

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

TALITA ANUNCIÇÃO DA SILVA GOMES

A COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA COMO FORMA DE APRIMORAMENTO DA  
SEGURANÇA MARÍTIMA NA AMAZÔNIA SUL: O CASO DO COMPAAZ

Rio de Janeiro

2023

## **A COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA COMO FORMA DE APRIMORAMENTO DA SEGURANÇA MARÍTIMA NA AMAZÔNIA SUL: O CASO DO COMPAAZ**

### **1. INTRODUÇÃO**

A cooperação interagências é um campo sujeito a uma série de desafios, especialmente quando se trata do intercâmbio de conhecimentos em Inteligência, haja vista o alto nível de sensibilidade e secretismo inerente à atividade.

Apesar de o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) ter sido criado com a finalidade de promover a cooperação entre as instituições nacionais na matéria, diversos fatores contribuem para dificultar a coordenação dos órgãos no processo de intercâmbio de dados e informações, tais como desconfiâncias mútuas, concorrência institucional e diferenças de cultura organizacional, sobretudo entre órgãos civis e militares.

Entre os temas de interesse da Inteligência de Estado — principal instrumento à disposição do Presidente da República para auxiliar o processo decisório nacional — encontra-se a segurança marítima, considerando que as atribuições da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão central do SISBIN, abarcam o acompanhamento e análise de ilícitos que colocam em risco o entorno estratégico brasileiro.

Nessa ampla gama de ilícitos, estão a interferência externa, o terrorismo e o crime organizado, especialmente na vertente transnacional, o que reforça a necessidade de cooperação entre as instituições e órgãos brasileiros envolvidos no tema.

Verifica-se que, enquanto os atores perpetradores dos ilícitos costumam agir em rede, de modo coordenado, os agentes governamentais envolvidos no combate a esses crimes tendem a atuar de forma fragmentada e descoordenada.

A questão que se impõe é como superar esses desafios e trabalhar efetivamente no desenvolvimento da Atividade de Inteligência (AI), de modo a cumprir o seu fim, qual seja o de antecipação de ameaças e oportunidades em defesa do país e da sociedade brasileira. Como compatibilizar a Inteligência de Estado com aquela que é produzida de forma mais específica nos órgãos e instituições que trabalham diretamente com os temas de interesse, a exemplo da segurança marítima?

Considerando a convergência do rol de ameaças constantes do Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) e na Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), bem como a consonância entre as atribuições da ABIN com a missão da Marinha do Brasil, este ensaio advoga o aprofundamento da cooperação interagências em Inteligência marítima, ao focar no aperfeiçoamento do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz), na medida em que sua configuração se aproxima do modelo bem-sucedido da *Joint Interagency Task Force – South (JIATF-S)*, ou Força-Tarefa Conjunta Interagências - Sul.

Nesse sentido, pretende-se analisar os desafios impostos à cooperação interagências no tema da segurança marítima e propor um arranjo institucional <sup>1</sup>baseado em atuação em rede e em uma governança colaborativa, orientado para a atividade conjunta de produção de Inteligência, que permita a antecipação de ameaças e resolução de problemas em um ambiente em constante transformação.

## **2. INTELIGÊNCIA, SEGURANÇA MARÍTIMA E OS DESAFIOS DE COOPERAÇÃO NO BRASIL**

### **2.1. Inteligência e Segurança Marítima no Brasil**

O Brasil posiciona-se em um ambiente interno e externo multifacetado, caracterizado por uma série de transformações e incertezas. No que tange ao entorno estratégico do país, o Atlântico Sul apresenta elevado interesse estratégico e socioeconômico em virtude da existência de vasta gama de recursos naturais e biodiversidade, indispensáveis ao desenvolvimento nacional.

Diante da relevância socioeconômica do Atlântico Sul — com destaque para a grande área marítima sob jurisdição nacional, denominada Amazônia Azul —, a fronteira marítima brasileira está sujeita a ameaças de variadas ordens, como interferências externas, espionagem, sabotagem e ilícitos transnacionais, perpetradas por agentes nacionais e atores não estatais.

As ameaças ao ambiente marítimo nacional estruturam-se por meio de uma rede de ilícitos transnacionais, o que demanda ampla, firme e oportuna ação do Estado para a

---

<sup>1</sup> A utilização do termo arranjo institucional remete à área de Políticas Públicas e diz respeito a um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma como os atores e interesses se coordenam na implementação de determinada política (GOMIDE; PIRES, 2014).

salvaguarda do interesse nacional. A MB, como Autoridade Marítima brasileira, tem a missão de empregar o Poder Naval para a Defesa da Pátria, o que inclui a manutenção da segurança marítima nacional sob a modalidade *security*.

