

**ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA INTERNACIONAL  
E DEFESA (PPGSID)**

**ANDRÉ LUIZ DE AZEVEDO**

**DA GUERRA AO NARCOTRÁFICO AO PLANO ESTRATÉ-  
GICO DE FRONTEIRAS:**

a cooperação defesa-segurança no Brasil

Trabalho de Conclusão de Curso – Dissertação apre-  
sentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-  
Graduação em Segurança Internacional e Defesa da  
Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção  
do título de mestrado.

Orientadora: Prof. Dra. Mariana Alves da Cunha Kalil

Rio de Janeiro

2023

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG



---

ANDRÉ LUIZ DE AZEVEDO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A994g Azevedo, André Luiz de

Da guerra ao narcotráfico ao plano estratégico de fronteira: a cooperação defesa-segurança no Brasil / André Luiz de Azevedo. - Rio de Janeiro: ESG, 2023.

87 f.

Orientador: Prof. Dra. Mariana Alves da Cunha Kalil

Dissertação de Conclusão de Curso - Dissertação apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Mestrado Acadêmico da Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa.

1. Crime organizado - Brasil. 2. Tráfico de drogas. 3. Fronteiras - Política governamental. 4. Cooperação internacional. 5. Brasil - Política e governo. I. Título.

CDD – 363.20981

ANDRÉ LUIZ DE AZEVEDO

**DA GUERRA AO NARCOTRÁFICO AO PLANO  
ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS:  
A COOPERAÇÃO DEFESA-SEGURANÇA NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Segurança Internacional e Defesa.

Banca Examinadora

*Mariana Alves da Cunha Kalil*

Professora Doutora Mariana Alves da Cunha Kalil

ESG PPGSID

*Guilherme Sandoval Góes*

Professor Doutor Guilherme Sandoval Góes

ESG PPGSID

*Thiago Moreira de Souza Rodrigues*

Professor Doutor Thiago Moreira de Souza Rodrigues

PPGEST/UFF

Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 2023

## **DEDICATÓRIA**

A minha esposa Wanessa, pelas palavras de incentivo e pelas atitudes de apoio durante todo o curso, me encorajando a manter o ritmo de estudos e de pesquisas, mesmo frente a grandes desafios.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus professores de todas as épocas por terem sido responsáveis por parte considerável da minha formação e do meu aprendizado.

Aos colegas de turma do PPGSID, pelo convívio harmonioso de todas as horas, mesmo que parte dele remotamente.

Ao Corpo Docente do PPGSID pelos ensinamentos e orientações que me fizeram refletir, cada vez mais, sobre a importância de se conhecer o Brasil pelas mais diversas perspectivas, com a responsabilidade de contribuir para a sua melhora.

## EPÍGRAFE

O conhecimento é uma aventura em aberto.  
O que significa que aquilo que saberemos  
amanhã é algo que desconhecemos hoje; e  
esse algo pode mudar as verdades de on-  
tem.

Karl Popper

## RESUMO

A presente pesquisa ocupou-se de investigar a origem, as transformações e a formalização do modelo brasileiro de cooperação Defesa-Segurança Pública. O modelo desenvolvido no Brasil possui particularidades que se alojam no centro das transformações vivenciadas pela gestão pública governamental, notadamente a partir do processo político brasileiro da redemocratização. Merece destaque, especialmente no período compreendido entre 1990 e 2020, a inserção das Forças Armadas em operações tipicamente policiais. O modelo de cooperação, que ora é objeto da pesquisa, teve ensejo com a necessidade de orientar decisões efetivas frente às novas ameaças aos interesses estratégicos do Brasil, notadamente a intensificação do tráfico internacional de drogas, na faixa territorial que compreende a fronteira brasileira. Defende-se que o atual modelo de cooperação brasileiro, a despeito de inicialmente ostentar um arquétipo militar, transbordou para agências civis, viabilizado pelo processo de mobilização discursiva conhecido por securitização, ensejado pela crescente necessidade de um enfrentamento mais qualificado ao tráfico internacional de drogas. Há que se destacar também que existiam necessidades típicas da estrutura orgânica brasileira, diante do novo edifício normativo estruturado pela Constituição Federal de 1988. Para dar conta dos reflexos no Brasil da transição da bipolaridade marcante no período da Guerra-Fria, para a multipolaridade marcada por novas e assimétricas ameaças foram empregadas lentes da Teoria da Localização de Normas do Professor Dr. Amitav Acharya. A partir dessa teoria buscou-se identificar as relações entre os *inputs* discursivos produzidos nos EUA, materializados na retórica da emergência da militarização do combate ao narcotráfico na América Latina e Caribe, e a deflagração do processo de formação daquilo que viria a se tornar o modelo de cooperação do Brasil. Como objetivo geral a pesquisa buscou verificar que o marcador da implantação do conceito de cooperação interagência no Brasil teria sido o Plano Estratégico de Fronteira (PEF), por meio de um processo de tradução de normas, formulado nas interações brasileiro-estadunidenses acerca de Segurança, Defesa e Democracia na década de 1990, concomitante a um processo doméstico de securitização. Os objetivos específicos ocuparam-se de identificar se teria havido influência da securitização do combate ao narcotráfico na formação da cooperação Defesa-Segurança, se houve influência da securitização do terrorismo deflagrado em 2001, nos EUA com o episódio conhecido por 9/11. Ainda a título de objetivos específicos a pesquisa buscou mapear a relação entre a formação da cooperação e a policição das Forças Armadas e se teria ocorrido a militarização da Segurança Pública, como desdobramento. A justificativa e relevância do projeto encontram ensejo nas discussões teóricas propostas ao longo de toda a pesquisa.

**Palavras-chave:** cooperação; securitização; tradução; policição.

## ABSTRACT

*The present research investigated the origin, transformations and shaping of the Brazilian model of Defense-Public Security cooperation. The model developed in Brazil has particularities that lie at the core of the transformations experienced by governmental public management, especially since the Brazilian political process of redemocratization. The insertion of the Armed Forces in typical police operations deserves to be highlighted, especially in the period between 1990 and 2020. The cooperation model, which is the object of this research, was born out of the need to guide effective decisions in the face of new threats to Brazil's strategic interests, notably the intensification of international drug trafficking in the territorial strip that comprises the Brazilian border. It is argued that the current Brazilian cooperation model, despite initially having a military archetype, has spilled over to civilian agencies, made possible by the process of discursive mobilization known as securitization, prompted not only by the growing need for a more qualified confrontation with international drug trafficking. It is also important to highlight that there were needs typical of the Brazilian organic structure, given the new normative edifice structured by the Federal Constitution of 1988. In order to account for the effects in Brazil of the transition from the bipolarity that marked the Cold War period to a multipolarity marked by new and asymmetrical threats, the Theory of Norm Localization of Professor Dr. Amitav Acharya was used. Based on this theory, we sought to identify the relations between the discursive inputs produced in the United States, materialized in the rhetoric of the emergence of militarization of the fight against drug trafficking in Latin America and the Caribbean, and the beginning of the process of formation of what would become the Brazilian cooperation model. The general objective of the research was to verify that the marker for the implementation of the concept of inter-agency cooperation in Brazil was the Strategic Border Plan (PEF), through a process of translation of norms, formulated in US-Brazilian interactions on Security, Defense and Democracy in the 1990s, concomitant to a domestic process of securitization. The specific objectives were to identify if there was an influence of the securitization of the fight against drug trafficking in the formation of Defense-Security cooperation, and if there was an influence of the securitization of terrorism that started in 2001, in the USA, with the episode known as 9/11. As specific objectives, the research sought to map the relationship between the formation of cooperation and policing by the Armed Forces, and if militarization of Public Security had occurred as a consequence. The justification and relevance of the project are based on the theoretical discussions proposed throughout the research.*

**Keywords:** cooperation; securitization; translate; policing.



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1–Continuum da securitização. Securitização, a proposta da Escola de Copenhage.....	26
QUADRO 2 – Sistema de Indicadores de Percepção Social.....	28
QUADRO 3 - Fases da localização de normas.....	34

## LISTA DE SIGLAS

CICTE - Convenção Interamericana contra o Terrorismo

CMDA – Conselho de Ministros da Defesa das Américas

COFEN – Conselho Federal Entorpecentes

COI – Comitê Olímpico Internacional

CONAD – Conselho Nacional Antidrogas

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DEA (*DrugsEnforcementAgency*) - Agência de Combate às Drogas

FIFA (Fédération Internationale de Football Association) - Federação Internacional de Futebol Associação

FUNCAB - Fundação Professor Carlos Augusto Bittencourt

GSI – Gabinete de Segurança Institucional

GLO – Garantia de Lei e Ordem

INESC - Instituto Nacional de Estudos Socioeconômico

INCB (*InternationalNarcoticsControl Board*) – Controle de Fronteira de Narcóticos Internacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NNS (*NationalNarcotic System*) – Sistema Nacional de Narcóticos

NSDD(*National Security DirectiveDecisions*) – Diretiva de Decisões de Segurança Nacional

NSS (*National Security Strategy*) – Estratégia de Segurança Nacional

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não Governamental

PEF – Plano Estratégico de Fronteiras

PPIF – Programa de Proteção Integrada de Fronteiras

SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas

SEOPI – Secretaria de Operações Integradas

SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência

SISNAD – Sistema Nacional Antidrogas

TCU – Tribunal de Contas da União

UNGASS (*United Nations General Assembly of the Special Session*) – Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas

UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) – Escritório para Drogas e Crimes das Nações

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1. OBETIVO.....	17
1.1.1. Objetivo Geral.....	17
1.1.2. Objetivos Específicos.....	17
1.2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
1.3. METODOLOGIA.....	20
<b>2. A COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS NO BRASIL.....</b>	<b>21</b>
2.1. TEORIA DA SECURITIZAÇÃO.....	22
2.2. TEORIA DA LOCALIZAÇÃO DE NORMAS.....	30
2.2.1. Localização de Norma.....	31
<b>3. PRÉ-LOCALIZAÇÃO. CONTESTAÇÃO E RESISTÊNCIA.....</b>	<b>35</b>
3.1. A RESISTÊNCIA AO EMPREENDEDOR DE NORMA (EUA) .....	37
3.1.2. Reflexos sobre a proteção da fronteira norte do Brasil.....	41
3.2. INICIATIVA LOCAL: EMPREENDEDORISMO E ENQUADRAMENTO.....	43
3.2.1. A Ordem de Williamsburg.....	45
<b>4. LOCALIZAÇÃO DE NORMAS. ADAPTAÇÃO: PODA E ENXERTO.....</b>	<b>48</b>
4.1. A POLICIALIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS.E A MILITARIZAÇÃO DA SE- GURANÇA.....	53
4.2. A SECURITIZAÇÃO DO TERRORISMO E A COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS NO BRASIL.....	61
4.3. O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS .....	64
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a segurança dos Estados foi pensada principalmente pela ótica da confrontação interestatal, calcada na necessidade básica de defesa externa e ligada diretamente às expressões política e militar do Poder Nacional.

Contudo, ao longo dos últimos trinta anos uma série de aspectos passou a impulsionar gradualmente a evolução do pensamento estratégico, levando-o a uma visão mais abrangente do papel efetivamente desempenhado pelas Forças Armadas e também pela Segurança Pública, quando colocados em perspectiva os desafios propostos pelos chamados conflitos modernos.

Apesar dos muitos aspectos benéficos do liberalismo democrático, materializado, dentre outros, pela ampliação dos mercados como projeto de expansão econômica que veio a se tornar o que conhecemos por globalização, não se pode olvidar que o aumento da interdependência entre os Estados Nacionais trouxe o aumento da complexidade para a tomada de decisões estratégicas. Esses elementos tornaram o ambiente internacional mais intrincado, com fronteiras cada vez mais permeáveis.

O caráter interméstico, isto é, que partilha as dimensões interna e externa cada vez mais predominante nas agendas diplomáticas dos Estados, traz consigo óbices a uma apreensão mais clara sobre o que é interno e o que é externo.

A sociedade, através de seus formadores de opinião, com destaque para os chefes de poder ou aqueles que têm poder de influenciar grupos, passava a defender que a solução para os diversos conflitos em uma sociedade cada vez mais agônica, deixava de ser uma atribuição “exclusiva” de governos e suas Forças Armadas.

Segundo Thiago Rodrigues (2015, p. 4), as relações agônicas são representadas pela fricção constante e cotidiana entre distintas vontades, propósitos, posições políticas, intenções de sujeitar e resistências a tais intenções.

Novos atores passaram a demandar participação na tomada de decisão em momentos de crise, buscando soluções que estivessem mais adequadas às visões sobre cada problema nacional específico. Configurou-se, assim, um tipo de ambiente, que se notabilizou pela maior interação/fricção entre órgãos governamentais, notadamente as Forças Armadas e as agências da Segurança Pública. A esse novo

microssistema convencionou-se, para fins de delimitação da pesquisa, chamar de ambiente interagências.

Com o objetivo de contextualizar o cenário em que se davam as relações internacionais envolvendo o Brasil, buscou-se efetuar uma análise do posicionamento do governo Brasileiro em relação à temática do narcotráfico, no decorrer das gestões do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010).

A análise buscou identificar as conexões na política interna Brasileira, que se relacionavam com o processo de tradução do modelo de cooperação formulado pelos Estados Unidos da América para os países da América Latina e Caribe, com destaque para os impactos nos processos Brasileiros.

Ao identificar o papel que a denominada “Guerra às Drogas” representou entre as décadas de 1990 e 2010, em especial na questão do controle de fronteiras através do binômio Defesa-Segurança, buscou-se mapear o impacto narrativo, na modelagem do ambiente interagências, adotado no Brasil.

Na medida em que as atividades do tráfico internacional de drogas cresciam no Brasil, simultaneamente a um processo de inserção internacional do Estado Brasileiro, ganhava forma um encadeamento de ações políticas e jurídicas empregadas com o intuito de densificar o combater o narcotráfico.

Integra ainda essa moldura os anseios do estrato político e jurídico do Brasil, considerado o período da redemocratização em curso, pela estruturação de um modelo que exercesse o controle civil sobre as Forças Armadas, como garantia da continuidade do processo de consolidação da democracia.

Assim, é possível identificar que o combate ao narcotráfico e o controle de fronteiras ganhou cores mais fortes, criando uma atmosfera delicada, porém favorável às inserções desses *inputs*, na pauta de segurança nacional e política externa, tanto da gestão de Fernando Henrique Cardoso, quanto de Lula da Silva.

Buscou-se compreender as influências externas e os “plugs” internos, à época, relacionadas ao narcotráfico e ao controle fronteiriço, que impactaram nos processos de tomada de decisão e que conduziram ao modelo de cooperação Brasileiro.

Ao analisar o encadeamento de eventos no cenário internacional em cotejo com o processo de inserção internacional do Estado Brasileiro durante o período

delimitado pela pesquisa, resta evidente a convergência entre o desenvolvimento de um *mainstream* proibicionista global no âmbito das drogas e as estratégias estadunidenses de combate às drogas, na América Latina e Caribe.

Este pensamento dominante trouxe evidências que, através do método hipotético dedutivo, empregando como base a Teoria da Localização de Normas, pode-se concluir que a securitização do narcotráfico adotada, ainda na década de 1980, pelos norte-americanos teria se traduzido no Brasil através do Plano Estratégico de Fronteira (PEF).

O processo de legitimação das políticas implementadas pelo Brasil seguia a mesma lógica de ameaça à segurança internacional. Esse contexto, conforme demonstrado em farto material explorado dialogou com o modelo de inserção internacional de um país que buscava se apresentar como uma democracia após mais de 20 anos sob governos militares.

Merece destaque, nessa senda, parte da pesquisa documental que compulsou relatórios da *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC; 2008;2012 a, b;2020 a, b), da *International Narcotics Control Board* (INCB; 1983; 1992; 1994; 1995; 1997) e da legislação Brasileira relacionada à temática das drogas.

A política externa, especialmente na gestão Fernando Henrique alicerçou-se em parâmetros tradicionais, como o pacifismo, a defesa de princípios de autodeterminação e não-intervenção, o respeito ao direito internacional, e também o pragmatismo utilizado como instrumento chave para a defesa dos interesses nacionais.

Havia a noção de que o multilateralismo equivalia a um mundo globalizado, feito de regras justas, transparentes e benéficas para todos, por isso a grande preocupação de Fernando Henrique na condução da política externa era corresponder às concertações internacionais, principalmente àqueles estabelecidos pelos EUA.

Por serem bastante abrangentes, esses pilares proporcionaram uma flexibilidade diante de determinadas conjunturas, viabilizando aos tomadores de decisão uma maleabilidade discursiva e conceitual (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003).

No decorrer do governo de FHC, como reconhecido em relatórios produzidos pelos Estados Unidos foram iniciados projetos de desenvolvimento da qualificação da força policial, que atuava no enfrentamento ao crime organizado, com destaque para o tráfico de drogas (United States, 1996).

A definição de drogas ilícitas como uma ameaça, tanto à sociedade quanto ao Estado Brasileiro, legitimou o uso de medidas extraordinárias, justificando ações excepcionais, tanto por meio da adoção de um conjunto normativo mais rigoroso, com reflexos sobre a escalada do uso da força no enfrentamento ao tráfico de drogas, como pela invocação de poderes especiais para o seu combate.

Após a revisão de literatura, a presente pesquisa buscou ao longo da exposição responder como teria se originado e como se deu a consolidação no Brasil do vigente conceito de cooperação interagência.

Impende ressaltar que foi necessário recorrer à análise de normas nacionais e internacionais, que versam sobre a temática interagências, para compreender o momento político atípico em que ocorreram tais processos, a fim de demonstrar que o Plano Estratégico de Fronteira (PEF) consubstanciou-se como o marco da localização da norma de cooperação interagências no Brasil, tendo a concorrido para isso, dentre outros aspectos, a influência da narrativa securitizante da Guerra às Drogas originada em solo norte-americano.

Com o final do conflito bipolar, as ameaças do comunismo cessaram, passando a surgir novos temas, já sob a régua neoliberal, os quais foram iluminados e trazidos à colação à Comunidade Internacional, pelo bloco de vencedores, que representam o grupo que defende a democracia liberal capitalista.

A drástica redução da possibilidade de colisões em escala interestatal fez com que as tensões entre Estados deixassem de ser o foco, passando a centralizar o debate as questões sociais. Ou seja, opera-se a redução da perspectiva estado-cêntrica, passando a ser objeto de preocupação o indivíduo e a sociedade.

As questões que emergem no período compreendido pela gestão de Fernando Henrique passam a ser o narcotráfico, segurança ambiental, segurança econômica e segurança institucional.

Essa alteração do eixo geopolítico teve como um dos reflexos, que ora é objeto de análise, a crise de identidade nas Forças Armadas, considerando que sua missão precípua passa a não estar diretamente relacionadas com o uso da força dirigida a um inimigo definido.

Delimitado o momento político e estratégico, verifica-se a existência do protagonismo de novos atores globais, a configuração de uma nova composição de



forças, que sai de uma relação bipolar, para a multipolaridade, com prevalência hegemônica dos valores norte-americanos.

A prevalência de novas prioridades em escala internacional, associada às transformações internas através de um processo político e jurídico de reorganização do Estado Brasileiro criou as condições necessárias à formação de um modelo próprio de cooperação interagências, dando um novo significado ao binômio Defesa-Segurança.

O problema da pesquisa é compreender como cada um desses elementos, interno e externos identificados impactou e contribuiu com o desenho daquilo que viria a se tornar a ideia de cooperação Defesa-Segurança, bem como sua aplicação nos diferentes cenários.

### 1.1. OBJETIVOS:

Subdivide-se em objetivo geral e objetivos específicos, a saber.

#### 1.1.1. Objetivo Geral

Demonstrar que o marcador da implantação do conceito de cooperação interagência Defesa-Segurança no Brasil teria sido o Plano Estratégico de Fronteira (PEF), por meio de um processo de localização de normas formulado nas interações Brasileiro-estadunidenses acerca de Segurança, Defesa e Democracia na década de 1990, concomitante a um processo doméstico de securitização.

#### 1.1.2. Objetivos Específicos

Para viabilizar a compreensão do objetivo geral da pesquisa foram formulados objetivos específicos que busca permitir o acompanhamento e a compreensão do enredo argumentativo apresentado.

