

PEDRO AUGUSTO BITTENCOURT HEINE FILHO

SEGURANÇA MARÍTIMA:

**contribuições positivas do estudo da evolução deste
conceito para aplicação pelo Brasil no Atlântico Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: Contra-Almirante (Ref) Antonio Ruy de Almeida Silva.

Rio de Janeiro

2019

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

PEDRO AUGUSTO BITTENCOURT HEINE FILHO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

H468c Heine Filho, Pedro Augusto Bittencourt.

Segurança marítima: contribuições positivas do estudo da evolução deste conceito para aplicação pelo Brasil no Atlântico Sul / Capitão de Mar e Guerra Pedro Augusto Bittencourt Heine Filho. - Rio de Janeiro: ESG, 2019.

69 f.: il.

Orientador: Contra-Almirante (Ref) Antonio Ruy de Almeida Silva.

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2019.

1. Atlântico Sul 2. Segurança Marítima 3. Política Marítima Nacional I.
Título.

CDD – 359.03

À minha querida família, pelo apoio incondicional e pela compreensão do tempo dedicado a este Trabalho.

AGRADECIMENTO

A Deus, pela saúde e paz que concedeu à minha família e a mim, permitindo dedicar-me às pesquisas que resultaram neste trabalho.

À minha esposa, Ângela Emília, pela paciência com que me auxiliou nas revisões deste texto, em suas diversas versões. Aos meus filhos, Alexandre Augusto, Arthur José e Maria Rosa, por compreenderem e respeitarem os meus momentos de estudos.

Aos chefes, professores e colegas com quem tive o privilégio de interagir, ao longo de minha vida, por compartilharem comigo experiências e conhecimentos que me fizeram crescer e caminhar na direção de um futuro melhor.

Ao meu cordial orientador, Contra-Almirante Ruy, pelo encaminhamento do raciocínio que norteou as pesquisas e pela credibilidade em mim depositada.

Ao Comandante, Corpo Permanente e demais Oficiais e servidores da Escola Superior de Guerra (ESG), pela dedicação ao trabalho e organização com que conduziram o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia de 2019.

Aos estagiários da Turma “ESG 70 anos – Pátria Amada Brasil”, pela alegria, companheirismo, respeito e estima transmitidos ao longo deste curso.

[...] nosso País continental guarda relação inseparável com os espaços oceânicos e ribeirinhos, tanto por sua origem, como por disporem de imensas riquezas que, seguramente, serão cada vez mais importantes para nossa sobrevivência e prosperidade.

Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Junior, Comandante da Marinha, 2019.

RESUMO

O conceito de segurança marítima assume diferentes acepções, de acordo com o contexto e os atores envolvidos. O objetivo desta monografia é determinar as contribuições positivas para a segurança marítima do Atlântico Sul que podem ser incorporadas pelo Brasil, a partir do estudo da evolução do conceito de segurança marítima, com base na produção acadêmica dos estudiosos deste tema e na experiência internacional expressa nas estratégias de segurança marítima mais recentes, de outros países e organizações internacionais. A metodologia utilizada compreendeu uma pesquisa bibliográfica e documental, tendo sido baseada, fundamentalmente, nos estudos sobre o conceito de segurança marítima e em estratégias de segurança marítima de países e organismos internacionais tomados como referência. O estudo aborda a estrutura de segurança marítima do Brasil e a compara com as estratégias de outros países ou organizações de Estados, à vista da evolução do conceito proposta por autores especialistas no tema. A conclusão indica que há ensinamentos que podem ser observados pelo Brasil, para traçar sua estratégia de segurança marítima para o Atlântico Sul, a nível nacional, complementando ou organizando de forma diferente as ações que já vêm sendo desenvolvidas pela Marinha do Brasil e demais partícipes ligados ao assunto. As ações sugeridas demonstram a necessidade de se investir no arcabouço legal, observando-se as melhores práticas realizadas pelos países apreciados no estudo. Espera-se que tal contribuição possa vir a agregar valor para a Segurança, a Defesa e o Desenvolvimento Nacionais do Brasil.

Palavras-chave: Atlântico Sul. Segurança Marítima. Política Marítima Nacional.

ABSTRACT

The concept of Maritime Security assumes different meanings according to the context and actors involved. The objective of this monograph is to determine the positive contributions to maritime security of the South Atlantic that can be incorporated by Brazil from the study of the evolution of the concept of maritime security, based on the academic production of the scholars of this theme and the international experience expressed in the most recent maritime security strategies from other countries and international organizations. The methodology used comprised a bibliographic and documentary research, having been based, fundamentally, on the studies on the concept of maritime security and on maritime security strategies of countries and international organizations taken as reference. The study addresses the maritime security structure of Brazil and compares it with the strategies of other countries or state organizations, in view of the evolution of the concept proposed by expert authors on the subject. The conclusion indicates that there are lessons that can be observed by Brazil to outline its maritime security strategy for the South Atlantic, at national level, complementing or organizing differently the actions that are already being developed by the Brazilian Navy and others participants linked to the subject. The suggested actions demonstrate the need to invest in the legal framework, observing the best practices performed by the countries studied in the study. It is hoped that such a contribution could add value to Brazilian National Security, Defense and Development.

Keywords: South Atlantic. Maritime Security. National Maritime Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Os atributos do mar e as ameaças à boa ordem	20
FIGURA 2	Matriz de segurança marítima.....	22
FIGURA 3	Dimensões da segurança marítima.....	23
FIGURA 4	Caráter multimissão da U.S. Coast Guard	30
FIGURA 5	Estrutura de governança da segurança marítima do Reino Unido.....	38
FIGURA 6	Interações e responsabilidades dentro do domínio marítimo	39
FIGURA 7	Geografia dos riscos e ameaças marítimos no oceano Atlântico	47
FIGURA 8	Presença de atores extra regionais no Atlântico Sul	51
FIGURA 9	Limites marítimos	52
FIGURA 10	Vertentes de interpretação da Amazônia Azul®	53
FIGURA 11	Perspectivas do <i>Maritime Safety</i> e <i>Maritime Security</i> na Amazônia Azul®.....	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJB	Águas Jurisdicionais Brasileiras
C4ISR	<i>Command, Control, Communications, Computer, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance</i> - Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento
CEDEAC	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CEEAC	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CGG	Comissão do Golfo da Guiné
CISE	<i>Common Information Sharing Environment</i> - Ambiente Comum de Partilha de Informações
CISMAR	Centro Integrado de Segurança Marítima
CLPC	Comissão de Limites da Plataforma Continental
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CSM	Consciência Situacional Marítima
DMN	Doutrina Militar Naval
ED	Estratégia de Defesa
EDA	<i>European Defense Agency</i> - Agência de Defesa Europeia
END	Estratégia Nacional de Defesa
ENSM	Estratégia Nacional de Segurança Marítima
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FCO	<i>Foreign and Commonwealth Office</i> - Ministério das Relações Exteriores e <i>Commonwealth</i>
JIATF	<i>Joint Interagency Task Force</i> - Força Tarefa Conjunta Interinstitucional
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LCM	Linhas de Comunicação Marítimas
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MDA	<i>Maritime Domain Awareness</i> - Consciência do Domínio Marítimo

MRA	<i>Maritime Risk Assessment</i> - Avaliação de Risco Marítimo
MSOG	<i>Maritime Security and Oversight Group</i> - Grupo de Supervisão de Segurança Marítima
MSWG	<i>Ministerial Working Group on Maritime Security</i> - Grupo de Trabalho Ministerial sobre Segurança Marítima
MTS	<i>Marine Transportation System</i> - Sistema de Transporte Marítimo
NCR	<i>Network Centric Warfare</i> - Guerra Centrada em Rede
NMIC	<i>UK National Maritime Information Centre</i> - Centro Nacional de Informações Marítimas do Reino Unido
NMSC	<i>National Maritime Security Committee</i> - Comitê Nacional de Segurança Marítima
NSMS	<i>National Strategy for Maritime Security</i> - Estratégia Nacional de Segurança Marítima
NSRA	<i>National Security Risk Assessment</i> - Avaliação de Riscos de Segurança Nacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OND	Objetivo Nacional de Defesa
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PC	Plataforma Continental
PEM	Plano Estratégico da Marinha
PMN	Política Marítima Nacional
PND	Política Nacional de Defesa
REG	<i>Red Ensign Group</i> - Grupo Bandeira Vermelha
SAR	<i>Search and Rescue</i> - Busca e Salvamento
SisGAAZ	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SOLAS	<i>International Convention for the Safety of Life at Sea</i> - Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar
SOUTHCOM	<i>United States Southern Command</i> - Comando Sul dos EUA
STA	Segurança do Tráfego Aquaviário
UA	União Africana

UE	União Europeia
USCG	<i>United States Coast Guard</i> - Guarda Costeira dos EUA
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA	14
2.1	COMPREENSÃO DA EXPRESSÃO “SEGURANÇA MARÍTIMA” NA LÍNGUA PORTUGUESA	14
2.2	EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA	15
2.3	DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA	19
3	APRECIÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA MARÍTIMA ESTRANGEIRAS	26
3.1	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	26
3.2	REINO UNIDO	34
3.3	UNIÃO EUROPEIA	39
3.4	FRANÇA	44
4	ATUAL ESTRUTURA DE SEGURANÇA MARÍTIMA BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL	49
4.1	O ATLÂNTICO SUL	49
4.2	A AMAZÔNIA AZUL	51
4.3	A SEGURANÇA MARÍTIMA E A CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA	54
4.4	DOCUMENTOS CONDICIONANTES	56
5	CONTRIBUIÇÕES PARA A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA MARÍTIMA BRASILEIRA	60
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

A segurança é um dos objetivos fundamentais do Estado, podendo até mesmo ser considerado o primordial, segundo o Almirante Cajarabille (2013), da Marinha Portuguesa, porque dele depende a consecução de todos os outros objetivos. Vista como um subsistema da segurança nacional, a segurança marítima¹ desponta como um de seus importantes componentes, com características próprias, entre as quais pode-se destacar: o meio físico hostil em que se desenvolve, demandando meios, conhecimentos científicos específicos e experiências adquiridas para nele operar; e a elevada quantidade de atores que devem contribuir para que se alcance essa segurança, exigindo muito esforço e coordenação, o que é facilitado quando se elabora um planejamento estratégico próprio. A busca pelo controle dos espaços marítimos, ou a ação de presença nesses espaços, retorna como problemas: quem deve efetuar esse controle e com que meios?