Concomitantemente a uma eficaz resposta estatal, é necessário um exercício de antecipação de tais ameaças, que contempla o binômio Inteligência-cooperação, unindo diversas instâncias estatais em uma atuação coordenada e colaborativa.

No Brasil, a AI é desempenhada pela ABIN, órgão criado em 1999, com a função de salvaguardar os interesses e a segurança do Estado e da sociedade brasileira. A AI tem o objetivo de obter, analisar e disseminar conhecimentos sobre fatos e situações que impactem o processo decisório nacional e a ação governamental do país antes que eles efetivamente aconteçam.

A Agência constitui o órgão central do SISBIN, que é composto por instituições civis e militares, que agregam informações e produzem conhecimentos de Inteligência em uma multiplicidade de temas, com o intuito de contribuir para o processo decisório do Presidente da República.

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

Enquanto a Inteligência é a razão da ser da ABIN, outros órgãos e instituições desempenham a atividade de forma subsidiária, com foco em temas que promovam o melhor desempenho das funções atribuídas a cada um deles. Essa descentralização relativa da AI gera uma complementariedade de responsabilidades, permitindo a construção de sistemas internos de Inteligência, paralelamente ao SISBIN, que são intimamente vinculados às áreas de atuação daquelas organizações.

No que tange à Inteligência marítima, a MB possui um sistema interno próprio. O Sistema de Inteligência da Marinha (SIMAR) congrega as agências da MB, com a coordenação do Centro de Inteligência da Marinha (CIM), que possui, entre suas funções, a tarefa de conectar o SISBIN e o SIMAR.

Similarmente ao que ocorre no SISBIN, o objetivo do SIMAR é subsidiar a alta hierarquia da MB com conhecimentos de Inteligência afetos à defesa e proteção das AJB, com o objetivo de assessorar o processo de tomada de decisão da Autoridade Marítima.

## **2.2. Desafios à cooperação em Inteligência e a busca por um modelo aplicável à segurança marítima**

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

A fragmentação no fluxo de informações e conhecimentos de Inteligência é um desafio a ser superado no processo de cooperação interagências. A realidade evidencia que as instituições possuem resistências em compartilhar dados e informações, o que tende a reduzir o nível da cooperação em Inteligência. Vários fatores contribuem para esse cenário, como desconfianças mútuas, concorrência institucional, desejo por protagonismo no processo decisório nacional e diferenças de cultura organizacional.

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

Verifica-se também, com frequência, a priorização dos laços pessoais em detrimento da cooperação interagências. No Brasil, o intercâmbio de informações e conhecimentos, na prática, ocorre mais em nível interpessoal do que propriamente institucional. Quando ocorrem mudanças no efetivo das organizações, a dinâmica da comunicação entre os órgãos tende a enfraquecer-se, reforçando o problema da fragmentação das informações.

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

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

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

Trazendo esses questionamentos para o contexto da segurança marítima, sinaliza-se para a necessidade de criação de ambiente seguro, com um conjunto de regras claras que coordene a atuação coletiva e que proporcione a compatibilização entre os interesses de cada instituição e os objetivos da cooperação, que é a proteção da Amazônia Azul.

Nessa estrutura, o compartilhamento de informações e conhecimentos ensejaria a antecipação de ameaças e oportunidades, com o intuito de fornecer respostas rápidas a um ambiente complexo e dinâmico. Esse arranjo institucional, qualificado sob a lógica de governança colaborativa<sup>2</sup>, seria baseado em uma atuação em rede, orientada para a atividade conjunta de produção em Inteligência marítima.

Partindo dessa perspectiva, a experiência da JIATF-S, o caso mundial mais emblemático de cooperação interagências, pode servir como modelo de inspiração para o Brasil, no sentido de aprimorar o relacionamento interinstitucional em segurança marítima, especialmente quando se trata de intercâmbio em Inteligência.

A JIATF-S foi criada para contribuir para a prevenção e repressão ao tráfico transnacional de drogas no continente americano, fortalecendo a interoperabilidade entre os países participantes, entre eles o Brasil, que envia periodicamente oficial de ligação para integrar a

---

<sup>2</sup> Governança diz respeito a conjunto de regras que orientam a tomada de decisão, determinando quais informações devem ser compartilhadas, como os custos são distribuídos e como as ações serão coordenadas. A governança colaborativa ocorre por meio de parcerias bilaterais e multilaterais, orientada pelo consenso e para a produção conjunta de resultados e soluções.

iniciativa. A prioridade da Força-Tarefa reside no intercâmbio e integração de dados, informação e conhecimentos de Inteligência.