- a) Verificar a influência da securitização do combate ao narcotráfico na formação do modelo;
- b) Verificar a tradução dos inputs externos e a reação com os processos domésticos através da Teoria da Localização de Normas;
- c) Identificar se houve influência do episódio 9/11 na formação da cooperação Defesa-Segurança;

- d) Identificar a relação da formação do modelo de cooperação Defesa-Segurança com o processo de policialização das Forças Armadas;
- e) Identificar se houve o processo de militarização da Segurança Pública;

## 1.2. REFERENCIAL TEÓRICO

O desenvolvimento da pesquisa ganhou corpo tendo como fio condutor a busca por compreender a relação entre a securitização da guerra às drogas no Brasil e a adoção do vigente modelo de cooperação Defesa-Segurança, no Brasil.

A seção 1 procurou estabelecer os referenciais teóricos, tendo na Teoria da Localização de Normas o principal pilar da referida pesquisa. Também foram apresentadas considerações a respeito do processo de securitização do combate ao narcotráfico no Brasil, a partir de um diálogo de fontes, no qual se buscou articular os conceitos obtidos e os marcos normativos identificados.

Foram examinados elementos que trouxessem evidências acerca da relação entre a securitização do narcotráfico pelos EUA e a tradução desse processo, tendo como produto a cooperação interagência, materializada por meio do Plano Estratégico de Fronteira.

Apenas para delimitar o objeto sob análise, buscou-se, na seção 1 estabelecer os marcos teóricos que permitem melhor compreensão da securitização como reconhecimento pelo poder público de que o narcotráfico integraria o conjunto de novas ameaças existenciais à segurança nacional estadunidense.

Tal indício pode ser verificado por meio de atos normativos implementados como forma de materialização de um processo de normalização discursiva do emprego de Forças Armadas para combater crimes no plano interno, notadamente o tráfico de drogas.

A partir da seção 2 passam a ser tratadas as fases da Teoria da Localização de Normas e sua relação com a dinâmica de internalização e consolidação dos elementos que vieram a consolidar o modelo de cooperação Defesa-Segurança, adotado no Brasil, tendo sido neste capítulo abordadas as fases conhecidas por pré-localização e iniciativa local. Já na seção 3 a pesquisa discorre sobre a 3ª fase da

Teoria da Localização de Normas conhecida por Adaptação e relaciona seus elementos com a estrutura do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF).

Busca-se sublinhar que a aproximação regional da política de guerra às drogas estadunidense teve como consequência a localização do modelo de cooperação interagência no Brasil. Entre as principais causas estaria a influência advinda da relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos, notadamente entre as décadas de 1990 e 2010, nas temáticas Segurança, Defesa e Democracia.

As evidências coletadas mostram que a formação do modelo Brasileiro teria ocorrido por meio de um processo de tradução de normas formulado a partir das interações Brasileiro-estadunidenses acerca de Segurança, Defesa e Democracia, aprofundadas entre as décadas de 1990 e 2010 concomitantes a um processo doméstico de securitização da guerra às drogas no Brasil.

Para além da análise da influência da Teoria da Securitização na construção do conceito de cooperação vigente no Brasil, compulsou-se em detalhes o processo de internalização daquelas narrativas securitizantes.

As narrativas securitizantes que sinalizavam a emergência de um processo de militarização do combate ao narcotráfico foram relevantes para o processo, na medida em que remeteram à valoração da audiência como vetor de transformação, bem como revelou que já estaria engatilhada no Brasil a adoção da norma estrangeira, a partir da aceitação – ou mesmo do clamor – de legislação que, com a finalidade de combater o narcotráfico, normalizasse a policialização das Forças Armadas.

Esta pesquisa associa-se, dessa forma, à percepção destacada na construção conceitual a partir da difusão de normas por um *norm-maker* (produtores de norma), notadamente no processo de localização de normas, cuja abordagem advoga que as crenças locais também seriam responsáveis pela forma com que a norma estrangeira ingressa e se internaliza na legislação e na cultura nacionais. Como conclusão defende-se que no Brasil, a internalização da cooperação interagências levou ao processo de policialização das Forças Armadas, mas não teria criado de forma recíproca, linear e plena a militarização da Segurança Pública.

A cooperação interagências tendeu, no Brasil, a engajar-se em um processo de militarização mitigada da segurança pública, tendo sido verificado na verdade a emulação dos métodos militares pelas forças de segurança, mas não o protagonis-

mo das Forças Armadas na condução dos processos próprios da Segurança Pública, qual seja o enfrentamento do crime organizado.

Comportamentos táticos militares, com reflexos diretos sobre os graus de letalidade das operações policiais, notadamente no Rio de Janeiro e regiões de fronteira indicam a adoção no plano interno, portanto em sede de segurança pública, de conceitos e estratégias, porém com a titularidade sendo mantida com os órgãos da Segurança Pública.

No Brasil, conforme se pretende demonstrar a legislação admite o emprego de Forças Armadas em território nacional, seja em ações cívico-sociais, ou em operações para garantia da lei e da ordem (GLO) e mesmo no exercício atípico do poder de polícia, deferido às Forças Armadas na região da fronteira Brasileira.

O emprego das Forças Armadas em ações típicas da Segurança Pública não goza de previsão constitucional apenas do Brasil, tendo o mesmo status noutros países tais como Equador, México, Peru, Venezuela, dentre outros.

### 1.3. METODOLOGIA

Apresenta-se a metodologia que será utilizada para desenvolver o trabalho, evidenciando-se os tópicos, tipo de pesquisa e limitações do método. Os métodos empregados são o hipotético dedutivo e a pesquisa exploratória de documentos oficiais. Como primeira hipótese advoga-se que o Brasil possui um modelo consolidado de cooperação do binômio Defesa-Segurança Pública.

A segunda hipótese demonstra que o modelo Brasileiro sofreu influência do processo de securitização do narcotráfico adotado nos EUA, mas se consolidou com o PEF, a partir de necessidades domésticas. A terceira hipótese trata da identificação do processo de policialização das Forças Armadas Brasileiras como desdobramento da tradução do modelo estadunidense. A quarta hipótese trata da demonstração de que não teria operado a completa militarização da Segurança Pública. A quinta hipótese baseia-se na afirmação de que o episódio 9/11 contribuiu para o processo de formação do modelo Brasileiro de cooperação interagências de forma acessória, pois este é anterior e independente do evento.

## **2 A TEORIA DA LOCALIZAÇÃO DE NORMAS E A SECURITIZAÇÃO DA GUERRA ÀS DROGAS.**

No contexto dos novos desafios da segurança internacional, chama atenção a inserção de novos conceitos antes abrigados apenas no ambiente castrense e que passaram a integrar o vernáculo de agências não militares e até mesmo não governamentais, quais sejam as ações integradas doravante denominadas cooperação interagências, bem como suas derivações, conhecidas por ações conjuntas, coordenadas ou integradas.

Os militares estadunidenses começaram a empregar o termo operações interagências para caracterizar as operações militares, que, após a intensificação das guerras assimétricas do pós-Segunda Guerra Mundial, passaram a enxergar a necessidade de ampliar a aplicação da interoperabilidade, pois necessitavam da participação de instituições não militares, porém com a liderança situacional mantida com os militares.

Assim, antes mesmo de delimitar o espectro de inserção dos conceitos supramencionados, convém destacar que o próprio termo agência, como designação de um órgão governamental dotado de funções e de um plano estratégico de ação, apenas foi formalmente adotado pelo Brasil em 1998. Dessa forma, pode-se inferir que o termo interagências e a sua conseqüente expressão “cooperação interagências” são ainda mais recentes.

A atividade interagências do binômio Defesa-Segurança Pública, no Brasil se caracteriza por apresentar uma doutrina relativamente recente e que no final da década de 1990 ainda apresentava pouca consistência conceitual, tendo em vista que advém quase que exclusivamente do pragmatismo militar, com sede nas operações conjuntas que tinham entre seus pilares a interoperabilidade.

A interoperabilidade nada mais é que a capacidade de promover a comunicação entre os sistemas (informatizados ou não), compartilhando dados e informações entre os órgãos envolvidos para gerar conhecimento e assessorar a gestão e a tomada de decisão<sup>1</sup>.

---

1 BRASIL. Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, Comando de Operações Terrestres. Manual de Campanha. OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS. pag. 25. 2ª Edição. 2020.

Os exercícios conjuntos entre as forças singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica) consolidaram protocolos de interoperabilidade que contribuíram para a formação do modelo de cooperação interagência Brasileiro.

Trata-se de tema muito específico e caro para o Estado Brasileiro, consideradas as dimensões continentais e o modelo sobre o qual se organiza a segurança pública, sendo também influenciado pelas doutrinas estadunidenses, porém com frequência relativamente baixa no ambiente acadêmico.

Em vista da importância, para a compreensão do conceito de cooperação interagências, plasmado no Brasil, o estudo dos processos de securitização do narcotráfico, quanto da localização das normas internacionais, bem como seus efeitos na política e no comportamento dos diferentes atores, imperioso recorrer às principais doutrinas que abordam esses fenômenos, para conhecer seus efeitos e compreender o processo que deu ensejo ao especial modelo de cooperação forjado no Brasil.

## 2.1. TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

A Teoria de Securitização é uma das principais contribuições da Escola de Copenhague, que surgiu em 1985, originalmente chamada de *Copenhagen Peace Research Institute* (Tanno, 2003, p.48). Naquele momento, as escolas europeias acompanhavam o movimento de renovação teórica das Relações Internacionais sobre os conceitos de segurança.

Somado a isso, a memória da 2ª Guerra Mundial permanecia no cotidiano europeu, o que favorecia o processo de ressignificação da identidade europeia e a unificação das políticas de defesa e segurança.

A Escola, inicialmente liderada por Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, sustentava o pressuposto, segundo o qual teria ocorrido relevante evolução nos estudos de segurança internacional. Segundo os mencionados autores, três grandes diferenças marcaram a evolução nesses estudos. A primeira diferença está no conceito chave de segurança. Após a 2ª Guerra, estudiosos deixaram de pensar esse conceito apenas como sinônimo de defesa, havendo uma abertura para questões políticas e sociais dentro dos estudos da área.

A segunda mudança foi a abordagem daquilo que seria considerado à época um novo problema, as armas nucleares. Utilizar apenas meios militares para entender segurança não era suficiente para compreender o uso ou não de armas nu-

cleares, sobretudo quando consideradas as novas ameaças que eclodem após o fim da guerra-fria. O contexto era significativamente diferente do anterior à 2ª Guerra Mundial. A disputa nuclear, pelo grande poder de dissuasão tornou-se a elemento central nos esforços para evitar guerras, mas sem ser militarmente derrotado ou coagido.

A terceira grande distinção diz respeito à natureza das questões de segurança, que deixaram de ser puramente militares e passaram a envolver outros temas relacionados à segurança do oponente, como as questões econômicas.

Partindo dessas mudanças, a Escola de Copenhague desenvolveu a teoria de securitização, que se apresenta como um dos elementos centrais, juntamente com a Teoria da Localização de Normas, para emoldurar a presente pesquisa.

A Escola demonstra se alinhar ao realismo em seu objeto de referência, que continua sendo o Estado. Porém, ao mesmo tempo em que não abandonam o Estado como referência, os autores de Copenhague elaboraram uma teoria de securitização, cuja essência se fundamenta nas construções teóricas do construtivismo dos autores da virada linguística, como Nicholas Onuf e F. Kratochwil.

Esse ponto, que dialoga com a Teoria da Localização de Normas, pode ser observado quando os autores da Escola tratam das ameaças existenciais e do papel decisivo do agente securitizador. Segundo os autores, o objeto é designado como um problema de segurança internacional, na medida em que um agente securitizador argumenta sobre a necessidade de se tratar determinado tema com uma mobilização extraordinária.

Segundo Onuf (1998), o mundo é uma construção social resultante da fala, conversas e relações sociais, a Escola de Copenhague apresenta o conceito de securitização como uma construção social, localizando-o no construtivismo. Se um objeto é visto como tema de segurança, significa que houve uma argumentação nesse sentido, demonstrada por meio da análise do discurso, na qual é possível perceber a predominância de determinado tema da agenda política em comparação com os demais.

A predominância de determinado tema indica que ele foi considerado como ameaça existencial, conforme se nota na seguinte passagem, segundo Buzan, Waever e Wilde (1998, p.24):

No caso da segurança, a análise textual sugere que algo é designado como um problema de segurança internacional porque se pode argumentar que esta questão é mais importante do que outras questões e por isto deveria ter prioridade absoluta. Esta é a razão pela qual se vincula a questão com o que pode parecer um critério bastante exigente: a questão é apresentada como uma ameaça existencial.

Diante dos elementos carreados, pode-se afirmar que a securitização de um tema é uma construção social. O tema é designado como uma questão de segurança e é aceito por uma audiência como tal, por meio de uma construção entre atores. A proposta teórica da securitização, portanto, se encaixa no construtivismo e se distancia de uma abordagem realista tradicional dos temas de segurança.

Para explicar o processo de securitização pode-se utilizar três categorias. Os objetos referentes, agente securitizador e os atores funcionais. O agente securitizador é o ator político capaz de demonstrar que determinado tema precisa ser reconhecido pelo público como uma ameaça existencial.

No caso do Brasil é importante destacar que tanto a mobilização discursiva norte-americana, aproveitando o fim da Guerra-Fria para mobilizar esforços no plano regional para resolver problemas próprios dos EUA, no caso a explosão do consumo de drogas, já havia certos “plugs” preparados no conjunto Brasileiro, pois o problema da violência nos grandes centros e na região de fronteira já eram vistos na década de 1990 com preocupação.

O objeto referente pode ser o Estado, mas, também, organizações, indivíduos, grupos transnacionais e grupos sociais. Por fim, os atores funcionais não são agentes securitizadores, mas são importantes na teoria, pois afetam direta ou indiretamente a dinâmica de segurança de um determinado setor (Villa; Santos, 2011).

Com base nessa teoria, qualquer assunto público pode ser alocado no *continuum* de não politizado, politizado ou securitizado. A teoria considera que um assunto está situado em “não politizado” quando não é objeto de debate ou decisão pública.

O assunto torna-se “politizado” quando ingressa na agenda de políticas públicas e requer decisões governamentais, alocação de recursos ou qualquer outra política específica. E torna-se “securitizado” quando é apresentado, perante uma audiência pública, como ameaça existencial que requer medidas emergenciais situadas fora dos limites dos procedimentos normais da tomada de decisão política (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p.23).



Quando o tema retorna à etapa de politização, pode-se afirmar que houve um processo de dessecuritização, que nesse caso é apenas mencionado para fechar o conceito, uma vez que a delimitação da pesquisa não contemplou essa fase.

O Quadro 1 sintetiza o *continuum*, sinalizando que a evolução do tema de um estágio ao outro dependerá da capacidade do agente securitizador de convencer determinada audiência. Para isso, ele depende do uso de linguagem apropriada e das condições estabelecidas pelo contexto social.

O sucesso da securitização, portanto, envolve a combinação entre características intrínsecas do discurso e condições sociais capazes de favorecer o convencimento de uma audiência receptora desse discurso e capaz de reconhecer os riscos decorrentes das ameaças existenciais.

Para que a securitização seja bem-sucedida, é necessário, portanto, que a audiência reconheça esses riscos e legitime as medidas emergenciais necessárias para lidar com eles. O agente securitizador sustenta, no discurso, a necessidade dessas medidas, que envolvem a quebra de regras estabelecidas no âmbito político. (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p.25).

Além da análise do discurso do agente securitizador, a securitização pode ser identificada e comprovada por meio da análise das medidas extraordinárias que fogem do escopo da política normal.

Para Williams (2003, p.512), é nesse sentido que a teoria de securitização teria raízes na tradição de pensamento do jurista alemão e teórico político Carl Schmitt. A influência desse pensamento aparece no conceito de exceção e na separação amigo/inimigo como definidora da política, segundo o teórico alemão. De fato, esse ponto pode ser considerado o elemento que liga a teoria de securitização à tradição clássica de pensamento das Relações Internacionais – o Realismo. (Tickner; Waever, 2009).

Segundo Carl Schmitt (*apud* Williams, 2003), a exceção existe naquelas situações de perigo extremo, nas quais a existência do Estado encontra-se ameaçada. Com isso, o Estado precisa adotar medidas emergenciais capazes de enfrentar qualquer ameaça cuja origem possa estar localizada fora das fronteiras estatais.

Esse foi o tom adotado pelos EUA, na década de 1980 quando da mobilização de suas estruturas para atuar junto à América Latina e Caribe, no sentido de impedir a chegada de drogas ao seu território.

Quadro1.Continuum da securitização. Securitização, a proposta da Escola de Copenhague

<b>Não Politizado</b>	Estado não é envolvido Não existe debate ou decisão pública
<b>Politizado</b>	há uma política Pública há decisões governamentais há locação de recursos
<b>Securitizado</b>	É uma ameaça existencial Exige uma medida de emergência Justifica ações fora dos procedimentos políticos normais

Fonte: SILVA, 2013.

No que se refere à separação amigo/inimigo, o inimigo seria o outro, isto é, aquele que representa uma ameaça à vida e à sobrevivência dos cidadãos de um Estado determinado. Pode ser um terrorista, um narcotraficante ou até mesmo um conjunto de imigrantes cujo deslocamento gera consequências à vida dos indivíduos que residem em um determinado país.

Nesse sentido, segundo Carmali (2008, p. 114), a perspectiva dos autores de Copenhague está ligada ao realismo:

[...] o conceito de segurança da Escola dinamarquesa está indissociavelmente ligado ao conceito de amigo/inimigo, ou, por outras palavras, segurança é equivalente ao conceito de sobrevivência. Dessa apreensão do conceito de segurança deriva a designação do conceito de segurança como política de exceção.

A natureza existencial da ameaça é diferente da percepção de segurança tradicional. Nesse sentido, diversos temas podem ingressar na agenda de segurança de um Estado, além das ameaças tradicionais relacionadas com a defesa do território e das populações nele residentes. (Villa; Santos, 2011)

Esse conceito alargado de ameaça teria legitimado o processo de projeção de poder dos EUA sobre o continente americano, na esteira narrativa da guerra às drogas.

A Escola de Copenhague optou pela adoção de um conceito ampliado de segurança, a partir do qual alguns autores reconheceram a existência de novas fontes de ameaça de natureza não militar, dentre eles destaca-se Rudzit (2005), para quem o conceito ampliado de segurança envolveria a proteção, fornecida e adminis-

trada pelo Estado, contra ameaças externas aos interesses vitais e aos valores básicos do Estado, do território e das populações por ele administradas.

Partindo desse conceito ampliado, foram estabelecidos 5 dimensões ou setores da agenda de segurança. O militar, que envolveria o uso da força e da coerção por agentes militares, o político, que envolve as ameaças à estabilidade organizacional do Estado, o social, que corresponde às relações entre identidades coletivas em uma sociedade determinada, o econômico, envolvendo as ameaças relacionadas à dinâmica econômica internacional e seus reflexos sobre a realidade doméstica e por fim o ambiental, no qual estão as relações entre as atividades humanas e a biosfera planetária.

Após definir essas dimensões, reconhecem-se as dificuldades empíricas para separar o militar, o político e o social dadas as influências recíprocas entre eles. A despeito de não ser o objeto principal da presente pesquisa, faz-se necessário compreender os limites do setor político, na medida em que o ato de securitização poderia ser interpretado como um ato político.

Para os autores, o setor político seria amplo, pois toda segurança é política. Todas as ameaças e defesas são constituídas e definidas politicamente. A dimensão política é mais ampla por sua natureza, assim como securitizar também é um ato político.

Partindo desse silogismo, pode-se inferir que o sucesso da securitização de um tema depende diretamente da análise dos discursos de securitização e da recepção da audiência, assim como da identificação do agente securitizador e da análise das medidas emergenciais adotadas para lidar com as ameaças existenciais e sua respectiva legitimação por parte da audiência.

Desse modo, e considerando o desenho Interorganizacional para a política de segurança da fronteira Brasileira, buscou-se lançar luz sobre os mecanismos empregados para coordenar e uniformizar o entendimento do que viria a se tornar o modelo de cooperação interagências para as forças de Defesa-Segurança Brasileiras.