O oceano Atlântico Sul² é parte do entorno estratégico brasileiro³ e tem incontestável importância econômica e estratégica para o País por abrigar as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)⁴, onde está situada uma imensa gama de recursos vivos e não vivos, e pela magnitude do comércio marítimo de interesse brasileiro que por ele transita. Segundo o Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva, da Marinha do Brasil (MB), essa área marítima representa para o Brasil:

[...] via de transporte essencial para o seu comércio exterior; fonte de riquezas, especialmente na exploração de petróleo; elemento fundamental para a sua defesa; e via para a sua projeção marítima internacional. (SILVA, 2014, p. 202).

¹ Ao longo deste trabalho, foi adotada a expressão “segurança marítima” em lugar de “segurança no mar”, usada por Cajarabille (2013).

² Neste trabalho, o Atlântico Sul, diferente da região marítima geograficamente localizada ao sul do Equador, segue a aceção do Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN (BRASIL, 2016a), que o trata como a área marítima delimitada pelo paralelo 16°N, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores. As Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) estão inseridas nessa área marítima.

³ A Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016b), sem desconsiderar a esfera global, estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica.

⁴ As Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. (BRASIL, 2016a).

A manutenção da segurança marítima no Atlântico Sul é, pois, primordial para o desenvolvimento do País e a sua ausência afeta diretamente a segurança e a defesa regionais, exigindo ações dos setores público e privado e, em face das grandes dimensões envolvidas, a busca de cooperação internacional com outros países e organismos não estatais. Tais ações deveriam estar consubstanciadas em normas atualizadas, iniciando-se com uma política que indicasse os objetivos a serem alcançados e, em seguida, uma estratégia apresentando como alcançar os objetivos propostos. Entretanto, a Política Marítima Nacional, em vigor, é datada de 1994, necessitando ser revisada, e não existe, até o momento, uma Estratégia de Segurança Marítima Nacional, que deveria ser um documento interministerial e intersetorial, de alto nível do Estado.

Apesar disso, o Brasil vem cumprindo suas atividades de segurança marítima, principalmente pautado em ações da Marinha do Brasil (MB) e de outros órgãos governamentais, mas sem grande interação entre eles.

Em face do exposto, este trabalho se propôs a investigar a evolução do termo “segurança marítima”, procurando identificar como ele vem sendo conceituado por estudiosos da Academia, por alguns países selecionados e pela União Europeia (UE), quais ameaças tradicionais e “neotradicionais”⁵ estão sendo observadas no campo marítimo e quais as ações idealizadas para a manutenção da segurança marítima nas respectivas áreas de interesse.

A questão central desta pesquisa é: considerando-se que o conceito de segurança marítima está em constante evolução, quais contribuições positivas podem ser obtidas, para aplicação pelo Brasil no Atlântico Sul, a partir do estudo desse conceito, à luz da produção acadêmica de estudiosos desse tema e da análise de estratégias de segurança marítimas recentes de outros países e da UE?

A fim de atingir-se tal objetivo, foi necessário avançar pelas seguintes etapas, abordadas nos capítulos deste trabalho: conhecer o conceito de segurança marítima e suas interpretações mais recentes; identificar as ações estratégicas estabelecidas por outros países e pela UE para a segurança marítima em suas áreas de interesse; identificar como estão estruturadas as ações estratégicas do Brasil para a segurança

⁵ O Almirante Ruy considera que as ameaças à segurança marítima, tais como a pirataria, tráfico de drogas, pesca ilegal e degradação ambiental, apesar de serem, normalmente, denominadas “novas ameaças”, na verdade não são ‘novas’, pois já estiveram presentes em vários períodos da história, e sugere para elas o uso do termo ameaças “neotradicionais” (SILVA, 2017), considerado mais adequado e que será adotado neste trabalho.

marítima do Atlântico Sul; alinhar as principais contribuições positivas para o Brasil advindas das experiências internacionais e da Academia apreciadas; e, finalmente, alinhar os principais pontos de interesse nas considerações finais.

Para a classificação da pesquisa, tomou-se como base o critério proposto por Vergara (2016), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Quanto aos fins, a pesquisa foi descritiva e explicativa: descritiva, porque visou descrever a evolução do termo “segurança marítima”; e explicativa, porque buscou justificar os motivos pelos quais tal evolução tem provocado mudanças nas estratégias de segurança marítima dos países e organizações de países estudados e porque há contribuições positivas a serem observadas pelo Brasil para aplicação no Atlântico Sul. Quanto aos meios de investigação, a pesquisa foi classificada como bibliográfica e documental: bibliográfica, porque utilizou-se de documentos oficiais do Brasil, de outros países e da UE, disponíveis na rede mundial de computadores (internet), como também de artigos e livros de produção acadêmica de especialistas no estudo do conceito de segurança marítima; e documental, porque foram consultados documentos internos da MB que abrangem o tema da segurança marítima.

No que tange à delimitação do estudo, com relação ao espaço temporal, o trabalho teve foco na análise da evolução do conceito de segurança marítima, principalmente, após o ano de 2001, a partir de quando é possível perceber a intensificação de medidas de segurança marítima em consequência dos ataques de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA). E quanto à abrangência do estudo, foram abordadas as estratégias de segurança marítima dos EUA, do Reino Unido, da França e da UE, de modo a permitir que se determinasse quais as contribuições positivas para aplicação pelo Brasil no Atlântico Sul. Convém explicitar que as ações específicas de segurança marítima para os rios e os lagos do Brasil não fizeram parte deste estudo, por não agregarem conteúdo adicional ao tema estudado.

2 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA

O início deste estudo demanda compreender o significado de algumas palavras-chave, de modo a permitir que sejam avaliadas quais as ações que delas têm sido desencadeadas pelos Estados, com relação aos espaços marítimos. No presente capítulo, serão apresentados elementos que facilitarão assimilar os conteúdos das estratégias de segurança marítima examinadas ao longo deste trabalho.

2.1 COMPREENSÃO DA EXPRESSÃO “SEGURANÇA MARÍTIMA” NA LÍNGUA PORTUGUESA

Antes de aprofundar-se no estudo da expressão “segurança marítima”, é necessário compreender que a língua portuguesa apresenta a palavra ‘segurança’ para abarcar os diferentes conceitos expressos, na língua inglesa, pelas palavras *security* e *safety*, como pode ser constatado no texto da versão oficial brasileira da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982, e internalizada no Brasil em 1995.

Como observa Beirão (2014), a palavra *security* tem uma conotação mais próxima de ‘proteção’, ou seja, a adoção de medidas para defender-se de alguma ameaça, ainda que difusa ou desconhecida; enquanto o termo *safety* - que já foi traduzido para o português como ‘salvaguarda’⁶ - tem uma conotação voltada à ‘prevenção’ e aborda, por exemplo, questões relativas à prevenção de acidentes, procedimentos de segurança, resgate e salvamento.

Segundo Beirão (2014), o Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal, um dos grandes estrategistas navais brasileiros, tentando aproximar conceitos já vigentes, sugeriu que seria melhor tratar a especificidade do termo *security* como ‘proteção’ e não como ‘segurança’, em face do sentido amplo dessa última. Um exemplo desse entendimento pode ser encontrado na Estratégia de Segurança Marítima Integrada da África 2050⁷ (UNIÃO AFRICANA, 2012), que é a versão em português, para os países de língua portuguesa daquele continente, da estratégia

⁶ Vide o acordo *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*, traduzido, em 1974, como Convenção Internacional para *Salvaguarda* da Vida Humana no Mar.

⁷ Do inglês, *2050 Africa’s Integrated Maritime Strategy*.

marítima adotada pela União Africana (UA)⁸, em 2013, onde são utilizadas as palavras 'protecção' para a tradução de *security* e 'segurança' para *safety*. Contudo, Beirão (2014) afirma que a compreensão do senso comum da palavra 'proteção', no Brasil, não condiz com o entendimento de 'segurança', e tal alteração conceitual careceria de contínuo amadurecimento para ser compreendida pela maioria da população. Desse modo, a proposta não prosperou entre os especialistas e, atualmente, o termo segurança marítima continua a abarcar tanto *maritime security* quanto *maritime safety*, apesar de essas concepções de segurança terem significados diferentes.

De forma a contornar esse óbice de diferenciar dois termos da língua inglesa que possuem uma única tradução para a língua portuguesa, percebe-se que a maioria dos textos consultados, de autores do Brasil ou de Portugal, utilizaram o artifício de acrescentar termos como 'vertente', 'conotação', 'perspectiva', ou 'sentido', antes de *maritime security* e *maritime safety*, ao se referirem à segurança marítima nesses dois diferentes aspectos. Da mesma forma, neste trabalho optou-se por fazer uso da expressão segurança marítima no seu sentido amplo (*security* + *safety*) e, sempre que necessário, acrescentar os termos em inglês - *maritime security* e *maritime safety* - para abordar as especificidades de cada expressão e evitar percepção diversa da pretendida.

2.2 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA

Um conceito abrangente e universal de segurança (do inglês, *security*) ainda não está consolidado, mas alguns autores procuraram aprofundar-se no seu estudo, a fim de trazer uma melhor compreensão do seu significado, de acordo com o contexto em que é aplicada. A boa interpretação desse conceito facilitará a identificação de quais são as ameaças presentes ou latentes num determinado ambiente e, por conseguinte, permitirá que seja compreendido como os Estados elegem as atribuições de suas Forças Armadas e como elaboram as suas políticas de defesa.