Os três elementos básicos para o funcionamento do JIATF-South são a existência de propósito comum, poder de agência e apoio organizacional de instâncias superiores. Enquanto um forte senso de propósito unifica e fornece a direção a ser seguida, o poder de agência diz respeito à autoridade conferida aos órgãos envolvidos na iniciativa e aos recursos necessários para completar a missão. Por fim, o apoio organizacional de ente hierárquico superior é fator essencial para dotar as equipes da capacidade necessária para responder aos desafios que se apresentam.

A iniciativa brasileira que mais se aproxima do modelo do JIATF-S é o COMPAAz, o qual pode converter-se em novo paradigma de cooperação em Inteligência marítima. O COMPAAz originou-se do aprimoramento da estrutura do Comando de Operações Navais (ComOpNav), mediante a fusão entre a Subchefia de Operações e o Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR), iniciativa anterior que adotava o modelo de *fusion centers*, ou centros de fusão.

### **2.3. COMPAAz: o embrião de um novo paradigma de cooperação interagências em segurança marítima**

O COMPAAz foi criado em dezembro de 2021, no âmbito da MB. O Centro vincula-se ao ComOpNav, órgão responsável pelas operações de Guerra Naval para a Defesa da Pátria e pelo aprimoramento da capacidade de comunicação por satélite e da produção de conhecimentos operacionais na área de fontes de sinais.

A efetivação do COMPAAz norteia-se pelo conceito de *Maritime Operation Center*, ou Centro de Operações Marítimas, que objetiva contrapor-se a um ambiente operacional multifacetado e dinâmico, que exige abordagem padronizada no âmbito das operações militares.

O COMPAAz segue o modelo organizacional que se observa na Marinha norte-americana e em outras iniciativas semelhantes, como o *Maritime Analysis and Operation Centre - Narcotics* (MAOC-N), ou Centro de Análise e Operações Marítimas - Narcóticos, sediado em Portugal.

O órgão nasce sob o signo da cooperação interagências, com base no modelo Comando e Controle (C2), que pressupõe o estabelecimento de complexos dotados de infraestrutura e soluções de Tecnologia da Informação, capazes de integrar as operações das diversas instituições e órgãos governamentais, reunidos sob a mesma estrutura física.

As funções do COMPAAz são basicamente: a) supervisionar o preparo e emprego do Poder Naval na segurança marítima; b) desenvolver a segurança marítima, inclusive a Inteligência Marítima estática e dinâmica; c) desenvolver a Consciência Situacional Marítima (CSM); e d) coordenar os esforços interagências em nível federal e internacional.

Com o intuito de fomentar a CSM, que representa a compreensão do que ocorre no ambiente marítimo e os impactos que geram na defesa e na segurança do entorno estratégico, o COMPAAz reúne uma gama de sistemas existentes na estrutura da MB e aqueles pertencentes a governos estrangeiros e a outras instituições brasileiras, como, por exemplo, a Polícia Federal. Entre esses sistemas, destaca-se o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), cuja finalidade é monitorar e proteger as AJB.

Tendo em vista o propósito da criação do COMPAAz e as funções atribuídas ao Comando, considera-se que o órgão apresenta o potencial de iniciar novo paradigma de cooperação interagências no Brasil, sobretudo no que se refere ao intercâmbio em Inteligência, no tema da segurança marítima, na vertente *security*.

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

À medida que o COMPAAz for adquirindo maturidade institucional, espera-se que essa ação coordenada se aprofunde em uma atuação em rede que possibilite a união de abordagens próprias de cada órgão participante, conforme a natureza de cada um, na produção de soluções conjuntas eficazes.

Em um contexto caracterizado por novas ameaças crescentes, um país não pode prescindir de uma Inteligência forte e integrada a serviço do interesse nacional. No caso da segurança marítima, o exercício de antecipação, fornecido pela Inteligência, conjugado com

a mobilidade e presença do Poder Naval brasileiro — que não prescinde da colaboração com outros órgãos que possuem competências convergentes na proteção da Amazônia Azul —, tem o potencial de aprimorar a proteção das AJB.

A Inteligência de Estado, com seu viés estratégico, pode contribuir para a segurança marítima por meio de análises preditivas, com base na coleta de dados e no emprego da ciência de dados, como, por exemplo, o aprendizado de máquina (*machine learning*)<sup>3</sup>, que ensejem a construção de *insights* e o apontamento de tendências na matéria.

Acredita-se que o COMPAAz tenha condições de estabelecer esse elo entre a Inteligência de Estado e a Inteligência marítima, agregando de modo mais efetivo as frentes estratégica e operacional em direção a um propósito comum, que é a proteção da Amazônia Azul.

