

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG RONALDO BASTOS PARAQUETT

**ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA:
uma proposta de aprimoramento do relacionamento interagências
no COMPAAz**

Rio de Janeiro

2025

CMG RONALDO BASTOS PARAQUETT

**ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA:
uma proposta de aprimoramento do relacionamento interagências
no COMPAAz**

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

Orientador: CMG (Refº) Luiz Carlos de
Carvalho ROTH

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2025

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

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

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

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

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

AGRADECIMENTO

Agradeço a todos que contribuíram para a realização deste trabalho acadêmico.

À minha esposa, pelo apoio constante ao longo de toda a jornada, pelas palavras de incentivo nos momentos desafiadores e pela compreensão diante das ausências exigidas pelo estudo e dedicação.

À Escola de Guerra Naval, por oferecer o ambiente institucional necessário à pesquisa e ao aperfeiçoamento profissional, assim como aos oficiais e praças que, direta ou indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu orientador, pela valiosa orientação, pela disponibilidade para o diálogo e pela precisão crítica que foram fundamentais para o amadurecimento das ideias aqui apresentadas.

Aos militares do COMPAAz, pela colaboração durante a fase de entrevistas, em especial ao CA Assano, Diretor, ao CMG Fábio Moraes e ao CF Nicolas, cujas contribuições foram essenciais para o aprofundamento da análise realizada.

Gratidão.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar os fatores que dificultam o relacionamento interagências no âmbito do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz), propondo medidas para seu aprimoramento institucional. A investigação baseia-se em referencial teórico sobre relacionamento interagências, especialmente o modelo das cinco dimensões elaborado por Rafael Pires Ferreira. A metodologia adotada compreendeu análise documental, revisão bibliográfica e realização de entrevista com integrantes do COMPAAz, permitindo a identificação de limitações e oportunidades em cada dimensão do modelo teórico. O diagnóstico evidenciou que o COMPAAz, embora represente avanço, ainda enfrenta barreiras institucionais e operacionais que impedem sua atuação em níveis mais elevados de articulação. Entre os principais entraves identificados estão a ausência de mecanismos normativos interministeriais, a limitação da interoperabilidade entre sistemas de monitoramento, as assimetrias de cultura organizacional e capacitação técnica entre as instituições, bem como a instabilidade nas estruturas de governança e articulação político estratégica. Foram estruturadas propostas em quatro eixos estratégicos: fortalecimento da governança interagências, integração tecnológica e capacitação técnica, consolidação da cultura e dos vínculos interagências e fortalecimento do apoio político estratégico e normativo.

Palavras-chave: Segurança Marítima. Relacionamento Interagências. Governança Colaborativa. COMPAAz. Amazônia Azul.

ABSTRACT

This research aims to analyze the factors that hinder interagency relationships within the Maritime Operations and Protection of the Blue Amazon Command (COMPAAz), proposing measures for its institutional improvement. The research is based on a theoretical framework on interagency relationships, specifically the five-dimensional model developed by Rafael Pires Ferreira. The methodology adopted included document analysis, a literature review, and interviews with COMPAAz members, allowing the identification of limitations and opportunities in each dimension of the theoretical model. The diagnosis revealed that, although the COMPAAz represents progress, it still faces institutional and operational barriers that prevent its performance from reaching higher levels of interagency coordination. The main obstacles identified include the absence of interministerial normative mechanisms, limited interoperability among monitoring systems, asymmetries in organizational culture and technical capacity among institutions, as well as instability in governance structures and political-strategic coordination. Improvement proposals were structured around four strategic axes: strengthening interagency governance, technological integration and technical training, consolidation of interagency culture and ties, and reinforcement of political-strategic and normative support.

Keywords: Maritime Security. Inter-agency Relations. Collaborative Governance. COMPAAz. Amazon Blue.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Dimensões da segurança marítima	17
FIGURA 2 - Dimensões e fatores condicionantes da efetividade no relacionamento interagências	32

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Modelos teóricos de classificação dos níveis de relacionamento interagências.....	29
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	–	Acordos de Cooperação Técnica
ANTAQ	–	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANVISA	–	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CESPORTOS	–	Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CISMAR	–	Centro Integrado de Segurança Marítima
ComOpNav	–	Comando de Operações Navais
COMPAAz	–	Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul
CONPORTOS	–	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CSM	–	Consciência Situacional Marítima
EDM	–	Estratégia de Defesa Marítima
FDM	–	Fundamentos Doutrinários da Marinha
IBAMA	–	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	–	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
JIATFS	–	Joint Interagency Task Force South
MB	–	Marinha do Brasil
MD	–	Ministério da Defesa
PF	–	Polícia Federal
PoC	–	Ponto de Contato
RCB	–	Receita Federal do Brasil
SISGAAz	–	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISTRAM	–	Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo
TIC	–	Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	SEGURANÇA MARÍTIMA: CONCEITO, EVOLUÇÃO E REALIDADE BRASILEIRA.....	14
2.1	A EVOLUÇÃO INTERNACIONAL.....	14
2.2	A CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO NO BRASIL.....	18
2.3	CENÁRIO ATUAL DA SEGURANÇA MARÍTIMA NO BRASIL.....	19
3	O RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS: TERMOS, FUNDAMENTOS E NÍVEIS	22
3.1	INTRODUÇÃO AO CONCEITO DE RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS.....	22
3.2	TERMOS, EXPRESSÕES E ABORDAGENS PARA O ESFORÇO INTERAGÊNCIAS.....	24
3.3	FUNDAMENTOS TEÓRICOS E JUSTIFICATIVAS DO RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS.....	26
3.4	OS NÍVEIS DE RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS.....	28
4	FATORES DE EFETIVIDADE NO RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS.....	31
4.1	AMBIENTE EXTERNO.....	32
4.2	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	34
4.3	CULTURA ORGANIZACIONAL.....	36
4.4	FATORES TECNOLÓGICOS.....	39
4.5	FATORES SOCIAIS.....	41
4.6	LIÇÕES PRÁTICAS DE UMA SIMULAÇÃO INTERAGÊNCIAS.....	43
5	DIAGNÓSTICO DO COMPAAz À LUZ DAS DIMENSÕES DO RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS.....	47
5.1	AMBIENTE EXTERNO.....	48
5.2	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	50
5.3	CULTURA ORGANIZACIONAL.....	51

5.4	FATORES TECNOLÓGICOS.....	53
5.5	FATORES SOCIAIS.....	55
6	PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS NO COMPAAZ.....	57
6.1	FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA INTERAGÊNCIAS.....	57
6.2	INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA E CAPACITAÇÃO TÉCNICA.....	59
6.2.1	Desenvolvimento de Plataforma Interagências de Compartilhamento de Dados.....	59
6.2.2	Capacitação Técnica Conjunta.....	60
6.3	CONSOLIDAÇÃO DA CULTURA E DOS VÍNCULOS INTERAGÊNCIAS.....	61
6.4	FORTALECIMENTO DO APOIO POLÍTICO ESTRATÉGICO E NORMATIVO.....	63
7	CONCLUSÃO.....	65
	REFERÊNCIAS.....	68
	ANEXO.....	71

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade dos desafios contemporâneos à segurança marítima do Brasil evidencia a necessidade de reformulação das estratégias de atuação do Estado nesse ambiente. Fenômenos como a pesca ilegal, o tráfico de drogas e armas, a poluição ambiental, a exploração predatória de recursos naturais e outras atividades ilícitas ocorrem simultaneamente na extensa faixa marítima brasileira, a chamada Amazônia Azul. Frente a esse complexo cenário, é evidente que a Marinha do Brasil (MB), embora exerça papel central, não dispõe isoladamente de todos os meios e competências necessários à resposta eficaz. Assim, surge a necessidade de um relacionamento interagências robusto e funcional, capaz de integrar competências, sistemas e informações entre diversos órgãos federais, estaduais e municipais, além de instituições civis.

Neste presente trabalho tem-se por objetivo principal analisar o relacionamento interagências no âmbito do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz), unidade criada para fortalecer a coordenação das ações de segurança marítima. A partir de um diagnóstico estruturado em dimensões analíticas, foram elaboradas propostas de aprimoramento para essa estrutura. A motivação para a escolha desse objeto de estudo decorre da percepção de que a eficácia da governança marítima brasileira depende, cada vez mais, da articulação entre instituições com competências complementares. Em especial, destaca-se a importância de compreender e aperfeiçoar o papel desempenhado pelo COMPAAz como elo central dessa engrenagem interagências.

Na pesquisa adota-se uma abordagem qualitativa, que combina revisão bibliográfica, análise documental e entrevista com militares que atuam no COMPAAz. Os dados coletados foram organizados a partir do modelo teórico desenvolvido por Rafael Pires Ferreira (2022), apresentado na sua dissertação sobre planejamento interagências, que sistematiza os fatores que favorecem ou dificultam o relacionamento interagências em cinco dimensões principais: ambiente externo, estrutura organizacional, cultura organizacional, fatores tecnológicos e fatores sociais. Essa estrutura conceitual permitiu uma leitura do funcionamento do COMPAAz à luz das boas práticas e dos desafios identificados na literatura.

Inicialmente, são apresentados os fundamentos e a evolução do conceito de segurança marítima, com especial atenção ao caso brasileiro. Discutem-se, nesse momento, os marcos normativos nacionais e internacionais, a importância estratégica da Amazônia Azul, e o papel da MB na coordenação das ações no mar. Em seguida, é feita uma incursão conceitual sobre o relacionamento interagências, abordando seus níveis, fatores condicionantes e principais entraves.

A partir daí, o trabalho aprofunda-se na apresentação do referencial teórico principal, com base no modelo das cinco dimensões proposto por Ferreira (2022), o qual serve como fio condutor para todo o diagnóstico posterior. Cada dimensão é apresentada em detalhe, com seus fatores positivos e negativos, acompanhados de sugestões extraídas da literatura.

Na sequência, é realizado o diagnóstico do COMPAAz, estruturado com base nas cinco dimensões acima mencionadas. Essa análise se apoia na leitura crítica de documentos oficiais, trabalhos acadêmicos e na entrevista realizada com integrantes daquele Comando. Diante disso, a parte final do trabalho apresenta um conjunto de propostas divididas em quatro eixos temáticos, elaboradas com o objetivo de fortalecer o relacionamento interagências no COMPAAz.

É importante destacar que, embora o foco da análise recaia sobre o COMPAAz, as conclusões e recomendações apresentadas podem ser amplamente aplicáveis aos Centros Regionais de Segurança Marítima (Distritos Navais).

2 SEGURANÇA MARÍTIMA: CONCEITO, EVOLUÇÃO E REALIDADE BRASILEIRA

A segurança marítima se tornou, nos últimos tempos, um tema fundamental nas discussões sobre defesa, desenvolvimento e controle. Embora não haja uma definição universalmente aceita, o termo é utilizado para integrar ações voltadas à manutenção da boa ordem no mar, considerando tanto os aspectos da segurança da navegação, quanto da prevenção e enfrentamento de ameaças transnacionais (ALMEIDA, 2022).

Observando o plano internacional, o conceito foi ampliado a partir do fim da Guerra Fria (1947-1989), quando surgiram novas ameaças e desafios como pirataria, tráfico de drogas, terrorismo, crimes ambientais, migração irregular e pesca ilegal (PIEADADE, 2018). A partir de então, diversos países e organismos internacionais passaram a desenvolver políticas e estratégias específicas para este assunto, posicionando a segurança marítima no topo das prioridades.

No Brasil, esse processo é notado pela construção da ideia da Amazônia Azul¹ e à consolidação do papel da MB como força de duplo emprego². Essa combinação entre influência externa e desenvolvimento interno moldou uma compreensão particular do tema, que será explorada ao longo deste capítulo.

A seguir, examina-se a trajetória evolutiva da segurança marítima em nível global, sua assimilação e adaptação no contexto nacional, e as características atuais do cenário brasileiro.

2.1 A EVOLUÇÃO INTERNACIONAL

A necessidade da segurança marítima, como conceito, é consequência de mudanças na estrutura global. Antes do fim da Guerra Fria, a expressão “segurança

¹ Região que compreende a superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da Plataforma Continental brasileira (MB, 2023b)

² A Marinha do Brasil, como força de duplo emprego, atua tanto na defesa da pátria e dos poderes constituídos em situações de guerra, quanto em atividades não relacionadas ao conflito armado, como a manutenção da lei e da ordem, a proteção do meio ambiente marinho, e a atuação em ações cívico-sociais.

marítima” era raramente usada, sendo associada sobretudo ao controle do tráfego marítimo e de áreas marítimas em situação de rivalidade entre as superpotências. Com o fim da bipolaridade, no entanto, surgiram novas preocupações associadas à crescente interdependência global, ao aumento do fluxo marítimo e à intensificação de ameaças assimétricas. Pirataria, tráfico de drogas, terrorismo, crimes ambientais e pesca ilegal passaram a figurar como riscos significativos, exigindo que os Estados redefinissem suas prioridades e capacidades de atuação no ambiente marítimo. (BUEGER, 2015).

Bueger (2019) descreve a segurança marítima como um “conceito guarda-chuva”, que permite a conexão entre inúmeros temas — segurança, desenvolvimento, governança e meio ambiente. Apesar disso, permanece a dificuldade em consolidar uma definição universal, dada a diversidade de interesses, capacidades e ameaças enfrentadas por diferentes países. Segundo o autor: “Segurança marítima é um termo abrangente que se refere a uma gama mais ampla de diferentes desafios de segurança no mar. Ele funciona como uma palavra da moda...”³ (BUEGER, 2019, p. 6).

Esse caráter flexível permitiu sua adoção por múltiplos atores internacionais, como a União Europeia, cuja Estratégia Marítima Integrada (2014) enfatiza tanto a segurança contra ameaças, quanto a proteção do desenvolvimento marítimo sustentável. Já os EUA desenvolveram sua *National Strategy for Maritime Security* (2005) considerando que a segurança marítima não poderia se limitar à segurança física e à dissuasão exercida por navios e aeronaves, devendo ser alcançada por meio da combinação de atividades públicas e privadas de segurança marítima. França e Reino Unido seguiram direções semelhantes, com documentos específicos para o ambiente marítimo (HEINE, 2019).

Além dessa abordagem abrangente, parte da doutrina internacional passou a diferenciar dois pilares interligados, mas distintos: o primeiro seria o conceito de *safety* que se refere à prevenção ou minimização de potenciais acidentes no mar, que possam ocorrer em consequência do desrespeito às normas aplicáveis à construção, equipamento e operação de navios e embarcações; e *security*, voltada à proteção contra a prática de atos ilegais e deliberados. Essa distinção não parece

³ Texto original: “*Maritime security is an umbrella term that refers to a wider range of different security challenges at sea. it functions as a buzzword...*”

clara, considerando que *safety* e *security* em nosso idioma tem uma só tradução: segurança. Assim, o que os diferencia é a intencionalidade do ato (PIEADADE, 2018).

Almeida (2022, p. 86) reforça essa distinção ao afirmar que:

A vertente *safety* é a da segurança da navegação, percebida a partir dos esforços para reduzir a incidência de acidentes no mar, assim compreendendo segurança do tráfego aquaviário, salvaguarda da vida humana no mar e enfrentamento da poluição marinha. A segunda vertente *security*, por sua vez, é a da proteção contra ameaças distintas a um eventual conflito estatal, o que inclui, entre outras, o terrorismo, a pirataria, o roubo armado e o tráfico de drogas,...

Till (2009) ao analisar os requisitos para manter a “boa ordem” no mar, expõe que a contribuição do mar para o desenvolvimento humano se resume a cinco principais atributos: manutenção da ordem, em terra; o mar como um recurso; o mar como meio de transporte; o mar como área de domínio; e o mar como ambiente. Acrescenta que esses atributos são interdependentes e constituem a base para as múltiplas dimensões da segurança marítima contemporânea.

De modo geral, as organizações internacionais adotaram a concepção de segurança proposta por Wolfers⁴, segundo a qual a segurança marítima é entendida como a ausência de ameaças. Entretanto, permanece a controvérsia sobre quais são essas ameaças e como devem ser tratadas (PIEADADE, 2018). A Figura 1 ilustra como essas ameaças se articulam com os atributos propostos por Till e com as dimensões de segurança definidas por Buzan (militar, político, econômico, social e ambiental), evidenciando a complexidade do conceito.

⁴ A concepção de segurança proposta por Wolfers define segurança nacional não como um conceito fixo ou mensurável universalmente, mas como um símbolo ambíguo, cuja interpretação depende do contexto, das ameaças percebidas e dos valores das sociedades envolvidas (WOLFERS, 1952)

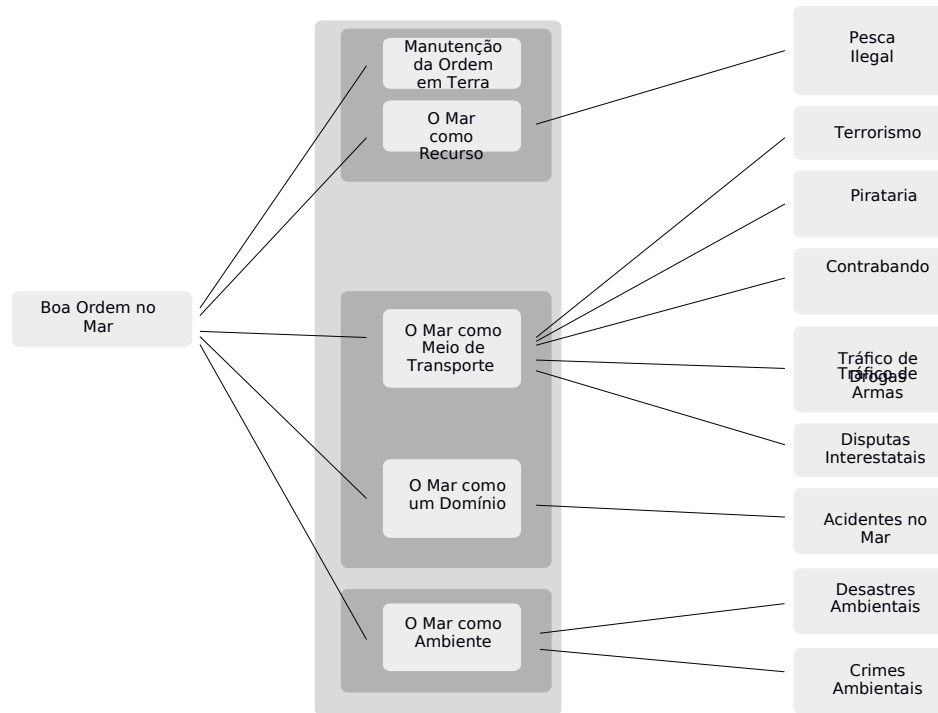


Figura 1 – Dimensões da segurança marítima. Fonte: Tradução livre do autor a partir de Piedade (2018, p. 14-15).