A finalidade, conforme demonstrado seria criar um ambiente adequado para elevar o desempenho do trabalho integrado na busca por maior efetividade frente aos desafios de um mundo cada vez mais desregulamentado e nebuloso, naquilo que se refere às ameaças internas e externas.

Os setores analisados foram o setor político, o militar e o policial e os documentos primários analisados correspondem à produção legislativa do Estado Brasileiro. Com esta análise teórica chegou-se à seguinte QUADRO:

QUADRO 2. Sistema de Indicadores de Percepção Social

<b>CONFIANÇA</b>	<b>muito Confiável</b>	<b>Confiável</b>	<b>Razoavelmente</b>	<b>Nãoconfiável</b>	<b>Sem resposta / Não sei</b>
Polícia Militar	6,2%	31,3%	40,6%	21,4%	0,5%
Polícia Civil	6,0%	32,6%	39,6%		20,6%
Polícia Federal	10,5%	40,4%	31,4%		14,5%
Polícia Rod. Federal	8,9%	40,6%	31,2%		15,2%

Fonte: BRASIL, 2012.

No que diz respeito ao público em geral, é possível identificar um reconhecimento da importância da questão da Segurança Pública entre as suas principais preocupações. O instituto de pesquisas IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) realizou um amplo levantamento em 2011, denominado Sistema de Indicadores de Percepção Social, utilizando uma amostra representativa de 3.796 pessoas de todas as unidades da federação que respondeu a 30 perguntas sobre defesa nacional com um nível de confiança de 95%.

Nesta pesquisa, os entrevistados foram consultados sobre a percepção das ameaças. Eles puderam dar mais de uma resposta ao problema e revelaram que o crime organizado (54,2%) e os desastres ambientais ou climáticos (38,6%) foram as principais ameaças identificadas por eles. Guerras com países estrangeiros ou vizinhos apareceram em 34,7% e 33% das respostas, respectivamente.

Esses dados mostram que o crime organizado era visto como uma das principais ameaças na percepção dos entrevistados. A importância dessas ameaças pela população favoreceu a adoção das medidas emergenciais previstas no Plano Estratégico de Fronteira (PEF), que antecedeu o PPIF.

A pesquisa realizada pelo IPEA também mostra o alto grau de confiança dos entrevistados nas instituições militares Brasileiras da época. Os entrevistados revelaram um percentual significativo de confiança nas Forças Armadas, seja para lidar com ameaças tradicionais (como guerras com outros países) ou para lidar com outras questões na ausência de guerra. O grau de confiança nas Forças Armadas (com pequenas variações por região e nível de escolaridade) é de 82,2%.

Outro percentual significativo da pesquisa aponta que os entrevistados contam com as Forças Armadas para 'combater o crime junto com a polícia'. Os resultados mostraram que 58,1% acreditam que esse papel é o mais importante, embora os entrevistados tivessem a possibilidade de escolher outros papéis como 'defender o país em caso de guerra' e 'participar de missões de paz em outros países.'

A maioria dos entrevistados à época (70,3%) acreditava que os gastos com equipamento militar deveriam aumentar. Outro dado interessante captado foi a percepção sobre o uso das Forças Armadas no combate ao crime. Para 47% dos entrevistados as Forças Armadas deveriam ser usadas sempre, enquanto 44,8% consideraram naquele recorte o uso em algumas situações.

Os dados sobre confiança nas Forças Armadas podem ser comparados com outra pesquisa do IPEA sobre segurança pública (IPEA, 2012). Nesta pesquisa, a confiança nas instituições policiais é pequena. Vale destacar os percentuais relativos às polícias militares e civis, destacados na QUADRO acima, que poderiam explicar o reconhecimento do papel das Forças Armadas no combate ao crime organizado.

Os dados acima apontam a mobilização do público em direção ao movimento de militarização da segurança pública, que, no caso Brasileiro, acompanhou a securitização, ou a extrapolação da politização com a aplicação de medidas de exceção para combater o que foi identificado como ameaça.

Até certo ponto, esse apoio mostra que o ímpeto de securitização pelas lideranças co-constituía a vontade popular, conforme preconizado pela teoria de securitização da Escola de Copenhague. Essa construção dialoga diretamente com a teoria da localização de normas para compreender a trajetória e a fixação do modelo de cooperação interagências do Brasil.

## 2.2. A TEORIA DA LOCALIZAÇÃO DE NORMAS

O professor Amitav Acharya (2004), ao identificar duas vertentes principais quanto à literatura de difusão de normas, especifica que a primeira perspectiva está associada ao cosmopolitismo moral e a segunda vinculada ao papel das variáveis políticas, organizacionais e culturais intraestatais no surgimento de novas normas globais, que serão explicitadas adiante.

A primeira interpretação se assemelha ao modelo da política mundial, uma vez que, de acordo com o cosmopolitismo moral, as ideias basilares das normas se encontram alicerçadas em princípios morais universais.

Estas ideias criam uma dicotomia implícita entre “boas normas globais ou universais, e más normas regionais ou locais”, além de considerar os agentes transnacionais como os principais atores no processo de difusão normativa, menosprezando, assim, o papel dos atores locais. (Acharya, 2004, p. 242.)

Dessa forma, as premissas trazidas pelo autor concentram-se no nível do sistema internacional, nos agentes e nos processos transnacionais que moldam a difusão de normas. A abordagem defende que as normas são embasadas em “prescrições internacionais” e que estas têm maior probabilidade de sobressair em relação às normas locais, reforçando deste modo a prevalência das normas internacionais sobre as locais.

Fato é que, segundo Acharya (2004, p. 240-243), existem outras normas como as denominadas “prescritivas”, que também estão presentes no processo de difusão da norma e agregam princípios morais com ponderações de eficiência e utilidade e que merecem destaque na presente pesquisa.

O conceito de localização de normas foi desenvolvido pelo Professor Dr. Amitav Acharya tendo por perspectiva conceitos historiográficos do Sudeste Asiático, que afirmavam que as sociedades do Sudeste Asiático não eram recipientes passivos de ideias culturais e políticas estrangeiras (indianas e chinesas), mas tomadores ativos e localizadores.

A localização de normas é um conceito complexo e vivo, na medida em que, no caso utilizado pelo autor para desenvolver a teoria descreveu um processo de transmissão de ideias, no qual os asiáticos do sudeste tomaram emprestadas ideias estrangeiras sobre autoridade e legitimidade e as encaixaram nas tradições e práti-

cas internas. Ideias que pudessem ser construídas para se adequar às tradições do destinatário foram mais bem recebidas do que aquelas que não tinham esse potencial.

Insta trazer à colação que a ideia de localização foi estruturada pelo autor em três vetores. O que é localização, por que ocorre e em que condições é provável que ocorra e que impactos produz.

### 2.2.1 Localização de Norma

Trata-se de construção ativa através do discurso, enquadramento, enxerto e seleção cultural de ideias estrangeiras através de atores locais, levando ao desenvolvimento de certa convergência com práticas locais. Algo como se houvesse “plugs” construídos a partir de culturais locais que encaixassem nas ideias alienígenas.

O conceito de localização extraído da historiografia do Sudeste Asiático oferece três elementos importantes que ajudam na compreensão do como e por que as ideias viajam e produzem mudanças entre culturas e regiões e encontra sentido e aplicação noutras regiões, dada a sua amplitude as similaridades nos processos e relações entre potências dominantes e países considerados párias ou periféricos.

Esse processo de localização, quando exitoso, pode ser dividido em quatro fases. Na primeira fase, denominada de pre-localização, imperam a resistência e a contestação em relação à norma estrangeira. Os atores locais resistem, por duvidarem sobre a utilidade e aplicabilidade das normas, assim como conservam o receio de que ela ameace crenças e práticas preexistentes.

Na segunda fase, chamada iniciativa local, ressaltam-se o empreendedorismo e o enquadramento, onde os atores locais, com credibilidade, procuram estabelecer o valor da norma para a audiência interna.

A terceira fase, nomeada de adaptação, caracteriza-se pelo *grafting* e *pruning*<sup>2</sup>, através de um processo simultâneo de busca por um meio-termo, a norma externa é reconstruída para se encaixar com as práticas e crenças locais, isto é, selecionam-se os elementos que convêm com a estrutura normativa preexistente, e

---

<sup>2</sup>*Pruning* se refere à possibilidade da norma vir a sofrer uma seleção para que apenas os aspectos compatíveis com a estrutura normativa prévia sejam incorporados ao ordenamento doméstico como normas locais (France, 2017, p. 42).

rejeitam-se aqueles que não o fazem. Simultaneamente, as práticas e crenças locais também serão ajustadas de acordo com a norma estrangeira.

Na quarta fase, designada de amplificação e “universalização”, novos instrumentos e práticas são desenvolvidos, alicerçados nesta estrutura normativa mista que se desenvolveu. (Acharya, 2004, p. 251). Essa estrutura normativa preexistente é constituída pelos discursos, componentes de direito, normas e instituições, os quais constituem e sustentam a construção e o esquema de interpretação das normas (Garcia, 2011, p. 458), permitindo, desta forma, uma melhor consecução da difusão das normas. (Wiener, 2007).

Há uma pergunta que poderia introduzir o tema da localização de forma mais objetiva. Por que os tomadores de normas querem localizar normas internacionais e quais são as condições que podem afetar a probabilidade de localização por causa de suas ações?

Pode-se começar a abordar esta questão olhando para várias forças genéricas que criam a demanda por novas normas em primeiro lugar. Primeiro, uma grande crise econômica ou de segurança como as guerras (em seu sentido mais amplo) ou uma forte crise econômica poderia levar ao empréstimo de normas ao questionar “regras do jogo existentes”. (Ikenberry, 1988, p. 234.)

Outro catalisador é a mudança sistêmica, como mudanças na distribuição de poder ou interesses e interações das grandes potências. (Klotz, 1995a, 23). O fim da Guerra Fria trouxe à tona um conjunto de normas europeias sobre cooperação em segurança, que por sua vez atraiu a atenção de atores regionais fora da Europa. (Krause, 2003).

A própria guerra envolvendo Rússia e Ucrânia, em 2022 com forte atuação da OTAN, trará mudanças estruturantes no desenho geopolítico europeu. Um terceiro catalisador poderia se materializar nas mudanças políticas domésticas aplicadas pelo tomador de normas. (Cortell; Davis, 2000).

Por exemplo, regimes recém-democráticos podem buscar importar ideias sobre promoção e assistência aos direitos humanos como base de sua política externa porque tais ideias legitimariam sua autoridade e nova identidade.

Essa é uma das características do Brasil da década de 1990, quando passava pelo período denominado redemocratização, mas é importante sublinhar que no



caso Brasileiro, tendo como paradigma a formação do conceito de cooperação interagências, não operou a mera importação ou deslocamento de normas estrangeiras.

A presente pesquisa, ao lançar luz sobre a Teoria da Localização de Norma e relacionar tal construção com a busca pela origem do modelo de cooperação interagências no Brasil, pretende demonstrar que a demanda por novas normas levou à localização, na qual algumas características-chave da ordem normativa preexistente são mantidas em vez de deslocadas por atacado.

Entretanto, a localização não é simplesmente uma resposta pragmática à demanda por novas normas. A perspectiva de localização também depende de seu impacto positivo sobre a legitimidade e autoridade dos principais tomadores de normas, a força das normas locais anteriores, a credibilidade e prestígio dos agentes locais, os traços e tradições culturais e o escopo para o enxerto e a poda apresentada.

A localização é provável se os tomadores de normas vierem a acreditar que novas normas externas – que podem ser inicialmente temidas e resistidas simplesmente por causa de sua qualidade alienígena – poderiam ser usadas para aumentar a legitimidade e autoridade de suas instituições e práticas existentes, mas sem alterar fundamentalmente sua identidade social existente.

Embora fortaleçam a mão do tomador de normas, essas regras podem não extinguir sua identidade. Tomando por base a historiografia do Sudeste Asiático, base da pesquisa do autor da teoria que dá suporte à presente pesquisa, as ideias indianas passaram a ser aceitas quando os governantes perceberam que isso poderia ajudar a aumentar sua autoridade, associando a realeza à noção de um soberano universal encontrada nas tradições político-religiosas hindus (ausente na teologia local). Estariam aí os tais “plugs” que acabam por legitimar o processo de localização, que segue resumido no QUADRO 2:

Quadro 3: Fases da localização de normas

<p><b>Pre-localização:</b> resistência e contestação</p>	<p>Atores locais opõem resistência a novas normas externas por dúvidas sobre a sua utilidade e aplicabilidade. Risco às crenças e práticas existentes. A contestação pode levar à localização, se atores locais percebem que as normas externas têm potencial para contribuir à legitimidade e eficácia das instituições existentes sem prejudicá-las significativamente</p>
<p><b>Iniciativa Local:</b> empreendedorismo e enquadramento</p>	<p>Atores locais apropriam as estruturas e valores das normas externas para a estabelecer juízo de valor para o público local.</p>
<p><b>Adaptação:</b> poda e enxerto</p>	<p>As normas externas podem ser reconfiguradas, para se adequar às crenças e práticas locais. Nessa fase as crenças e práticas locais podem ser ajustadas de acordo com a norma. Ao buscar a convergência atores locais podem redefinir a norma externa, vinculando-a a normas e práticas locais específicas existentes e podar a norma, selecionando aqueles elementos que se encaixam na estrutura normativa preexistente e rejeitando aqueles que não têm correspondência.</p>

Fonte: ACHARYA, 2004.

### **3 LOCALIZAÇÃO DE NORMAS. PRE-LOCALIZAÇÃO: CONTESTAÇÃO E RESISTÊNCIA**

O fim da Guerra Fria, eternizado na obra *O Fim da História* (Fukuyama, 1989), que sinalizou uma vitória do Ocidente e da democracia liberal frente ao comunismo soviético, resultou na disseminação global dos valores caros à democracia, com destaque para a proteção dos direitos humanos e dignidade da pessoa humana.

Esses valores podem ser identificados como elementos da estrutura normativa em mutação, na política mundial naquele momento, que fortaleceram o papel de protagonista dos valores ocidentais dos EUA. Essa liderança global é que legitima o discurso e a construção narrativa, dentre outras, que classificou o narcotráfico como uma ameaça existencial deflagrando todo o complexo e iniciativas, especialmente na América Latina e Caribe, espaços de observação da presente pesquisa.

Acredita-se que este contexto proporcione uma perspectiva de observação do processo mais adequada, para compreender a origem e a construção conceitual do modelo de cooperação interagências, cristalizado no Brasil.

De uma perspectiva racional e pragmática, a localização é simplesmente mais fácil, especialmente quando as normas anteriores estão inseridas em instituições locais fortes. Segundo Nye e Keohane (1993, p. 19), acadêmicos institucionalistas, é mais fácil manter e adaptar instituições existentes do que criar novas.

Mas se os tomadores de normas acreditam que suas crenças e abordagens existentes não são prejudiciais, mas meramente inadequadas (ou seja, não voltadas para enfrentar novos desafios) e, portanto, precisam ser ampliadas, atualizadas ou fortalecidas com a infusão de novas ideias, então a localização é mais viável que o mero deslocamento. Aqui é possível identificar as razões que sustentam a afirmação de que o modelo de cooperação interagências, forjado no Brasil é produto da localização e não do mero deslocamento de normas internacionais.

A sua compreensão, como demonstrado, pode se dar através da análise da dinâmica da difusão normativa, já que existem aspectos relevantes na análise como os fatores domésticos e ideacionais na estruturação do comportamento estatal.

A afirmação ganha mais densidade quando feito o recorte dos fatores e especificidades que teriam influenciado na definição da política de enfrentamento ao

narcotráfico no Brasil, a partir da interação com a política de “guerra às drogas” adotada nos EUA na década de 1980, liderada pelo então Presidente Ronald Reagan.

A despeito de ter na Teoria da Localização de Normas a base da pesquisa, forçoso reconhecer que há outras teorias sobre a temática, como a defendida por Kratochwil (1989), que reforçam o fato de que deve ser considerado nessas relações, que necessariamente haverá um processo argumentativo em exercício que vai procurar legitimar uma norma internacional dentro de um contexto local.

A essa resistência o autor paradigma preferiu tratar como uma das fases da localização de normas, a qual será abordada na presente seção. Os atores locais podem oferecer resistência a novas normas externas devido a dúvidas sobre a utilidade e aplicabilidade das normas e o receio de que as normas possam minar crenças e práticas locais já consolidadas.

A contestação pode levar à localização, se alguns atores locais começarem a ver as normas externas como tendo um potencial de contribuição à legitimidade e eficácia das instituições existentes, sem as minar significativamente. Alguns aspectos da ordem normativa existente permanecem fortes e legítimos, embora outros aspectos já possam ser desacreditados ou considerados inadequados para responder a novos e imprevisíveis desafios.

As reuniões estratégicas entre as representações do Brasil e EUA ocorreram com maior frequência durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, no Brasil e seu homólogo, nos EUA. Naquele período, que é de extremo interesse para a análise em comento - contextualizado no plano internacional pelo fim da Guerra-Fria e no plano interno pela marcha do processo de redemocratização e já impulsionado pela narrativa securitizante da guerra às drogas – pode ser identificado como a produção de novo modelo de projeção de poder nos EUA, com forte impacto sobre a construção do modelo de cooperação interagências no Brasil.

O modelo consistia basicamente no transbordamento de forma mais clara das operações conjuntas tipicamente militares, calcadas na interoperabilidade, para as ações de cooperação com agências não militares e com a finalidade de dominar outros espectros da segurança nacional, quais sejam os da segurança pública, no entorno estratégico dos Estados Unidos da América, entenda-se América Latina e Caribe.

De acordo com a teoria defendida por Amitav Acharya, a localização prioriza os agentes locais no processo de convergência entre a norma local e a internacional. O autor sugere como já destacado no capítulo anterior, que a maioria dos autores construtivistas privilegiam agentes transnacionais que, a partir de uma agenda baseada em um senso de “moral universal”, mobilizam a opinião internacional, apoiando a criação de organizações com opiniões semelhantes em outros países.

### 3.1. A RESISTÊNCIA AO EMPREENDEDOR DE NORMA (EUA).

No decorrer do governo de FHC foram promovidos projetos com o intuito de proporcionar maior capacitação da polícia no combate ao crime organizado e ao narcotráfico.

De acordo com o relatório americano intitulado *International Narcotic Control Strategy Report* (United States, 1996, p.11), o governo Brasileiro contratou, em 1996, cerca de 1.000 policiais federais, totalizando um efetivo de 5.000 policiais do Departamento de Polícia Federal (DPF), e determinou o aumento de seu quadro para 20.000 no decorrer de uma década. Segundo o mesmo relatório, houve um aumento das verbas orçamentárias para a Polícia Federal de 200 milhões de dólares, em 1995, para 600 milhões de dólares em 1997.

A referida informação é indiciária no sentido de confirmar um dos elementos da presente pesquisa qual seja, a influência dos EUA sobre a construção e fortalecimento da estrutura das agências policiais no Brasil, notadamente aquela que tem atribuição exclusiva de polícia judiciária da União e com foco específico na repressão ao tráfico internacional e interestadual de entorpecentes, com o objetivo de moldar as estruturas de maneira que pudessem atuar no interesse daquele país, promovendo uma espécie de efeito dique, evitando a chegada de entorpecentes ao território norte americano.

Nessa conjuntura, durante toda a década de 1990, os Estados Unidos pressionaram sistematicamente o governo Brasileiro, e os demais países da América Latina, para reconhecer o narcotráfico como uma ameaça à segurança nacional e regional, e em decorrência desse ato empregassem suas Forças Armadas na denominada “Guerra às Drogas”. (Herz, 2006). No entanto, a implementação das Forças Armadas nas operações de combate ao tráfico de entorpecentes promoveu alguns embates entre os setores fundamentais do governo Brasileiro.

Nesse contexto, cabe trazer à colação as visões do Itamaraty, bem como das próprias Forças Armadas, as quais convergiam no sentido de entender que os Estados Unidos teriam como principal intuito limitar a capacidade dos países na região, por meio da restrição do comércio de armamentos convencionais e do desenvolvimento autônomo de tecnologias sensíveis, reprimindo a existência de conflitos na América Latina, que pudesse desestabilizar o Estado norte-americano. (Lima; Hirst, 1994).