⁸ A União Africana é a organização internacional que promove a integração entre os países do continente africano nos mais diferentes aspectos. Fundada em 2002 e sucessora da Organização da Unidade Africana, criada em 1963, é baseada no modelo da União Europeia, ajuda na integração dos países e na promoção da democracia, direitos humanos e desenvolvimento econômico na África. A organização possui diversos órgãos para atuação em diferentes áreas e conta com a presença de todos os 55 países africanos (AFRICAN UNION, 2019).

Segundo Van Creveld (1991, apud JANICK, 2019)⁹, as guerras entre Estados estudadas por Clausewitz, no século XIX, baseavam-se na trindade Governo, Forças Armadas e Povo, em que o Estado detinha o uso legítimo da força como instrumento político e havia uma clara distinção entre cada um desses elementos: o Governo tomava as decisões políticas com relação aos objetivos da guerra; as Forças Armadas aplicavam a violência propriamente dita; e o Povo permanecia fisicamente – mas não emocionalmente – isolado dos combates. No entanto, tal interpretação se distorceu na primeira metade do século XX, nas I e II Guerras Mundiais, quando a Guerra, ao invés de funcionar como um instrumento da política do Estado, passou a ameaçar exaurir o povo, a economia, a política e tudo mais, pela amplitude que tomou.

Mais adiante, surge a Guerra Fria, instaurando a bipolaridade entre os blocos socialista e capitalista, que fez com que conflitos locais se tornassem periféricos em relação ao conflito central (KALDOR, 2012, apud JANICK, 2019), sob a lógica de uma guerra apoiada na dissuasão centrada no poder das armas nucleares.

Pode-se observar, até aqui, que o conceito de segurança está vinculado a uma responsabilidade do Estado de defender seus cidadãos, inicialmente pelo uso de suas Forças Armadas e depois pela aplicação de todos os meios disponíveis contra as ameaças vigentes, sob uma preocupação Estado *versus* Estado, ainda que se utilizando de organismos de um sistema internacional que agrega os Estados por blocos de ideologia similar.

Já no fim do período da Guerra Fria, o professor de relações internacionais Barry Buzan propõe que se considere o conceito de segurança como sendo relacional e interdependente, havendo uma interligação entre os três níveis de análise (segurança centrada no indivíduo, nos Estados e no sistema internacional) e as dimensões da segurança (militar, político, econômico, social e ambiental) (BUZAN, 1983, apud PIEDADE, 2018).

Encerrada a Guerra Fria, Buzan, Wæver e De Wilde (1997, apud JANICK, 2019) observam que o fim da organização bipolar de forças a nível global gerou um processo de regionalização das relações interestatais e dos conflitos, forçando o surgimento de blocos regionais, que agora tinham autonomia para resolver suas próprias questões, seja pela diplomacia ou pelo conflito. No que tange ao conceito de

⁹ Vinícius Ricardo Ferreira Janick é pesquisador, mestre em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval e bolsista pela Fundação EZUTE.

segurança, as teorias tradicionais que tinham o Estado como objeto de referência e o setor militar como detentor do uso da força foram postas sob debate, visto que novos atores e temas passaram a fazer parte da agenda de segurança. Novas teorias consideravam que a segurança deveria incorporar também atores não estatais e setores não militares, como o societal¹⁰, o econômico, o ambiental e o político.

Buzan, Wæver e De Wilde (1997, apud PIEDADE, 2018), ao buscarem a análise do processo político a partir do qual as ameaças são construídas e quais os assuntos que emergem da agenda de segurança, também propuseram o importante conceito de securitização:

[...] este conceito considera que através do ato discursivo (*speech act*) o processo de construção (da percepção) de uma ameaça pode elevá-la a um nível tal que pode causar um efeito de interrupção voluntária das regras estabelecidas.

O conceito de securitização sugere que as ameaças são construídas por declarações sobre um determinado assunto, por exemplo, a pirataria pode ser apresentada como ameaça a um determinado objeto de referência, o Estado ou o sistema de comércio internacional. O processo de securitização é bem-sucedido se as declarações forem feitas por atores com reconhecida autoridade para falar sobre segurança e se a audiência-alvo aceitar essa ameaça como relevante (PIEADADE, 2018).

De acordo com Buzan e Hansen (2012 apud JANICK, 2019), o conceito de segurança deixa de ser algo objetivo para se tornar subjetivo, construído socialmente por meio do discurso. Ou seja, não mais se baseia, apenas, na presença ou ausência de indicativos concretos de ameaça, passando a considerar, também, a sensação de medo construída socialmente por meio do discurso de um agente legitimado pelo público.

Esse conceito de securitização se torna importante ao buscar-se a identificação das ameaças presentes numa determinada região, sob as diferentes óticas dos atores interessados em manter a segurança. É importante ressaltar que, apesar de o conceito de segurança tornar-se amplo, na visão desses pensadores, no caso da segurança marítima (e de outros ramos que não serão estudados no presente trabalho) o Estado continua sendo visto como um ator principal nas ações de organização da estrutura que busca alcançar essa segurança, mesmo sabendo-se da necessidade de participação de outros atores, externos ou não estatais.

¹⁰ Societal, de acordo com Buzan, Wæver e Wilde (1997, apud JANICK, 2019), diz respeito ao sentimento de identidade coletiva de um Povo, que pode ou não coincidir com o Estado e seu respectivo território.

Um outro ponto a observar é o efeito da globalização na vulnerabilidade mútua dos Estados às ameaças. Nesse sentido, Klein argumenta que:

Enquanto estudiosos de relações internacionais estudaram questões de segurança em diferentes ângulos, foi reconhecido que na era pós-Guerra Fria e da globalização as preocupações de segurança não estão mais focadas em interesses militares, em termos de um Estado ser capaz de evitar a guerra ou de prevalecer em qualquer guerra. A globalização e a interdependência concomitante dos Estados levaram à vulnerabilidade mútua, na medida em que ameaças em uma parte do mundo podem afetar a segurança das pessoas em outras partes do mundo (KLEIN, 2013, p. 5-6, tradução nossa).

Segundo observa Liotta (apud KLEIN, 2013, p. 6), para responder a essa crescente percepção de uma ampla gama de ameaças à segurança, as preocupações das políticas externa e interna dos Estados podem se tornar cada vez mais interligadas. Como a segurança plena não é algo factível, pois exigiria a neutralização, de forma duradoura, de todas as eventuais ameaças, torna-se mandatório que o Estado identifique qual o nível de esforço poderá assumir, dentre as obrigações que lhe cabem, minimizando as suas vulnerabilidades e fortalecendo suas potencialidades, de modo a atingir um nível de segurança satisfatório.

À vista dessa compreensão mais ampla de segurança, Klein conclui que “os ‘interesses de segurança’ de um Estado podem ser vistos como aqueles que visam promover a invulnerabilidade a forças externas que possam colocar em risco a tomada de decisões internas, os valores da comunidade e a governança.” (KLEIN, 2013, p. 6, tradução nossa).

Sintetizando o raciocínio sobre a evolução do conceito de segurança, Janick (2019, p. 30) comenta que:

A emergência do que se convencionou chamar de Novas Ameaças é um bom exemplo para ilustrar a maneira como a mudança na interpretação do conceito de segurança pode interferir na atividade das Forças Armadas e da política de defesa de um Estado. Se no tempo em que Clausewitz escreveu, os conceitos de Segurança, Ameaça e Conflitos eram tratados em termos “convencionais”, isto é, com uma abordagem predominantemente estadocêntrica, o aparecimento das Novas Ameaças do século XXI demandou que tal abordagem fosse reformulada, dado seu caráter difuso e incerto, ensejando uma série de mudanças no modo como os Estados utilizam a violência ou a ameaça dela para alcançar objetivos.

A dimensão desse conceito, que exige ao Estado um olhar mais abrangente na identificação das ameaças à segurança, já pode ser observada na Política Nacional de Defesa brasileira, quando essa se refere à Segurança Nacional:

[...] entendida como a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2016b).

Desse modo, é possível perceber que a evolução do conceito de segurança exige uma mudança de postura dos Estados na visualização das ameaças nos diversos setores e na estruturação da defesa dos seus interesses, no país ou no exterior; e, também, impõe a participação de outros atores interessados na manutenção dessa boa ordem no ambiente, em ações coordenadas com os Estados, buscando possibilitar o bem-estar dos cidadãos e evitar as interferências negativas que a insegurança traz para a economia, o meio-ambiente e as políticas interna e externa dos países.

Encerrando este tópico, cabe apresentar uma interessante interpretação do Almirante Cajarabille, com base nos estudos sobre segurança desenvolvidos por David Baldwin (1997, apud CAJARABILLE, 2012) e Rhonda Powell (2006, apud CAJARABILLE, 2012), sobre a importância de se considerar os níveis de apreciação individual, nacional e internacional de segurança, distintos mas interdependentes, e examinar uma série de perguntas que induzem a realizar um estudo de cada situação de insegurança, visando facilitar a busca das pretendidas soluções:

- Segurança para quem e qual o grau de segurança requerido?
- Segurança para salvaguardar o quê (valores, interesses, etc.)?
- Segurança contra que ameaças?
- Segurança protegida por quem?
- Segurança através de que meios, com que custos e em que período de tempo? (CAJARABILLE, 2012)

Encontrar as respostas a estas perguntas faz parte do estudo inicial necessário para se estabelecer uma estrutura de segurança em determinado ambiente ou setor, e facilitará o desenvolvimento do raciocínio ao longo deste trabalho.