Dessa maneira, observa-se que o conceito de segurança marítima evoluiu para abarcar uma diversidade de atividades, mostrando a complexidade crescente das relações humanas no mar. Sua extensa definição, que inclui desde a proteção contra ameaças convencionais até a prevenção de acidentes e crimes ambientais, o que leva a inúmeras obrigações aos Estados.

Portanto, a segurança marítima consolidou-se como um conceito diversificado e dinâmico, orientado pelas transformações do ambiente internacional e pelas novas formas de uso do mar. Longe de representar apenas uma preocupação militar, ela incorpora hoje as expressões políticas, econômicas, ambientais, humanas e científico-tecnológico.

A compreensão dessa evolução é essencial para se analisar, com detalhes, os modelos internacionais, que reforçam a cooperação entre instituições essenciais para proteger interesses marítimos diversos. Essa perspectiva integradora prepara o terreno para analisar como esse conceito foi assimilado e reinterpretado no contexto brasileiro.

2.2 A CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO NO BRASIL

No Brasil, o conceito de segurança marítima foi sendo estruturado de forma gradual, em um processo próprio e distinto daquele observado em países com longa tradição naval. Enquanto nações como EUA, Reino Unido e França consolidaram rapidamente políticas e estruturas voltadas exclusivamente à segurança no mar, impulsionadas por interesses estratégicos históricos e poder naval consolidado, o Brasil passou a desenvolver essa agenda mais recentemente, impulsionado por fatores internos. A formulação da noção de Amazônia Azul, em 2004, foi um marco decisivo nesse processo, ao integrar o espaço marítimo nacional ao pensamento geopolítico brasileiro e ampliar a percepção de soberania marítima, especialmente a partir das ações da MB (HEINE, 2019).

A MB desempenha atribuição central na condução das atividades de segurança marítima no país. Ao contrário de outras nações que possuem diversas organizações para atender a defesa e segurança no mar, o Brasil optou por um modelo de duplo emprego, no qual a MB exerce simultaneamente funções de defesa naval e de segurança marítima, esta última tanto nos aspectos de *safety*, como de *security*. Esta opção está alinhada com a sua estratégia nacional que a colocou responsável por uma defesa marítima ampla, a qual integra características específicas dos dois conceitos. (ALMEIDA, 2022).

Documentos estratégicos como o Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) seguiram a tendência internacional, dando ênfase às vertentes *safety* e *security* da segurança marítima. Na primeira vertente (*safety* – Segurança do Tráfego Aquaviário), o Poder Naval, como Autoridade Marítima, atua para a segurança do tráfego marítimo, a prevenção da poluição hídrica, a ocorrência de acidentes e incidentes de navegação, as operações de busca e salvamento, dentre outras atividades subsidiárias. Na segunda (*security* – Proteção Marítima), surge o possível uso coercitivo do Poder Naval, normalmente cooperando com outros órgãos governamentais contra variados tipos de ilícitos e ameaças (BRASIL, 2019).

Outros marcos importantes constam dos Fundamentos Doutrinários da Marinha (FDM) e da Estratégia de Defesa Marítima (EDM) que reforçam a compreensão da segurança marítima como uma atribuição essencial da Marinha. Ambos os documentos estabelecem a necessidade de presença permanente, de

ações preventivas, repressivas e de desenvolvimento de capacidades voltadas à Consciência Situacional Marítima (CSM), a fim de se ter a percepção do que acontece e que envolve a manutenção do conhecimento das áreas de interesse, de forma a detectar, identificar e acompanhar ameaças que possam representar risco à segurança nacional no mar (BRASIL, 2023b; BRASIL, 2023a).

Portanto, o conceito de segurança marítima passou pela estruturação da MB como força de duplo emprego e pela incorporação de capacidades voltadas à vigilância, prevenção e repressão no ambiente marítimo nacional.

Mais do que isso, a afirmação da segurança marítima no Brasil exige uma intensa mentalidade estratégica, destacando a compreensão de que as suas águas jurisdicionais não são apenas um ambiente para a defesa, mas também de desenvolvimento e integração nacional, não devendo ser tratada a sombra da defesa naval, mas como uma atividade transversal, que conecta todas as expressões do poder nacional. O mar brasileiro demanda uma presença estatal que vá além do setor militar, alcançando outras esferas governamentais.

A consolidação do conceito de segurança marítima no Brasil também demanda o reconhecimento de que é, por natureza, uma atividade transversal. Envolve múltiplas instituições públicas e requer coordenação entre diferentes esferas de governo. Essa abordagem será aprofundada na próxima seção.

2.3 CENÁRIO ATUAL DA SEGURANÇA MARÍTIMA NO BRASIL

A segurança marítima no Brasil vem adquirindo, nos últimos anos, maior relevância institucional, impulsionada por transformações estratégicas, doutrinárias e operacionais e pela crescente valorização da Amazônia Azul como área de interesse fundamental para o país (ALMEIDA, 2022). Esta valorização se reflete tanto na atuação da MB quanto na crescente preocupação com ameaças diversas que comprometem o uso seguro, sustentável e soberano do mar.

O ambiente marítimo brasileiro vem enfrentando desafios cada vez mais crescentes, como o aumento das atividades ilícitas em áreas marítimas, a pesca ilegal por embarcações estrangeiras, o risco de poluição por vazamentos de óleo e a necessidade de proteção das infraestruturas críticas de energia e comunicação,

como as plataformas de petróleo e os cabos submarinos (BRASIL, 2020). A esses fatores se soma a responsabilidade do Brasil como responsável pela segurança no Atlântico Sul, como destacado na sua estratégia nacional (VILELA, 2020).

Em resposta a esses desafios, a MB tem investido no aprimoramento de suas capacidades de monitoramento e pronta resposta. Destaca-se o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), voltado à ampliação da CSM e ao monitoramento em tempo real das águas jurisdicionais brasileiras. Trata-se de um sistema de vigilância e monitoramento de elevada complexidade, que integra sensores, satélites, aeronaves e centros de comando e controle para garantir a pronta resposta a ameaças, emergências, desastres ambientais, agressões ou ilegalidades (LAMPERT, 2020).

Caracterizada pela diversidade de ameaças e pela complexidade de se operar no mar, a segurança marítima exige ações integradas, muito além da atuação exclusiva da MB. Envolve um conjunto de esforços envolvendo outros órgãos públicos, o que exige, atualmente, uma abordagem interagências bem estruturada. Conforme observa Cruz (2022), as ameaças contemporâneas no mar são complexas e não podem ser enfrentadas por uma única instituição. Com isso, além da MB, várias agências participam diretamente da segurança marítima como a Polícia Federal (PF), a Receita Federal do Brasil (RFB), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autoridades portuárias e outras entidades com competências no ambiente marítimo (FERREIRA, R. G. 2022).

Esse conjunto de atores opera em diferentes níveis e jurisdições, o que gera sobreposição de competências, lacunas de atuação e desafios de interoperabilidade. Segundo Renato Gonçalves Ferreira (2022), embora tenham surgido iniciativas de cooperação, como o COMPAAz, o SisGAAz e os comitês de segurança portuária (CONPORTOS/CESPORTOS)⁵, a atuação interagências no mar ainda enfrenta desafios operacionais, precisando de uma estruturação doutrinária. Ele defende a criação de uma doutrina nacional de operações interagências marítimas, com base na integração normativa e legal, compartilhamento de informações, integração

⁵ CONPORTOS e CESPORTOS são instâncias colegiadas instituídas no Brasil com o objetivo de planejar, coordenar e controlar as atividades de segurança nos portos organizados, terminais e instalações portuárias

tecnológica, e capacitação conjunta com planejamento unificado. Tais medidas são essenciais para melhorar a eficácia das ações de fiscalização, prevenção e repressão de ilícitos no mar.

Apesar desse avanço institucional, o Brasil ainda carece de uma Estratégia Marítima específica, que articule a MB com os diversos órgãos civis que também atuam ou têm competências no ambiente marítimo. A falta dessa estratégia integrada dificulta o relacionamento na prática, a definição clara de prioridades, a alocação eficiente de recursos, e o estabelecimento de regras de atuação conjuntas.

Mesmo com os avanços promovidos pela MB, como a criação do COMPAAz e a ampliação do uso do SisGAAz, ainda há um longo caminho para que o Brasil disponha de uma estrutura operacional interagências de segurança marítima efetiva. A consolidação de uma governança robusta nesse campo exigirá, além de marcos normativos e da elevação do nível de integração, o fortalecimento da cultura marítima entre as instituições envolvidas. Essa constatação reforça a necessidade de entender mais sobre essa articulação entre diferentes agências, o que será aprofundado no capítulo seguinte.

3 O RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS: TERMOS, FUNDAMENTOS E NÍVEIS

A crescente complexidade dos desafios presentes na atualidade, especialmente no campo de atuação da segurança e da defesa, tem exigido soluções integradas entre diferentes órgãos governamentais. Problemas como os ilícitos transfronteiriços, desastres naturais, ameaças híbridas e a proteção de infraestruturas críticas demonstram a ineficácia de respostas isoladas e expõem a necessidade por estruturas de atuação conjunta. Nessa situação, o conceito de relacionamento interagências se apresenta como um instrumento indispensável à gestão entre órgãos públicos, promovendo a articulação entre os conhecimentos técnicos e operacionais que, integrados, tornam a resposta às ameaças mais rápida e eficaz.

Neste capítulo busca-se esclarecer o que se entende por relacionamento interagências, explorando os diferentes termos utilizados para descrevê-lo, suas abordagens teóricas e seus níveis de desenvolvimento. A proposta é estruturar uma base conceitual que permita, nos capítulos seguintes, analisar de forma crítica as condições que afetam a execução e a eficiência desse tipo de relação, com ênfase no campo da segurança marítima brasileira.

3.1 INTRODUÇÃO AO CONCEITO DE RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS

O relacionamento interagências tem se tornado um instrumento essencial na solução de crises, segurança pública, operações militares, atividades de inteligência e na gestão pública em geral. A crescente complexidade dos problemas enfrentados pelos Estados e instituições precisa da articulação de diferentes competências e conhecimentos distribuídas entre vários órgãos, como indicam diversos autores que destacam a interdependência crescente entre agências governamentais (KAISER, 2011; FERREIRA, 2022). Segundo Ferreira (2022, p. 10), “a única maneira de conseguir soluções efetivas e consistentes é combinar o conhecimento e a experiência de diferentes partes”.

Segundo Cruz (2022), a colaboração entre agências pode ser entendida como uma atuação conjunta entre duas ou mais organizações, visando gerar um

resultado superior ao do que cada uma poderia alcançar isoladamente. Trata-se, portanto, de um processo que vai além da simples soma de seus esforços individuais, promovendo sinergia institucional. Essa definição destaca a natureza cooperativa, coordenada e, quando possível, integrativa do relacionamento interagências, cuja principal finalidade é alcançar objetivos comuns que ultrapassam as capacidades isoladas de uma única agência.

Autores, como Raza (2012) e Ferreira (2022), têm demonstrado que a colaboração entre agências pode gerar sinergias relevantes, promovendo maior eficiência, economia de recursos, legitimidade nas ações e melhores resultados perante a complexidade dos desafios. Ainda que os desafios desse tipo de articulação sejam evidentes, como será explorado em capítulo posterior, muitos governos já consideram irreversível a tendência de redes interinstitucionais mais maduras e estáveis.

O fortalecimento do relacionamento interagências vai além da simples soma de competências. Trata-se da formação de um arranjo institucional colaborativo, em que a troca de informações e conhecimento, a definição de objetivos comuns, e a atuação conjunta tornam a base de uma nova estratégia no setor público. Nestas redes, é preciso também considerar os benefícios em resiliência e capacidade de resposta rápida diante de crises e ameaças atuais.

Portanto, refere-se a uma ferramenta que ultrapassa o campo operacional, influenciando como os órgãos respondem a problemas públicos da atualidade. Entender a relação interagências não é apenas conhecer sua estrutura, mas reconhecer sua capacidade de transformação e de aprimoramento da gestão.

Ao mesmo tempo, percebe-se que essa relação não se limita a uma solução funcional, mas representa uma nova forma de governança pública, que ganha cada vez mais espaço nas operações de segurança e nos sistemas de resposta coordenada do Estado. A sua consolidação como ferramenta indispensável para contextos complexos justifica a necessidade de compreendê-la em profundidade, tanto em seus fundamentos quanto os fatores que condicionam sua eficácia.

3.2 TERMOS, EXPRESSÕES E ABORDAGENS PARA O ESFORÇO INTERAGÊNCIAS

O relacionamento entre agências governamentais pode assumir diferentes formas, sendo também descrito por meio de diversos termos e expressões encontrados na literatura e em documentos oficiais. Segundo Ferreira (2022) verifica-se a dificuldade em consolidar um entendimento padronizado quanto à terminologia empregada, tendo em vista a diversidade de expressões utilizadas na literatura especializada: “colaboração interagências”, “cooperação interagências”, “colaboração interorganizacional”, “coordenação integrada”, “rede colaborativa”, “coordenação interagências”, “atividades multiagências” e “governança colaborativa”.

Embora a literatura utilize essas diferentes expressões, neste trabalho optou-se por adotar a expressão “relacionamento interagências” como conceito guarda-chuva que abrange os diversos tipos de interação possíveis entre instituições públicas, independentemente de seu grau de formalização ou profundidade. Esse termo será entendido, neste estudo, como o conjunto de interações institucionais entre órgãos públicos voltadas à coordenação, cooperação ou integração de esforços em torno de objetivos comuns, ainda que com diferentes níveis de estruturação.

Raza (2012) apresenta uma diferenciação conceitual útil: cooperação seria mais informal e pontual, lideradas pelo carisma; coordenação envolveria mecanismos estruturados e certa estabilidade demandando estruturas organizacionais mais elaborados.

Já para o termo colaboração Raza descreve:

O termo colaboração (B) interagências emerge como uma síntese das funções de cooperação (P) e coordenação (D) na dinâmica entre agências, colocando o primeiro como uma condição para o segundo – para que a coordenação (D) produza seus efeitos, é necessário que exista um grau mínimo de cooperação (P) institucional (RAZA 2012, p. 16).

Essa distinção ajuda a compreender que, embora muitas vezes os termos sejam usados como sinônimos, há graus distintos de articulação institucional.

Segundo Kaiser (2011), existem múltiplos tipos de arranjos colaborativos entre agências públicas, que vão desde ações pontuais até estruturas legalmente

instituídas. O autor observa que estes arranjos podem coexistir, se sobrepor ou até ser exigidos pela mesma autorização normativa, sem que haja definições claras. Strickler (2010, p. 4) também reconhece essas distinções ao dizer que: “As palavras mais frequentemente usadas para descrever a atividade interagências são: cooperação (operar junto), coordenação (colocar em ordem) e colaboração (trabalhar junto)”⁶.

Na doutrina militar brasileira, especialmente no manual do Exército, predomina o uso do termo “colaboração interagências” cuja definição pode ser compreendida como uma ação articulada entre organizações distintas, voltada ao fortalecimento mútuo de suas capacidades e valores institucionais por meio da atuação cooperativa e coordenada (BRASIL, 2020). Na literatura civil, como visto anteriormente, os termos são mais variados. Ferreira (2022) destaca que essa multiplicidade de denominações pode gerar ruídos conceituais, sobretudo quando diferentes instituições precisam atuar sob uma doutrina comum.

Cruz (2022) chama a atenção para divergência de terminologias empregadas e seus significados, e da inexistência de terminologias utilizadas, por exemplo, pela MB.

O autor destaca:

O primeiro passo para promover a colaboração é padronizar as terminologias para que todas as agências envolvidas possam compreender plenamente seus significados, além de evitar que esses significados mudem com o passar do tempo Cruz (2022, p. 33-34).

Portanto, o grau de clareza conceitual e de entendimento mútuo sobre o que se pretende alcançar com o relacionamento interagências é primordial. Ainda que os termos variem, a essência da ideia é a busca por uma atuação conjunta, estruturada e eficaz entre órgãos públicos na tentativa de enfrentar problemas que extrapolam as competências de uma única instituição.

Essa sistematização dos termos, ainda que plural, é necessária para evitar confusões conceituais ao longo do trabalho e estabelecer um vocabulário comum. A escolha do termo “relacionamento interagências” como base conceitual não apenas facilita a comunicação, mas também fortalece a coerência da análise. A clareza

⁶ Texto original: “The most frequently used words to describe interagency activity are cooperation (to operate together), coordination (to set in order) and collaboration (to labor together)”

sobre os termos adotados é parte do esforço de alinhamento conceitual necessário a toda articulação institucional bem-sucedida.

3.3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E JUSTIFICATIVAS DO RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS

O relacionamento interagências tem sido amplamente justificado pela necessidade de respostas articuladas, integradas e sustentáveis diante de problemas que extrapolam a capacidade de uma única organização governamental. Conforme destaca Ferreira (2022) essas relações envolvem agências com visões distintas, cada uma adotando abordagens próprias e específicas de atuação; porém com responsabilidades sobrepostas, o que demanda a utilização coordenada de recursos para a realização eficaz de suas atividades. Nesse contexto, a articulação entre agências passa a ser vista como uma alternativa estruturante, e não apenas uma solução contingencial.

Kaiser (2011) cita uma série de razões que justificam os arranjos e atividades interagências, como pressões políticas e econômicas para reduzir gastos federais, aumento no número de programas com responsabilidades compartilhadas entre agências, e a urgência e a importância de resposta a situações de crise. Raza (2012) complementa que o relacionamento interagências pode ser capaz de explorar divergências de forma construtiva, buscando conjuntamente uma solução que vá além da perspectiva restrita de cada uma delas. Já Adriano Cruz (2022, p. 31) enfatiza que o propósito do esforço colaborativo é “entregar um melhor resultado para a sociedade materializando a coordenação das ações de agências que possuem competência específica frente a um problema compartilhado”.