Na busca por uma governança colaborativa em Inteligência marítima no Brasil, é necessária a padronização dos critérios da atuação conjunta, realizada por cada agente participativo, que vá além de uma abordagem protocolar, a exemplo do que se observa nos Acordos de Cooperação Técnica, que normalmente regem as cooperações interagências.

Nesse sentido, é primordial o estabelecimento de medidas que reduzam os conflitos de interesse de cada instituição, garantindo que os envolvidos estejam alinhados em um único objetivo. Esse seria o início do desenvolvimento de um propósito comum, que constitui um dos pilares que sustenta a atuação do JIATF-S e que pode vir a ser aplicado ao COMPAAz.

Ainda na perspectiva de um propósito comum, a implementação de pontos focais no COMPAAz, à semelhança do que ocorre no JIATF-S, poderia facilitar a integração entre culturas organizacionais distintas, especialmente no que diz respeito à compatibilização de valores e costumes militares e civis.

Nessa trajetória de aprendizado, o exemplo do JIATF-S demonstra que o apoio de instâncias superiores para o êxito da iniciativa é essencial. No caso do COMPAAz, a iniciativa originou-se no seio da MB, que, como Autoridade Marítima, dotada de legitimidade para o emprego do Poder Naval, atua naturalmente como líder situacional do tema da segurança marítima no Brasil, conferindo as condições necessárias que o órgão precisa para operar e se desenvolver em âmbito nacional.

---

<sup>3</sup> Método automatizado de construção de modelos analíticos.

### 3. CONCLUSÃO

A segurança marítima no Brasil é um assunto complexo, diante da própria natureza do entorno estratégico — vasto e com imensa relevância estratégica — e dos desafios inerentes à manutenção e proteção da Amazônia Azul.

A multiplicidade das ameaças ao entorno estratégico e a forma como elas se estruturam (por meio de redes) exigem soluções conjuntas, que contemplem a coordenação entre diferentes atores governamentais. A produção de conhecimentos relevantes e oportunos em Inteligência, no tema da segurança marítima, é umas das condições para o sucesso do enfrentamento a essas ameaças, servindo ao aprimoramento da vertente operacional, que reside, prioritariamente, na atuação da MB no emprego coercitivo do Poder Naval.

O COMPAAZ tem o potencial de ser o primeiro passo para congrega Inteligência de Estado à Inteligência marítima em mesmo ambiente de cooperação e aprendizado, haja vista que se ocupam dos mesmos temas, embora com enfoques diferentes. A integração dos objetivos de cada instituição em um único propósito, sob a égide do COMPAAz, tenderia a reunir as análises sobre o entorno estratégico brasileiro sob o mesmo arcabouço, unindo estratégia e interoperabilidade.

A teoria esbarra na prática, que é dificuldade de fazer os órgãos cooperarem, especialmente quando se trata de Inteligência. A tentativa de resolver essa questão demanda o estabelecimento de um sistema de incentivos, que envolva, necessariamente, a construção de uma cultura e propósito comum, viabilizando o aprofundamento das relações entre as instituições brasileiras envolvidas na temática segurança marítima, o que apenas um ambiente interagências pode fornecer.

O caso do JIAFT-S fornece um norte dos elementos básicos indispensáveis à consecução de uma verdadeira cooperação interagências. Os elementos propósito comum, poder de agência e apoio organizacional de ente hierárquico superior (nesse caso, a MB em conjunto com os órgãos e instituições participantes) evidenciam o mínimo imprescindível para o mecanismo funcionar.

Estudar de forma mais acurada outras experiências e modelos de sucesso de cooperação interagências permitirá o aprimoramento das estruturas brasileiras, criando um processo de

aprendizagem, sujeito a avanços e recuos, porém com um só objetivo em mente: a defesa e segurança dos mares.

Nesse perspectiva, sugere-se o encaminhamento das análises contidas nesse ensaio ao – Comando de Operações Navais (ComOpNav) e ao Centro de Inteligência da Marinha (CIM).

#### **4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARBOSA, J.B.; CALIXTO, L. *Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz)*. Slide.

GARCIA, R.R.G. *As Relações Internacionais do século XXI: A cooperação internacional no combate ao narcotráfico por via marítima no Cone Sul e os desafios ao Poder Naval brasileiro*. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020.

MARINHA DO BRASIL. *Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)*. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2020.

MUNSING, E.; LAMB, C.J. *Joint Interagency Task Force-South: The Best Known, Least Understood Interagency Success*. Institute for National Strategic Studies, No. 5, Washington, DC: 2011.

PIRES, R.; GOMIDE, A. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014 (Texto para Discussão, n. 1.940).

PIRES, R. *Governança Colaborativa: Planejamento Interagências*. Brasília: Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI), 2022. Slide.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2017.