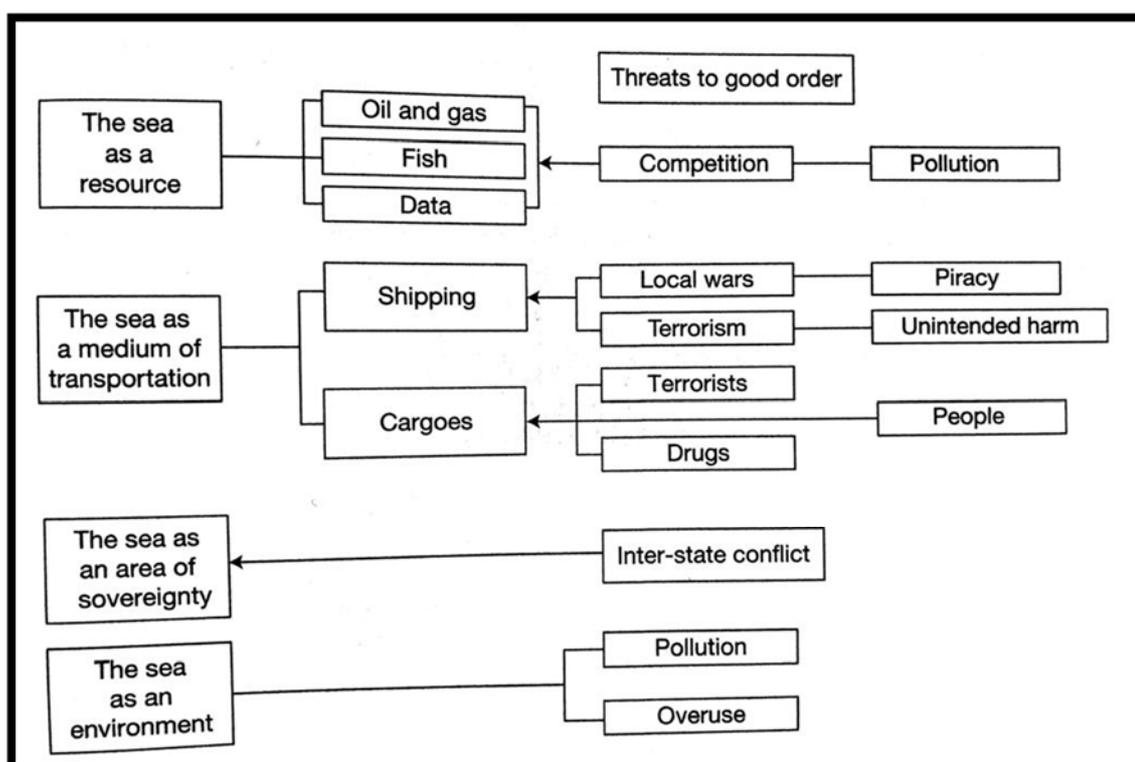
2.3 DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO DE SEGURANÇA MARÍTIMA

O debate do item anterior sobre o conceito de segurança prenuncia que segurança marítima parece ser algo abrangente e difuso, posto que, para ser

mantida, envolverá diversas entidades nacionais e internacionais, dos setores público e privado, com o objetivo comum de preservar a livre circulação de pessoas e bens e de manter uma boa governança do mar. Isso fica mais claro à medida que se conhece como alguns estudiosos da Academia apresentam o desenvolvimento do conceito de segurança marítima e suas peculiaridades, em face do ambiente em que está inserida.

Para o professor Geoffrey Till, a segurança marítima está relacionada com a estabilidade e a “boa ordem no mar”, englobando os atributos do mar como um recurso natural, um meio de transporte, um ambiente físico, uma área de soberania e um meio de domínio. Ele mostra que a abrangência do termo *security* vem sendo sensivelmente ampliada, passando a englobar desde as preocupações tradicionais afetas a assuntos sensíveis de defesa nacional até as questões de segurança marítima frente às ameaças neotradicionais, o que acarreta a falta de consenso sobre o que realmente significa segurança marítima e sobre quem deve ser o responsável por garanti-la. De forma a ressaltar a complexidade e importância da segurança marítima e a necessidade de participação das marinhas e guardas costeiras na sua manutenção, Till apresenta um esquema contendo os desafios que se impõem ao usufruto legítimo dos atributos do mar e os problemas iniciais a serem enfrentados (TILL, 2018) (vide Figura 1).

Figura 1 - Os atributos do mar e as ameaças à boa ordem

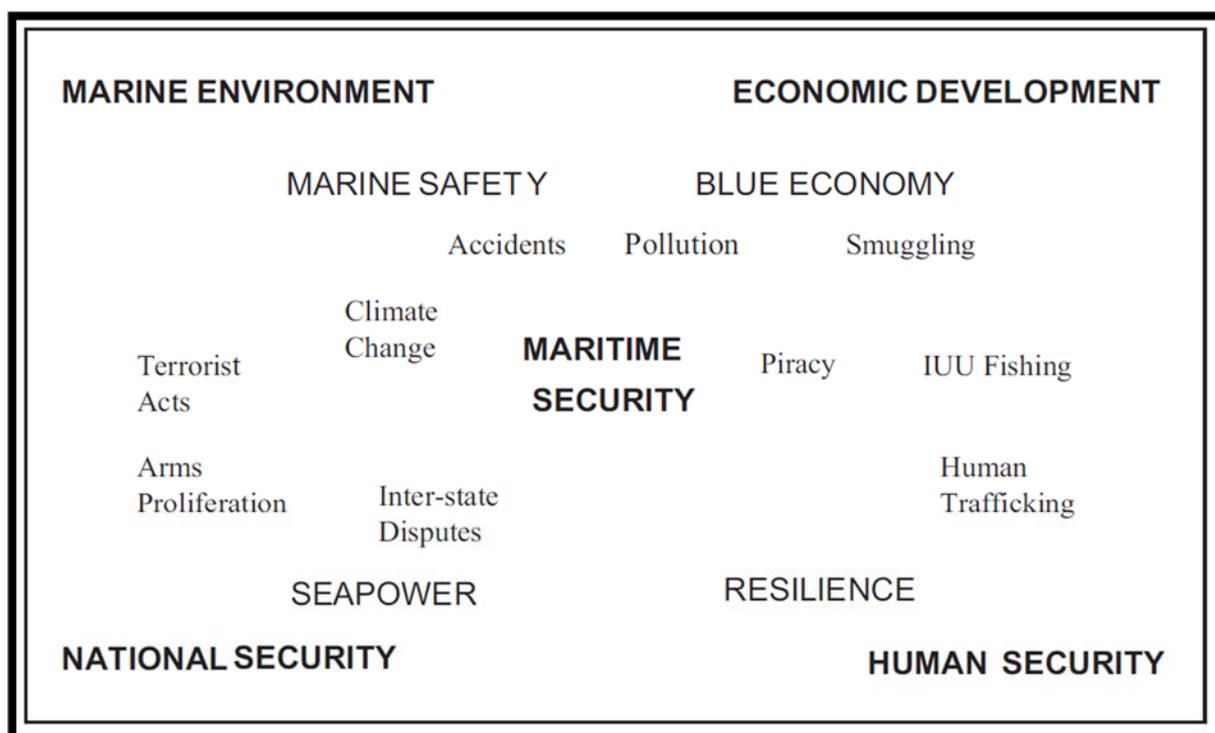


Fonte: Till, 2018, p. 309.

Nesse esquema, Till lista os desafios iniciais aos quatro atributos do mar por ele elencados: óleo, gás, pesca e dados são recursos provenientes do mar que poderiam ser ameaçados pela competição para sua posse e pela possibilidade de poluição; no caso do mar como meio de transporte, navios e cargas poderiam ser ameaçados, os primeiros por guerras locais, pirataria, terrorismo e danos não intencionais, e os últimos pela presença de terroristas, tráfico de drogas e contrabando ou tráfico de pessoas¹¹; conflitos interestatais seriam ameaças para o mar como uma área de soberania; e a poluição e o uso excessivo de algumas áreas marítimas ameaçariam o mar como meio ambiente (TILL, 2018).

Para o professor Christian Bueger (2014, apud PIEDADE, 2018), no entanto, não existe um consenso sobre as ameaças identificadas, que são díspares e variadas, indo desde as disputas de fronteiras marítimas, terrorismo, tráfico de narcóticos, pessoas e bens ilegais, proliferação de armas, pesca ilegal, crimes ambientais, até acidentes e desastres marítimos. Ao analisar a matriz de segurança marítima idealizada por Bueger (apud TILL, 2018) (vide Figura 2), Till julga que o grande número e variedade de ameaças ali representadas, embora abrangente, não explicita ligações importantes entre elas. Todavia, considera que a tentativa de se representar a gama de questões relevantes afetas à segurança marítima contribui para mostrar a importância de se pensar o mar com todos esses elementos interconectados, reforçando a necessidade de haver a boa ordem no mar e a colaboração marítima internacional entre marinhas, guardas costeiras e forças policiais, de modo a lidar com tais ameaças.

¹¹ Uma forma de diferenciar o contrabando de pessoas (do inglês, *people smuggling*) do tráfico humano (do inglês, *human trafficking*) é que as pessoas que recorrem ao contrabando o fazem voluntariamente, por iniciativa própria de se deslocarem de um lugar para o outro, enquanto no caso do tráfico o transporte das pessoas envolve engano, coação ou rapto.

Figura 2 - Matriz de segurança marítima

Fonte: Bueger, 2015, *In:* Till, 2018, p. 308.