Um dos marcos normativos que demonstra a atmosfera naquele período no qual os EUA insistiram na urgência em militarizar o combate ao narcotráfico na América Latina e Caribe foi a edição em abril de 1986 da *National Security Directive-Decision* (United States, NSDD-221, 1986. p.2), intitulada *Narcotics and National Security*. (United States, NNS, 1986).

A peça afirmava que alguns grupos insurgentes financiam suas atividades pela taxação de ações vinculadas ao tráfico de drogas, provendo proteção a traficantes locais ou cultivando suas próprias colheitas de drogas.

A fase nesse caso é facilmente identificada como pre-localização, pois as estruturas locais estavam se movimentando a partir de inputs externos, com o objetivo de calibrar suas prioridades de atuação, a partir de normas e discursos apresentados pelos EUA, especificamente no se refere à interrupção do fluxo de drogas e insumos produzidos na Colômbia e no Peru, que usando o território Brasileiro como corredor para o escoamento em direção aos EUA.

A concorrência entre as agências pode ser identificada como a fase de contestação, porém com reflexos diretos no plano interno, no caso em tela o assunto continua girando em torno das capacidades de atender as demandas pelo enfrentamento ao narcotráfico.

Importante destacar que já havia “plugs” normativos locais voltados ao combate ao narcotráfico, tendo a mobilização discursiva, estabelecido uma escalada de prioridades, via securitização, que causou a mobilização das forças de defesa e de segurança para atender a demanda. Essa forte mobilização gerou concorrência entre as agências governamentais por recursos e por visibilidade no processo, motivados pela sinalização de investimentos externas.

A despeito de haver previsão legal que atribui à Polícia Federal a repressão e combate ao narcotráfico em território Brasileiro, o estabelecimento, à época, do

novo Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD), instituído através do Decreto nº 2.632, em 19 de junho de 1998, determinou que as políticas antidrogas do Estado Brasileiro passariam a ser coordenadas pela Casa Militar da Presidência da República. (Brasil, 1998).

O SISNAD, embora incumbido de organizar sua estrutura de maneira a respeitar os limites impostos pela norma em vigor, qual seja a “Lei de Drogas” elaborada em 1976, tinha como proposta a criação de um sistema competente para formular a política nacional de prevenção e repressão às drogas, promover a integração dos planos nacionais com os estaduais e municipais, e instituir o diálogo e transação de informações dentre as diferentes instâncias competentes no combate ao narcotráfico, tanto no âmbito nacional quanto internacional. (Brasil, 1976).

Nesse ponto, resta evidente que já havia conexões estruturadas no Brasil, que contribuíram para a aceitação do modelo proposto pelo *norm-maker*. Essa predisposição revela-se elemento estruturante para o projeto de cooperação interagências que viria a se consolidar, e com objetivos definidos a partir da pressão norte-americana por mais empenho no enfrentamento ao narcotráfico.

O SISNAD era composto pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), pela Casa Militar da Presidência da República, Polícia Federal do Ministério da Justiça, o Ministério da Saúde, pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência e Assistência Social e pelo Conselho Nacional de Educação.

Nessa conjuntura, o CONAD substituiu o antigo Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), assumindo o poder normativo sobre os demais órgãos que compõem o SISNAD em relação às atividades disciplinadas pelo sistema. (Brasil, 1998).

Assim, foi instituído ao CONAD, pelo SISNAD, o poder de aprovar a Política Nacional Antidrogas, orientar a normativa de prevenção e repressão às drogas, aprovar a destinação dos recursos da Fundação Professor Carlos Augusto Bittencourt (FUNCAB), gerir e supervisionar as atividades financiadas pela FUNCAB e o desempenho da Política Nacional Antidrogas e integrar SISNAD os órgãos congêneres dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A presidência do CONAD foi assumida pelo General Alberto Cardoso, então Chefe da Casa Militar (Villela, 2015). Segundo Zaverucha (1998), a vinculação do

CONAD e da SENAD à Presidência e, mais especificamente à Casa Militar, significou subordinar a questão das drogas, incluindo as dimensões de prevenção e tratamento à dependência, como um assunto emergencial e intrinsecamente associado à segurança do Estado Brasileiro. Ou seja, o tema foi securitizado.

Nesse contexto, o Chefe da Casa Militar seria encarregado de atividades de inteligência civil, de defesa externa, de segurança pública e de combate ao narcotráfico. Não por coincidência, a *20ª United Nations General Assembly of the Special-Session* (UNGASS), foi concedida ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso, para anunciar a criação do novo sistema nacional de combate às drogas do Brasil. (Villela, 2015).

O Presidente Brasileiro declarou, durante o seu discurso, que a guerra contra as drogas só poderia ser vencida se fosse conduzida em várias frentes simultaneamente, e que o Brasil continuaria a honrar sua parcela de responsabilidade nesse esforço. (Brasil, 1998, p. 526).

A fundação da SENAD também foi reconhecida pelos Estados Unidos da América (1998, p. 1), que no relatório da *International Narcotics Control Strategy*, asseverou:

O presidente Fernando Henrique Cardoso declarou os narcóticos ilícitos uma questão de segurança nacional e criou uma Secretaria Nacional Anti-drogas (SENAD) para coordenar todos os programas e esforços de combate às drogas. Em fevereiro, o congresso Brasileiro aprovou e promulgou uma legislação anti-lavagem de dinheiro, a qual estava pendente a muito tempo, permitindo que militares interceptassem aeronaves civis não autorizadas, suspeitas de contrabandear drogas.

O CONAD ampliou suas responsabilidades em relação ao antigo COFEN. Assim, a SENAD foi incorporada à estrutura da Casa Militar da Presidência da República, com funções executivas e de inteligência, as quais não competiam ao órgão anterior, antes subordinado ao Ministério da Justiça.

O intuito do governo foi criar uma agência de mobilização nacional no combate às drogas, nos moldes da DEA (*Drugs Enforcement Agency*) norte-americana, capaz de centralizar as ações de repressão e prevenção do governo (Villela, 2015), a fim de garantir certa centralização na definição da política de enfrentamento ao narcotráfico.

No entanto, a criação da SENAD reproduziu o problema clássico da concorrência entre as diferentes agências governamentais, ao sublinhar a disputa por es-



paço e recursos entre a Casa Militar, transformada no Gabinete de Segurança Institucional - Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998 – (Brasil, 1998) e o Ministério da Justiça a respeito do comando da repressão ao narcotráfico.

Esse conflito ocorreu pelo fato da antiga política de prevenção e repressão às drogas, coordenada pelo COFEN ter sido comandada pelo Ministério da Justiça, e com a inauguração da SENAD, a Casa Militar/ GSI, passou a estar no comando dessas políticas, sobrepondo-se a autoridade do Ministério da Justiça e do Departamento da Polícia Federal (DPF) no que diz respeito a repressão do tráfico (Villela, 2015).

Devido aos conflitos gerados, o então presidente, Fernando Henrique Cardoso, sugeriu a revisão do decreto de fundação da SENAD. Assim, o Decreto nº. 3.696, de 21 de dezembro de 2000 determinou que a secretaria ficaria encarregada das políticas de prevenção e tratamento de dependentes e o Ministério da Justiça, através do Departamento de Polícia Federal ficaria encarregado das políticas de repressão (Brasil, 2000).

A SENAD preservou a função de decisão sobre o destino de bens apreendidos, exceto armas de fogo, após os processos serem encaminhados ao Ministério Público Federal, conforme a Lei nº 10.409/2002. No entanto, fora transferida ao Ministério da Justiça as responsabilidades sobre os acordos internacionais no âmbito de cooperação policial no combate ao crime. (Brasil, 2002b).

### 3.1.2. Reflexos sobre a proteção da fronteira norte do Brasil

Como já mencionado acima, no ano de 2000, o SISNAD foi reformado, tendo o controle das ações sobre as políticas de repressão ao narcotráfico restituído ao Ministério da Justiça. Desse modo, as principais atividades no combate ao narcotráfico passaram a envolver a execução de bloqueios nas regiões de fronteira.

Impende destacar que faixa de fronteira Brasileira circunscreve uma região composta por cerca de 20 mil km de extensão, dos quais cerca de 8 mil compõem a fronteira seca. O ambiente sob análise compõe 27% do território nacional, abrangendo 588 municípios, onde vivem cerca de 10 milhões de pessoas em permanente movimentação, em um cenário que envolve pelo menos 10 países.

As Forças Armadas posicionavam-se contra os treinamentos realizados pela Polícia Federal, na região amazônica em cooperação com agentes da DEA, trazem-

do à tona a concorrência entre órgãos pela liderança situacional no enfrentamento ao narcotráfico, já que as ameaças transitavam entre o campo da Segurança Nacional e da Segurança Pública, com possíveis reflexos sobre a soberania do Brasil.

As Forças Armadas alegavam receio de que as operações militares norte-americanas, no âmbito do combate ao narcotráfico fizessem parte de uma estratégia do governo estadunidense para legitimar sua presença na estratégica região amazônica, e dessa forma, colocando a Defesa Nacional do Brasil sob seus auspícios. (Herz, 2006).

Essa preocupação já havia sido externada pelo Poder Legislativo da Câmara dos Deputados (1991, p. 4-5), no bojo das duas CPIs instauradas para apurar os impactos do narcotráfico sobre as estruturas de Defesa e Segurança Brasileiras, conforme se verifica no excerto que segue reproduzido:

Para atingir seu objetivo, os Estados Unidos iniciaram um amplo programa de treinamento das polícias latino-americanas e de algumas de suas forças armadas (de modo a impedir que a droga chegasse aos Estados Unidos), através de um órgão especializado e integrante de seu Departamento de Estado, o DEA (Drug Enforcement Agency) que, sem poupar recursos, acabou por monopolizar as ações de inteligência e repressão na América Latina. As rotas do tráfico para o mercado consumidor norte-americano foram comprimidas, mas a produção permaneceu intocada – o que levou à natural e previsível criação de mercados alternativos. [...] **Não é admissível que a solidariedade internacional, necessária ao combate ao narcotráfico, reduza a participação da polícia Brasileira a não permitir que a droga chegue a Nova York ou Miami** – e quase nada faça para evitar que se espalhe pelas cidades Brasileiras. (Grifos acrescidos).

Nesse contexto, a Amazônia constitui um espaço de importante destaque, visto a necessidade de salvaguardar a soberania nacional e promoção do desenvolvimento sustentável, pautado tanto no crescimento populacional e na infraestrutura como no combate às ameaças transnacionais (Souza, 2017), havendo elementos que legitimam o fortalecimento do binômio Defesa-Segurança no contexto do enfrentamento ao narcotráfico, bem como da proteção dos interesses nacionais.

A fragilidade estatal na região amazônica, concomitantemente à presença dos Estados Unidos, corrobora a intensificação das tensões e a insegurança com relação preservação das fronteiras da Amazônia Brasileira. Assim, apenas como recorte, em 1991 o Exército Brasileiro elaborou uma grande operação na fronteira com a Colômbia, denominada Operação Traíra, em resposta ao ataque que integrantes das FARC realizaram contra o Destacamento Traíra das Forças Armadas Brasileiras. (Villela, 2015).

Tal registro reforça os elementos advogados na presente pesquisa de que as tensões ocorridas a partir da década de 1990, as quais foram catalisadas pela influência narrativa e operativa das forças armadas e de segurança estadunidense, revelam-se como marco temporal do início do processo que resultou no atual modelo de cooperação interagências.

### 3.2. INICIATIVA LOCAL: EMPREENDEDORISMO E ENQUADRAMENTO

Um dos fatores que também favorecem a localização é a força das normas locais anteriores. Algumas normas locais são fundamentais para construir o caminho da fixação de novos paradigmas normativos. Elas podem derivar de crenças e práticas culturais profundamente arraigadas ou de normas jurídicas internacionais que, em um estágio anterior, foram apropriadas e consagradas nos documentos constitucionais do país.

Ao analisar as proposições (Acharya, 2004), quanto ao processo da localização normativa, salienta-se que o autor destaca a necessidade nessa fase da relação de congruência entre as normas internacionais e as normas domésticas, com destaque para o papel das variáveis políticas, organizacionais e culturais intraestatais, além de considerara atribuição dos agentes locais.

Essa abordagem ressalta a necessidade de enquadramento das normas globais emergentes com as existentes, realizada pelos proponentes de novas normas num processo denominado de transplante de norma incremental<sup>3</sup>, o qual ocorre quando os empreendedores procuram associar a nova norma a uma preexistente na mesma área em debate, de modo a institucionalizá-la. Desta maneira, essa visão concentra-se em explicar, sob o nível doméstico, como as estruturas e agentes políticos domésticos condicionam a mudança normativa. (Acharya, 2004, p. 240).

Quanto mais forte a norma local, maior a probabilidade de que novas normas estrangeiras sejam localizadas em vez de aceitas no atacado. A disponibilidade de atores locais confiáveis (“proponentes internos”), também pode ser considerado um fator relevante, desde que tenham suficiente influência discursiva para igualar ou superar os empreendedores de normas externas que operam em nível global. A credibilidade dos agentes locais depende do seu contexto social e da sua posição.

---

<sup>3</sup> Termo utilizado por Farrell, 2001.

Empreendedores de normas locais provavelmente terão mais credibilidade se forem vistos por seu público-alvo como defensores de valores e identidade locais e não simplesmente “agentes” de forças ou atores externos e se fizerem parte de uma comunidade acadêmica local, que poderia reivindicar o sucesso em debates normativos anteriores.

Os estudos construtivistas, acerca da difusão de normas, geralmente privilegiam “empreendedores morais transnacionais”. Segundo Nadelmann (1990, p. 482) a tarefa desses atores é definida como sendo:

Mobilizar a opinião popular e apoio político, tanto no país anfitrião quanto no exterior, estimular e ajudar na criação de organizações com ideias semelhantes em outros países e desempenhar um papel significativo na elevação de seus objetivos além sua identificação com os interesses nacionais de seu governo.

Muito de seu esforço é dirigido para persuadir o público estrangeiro, especialmente as elites estrangeiras. A perspectiva da localização exige uma mudança na compreensão do empreendedorismo normativo de “proponentes externos” comprometidos com uma agenda moral transnacional ou universal para “proponentes internos”.

Esses atores podem ser indivíduos, comunidades de base regional ou organizações não governamentais (ONGs), cujo principal compromisso é localizar uma ordem normativa, a fim de legitimar e aprimorar essa ordem, construindo congruência entre ideias internas e externas.

Esses proponentes locais e internos geralmente estão fisicamente presentes na região e podem ser do governo ou parte da elite política local com acesso direto aos formuladores de políticas ou parte de um grupo ativo da sociedade civil.

A teoria do empreendedorismo reconhece que tem havido uma atenção inadequada ao “papel adaptativo dos empreendedores à medida que se ajustam ao seu ambiente” e “a sua experiência de aprendizagem”. Parte dessa experiência de aprendizado pode estar relacionada à atitude dos tomadores de normas. (Deakins 1999, 23, Drucker 1999; Burch, 1986).

Embora a iniciativa de difundir as normas transnacionais possa ser realizada por empreendedores locais ou estrangeiros, as estratégias de difusão que acomodam a sensibilidade local têm mais probabilidade de sucesso do que aquelas que buscam suplantá-la.

### 3.2.1. Os reflexos da Ordem de Williamsburg

O final da Guerra Fria produziu um aprofundamento do caráter difuso das ameaças à segurança, suscitando uma reformulação de estratégias de domínio por parte dos EUA em relação às Américas, que teria se notabilizado por mudanças nos objetivos de segurança dos países do continente, com a acentuação das heterogeneidades, bem como os diferentes graus de sensibilidade e percepção das ameaças.

Esses fatores, dentre outros, foram determinantes, ainda na década de 1990, para a criação de fóruns de segurança e defesa com estruturas coordenadas pelos EUA e destinadas à formulação diretrizes voltadas à defesa hemisférica. E esses espaços acabaram fortalecendo a posição dos EUA enquanto *norm-maker*, com reflexos diretos sobre a projeção de poder do Hegemon no continente americano.

Ao considerar alguns dos conceitos fundamentais de teoria das relações internacionais, além de registros históricos e análise da evolução normativa, torna-se de observância obrigatória na presente pesquisa as motivações para a criação, bem como as contribuições desse importante marco político-normativo que são as Conferências de Ministros de Defesa das Américas. (1995-2008).

Busca-se com esse recorte investigar e identificar as relações entre a influência da narrativa estadunidense e a estruturação do fórum, enquanto instituição de defesa, seus limites e avanços em termos de integração regional, bem como os entraves que dificultam a implementação prática das resoluções discutidas. Todos os elementos daquele momento e a atmosfera criada sinalizam a estratégia de tentar exercer influência direta na reconstrução normativa sobre o tema na região.

A estratégia pode ser muito bem enquadrada na Teoria da Localização de Normas, especialmente na segunda fase da teoria, a Iniciativa Local que, conforme já pontuado, nessa fase os atores locais, com credibilidade, procuram estabelecer o valor da norma para a audiência interna.

Resta evidente que um dos objetivos das Conferências de Ministros de Defesa das Américas era exatamente mobilizar os atores locais com legitimidade, credibilidade e, sobretudo, poder, para que introduzissem as normas de interesse do Hegemon que visavam a atravessar as normas locais com maior capacidade de influência.

As Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDAs) nasceram na década de 1990, após a realização da Cúpula das Américas, ocorrida em Miami, no ano de 1994. Trata-se de iniciativa dos Estados Unidos em direção a uma nova arquitetura nas relações com os demais países do continente americano, a ideia se consolidou também no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), tendo como finalidade ser mais uma forma de garantir, defender e solidificar os princípios democráticos na região.

O início desse novo fórum de discussão dos assuntos relacionados à defesa no continente americano coincidiu com o período pós-Guerra Fria e com um processo ainda claudicante de redemocratização após um período de domínio de militares, na América do Sul. O período foi marcado pelo aprofundamento do viés difuso das ameaças, culminando com o fortalecimento das chamadas “novas ameaças”, enredando uma espécie de reformulação das estratégias de domínio norte americanas, para as Américas.

Tal estratégia propôs, à época, mudanças nos objetivos de segurança dos países da região, combinada a um aprofundamento das heterogeneidades no sul do continente e os diferentes graus de sensibilidade e percepção das ameaças por eles. A I Conferência, realizada em Williamsburg, data de 1994 e foi o marco em termos da abertura de um espaço estratégico, no período pós-guerra fria, para discussão de políticas de defesa e segurança, com a pretensão de promover a maior cooperação nesse campo, para responder às novas necessidades de segurança regional.

A referida conferência estabeleceu princípios estruturantes para as demais CMDAs, os quais visavam a deferir observância dos direitos humanos e da segurança. Foram pensadas para ocorrer a cada biênio entre líderes civis e militares do continente, a fim de que fosse discutida uma variedade de questões de segurança e de defesa da região.

Na Conferência de Williamsburg foram seis princípios fundadores do novo mecanismo de defesa nas Américas. O reconhecimento de que a preservação da democracia abriga a segurança mútua, o reconhecimento da função essencial desempenhada por forças de segurança e militares em apoiar e defender os interesses dos Estados soberanos e democráticos.

Foi apenas a partir da CMDA de Manaus (2000), que os ministros ressaltaram a necessidade de definir claramente os conceitos de defesa e segurança para os países do continente. O que foi parcialmente feito na Conferência de Santiago, já que os episódios de 11 de setembro de 2001 tiveram um efeito desestabilizador no campo da defesa e segurança para as Américas e, portanto, tiveram prioridade nas discussões. No artigo 9º da Declaração (Brasil, 2000), consta o seguinte:

Que, no início do século XXI, o sistema internacional entrou em uma fase fortemente marcada pela globalização. Nesse contexto, a região americana enfrenta um conjunto adicional, crescente, mais diversificado e complexo de ameaças e desafios aos Estados, sociedades e pessoas, alguns dos quais são globais e multidimensionais, embora possam afetar os Estados de diferentes maneiras. Por essas razões, essas ameaças e desafios precisam ser enfrentados de forma abrangente e multidimensional, e exigem a busca coordenada de soluções para problemas comuns, bem como o respeito à diversidade de respostas de cada Estado.

Em Santiago ressaltou-se ainda o sistema de segurança complexa, formado por instituições e regimes de segurança coletivas e cooperativas que, aos poucos, formam uma nova arquitetura de segurança dotada de maior elasticidade, elementos que podem deferir maior estabilidade e governabilidade à região, dotando-a de maior capacidade para enfrentar tanto as ameaças tradicionais, quanto as novas.