De forma complementar, Atkinson (apud Baptista, 2023) esclarece que o envolvimento institucional sustentado requer cultura colaborativa, liderança comprometida e clareza de objetivos comuns com intuito de oferecer um serviço mais amplo e integrado, reunindo vastos conhecimentos em um único lugar. A publicação do Ministério da Defesa (MD), que trata sobre operações interagências, reforça esse entendimento ao afirmar que a diversidade cultural, filosófica e habilidades é a força do processo interagências, proporcionando um somatório de conhecimentos na busca de um objetivo compartilhado (MD, 2017),

Strickler (2010) argumenta que a cooperação interagências exige esforço contínuo das instituições. Para o autor, esse tipo de relacionamento não ocorre de forma automática e espontânea, mas requer prática, aprendizagem sucessiva e ajustes graduais ao longo do tempo. Ele ressalta que o alinhamento funcional entre as agências, o compartilhamento de objetivos e a existência de mecanismos estruturados são requisitos indispensáveis para que a colaboração interinstitucional seja bem-sucedida em situações complexas.

Diante dessas diferentes justificativas e abordagens, os argumentos apresentados convergem na compreensão de que, para lidar com problemas complexos e interdependentes, é necessário promover arranjos institucionais capazes de articular competências, reduzir sobreposições e potencializar os resultados a serem alcançados.

A diversidade de enfoques, competências e culturas organizacionais, longe de representar um obstáculo, pode ser convertida em vantagem estratégica quando orientada por objetivos comuns, liderança qualificada e estruturas de coordenação bem definidas.

Ainda que neste capítulo não se trate dos desafios específicos da sua implementação, é importante reconhecer que os fundamentos do relacionamento interagências partem da lógica de complementaridade institucional. Em outras palavras, trata-se de uma estratégia que visa somar capacidades distintas em torno de missões compartilhadas.

Com base nessas premissas, na seção seguinte exploram-se os diferentes níveis e formas de articulação possíveis entre agências. Um exemplo ilustrativo pode ser encontrado em operações de combate à pesca ilegal em águas jurisdicionais brasileiras. Enquanto a MB fornece meios navais e coordenação marítima, o IBAMA contribui com expertise ambiental e base normativa, a PF atua na investigação criminal e a RFB no controle aduaneiro. Essa articulação exige compartilhamento de informações, planejamento conjunto e respeito às competências específicas de cada instituição, exemplificando a importância do relacionamento interagências bem estruturado.

3.4 OS NÍVEIS DE RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS

Diversos autores têm se dedicado a classificar os níveis ou formas de relacionamento interagências, com o objetivo de diferenciar os graus de articulação possíveis entre instituições. Essas classificações ajudam a compreender que a interação entre agências pode variar desde contatos informais e esporádicos até a constituição de estruturas integradas e permanentes. Conhecer esses níveis é fundamental para estruturar estratégias de atuação conjunta entre órgãos públicos (FERREIRA, 2022).

Cruz (2022) propõe uma tipologia composta por quatro níveis progressivos de relacionamento interagências: comunicação, cooperação, coordenação e integração. A comunicação representa o estágio inicial, caracterizado pela troca pontual ou sistematizada de informações, voltada à construção da confiança mútua. A cooperação ocorre quando as agências reconhecem suas interdependências e buscam atuar de forma complementar, ainda que mantendo autonomia. A coordenação envolve maior alinhamento de objetivos, com predisposição ao planejamento conjunto e existência de um órgão articulador. Por fim, a integração corresponde ao nível mais elevado, marcado por estruturas formais, processos interdependentes e atuação conjunta consolidada sob diretrizes comuns.

Kaiser (2011), por sua vez, propõe uma tipologia mais abrangente, com seis tipos de arranjos: colaboração, coordenação, fusão, integração, redes e parcerias. Cada tipo é caracterizado por níveis distintos de formalização, permanência e intensidade. Segundo o autor, a escolha do modelo depende do grau de confiança entre as instituições, da natureza do problema enfrentado e da estrutura de governança disponível.

Strickler (2010) adota uma abordagem baseada em níveis de relacionamento interagências: básico, elementar, intermediário e avançado. Ele argumenta que esta maturidade interagências⁷ é mensurada pela profundidade do comprometimento institucional e pela consistência da integração entre processos e objetivos. Esse

⁷ Maturidade interagências pode ser entendida como o grau de desenvolvimento das condições estruturais, tecnológicas, normativas, culturais e sociais necessárias para viabilizar a articulação estável e eficaz entre diferentes instituições públicas (FERREIRA, 2022)

modelo é útil para diagnosticar o estágio atual de uma parceria e orientar sua evolução.

O Manual de Operações Interagências do Exército Brasileiro (EB, 2020) estabelece quatro níveis de colaboração entre agências, classificados conforme o grau de articulação institucional. No nível mais básico, denominado minimização de conflitos, as agências atuam de forma independente, apenas evitando interferências mútuas. A coordenação representa o nível mais comum, caracterizado por trocas de informações e reuniões para alinhar planejamentos que seguem majoritariamente autônomos. Já a integração introduz a figura de um coordenador responsável por orientar as ações conjuntas. Por fim, a parceria genuína constitui o estágio mais avançado, no qual se desenvolve uma estratégia comum e o planejamento é realizado de maneira plenamente integrada.

Já Atkinson (apud Baptista, 2022) apresenta uma abordagem centrada em atividades multiagências, enfatizando o grau de envolvimento entre os profissionais, a clareza nos objetivos e a racionalidade organizacional como indicadores de intensidade do relacionamento. Para ele, o tipo de relacionamento interagências adotado depende do tipo de problema a ser enfrentado, da estrutura organizacional disponível e na maturidade interagências.

As diferentes abordagens teóricas sobre os níveis de relacionamento interagências podem ser visualizadas na Tabela a seguir, que sintetiza os principais modelos propostos na literatura especializada.

Tabela 1 – Modelos teóricos de classificação dos níveis de relacionamento interagências

Autor	Modelo/Níveis	Foco Principal
Cruz	Comunicação, Cooperação Coordenação Integração.	Intensidade da articulação
Kaiser	Colaboração Coordenação Fusão Integração Redes Parcerias	Tipo de arranjo institucional

Strickler	Básico Elementar Intermediário Avançado	Maturidade organizacional
EB	Minimização de conflitos Coordenação Integração Parceria	Articulação Institucional

Fonte: Elaboração do autor com base em Cruz (2022), Kaiser (2011), Strickler (2010) e EB (2020).

Ao comparar esses modelos, é possível perceber que todos compartilham um entendimento progressivo do relacionamento interagências: quanto maior o nível, maior o grau de compromisso, compartilhamento e institucionalização da relação. A principal diferença entre eles está no foco: enquanto alguns privilegiam a formalização e estrutura (Kaiser), outros destacam a maturidade (Strickler) e a articulação institucional (Cruz e EB).

Considerando a diversidade de propostas e suas respectivas características, neste trabalho adotar-se-á como principal referência o modelo de quatro níveis proposto por Cruz (2022): comunicação, cooperação, coordenação e integração. Essa escolha decorre de sua progressividade conceitual bem definida, pela simplicidade e clareza de seus critérios, além da sua boa aderência ao contexto brasileiro, que se caracteriza por assimetrias organizacionais e esforços de articulação ainda em construção. Cada um desses níveis será compreendido como um estágio sucessivo de articulação, em que a complexidade e a integração funcional aumentam gradativamente.

A progressão entre esses níveis exige o fortalecimento de fatores como confiança mútua, estabilidade normativa, interoperabilidade tecnológica, rotinas de interação e liderança articuladora. Quanto maior a maturidade interagências, mais avançado tende a ser o nível de articulação alcançado. Assim, o modelo de Cruz (2022) será utilizado como referência nesta pesquisa não apenas para identificar o estágio atual de relacionamento interagências no COMPAAz, mas também para orientar possíveis propostas de evolução gradual.

No próximo capítulo, abordar-se-á o referencial teórico de Ferreira (2022) que será a base para avaliar o relacionamento interagências no contexto estudado, respeitando suas peculiaridades institucionais e operacionais.

4 FATORES DE EFETIVIDADE NO RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS

O aprofundamento do relacionamento interagências no setor público, especialmente em contextos operacionais como a segurança marítima, exige mais do que definições conceituais. É necessário compreender, de forma estruturada, os fatores que envolvem a articulação entre diferentes instituições.

O presente capítulo fundamenta-se predominantemente na sistematização teórica realizada por Ferreira (2022), que compilou e organizou diferentes contribuições acadêmicas relativas aos fatores que influenciam o relacionamento interagências. O autor construiu seu pensamento a partir da análise de diversas fontes especializadas, agrupando os fatores em dimensões específicas e identificando elementos que favorecem ou dificultam a relação institucional, servindo como principal referencial teórico para análise.

Ferreira organiza os fatores condicionantes da efetividade interagências em cinco dimensões: ambiente externo, estrutura organizacional, cultura organizacional, fatores tecnológicos e fatores sociais. Essa ordenação permite identificar, para cada dimensão, os elementos que contribuem para a cooperação, os que a dificultam e as possíveis estratégias para superação dos obstáculos encontrados. A Figura 2 sintetiza graficamente as cinco dimensões e os fatores que influenciam a efetividade do relacionamento interagências, conforme proposto por Ferreira (2022).

A abordagem adotada segue essa lógica organizacional. Cada uma das cinco dimensões será analisada separadamente, destacando os fatores negativos e positivos associados, sempre com base na literatura consolidada por Ferreira. Além disso, serão integradas as propostas de melhoria identificadas pelo autor, que visam orientar ações capazes de fortalecer o relacionamento interagências. O foco aqui é oferecer uma base teórica para essa futura aplicação, estruturada nas dimensões e fatores que realmente moldam a qualidade dessas relações.

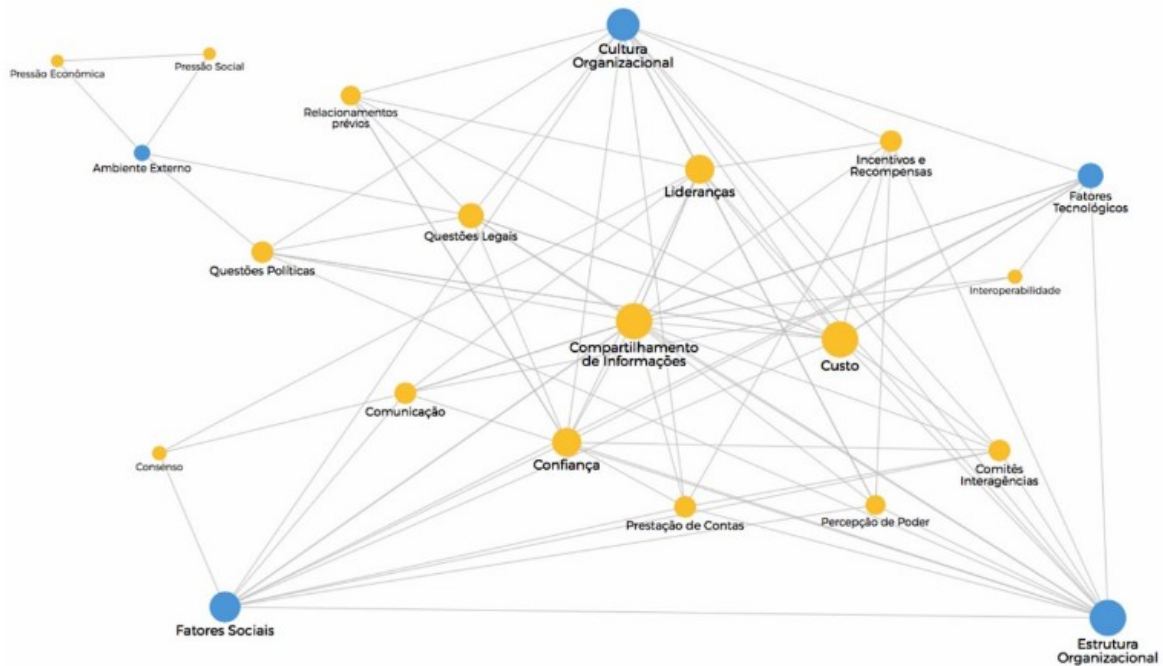


Figura 2 – Dimensões e fatores condicionantes da efetividade no relacionamento interagências. Fonte: Ferreira (2022, p. 28).

4.1 AMBIENTE EXTERNO

O ambiente externo constitui um dos principais determinantes para o êxito ou fracasso de programas envolvendo interagências. Segundo Ferreira (2022), questões políticas, legais, econômicas e sociais moldam o contexto no qual o relacionamento se desenvolve, estabelecendo oportunidades e restrições que impactam diretamente o comportamento das agências.

As questões políticas referem-se às influências do governo nos processos de tomada de decisão das agências públicas. Para Dawes et al. (apud Ferreira 2022), as barreiras políticas são os maiores obstáculos para o sucesso na construção de redes colaborativas no setor público. Ele ressalta a questão da “primazia dos programas” como uma barreira à colaboração. A maior parte das atividades do governo é definida e financiada por meio de legislações, que criam programas e atribuem responsabilidades e recursos a agências específicas. Porém, esses limites nitidamente definidos dos programas levam os funcionários a veem os recursos como pertencentes aos programas, em vez das agências. Eles raramente consideram os recursos do programa como um ativo de toda a agência, de todo o governo, ou do público.

Assim, ações executivas e legislativas devem ser elaboradas com o propósito de ajudar a criar um ambiente no qual a colaboração seja uma atividade efetiva e legítima dos órgãos públicos. Sem um respaldo político claro, os gestores tendem a priorizar suas missões individuais, dificultando a construção de redes colaborativas eficazes.

No campo jurídico, as ambiguidades legais representam barreiras relevantes. Muitas vezes, os órgãos públicos não sabem sob qual base legal eles podem compartilhar informações, o que gera insegurança e hesitação nestas ações. Ferreira cita que uma autoridade estatutária explícita e normas claras sobre papéis, responsabilidades e compartilhamento de informações de cada agência são fundamentais para oferecer segurança psicológica aos agentes e legitimar o relacionamento interagências.

Além disso, o ambiente econômico exerce pressão sobre os programas colaborativos, impondo restrições orçamentárias que exigem a otimização de recursos. Em paralelo, a pressão social, manifestada por uma crescente demanda pública por resultados, torna ainda mais desafiadora a priorização de ações conjuntas (FERREIRA, 2022). Nesse cenário, os gestores precisam focar seus esforços nos programas que geram maior impacto social com os recursos disponíveis.

Como recomenda Ferreira (2022), políticas voltadas à colaboração devem incluir governança entre fronteiras institucionais, alocação inteligente de recursos e fortalecimento da capacidade interagências em períodos de normalidade, por meio de planejamentos e treinamentos regulares. Essas ações criam uma base sólida para a confiança e para a construção de uma afinidade entre os agentes participantes.

A análise dos fatores do ambiente externo revela que o sucesso do relacionamento interagências não depende apenas da vontade das agências, mas de um conjunto normativo, político e econômico que favoreça e legitime as ações conjuntas. A ausência de instrumentos legais claros, a fragmentação institucional e a pressão por resultados rápidos sem recursos adequados podem inviabilizar a relação interagências antes mesmo de sua implementação.

No caso do COMPAAz, a existência de um ambiente jurídico e político favorável é fundamental para permitir o compartilhamento de informações sensíveis e a execução de operações conjuntas no âmbito da segurança marítima. A

superação das barreiras externas identificadas será determinante para consolidá-lo como um elemento-chave no relacionamento interagências, capaz de enfrentar os complexos desafios de proteção da Amazônia Azul.

4.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A estrutura organizacional é um componente determinante para a viabilidade do relacionamento interagências. Conforme Ferreira (2022), ela é vista por diversos autores como o conjunto de arranjos que regulam a divisão do trabalho, a definição de responsabilidades, a coordenação de tarefas e os mecanismos de controle dentro das organizações. Embora necessárias para garantir a ordem interna, essas estruturas podem se tornar obstáculos quando duas ou mais agências precisam se relacionar horizontalmente, especialmente se os procedimentos forem rígidos ou incompatíveis.

Entre os elementos estruturais mais relevantes estão a formalização e a centralização. A formalização diz respeito ao grau em que tomadas de decisões, interações profissionais e atividades rotineiras são orientadas por regras, diretrizes, políticas e procedimentos internos estabelecidos. Ferreira (2022) observa que alguns autores argumentam que níveis elevados de formalização tendem a inibir a flexibilidade e a criatividade exigidas para adaptar-se aos contextos interagências. Em contraste, interações informais e flexíveis, baseadas em redes interpessoais e não em hierarquias, favorecem a confiança mútua e a uma maior comunicação e interação entre os membros. No entanto, o autor também destaca que a formalização pode, em certos casos, atuar como facilitadora, ao fornecer um conjunto mínimo de regras claras que conferiria segurança psicológica para os participantes, reduzindo riscos e incertezas legais.

A centralização, por sua vez, diz respeito à distribuição do poder decisório. Ferreira ressalta que estruturas fortemente centralizadas, típicas de modelos burocráticos clássicos, reduzem a autonomia e limitam a capacidade de resposta rápida às necessidades do ambiente interagências. Nessas organizações, as decisões precisam passar por níveis hierárquicos superiores, o que compromete a fluidez e o tempo de reação. O autor contrapõe esse modelo ao ambiente colaborativo, no qual as decisões são compartilhadas e a autoridade é distribuída.

Para ele, a gestão interagências exige uma estrutura mais horizontal, com poder decisório dividido entre os participantes.