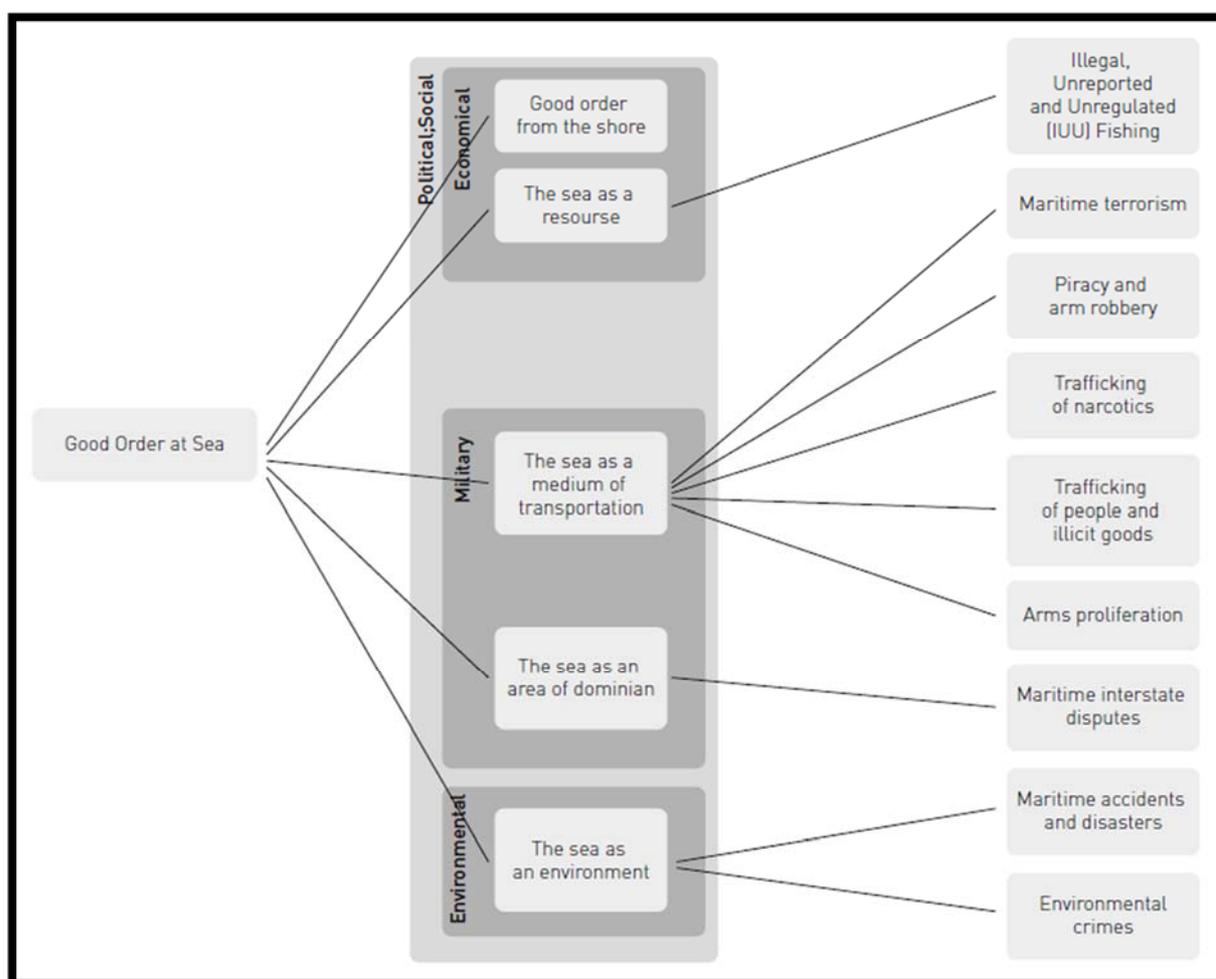
Na obra *International Order at Sea* (BEKKEVOLD; TILL, 2016), Till sugere que, em face da diversidade de ameaças, se torna necessário haver cooperação multinacional, com a participação de atores estatais e não estatais, para que se alcance um nível aceitável de segurança marítima, com benefício para todos. Acrescenta, ainda, que, para muitas marinhas, essas novas tarefas na área de segurança marítima podem vir a interferir nas tarefas principais de defesa da Pátria, caso não haja cooperação com outros países.

Segundo Piedade (2018), o conceito de segurança marítima não tem uma definição universal e a maioria dos atores internacionais adotou a abordagem focada nas ameaças. Contudo, essas ameaças têm sido identificadas ou priorizadas de acordo com os interesses nacionais ou objetivos das organizações. Ele adota, na sua análise, os sete tipos de ameaças identificadas, em 2008, no relatório do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os oceanos e o direito marítimo, quais sejam:

[...] (1) pirataria e assalto à mão armada¹², (2) atos terroristas, (3) tráfico ilícito de armas de destruição maciça, (4) tráfico ilícito de narcóticos, (5) contrabando e tráfico de pessoas pelo mar, (6) pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN), (7) danos intencionais e ilegais ao ambiente marítimo (PIEDADE, 2018).

Ao correlacionar os atributos de Till com as ameaças à segurança marítima e com as dimensões de segurança apresentadas por Buzan, Piedade (2018) representou graficamente o que chamou de “dimensões da segurança marítima” (vide Figura 3).

Figura 3 - Dimensões da segurança marítima



Fonte: Piedade, 2018, p. 15.

A professora Natalie Klein, no livro *Maritime Security and the Law of the Sea* (KLEIN, 2013), observa que a segurança marítima tem diferentes interpretações

¹² O Direito Internacional diferencia entre 'pirataria' - incidentes que ocorrem em águas internacionais - e 'assalto à mão armada no mar' - incidentes que ocorrem em águas territoriais dos países (EUROPEAN UNION, 2014a).

dadas pelos países, armadores, operadores marítimos e pela própria literatura acadêmica, concluindo que seu conceito está relacionado com o contexto a que se aplica.

O Almirante Cajarabille (2013) menciona que a segurança marítima pode ser dividida em duas grandes vertentes, como já apresentado anteriormente: “uma, designada por ‘*safety*’, que tem a ver com as causas naturais ou acidentais, e outra, designada por ‘*security*’, que decorre das ameaças conscientes”, ambas podendo coexistir em algumas situações.

A vertente *safety* se refere, fundamentalmente, à prevenção de acidentes no mar e ações subsequentes nos casos de sinistro, englobando as regras para a navegação segura, a certificação e inspeção de embarcações, a proteção do meio ambiente marinho, a busca e o salvamento e outros temas afins. Já a vertente *security* cuida da proteção contra ameaças conscientes aos navios, pessoas, instalações e equipamentos ligados às atividades marítimas; exige instrumentos de força e medidas para proteger a navegação e os recursos do mar e combater a criminalidade nos espaços marítimos; e, em um sentido mais abrangente, inclui os aspectos das componentes naval e aérea da defesa nacional (CAJARABILLE, 2012). No seu entender, a segurança marítima, no sentido amplo, merece atenção permanente, por parte do Estado, e contínuo aperfeiçoamento, de forma a evitar riscos de intervenções externas, devido à incapacidade de mantê-la.

Para se contrapor às ameaças à segurança marítima, Cajarabille (2013) considera imprescindível haver a cooperação internacional, principalmente quando se trata da troca de informações de inteligência. No que tange às ameaças, ele as divide em dois grupos:

As que afetam a segurança, mas não a regular circulação marítima: tráfico de drogas; contrabando de armamento; proliferação de armas de destruição maciça; pesca ilegal; atentados ambientais; imigração ilegal; e furto de materiais de fundo ou património cultural subaquático. [E] as que podem dificultar ou interromper o tráfego marítimo: terrorismo; e pirataria (CAJARABILLE, 2013, p. 18).

Assim sendo, percebe-se que há um consenso entre os autores consultados de que a segurança marítima abrange diferentes dimensões e que as ameaças surgem no momento em que colocam em risco a boa ordem no mar em cada uma dessas dimensões. O que difere entre eles é a organização dessas dimensões e a

inclusão de um número distinto de ameaças que podem afetar a segurança marítima. O fato de as ameaças neotradicionais serem transnacionais também parece um consenso, mas o debate sobre os atores responsáveis por enfrentá-las não converge para um entendimento comum, havendo opiniões de que tal segurança é uma questão a ser resolvida pelos Estados, isoladamente ou em parcerias internacionais, de forma compartilhada com atores não estatais interessados, tais como empresas privadas.

O Almirante João Pires Neves, da Marinha Portuguesa, analisa a dicotomia, para as Marinhas do século XXI, no que tange à capacitação, pois, apesar de estarem sendo demandadas para atuarem em tarefas de segurança marítima, continuarão sendo os principais atores responsáveis pela defesa do domínio marítimo, no seu todo, frente às inúmeras vulnerabilidades que o afetam, assegurando a integridade de seus territórios e o controle das linhas de comunicação marítimas (LCM)¹³. Dessa forma, as Marinhas deverão procurar se manter equilibradas no conjunto das suas capacidades, de modo a assumirem funções militares, como as de presença naval, dissuasão estratégica, controle do mar, ou projeção de força; e funções não militares, como as atividades de segurança marítima, assistência humanitária e resposta a crises. Ou seja, terão que combinar unidades de alta tecnologia, apropriadas para atuarem em conflitos interestatais, com outras tipicamente de baixa tecnologia, destinadas a tarefas de natureza não combatente (NEVES, 2019).

Conclui-se, então, que o desenvolvimento do conceito de segurança marítima, certamente, vai interferir na política de segurança dos Estados e, conseqüentemente, nas atividades a serem desempenhadas pelas marinhas, guardas costeiras e outros órgãos estatais de segurança que também tenham atribuições voltadas para o mar. Cabe a cada Estado definir essa política, bem como a estratégia decorrente, por meio de um debate amplo que abranja todos aqueles interessados em manter a boa ordem no mar.

¹³ Entende-se por linha de comunicação marítima, também chamada de rota marítima, a linha de movimento marítima existente entre dois ou mais pontos sobre os quais pessoas, tropas e materiais, de cunho militar ou civil, são transportados. (BRASIL, 2015).

3 APRECIÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA MARÍTIMA ESTRANGEIRAS

Considerando-se as diferentes interpretações da Academia para a abrangência do conceito de segurança marítima, apresentadas no capítulo anterior, pode-se pressupor que o tema seja tratado de forma diversa por cada Estado, no que tange às suas atribuições como ator principal na estrutura que pretende assegurar o uso seguro do mar. No presente capítulo, pretende-se apresentar pontos relevantes das estratégias de segurança marítima de alguns Estados e organizações internacionais, de modo a entender-se como esse conceito está sendo colocado em prática.

3.1 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA)

Os EUA, uma república federal presidencialista, foi selecionado por demonstrar interesses globais, incluindo o Atlântico Sul, no que se refere à segurança marítima, e por manifestar constante preocupação em efetuar ajustes de rumo nas suas estratégias de segurança marítima, de acordo com as alterações ocorridas no panorama geopolítico mundial. No caso desse país, cabe fazer um retrospecto de suas últimas estratégias de segurança marítima, de forma a explicitar os esforços contínuos de adaptação das ações do Estado às ameaças vigentes em cada período.