Diante dessa constatação, e da recomendação do documento para que examinasse os temas relativos à consolidação da segurança convencional, à luz das novas visões da segurança hemisférica, os ministros decidiram, na Conferência de Quito (2004), tomar o conceito de segurança multidimensional, conforme discutido no México, em 2003, na Declaração sobre Segurança nas Américas.

Nesse processo fica evidente que os chamados empreendedores da norma, fomentaram um processo de contágio entre os Estados, que passa a ser observado. Após complexas estratégias de ativistas para inserir a norma dentro de um debate internacional, criando consenso entre diversos atores estatais estratégicos, observa-se que a norma tende a percorrer o seu próprio caminho, necessitando de correções ou adaptações, podas ou enxertos como veremos a seguir.

#### 4 LOCALIZAÇÃO DE NORMAS. ADAPTAÇÃO: PODA E ENXERTO

A deliberação da ação por parte dos atores segue a lógica das consequências, cenário característico do surgimento da norma, porém, com o passar do tempo, as normas vão adquirindo aderência mediante a lógica da adequação, em outras palavras, através da socialização e se instauram, finalmente, como normas. (Acharya, 2011, p. 116).

Cabe ainda acrescentar que no caso em análise o que se verifica é que as narrativas securitizantes possuem papel fundamental na manutenção do ciclo de vida da norma alienígena, que busca transformar a norma local. Esse conflito desaparece quando a norma encontra um ponto de inflexão, isto é, quando elas conquistam a aceitação de uma massa crítica de defensores da norma e, posteriormente, se difundem na comunidade internacional.

Neste contexto, os empreendedores normativos procuram adquirir apoio para as suas normas em relação às alternativas (Finnemore; Sikkink, 1998, p.895-897; Krook; True, 2010, p. 107). Dessa forma, os Estados confluem cada vez mais em torno de um conjunto comum de princípios.

Uma vez difundida a conformidade, a norma passa para um período de internalização, durante o qual a norma se torna um recurso dado como certo da política doméstica e internacional. (Krook; True, 2010, p. 107).

Na penúltima fase, quando a norma é internalizada pelos atores<sup>4</sup> esta é tratada como invariável quanto ao seu significado e legitimidade, ou seja, se torna amplamente aceita, como ocorreu com a normalização das operações de repressão ao narcotráfico em território Brasileiro com forças de segurança nacionais recebendo apoio das Forças Armadas norte americanas, sem que isso se caracterizasse como intervenção ou violação da soberania. A essa altura não se discute mais os valores, papéis e entendimentos, pois que estes já estão conformados e, portanto, justificados. (France, 2017, p. 45).

---

<sup>4</sup>Essa internalização não se refere ao processo pelo qual uma norma internacional passa a vigor no ordenamento doméstico daquele Estado, mas sim a um processo cognitivo interno dos atores, sejam Estados, sejam pessoas. Após internalizada, a norma passa a ser considerada um ponto de partida, ela não é mais questionada". (France, 2017, p. 39).



Nesse aspecto cumpre ressaltar que a abordagem na evolução das normas com vocação global, o padrão identificado por especialistas baseava-se na posição dominante das potências euro-atlânticas, que defendiam o chamado “ciclo normativo”, no qual os países ocidentais são os atores responsáveis pela codificação da norma.

Segundo Amitav Acharya, a dinâmica do processo de difusão das normas, denominada de circulação de normas, tem enfoque na função dos atores locais no processo de criação e difusão normativa, isto é, no processo doméstico. (Acharya, 2015).

Esta abordagem contrasta com outra (Risse; Ropp; Sikkink, 1999, p. 11), na qual, grosso modo, os autores realçam as pressões externas como catalisadores do processo de mudança normativa, além de tratar, especificamente, do papel de agência dos países do terceiro mundo neste processo, o que contempla o caso Brasileiro que aqui nos interessa.

Importante sinalizar nesta seara a dificuldade na catalogação de uma teoria tipicamente Sul-Americana face à falta de discussões mais sofisticadas e exaurientes, quanto ao comportamento normativo dos países ditos de terceiro mundo, situados no Sul Global, como agentes.

Nesta quadra, a dificuldade se confirma quando consideradas algumas das bases teóricas (Checkel, 2005; Acharya, 2009), os quais têm o cerne da pesquisa na Europa e Ásia, sendo a doutrina lacônica quanto à América Latina e Caribe.

Talvez essa seja uma das maiores dificuldades da pesquisa em relacionar os conceitos de difusão de normas e seu enquadramento na realidade da América Latina e Caribe, notadamente aquilo que se refere à dificuldade de compreensão do processo de exportação narrativa norte americana da guerra às drogas.

A partir dessa perspectiva, o processo de criação e difusão de normas seria múltipla, bidirecional e em várias etapas, baseado em resistência, feedback e repatriação (Acharya, 2015, p. 76), e transcorre quando atores fragilizados se reconhecem à margem do processo de criação de normas, ou apercebem-se traídos pelo abuso da implementação da norma, segundo Acharya (2015, p. 75-76):

O escopo da agência normativa é muito mais amplo; elas podem incluir movimentos estatais e sociais, sejam ocidentais ou não-ocidentais, operando em nível global, regional ou doméstico. A iniciação normativa pode acontecer no espaço transnacional, onde os atores ocidentais dominam, ou em um nível local, onde a voz primária pode ser atores não-ocidentais (co-

mo articulado através da ideia de "subsidiariedade normativa"). Qualquer que seja o ponto de iniciação, as influências na criação de normas são múltiplas e complexas; as ideias e agenciamentos anteriores de atores, que não sejam os iniciadores visíveis das normas, podem estar presentes no ponto em que a norma realmente se originou. Além disso, **a norma inicial passa por um período de contestação, levando à sua localização ou tradução**. Isto pode criar um efeito de retrocesso / repatriamento, que pode voltar ao ponto de origem da norma no espaço transnacional, e conduzir à sua modificação ou qualificação. (Grifos acrescentados).

Essa dinâmica enfatiza quatro dimensões no contexto da difusão de normas, quais sejam as fontes, contextos, agentes, contestações e *feedback*. As normas apresentam múltiplas fontes, atores, questões e contextos, e a sua ligação pode não ser tão explícita. O contexto do qual se extrai a norma é relevante, podendo ser regional ou global, ou ainda podem ser vários.

Os agentes ou empreendedores normativos também podem ser inúmeros, tais como Estados mais poderosos, Estados mais fracos, ocidentais ou não ocidentais, grupos sociais e Organizações Internacionais.

As normas são contestadas e submetidas a *feedback* contínuo, no sentido de que a resistência, que leva à redefinição, contextualização e localização de uma norma é uma forma de agenciamento. (Acharya, 2015, p. 74). A ideia de circulação de normas procura unir os conceitos de localização e subsidiariedade, desenvolvidos anteriormente pelo autor.

A "localização" da norma é, nas palavras do autor, construção ativa (através do discurso, *framing*, *grafting* e seleção cultural) de ideias estrangeiras por atores locais, o que resulta no desenvolvimento de uma significativa congruência com as crenças e práticas locais". (Acharya, 2004, p. 245). A atividade é identificada através da busca dos Estados em equiparar as normas internacionais às normas nacionais, ou até mesmo a valores e identidades locais. (Kenkel; Rosa, 2015, p. 4).

Trata-se, portanto, de uma forma de adaptação das normas globais ao contexto particular local. Em outras palavras, refere-se à reconstituição de uma norma estrangeira a fim de torná-la coerente com a ordem normativa local antecedente. (Acharya, 2004, p. 244).

O processo de adaptação pressupõe a existência de um interlocutor local, que associa a norma internacional a outra pre-existente no contexto local. Seria como "plugs" que tornam a internalização menos dramática, de forma a demonstrar uma familiaridade entre as duas.

Nesse sentido pode-se inferir que o processo de localização de normas, pilar conceitual da presente pesquisa, vai além de mera reinterpretação normativa. Ou seja, tanto o enquadramento quanto a adaptação estariam inseridos um quadro maior de possibilidades da localização, que compreende uma iniciativa local de adaptar a norma internacional, criando uma nova norma, modificada, fruto de influências domésticas e internacionais. Algo que seria designado como norma “podada”, “aparada”. (Acharya, 2004, p. 246).

Ao mesmo tempo em que os atores locais percebem na norma internacional uma forma de fortalecer suas instituições domésticas, elementos da norma internacional, que poderiam ter consequências negativas, ou seja, poderiam sacrificar valores locais acabam vistos como custos sociais e políticos e, conseqüentemente, seriam excluídos ou podados durante a localização. (Acharya, 2004, p. 246).

Dessa forma, ao localizar uma norma, o Estado consolida uma maior legitimidade e autoridade no plano internacional, sem abrir mão da sua identidade local. Para isso é indispensável compreender a disputa política envolvida nessa adequação normativa.

Ao questionar o que leva tomadores de norma locais a localizarem uma norma internacional, entende-se necessário trazer à colação alguns catalisadores de mudança normativa, que deflagrariam iniciativas estatais na busca de novos padrões.

Crises de segurança ou econômica mundial poderiam fomentar a adequação dos Estados em um contexto diferente. Outro motivo de adequação estatal se daria a partir de uma mudança sistêmica, de distribuição de poder, ou na transformação de interesses de grandes potências, no caso em análise há dois processos, que seriam o final da Guerra-Fria e, no plano interno a redemocratização.

A análise documental e da dinâmica dos processos de transformação política e jurídica no Brasil reforça a abordagem de Amitav Acharya (2004, p. 247), segundo o qual a própria transformação na identidade doméstica pode impulsionar o Estado a patrocinar novas normas internacionais que correspondam a sua “nova identidade”.

Importante sublinhar que nem todo mecanismo de internalização de normas se dá pela via do convencimento, pois entre os mecanismos de socialização analisados, há dois que estão ligados diretamente a uma lógica de causa e efeito, que

relaciona a sanção e a coerção. O processo de criação de norma pode se basear na teoria da localização, tanto que a concomitância conjuntural pode ser identificada quando analisado, por exemplo, o processo de modificação normativa adotada sob a nova ordem constitucional Brasileira.

Retomando o conceito de localização, pode-se afirmar que essa noção permite uma análise sobre a maneira e o porquê das ideias se moverem e gerarem modificações entre culturas e regiões. (Acharya, 2004, p. 245).

Sendo certo afirmar que a estrutura teórica da localização de normas permite compreender como os agentes locais se inserem na dinâmica de difusão normativa ao tomar e modificar normas internacionais conforme suas crenças e práticas normativas pré-constituídas.

Ademais, essa visão acrescenta a importância do contexto regional e dos discursos na determinação do desenvolvimento das normas e, registre-se, aspecto não observado pelos construtivistas, uma vez que não refletem sobre a variação entre as normas globais e regionais, ou sobre a função ideacional das instituições regionais. (Acharya, 2011, p. 96).

Segundo Acharya (2015, p. 68 – 69), sendo a ponderação do contexto regional pertinente para o exame em pauta:

[...] sem levar em consideração o contexto e a opinião regional na aplicação da norma, pode ser contraproducente, tendo em vista que, [...] a política interna e a ideologia regional também são fatores importantes para decidir o nível e a qualidade da aceitação e do cumprimento de uma determinada norma. (Tradução do autor)

Quanto às novas normas, de acordo com Acharya (2004, p. 247), existem algumas forças genéricas que criam a demanda por essas. Algo como uma grande crise econômica ou de segurança, como uma guerra ou uma depressão e defende-se nesta pesquisa que a construção narrativa poderia ser equiparada, já que cria um ambiente semelhante, a mudanças sistêmicas como, por exemplo, alterações na distribuição de poder e interesses no sistema internacional.

Tais vertentes operam quando, por exemplo, o Estado não se conduz de acordo com um tratado internacional do qual é signatário, ou por cometer atos reprováveis, sendo, nos dois casos, admissível que seja compelido a modificar sua conduta.

No caso Brasileiro, ainda que de forma menos explícita, havia nítida intenção do então Presidente da República, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, de

enviar mensagem à sociedade internacional de que a redemocratização no Brasil, para além do formalismo constitucional estava consolidada.

Correlacionando esses conceitos com o objeto estudado neste trabalho, pode-se enfatizar uma das hipóteses centrais desta pesquisa, qual seja se seria, ou não, a securitização do narcotráfico determinante no processo de localização da norma de cooperação interagência adotada no Brasil ou se seria apenas uma norma subsidiária.

#### 4.1. POLICIALIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS E MILITARIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA.

O rastreamento realizado para buscar as origens do modelo de cooperação Defesa-Segurança desenvolvido no Brasil considerou uma série de aspectos oriundos do plano internacional, com destaque para as influências da política de “guerra às drogas” adotada nos EUA ainda na década de 1980 e o ataque terrorista de setembro de 2001. (9/11).

Tudo isso sem olvidar as construções realizadas no plano interno, que, conforme será demonstrado contribuíram para o modelo de cooperação interagências, decantado no Brasil.

Os impactos no plano interno já são sentidos na própria mobilização política para a criação do Ministério da Defesa Brasileiro. Importante sublinhar que a ideia não era nova, pois desde o final da II Guerra Mundial, já se falava em unificar as Forças Armadas em um único ministério, mas a demanda ressurgiu em um contexto bastante específico. No passado, noutro cenário, falava-se em Ministério das Forças Armadas. (Brasil, 1967). Naquele período em substituição ao mencionado projeto de ministério foi criado o Estado Maior das Forças Armadas que, pensava-se, viria a ser um embrião daquele que viria a ser um futuro Ministério. (Araújo Neto; Barp; Cardoso, 2017).

Todo esse contexto político-normativo sinaliza a construção de uma nova influência por parte dos quartéis. Nesse período do governo de FHC, foram realizadas, entre o final do ano de 1994 e início de 1995, uma série de ações de combate ao tráfico de drogas e contrabando de armas nas comunidades do Rio de Janeiro, denominadas “Operação Rio”, onde a utilização das Organizações Militares em missões de ordem interna passou a se tornar mais frequente. (Fuccille, 2006).

O Ministério da Defesa, tomando um caminho distinto daquele idealizado na década de 1960, foi criado em 10 de junho de 1999 e entre as justificativas para sua criação estava a de aumentar a interoperabilidade das Forças Armadas, enfatizando a sinergia entre as Forças, racionalizando as atividades, com vistas à formulação de uma política de defesa sustentável, além de, considerado o contexto de redemocratização após um período de domínio político dos militares, subordinar os militares ao comando do poder civil. (Hossmann, 2018).

Para melhor compreender o cerne da questão que se buscou mapear, importante trazer o conceito do que seria efetivamente considerado operações interagências, que dialoga diretamente com o conceito de interoperabilidade. Segundo Souza e Garcia (2014), trata-se de um conjunto de estratégias por meio das quais diversas instâncias com escopo de ação e corpos burocráticos diferentes propõem procedimentos compartilhados para solucionar problemas em terrenos com características híbridas.

As divergências a respeito do processo de militarização das polícias e da policialização das Forças Armadas, no combate ao narcotráfico se mantiveram no decorrer do governo de FHC. O então presidente declarou em seu discurso na IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, ocorrida em Manaus no período de 16 a 21 de outubro do ano 2000, segundo consta do Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2000, p. 96), que:

A Cúpula de Brasília foi enfática em considerar o problema das drogas e delitos conexos um risco à coesão das estruturas políticas, econômicas e sociais dos países sul-americanos. Não visualizamos, no caso Brasileiro, a participação das Forças Armadas no combate direto a esta modalidade de crime que aflige grande parte da sociedade das Américas. No entanto, é lícita a preocupação com o problema, que pode em alguns casos ameaçar a segurança institucional.

Entretanto, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 1998), a percepção pragmática de uma missão militar de ordenamento interno, segundo a Presidência da República constituiu o que se concebeu por *“turning point”*. (Fuccille, 2006, p. 79).

No Brasil, o processo de tradução da norma estadunidense foi notório, sobretudo quando colocada em perspectiva a evolução da doutrina militar terrestre, bem como o emprego de tais recursos, em atendimento aos novos desafios impostos às democracias do continente americano no final dos anos 1980 e início da década de 1990.

Tal período foi marcado, no plano geopolítico, pelo fim da guerra-fria e no plano interno Brasileiro pela instalação de um processo de redemocratização. O contexto histórico delimita um conjunto de tensões bastante específico, conforme já demonstrado ao longo desta dissertação, categorizado através da nova ordem constitucional.

Convém trazer à colação o conjunto normativo que delimita a atuação do binômio Defesa-Segurança Pública. Há um feixe de normas, que devem ser conhecidos como forma de compreender o processo de aplicação dos recursos militares no plano interno Brasileiro, reconfigurando o emprego das Forças Armadas Brasileiras após o final da guerra-fria e o arrefecimento da corrida armamentista e as tensões advindas da bipolaridade própria do período compreendido entre o final da segunda guerra mundial e o final da guerra-fria.

O conjunto normativo tem suas diretrizes enunciadas na própria Carta Magna, especificamente nos artigos 34 a 36 e no artigo 142 (Brasil, 1988), cujas previsões servem de fio condutor para as normas infraconstitucionais, merecendo destaque o contido a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (Brasil, 1999), alterada pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004 (Brasil, 2004) e pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. (Brasil, 2010).

Seguindo a hierarquia das normas desdobra-se ainda o instituto no Decreto nº. 3.897, de 24 de agosto de 2001 (Brasil, 2001) e no Decreto nº. 7.974, de 01 de abril de 2013. (Brasil, 2013). Registre-se ainda que no plano infralegal, no ano de 2014, o Ministério da Defesa regulamentou o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia de Lei e Ordem através da Publicação da Portaria Normativa nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014. (MD33-M-10).

A partir desses conectores legais que funcionam como legitimadores do emprego das Forças Armadas em operações internas e tipicamente policiais resta evidente que a nova ordem constitucional sinalizou a policialização das Forças Armadas como saída para enfrentar as novas ameaças como resposta às pressões norte-americanas pela emergência na militarização do enfrentamento ao narcotráfico.

Nítido que as Forças Armadas passaram a contar com instrumentos legais para atuar como agência de polícia, sob dois eixos. Um de natureza extraordinária e aplicação subsidiária, conforme já mencionado, através da decretação de Operação

de Garantia de Lei e Ordem (GLO). E outra de natureza ordinária e aplicação complementar, que trata do exercício do poder de polícia ostensiva na região delimitada pela faixa da fronteira Brasileira.

No Brasil, a garantia da lei e da ordem (GLO) grassa no mundo jurídico sendo reconhecida como uma operação de policiamento realizada pelas Forças Armadas de forma provisória até o restabelecimento da normalidade da lei e da ordem pública. O ato extraordinário pode ser avocado por iniciativa de qualquer um dos três poderes da República, no plano federal, mas dependem de ordem exclusiva do Chefe do Poder Executivo Federal.

A GLO ocorre geralmente nos casos em que há esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em situações graves de perturbação da ordem. No entanto, é utilizada também para eventos de grandes proporções, tendo sido instauradas nos eventos internacionais como o Rio+20, em 2012, nas visitas do Papa Francisco ao Brasil nos anos de 2012 e 2013, assim como na Copa do Mundo FIFA, em 2014.

Um episódio bastante recente e que contou com acionamento extraordinário deste dispositivo ocorreu em maio de 2018, durante o governo Michel Temer, o qual, diante de uma das maiores mobilizações grevistas de caminhoneiros decretou a GLO. Os referidos marcos normativos também podem ser vistos como marcadores do impacto das proposições decorrentes da securitização da guerra às drogas enredada nos EUA.

Aplicando os indicadores definidos por Acharya na sua Teoria da Localização de Normas, considerada a fase conhecida como adaptação, verifica-se que o conjunto normativo Brasileiro sofreu transformação estruturante, para legitimar o emprego das Forças Armadas no plano interno, dentre outros como reforço à política de enfrentamento ao narcotráfico.

Essas experiências, inicialmente baseadas no Ato de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), ganharam maior referencial teórico e prático à medida que a sociedade Brasileira apresentava suas diversas demandas por segurança, motivadas por diversos atores e audiências, pois a aprovação das Forças Armadas pela população está entre as mais altas, o que teria criado um ambiente favorável ao processo.

