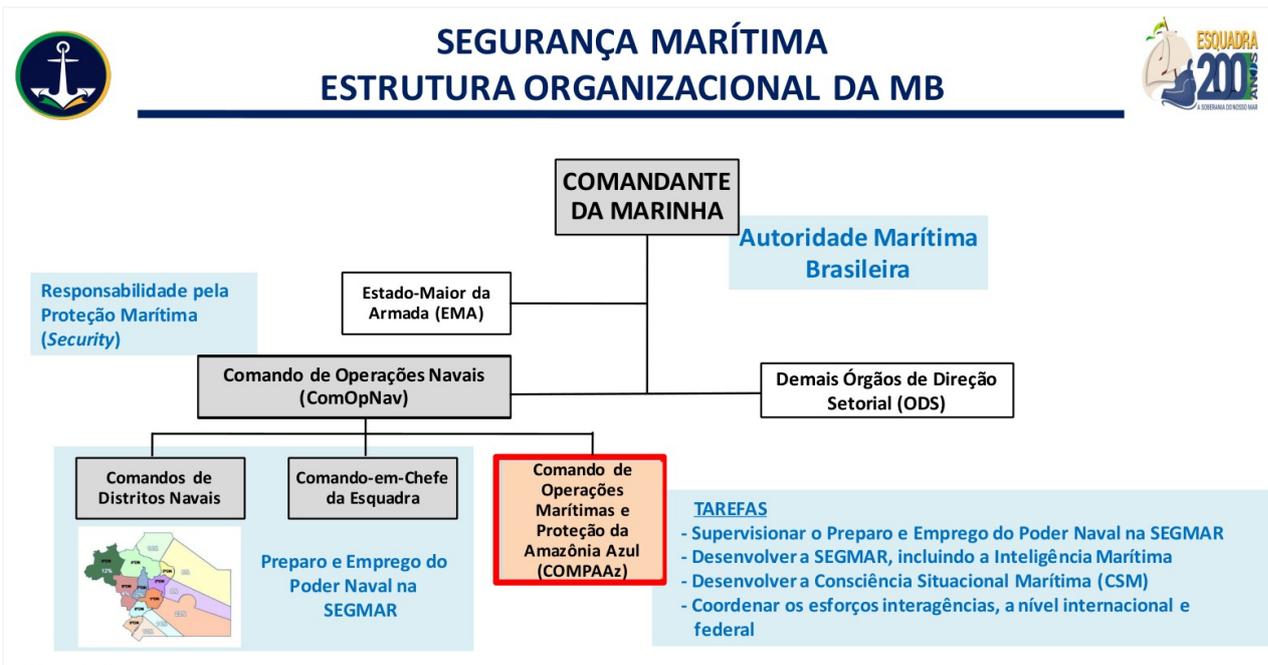


Figura 9 - Relevância do COMPAAz no âmbito da SEGMAR

Fonte: BARBOSA; JÚNIOR (s.d.)

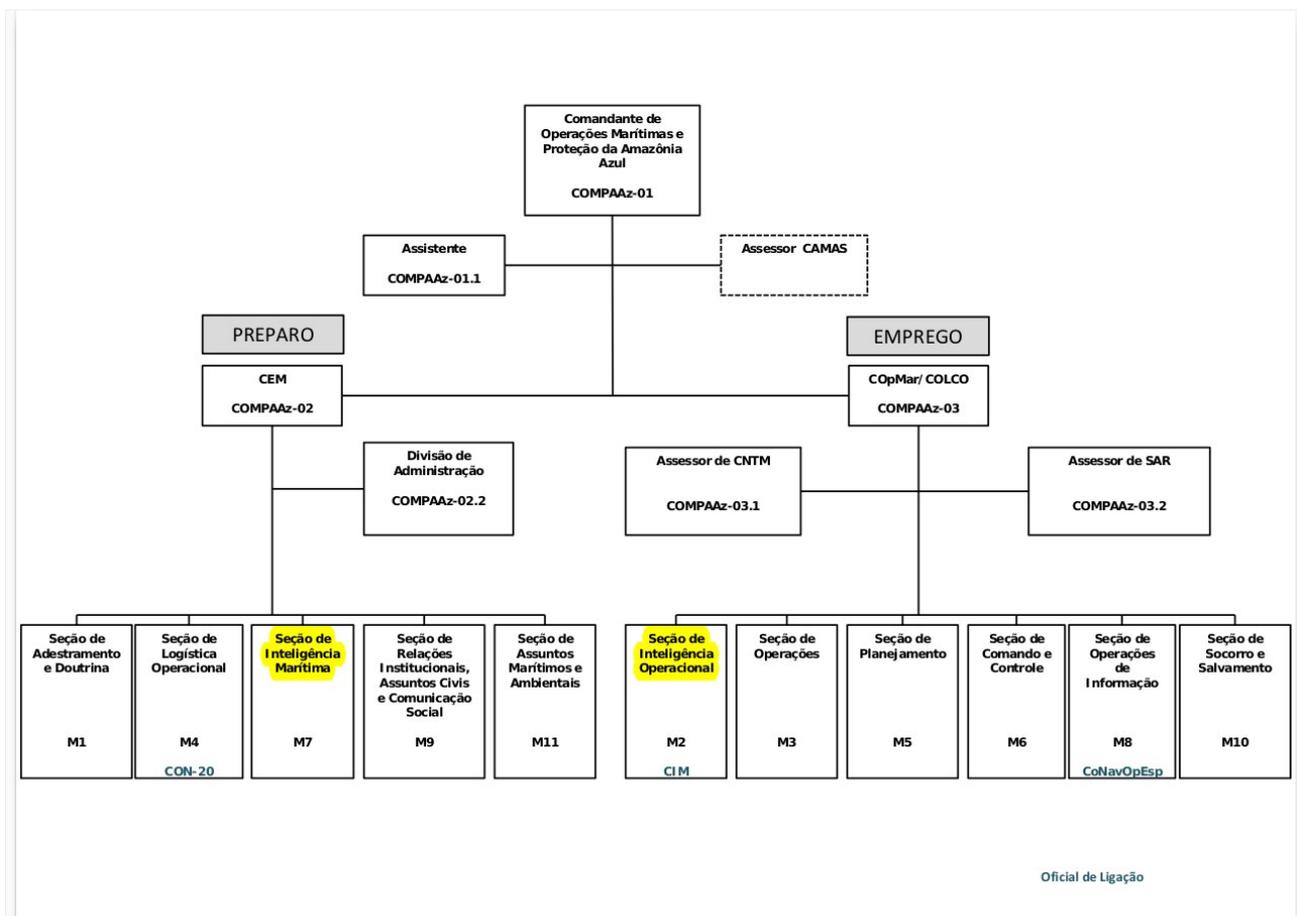


Figura 10 - Organograma do COMPAAZ

Fonte: Marinha do Brasil



Figura 11 - Parceiros nacionais e internacionais do COMPAAz

Fonte: BARBOSA; JÚNIOR (s.d.)



Figura 12 - SISTRAM IV

Fonte: BARBOSA; JUNIOR (s.d.)