Logo após o término da Guerra Fria, quando a ameaça militar oponente praticamente deixou de existir, os EUA lançaram uma estratégia marítima - *Power from the sea* -, com o propósito de explorar a capacidade expedicionária¹⁴ da Força Naval de influenciar os acontecimentos em terra, a partir do mar, além de prepará-la para o século XXI. Na análise do Almirante João Pires Neves, da Marinha Portuguesa, a mudança, em relação ao período da Guerra Fria, estava na forma de projeção de força, que passou a privilegiar a capacidade expedicionária da Marinha dos EUA, característica própria da Força Naval que a faz um componente multifacetado de aplicação da força. Isso se refletiu nos processos de planejamento estratégico e de forças, nos quais passou a ser utilizado o método de planejamento

¹⁴ Entende-se por Força expedicionária uma Força de pronto-emprego, autossustentável e adequadamente aprestada, com estrutura conjunta ou singular, organizada para cumprir missão por tempo limitado, sob condições austeras e em área operacional distante de sua base (BRASIL, 2015).

por capacidades¹⁵, que relaciona os fins com os meios, ou seja, a Política com a Estratégia. Em 1994, essa estratégia passou por ajustes, visando repor a ênfase na presença avançada de forças e na projeção rápida de poder, sendo renomeada para *Forward ... from the sea* (NEVES, 2019).

Em 2001, os ataques terroristas de 11 de setembro, nos EUA, deram os primeiros sinais de que os Estados estavam perdendo o monopólio da força, pois ficaram evidentes as vulnerabilidades a ameaças assimétricas¹⁶, desterritorializadas e desmilitarizadas, provenientes de um ator não estatal, com grande mobilidade e de carácter transnacional e difuso. Isso contribuiu para intensificar as ocorrências relacionadas à pirataria marítima, ao tráfico de drogas, de armas e de pessoas e ao crime organizado, fomentando o terrorismo transnacional e criando um clima de instabilidade generalizado (NEVES, 2019).

Como resposta imediata, em 2002, os EUA reorientaram sua estratégia marítima por meio do documento “*Sea Power 21*”, no qual se destacavam a diplomacia preventiva e a abordagem multidimensional, voltando sua atenção para as ameaças transnacionais, com o objetivo de incrementar a capacidade de projeção de poder sobre terra. Como características principais, essa nova estratégia concentrava maior preocupação com o domínio da informação e com a operacionalização do conceito de *Network Centric Warfare* (NCR)¹⁷, além de trazer consigo mais três novos conceitos: o de *Sea basing* (base oceânica), o de *Sea strike* (ataque oceânico) e o de *Sea shield* (escudo oceânico)¹⁸ (NEVES, 2019).

Em 2005, com a crescente ameaça do terrorismo, os EUA expediram a

¹⁵ O planejamento por capacidades baseia-se em uma análise funcional das necessidades das Forças, de forma a integrá-las e identificar as inter-relações entre elas. Esta maneira de raciocinar opõe-se ao planejamento por ameaça, que buscava identificar todas as ameaças, possíveis e potenciais, e tentar resolvê-las com soluções individuais e pouco transversais, postura esta julgada inviável em função da infinidade de ameaças e de suas inter-relações (FURCOLIN et al., 2013).

¹⁶ Ameaça assimétrica é aquela decorrente da possibilidade de serem empregados meios ou métodos não ortodoxos, que incluem terrorismo, ataques cibernéticos, armas convencionais avançadas e armas de destruição em massa, para anular ou neutralizar os pontos fortes de um adversário, explorando suas fraquezas, a fim de obter um resultado desproporcional (BRASIL, 2015).

¹⁷ A Guerra Centrada em Redes reúne em rede os mais diversos elementos das Forças Armadas de um país, permitindo-lhe administrar diversas tarefas que vão desde a coleta até a distribuição de informações críticas entre esses muitos elementos. Outorga-lhe maior capacidade de combate ao ligar em rede os elementos de sensoriamento, de combate e de comando. Visa obter melhor sincronismo entre aqueles elementos e os efeitos que podem proporcionar, assim como o incremento na velocidade das operações bélicas e do processo decisório de comando (BRASIL, 2015).

¹⁸ O conceito de *Sea basing* se refere à sustentação das forças expedicionárias e o apoio que as marinhas permitem à condução de operações em terra; o de *Sea strike* centra-se nas capacidades de projeção de poder sobre terra; e o de *Sea shield* é aquele que garante uma componente de defesa territorial baseada no mar (NEVES, 2019).

National Strategy for Maritime Security, como resposta à necessidade de elevar a segurança, em geral, no “domínio marítimo”¹⁹ e, conseqüentemente, assegurar a sua livre utilização para fins legítimos. Passou-se a considerar que a segurança marítima não poderia se limitar à segurança física e à dissuasão exercitada por navios e aeronaves de uma esquadra global, devendo ser alcançada por meio da combinação das atividades públicas e privadas de segurança marítima, em uma escala global, cujo esforço integrado pudesse confrontar toda a gama de ameaças marítimas, inclusive as interestatais (UNITED STATES, 2005).

Essa estratégia gerou iniciativas para fortalecer acordos de cooperação internacional, com vistas à coleta, análise e divulgação de informações de inteligência marítima, visando permitir a antecipação de medidas que pudessem se contrapor às ameaças identificadas. A análise desse conjunto de informações coletadas possibilitaria a formação do que foi chamado de *Maritime Domain Awareness* (MDA)²⁰, que levaria à compreensão do conteúdo, dos padrões de atividade e das ameaças potenciais no ambiente marítimo, de modo a servir de subsídios aos tomadores de decisão (UNITED STATES, 2005).

Em 2007, foi promulgado o *Navy Maritime Domain Awareness Concept*, documento em que foram apresentadas as diretrizes para a formação da MDA, por meio do desenvolvimento contínuo das capacidades tradicionais de inteligência marítima, assim como pelo aumento das capacidades marítimas de Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento²¹ (C4ISR). Esses elementos unidos formariam um panorama de superfície único, incluindo informações sobre navios (dados de navegação, propriedade, características, entre outros), pessoas (passageiros, tripulantes, funcionários portuários, agentes, entre outros), cargas, clima, ambiente e infraestrutura (UNITED STATES, 2007).

Em busca de uma maior interação entre os órgãos responsáveis pela

¹⁹ O conceito de “domínio marítimo” (do inglês, *maritime domain*) se refere a todas as áreas e coisas de, sobre, sob, relacionadas, adjacentes ou limítrofes a um mar, oceano ou outra via navegável, incluindo todas as atividades relativas a transporte marítimo, infraestrutura, pessoas, cargas, embarcações e outros meios de transporte (UNITED STATES, 2005, tradução nossa).

²⁰ A *Maritime Domain Awareness* (Consciência do Domínio Marítimo) é a compreensão efetiva de qualquer coisa associada ao domínio marítimo que poderia impactar a segurança, a proteção, a economia ou o meio ambiente dos EUA (UNITED STATES, 2005, tradução nossa). No Brasil, o termo utilizado para o mesmo significado, apesar de não ser fiel à tradução, é “Consciência Situacional Marítima” (CSM).

²¹ Do inglês, *Command, Control, Communications, Computer, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* - C4ISR (UNITED STATES, 2007).

segurança marítima, o que permitiria maior capacidade de coleta e análise de informações do cenário marítimo, em 2007, a Guarda Costeira dos EUA (USCG)²² promulgou a *The U.S. Coast Guard Strategy for Maritime Safety, Security, and Stewardship*, em que foi ressaltada a importância da antecipação dos alertas de ameaças, meta a ser buscada por meio da coleta de dados de diferentes fontes de informações, ostensivas e sigilosas, seguida de análise e disseminação. A USCG trabalharia de forma coordenada com outras agências governamentais (autoridades de pesca, autoridades responsáveis pelo comércio marítimo, vigilância sanitária, aduanas, polícia federal e órgãos de meio ambiente) e demais componentes do poder marítimo dos EUA, de modo a integrar os dados de inteligência e analisá-los de modo cooperativo, alcançando maior precisão qualitativa na avaliação do grau de ameaça, ou seja, elevando o nível da MDA (UNITED STATES, 2007b). Nessa estratégia, são detalhados os papéis a serem desempenhados pela USCG em três vertentes - *maritime safety*, *maritime security* e *maritime stewardship*²³ -, conforme apresentado a seguir:

O papel da USCG na vertente *maritime safety*[:]

Garantir a operação segura do Sistema de Transporte Marítimo (MTS)²⁴ e salvaguardar a vida humana no mar.

[...]

Responder a catástrofes marítimas, naturais ou provocadas pelo homem, para proteger vidas e garantir a segurança nas comunidades dos EUA.

[...]

O papel da USCG na vertente *maritime security*[:]

Proteger o domínio marítimo dos EUA e o MTS e negar seu uso e exploração por terroristas por meio de ataques ao território, população, embarcações e infraestrutura crítica dos EUA.

[...]

Defender a soberania marítima dos EUA e aplicar as leis dos EUA, convenções internacionais e tratados contra atividades criminosas.

[...]

Defender os interesses nacionais dos EUA no domínio marítimo contra atos hostis por meio de ação militar.

[...]

O papel da USCG na vertente *maritime stewardship*[:]

Facilitar o fluxo econômico de bens e pessoas através do MTS e maximizar o acesso às atividades de navegação recreativa.

[...]

Salvaguardar os recursos marinhos dos EUA, espécies ameaçadas e em

²² Do inglês: *United States Coast Guard* (USCG).

²³ O papel da vertente *maritime stewardship* (gerenciamento marítimo) engloba atividades para a proteção dos recursos naturais e para incrementar a mobilidade marítima, esta última incumbida de facilitar o comércio marítimo, eliminar interrupções e impedimentos ao movimento eficiente e econômico de bens e pessoas, e maximizar o acesso recreativo e o aproveitamento nas áreas marítimas (UNITED STATES, 2007, tradução nossa).