Ao realizar uma pesquisa exploratória verifica-se que a instituição Polícia Militar tem origem no Século XIX, com a chegada de D. João VI, em 1808. Na épo-



ca, a chamada Guarda Real de Polícia de Lisboa permaneceu em Portugal. Assim, um ano após a chegada da corte lusitana, foi criado um corpo equivalente no Rio de Janeiro, batizado de Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, que adotava o mesmo modelo de organização da guarda portuguesa, usava os mesmos trajes e armas e já tinha estrutura militarizada, com companhias de infantaria e de cavalaria.

O estabelecimento de uma força militar permanente na capital deu-se em função do crescimento populacional do Rio de Janeiro e da necessidade de garantir a segurança da nobreza recém-chegada de Portugal. Todavia, no início do Século XIX, as cidades do interior também registravam aumento populacional considerável, evidenciando a necessidade de manutenção da ordem pública.

Com isso, foram sendo criados corpos policiais nas províncias. Minas Gerais foi a primeira (1811), seguida por Pará (1820), Bahia e Pernambuco (ambas em 1825). Pela formação e estrutura, esses corpos policiais são os que mais se aproximam das atuais policiais militares estaduais.

Há ainda uma questão que merece destaque e trata da terminologia referente à mencionada reserva do Exército, a qual passou a ser expressamente prevista, no âmbito constitucional, a partir do advento da Constituição da República de 1934. Naquele diploma legal, a supracitada referência encontrava-se sob a égide do Título VI, intitulado “Da Segurança Nacional”, restando a previsão contemplada em seu artigo 167. (Brasil, 1934).

Na Constituição Brasileira decretada em 10 de novembro de 1937, por sua vez, não se vislumbra qualquer dispositivo que mencione os termos reserva do exército ou força auxiliar, no que tange às Polícias Militares. (Brasil, 1937). Entretanto, cabe consignar a existência de lei, editada em 17 de janeiro de 1936, a qual possuía por finalidade a reorganização, pelos Estados e pela União, das Polícias Militares, sendo estas consideradas como reservas do Exército. (Brasil, 1936).

Nesse sentido, os ditames do artigo 1º, da Lei nº 192 de 1936 (Brasil, 1936), cujo artigo 1º dizia que as Polícias Militares seriam reorganizadas pelos Estados e pela União e consideradas reservas do Exército, nos termos do art. 167 da Constituição Federal de 1934. (Brasil, 1934).

No artigo 2º da mesma lei estabelecida a competência das Polícias Militares, quais sejam que, à época referiam-se às funções de vigilância e garantia da

ordem pública, garantia do cumprimento da lei, a segurança das instituições e o exercício dos poderes constituídos e, por fim atender à convocação do Governo Federal em casos de guerra externa ou grave comoção intestina, segundo a Lei de Mobilização. Esta última atividade possuía caráter extraordinário e versava sobre a defesa da Pátria, portanto de natureza estritamente militar.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1946, houve a implementação de dispositivo legal em que constava, de forma expressa, o emprego dos dois termos ora em análise, “forças auxiliares” e “reserva”, concernentes à instituição da Polícia Militar. (Brasil, 1946).

Tal previsão constava do que definia o artigo 183 do mencionado diploma jurídico, o qual se achava incorporado ao Título VII da carta constitucional em questão, sob o título “Das Forças Armadas”. Nesses termos, verifica-se que o dispositivo previa que as polícias militares, instituídas para a segurança e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, seriam consideradas forças auxiliares e reservas do Exército.

Ainda, os vocábulos em questão foram igualmente previstos, no que se refere às polícias militares, pela Carta Magna de 14 de janeiro de 1967. O diploma legal trazia em seu texto dispositivo (art. 13) orientado no mesmo sentido anteriormente adotado pelas outras constituições. (Brasil, 1946).

Entretanto, a referida norma encontrava-se localizada no Capítulo III do compêndio legislativo em análise, no Título “Da Competência dos Estados e Municípios”. O artigo 13 em comento prelecionava que os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército.

Cabe consignar, nesse sentido, a alteração superveniente da supracitada norma, por meio do Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968 (Brasil, 1968), que conferiu nova redação ao seu § 4º, o qual passou a asseverar:

§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absor-

vidas, por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.

A Constituição Federal de 1969 (Brasil, 1969) trouxe a previsão no Capítulo III, denominado “Dos Estados e Municípios”, localizado no Título I - “Da organização Nacional”, sendo o texto disposto no mesmo artigo 13, porém da seguinte forma:

§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.

A Carta Polícia vigente manteve a essência da definição trazida pelas anteriores, no que tange às polícias militares e aos corpos de bombeiros, não mais se referindo à questão salarial.

Nesse aspecto, no entanto, deve-se ressaltar a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 18, de 6 de fevereiro de 1998, a qual alterou o título da seção sob o qual estavam previstas as mencionadas instituições, modificando a expressão “Dos Servidores Públicos Militares” para “Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, excluindo de sua abrangência a previsão concernente às Forças Armadas. (Brasil, 1998).

Os dispositivos referentes a esta passaram, por meio da emenda em questão, a serem previstos no artigo 142, da Constituição Federal de 1988, que se encontra no título “Das Forças Armadas”. (Brasil, 1988).

Desse modo, as previsões constitucionais referentes à organização e regime sob os quais estão submetidas as polícias militares e corpos de bombeiros encontram-se atualmente, previstas no Capítulo VII, intitulado “Da Administração Pública”, o qual antes do advento da citada emenda subdividia-se em “Dos Servidores Públicos Civis” e “Dos Servidores Públicos Militares”.

A atual Seção III, do Capítulo VII denominada “Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” como antes referido. Da análise evolutiva dos termos verifica-se que as alterações realizadas por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, ressaltam uma diferenciação entre as polícias militares e corpos de bombeiros, em relação às Forças Armadas, ao promover uma segregação entre os dispositivos constitucionais que se referem a ambas. (Brasil, 1998).

A Carta Política de 1988, ainda no que tange aos militares estaduais, prevê no § 6º, do artigo 144, a subordinação das polícias militares e corpos de bombeiros

militares aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, definindo-as, como nos diplomas constitucionais anteriores, como forças auxiliares e reserva do Exército. (Brasil, 1988).

Portanto, a posição topográfica das expressões “forças auxiliares” e “reserva”, sob a ótica constitucional, estiveram em 1934 e 1946, tratadas no mesmo espaço destinado às Forças Armadas. Em 1967 e 1969, houve uma mudança considerável e a questão passou a ser tratada juntamente com a competência dos Estados e Municípios. A Constituição Cidadã, por sua vez, colocou tais expressões no Capítulo destinado à Segurança Pública.

A abordagem histórica traz evidências de que o processo de formação das polícias militares no Brasil é anterior ao período no qual teria ocorrido o input externo para a militarização do enfrentamento ao narcotráfico. Além disso, a própria formação do Estado Brasileiro apresenta características próprias que se revelaram óbices ao processo projetado pelos EUA para América Latina e Caribe.

Interessante sublinhar que antes mesmo do processo de securitização do narcotráfico, em plena guerra-fria, no caso Brasileiro durante o regime militar (1964-1985), a polícia Brasileira sofreu mais mudanças.

A PM passou a ser guiada por uma classificação hierárquica única; foram extintas as guardas civis e organizações similares existentes em algumas cidades; e, em 1967, foi criada a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), subordinada ao Exército. Sob intervenção, as polícias militares estaduais, passaram a ser comandadas por oficiais do Exército e serviram de instrumento para combate aos opositores do regime.

Já no período que é objeto da pesquisa, merece destaque que uma das características marcantes da redemocratização é a distribuição de competências na prestação das atividades da Segurança Pública.

O legislador constituinte ao consagrar a autonomia dos estados e subordinar as Polícias Militares aos Governos estaduais realizou uma escolha que demonstra não ter havido a militarização da Segurança Pública, já que as forças policiais estaduais, além de já serem militarizadas, poderiam ser subordinadas às Forças Armadas apenas em situações extremas.

Ou seja, a União somente está autorizada a disciplinar, para as instituições militares dos Estados e do Distrito Federal, as matérias enumeradas no rol do inciso

XXI, do art. 22, da CF/88, sob pena de haver inconstitucionalidade material. Em razão disto, a conclusão que se impõe é que a aplicação dos termos “forças auxiliares” e “reserva”, constantes do § 6º, do art. 144, da Constituição Brasileira, somente terão lugar quando a instituição militar estadual ou do Distrito Federal estiver devidamente mobilizada, total ou parcialmente. (Brasil, 1988).

Tal situação, no entanto, somente ocorrerá nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fato que comprove a ineficácia de medida tomada durante estado de defesa ou, ainda, declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira.

Por conseguinte, tem-se que para o desempenho das atividades constitucionais específicas das polícias militares e corpos de bombeiros militares – previstas no art. 144, § 5º da Constituição Federal vigente, as instituições estaduais e distritais não agem na condição de auxiliar e reserva do exército. Nesse sentido, as referidas instituições aparecem como os principais instrumentos da preservação da ordem pública, bem como das atividades concernentes à defesa civil, sem nenhuma parcela de subsidiariedade. (Brasil, 1988).

#### 4.2. A SECURITIZAÇÃO DO TERRORISMO E A COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS NO BRASIL

Em exercício de revisão de literatura, cabe trazer à colação a importante contribuição plasmada no artigo intitulado *Learning Process of Collective Decision-Making of Defense and Security: Inter-Agency Policy Building* (Medeiros; Mendes; Paiva, 2021), no qual, a despeito de haver interessantes formulações acerca dos processos de tomada de decisão entre os diferentes atores, nos arranjos cooperativos das agências de segurança, ouso divergir das articulistas, no que se refere à afirmação de que a internalização das práticas relacionadas à configuração do atual modelo de segurança nacional se deu após o ataque às Torres Gêmeas.

Necessário pontuar que a modelagem da cooperação interagência enredada no Brasil teve sua gênese ainda na década de 1990, como se demonstra na presente pesquisa. Ao passo que o episódio 9/11, a despeito de ser um marco na política de segurança estadunidense, tem na securitização do terrorismo o fio condutor das modificações nas interações entre segurança e defesa nacional naquele país, com forte reflexo no fortalecimento das redes de inteligência e sua integração no

plano interno, bem como no plano internacional, com os termos de cooperação internacional.

A pesquisa traz evidências de que a securitização do narcotráfico, inaugurado nos EUA ainda nos anos de 1980, foi determinante na modelagem da cooperação interagência ostentado no Brasil. Impende ressaltar que a demonstração da influência do episódio 11 de setembro de 2001 (9/11) na modelagem da cooperação interagências desenvolvida no Brasil é mais complexa que parece, pois não há referenciais temporais ou normativos, que demonstrem de forma inequívoca a relação direta entre o conceito de cooperação interagência Brasileiro e o episódio.

Para tanto basta analisar, por exemplo, que a criação normativa, que passou a definir o conceito de terrorismo no Brasil, em relação mais evidente com o ataque às Torres Gêmeas e, conseqüentemente, com a securitização do terrorismo através da Lei nº. 13.260, de 16 de março de 2016, distando 15 anos do episódio que marcou o processo de securitização do terrorismo. (Brasil, 2016).

A despeito de haver previsão vinculada à Convenção Interamericana contra o Terrorismo (CICTE) de 2002, que em seu artigo 4º, parágrafo 1º, estabelece que os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) devem estabelecer parâmetros legais para combater e interditar o terrorismo, as razões que teriam motivado a produção normativa têm sua gênese relacionada com necessidades domésticas, com destaque para manifestações sociais de grande vulto em 2013, com a Copa das Confederações e com a pressão de autoridades internacionais ligadas ao esporte, tais como Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA) e o Comitê Olímpico Internacional (COI).

A aprovação dessa lei naquela época foi impulsionada pelo fato de ser o ano dos Jogos Olímpicos no Brasil, o que motivou as autoridades a quererem conter manifestações e ações consideradas violentas de alguns grupos que pudessem colocar em risco a segurança dos convidados durante os jogos.

O objetivo era evitar que se repetissem os episódios de 2013, em que o país se via diante de uma forte onda de manifestações contra o governo e, por conta do histórico violento de algumas delas, acabou por causar pânico em grande parte dos visitantes. Essa atmosfera pode ser bem representada na passagem registrada pela Agência Senado:

O texto aprovado pelo Congresso prevê pena de reclusão de 12 a 30 anos em regime fechado, sem prejuízo das penas relativas a outras infrações decorrentes desse crime. O projeto também definiu terrorismo como a prática de atos por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia ou religião, com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

Durante a discussão pelos parlamentares, a parte mais polêmica do projeto foi a que considerava crime de terrorismo o ato de incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado. O temor era de que a previsão fosse uma forma de impedir manifestações de movimentos sociais. Esse trecho foi excluído do projeto pelo Senado e recolocado pela Câmara dos Deputados. Mais tarde, foi vetado pela então presidente, hoje afastada, Dilma Rousseff. O veto acabou sendo mantido pelos parlamentares.

Para a presidente Dilma, as definições eram "excessivamente amplas e imprecisas". Além disso, atos com diferentes potenciais ofensivos tinham penas idênticas, o que violaria o princípio da proporcionalidade e da taxatividade. A chefe do Executivo argumentou, também, haver outros incisos que já garantiriam a previsão das condutas graves que devem ser consideradas ato de terrorismo.

Além desse aspecto, a implantação do conceito de *fusion center* (Centro Integrado de Operações de Fronteira – CIOF), apropriando o modelo de cooperação interagência praticado nos EUA e influenciado pelo episódio, foi iniciado no Brasil apenas em 2019, após visita do então Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública a El Paso, que contou com representantes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, na fronteira entre EUA e México.

Portanto, entende-se, com as devidas vênias, que não há como demonstrar a influência narrativa decorrente do episódio 9/11 como marco político determinante para a construção do modelo de cooperação interagências no léxico Brasileiro. Outra obra que merece abordagem para trazer contraponto é a intitulada Defesa e Cooperação Interagências. (Pagliari; Oliveira; Guedes, 2014).

É a partir de uma ótica de cooperação internacional, portanto de espectro mais amplo e diverso do que o abordado na presente pesquisa, que a obra se constitui. Trata-se de uma construção literária a partir do resultado do esforço de congregar pesquisadores de diversas regiões, não apenas Brasileiras, mas também do exterior, com distintos níveis acadêmicos.

As variadas perspectivas teóricas revelam-se mais como uma reunião de pesquisas com perspectivas e parâmetros distintos, os quais não demonstram a pretensão de rastrear a origem, a extensão conceitual e tampouco os gargalos enfrentados pelo modelo de cooperação interagências, gestado no Brasil e especialmente a sua relação ou mesmo os pontos de conexão entre a formação do modelo

de cooperação Defesa-Segurança e o ataque terrorista realizado em solo estadunidense.

Trata-se muito mais de uma reunião de pesquisas com perspectivas comparativas, sobre a temática da cooperação interagências, internacional, do que propriamente uma investigação sobre o ambiente normativo e geopolítico que teria criado atmosfera adequada para o surgimento do modelo de cooperação interagências no Brasil.

#### 4.3. O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS

A mudança de abordagem no emprego das Forças Armadas indica a instauração de um processo de policialização das Forças Armadas, já que passam a atuar de maneira recorrente na segurança interna do Estado Brasileiro, fomentada pelo reconhecimento das atividades vinculadas ao enfrentamento às drogas, caracterizadas como ameaça à Segurança Nacional.

Há um elemento que merece destaque nesse contexto e que teria influenciado na aposta de controle civil sobre as Forças Armadas e ao mesmo tempo no maior emprego de seus contingentes no ambiente interno, em operações intimamente ligadas à segurança pública. O apoio popular às Forças Armadas instava aquele identificado como tomador de norma (*norm-taker*) a garantir a audiência.

O Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011 estabeleceu o Plano Estratégico de Fronteiras. (Brasil, 2011). A legislação é composta por 10 artigos e foi ligeiramente alterada pelo Decreto nº 7.638, de 8 de junho de 2011, que inseriu a Receita Federal como instância atuante junto aos órgãos estaduais e às Forças Armadas. (Brasil, 2011).

Esta pesquisa identifica o lançamento do Plano Estratégico de Fronteira (PEF), no escopo do referido decreto, como marco da securitização do narcotráfico, com o fim da etapa politizada da questão. Isso demonstra que a securitização do narcotráfico, com a policialização do papel das Forças Armadas nas fronteiras e com a militarização da segurança pública, foi um dos gatilhos para a localização da norma de cooperação interagência no Brasil.

O Decreto nº 7.638, de 8 de dezembro de 2011 (Brasil, 2011), materializa a securitização e somado ao contido no artigo 2º do Decreto nº 7.496, de 8 de junho



de 2011 (Brasil, 2011), que dispõe sobre a atuação integrada dos órgãos de segurança pública com as Forças Armadas.

O Decreto alarga significativamente as atividades de fiscalização das fronteiras já previstas pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 (LC). A norma conferiu atribuições subsidiárias às Forças Armadas, incluindo ações de patrulha, buscas em pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves e até mesmo a realização de prisões em flagrante delito. Dessa forma, as Forças Armadas passaram a exercer, ainda que de forma excepcional, atividades tipicamente policiais no plano interno do Estado Brasileiro. (Brasil, 2010).

Essa lei complementar e o PEF reforçam, portanto, uma tendência observada nos países desenvolvidos, apontada por Andreas e Price (2001), que estudam o papel das Forças Armadas. Andreas e Price (2001) observaram uma mudança no papel das Forças Armadas nos países desenvolvidos, onde a ênfase nos papéis de combate ao crime aumentou, fazendo as distinções entre os papéis tradicionais das forças armadas (como a defesa do país contra forças hostis estrangeiras) e os papéis da polícia, mais difusos.

Os autores observam, entretanto, que essas distinções sempre foram pouco explícitas nos países em desenvolvimento, além de confundir os papéis e os ambientes em que se instalam os teatros de operações. Tal observação não se aplicaria à realidade Brasileira, uma vez que a construção normativa investigada demonstra que sempre houve limites claros entre as atividades da Defesa e Segurança, não se podendo olvidar a concorrência por espaço, atribuições e orçamentos que marcaram o período.

Souza (2015) confirma essa percepção ao observar a dificuldade de separar os limites entre as Forças Armadas, a Polícia, a Segurança e os meios privados de vigilância no Brasil. O predomínio da militarização da segurança pública é, assim, mais uma prova das dificuldades de separação desses limites. Aqui há importante distinção entre processos ocorridos no Brasil e aqueles que, por exemplo, se deram no México e na Colômbia.

Para Souza, em complementação à tese exarada por Rodrigues (2012)<sup>5</sup>, a militarização fica evidente na manutenção da estrutura tripartite das forças policiais, composta pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil e Polícia Militar, esta última sendo entendida como força auxiliar do Exército Brasileiro, mantendo com isso certa vinculação, que se traduz em ponte entre Forças Armadas e Forças de Segurança nos Estados da Federação.

Aqui importante trazer à colação que a pesquisa demonstra que não se deu o processo de militarização da Segurança Pública no Brasil, se considerado o marco geopolítico da securitização do narcotráfico. Por razões já expostas na seção anterior, resta evidente que o processo de formação das polícias militares no Brasil é anterior ao marco, datando do Século XIX.

O outro aspecto que gera certa confusão é o fato da Carta Política vigente ter mantido os termos “forças auxiliares” e “reserva do exército”. Deve ser esclarecido que tais termos já existiam desde a Constituição de 1937, conforme já explicitado acima. Além disso, a subordinação de polícias militares aos governos estaduais e o deslocamento do rol de atribuições das Forças Armadas e das agências da Segurança Pública para dispositivos distintos elimina qualquer possibilidade formal da existência de um processo pleno de militarização da segurança pública no Brasil. (Brasil, 1937).

A tendência de militarização da polícia é observada em outros países, segundo Souza, que se preocupam com o combate ao crime organizado transnacional e com o poder de fogo das organizações criminosas.

A militarização se expressa na adoção de modelos, doutrinas, procedimentos e contingentes militares em atividades de natureza civil, mas também na mudança na configuração das guerras contemporâneas e nos novos papéis das Forças Armadas. (Souza, 2015. p. 219).

Na elaboração do PEF, a despeito do problema da liderança situacional nos processos de cooperação interagências, as Forças Armadas concordaram em desempenhar um papel relevante, pois estiveram diretamente envolvidos durante a concepção e formulação do modelo desenhado. (Marques, 2012).