Em resposta a essas barreiras, vários autores observados por Ferreira (2022) apresentam alternativas estruturais, como a formação de comitês interagências, permanentes ou temporários, formais ou não, com representantes das diferentes instituições ou agências, que funcionam como mecanismos de coordenação. Esses comitês promovem convergência de objetivos, criam regras comuns, fomentam a confiança institucional e reduzem discrepâncias entre os participantes. Ele ressalta que, para que os comitês alcancem bons resultados, é essencial que tenha o suporte de funções-chaves estabelecidas dentro de cada órgão participante. Essas funções têm como objetivo facilitar os processos de colaboração. A seguir, são descritos alguns exemplos, listados por Ferreira, comumente adotados em contextos interagências:

- **Oficiais de ligação:** atuam como pontos de contato entre agências, facilitando a coordenação e o fluxo de informações;
- **Facilitadores:** promovem a comunicação clara e produtiva, além de apoiar o uso de tecnologias colaborativas;
- **Delimitadores:** profissionais com capacidade de se relacionar eficazmente com outras pessoas, de construir pontes e resolver divergências entre estruturas diferentes;
- **Avaliadores:** analisam redes colaborativas, propõem arranjos adequados e transferem boas práticas entre grupos distintos; e
- **Grupos de advocacia:** estruturas informais voltadas à obtenção de apoio político e institucional para a colaboração, atuando na captação de recursos e no convencimento estratégico.

Outro aspecto essencial abordado por Ferreira (2022) é o custo da colaboração. O autor destaca que participar das relações interagências implica dispêndio de tempo, energia, pessoal e recursos financeiros. Muitas vezes, colaboradores precisam realizar tarefas adicionais não previstas em sua rotina, o que gera sobrecarga. Quando não há incentivos claros, reconhecimento institucional ou benefícios visíveis, a tendência é de negação ou baixa adesão.

Mesmo assim, Ferreira (2022) argumenta que a médio e longo prazo, a colaboração pode reduzir a redundância de esforços, otimizar o uso de recursos e

gerar economias. A chamada “teoria da dependência de recursos” sustenta que, ao compartilhar meios, pessoal e informações, as agências podem suprir carências mútuas, eliminando sobreposições e evitando desperdícios.

Por fim, Ferreira alerta que certos autores condicionam o êxito das estruturas colaborativas à criação de arranjos organizacionais que promovam interdependência, comunicação contínua e previsibilidade comportamental. Estruturas muito rígidas, ou marcadas por culturas institucionais conflitantes, geram desconfiança e rivalidade. Em casos assim, eles recomendam a atuação de comitês e mecanismos institucionais para ajustar expectativas, promover o respeito mútuo e alinhar as prioridades dos parceiros.

A análise da estrutura organizacional evidencia que não basta boa vontade para se relacionar, é necessário adaptar processos, funções e fluxos decisórios às exigências de um ambiente compartilhado. Isso inclui rever centralizações excessivas, valorizar canais horizontais e integrar diferentes culturas organizacionais.

Dito isso, será fundamental avaliar em que medida a estrutura do COMPAAz favorece ou inibe a atuação interagências. A eventual rigidez nos fluxos, a ausência de comitês funcionais, ou a centralização das decisões podem comprometer a efetividade entre as agências. A adoção de arranjos mais flexíveis, bem como a valorização de funções como facilitadores e oficiais de ligação, pode representar um caminho inicial para consolidar sua missão no contexto da segurança marítima integrada.

4.3 CULTURA ORGANIZACIONAL

A dimensão da cultura organizacional tem suma importância nas iniciativas interagências. Segundo Ferreira (2022), ela é composta por normas, crenças, valores e procedimentos compartilhados pelos membros de uma organização, distinguindo-a de outras. Esse conjunto cultural molda a percepção dos indivíduos sobre a colaboração, influenciando sua disposição para apoiar ou resistir a atividades conjuntas com outras agências.

Boonstra e De Vries (*apud* Ferreira, 2022) aponta como fatores críticos no desenvolvimento e implementação de atividades interagências as diferenças culturais, interesses conflitantes e expectativas desiguais. Assim, a alta

administração deve fomentar um ambiente de receptividade cultural, removendo barreiras e estimulando práticas e recompensas que promovam confiança e interação social positiva. Um ambiente de solidariedade, interesses mútuos e objetivos compartilhados favorece uma cultura propensa ao relacionamento.

Além disso, a cultura organizacional precisa ser direcionada para a melhoria contínua de processos e procedimentos. Ferreira citou que é necessário transformar o *ethos* de “*eu antes dos outros*” em uma cultura altruísta, baseada no compartilhamento de informações e conhecimentos. Essa mudança amplia a confiança, quebra limites organizacionais rígidos e diminui a fragmentação cultural entre as agências.

Como destaca Cohen (apud Ferreira, 2022, p. 37):

A promoção de uma cultura organizacional aberta à colaboração aumentará a confiança, abrirá os limites de trabalho das agências, e diminuirá a fragmentação cultural, maximizando assim os resultados de programas interagências.

As dificuldades inerentes ao relacionamento interagências decorrem, muitas vezes, da resistência natural das organizações em abrir mão de seus valores e práticas próprias. Ferreira ressalta que as agências não estão dispostas a alterar seus objetivos ou comprometer sua autonomia sem garantias de benefícios internos concretos, melhoria da imagem pública ou expansão de influência. Dessa forma, torna-se imprescindível estruturar a cultura organizacional com base na lógica da interdependência e dos seus ganhos mútuos evidentes.

Kaiser (apud Ferreira, 2022) frisa que transformações culturais são essenciais para estimular a colaboração. Entre as estratégias recomendadas estão a reformulação de sistemas de incentivos e recompensas, a intensificação de treinamentos conjuntos e o desenvolvimento de processos compatíveis e recíprocos de intercâmbio de pessoas e conhecimentos.

Nesse sentido Ferreira (2022) expõe ações práticas como programas de empréstimo de pessoal entre agências, apresentações institucionais antes de atividades colaborativas, e revisões legais para assegurar que o esforço conjunto não infrinja normas existentes. Essas iniciativas ampliam o conhecimento mútuo e a integração entre agências, elementos indispensáveis para a formação de uma sólida cultura interagências.

Outro ponto relevante é a correlação entre cultura organizacional e questões políticas e legais. Para Ferreira, compreender missões e necessidades alheias e

coordenar rotinas e planejamentos conjuntos são estágios fundamentais para a maturidade interagências. Entretanto, esse processo demanda apoio legislativo e executivo, além de investimentos em tempo e recursos humanos.

A cultura organizacional está intimamente ligada à aprendizagem organizacional. Conforme argumenta Ferreira, o aprendizado surge de processos interativos e interdependentes que devem ser institucionalizados para promover melhorias constantes. Elementos como pensamento sistêmico⁸, aprimoramento das habilidades, modelos mentais, visão compartilhada e aprendizagem em equipe, descritos por Senge (1994) e referenciados por Ferreira (2022), compõem a base para essa transformação cultural.

As capacidades individuais, organizacionais, relacionais e de governança também são cruciais para o fortalecimento de uma cultura colaborativa (FERREIRA, 2022). Para tanto, a atuação proativa dos líderes do alto escalão é indispensável, pois são eles os responsáveis por promover práticas que diminuam distâncias culturais e estimulem a colaboração genuína entre as agências.

Outro fator cultural crítico argumentado por Ferreira e visto por inúmeros autores é a percepção de poder entre as agências. Ferreira destaca que as relações de poder influenciam a disposição das organizações em participar de ações conjuntas. Agências com maior prestígio institucional ou recursos mais abundantes podem se mostrar resistentes à cooperação, temendo perda de protagonismo ou interferência externa em suas áreas de competência. Em contrapartida, órgãos com menor capacidade operacional tendem a assumir posições mais receptivas, mas por vezes também adotam posturas defensivas, receando subordinação simbólica ou desvalorização de suas atribuições. Essa assimetria percebida no poder institucional interfere diretamente no equilíbrio das relações e pode gerar tensões ou rivalidades veladas no ambiente interagências.

Assim, observa-se que a cultura organizacional, quando moldada estrategicamente, desempenha função central na construção de relacionamentos interagências eficazes. Essa transformação cultural exige não apenas mudanças em normas, valores e práticas institucionais, mas também lideranças engajadas e relações de poder equilibradas entre as agências participantes. Sem esse alinhamento de condutas, percepções e incentivos, os esforços conjuntos tendem a

⁸ Modo de raciocínio que envolve reconhecer inter-relacionamentos ao invés de cadeias lineares de causa-efeito (FERREIRA, 2022)

ficar limitados a ações pontuais, dificultando a consolidação de arranjos interinstitucionais sólidos e duradouros.

Nesse contexto, a realidade brasileira ainda apresenta desafios consideráveis. Organizações governamentais possuem culturas institucionais fortes e, muitas vezes, desconectadas entre si, o que dificulta a formação de uma identidade colaborativa estável. A criação de espaços de convivência interagências, como cursos, missões integradas e intercâmbio de pessoal, pode contribuir para mitigar essas barreiras e aproximar as culturas.

Pensando no COMPAAz, a efetividade de seu papel como centro integrador dependerá, entre outros fatores, da cultura organizacional de seus integrantes e das agências parceiras. Ainda será necessário verificar se há níveis satisfatórios de confiança, solidariedade organizacional e entendimento recíproco. Sem esses elementos, a articulação interagências tende a ser limitada, tornando mais difícil o enfrentamento coordenado dos desafios complexos do ambiente marítimo.

4.4 FATORES TECNOLÓGICOS

O avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) transformou profundamente as possibilidades do relacionamento interagências. Segundo autores referenciados por Ferreira (2022), essas tecnologias facilitam a comunicação, o compartilhamento seguro e oportuno de informações e a coordenação entre diferentes órgãos.

Diversas ferramentas digitais, como bancos de dados, softwares de apoio à decisão e portais corporativos, são mencionadas como instrumentos de suporte à colaboração. As TIC também favorecem interações informais, por meio de videoconferências, fóruns e salas de bate-papo, ampliando a conectividade entre profissionais e instituições (FERREIRA, 2022).

Para Bigdeli et al. (*apud* Ferreira, 2022) o contexto tecnológico do relacionamento interagências envolve quatro fatores-chave: a capacidade de aplicar as TIC, a segurança e privacidade dos dados, a qualidade da informação e a interoperabilidade dos sistemas. A segurança das informações é fundamental para a confiança institucional, enquanto a qualidade dos dados exige um alinhamento entre as expectativas das agências participantes. Já a interoperabilidade representa um desafio técnico importante, diante da diversidade de plataformas adotadas por

diferentes órgãos. Ferreira (2022, p. 44) prossegue dizendo: “Harmonizar as interfaces da tecnologia com a capacitação dos funcionários para serem proficientes em seu uso é o primeiro passo para o eficaz uso das TIC em programas colaborativos”.

Além da infraestrutura tecnológica, a aceitação das ferramentas depende da percepção dos usuários sobre sua utilidade e facilidade de uso. Barreiras como falta de padronização, ausência de capacitação e baixo nível de maturidade tecnológica⁹ reduzem o potencial das TIC. Ferreira destaca que a adoção bem-sucedida dessas soluções requer investimentos paralelos em treinamento, revisão de processos e mudanças culturais.

No entanto, Ferreira destaca que o foco excessivo na tecnologia pode gerar efeitos negativos, como a negligência das interações humanas. A colaboração eficaz exige que o uso das TIC seja acompanhado por práticas sociais e relacionais que promovam confiança e entendimento mútuo. As ferramentas tecnológicas são facilitadoras, mas não substituem a dimensão humana das redes colaborativas.

A análise dos fatores tecnológicos evidencia que o relacionamento interagências não depende apenas da disponibilidade de ferramentas, mas da integração dessas soluções com processos, pessoas e estruturas institucionais. A tecnologia, por si só, não resolve os desafios do compartilhamento de informações se não houver uma visão organizacional clara sobre como usá-la de forma colaborativa e alinhada aos objetivos comuns.

No contexto do COMPAAz, aspectos como a maturidade tecnológica das agências parceiras e a eventual ausência de sistemas interoperáveis podem representar entraves à plena efetividade do esforço conjunto. Ainda que não se possa afirmar com certeza a existência dessas limitações, a inexistência de padrões integrados de comunicação e eventuais lacunas na capacitação técnica são fatores que merecem atenção. A superação desses possíveis obstáculos deve considerar não apenas o aparato técnico, mas também os fatores humanos e institucionais envolvidos na aplicação da tecnologia em prol da segurança marítima.

⁹ Refere-se a questões de habilidade, consciência e conhecimento sobre o uso das TIC. (FERREIRA, 2022)

4.5 FATORES SOCIAIS

As relações pessoais e os processos sociais exercem forte influência sobre o êxito do relacionamento interagências. De acordo com autores citados por Ferreira (2022), redes de contatos, interações informais e laços interpessoais contribuem significativamente para a construção de confiança, respeito mútuo e cultura colaborativa. A simples criação de oportunidades para que os membros de diferentes agências conversem e troquem experiências já pode estimular a cooperação, ao ampliar o conhecimento sobre as habilidades e necessidades uns dos outros.

Ferreira cita que fóruns informais frequentemente se tornam espaços férteis para soluções criativas. Tomadores de decisão tendem a valorizar essas interações qualitativas, o que reforça a importância dos vínculos sociais além dos canais institucionais formais. Elementos como “contratos psicológicos”¹⁰, compromissos informais e entendimentos interpessoais podem ter peso igual ou superior ao das estruturas e normas organizacionais tradicionais.

Dois conceitos fundamentais no campo social, destacados por autores citados por Ferreira (2022), são a identidade social e as comunidades epistêmicas. A primeira refere-se ao sentimento de pertencimento a um grupo com valores, comportamentos e objetivos compartilhados. A segunda, às redes de profissionais com visões comuns e autoridade técnica consolidada. Ambos fortalecem a coesão e o compartilhamento de práticas, favorecendo o relacionamento.

A alta rotatividade de pessoal, por outro lado, pode enfraquecer esses vínculos, comprometendo canais de confiança e continuidade nas redes colaborativas. A substituição de agentes experientes implica perda de capital social e aumento do tempo de maturação das relações. Ainda assim, Ferreira (2022) observa que a cultura de colaboração tende a se manter, mesmo com mudanças individuais, desde que haja normas institucionais que favoreçam o compartilhamento e a cooperação.

Ferreira cita, através de autores como Ansell e Gash, Black e outros, um aspecto crucial: a tríade formada por confiança, consenso e comunicação. A

¹⁰ Referem-se a expectativas subjetivas e não formalizadas que se estabelecem entre os indivíduos durante relações interagências, envolvendo confiança mútua, reciprocidade e comprometimento com objetivos comuns. A quebra desses contratos, mesmo sem violação legal, pode comprometer a cooperação (FERREIRA, 2022)

confiança, considerada base de todas as outras dimensões, pode ser individual ou interorganizacional, sendo construída ao longo do tempo por meio da convivência, do cumprimento de compromissos e da obtenção de pequenos sucessos compartilhados. A construção dessa confiança requer compromisso e participação contínua, sendo muitas vezes o desafio mais delicado da relação interagências.

A comunicação, por sua vez, é o catalisador das relações sociais no ambiente interagências. Ela permite não apenas a troca de informações, mas o alinhamento de objetivos. Práticas como reuniões regulares, telefonemas, *workshops* e criação de canais informais de contato ajudam a consolidar vínculos, eliminar ruídos e promover engajamento (FERREIRA, 2022). A comunicação densa e transparente fortalece a confiança e a construção de consenso entre as partes.

A comunicação está no centro da colaboração interagências [...] o diálogo inicial e aberto [...] é o cerne de um processo de construção de confiança, respeito mútuo, compreensão compartilhada e compromisso com o processo (FERREIRA, 2022, p. 48-49).

A prestação de contas¹¹ também é um fator social sensível. Como aponta o autor, há uma tensão entre o cumprimento das obrigações institucionais e o engajamento efetivo nos resultados colaborativos, em que o foco em um pode implicar o enfraquecimento do outro. A responsabilização excessiva, especialmente quando imposta por estruturas externas, pode gerar resistência e insegurança psicológica entre os participantes, comprometendo o engajamento. O desafio é compatibilizar as expectativas de desempenho da instituição com a lógica compartilhada do relacionamento interagências.

Os incentivos e recompensas aparecem como ferramentas de apoio ao engajamento social. Ferreira (2022) observa que o reconhecimento, a valorização da reputação profissional e a divulgação de resultados positivos estimulam a participação ativa. No entanto, o autor observa que, no setor público, o uso de incentivos econômicos deve ser cauteloso, pois pode gerar competição ou prejudicar a motivação intrínseca. Em muitos casos, a visibilidade institucional e o prestígio profissional são mais eficazes do que benefícios materiais.

Esses fatores sociais revelam que, além das estruturas e das tecnologias, o sucesso de um relacionamento interagências depende fortemente das interações humanas, das relações interpessoais e do compromisso coletivo. A promoção de um

¹¹ Termo utilizado para substituir “Accountability” que traduz a obrigação de um ator público justificar suas ações perante diferentes públicos, com base na transparência, responsabilidade e possibilidade de sanção (FERREIRA, 2022)

ambiente colaborativo exige investimento em confiança, comunicação e coesão entre os atores envolvidos.

Iniciativas como o COMPAAz enfrentam, potencialmente, desafios específicos em relação aos fatores sociais. Barreiras interpessoais, desconfiança entre agências e falta de continuidade de quadros dificultam a consolidação de vínculos duradouros. Superar esses obstáculos exige estratégias de fortalecimento dos laços sociais, da capacitação conjunta, da valorização de lideranças integradoras e do reconhecimento público das boas práticas colaborativas.

4.6 LIÇÕES PRÁTICAS DE UMA SIMULAÇÃO INTERAGÊNCIAS

Em seu trabalho, Ferreira (2022) aplicou, em ambiente simulado, o modelo teórico das cinco dimensões de relacionamento interagências por ele desenvolvido. A atividade foi realizada como parte de um curso destinado a fomentar a articulação entre diferentes órgãos públicos. Durante o exercício, os participantes, representando agências com missões distintas, foram desafiados a construir uma resposta conjunta a uma situação complexa. O objetivo foi verificar se os fatores teóricos se manifestavam na prática e identificar eventuais lacunas, ajustes ou confirmações ao modelo.

A observação direta permitiu verificar como os fatores se apresentavam nas dinâmicas reais entre os alunos. Já para os aspectos menos visíveis, especialmente os ligados à dimensão social, Ferreira aplicou um questionário, colhendo impressões dos participantes sobre os facilitadores e dificultadores do relacionamento. A combinação desses dois instrumentos — observação e entrevistas — tornou possível confrontar teoria e prática com maior precisão.