²⁴ Do inglês: *Marine Transportation System* (MTS).

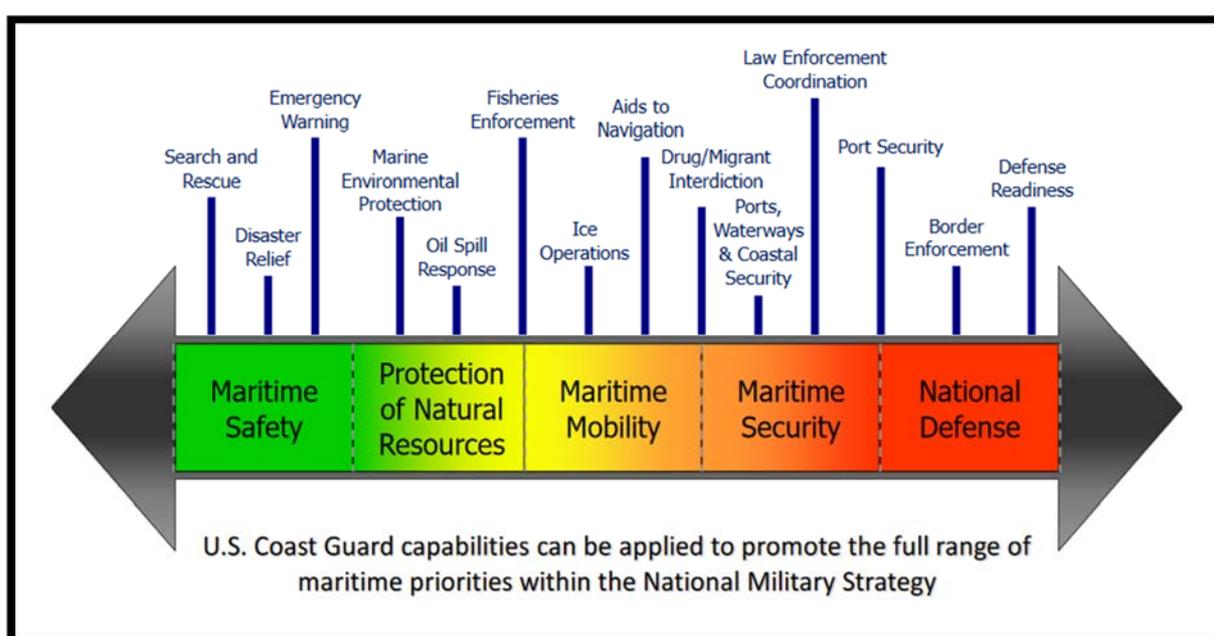
perigo de extinção e o oceano de atos ilícitos e degradação ambiental.

[...]

Realizar operações de recuperação marítima em decorrência de incidentes de significância nacional, incluindo incidentes de segurança no transporte, para assegurar a continuidade do comércio e outras funções críticas de portos e hidrovias (UNITED STATES, 2007b, tradução nossa).

O caráter multimissão da USCG é representado na figura a seguir, que mostra sua capacidade de conduzir funções distintas, mas complementares, no domínio marítimo (vide Figura 4):

Figura 4 - Caráter multimissão da U.S. Coast Guard



Fonte: United States, 2018, p. 14.

Em 2008, uma nova estratégia foi aprovada - *The Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* -, dessa vez sendo unificada pelas três forças marítimas dos EUA - Marinha, Corpo de Fuzileiros Navais e Guarda Costeira -, que passariam a atuar de forma conjunta, com um espectro completo de operações militares, na proteção dos EUA contra ataques diretos, na garantia do acesso estratégico e no fortalecimento das alianças e coalizões existentes e emergentes, guiadas pelos objetivos articulados nos seguintes documentos: a Segurança Estratégica Nacional, a Estratégia de Defesa Nacional, a Estratégia Militar Nacional e a Estratégia Nacional para a Segurança Marítima dos EUA (CONWAY; ROUGHHEAD; ALLEN, 2010).

Conway, Roughead e Allen (2010) explicam que o emprego das forças

marítimas seria direcionado à geração de um ambiente de segurança e confiança entre os países, por meio de esforços coletivos de segurança focados em ameaças comuns e interesses mútuos. Para isso, seria necessário um nível de integração sem precedentes entre as forças marítimas e uma maior cooperação com outros instrumentos do poder nacional e forças dos aliados internacionais, buscando-se a proteção do sistema global, de forma a alcançar a prosperidade e a segurança.

Essa evolução das estratégias marítimas dos EUA mostrava a tentativa de conciliar duas visões para o mar: a visão do mar como um “espaço militar de defesa e projeção de poder” com a de um “espaço de desenvolvimento econômico”, cujas vulnerabilidades precisam ser protegidas (NEVES, 2019).

Mais uma revisão de sua estratégia marítima surgiu em 2015 - *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* -, em que os EUA reafirmaram dois princípios básicos: presença avançada e parceria.

O primeiro deles, a presença naval avançada, é considerado essencial para a consecução das missões navais de defender o território nacional, dissuadir conflitos, responder a crises, derrotar a agressão, proteger os recursos marítimos comuns, consolidar parcerias e prover assistência humanitária e resposta a catástrofes. Para tanto, foi estabelecida a necessidade de forças navais autossustentáveis, que assegurassem a proteção do território dos EUA, distante de seu litoral, conferindo ao Presidente da República espaço suficiente para tomar decisões e opções para anular os objetivos do adversário, preservar a liberdade de ação e garantir o acesso às forças que virão a seguir.

Com o segundo princípio, reafirmou-se a importância das forças navais operarem em conjunto e também com aliados e parceiros, pois a fusão das competências e capacidades individuais produziria um efeito naval combinado superior à soma das partes. Ao trabalharem em conjunto, em redes formais e informais, sob o conceito de rede global de marinhas, tornar-se-iam aptos a fazer frente às ameaças neotradicionais emergentes e a alcançar os interesses mútuos de segurança marítima. As seguintes funções essenciais do poder marítimo são listadas nesta estratégia: a dissuasão, o controle marítimo, a projeção de poder, a segurança marítima e o acesso a todos os domínios²⁵ operacionais (terra, mar, ar, espaço e ciberespaço) (UNITED STATES, 2015). Sobre a função segurança marítima, a

²⁵ O “acesso a todos os domínios” consiste na capacidade de projetar o poderio militar em áreas contestadas com suficiente liberdade de ação para operar eficazmente (UNITED STATES, 2015).

estratégia marítima de 2015 dos EUA afirma que:

A segurança marítima protege a soberania e os recursos marítimos dos EUA, suporta o comércio marítimo livre e aberto e impede a proliferação de armas, o terrorismo, os crimes transnacionais, a pirataria, a exploração ilegal do ambiente marítimo e a imigração ilegal por via marítima.

[...] apoia os esforços dos EUA que visam ao cumprimento das leis, regras e normas que regem os padrões de comportamento nas áreas marítimas comuns em matéria de trânsito, comércio e exploração de recursos naturais.

[...] apoia as missões navais de defesa do território nacional, protegendo os recursos marítimos comuns e consolidando as parcerias (UNITED STATES, 2015, p. 26, tradução nossa).

É importante ressaltar que os navios e aeronaves da USCG e da Marinha dos EUA também receberam a atribuição de conduzir operações de busca e salvamento na sua área de responsabilidade SAR (*Search and Rescue*), além de promover a MDA e realizar operações de segurança marítima, de combate ao narcotráfico, ao tráfico humano e à exploração ilegal de recursos naturais, em particular no hemisfério ocidental (UNITED STATES, 2015).

No que tange à cooperação internacional com os aliados e parceiros, essa estratégia incentivou os exercícios multinacionais de combate ao crime organizado transnacional e de proteção da pesca e do comércio marítimo (UNITED STATES, 2015).

A estratégia de 2015 priorizou, ainda, os investimentos para a geração de capacidades de segurança marítima da seguinte forma: aumentar as capacidades de detecção marítima integrada, monitoração e inteligência, em conjunto com os aliados e parceiros, visando incrementar a MDA e reforçar a eficácia contra pequenas embarcações; consolidar o Programa Internacional de Segurança Portuária; reforçar a interoperabilidade e a capacidade de realizar visitas a bordo, busca e apreensão em embarcações transitando em áreas de risco; aumentar a interoperabilidade entre os navios, aeronaves e instalações em terra da Marinha e da Guarda Costeira; apoiar os aliados e parceiros por meio de treino, exercícios, vendas e financiamento militar, com foco no aumento das capacidades próprias para fazer frente aos desafios da segurança marítima; e, sempre que apropriado, dar maior ênfase à competência do que à capacidade (UNITED STATES, 2015).

Passando a observar as estruturas internas utilizadas pelos EUA para alcançar os objetivos de segurança marítima, vê-se que o Manual de Doutrina e Operações das Forças Conjuntas dos EUA, quando se refere à cooperação interorganizacional, sincronização e coordenação no uso dos instrumentos

diplomáticos, informativos, militares e econômicos do poder nacional, afirma que “alcançar os objetivos estratégicos nacionais requer uma ação unificada efetiva, resultando em unidade de esforços - incluindo parceiros interagências, intergovernamentais, não-governamentais e multinacionais.” (TOMNEY, 2017, tradução nossa). Desse modo, uma Força Tarefa Conjunta Interinstitucional (JIATF)²⁶ pode ser formada quando uma missão requerer a integração próxima de duas ou mais agências, para se criar um efeito multiplicador de forças. As JIATFs, compostas por pessoal de várias agências, sob um único comando, são organizações formais, com tarefas e propósito específicos, geralmente contratadas pelo Departamento de Defesa e agências civis, guiadas por um documento legal que define as funções, responsabilidades e relacionamentos dos seus membros (TOMNEY, 2017).