---

<sup>5</sup>RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. (<https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100001>).

Por isso, é possível considerar as Forças Armadas como atores funcionais, se considerada a perspectiva teórica da Escola de Copenhague. Ao mesmo tempo, as Forças Armadas teriam participação ativa na dinâmica de segurança do setor político - segundo a análise de autores como Zaverucha (2001) e Souza (2015), seja por seus cargos na burocracia estatal Brasileira ou por seu envolvimento qualificado na formulação de políticas de segurança pública.

A participação decisiva das Forças Armadas foi destacada por Luiz Antônio Marques (2012). Segundo ele, as Forças Armadas já realizavam operações em 2011 de combate às práticas ilícitas na fronteira Brasileira, como a Operação Ágata<sup>6</sup>, nos termos da LC nº 136, de 25 de agosto de 2010. (Brasil, 2010).

Merece destaque que a Polícia Federal, por sua vez, realizava a Operação Sentinela<sup>7</sup>. A sinergia entre essas operações, o trabalho das Forças Armadas em 2010 e as distintas edições da Operação Sentinela teve como principal entrega o Plano Estratégico de Fronteira. Trata-se do referencial normativo que consolidou a política de enfrentamento ao narcotráfico no Brasil de forma coordenada.

A justificativa para a criação do PEF revelou a percepção de seus formuladores sobre a ameaça existencial do narcotráfico. O enredo argumentativo enredado no texto do decreto que instituiu o plano considerou principalmente a fragilidade das fronteiras Brasileiras e as dificuldades de seu monitoramento.

Os crimes praticados na fronteira, segundo o documento, envolveriam principalmente o tráfico de drogas, armas e pessoas, os crimes fiscais e financeiros, dentre eles o contrabando, a evasão e exportação ilegal de veículos e os delitos ambientais. Para enfrentar esses crimes é necessário deslocar contingentes significativos para a região de fronteira, operações que normalmente exigem o emprego de recursos terrestres, aéreos e hídricos.

---

<sup>6</sup> Operação Ágata, que integra o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) do Governo Federal, criado para prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil com dez países sul-americanos. (<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/operacoes-conjuntas/operacao-agata-1>).

<sup>7</sup> A Operação Sentinela, coordenada pelo **Ministério da Justiça**, tem ações centradas no trabalho de investigação e inteligência e na atuação conjunta de órgãos federais de segurança (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança). (<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>).

O Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), propôs de forma incipiente, mas com certa ousadia a união dos entes da Defesa Nacional, da Segurança Pública e da Fazenda Nacional, inaugurando o marco legal com as diretrizes para as ações de segurança na região da fronteira do Brasil. A finalidade era tentar neutralizar a atuação do crime organizado, reduzir os índices de violência e intensificar a presença do Estado Brasileiro na região.

A questão do tráfico de drogas se constituiu como uma ameaça transversal. Ou seja, o seu aspecto transnacional embaraça a distinção, tradicionalmente compreendida pelas Relações Internacionais, entre os âmbitos interno e externo dos Estados, e assim, desestabilizando as noções de soberania e territorialidade. Em outras palavras, as noções de segurança interna e externa estão se mesclando na medida em que os ambientes de policiamento e guerra estão se fundindo. (Bigo, 2000).

O plano estratégico previa duas operações distintas. A Sentinela e a Ágata. A Sentinela foi liderada pelo Ministério da Justiça, principalmente a Polícia Federal, com o apoio do Ministério da Defesa. Possuía caráter permanente e foco na inteligência.

Percebe-se, dessa forma, que, ao normalizar políticas excepcionais de emprego de Forças Armadas no combate ao crime organizado, o PEF representou o momento em que o Estado Brasileiro securitiza, sobretudo, o combate ao narcotráfico.

O que se perceberá adiante é que, percebidas algumas falhas no PEF, especialmente em razão da forma e modelo de cooperação que determinariam os limites e os sistemas que deveriam ser compartilhados, viu-se a necessidade de aprimorar aquele que seria o marco da consolidação da securitização do narcotráfico.

Surge então, o Programa de Proteção Integrado de Fronteiras (PPIF), que, definitivamente, aperfeiçoou e deferiu maior efetividade ao já localizado modelo de cooperação interagências no Brasil, arrematando as fases de poda e enxerto do modelo norte-americano, mas sem perder de vista as necessidades específicas do ambiente doméstico.

Ainda que tenha havido evolução na definição de um modelo interagência naquele momento, auditorias realizadas pelo Órgão de Controle Externo revelaram que à época existiam queixas recíprocas e o reconhecimento de que, na prática, o

trabalho continua sendo realizado de forma fragmentada, sem maiores avanços, rumo à integração. (Brasil, 2015, p. 54).

O relatório do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2015), que tratou da primeira etapa da auditoria operacional que avaliou as políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, constatou falhas na implementação do Plano Estratégico de Fronteiras.

Ao solicitar respostas dos órgãos responsáveis pela sua operacionalização (Forças Armadas, Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal, entre outros) sobre o modo como desenvolviam ou controlavam as “ações conjuntas” e as “ações em cooperação” e sobre a “integração de ações” estabelecidas no PEF, o TCU constatou o baixo grau de cooperação ou de integração entre tais órgãos, sendo relevante transcrever o excerto do Acórdão TCU nº. 2252, de 9 de setembro de 2015 (Brasil, 2015), que assevera:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Vice-Presidência da República e aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) **que aperfeiçoem a estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras**, com destaque para a definição de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes, assim como no Centro de Operações Conjuntas (COC) e nos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS), estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira, atentando para a necessidade do estabelecimento de indicadores objetivos que permitam avaliar a efetividade das ações previstas nos programas correspondentes. (Grifos acrescentados)

Assim, a discussão sobre a necessidade de soluções em procedimentos interagências no Brasil, para questões tanto de política de Segurança Pública, quanto para Defesa Nacional, é de extrema relevância para a sociedade Brasileira, apesar de ainda, como já mencionado, carecer maior aprofundamento no ambiente acadêmico.

Correlacionando o fenômeno que marcou a transição entre o Plano Estratégico de Fronteira e o Programa de Proteção Integração de Fronteiras, verifica-se que o processo de adaptação tanto possui certo dinamismo e, na medida em que passa a ser auditado, pode continuar a sofrer podas ou enxertos com o objetivo de se moldar aos interesses políticos do país que destinatário das influências dos produtos de norma externa.

Em 2016, o TCU desenvolveu a segunda e a terceira etapas da auditoria para avaliar as políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira. Quanto à capacidade organizacional, o Tribunal verificou que os órgãos responsáveis pela segurança da região apresentavam baixo grau de investimentos e carência de recursos humanos, materiais e financeiros, como, por exemplo, aeronaves, sistemas de comunicação interoperáveis, instalações físicas e cães farejadores.

Diante desses e de outros apontamentos, o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2016, p. 10) encaminhou recomendações aos principais gestores das políticas sobre a faixa de fronteira:

Diante desse cenário, seria apropriado recomendar aos coordenadores da política de fronteira (Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, pelo PEF, e Ministério da Integração Nacional, à frente da CDIF (Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira), que promovam maior interação, com o propósito de discutirem a formatação de um modelo de monitoramento e avaliação da política, constituído por processos, procedimentos e meios suficientes (recursos financeiros, pessoas, estrutura etc.), de maneira a se obterem dados confiáveis e relevantes capazes de darem suporte aos relatórios de desempenho da política e à aferição dos resultados esperados.

Sem condições de ignorar o trabalho do TCU fartamente documentado, o Governo Federal acabou revogando o decreto do PEF e, em seu lugar, instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), por meio do Decreto no 8.903, de 16 de novembro de 2016, mantendo a finalidade do revogado, que é o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços. (Brasil, 2016).

A principal revisão adotada na nova política foi a inserção dos órgãos de inteligência por meio do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Contudo, embora esse sistema apresentasse alguns avanços na conduta interagências no Brasil, seu grau de eficiência segundo os próprios relatórios do TCU, ainda estaria naquele momento abaixo das expectativas.

Segundo Marco Cepik (2001), a intensa rivalidade entre a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e a Polícia Federal, e a pouca agilidade e transparência por parte das unidades de inteligência das polícias militar e civil à época eram fatores que dificultavam a conexão entre as instituições.

O modelo que o Estado Brasileiro vinha adotando para sua a segurança das fronteiras se mostrava dicotômico nas esferas mais altas do planejamento e anacrônico. Segundo Bettini (2020), a realidade demonstrava um isolamento das agências,

fragmentação das instituições e uma busca pelo protagonismo em ações individuais, o que impossibilitava uma resposta efetiva, coordenada, sincronizada e permanente das agências estatais contra as organizações criminosas transnacionais.

Cada instituição, sobretudo as voltadas para atividade de defesa e segurança, se mostrava bastante eficiente, porém com eficácia inócua diante das ameaças. A afirmação pode ser confirmada a partir do excerto produzido na obra de Stoner e Freeman (1995, p. 136):

Peter Drucker propôs o julgamento do desempenho de um administrador através dos critérios gêmeos de eficácia – capacidade de fazer as coisas ‘certas’ – e eficiência – a capacidade de fazer as coisas ‘certo’. Desses dois critérios, pelo que sugere Drucker, a eficácia é o mais importante, já que nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados.

Assim sendo, a eficácia de uma campanha de envergadura exige que uma estratégia não pode ser focada somente em conquistar terreno ou destruir integrantes do Crime Organizado Transnacional. O objetivo deve estar centrado na população. Na luta para obter o apoio do povo, cada ação que as instituições públicas executam deve possibilitar esse esforço. (Mcchrystall, 2011).

A população também representa um ator poderoso que pode e deve ser potencializado nesse complexo. Isso demandará uma melhor compreensão das capacidades e necessidades de cada ator. No entanto, o progresso é prejudicado pela dupla ameaça de uma insurgência criminal resiliente e uma crise de confiança entre as instituições.

O isolamento das instituições, motivado pelo que se convencionou chamar de ego institucional e pela ausência mútua de confiança, se materializava conhecimento extremamente compartimentado, que perduravam por períodos não superiores a quinze ou vinte dias, com um deslocamento maciço de tropas e de meios e gastos elevados concentrados em um pequeno período. (Bettini, 2020).

Essas atividades careciam de contra-inteligência e de uma estruturação correta do problema a ser enfrentado, fomentando assim, cada vez mais as capacidades regenerativas e adaptativas das ameaças na faixa de fronteira, em especial o crime organizado transnacional.

A ação integrada por uma ampla organização de agências diferentes com um entendimento variado de suas contrapartes sempre se mostrou um desafio um

desafio. James C. McArthur (2015) corretamente aborda a necessidade de cada organização "articular claramente suas necessidades, recursos, habilidades, autoridades e, mais importante, suas restrições."

Os mecanismos formais para coordenar as atividades de segurança trans-fronteiriça eram estanques, anacrônicos e dissonantes da realidade vivida pelos órgãos na faixa de fronteira. A fim de superar estes óbices e buscar soluções inéditas e eficazes para a problemática de segurança nas fronteiras, foi criada a Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), por meio do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, composta por uma Diretoria de Inteligência (DINT) e de uma Diretoria de Operações (DIOP). (Brasil, 2019).



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura apresentada ao estudar a origem e a formação do modelo de cooperação entre as agências da Defesa e da Segurança Pública consagrada no Brasil apoiou-se em duas teorias que se inserem no arcabouço das relações internacionais, sendo uma dirigida ao processo em si, e outra, de viés complementar, voltada a compreender a deflagração do processo.

A presente pesquisa demonstrou que a Teoria da Localização de Normas (Acharya, 2004) buscou identificar através de três das suas quatro fases, todo o processo de internalização dos novos inputs externos considerados emergentes. Noutro giro, a Teoria da Securitização da Guerra às Drogas (Rodrigues, 2012) foi aplicada para identificar o gatilho que teria deflagrado o processo, qual seja o enfrentamento qualificado e densificado ao tráfico internacional de entorpecentes.

A dinâmica de fortalecimento institucional no Brasil pós 1990 é categórico no sentido de demonstrar que as mudanças no ambiente normativo global, por si só, não seriam capazes de produzir mudanças significativas nas estruturas normativas e arranjos sociais preexistentes.

Refiro-me ao final do período da Guerra-Fria, a redefinição da geopolítica global, o surgimento de novas ameaças e, no plano interno Brasileiro, a transição do governo militar (1964 – 1985) para o governo civil, que, dentro outros aspectos, culminaram com a definição do controle das Forças Armadas por um governo civil.

A dinâmica da Teoria da Localização de Normas, que serviu de âncora para as formulações propostas na dissertação, segundo as evidências analisadas, também demonstrou que as ideias e modelos de construção de instituições bem-sucedidos em determinada parte do mundo, exatamente por não serem fórmulas prontas ou meros automatismos, podem ser empregadas como base para a compreensão de processos similares noutras regiões.

As formulações produzidas pelo Professor Dr. Amitav Acharya, olhando para a realidade da Índia, ajudaram a iluminar as evidências que permitiram mapear toda a cadeia de eventos e permitiram enxergar as conexões que levaram o Brasil a desenvolver um modelo de cooperação Defesa-Segurança adequado às necessidades do país.

O que se sugere, no entanto, é que tendo a Ásia como referência, especificamente por ser o ambiente onde teria sido formulada a teoria de base da pesquisa, é possível afirmar que mesmo em outras partes do mundo composta pelos chamados países periféricos as mudanças institucionais provocadas pela difusão de normas provavelmente seguirão uma trajetória progressiva e evolutiva através da localização de conceitos multilaterais internacionais, sem neutralizar as normas e processos domésticos.

Sem dúvida, o processo de securitização do narcotráfico, formulado pelos EUA, constituindo-se como um marco político-estratégico que marcou o final da Guerra-Fria e a transição para um mundo multipolar, tinham no Brasil um ponto chave, considerada sua posição geográfica e o fato de ter suas fronteiras confrontantes com outros dez países, dentre eles os maiores produtores de cocaína do mundo.

Ou seja, considerando que o país adquiriu um status de “corredor” na cadeia do tráfico de entorpecentes na América Latina, com ênfase na exportação de cocaína, influências no *modus operandi* do Brasil para o combate a essas organizações poderia representar o exercício de influência, por arrasto, na maior parte dos países do bloco sul-americano.

Esses indícios foram confirmados através de farta documentação que demonstrou a maior preocupação norte-americana com o narcotráfico ainda na década de 1980, com a já mencionada Decisão Diretiva de Segurança Nacional, bem como com as Estratégias Nacionais de Segurança dos governos Bush (United States, NSS, 1991) e Clinton. (United States, NSS, 1994).

Por essa razão as fronteiras Brasileiras passaram a ser consideradas um ponto estratégico para o combate ao tráfico internacional no país. Desse modo, inferiu-se que era por meio das fronteiras que se verificava a *ratio essendi* do narcotráfico qual seja, a circulação, chegando-se à conclusão de que o controle daquele espaço, já detalhado sobre suas dimensões, seria um dos maiores desafios para a contenção da entrada de substâncias ilícitas no país.

Outro aspecto abordado pela pesquisa e que se constituiu como uma das hipóteses trata das previsões de que o processo de cooperação entre as agências da Defesa e Segurança Pública criou uma dinâmica bastante peculiar acerca da policialização das Forças Armadas. Contudo, tal processo não representou em mera

influência recíproca que poderia ter conduzido de forma recíproca à militarização Segurança Pública conforme desejado pelos norte-americanos, que sinalizam ser esse o único meio de obstar o avanço das novas ameaças, com destaque para o narcotráfico.

Importante pontuar que a relação e as influências que resultaram na instauração de um processo de policialização das Forças Armadas não encontrou similaridade no que se refere à militarização da Segurança Pública, pois o que se verificou nos registros foi exatamente a formação de um modelo próprio de cooperação Defesa-Segurança, no qual a titularidade das atividades da Segurança Pública, considerada a moldura legal vigente, se manteve com suas agências.

Com relação à temática convém destacar que a despeito do forte apelo pela militarização da segurança pública, diferentemente de países como o México, não operou no Brasil a militarização do combate ao narcotráfico. As razões para essa resistência são tanto de fundo histórico, por conta do processo de formação das Polícias Militares ainda no Século XIX, a formação do Estado Brasileiro através do pacto federativo, que deferiu autonomia aos estados e a subordinação das polícias aos governadores.

Além disso, há previsão legal que delimita os casos extraordinários em que caberia a liderança situacional das Forças Armadas sobre as questões de segurança interna, bem como os casos em que seriam admissíveis as mobilizações das polícias militares como forças auxiliares e reserva do Exército.

Merece registro que, em alguns casos o que ocorreu foi uma contaminação do *modus* militar sobre os métodos de atuação das polícias. Ou seja, nada que se relacione com o Plano Estratégico de controle sobre as ações da Segurança Pública, mas apenas procedimentos operacionais.

Há evidências apresentadas ao longo da pesquisa de que na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro muito em função de um processo histórico que dialoga com a própria distribuição da população no território fluminense, houve mudanças importantes na metodologia e nos equipamentos empregados no combate ao crime, traduzindo claramente a metodologia e alguns conceitos militares de operação.

A topografia do Rio de Janeiro e as sucessivas crises econômicas permitiram que houvesse uma ocupação desordenada dos morros da Cidade, que mais tarde viriam a se tornar verdadeiros *bunkers* do narcotráfico.

Após o Brasil se tornar um importante corredor do tráfico de entorpecentes, ocorreu o fortalecimento dessas ORCRIM nesses espaços taticamente considerados de difícil progressão. Foram as demandas domésticas, mais centradas nas necessidades da sociedade Brasileira que abriram espaço para a aplicação de métodos e táticas militares, que impregnaram as operações policiais militares e fomentaram no ideário da população a ideia de que se deveriam eliminar os criminosos.

A transição da forma como passa ser visto o delinquente, de transgressor da lei, para adjetivação típica de guerra, assumindo o papel de inimigo é um dos elementos que demonstram, ainda que de forma bastante pontual, certa emulação dos métodos militares, não se podendo afirmar que tais elementos significam que teria havido a militarização das forças policiais.

No Brasil, o desmembramento de funções entre as Forças Armadas, como salvaguarda da soberania nacional e segurança externa, e as polícias, no resguardo da segurança interna do Estado não era claramente delimitada antes da Constituição Federal vigente. Nas constituições anteriores era comum que generais do Exército Brasileiro comandassem as Polícias Militares.

Portanto, é correto concluir que há evidências que demonstram não ter ocorrido no Brasil a militarização da Segurança Pública como reflexo do processo de formação do modelo Brasileiro de cooperação Defesa-Segurança, cuja gênese teria ocorrido entre as décadas de 1980 e 1990.

Com relação ao processo deflagrado nos EUA de securitização do terrorismo, conforme já demonstrado em seção própria dessa pesquisa, não há evidências que demonstrem relação direta e firme entre a formação no Brasil da cooperação Defesa-Segurança e a mobilização discursiva produzida alhures.

É importante destacar que mesmo havendo previsão de que o terrorismo se caracterizava como uma das novas ameaças com o fim da Guerra-Fria, previstas inclusive nos já mencionados documentos estratégicos de segurança nacional no governo de Bill Clinton, reforçada em 2002, com a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (CICTE), o Brasil ocupou-se de definir o conceito jurídico de terrorismo, bem como regulamentou sanções para a prática em território Brasileiro apenas em 2016.

Reforça a baixa influência o fato de que os motivos que deflagraram a urgência da regulamentação do combate ao terrorismo no Brasil, teia relação com um

conjunto de fatores de natureza doméstica. Tais como as manifestações de grandes proporções ocorridas em 2013, trouxeram desgastes para o Brasil no plano internacional, por conta da coincidência entre as manifestações e o torneio de futebol das Américas chamado Copa das Confederações.

Foi exatamente pelo temor de novas manifestações nos grandes eventos, respectivamente Copa do Mundo FIFA (2014) e Jogos Olímpicos (2016), que as discussões sobre o tema aceleraram, resultando na aprovação da lei Brasileira de combate ao terrorismo.

A despeito da influência estadunidense, que pela narrativa da guerra às drogas buscou sedimentar um modelo de organização das agências do binômio Defesa-Segurança, restou demonstrado que já havia alguns “plugs” construídos, que permitiram, conforme destacado ao longo da pesquisa a internalização.