Ferreira observou que, apesar do referencial teórico oferecer um conjunto amplo de fatores e dimensões, a fase inicial da simulação revelou dificuldades que não estavam plenamente antecipadas pela teoria. Uma dessas lacunas foi a ausência de mecanismos prévios para nivelamento de informações entre os participantes, o que levou à repetição de esforços e à formação de diagnósticos parciais ou desconectados. Essa dificuldade evidenciou a necessidade de incluir etapas explícitas voltadas à construção de uma visão comum, como reuniões de alinhamento prévio e atividades voltadas ao conhecimento mútuo das capacidades de cada agência envolvida.

Na dimensão do ambiente externo, os participantes demonstraram incerteza quanto aos limites de suas atuações, mesmo em um exercício simulado, confirmando que a ausência de normas formais claras compromete a disposição das agências em assumir responsabilidades conjuntas. Ferreira destaca que um marco normativo que defina papéis, mecanismos de coordenação e atribuições legais de cada órgão pode ser decisivo para gerar segurança institucional e operacional no ambiente interagências.

Quanto à estrutura organizacional, a simulação evidenciou tensões provocadas por estruturas verticais e a dificuldade dos participantes em adotar uma lógica horizontal de decisão. Houve resistência inicial em deliberar coletivamente, com grupos tentando centralizar a tomada de decisões em agentes mais experientes ou supostamente hierarquicamente superiores. Ferreira identificou esse comportamento como reflexo da cultura burocrática das organizações públicas, onde a descentralização nem sempre é vista como legítima. A necessidade de aprovação superior foi mencionada por diversos participantes nas entrevistas, os quais indicaram que, em suas agências, decisões conjuntas com outras instituições geralmente exigiriam aval prévio do superior, refletindo uma cultura organizacional mais verticalizada.

Adicionalmente, foi observado o impacto negativo de redes com ligações excessivamente densos ou centralizadas demais. Para Ferreira, o equilíbrio ideal está em um arranjo com coordenação centralizada e interações moderadas entre os demais membros, a fim de evitar sobrecarga de comunicações e exclusão de participantes menos influentes, promovendo uma confiança generalizada, ao mesmo tempo que permitiria uma melhor integração entre os participantes.

Na cultura organizacional, ficou evidente o peso da mentalidade institucional individualista. No início do exercício, muitas equipes agiram em defesa exclusiva dos seus interesses simulados, evitando alianças ou concessões com os demais grupos. Apenas com o avanço do tempo e a pressão gerada pela tarefa conjunta é que surgiram formas mais efetivas de cooperação. Segundo os relatos dos participantes, havia receio inicial em compartilhar dados com outros grupos, mas, ao longo do processo, muitos reconheceram que esse compartilhamento era necessário para o êxito da missão. Essa transformação indicou que a cultura colaborativa pode, sim, ser construída, embora dependa de tempo, incentivos adequados e desenvolvimento

de confiança — fatores que nem sempre estão presentes em situações reais de operação interagências.

Em relação aos fatores tecnológicos, embora não tenham sido utilizados sistemas reais, a simulação incluiu dificuldades artificiais, como formatos incompatíveis de informação ou limitações simuladas de acesso. O resultado foi revelador, pois os participantes demonstraram dificuldade em estabelecer fluxos eficazes de dados, recorrendo repetidamente a interações presenciais para resolver problemas simples. Esse comportamento confirmou a relevância da interoperabilidade e do domínio das TIC. Além disso, as entrevistas realizadas por Ferreira (2022) revelaram que muitos participantes não se sentiam preparados para lidar com sistemas digitais colaborativos, e consideravam que suas agências “não possuíam uma cultura de integração de dados”. Ferreira destaca que, embora esses fatores fossem considerados secundários na teoria, na prática, mostraram-se decisivos, sobretudo quando há limitação de tempo e complexidade de tarefa.

Na dimensão dos fatores sociais, a percepção obtida por meio das entrevistas foi fundamental. Ferreira reconhece que a observação direta não permitiu captar de forma profunda aspectos como a construção da confiança, o grau de engajamento emocional ou a formação de vínculos interpessoais entre os participantes. Contudo, os questionários aplicados revelaram que a maioria dos alunos considerou a confiança interpessoal, a comunicação fluida e a empatia como elementos centrais para o êxito da colaboração. Um dos relatos indicou que o progresso no exercício só foi possível após os grupos deixarem de lado as disputas e passarem a dialogar de forma mais aberta e construtiva.

O autor sugere que programas de capacitação para o relacionamento interagências incluam treinamentos que simulem condições reais, permitindo que os participantes internalizem a lógica da interdependência e aprendam, na prática, a superar obstáculos.

Ferreira também propõe a criação de uma célula técnica de compartilhamento de informações — um pequeno centro de fusão — com equipe dedicada e tecnologia apropriada. Essa estrutura, mesmo que virtual, pode contribuir para a construção de uma consciência situacional comum entre as agências.

Essa aplicação prática fortalece a tese de que o relacionamento interagências não é uma capacidade espontânea, mas sim construída. Exige o desenvolvimento consciente de estruturas, cultura, tecnologias e relações sociais propícias. O

experimento conduzido por Ferreira mostra que é possível mapear, treinar e aprimorar essas dimensões, desde que se reconheça a complexidade do processo e se adotem abordagens integradas de formação.

Ao confrontar teoria e realidade por meio de uma simulação estruturada, Ferreira demonstrou que a articulação interagências é possível, mas depende de uma série de condições objetivas e subjetivas que raramente se materializam por inércia. O COMPAAz, ao buscar se consolidar como espaço de relacionamento contínuo, poderá se beneficiar diretamente desses aprendizados, desde que esteja disposto a adaptar sua estrutura e cultura organizacional às exigências do ambiente colaborativo.

No contexto do COMPAAz, a experiência de Ferreira oferece não apenas uma referência teórica validada, mas também uma metodologia concreta para avaliar a presença (ou ausência) dos fatores que sustentam o relacionamento interagências. Elementos como clareza normativa, abertura estrutural, confiança institucional, domínio tecnológico e construção de vínculos pessoais deverão ser considerados com atenção na análise proposta no próximo capítulo.

5 DIAGNÓSTICO DO COMPAAz À LUZ DAS DIMENSÕES DO RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS

Neste capítulo objetiva-se apresentar um diagnóstico do funcionamento do COMPAAz, sob a ótica do relacionamento interagências, conforme o modelo teórico desenvolvido por Rafael Pires Ferreira. A análise aqui desenvolvida será conduzida com base nas cinco dimensões propostas pelo autor — ambiente externo, estrutura organizacional, cultura organizacional, fatores tecnológicos e fatores sociais —, as quais se articulam para avaliar o grau de maturidade, efetividade e sustentabilidade das ações conduzidas em conjunto pelo COMPAAz com outras instituições públicas.

O estudo parte da premissa de que a efetividade da atuação interagências na segurança marítima depende não apenas de meios materiais ou da vontade política, mas também de um conjunto de elementos estruturais e relacionais. Assim, compreender o real nível de articulação do COMPAAz exige ir além da análise normativa, observando a cultura organizacional, os processos decisórios, a interoperabilidade tecnológica e os vínculos sociais estabelecidos com as agências parceiras.

Para realizar esse diagnóstico, foram mobilizadas evidências extraídas de documentos oficiais, instruções normativas, portarias e pesquisas acadêmicas. Os dados foram organizados de modo a permitir a confrontação direta com os fatores identificados por Ferreira como influenciadores do relacionamento interagências. Além disso, parte das análises foi enriquecida com os resultados da entrevista realizada com integrantes do COMPAAz, cujas respostas serão interpretadas à luz da mesma matriz teórica.

O objetivo aqui é identificar quais fatores têm favorecido ou dificultado a construção de um relacionamento interagências consistente, estável e funcional no COMPAAz. A partir dessa leitura crítica, será possível, no capítulo seguinte, propor ajustes e aprimoramentos alinhados com as potencialidades e limitações verificadas na prática.

A seguir, serão examinados os aspectos relativos ao ambiente externo, com ênfase nas condições políticas, normativas e jurídicas que influenciam a atuação interagências do COMPAAz.

5.1 AMBIENTE EXTERNO

A dimensão “ambiente externo”, conforme sistematizada por Rafael Pires Ferreira, compreende os fatores que extrapolam a estrutura interna da organização e influenciam diretamente a viabilidade e legitimidade do relacionamento interagências. Esta dimensão engloba elementos como o amparo legal à cooperação, o apoio político-estratégico e a existência de diretrizes normativas internas que orientem a atuação com as diferentes instituições (FERREIRA, 2022).

No que tange ao arcabouço legal, observado na entrevista com representantes do COMPAAz¹², os instrumentos que amparam a atuação da MB, como a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999), a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2020c) e instruções operativas internas, conferem respaldo jurídico à atuação da Marinha em cooperação a outros órgãos públicos. No entanto, tais dispositivos não apontam diretrizes básicas de como se deve fazer o que, nem como operacionalizar a integração, tornando frágil o referido respaldo jurídico.

Renato Gonçalves Ferreira (2022) destaca que a elaboração de uma “Carta Regulamentadora”¹³, contendo o amparo legal das ações conjuntas, é essencial para garantir segurança jurídica, especialmente em operações interagências que extrapolam as atribuições originais de cada órgão. A inexistência de um instrumento formal com essas características compromete a previsibilidade e a legitimidade da atuação integrada.

Quanto ao apoio político-estratégico, há reconhecimento normativo da importância do COMPAAz para a segurança marítima nacional, conforme estabelecido nas instruções operativas do Comando de Operações Navais (COMOPNAVINST). A COMOPNAVINST nº 31-34, por exemplo, define a atuação em esforço interagências e gabinete de crise, prevendo a articulação com órgãos públicos e privados em situações de emergência (BRASIL, 2020b). No entanto, esse impulso normativo ainda se concentra no âmbito interno da Marinha, carecendo de respaldo mais explícito, como ministérios e estruturas interministeriais permanentes.

¹² Entrevista realizada com representantes do COMPAAz, pelo autor, em 13 de junho de 2025, constante do Anexo a este trabalho.

¹³ Projeto, ou protocolo de intenções, ou contrato de objetivos, ou comprometimento inicial, ou qualquer outra denominação dada para o primeiro passo na construção e manutenção da coordenação interagências, ainda no nível estratégico de decisão.

A entrevista destaca um detalhe importante:

O COMPAAz foi criado há pouco mais de três anos e, por conta disso, ainda existe bastante desconhecimento sobre sua estrutura e atuação dentro e fora da MB. Consequentemente, tal desconhecimento acaba afetando, de certa maneira, no apoio político e estratégico percebido (ANEXO - Pergunta nº 5).

A inexistência de mecanismos políticos bem definidos que detalhem a cooperação entre instituições afeta negativamente a permanência e a consolidação das ações interagências, favorecendo condutas isoladas. Diversos estudos analisados destacam a urgência da formulação de uma Estratégia Nacional de Segurança Marítima que consolide diretrizes claras voltadas à defesa e proteção do Atlântico Sul. Essa situação evidencia uma carência de diretrizes estratégicas de alto nível para a coordenação das iniciativas no setor marítimo (SILVA GOMES, 2023).

Em relação à estrutura normativa interna, observa-se certo avanço. Instruções como a COMOPNAVINST nº 31-22A e a própria 31-34 apresentam diretrizes para o contato com pontos de ligação de outras agências e recomendam a manutenção de redes de relacionamento (BRASIL, 2020a; 2020b). Entretanto, a ausência nessas instruções de protocolos consolidados, voltados à padronização do funcionamento interno da estrutura interagências (planejamento conjunto, protocolos de resposta, etc.) ainda é uma limitação para a institucionalização de rotinas integrativas. Um dos entrevistados do COMPAAz reforça isso ao relatar: *“Não há protocolos formais consolidados, mas existem práticas operacionais, desenvolvidas com base na experiência acumulada em operações interagências”*.

Conforme relatado na entrevista, a assinatura de Acordos de Cooperação Técnica (ACT) entre o COMPAAz e algumas agências parceiras representa um avanço formal na direção de maior institucionalização. No entanto, esses instrumentos não tem segurança jurídica se não tiver respaldo legal do nível interministerial ou político estratégico.

Gomes (2023) reforça que na busca por uma governança colaborativa é necessária a padronização dos critérios da atuação conjunta, realizada pelo agente participativo, que vá além de uma abordagem protocolar, a exemplo do que se observa nos ACT, que normalmente regem os relacionamentos interagências.

Dessa forma, esse diagnóstico identifica que, apesar de o COMPAAz ter conquistado importantes avanços em termos de intenção normativa, ele enfrenta limitações quanto ao apoio político estratégico explícito, além da ausência de

protocolos operacionais consolidados para relações interagências. O respaldo normativo é suficiente para ações pontuais, mas carece de instrumentos específicos que orientem operacionalmente a integração institucional contínua, mantendo-o no nível da cooperação, de acordo com o modelo de Cruz (2022), impedindo o avanço para níveis mais altos de articulação, como a coordenação ou a integração.

5.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A dimensão “estrutura organizacional”, segundo Ferreira (2022), concentra os fatores internos que moldam o funcionamento da articulação interagências, incluindo a existência de estruturas formais de coordenação, mecanismos de tomada de decisão compartilhada e arranjos institucionais que favoreçam a integração. A clareza dessas estruturas e sua funcionalidade prática são aspectos fundamentais para garantir as ações em conjunto e o comprometimento dos atores envolvidos.

No caso do COMPAAz, verifica-se a presença de diretrizes internas que orientam a atuação conjunta com outras agências. As instruções constantes das COMOPNAVINST nº 31-22A e nº 31-34, por exemplo, recomendam o contato com pontos de ligação externos e a manutenção de redes de relacionamento interinstitucional, especialmente em situações de crise (BRASIL, 2020a; 2020b). No entanto, essas normas ainda não preveem a criação de uma estrutura formal de governança horizontal, com representações permanentes e mecanismos estáveis de deliberação conjunta.

Um dos militares que participaram da entrevista declarou que a articulação do COMPAAz com outras instituições se dá majoritariamente por meio de canais pontuais, por e-mail ou telefônico, acionados sob demanda, e não foi citado a existência de qualquer comitê, grupo técnico ou órgão colegiado estabelecido como instância deliberativa comum, o que limita a institucionalização da cooperação. Isso evidencia a dependência de vínculos interpessoais, o que fragiliza a continuidade e a consistência das ações conjuntas, especialmente diante da rotatividade de pessoal.

A diversidade de objetivos, práticas e habilidades entre os órgãos participantes torna essencial a existência de um espaço coordenado que possibilite a convergência de distintas visões e capacidades. Para alinhar os esforços diante

das diferenças operacionais entre as instituições, os jogos de guerra surgem como um instrumento eficaz de integração (DIAS DOS SANTOS 2023).

Rafael Pires Ferreira (2022) reforça esse argumento ao dizer que a presença física ou funcional dos atores em um mesmo espaço organizacional é fator essencial para o amadurecimento da governança colaborativa. Quando essa interação simultânea não existe, é necessário instituir rotinas organizadas que cumpram essa função de aproximação, por meio de estruturas deliberativas, planos conjuntos e arranjos de responsabilização multilateral.

Segundo Renato Gonçalves Ferreira (2022) nas operações de patrulha naval e outras ações interagências, a Marinha continua exercendo papel de liderança explícita, cabendo às demais instituições cooperar, quando necessário, mas sem compartilhamento pleno das decisões táticas ou operacionais. Essa assimetria representa um desafio do ponto de vista da governança interagências, especialmente quando há sobreposição de competências ou zonas de responsabilidade compartilhada.

A estrutura organizacional atual do COMPAAz, demonstra certo grau de formalização de contatos e fluxos operacionais com outros órgãos, ainda que de maneira esparsa e com baixa institucionalização de rotinas. Apesar da existência de normas internas que orientem interações e ações conjuntas em determinadas operações, ainda não há mecanismos permanentes, representações fixas ou protocolos estruturados de governança. Essa realidade o posiciona no nível da coordenação, conforme definido por Cruz.

5.3 CULTURA ORGANIZACIONAL

Ferreira (2022) definiu a dimensão “cultura organizacional” como o conjunto de valores, normas informais, práticas enraizadas e estilos de liderança que moldam o comportamento dos atores institucionais e influenciam sua predisposição para o trabalho colaborativo. No contexto do relacionamento interagências, essa dimensão é especialmente relevante para compreender por que, mesmo diante de uma estrutura formal aparentemente favorável, o relacionamento pode não se concretizar com a intensidade ou estabilidade desejada.

No COMPAAz, é evidente a presença de um forte componente cultural herdado da Marinha do Brasil, marcado pela tradição hierárquica, disciplina

institucional e centralidade decisória. Essa cultura organizacional, embora contribua para a eficiência do comando, pode dificultar a aproximação com instituições civis, cujos valores e práticas são distintas. Nesse cenário, observa-se a inexistência no centro de mecanismos específicos de aproximação entre essas culturas, como a designação formal de pontos focais estruturados, o que poderia facilitar a integração entre culturas organizacionais distintas. Essa lacuna foi observada por Gomes (2023), ao analisar os desafios de compatibilização de valores e costumes militares e civis.

Malafaia (2019) apontou que, nas operações do antigo Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR), a participação dos órgãos parceiros ocorria por elementos de ligação, permanecendo fisicamente nas suas agências, sem que houvesse um fluxo contínuo de integração. Essa lógica parece persistir no COMPAAz, pois segundo um dos entrevistados a presença física dos demais órgãos não tem ocorrido. Qualquer demanda ocorre de forma *ad hoc*, por meio de acionamento dos pontos de contato.

Outro aspecto importante diz respeito à liderança colaborativa, definida por Ferreira R.P. (2022) como a capacidade de engajar diferentes atores em torno de uma visão comum, compartilhando responsabilidades e legitimidade. A entrevista, nesse ponto, não trouxe observações diretas sobre o papel do comandante, mas reforçou a percepção de que o centro ainda atua de forma predominantemente unilateral, ou seja, apenas o relacionamento interpessoal de alto nível com as agências, o que pode indicar a necessidade de fortalecer instâncias intermediárias de liderança colaborativa.