A construção de um modelo próprio, mesmo após a forte atuação estadunidense para transformar o modelo Brasileiro de enfrentamento ao narcotráfico, ratifica a tese defendida na Teoria da Localização de Normas, na medida em que não ocorreu nesse caso o mero transplante do modelo proposto pelos EUA, baseado na emergência da militarização das atividades próprias da segurança pública.

Verifica-se que no Brasil houve a consolidação de um modelo próprio de cooperação Defesa-Segurança, mas que não permaneceu estanque, passando por constantes mecanismos de controle e aperfeiçoamento.

Os inputs e as transformações político-jurídicas tiveram início no período FHC, continuaram sob Lula, merecendo destaque a formalização do PEF, que teve suas bases construídas sob a sua gestão, mas se materializou já na gestão da Presidente Dilma Rousseff, em 2011.

O aperfeiçoamento através do PPIF ocorre em 2016, e já sob Michel Temer o modelo se transformou em política pública através da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), através da Lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018. (Brasil, 2018). Por fim, a criação da Secretaria de Estado de Operações Integradas (SEOPI), através do Decreto Nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, já ocorreu sob a gestão de Jair Messias Bolsonaro. (Brasil, 2019).

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. How wide a spread: whose norms matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 239-275, 2004. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3877858>. Acesso em: 6 ago. 2021.

ACHARYA, A. The Responsibility to Protect and a theory of norm circulation. In: THAKUR, R.; MALEY, W. **Theorising the Responsibility to Protect**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 59-78.

ACHARYA, A. Who Are the Norm Makers? The Asian-African Conference in Bandung and the Evolution of Norms. **Global Governance**, v. 20, n. 3, 405–417, 2014. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24526222>. Acesso em: 6 ago. 2021.

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, n. 47, p. 201-246, 1999. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdsa.academica.org/000-036/340.pdf>. Acesso em: 4 set. 2021.

ALFORD, Robert R.; FRIEDLAND, Roger. **Powers of theory: capitalism, the state, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ARAÚJO, M. L. A. Operações no amplo espectro: novo paradigma do espaço de batalha. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, DF, jan./mar. 2013.

ARAÚJO NETO, José Carlos de, BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. Modelo Brasileiro do Ambiente Interagências para Operações na Fronteira. **Rev. Bras. Est. Def.** v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez. 2017. DOI: 10.26792/RBED.v4n2.2017.74656 ISSN 2358-3932. Disponível em: <https://doi.org/10.26792/rbed.v4n2.2017.74656>. Acesso em: 17 ago. 2021.

ALMEIDA, P. W. Implementing the responsibility while protecting after the new report by the UN Secretary-General on responsibility to protect. Implementing the responsibility to protect: new directions for international peace and security? **Igarape Institute**, Brasília, DF, p. 69-76, Mar. 2013. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/03/r2p.pdf>. Acesso em: 2 de ago 2021.

ARRUDA, J. R. **O uso político das Forças Armadas e outras questões militares**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

BALZACQ, Thierry. The Three faces of securitization: Political Agency, audience and context. **European Journal of International Relations**, v. 11, n. 2, p.171-201, 2005. BALZACQ, Thierry. The Policy tools of securitization: information exchange, EU foreign and interior policies. **Journal of Common Market Studies**, v. 46, n. 1, p. 75-100, 2008.

BENNER, T. O Brasil como um empreendedor normativo: a responsabilidade ao proteger. **Política Externa**, v. 21, n. 4, abr./jun. 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001**. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília, DF: Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3897.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm). Acesso em: 18 ago 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato\\_2011-2014/2011/decreto/d7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2011-2014/2011/decreto/d7496.htm). Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Presidência da República,, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm#art9). Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.914, de 24 de novembro de 2016**. Institui o Centro Integrado Multiagências de Coordenação Operacional Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8914.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.914%2C%20ODE%2024,que%20lhe%20confere%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8914.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.914%2C%20ODE%2024,que%20lhe%20confere%20o%20art). Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9649&ano=1998&ato=d2aITVE1EeNpWTe8a>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF : Presidência da República, [1999]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm#:~:text=Institui%20o%20Sistema%20Brasileiro%20de,Art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm#:~:text=Institui%20o%20Sistema%20Brasileiro%20de,Art). Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999**. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm). Acesso em: 4 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 117 de 2 de setembro de 2004**. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponí-

vel em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm). Acesso em 4 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136 de 25 de agosto de 2010**. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm). Acesso em: 4 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Forças Armadas desencadeiam Operação Ágata**. Brasília, DF: MD, 2011. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/110-11082011-defesa-forcasarmadasdesencadeiam-operacao-agata>. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Forças Armadas iniciam operação em 16, 8 mil quilômetros de fronteiras**. Brasília, DF: MD, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/4310-18-05-2013-defesa-forcas-armadas-iniciam-operacao-em-16-8-mil-quilometros-de-fronteiras>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD33-M-12 – **Manual de Operações Interagências**. Brasília: MD, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a\\_ma\\_12a\\_opa\\_interagenciasa\\_2a\\_eda\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf). Acesso em: 20 mai 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operações Interagências – MD33-M-12**. Brasília, DF: MD, 2012. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/doutrina\\_militar\\_lista\\_de\\_publicacoesmd33\\_m\\_12\\_1\\_ed\\_2012.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/doutrina_militar_lista_de_publicacoesmd33_m_12_1_ed_2012.pdf). Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria nº 264, de 25 de março de 2019. Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 31.27, 27 mar. 2019. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2159>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA. **O Sistema de Indicadores de Percepção Social. SIPS. Segurança Pública**, 2012. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/120705\\_sips\\_segurancapublica.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional TC 014.387/2014-0**. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload#ad.jspfileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional TC 020.053/2015-0**. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/por#tal/file/fileDownload.jspfileId=8A8182A1561E4260015652BB6C8E783A>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2002.



BUZAN, Barry. **An Introduction to the English School of International Relations**. Cambridge: Polity Press, 2014.

CEPIK, Marco A. **Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização**. 2001. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

CERQUEIRA, B. S. Cooperação civil-militar: Porque não ter uma doutrina Própria?. **Revista Doutrina Militar Terrestre**, Brasília, DF, v. 1, n. 3, p. 30-37, jul./set. 2013. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/199675516/Revista-Doutrina-Militar-Terrestre-3-pdf>. Acesso em: 2 abr. 2021.

CHECKEL, Jeffrey. The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics** v. 50, n. 2, p. 324-48, 1998.

CHECKEL, Jeffrey. Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. **International Studies Quarterly**, v. 43, pp. 83-114, 1999.

CHECKEL, J. T. Why Comply? Social Learning and European Identity Change. **International Organization**, v. 55, n. 3, p. 553-588, 2001.

CHECKEL, J. T. International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. **International Organization**, v. 59, p. 801-826, 2005.

CLAUSEWITZ, C. V. **Da Guerra**. Tradução de Maria Teresa Ramos. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

COLLINS, A. **Contemporary security studies**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

COOPER, A. F.; FLEMES, D. Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 6, p. 943-962, 2013.

COSTA, Marcos Phelipe Dias. **INTEROPERABILIDADE o impacto da diminuição das Ações com Tropas e Meios nas Operações de Adestramento Conjunto**. 2018. Monografia (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2018.

DEITELHOFF, N.; ZIMMERMANN, L. Things we lost in the fire: how different types of contestation affect the robustness of international norms. **International Studies Review**, p. 1-26, 2018.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Desafios Gerenciais para o Século XXI**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

ENGELENDER, Guilherme Alhadef Camenetsky. **Localização de Normas Internacionais: o direito à verdade e o estabelecimento da comissão da verdade brasi-**

leira. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2017.

FARREL, T. A segurança sob a ótica construtivista: retrato de um programa de pesquisa. **Cena Internacional - Revista de Análise em Política Internacional**, n. 2, dez. 2004.

FARRELL, T. Transnational norms and military development: constructing Ireland's Professional Army. **European Journal of International Relations**, v. 7, n. 1, p. 63-102, 2001.

FEIST, T. War and the Treacheries of Taxonomy. **War on the Rocks**, Nov. 7, 2016. Disponível em: <http://warontherocks.com/2016/11/war-and-the-treacheries-of-taxonomy/>. Acesso em 19 mar. 2021.

FERRERO, Alberto José Mejía. Plan de Transformación: construyendo una Fuerza Multimisión. **Revista Ejército**, n. 183, 8 ago. 2016. Disponível em: <https://issuu.com/ejercitonacionaldecolombia/docs/183web>. Acesso em: 19 mar. 2021.

SANTOS FILHO, Jonas de Oliveira. As Operações Militares no Ambiente Interagências. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, ano 1, n. 2, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/630>. Acesso em: 10 ago. 2021.

FINNEMORE, Martha; Sikkink, Kathrin. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FINNEMORE, M. **Defining National Interests in International Society**. New York: Cornell University Press, 1994.

FINNEMORE, M. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In: KATZENSTEIN, P. **The Culture of National Security**. New York: Columbia University Press, 1996a.

FINNEMORE, M. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996b.

FINNEMORE, M. **The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FINNEMORE, M.; TOOPE, S. J. Alternatives to "Legalization": Rich views of law and politics. **International Organization**, v. 55, n. 3, p. 743-758, 2001.

FORMAN, Johanna Mendelson. Investing in a new multilateralism: a smart power approach to the United Nations. **Center for Strategic and International Studies**, Jan. 2009. Disponível em: <https://www.csis.org/events/investing-new-multilateralism-smart-approach-united-nations>. Acesso em: 9 ago. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. São Paulo: Ática, 2002.

FRANCE, G. D. J. **As origens da Lei Antiterrorismo**: os tortuosos caminhos da localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2017.

FREIRE, Maria Eduarda Laryssa Silva. **A interoperabilidade entre as forças armadas brasileiras**: uma análise da operação ágata. 2018. Monografia (Graduação em Relações internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018. Disponível em: MELS27.03.2019.pdf (ufpb.br). Acesso em: 30 jun. 2021.

FUCCILLE, A. *et al.* O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011- 2014). **Colombia Internacional**, v. 92, p. 43-72, 2017.

FUCCILLE, A.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. Novos tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no Governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA**, v. 22, n. 1, p. 79-93, jan./abr. 2016.

FUKUYAMA, Francis. The end of history? **The National Interest**, n. 16, p. 3-18, 1989.

GALTUNG, J. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GARCIA, D. Contestação de normas e ameaça à paz e segurança regional e internacional: a facilidade excessiva de acesso a armas. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011.

GARCIA, E. V. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, n. 54, p. 159-177, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v54n1/v54n1a10.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

GARCIA, M. P. P. O Direito Internacional e o uso da força. *In*: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. **Panorama brasileiro de paz e segurança**. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 45-79.

GHINCEA, Marius. **The Audience(s) in securitization theory**. [S. l.]: European University Institute, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/320508412\\_The\\_Audiences\\_in\\_Securitization\\_Theory](https://www.researchgate.net/publication/320508412_The_Audiences_in_Securitization_Theory). Acesso em: 7 ago. 2021.

GRAÇA, Roberto Julian da Silva. **As Operações Interagências no combate ao tráfico internacional de drogas**: contribuições da Operação Ágata 8. 2015. Monografia (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2015.

HERZ, M. Teoria das relações internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

HINES, Jay. From Desert Oneto Southern Watch: the Evolution of US Central Command. **Joint Forces Quarterly**, Washington, Spring, p. 42-49, 2000.

HIRST, M.; NASSER, R. M. **Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence-security-foreignpolicynexus**. [S. l.]:Norwegian PeacebuildingResource Centre,2014.

HOSSMANN, Guilherme Stagi. **Aprofundamento da integração das forças armadas mediante a unificação de suas estruturas administrativas**: aplicação da teoria de fusões e aquisições ao processo de integração das Forças Armadas.2018. Monografia (Especialização em Altos Estudos em Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, 2018. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/886>. Acesso em: 18 ago. 2021.

HURRELL, A. **Progressive enmeshment, hegemonic imposition or coercitive-socialization?**understanding policy change in Brazil. [S. l.] :Mimeo, 1995.

HUYSMANS, J. Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. **EuropeanJournal of International Relations**, v.4, n. 4, p. 479-505, 1998.

JOBIM, N. Uma tarefa que começa em casa. **Folha de S. Paulo**, 22, nov. 1996. Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/22/opiniaio/9.html> Acesso em: 10 nov. 2021.

KALDOR, M. **New and old wars**: organised violence in global era. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

KALIL, M.Continuidade por Inércia: uma análise empírica das relações internacionais do Brasil entre 2010 e 2014. **Academia**, 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/8769842/Continuidade\\_por\\_In%C3%A9rcia\\_uma\\_an%C3%A1lise\\_emp%C3%ADrica\\_das\\_rela%C3%A7%C3%B5es\\_internacionais\\_do\\_Brasil\\_entre\\_2010\\_e\\_2014?pop\\_sutd=false](https://www.academia.edu/8769842/Continuidade_por_In%C3%A9rcia_uma_an%C3%A1lise_emp%C3%ADrica_das_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais_do_Brasil_entre_2010_e_2014?pop_sutd=false). Acesso em: 28nov. 2021.

KATZENSTEIN, P. J. **The Culture of National Security**. New York: Columbia University Press, 1996.

KAZMIERSKI, Michael. **US army power projection in the 21st century**. Fort Leavenworth: US Army Command and General Staff College, 1990.

KHAGRAM, S; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. **Restructuring world politics: transnational social movements**, networks and norms. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2002.

KIMMONS, S. Battlesofthe future willbefought in multipledomains. **Army News Service**, Oct. 17, 2016. Disponível em: [https://www.army.mil/article/176230/battles\\_of\\_the\\_future\\_will\\_be\\_fought\\_in\\_multiple\\_domains\\_senior\\_leaders\\_say](https://www.army.mil/article/176230/battles_of_the_future_will_be_fought_in_multiple_domains_senior_leaders_say). Acesso em: 19 ago. 2021.

KRASNER, S. D. **Sovereignty**: organized hypocrisy. New Jersey: Princeton University Press, 1999. 264 p.

KRASNER, S. D. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. **International Security**, v. 29, n. 2, p. 85-120, Fall 2004.

KRATOCHWIL, F.; RUGGIE, J. G. International Organization: a state of the art on an arte of the state. **International Organization**, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

KROOK, M. L.; TRUE, J. Rethinking the life cycles of international norms: the United Nations and the global promotion of gender equality. **European Journal of International Relations**, p. 103-127, 18 Nov. 2010.

KRASNER, Stephen D. Regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

KRATOCHWIL, Friedrich. **Norms, rules and decisions**: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. New York: Cambridge University Press, 1989.

KRATOCHWIL, Friedrich; KOSLOWSKI, R. Understanding change in international politics: The Soviet Empire's Demise and the international system. **International Organization**, v. 48, n. 2, p. 215-247, 1994.

LAGE, V. C. Os debates em Relações Internacionais e a emergência do movimento construtivista. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 101-121, jul./dez. 2007.

LÉONARD, Sarah; KAUNERT, C. Reconceptualizing the audience in securitization theory. In: BALZACQ, Thierry (ed.). **Understanding securitization theory**: how security problems emerge and dissolve. New York: Routledge, 2011. p. 57-76.

LUTZ, Ellen; SIKKINK, K. The Justice Cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America. **Chicago Journal of International Law**, v. 2, n. 1, p. 1-33, 2001.

MARCELLA, Gabriel. 2008. Understanding the Interagency Process: the Challenge of Adaptation. In: MARCELLA, Gabriel (ed.). **Affairs of State**: the interagency and national security. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008. p. 1-52.

MEDEIROS, Sabrina; MENDES, M. S. M.; PAIVA, A. L. B. Learning process of collective decision-making of defense and security: Inter-Agency Policy Building. **Journal of Higher Education – Theory and Practice**, v. 21, n. 4, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.33423/jhetp.v21i4.4213>. Acesso em: 17 ago. 2021.

NYE Jr., J. S. **Soft power: the means to success in world politics**. [S. l.]: Public Affairs Books, 2004. Disponível em: [https://www.academia.edu/28699788/Soft\\_Power\\_the\\_Means\\_to\\_Success\\_in\\_World\\_Politics\\_Joseph\\_S\\_Nye\\_Jr](https://www.academia.edu/28699788/Soft_Power_the_Means_to_Success_in_World_Politics_Joseph_S_Nye_Jr) Acesso em: 5 mar. 2021.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ONUF, Nicholas. The Constitution of International Society. **European Journal of International**, n. 5, p. 1-19, 1995.

ONUF, Nicholas. **World of our making**: rules and rule in social theory and international relations. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

Palazzo, A.; McLain III, D. P. Multi-Domain Battle: A New Concept for Land Forces. **War on the Rocks**, Sept. 15, 2016. Disponível em: <http://warontherocks.com/2016/09/multi-domain-battle-a-new-concept-for-land-forces/>. Acesso em: 4 set. 2021.

PAGLIARI, Graciela De Conti; OLIVEIRA, M. A. G. **Defesa e cooperação interagências**. Recife: Editora UFPE, 2014. Coleção Defesa e Fronteiras Virtuais, v. 2.

PARET, Peter. **Construtores da Estratégia Moderna**. Traduzido por Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016.

PEREIRA, Fabio da Silva. Governança e participação: o ambiente interagências nas operações militares no Complexo da Maré. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4, 2017. **Anais [...]**. João Pessoa: UFERSA, 2017. Disponível em: <https://ppgprofiap.ufersa.edu.br/2017/08/31/anais-do-iv-encontro-brasileiro-de-administracao-publica-v-1-2017-iv-ebap-joao-pessoa-pb/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

PROENÇA JR., Domício; DUARTE, E. E. Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v.46, n. 1, p. 135-152 [2003]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/DMd6Cj6qYZrnHdMTN97TCpm/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: por que e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 1, p. 7-37, 2012.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 9-41, jan./jun. 2012.

RODRIGUES, Thiago. Política e Guerra: Notas para uma análise agônica dos Estudos Estratégicos. **Rev. Bra. Est. Def.** v. 2, n. 2, p. 151-171, jul./dez. 2015. ISSN 2358-3932. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/62990/37659>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **Segurança internacional e novas ameaças : a securitização do narcotráfico na fronteira brasileira**. Curitiba, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/32366>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; Garcia, Stephanie Queiroz. A Abordagem Interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). **Hegemonia**, n. 14, p. 88-106, 2014.

SUCCI JUNIOR, Davi. GLO Preventiva? A “Policialização” das Forças Armadas no Brasil. **Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional**. GEDES. UNESP, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://gedes-unesp.org/glo-preventiva-a-policializacao-das-forcas-armadas-no-brasil/> Acesso em: 20 jun. 2021.

UNITED STATES. Department of Defense. **Joint Chiefs of Staff. Joint Vision 2010**. Washington, DC: DTIC, 2010. Disponível em: <https://dod.defense.gov/OIR/gallery/igphoto/2001237335/> .Acesso em: 16 mai. 2021.

UNITED STATES. Department of Defense. **Joint Publication 3-08** – Interorganizational Coordination during Joint Operations. Washington, DC: Department of Defense, 2011. Disponível em: [https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/joint/jp3\\_08\\_2011.pdf](https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/joint/jp3_08_2011.pdf) Acesso em: 4 mar. 2021.

UNITED STATES. Department of Defense. **Joint Publication 3-08** – Interorganizational Cooperation. Washington, DC: Department of Defense, 2016. Disponível em: [https://irp.fas.org/doddir/dod/jp3\\_08.pdf](https://irp.fas.org/doddir/dod/jp3_08.pdf). Acesso em: 16 mai. 2021.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Joint Vision 2020**. Washington, DC: JCS, 2020. Disponível em: [www.pipr.co.uk/wp-content/uploads/2014/07/jv2020-2.pdf](http://www.pipr.co.uk/wp-content/uploads/2014/07/jv2020-2.pdf). Acesso em: 4 mar. 2021.

WALTZ, Kenneth. **O Homem, O Estado e a Guerra**: uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WENDT, A. **A Social Theory of International Politics**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1999.

WENDT, A. E. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

ZAVERUCHA, J. Militares e participação política no Brasil do final do séc. XX e início do séc. XXI. **Revista da USP**, n. 49, p. 30-39, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i49p30-39>. Acesso em: 8 ago. 2021.