Além disso, a inexistência de mecanismos permanentes de aproximação institucional — como treinamentos conjuntos, uniformização de procedimentos, reuniões periódicas ou celebrações simbólicas — contribui para a manutenção de distâncias culturais entre o COMPAAz e as demais agências. Talita Silva Gomes (2023) destaca que a uniformização de procedimentos doutrinários e de vocabulário utilizado constitui elemento essencial para consolidar uma identidade cultural voltada ao ambiente interagências. Esse diagnóstico apareceu nos relatos da entrevista, especialmente quando se menciona a necessidade de treinamentos e exercícios simulados conjuntos de forma a melhorar o relacionamento com os demais órgãos. Vale ressaltar que não foi citado pelos entrevistados outras práticas institucionais

que moldam valores, hábitos, percepções e atitudes como programas de integração ou celebrações simbólicas.

Esse conjunto de elementos revela que, na dimensão cultural, o relacionamento interagências promovido pelo COMPAAz ainda se encontra em estágio limitado. A ausência de experiências compartilhadas, a predominância de uma lógica hierárquica e a escassez de mecanismos simbólicos e práticos de integração impedem o amadurecimento de uma cultura colaborativa. Conforme o modelo de níveis de relacionamento de Cruz, essa condição equivale ao nível da cooperação, na qual os vínculos existem, mas são frágeis, não duradouros e altamente dependentes de contextos operacionais específicos.

5.4 FATORES TECNOLÓGICOS

A dimensão dos fatores tecnológicos, engloba os recursos técnicos e digitais disponíveis para sustentar o relacionamento interagências, com ênfase na interoperabilidade de sistemas, na existência de plataformas compartilhadas de dados, na capacidade de integração em tempo real e na formação tecnológica dos profissionais envolvidos (FERREIRA 2022). A ausência ou limitação desses recursos tende a comprometer a fluidez das ações conjuntas e a capacidade de resposta rápida e coordenada em ambientes complexos como o marítimo.

Desde o CISMAR, há iniciativas importantes para a modernização tecnológica, sendo o Sistema de Informações Sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM) e o SisGAAz os principais instrumentos da Marinha voltados à vigilância e à CSM. Segundo Vilela (2020), o SisGAAz, por exemplo, constitui um sistema avançado com potencial de compartilhamento de dados com outras instituições, inclusive civis, contribuindo para a atuação interagências. No entanto, a interoperabilidade de sistemas ainda depende, em muitos casos, de contatos informais ou de trocas manuais de informação, sem o apoio de uma estrutura digital padronizada. Além disso, não há confirmação da existência de uma plataforma única ou banco de dados centralizado acessível aos órgãos, fator identificado por Ferreira (2022) como essencial para o relacionamento interagências pautado na confiança técnica e autonomia decisória.

As entrevistas confirmaram essas limitações. Segundo o COMPAAz, os dados sobre o tráfego marítimo e as ações em curso são consolidados

internamente, mas o compartilhamento com outras agências ocorre de forma reativa, mediante solicitação e sem acesso contínuo a plataformas conjuntas. Reconhece-se que, embora o COMPAAz disponha de ferramentas, como o SisGAAz e o SISTRAM, essas soluções ainda não são acessadas diretamente pelas agências parceiras.

Embora haja um nível de compatibilidade entre as plataformas utilizadas, a integração total ainda enfrenta alguns desafios, como atrasos no compartilhamento de informações e dificuldades para se obter uma visão mais abrangente das operações. A falta de protocolos unificados e de padrões tecnológicos comuns pode limitar a interoperabilidade entre os sistemas (ANEXO - Pergunta nº 16).

Outro aspecto crítico é a formação tecnológica dos profissionais das agências parceiras. Conforme mencionado na entrevista com integrantes do COMPAAz: “atualmente, não há uma capacitação tecnológica específica e estruturada voltada aos profissionais das agências parceiras no que diz respeito ao domínio técnico aprofundado dos sistemas integrados ao SisGAAz”, ou seja, os sistemas operacionais utilizados pela Marinha do Brasil nem sempre são plenamente compreendidos pelos representantes de outras instituições, o que limita o potencial de atuação conjunta.

Há também o desafio da segurança da informação. De acordo com os entrevistados, o compartilhamento de dados sensíveis entre o COMPAAz e as demais instituições é dificultado tanto pela ausência de protocolos conjuntos claros quanto por restrições de acesso impostas por questões de sigilo institucional e proteção de dados. Essas limitações comprometem a criação de um ambiente digital plenamente integrado e interoperável.

Embora estruturado para operar com alto nível de tecnologia, o COMPAAz ainda não parece exercer um papel central como integrador digital das diversas instituições. Segundo os entrevistados, há iniciativas pontuais de compartilhamento, mas ainda não existe uma rotina padronizada para o envio automático ou em tempo real de informações operacionais para os órgãos parceiros. Espera-se um avanço da sua maturidade institucional, em que a atuação coordenada evolua gradualmente para um modelo em rede, e se articulem de forma sinérgica, resultando em soluções conjuntas mais rápidas (GOMES 2023).

Embora o COMPAAz possua sistemas avançados, eles ainda não operam em regime plenamente interoperável com as demais agências. A falta de capacitação conjunta, de normas de segurança compatíveis e de plataforma de compartilhamento comum, restringe o compartilhamento eficaz de informações.

Portanto, o COMPAAz situa-se no nível de cooperação, uma vez que há trocas de dados pontuais e manuais, mas sem processos sistematizados, contínuos e integrados de uso tecnológico.

5.5 FATORES SOCIAIS

A dimensão dos fatores sociais, conforme descrita por Ferreira (2022), refere-se aos elementos interpessoais que influenciam a qualidade da interação entre os representantes das instituições. Ela abrange aspectos como a confiança interpessoal, a comunicação fluida, os vínculos informais e os espaços de socialização, que são frequentemente esquecidos, mas se mostram determinantes para o relacionamento interagências.

Gomes (2023) cita que a ausência de convivência diária no COMPAAz entre os profissionais das diferentes agências dificulta a criação de vínculos de confiança sustentáveis. A atuação esporádica, por meio de acionamentos pontuais e sem continuidade, não favorece a construção de relações interpessoais sustentáveis, nem permite o amadurecimento de uma cultura de cooperação verdadeira. Essa percepção foi confirmada pelos entrevistados, que relataram a inexistência de representantes permanentes de outras agências no centro ou locais de convivência e a prevalência de contatos interinstitucionais pontuais e reativos com dependência de indivíduos específicos que atuam como facilitadores.

Os militares entrevistados também ressaltaram que a confiança é desenvolvida apenas com base na “boa imagem da MB”, em reuniões esporádicas, na experiência em operações interagências, que são reduzidas, e na participação de agentes como instrutores no Estágio Básico de Segurança Marítima, por iniciativa da Marinha, não havendo espaços rotineiros de convivência ou construção de vínculos duradouros. Não foi mencionado mecanismos de aproximação como *workshops*, cafés institucionais, programas de ambientação cruzada ou exercícios simulados envolvendo múltiplas agências, que segundo Ferreira (2022), constituem a base indispensável para um relacionamento eficaz.

Outro fator apontado é a dificuldade em estabelecer comunicação transparente e contínua entre os representantes das agências. Como destaca Casanova (2022), a multiplicidade de linguagens institucionais, as diferenças de missão e os estilos de atuação dificultam o entendimento mútuo e geram ruídos que

prejudicam a ação conjunta. Os entrevistados não mencionam a utilização de canais informais consolidados de comunicação entre as agências, sendo necessário recorrer a vias oficiais ou contatos pessoais ocasionais que atualmente estão restritos a algumas agências.

Por fim, destaca-se que a própria percepção de pertencimento ao centro varia significativamente entre os representantes das agências. Enquanto os militares compreendem o COMPAAz como uma extensão da sua estrutura institucional, agentes de outros órgãos podem se ver apenas como “convidados ocasionais”. Essa percepção foi indicada nas entrevistas, em que algumas instituições comparecem ao COMPAAz apenas quando solicitadas, não veem o centro como um espaço permanente de integração.

No fator social, a interação entre os agentes de diferentes instituições é ainda embrionária, marcada por contatos esporádicos e carência de vínculos interpessoais duradouros. Com base nisso, o relacionamento interagências do COMPAAz pode ser classificado como de comunicação, pois há conhecimento da existência mútua e trocas básicas, mas sem confiança consolidada, convivência estruturada ou engajamento contínuo entre os atores envolvidos.

6 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO RELACIONAMENTO INTERAGÊNCIAS NO COMPAAz

A partir do diagnóstico desenvolvido no capítulo anterior, torna-se possível propor um conjunto de medidas voltadas ao fortalecimento do relacionamento interagências no âmbito do COMPAAz. Essas propostas são fundamentadas nas cinco dimensões do modelo teórico de Ferreira (2022) e buscam responder as limitações observadas.

Considerando que as propostas repercutem simultaneamente em mais de uma dimensão adota-se, neste capítulo, uma abordagem por eixos temáticos de aprimoramento. Cada eixo propõe medidas de natureza normativa, organizacional, tecnológica, cultural e pessoal, sendo organizadas segundo três horizontes temporais: curto prazo (6 meses a 1 ano), médio prazo (1 a 2 anos) e longo prazo (2 a 4 anos). Essa categorização busca refletir o tempo necessário para viabilização política, técnica e normativa das ações propostas.

6.1 FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA INTERAGÊNCIAS

O diagnóstico evidenciou que o COMPAAz ainda opera com uma estrutura de articulação interagências limitada, baseada em acionamentos pontuais e com forte dependência de vínculos interpessoais. A ausência de fóruns colegiados, de representantes permanentes de outras agências e de mecanismos deliberativos conjuntos limita o relacionamento interagências, tanto do ponto de vista estrutural quanto cultural e interpessoal.

Para preencher essas lacunas, propõe-se a criação progressiva de estruturas formais de governança colaborativa, capazes de sustentar decisões conjuntas e garantir continuidade institucional.

As seguintes medidas são sugeridas:

- Curto prazo:

a) Reforçar a atuação dos Pontos de Contato (PoCs) já existentes, garantindo:

i) clareza sobre suas atribuições no relacionamento interagências; e

ii) continuidade funcional, com previsão de substituições e preservação da memória institucional.

b) Criar uma agenda fixa de reuniões interagências (mensais ou bimestrais), presenciais ou virtuais e com pauta predefinida, ata registrada. Essas reuniões devem tratar de temas operacionais, ameaças emergentes, intercâmbio de informações e avaliação das ações anteriores.

c) Elaborar e adotar um roteiro-padrão de planejamento conjunto, contendo etapas e responsabilidades para a construção coordenada das operações, inclusive com cronograma de atividades e matriz de atribuições de cada agência.

- Médio prazo:

a) Criar um Comitê Técnico Interagências vinculado ao COMPAAz, com representantes indicados pelas agências (PF, IBAMA, RCB, ANTAQ, ICMBio, entre outras), para debater e aprovar protocolos operacionais integrados, fluxos de comunicação e planos de atuação.

b) Revisar os ACT existentes, e caso necessário, aprofundar e transformá-los em protocolos operacionais padronizados que regulem, de forma clara e conjunta, os fluxos, as responsabilidades e os critérios de atuação interagências no COMPAAz.

- Longo prazo:

a) Propor, no âmbito do MD ou da Presidência da República, de um arranjo normativo interministerial (decreto ou portaria conjunta) que reconheça o COMPAAz como instância nacional de coordenação marítima interagências, de forma a formalizar sua atuação no âmbito federal e dar base jurídica para assegurar a participação de outros órgãos, indo além de simples cooperação voluntária.

b) Implementação progressiva de uma estrutura de governança horizontal no interior do COMPAAz, com salas de reunião e estações de trabalho destinadas à presença funcional contínua de representantes de outras instituições. Tais espaços devem ser concebidos de forma a facilitar a articulação cotidiana, o intercâmbio de informações e o planejamento conjunto.

Com a implementação das propostas apresentadas neste eixo, espera-se que o COMPAAz avance do atual nível de cooperação para o de coordenação ou até mesmo de integração interagências, mesmo que limitada. A criação de uma governança horizontal com representação estável das agências, protocolos claros de atuação conjunta e espaços permanentes de decisão permitirá consolidar rotinas integradas e tornar mais consistentes as ações conjuntas.

6.2 INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA E CAPACITAÇÃO TÉCNICA

Conforme identificado no Capítulo 5, embora o COMPAAz disponha de sistemas avançados como, por exemplo, o SisGAAz e o SISTRAM, ainda há ausência de interoperabilidade plena com os sistemas das demais agências parceiras. Persistem limitações de acesso multilateral, compartilhamento restrito de dados e diferenças de capacitação técnica para operar os sistemas. Isso compromete a fluidez de uma atuação coordenada.

Nesse contexto, são propostas as seguintes medidas:

6.2.1 Desenvolvimento de Plataforma Interagências de Compartilhamento de Dados.

Criar um ambiente digital seguro, acessível e integrado, com múltiplos níveis de acesso e autenticação, em que cada usuário (ou grupo de usuários) da plataforma terá permissões diferentes para visualizar, inserir, editar ou excluir dados. Este ambiente permitirá o compartilhamento em tempo real de informações operacionais relevantes entre os principais órgãos parceiros.

- Curto prazo:

a) levantamento técnico das necessidades de interoperabilidade junto às agências parceiras;

b) Identificação dos principais sistemas operacionais e de gestão atualmente utilizados pelas instituições parceiras, com foco em monitoramento, controle de dados; e

c) Definição de requisitos mínimos de segurança da informação, especialmente no que se refere à gestão de acessos por níveis diferenciados.

- Médio prazo:

Desenvolvimento da estrutura da plataforma incorporando requisitos como interoperabilidade entre sistemas, múltiplos níveis de acesso, segurança da informação e interface de visualização integrada (*dashboard*), alimentada pelos sistemas existentes.

- Longo prazo:

a) Implantação completa com as agências prioritárias (PF, IBAMA, RFB, ANTAQ);

b) Implantação de procedimentos regulares para monitoramento dos acessos ao sistema (rotinas de auditoria), revisão e atualização periódica das informações armazenadas, bem como definição de responsabilidades compartilhadas entre as instituições para garantir o funcionamento e a integridade da plataforma; e

c) Consolidação do sistema como uma ferramenta-padrão de consciência situacional marítima compartilhada.

6.2.2 Capacitação Técnica Conjunta

As diferenças de conhecimento técnico entre os agentes de diferentes órgãos comprometem a fluidez da atuação interagências. Assim, é necessário um programa de capacitação técnica conjunta, com ênfase no uso dos sistemas operacionais marítimos e de monitoramento, inclusive da futura plataforma de compartilhamento interagências.

- Curto prazo:

a) Realizar um diagnóstico interno de lacunas de conhecimento técnico entre os representantes das agências; e

b) Elaboração de um plano de capacitação modular onde se deve definir: quais sistemas serão abordados; quais agências participarão; Quais conteúdos serão ensinados para cada tipo de público; Qual a sequência das aulas e carga

horária de cada módulo; e quais metodologias serão utilizadas (à distância, presencial, simulações etc.).

- Longo prazo:

a) Institucionalização de um calendário de capacitações conjuntas, integrando o plano geral de adestramento do COMPAAz.

b) Replicar os conteúdos dentro da sua instituição, seja formalmente (em cursos internos) ou informalmente (em treinamentos internos ou apoio técnico) pelos agentes de cada órgão que participaram dessa capacitação cruzada.

As medidas propostas neste eixo têm o potencial de elevar o relacionamento interagências do nível atual de comunicação para o de coordenação. A adoção de uma plataforma de dados compartilhada, com regras de interoperabilidade, autenticação e uso conjunto, somada à capacitação técnica modular, favorece a consolidação de fluxos operacionais integrados e de confiança mútua no uso dos sistemas.

6.3 CONSOLIDAÇÃO DA CULTURA E DOS VÍNCULOS INTERAGÊNCIAS

No COMPAAz, conforme diagnosticado, ainda prevalece a hierarquia, centrada na cultura militar, que gera resistência a aproximação com instituições civis. Além disso, observa-se a ausência de experiências compartilhadas e de espaços permanentes de convivência entre os representantes dos diferentes órgãos.

As propostas a seguir visam transformar a convivência esporádica em relações institucionais duradouras, reforçando os valores colaborativos.

- Curto prazo:

a) Criação de glossário interinstitucional de termos técnicos e operacionais, com validação conjunta entre as agências, visando evitar interpretações divergentes;

b) Constituição de grupos de comunicação interagências, como canais reservados de mensagens instantâneas a semelhança do *WhatsApp*, para facilitar a troca de informações rápidas, reforçar a confiança interpessoal e agilizar decisões táticas; e

c) Promoção de seminários temáticos conjuntos (virtuais ou presenciais), com a participação de representantes das diferentes instituições, abordando temas operacionais, jurídicos e institucionais sob múltiplas perspectivas.

- Médio prazo:

a) Implementação de ciclos regulares de treinamento conjunto, com foco tanto em competências operacionais quanto em dinâmicas de grupo, comunicação institucional e conhecimento dos papéis e atribuições de cada agência;

b) Criação de programa de imersão cruzada, permitindo que servidores das agências parceiras permaneçam, por períodos curtos e definidos, em atividades internas do COMPAAz e vice-versa. Essa convivência prática estreita laços, fortalece a empatia institucional e favorece a compreensão dos fluxos de trabalho; e

c) Desenvolvimento de campanhas internas de valorização da cooperação interagências, com difusão de boas práticas, casos de sucesso e relatos de experiências positivas nas operações integradas.

- Longo prazo:

a) Estabelecimento de um ambiente físico permanente de integração, como um espaço de convivência no COMPAAz destinado exclusivamente ao relacionamento interinstitucional como: sala de convivência, biblioteca colaborativa, espaço de café comum ou áreas para pequenas confraternizações. Isso amplia a interação cotidiana e internaliza a cultura colaborativa.

b) Incorporação da lógica interagências nos processos de formação continuada, com inclusão do tema nos cursos internos da MB e das demais agências, sensibilizando lideranças e formadores de opinião sobre os ganhos da atuação interagências.

Essas ações previstas para fortalecer a cultura organizacional interagências contribuem para subir do nível de cooperação para o de coordenação, promovendo maior entendimento dos papéis institucionais e respeito mútuo. A cultura de convivência e aprendizado compartilhado, baseada em valores comuns e rotinas integradas, constitui base indispensável para a consolidação de relações sustentáveis no longo prazo.

6.4 FORTALECIMENTO DO APOIO POLÍTICO ESTRATÉGICO E NORMATIVO

O diagnóstico identificou que o COMPAAz ainda opera em um ambiente político estratégico caracterizado por deficiências na articulação institucional em alto nível, ausência de diretrizes integradas de alto nível e uma frágil sustentação normativa. Apesar de avanços pontuais, como a existência de ACT e de instruções normativas da Marinha, ainda não há um marco legal interministerial que assegure o papel do COMPAAz como articulador permanente das ações de segurança marítima.

Para mitigar essas deficiências, são sugeridas as seguintes medidas:

- Curto prazo:

Promover canais formais de articulações institucionais, com o apoio da MB e do MD, com os outros ministérios, visando a construção de uma agenda comum para ações no ambiente marítimo e dando visibilidade ao papel do COMPAAz no contexto da segurança marítima e da articulação interagências. Isso pode ser feito por meio convites para reuniões técnicas e participação em grupos de trabalho interministeriais.

- Médio prazo:

Apresentar dados operacionais do COMPAAz, lacunas institucionais e propostas de aprimoramento, aos órgãos de alto nível, como Gabinete de Segurança Institucional, Casa Civil, Ministério da Justiça e MD, de forma a sensibilizar as autoridades do nível político estratégico da importância de consolidar o COMPAAz como órgão central de integração interministerial na proteção da Amazônia Azul.

- Longo prazo:

a) Propor, no âmbito do Governo Federal, a elaboração de uma Estratégia Nacional de Segurança Marítima, em consonância com a END, estabelecendo objetivos, responsabilidades e mecanismos formais de cooperação entre os órgãos civis e militares.

b) Incentivar a inclusão do tema da segurança marítima interagências nos planos plurianuais e diretrizes orçamentárias, garantindo recursos sustentáveis para projetos conjuntos sob a coordenação do COMPAAz.

Com a adoção das medidas ligadas à articulação com os níveis político e estratégico e ao fortalecimento do marco normativo, o COMPAAz poderá ultrapassar o estágio atual de cooperação e atingir um nível mais alto de coordenação. O reconhecimento do comando como estrutura central nas políticas marítimas e a criação de instrumentos legais e interministeriais de governança favorecerão maior integração funcional entre as diversas agências envolvidas.

Apesar dos avanços significativos propostos ao longo dos quatro eixos temáticos, é importante destacar que não se vislumbrou, neste momento, a possibilidade de alcançar o nível de integração conforme definido por Cruz (2022). Esse nível corresponderia a uma relação interagências verdadeiramente unificada, na qual o COMPAAz e os demais órgãos operassem como uma só organização funcional. Para tanto, seriam exigidas condições ainda inexistentes no cenário atual, tais como estrutura institucional conjunta, presença física permanente de representantes de todas as agências, orçamento específico e comando e processos decisórios compartilhados

Considerando os limites normativos, estruturais, orçamentários e culturais que ainda se impõem, neste trabalho optou-se por propor medidas exequíveis que conduzam ao nível de coordenação efetiva. As recomendações apresentadas privilegiam a articulação progressiva e o respeito à autonomia institucional, oferecendo um caminho realista para o aprimoramento do relacionamento interagências no âmbito do COMPAAz.

7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar as limitações do relacionamento interagências no âmbito do COMPAAz, propondo medidas de aprimoramento para seu funcionamento como elo articulador da segurança marítima brasileira. Ao longo da investigação, verificou-se que, embora o COMPAAz represente um avanço institucional significativo em relação ao antigo CISMAR, ainda enfrenta barreiras estruturais, culturais, tecnológicas, normativas e político-estratégicas que dificultam sua atuação em níveis mais elevados de articulação interagências.

O modelo analítico utilizado, centrado nas cinco dimensões propostas por Rafael Pires Ferreira (ambiente externo, estrutura organizacional, cultura organizacional, fatores tecnológicos e fatores sociais), permitiu organizar o diagnóstico de forma abrangente e coerente com a complexidade das operações interinstitucionais. A esse modelo se somou a tipologia de níveis de relacionamento elaborada por Cruz, que forneceu critérios para classificar a maturidade das interações entre as agências, da comunicação até a integração.

Com base no diagnóstico realizado, foram estruturadas 30 propostas de aprimoramento organizadas em quatro eixos temáticos: fortalecimento da governança interagências; integração tecnológica e capacitação técnica; consolidação da cultura e dos vínculos interagências; e fortalecimento do apoio político-estratégico e normativo. Cada eixo contemplou medidas de curto, médio e longo prazos, respeitando a viabilidade prática e o grau de complexidade de implementação.

No curto prazo, destacam-se medidas como a formalização de protocolos operacionais mínimos, o mapeamento de sistemas tecnológicos existentes e a capacitação inicial de equipes mistas. Tais providências visam gerar ganhos imediatos de previsibilidade, eficiência e padronização no relacionamento com outras instituições.

No médio prazo, sugerem-se ações como a implementação de comitês permanentes de articulação, a sistematização de exercícios interagências e a ampliação de treinamentos colaborativos. Essas iniciativas são capazes de

institucionalizar rotinas e promover a convergência de culturas organizacionais distintas.

No longo prazo, propõe-se a consolidação de uma governança colaborativa robusta, com presença funcional contínua de representantes de outras agências no COMPAAz, sistemas interoperáveis integrados, cultura colaborativa enraizada e marcos normativos nacionais que respaldem a atuação interagências. Essas transformações, embora mais complexas e desafiadoras, têm o potencial de posicionar o COMPAAz no centro de um sistema nacional de segurança marítima integrado, eficiente e resiliente.

As medidas propostas foram construídas com a premissa de que o COMPAAz não pode atuar de forma isolada ou episódica, mas sim como parte central de um sistema integrado, no qual diferentes agências compartilhem responsabilidades, recursos, informações e estratégias. Espera-se, assim, que o conjunto das ações sugeridas contribua para a consolidação de um modelo de articulação interagências compatível com os desafios contemporâneos da segurança marítima brasileira.

Entretanto, é necessário reconhecer que o modelo analítico adotado apresenta limitações. A aplicação das cinco dimensões revelou-se eficaz para sistematizar o diagnóstico, mas não abarcou integralmente aspectos como os custos da relação interagências, os mecanismos de responsabilização multilateral e as relações de poder entre as instituições. Tais aspectos poderão ser explorados em pesquisas futuras, especialmente por meio de métodos qualitativos mais aprofundados, como entrevistas multissetoriais, estudos de casos comparativos com outros distritos navais ou com estruturas internacionais semelhantes, como a Joint Interagency Task Force South (JIATFS).

Além disso, este trabalho reforça que há um importante espaço para evolução do relacionamento interagências. As recomendações aqui apresentadas, concentraram-se prioritariamente no COMPAAz, deixando de lado a análise das dinâmicas interagências nos demais Comandos Distritais. Estudos comparativos entre essas estruturas podem revelar padrões, variações e boas práticas que ajudem a ajustar as medidas propostas neste trabalho. Da mesma forma, a investigação sobre os impactos reais das propostas aqui expostas dependerá de sua

implementação e posterior avaliação empírica, exigindo continuidade de pesquisa aplicada no futuro.

Por fim, reforça-se que o fortalecimento do relacionamento interagências não constitui apenas uma escolha estratégica, mas uma necessidade frente às ameaças complexas que se impõem sobre a Amazônia Azul. As propostas aqui apresentadas oferecem uma base concreta para a evolução do COMPAAz, mas seu êxito dependerá do comprometimento político, da cooperação institucional e da construção coletiva de uma cultura voltada à proteção integrada do espaço marítimo brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. W. L. Segurança Marítima no Brasil: Duplo emprego da Marinha do Brasil e evolução organizacional. *Revista Marítima Brasileira*, 2022.
- BAPTISTA, C. B. Governança interagências na segurança pública: práticas e desafios. Brasília: ENAP, 2022.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 1999.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Operações interagências* (MD33-M-12). 2. ed. Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2017.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). Brasília: MB, 2019.
- BRASIL. Comando de Operações Navais. *Instrução COMOPNAVINST nº 31-22A: Diretrizes para o relacionamento com órgãos públicos no contexto de operações interagências*. Brasília: Marinha do Brasil, 2020a.
- BRASIL. Comando de Operações Navais. *Instrução COMOPNAVINST nº 31-34: Diretrizes para o emprego do COMPAAz em operações e situações de crise*. Brasília: Marinha do Brasil, 2020b.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa (END). Brasília: Ministério da Defesa, 2020c.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Estratégia de Defesa Marítima. Brasília: MB, 2023a.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Fundamentos Doutrinários da Marinha. Brasília: MB, 2023b.
- BUEGER, C. *Maritime security: The uncharted politics of the global sea*. *International Affairs*, 95(5), 971–978. Article iiz145. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz145>, 2019.
- BUEGER, C. What is maritime security? *Marine Policy*, v. 53, p. 159–164, 2015.
- CASANOVA, A. A. *Networks and ports: how the concept of security network can foster interagency cooperation in brazilian port security*. Relatório Técnico para o PPGEM, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.
- CRUZ, A. P. Em busca da segurança marítima: A Marinha do Brasil e as operações interagências na repressão ao narcotráfico nas águas jurisdicionais brasileiras. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2022.

DIAS DOS SANTOS, D. A. *O papel estratégico do COMPAAz no enfrentamento das novas ameaças: um novo elo institucional na segurança marítima*. Monografia (C-PEM), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2023.

ENTREVISTA com integrante do COMPAAz, realizada em maio de 2025. Não publicada.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Manual de Operações Interagências (EB70-MC-10.248). Brasília: EB, 2020.

FERREIRA, R. G. *O combate aos crimes transnacionais nas águas jurisdicionais brasileiras por meio de operações interagências: situação atual (2022) e oportunidades de melhoria*. Monografia (C-PEM), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

FERREIRA, R. P. Planejamento interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos. 2022. Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Rio de Janeiro, 2022.

GOMES, T. *A cooperação em inteligência como forma de aprimoramento da segurança marítima na amazônia sul: o caso do COMPAAZ*. Rio de Janeiro, Escola de Guerra Naval, 2023.

HEINE, P. A. B. Segurança Marítima: contribuições positivas do estudo da evolução deste conceito para aplicação pelo Brasil no Atlântico Sul. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2019.

KAISER, F. M. Interagency Collaborative Arrangements and Activities: Types, Rationales, Considerations. Congressional Research Service, EUA, 2011.

LAMPERT, J. A. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul – A importância estratégica e o aprimoramento. RMB. 2020.

MALAFIA, G. L. *Operação Interagências: um novo conceito de operação para o CISMAR*. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019.

PIEDEDE, R. A. Segurança marítima: conceitos, dimensões e tendências. Rio de Janeiro: EGN, 2018.

RAZA, S. Cooperação interagências: por que e como funciona? Um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais. *Brazilian Journal of International Relations – BJIR*, Marília, v. 1, n. 1, p. 7–37, jan./abr. 2012. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1tGi43n-QS_pdyXa6t5ZotCD5Vnw65AwD?hl=pt-br Acesso em: 10 março. 2025.

SILVA GOMES, T. Cooperação interagências em segurança marítima: uma análise à luz da experiência internacional da joint interagency task force-south. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2023.

STRICKLER, T. Interagency cooperation: quo vadis? *InterAgency Journal*, Fort Leavenworth, v. 1, n. 1, p. 3–6, Fall 2010. Disponível em: <http://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2010/11/IAJ-1-1Fall2010.pdf>. Acesso em: 05 março. 2025.

TILL, G. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. 2. ed. London: Routledge, 2009.

VILELA, E. S. *Amazônia Azul: a estratégia da Marinha do Brasil para a segurança marítima*. Caderno de Estudos Estratégicos da ESG, Rio de Janeiro, 2020.

WOLFERS, A. 'National Security' as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 4, 1952.

ANEXO

ENTREVISTA DIAGNÓSTICO COM REPRESENTANTES DO COMPAAz

1 - O que mudou desde o CONCONTRAM passando pelo CISMAR até chegar no COMPAAz na relação interagências?

R: O CONCONTRAM era responsável pelo relacionamento com outros países, por intermédio dos COLCO (Comandos Locais de Controle Operativo), principalmente dos países pertencentes à AMAS (Área Marítima do Atlântico Sul). Em termos de interação nacional, o CONCONTRAM se relacionava com entes da Organização da Direção Civil do Tráfego Marítimo (ORGDCTM) e da Organização da Direção Civil da Pesca (ORGDCP), responsáveis pela orientação e organização do tráfego marítimo e pesqueiro, dentro do contexto das Operações de Controle Naval do Tráfego Marítimo (CNTM). Os principais órgãos dessas estruturas eram a ANTAQ e o Ministério da Pesca.

Com a criação do CISMAR em 2018, as atribuições relativas à Segurança Marítima (SegMar) aumentaram, inclusive no que tange à interação com as agências nacionais. Sua atuação, que antes era relacionada ao Controle Naval do Tráfego Marítimo, passou a incluir a relação interagências, como importante ferramenta para o incremento da SegMar nas AJB. A portaria nº 19 do Comando de Operações Navais (ComOpNav) de 21FEV2020 definiu quais agências deveriam ter PoC designados para auxiliar nessa interação com o CISMAR, quais sejam: ANTAQ, ANVISA, CONPORTOS, IBAMA, ICMBio, PF e RFB. Dessa forma, a atuação e o contato do CISMAR com essas agências foram incrementados, principalmente no que tange à parte de inteligência marítima.

A partir da criação do COMPAAz em 2021, as atribuições em relação ao relacionamento interagências permaneceram as mesmas em relação àquelas do CISMAR. Porém, com o aumento do escopo de atividades e atribuições da OM, fruto das advindas da Subchefia de Operações do ComOpNav, bem como com a rotatividade elevada de pessoal, o relacionamento interagências, principalmente no canal técnico, acabou por ter sua intensidade diminuída. O relacionamento atualmente é estreito com a PF, porém carece de intensificação com as demais agências, o que tem sido alvo de recente priorização e retomada. Em compensação, o relacionamento com outros atores da comunidade marítima, tais como Petrobras e

Transpetro, aumentou após a criação do COMPAAz, dentro do que prega a doutrina NCAGS (*Naval Cooperation and Guidance for Shipping*).

2 - Na sua percepção, existem orientações normativas ou estratégicas claras que favoreçam a atuação do COMPAAz em conjunto com outras instituições? Quais são eles? Há no nível político/estratégico?

R: Sim. A portaria 19/ComOpNav, citada anteriormente, norteia a atuação interagências do COMPAAz, aliada à COMOPNAVINST 31-22A, que instrui sobre a Segurança Marítima de maneira mais ampla, provêm orientações relevantes para tal atividade. Em termos de orientações estratégicas, temos a Estratégia de Defesa Marítima (EDM), publicada em 2024, define os Campos de Atuação do Poder Naval (CAPN), no qual se inclui a Segurança Marítima. Adicionalmente, enumera objetivos estratégicos específicos que norteiam a atividade do COMPAAz, como por exemplo: OBE 2 – Assegurar a soberania e os direitos de soberania e jurisdição na Amazônia Azul; e

OBE 6 – Atuar, de forma integrada, contra os delitos transfronteiriços e ambientais, principalmente na Amazônia Azul, nas Linhas de Comunicação Fluviais e na área ribeirinha de interesse.

O OBE 6, de forma mais direta, elenca como objetivo as operações interagências e o apoio aos Órgãos de Segurança Pública.

O PEM 2040 também cita a Segurança Marítima em suas AEN-MARÍTIMA-3 (incrementar a IN, PATNAV e PTMTO) e AEN-MARÍTIMA-4 (contraposição a ameaças híbridas), bem como inclui outro aspecto muito relevante para a atuação do COMPAAz, em termos de monitoramento, que pode ser verificado na AEN-CSM-1 (Desenvolver o SisGAAz).

Já na Estratégia Nacional de Defesa, existe a orientação prevista na ED-11 (contribuição para a atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais), traduzida nas AED-60 (capacitar as Forças Armadas para cooperar com os órgãos públicos) e AED-61 (promover a interação e a cooperação entre os diversos órgãos da Administração Pública responsáveis pelas correspondentes áreas de segurança nas instâncias dos três Poderes).

3 - Há alguma sobreposição de competências entre o COMPAAz e as outras instituições? Pode citar exemplos?

R: Não existe sobreposição de atribuições entre as ações da Marinha do Brasil e de outras instituições extra-MB. Conforme previsto no art. 142 da Constituição da

República Federativa do Brasil (CFRB), o emprego das Forças Singulares encontra-se definido em Lei Complementar. Neste sentido, a LC nº 97/99 define que a Marinha do Brasil tem como atribuição a garantia da lei e da ordem, e a defesa dos interesses nacionais nas águas jurisdicionais brasileiras. No exercício destas atividades a MB desempenha tarefas típicas de polícia administrativa e de segurança ostensiva.

Nos termos dos arts. 16-A e 17, incisos II, IV e V, a MB detém a atribuição de atuar no mar e nas águas interiores contra delitos transfronteiriços e ambientais; prover a segurança da navegação; implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas; bem como cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

O emprego da Marinha em ações típicas de polícia administrativa e de segurança ostensiva ocorre em caráter subsidiário. Destaca-se que as atividades de polícia de segurança ostensiva são exercidas de forma complementar às atribuições conferidas aos órgãos de segurança pública (art. 144 da CRFB). Embora seja possível verificar a coincidência de objetivos finais semelhantes com algumas agências, o que ocorre, por exemplo, na repressão de ilícitos e proteção ambiental, os instrumentos legais e prerrogativas de cada instituição são distintos. A MB atua com foco na proteção do tráfego marítimo, segurança da navegação e a prevenção da poluição hídrica, enquanto as outras agências focam as suas atividades em suas respectivas esferas de atuação: investigação criminal (polícia federal), fiscalização ambiental (IBAMA) e controle aduaneiro (Receita Federal).

4 - Na sua visão, os instrumentos legais hoje em vigor (acordos, portarias, decretos) permitem ao COMPAAz atuar com tranquilidade ao lado de outras instituições? Há algum ponto que poderia ser aperfeiçoado para dar mais segurança às ações conjuntas?

R: Os instrumentos legais hoje em vigor constituem uma base jurídica adequada para que a MB atue em conjunto com outras instituições. A CRFB, a Lei Complementar nº 97/99 e a Portaria nº 37/2022 do CM estabelecem o arcabouço jurídico necessário à atuação segura.

Em virtude da complexidade do ambiente marítimo e da extensa área de atuação da MB é essencial que as ações ocorram de forma colaborativa. Neste sentido, os acordos de cooperação e outros instrumentos similares são mecanismos frequentemente utilizados e constituem ferramentas essenciais para o alcance de resultados eficazes. Uma oportunidade de melhoria para que a atuação conjunta ocorra de forma segura seriam as realizações regulares de treinamentos e exercícios simulados conjuntos entre, por exemplo, o COMPAAz e outras agência, focando em cenários de crescente complexidade (como grandes desastres ambientais ou operações de repressão a ilícitos no mar) de forma a aprimorar a interoperabilidade e a compreensão mútua das capacidades e limitações de cada uma das agências.

5 - Na sua percepção, existe apoio político e estratégico suficiente para o fortalecimento do COMPAAz como centro articulador?

R: O COMPAAz foi criado há pouco mais de três anos e, por conta disso, ainda existe bastante desconhecimento sobre sua estrutura e atuação dentro e fora da MB. Consequentemente, tal desconhecimento acaba afetando, de certa maneira, no apoio político e estratégico percebido. Como estratégia para mitigar tal desconhecimento, a seção de relações institucionais, sob orientação do Comandante do COMPAAz, está elaborando um mapa de relacionamento, de forma a priorizar o contato e a interação com organizações, agências e empresas de interesse, nacionais e internacionais, principalmente da comunidade marítima. Isso se dá, também, por intermédio de visitas de comitivas do COMPAAz a esses entes, bem como visitas deles às instalações do COMPAAz.

Dentro da MB também existe tal desconhecimento, o que vem sendo mitigado no próprio dia a dia, com a participação do COMPAAz no planejamento e execução das operações navais, aeronavais e de fuzileiros navais, principalmente nas que se referem ao CAPN de SegMar. Adicionalmente, a visita ao COMPAAz tem sido incluída no currículo de diversos cursos expeditos e de carreira, fazendo com que as tarefas e a atuação do COMPAAz sejam mais bem difundidas entre o público interno, provocando, consequentemente, maior conhecimento e apoio.

6 - Quais formas de articulação com outras instituições estão estruturadas hoje no COMPAAz? Existem canais formais, reuniões, pontos de contato regulares? Quais agências ela se articula?

R: A articulação com outras instituições é norteada pelo mapa de relacionamento, sendo estabelecidos pontos formais de contato nos órgãos de interesse e intensificando tal relacionamento por intermédio de visitas, videoconferências, contatos telefônicos e por e-mail. Apesar de os pontos de contato serem estabelecidos formalmente em documentos, alguns estão desatualizados. Uma vez efetuadas as tratativas iniciais, procura-se estabelecer um canal técnico, com o setor da OM que tratará de assuntos específicos para viabilizar a colaboração e executar as operações interagências. Entretanto, mantêm-se um PoC único com as agências parceiras. Há, ainda, entre o COMPAAz e instituições de interesse, acordos de cooperação técnica e memorandos de entendimento que formalizam e orientam tal cooperação.

7 - Há iniciativas ou experiências anteriores que envolvam a presença mais próxima de representantes de outras agências no COMPAAz (inclusive de forma temporária)? Como o senhor(a) avalia essa possibilidade?

R: A presença física de agentes de outras instituições no COMPAAz não tem ocorrido ultimamente, porém, de acordo com a operação em curso, o contato com elas passa a ser diário e constante. A presença física de representantes de agências parceiras é vista com bons olhos, uma vez que esses representantes dedicados ao COMPAAz facilitariam sobremaneira a coordenação e a interoperabilidade entre a MB e tais agências. Dessa forma, o COMPAAz poderá atuar como Centro Integrado voltado para as operações nos diversos campos de atuação do Poder Naval, principalmente no que tange à Segurança Marítima.

8 - Em situações que envolvem outras instituições, como costuma ocorrer a condução das decisões no COMPAAz? Há alguma forma de compartilhamento de responsabilidades ou papéis com os demais envolvidos?

R: As decisões são conduzidas com base na competência legal de cada órgão. As responsabilidades são compartilhadas conforme as atribuições institucionais, respeitando a autoridade de cada entidade envolvida nas ações.

9 - Muitas instituições utilizam protocolos (conjuntos de regras e procedimentos) previamente acordados entre as instituições para orientar a atuação conjunta? Existem documentos ou práticas nesse sentido no COMPAAz?

R: Não há protocolos formais consolidados, mas existem práticas operacionais, desenvolvidas com base na experiência acumulada em operações interagências.

10 - Como o senhor(a) avalia o equilíbrio entre controle hierárquico e flexibilidade nas operações interagências? Há espaço para adaptar a condução das operações interagências de acordo com as características das instituições parceiras?

R: Inicialmente, releva salientar que uma das principais características do espaço Interagências é a existência de um Comando Militar designado, sem que haja assunção de controle operacional sobre as agências participantes da operação, mas sim a coordenação das tarefas. Dessa forma, para a condução das operações, deve-se explorar a diversidade de expertises das agências. Ademais, há que se considerar que, enquanto a redução de alguma liberdade de ação organizacional é muitas vezes necessária para se atingir a plena cooperação, o zelo pelo consenso não deve comprometer a autoridade, os papéis ou as competências essenciais.

11 - Na sua experiência, como tem sido a receptividade entre os profissionais do COMPAAz e das demais instituições nas atividades conjuntas? Há exemplos positivos?

R: Apesar das diferenças nas culturas organizacionais entre as Forças Armadas e as demais instituições, a receptividade tem sido positiva. Um exemplo é o compartilhamento rotineiro de informações de inteligência marítima entre o COMPAAz e a Polícia Federal.

12 - O modelo organizacional do COMPAAz permite espaço para participação das demais instituições nas decisões operacionais? Há mecanismos que incentivam essa aproximação?

R: Atualmente, não há NEO específicos para servidores extra-MB. Quaisquer demandas ocorrem de forma AD HOC, por meio de acionamento dos PoC formalmente designados, os quais podem ser recebidos fisicamente no COMPAAz ou quando do estabelecimento de um gabinete de crise. Os mecanismos que incentivam a esta aproximação são a portaria 19/2020 do ComOpNav e as designações formais de PoC.

13 - Como é percebido o compartilhamento de informações e conhecimento entre os diferentes órgãos? Há compartilhamento? Existe confiança mútua para tal?

R: Há compartilhamento de informações, especialmente com a Polícia Federal. A confiança cresce conforme aumentam as interações com o Ponto de Contato daquela instituição. Contudo, é de suma importância a manutenção da troca,

independente das relações interpessoais, a fim de se manter a perenidade do compartilhamento de informações.

14 - alguma diferença perceptível entre os modos de trabalho das instituições parceiras e o do COMPAAz que mereça atenção para melhorar a articulação?

R: Sim. Cada instituição possui diferentes culturas, organizações e procedimentos. Essas diferenças não comprometem a articulação, mas requerem ajustes nos procedimentos e na comunicação para garantir alinhamento entre as partes.

15 - Quais estratégias têm sido eficazes para engajar outras instituições no trabalho conjunto com o COMPAAz?

R: Na busca por retomar e intensificar relacionamentos com agências adquiridos desde a época do CISMAR, a estratégia mais eficaz tem sido o relacionamento interpessoal de alto nível, normalmente materializado por visitas e encontros entre o Comandante do COMPAAz e diretores de agências parceiras, orientados pelo mapa de relacionamento e viabilizados pela Seção de Relações Institucionais. Dessa maneira, são abertas as portas para a intensificação do relacionamento, estabelecidos os canais técnicos e identificadas oportunidades de cooperação. Além disso, experiências pretéritas do CISMAR de realização de encontro entre todas as agências parceiras se mostraram eficientes no reforço do engajamento.

16 - Como o senhor(a) avalia a interação entre os sistemas utilizados pelo COMPAAz e pelas demais instituições parceiras? Há compatibilidade e integração satisfatória ou pontos que poderiam evoluir?

R: A interação entre os sistemas utilizados pelo COMPAAz e pelas instituições parceiras encontram-se em constante desenvolvimento, especialmente no que se refere à troca de informações e à coordenação de ações operacionais.

Embora haja um nível de compatibilidade entre as plataformas utilizadas, a integração total ainda enfrenta alguns desafios, como atrasos no compartilhamento de informações e dificuldades para se obter uma visão mais abrangente das operações. A falta de protocolos unificados e de padrões tecnológicos comuns pode limitar a interoperabilidade entre os sistemas.

Ainda assim, é importante reconhecer os avanços já alcançados na cooperação entre as instituições. Para fortalecer ainda mais essas integrações, é recomendável seguir com o desenvolvimento de interfaces padronizadas (APIs), no

uso de bases de dados interoperáveis e na realização de treinamentos conjuntos, que favoreçam o alinhamento técnico e operacional.

17 - Há plataforma (ou sistemas) que apoiam o compartilhamento de dados e inteligência entre o COMPAAz e outras instituições?

R: Sim, há sistemas que apoiam o compartilhamento de dados e inteligência entre o COMPAAz e outras instituições, embora seu emprego possa variar conforme a estrutura e os protocolos adotados pela instituição envolvida.

18 - O uso do SisGAAz tem facilitado o trabalho interagências? Quais limitações ainda existem?

R: O SisGAAz tem desempenhado um papel essencial no fortalecimento da atuação interagências, e o COMPAAz é parte integrante desse sistema, contribuindo ativamente para a vigilância, controle e proteção da extensa área marítima brasileira. Apesar dos avanços, ainda existem dificuldades na interoperabilidade com sistemas legados de algumas instituições civis ou estaduais, exigindo desenvolvimento de interfaces específicas. O compartilhamento de dados sensíveis nem sempre é pleno, devido a diferentes níveis de credenciamento e classificação da informação entre as instituições.

19 - Há capacitação tecnológica específica para os profissionais das agências parceiras para o uso dos sistemas/plataforma?

R: Atualmente, não há uma capacitação tecnológica específica e estruturada voltada aos profissionais das agências parceiras no que diz respeito ao domínio técnico aprofundado dos sistemas integrados ao SisGAAz. No entanto, existem treinamentos operacionais voltados ao uso prático dos sistemas e plataformas, especialmente nas atividades coordenadas pelo COMPAAz em contexto interagências.

20 - Quais ferramentas ou tecnologias costumam apoiar a coordenação entre o COMPAAz e outras instituições durante ações conjuntas? Há espaço para ampliar esse uso?

R: Durante ações conjuntas, a coordenação entre o COMPAAz e outras instituições é apoiada por um conjunto de ferramentas e tecnologias de comando,

controle, comunicação e informação, que viabilizam a atuação integrada em tempo real. Entre as principais, destacam-se:

- Sistemas de Comando e Controle (C2) - Plataformas que integram dados operacionais, posicionamento de meios, imagens e mensagens táticas. Permitem que todas as instituições envolvidas tenham acesso à mesma “visão operacional”;
- Sistemas de Comunicação Segura - O uso de rádios criptografados, redes fechadas e plataformas digitais seguras (como redes militares ou canais dedicados interinstitucionais) garante a troca de informações sensíveis com confiabilidade;
- Sistemas de Monitoramento e Sensoriamento - Ferramentas como o SisGAAz, dados AIS (Sistema de Identificação Automática), imagens de satélite e radares costeiros alimentam a consciência situacional compartilhada; e
- Salas de Situação Integradas - Ambientes físicos ou virtuais que reúnem representantes das instituições envolvidas para coordenação em tempo real, facilitando decisões rápidas e consensuais.

Vale ressaltar que as agências parceiras não necessariamente possuem acesso a essas ferramentas, as quais são utilizadas pelo COMPAAz por ocasião de todas as operações, inclusive as conjuntas.

Sim, há espaço para ampliar e otimizar o uso dessas tecnologias, especialmente em três aspectos:

- Interoperabilidade entre sistemas de diferentes instituições, por meio de protocolos padronizados e interfaces integradoras (APIs);
- Expansão do uso de plataformas colaborativas em tempo real, como painéis situacionais digitais e softwares de missão compartilhada; e
- Capacitação técnica e doutrinária conjunta, para padronizar o uso das ferramentas e promover uma cultura de interoperabilidade entre os órgãos parceiros.

21 - Na sua visão, como tem evoluído a relação de confiança e o entrosamento entre os profissionais das diversas instituições que atuam com o COMPAAz?

R: A confiança é fruto da constância, da postura e do tempo envolvidos no relacionamento. Nesse processo de retomada, na medida em que as agências parceiras passam a perceber a postura séria e proativa do COMPAAz, e os contatos e as operações se tornam constantes, o tempo ajuda a construir tal relação de confiança. A boa imagem da MB e o legado deixado pelo CISMAR ajudam a abrir portas e incutem uma confiança inicial na retomada desses relacionamentos.

Já o entrosamento depende da realização de operações interagências e do contato constante entre os lados, na busca do aperfeiçoamento da

interoperabilidade, seja em termos de procedimentos, equipamentos ou arcabouço normativo.

22 - Há comunicação fluida e transparente entre os atores envolvidos nas ações conjuntas?

R: De modo geral, sim. No entanto, a fluidez pode variar conforme o grau de familiaridade entre as instituições e a complexidade da operação, sendo essencial o fortalecimento contínuo da coordenação interagências, em que pese o contato atual do COMPAAz seja restrito a algumas agências.

23 - Quais mecanismos são utilizados para a construção de confiança e engajamento (treinamentos conjuntos, reuniões, cursos, protocolos de conduta)?

R: O engajamento é estabelecido, inicialmente, a partir de reuniões entre as instituições, especialmente com o intuito de compreender as capacidades de cada órgão. Conforme mencionado anteriormente, a confiança é desenvolvida progressivamente com base na experiência acumulada em operações interagências. Ademais, contribui para este fortalecimento do engajamento, a participação de representantes das demais agências como instrutores no Estágio Básico de Segurança Marítima.

24 - Na sua experiência, como o senhor(a) percebe o clima relacional entre os profissionais do COMPAAz e das demais instituições durante atividades conjuntas? Há sinais de diálogo aberto e ambiente cooperativo?

R: Sim. O ambiente entre os profissionais é, em geral, cooperativo e respeitoso. Há abertura para o diálogo, troca de informações e busca por soluções integradas, mesmo diante de diferenças institucionais. A convivência operacional tende a fortalecer a confiança mútua e a melhorar a articulação entre os participantes.

25 - Existem espaços regulares de socialização e construção de vínculos entre os participantes?

R: Não existem espaços físicos para tal. Isso seria possível ao se trazer agentes desses órgãos para ocupar posições no COMPAAz. Tal atitude contribuiria na construção de tais vínculos e no crescimento do relacionamento interpessoal.

26 - Na sua percepção, quais são os principais obstáculos atuais ao funcionamento efetivo do COMPAAz como centro interagências?

R: A competição, seja por tempo e por prioridade, que os assuntos atinentes a atividades administrativas, mormente oriundas da Subchefia de Operações, acaba por afetar o emprego dos meios, principalmente nas operações interagências, que requerem considerável coordenação, planejamento e, muitas das vezes, tempestividade nas ações. Por conta disso, o COMPAAz, atualmente, passa por um estudo de reestruturação interna, o qual analisa desde os seus processos, suas tarefas e sua força de trabalho, visando a propor uma nova organização interna que priorize o emprego dos meios e as operações.

Aliado a tal reestruturação, existe uma iniciativa para ampliar as fontes de dados do SisGAAz, bem como aprimorar o processo de tratamento desses dados e depuração das informações, principalmente dentro da inteligência marítima, de forma a melhorar o auxílio à decisão e a efetividade das operações.

As instalações físicas do COMPAAz requerem ampliação e adaptação, de forma a integrar os nossos centros de operação em um único ambiente, potencializando o trabalho do Centro de Operações Marítimas (advindo da doutrina MOC, no idioma inglês), bem como fornecendo ambiente integrado entre as seções do Estado-Maior e melhor estrutura para a comunicação transversal, principalmente durante o enfrentamento de crises.

Adicionalmente, é necessário aprimorar a estrutura de Comando e Controle na qual o COMPAAz está envolvido, de forma a tornar clara sua atuação e seu nível decisório, no que tange ao seu relacionamento com o ComOpNav e, principalmente, com os Comandos subordinados a ele, como os ComDN, o ComemCh e o ComFFE. Por fim, a intensificação do relacionamento interagências, conforme citado anteriormente, acaba por ser também um obstáculo ao funcionamento efetivo do COMPAAz.

27 - Que tipo de mudança (estrutural, normativa, tecnológica ou cultural) o senhor(a) acredita ser necessário e mais urgente?

R: Conforme citado na pergunta anterior, a mudança estrutural do COMPAAz, seja na questão organizacional, seja no aspecto de C2, ou ainda na questão de instalações físicas, é a mais premente para potencializar a atuação do COMPAAz.

28 - Existe algum exemplo de operação bem-sucedida conduzida pelo COMPAAz em articulação com outras agências?

R: Sim, várias. Como, por exemplo, uma operação efetuada pela PF com a colaboração da MB foi bem-sucedida e resultou na apreensão de 200 mil maços de cigarros em um barco pesqueiro entre os estados do Amapá e do Pará. A abordagem contou com membros da DRE e do GEPOM, bem como do Navio Patrulha Guarujá.

29 - O que poderia ser feito para fortalecer o relacionamento interagências no COMPAAz?

R: A continuidade da retomada e da intensificação do relacionamento institucional com as agências parceiras, mantendo sempre o mapa de relacionamento atualizado, aliada ao constante contato no canal técnico, certamente fortalecerão tal relacionamento, gerando maior sinergia, confiança e interoperabilidade entre as partes.

Ademais, o estabelecimento de um único PoC do COMPAAz, independente do canal aberto com outros setores da OM, para a manutenção do contínuo engajamento e recebimento de demandas não específicas das demais instituições.

30 - Ao se planejar/supervisionar uma operação (por exemplo PATNAV) há presença de outras agências?

R: As PATNAV são planejadas pelos ComDN, ficando a cargo daqueles Comandos a requisição da presença de representantes das demais agências, na qualidade de Centros Regionais de Segurança Marítima.