Na área de inteligência, um dos exemplos dessa estrutura é a Força Tarefa Conjunta Interinstitucional Sul (JIATF-*South*)²⁷, criada em 1989, hoje subordinada ao Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM)²⁸, comandada por um Oficial General da USCG e cujo Estado-Maior possui vários oficiais de ligação de países parceiros, incluindo o Brasil. A JIATF *South* executa a detecção e o monitoramento das redes transnacionais do crime organizado, nos domínios aéreo e marítimo de sua área de jurisdição, para apoiar a interdição e a apreensão das agências de aplicação da lei dos EUA e dos países parceiros. As operações da JIATF *South* contribuem para manter elevada a MDA e apoiam a segurança nacional dos EUA e a estabilidade regional internacional (TOMNEY, 2017).

Com base nos pontos destacados, é possível entender que a estratégia de segurança marítima dos EUA está estruturada de forma a evitar que as ameaças tradicionais e neotradicionais se aproximem do seu território, com ações avançadas de suas forças, trabalho integrado da Marinha, Guarda Costeira, Força de Fuzileiros Navais, outros órgãos governamentais e setor privado, investimento em inteligência e parcerias externas com aliados. Com a preocupação nas vertentes *maritime safety*, *maritime security* e *maritime stewardship*, uma ampla gama de ameaças é considerada, o que se aproxima do entendimento mais recente da Academia, como apresentado no capítulo 2.

²⁶ Do inglês, *Joint Interagency Task Force* (JIATF).

²⁷ Do inglês, *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-*South*), com sede em Key West, Flórida, EUA.

²⁸ O *United States Southern Command* (SOUTHCOM) é um dos dez Comandos Combatentes Unificados (do inglês, *Unified Combatant Commands*) no Departamento de Defesa dos EUA, sendo responsável por providenciar planejamento de contingência, operações e cooperação de segurança nas áreas da América Central e do Sul e Caribe (U.S. SOUTHERN COMMAND, 2019).

3.2 REINO UNIDO

O Reino Unido, uma monarquia constitucional parlamentarista, foi selecionado para este estudo, em face de ser um importante ator extra regional no Atlântico Sul, possuindo territórios ultramarinos em ilhas, além de ter participação ativa nas ações de segurança do Golfo da Guiné²⁹, na África, e reivindicações territoriais do passado na Antártica.

Como mostrado a seguir, a Estratégia Nacional de Segurança Marítima (NSMS)³⁰ do Reino Unido, com vigência 2014-2019, foi escrita de forma clara e concisa, trazendo uma ordem coerente de raciocínio sobre a segurança marítima e suas implicações para o país: apresentou-se a importância do domínio marítimo para o Reino Unido; em seguida, foram listados os resultados da análise das ameaças à segurança marítima; estabeleceram-se os objetivos a serem alcançados; detalhou-se, então, como seria a abordagem a ser dada para garantir a segurança desses objetivos; foi realizada uma abordagem sobre perspectivas futuras da segurança marítima; e, por fim, apresentou-se a estrutura de governança para a segurança marítima e as responsabilidades dos atores envolvidos.

O documento trouxe a seguinte definição para segurança marítima:

[...] promoção e proteção dos interesses nacionais do Reino Unido, no território nacional e no exterior, por meio do gerenciamento ativo dos riscos e oportunidades no campo marítimo, a fim de fortalecer e ampliar a prosperidade, segurança e resiliência do Reino Unido e ajudar a moldar um mundo estável (UNITED KINGDOM, 2014, tradução nossa).

Ao abordar o escopo, a NSMS esclareceu que não incluiu ações para as seguintes situações, em face de haver uma estrutura específica para tratar delas: a proteção do Reino Unido e dos seus Territórios Ultramarinos contra ataques militares e respostas militares a ameaças diretas ou atos hostis deve ser autorizada pelo Gabinete do Reino Unido³¹ e coordenada pelo seu Conselho de Segurança Nacional; as atribuições da vertente *maritime safety* (que englobam os padrões técnicos e de qualidade de navios, o treinamento de tripulações e condições de trabalho, os roteiros

²⁹ O Golfo da Guiné abrange uma extensão de cerca de 6.000 km de costa, na África Ocidental, desde o Senegal até Angola, incluindo as ilhas de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe (EUROPEAN UNION, 2014a).

³⁰ Do inglês, *National Strategy for Maritime Security (NSMS)*.

³¹ Do inglês, *Cabinet of the United Kingdom*, que é o Conselho de Ministros.

e as cartas náuticas, a responsabilidade pela salvaguarda da vida humana no mar e a prevenção e o controle da poluição) recaem, principalmente, no Departamento dos Transportes e na Agência Marítima e de Guarda Costeira do Reino Unido; os desastres naturais no mar ficam sob a responsabilidade do Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais; e os acidentes marítimos dentro da região de controle de poluição do Reino Unido e na área de responsabilidade SAR do Reino Unido são atribuições da Agência Marítima e de Guarda Costeira do Reino Unido (UNITED KINGDOM, 2014). Cabe ressaltar que tais assuntos não foram deixados de lado pelo Reino Unido, apenas não foram tratados na NSMS, ficando sob os cuidados de cada órgão responsável por sua supervisão.

A cada dois anos, o processo de Avaliação de Riscos de Segurança Nacional (NSRA)³² identifica, em um relatório, os riscos e ameaças³³ que, provavelmente, causarão danos significativos e perturbações no Reino Unido, o que permite priorizar as principais áreas de risco de segurança, nacional e internacionalmente. Esse relatório foi usado como base para a Estratégia de Segurança Marítima de 2010, mas, na estratégia de 2014, optou-se por instituir uma avaliação de risco mais específica - a Avaliação de Risco Marítimo (MRA)³⁴, também bienal -, voltada para o domínio marítimo, consistente com a NSRA e que leva em conta tanto a probabilidade como o impacto dos riscos para priorizá-los. Foram identificados os seguintes riscos e ameaças prioritários: terrorismo por meio de ataques contra navios de carga ou passageiros; perturbações ao comércio ou liberdade de navegação em rotas vitais, devido a guerras, criminalidade, pirataria ou mudanças nas normas internacionais; ataques à infraestrutura marítima ou navegação do Reino Unido, incluindo ataques cibernéticos; transporte marítimo de itens ilegais, incluindo armas de destruição em massa, drogas e armas controladas; e contrabando de pessoas e tráfico humano (UNITED KINGDOM, 2014).

A partir dessa análise, a NSMS estabeleceu cinco objetivos de segurança marítima, a fim de proteger os interesses nacionais do país:

³² Do inglês, *National Security Risk Assessment* (NSRA).

³³ Entende-se como risco, a quantificação da insegurança, por meio da combinação da probabilidade, com a gravidade de ocorrência de um evento; e como ameaça, qualquer conjunção de atores, entidades ou forças com intenção e capacidade de, explorando deficiências e vulnerabilidades, realizar ação hostil contra o país e seus interesses nacionais, com possibilidades de causar danos ou comprometer a sociedade nacional e o seu patrimônio. (BRASIL, 2015)

³⁴ Do inglês, *Maritime Risk Assessment* (MRA).

1. Promover um domínio marítimo internacional seguro e defender as normas marítimas internacionais;
2. Desenvolver a capacidade de governança marítima e as capacidades dos Estados em áreas de importância estratégica marítima;
3. Proteger o Reino Unido, os nossos cidadãos e a nossa economia, apoiando a segurança dos portos e instalações *offshore* e os navios de carga e de passageiros com bandeira *Red Ensign Group* (REG)³⁵;
4. Assegurar a segurança do comércio marítimo vital e das rotas de transporte de energia dentro da *UK Marine Zone*³⁶, regional e internacionalmente;
5. Proteger os recursos e a população do Reino Unido e dos Territórios Ultramarinos das atividades ilegais e perigosas, incluindo o crime organizado grave e o terrorismo (UNITED KINGDOM, 2014, tradução nossa).

A NSMS registrou a necessidade da integração governamental e da colaboração internacional, em um trabalho conjunto com aliados e parceiros, incluindo a indústria e o público, para fornecer resultados de segurança marítima que sejam mais do que a soma de suas partes. A abordagem das tarefas foi feita sob cinco Tarefas de Segurança Marítima³⁷, consideradas como os ‘caminhos’ estratégicos para se atingir os objetivos, quais sejam: entender, influenciar, prevenir, proteger e responder (UNITED KINGDOM, 2014).

O raciocínio foi o seguinte: como primeiro desafio, deve-se monitorar a atividade marítima, identificar o que é relevante para a segurança do Reino Unido e investir recursos significativos para o entendimento do domínio marítimo, por meio de coleta e compartilhamento de informações, construção de parcerias, análise de dados e identificação dos problemas. Em seguida, a ação deve ser influenciar, com o uso da diplomacia, a aplicação das leis, a pressão econômica ou por meio de ações militares. Onde o entendimento e a influência falharem, deve-se agir para prevenir que os problemas com a segurança marítima surjam ou aumentem. A prevenção assume a forma de um trabalho antecipado, para criar a capacidade de segurança em áreas de instabilidade, mas também pode vir na forma de uma ação positiva. Não havendo sucesso em evitar o surgimento da ameaça, deve-se proteger os interesses do país, com medidas que reduzam a vulnerabilidade das infraestruturas navais e marítimas, bem como aumentem a resiliência para resistir a um ataque. Deve-se manter em prontidão para responder sempre que apropriado ou necessário, por meio de ações de aplicação da lei ou de interdição ou, nos casos mais extremos, com o uso de força militar (UNITED KINGDOM, 2014).

³⁵ O REG é um grupo de Registros Britânicos de Navios. Qualquer navio registrado no Reino Unido, nas Dependências da Coroa e nos Territórios Ultramarinos do Reino Unido é um “navio britânico” e tem o direito de arvorar a bandeira do *Red Ensign* (UNITED KINGDOM, 2014).

³⁶ *UK Marine Zone* se refere às Águas Jurisdicionais do Reino Unido (UNITED KINGDOM, 2014).

³⁷ Do inglês, *Maritime Security Tasks*.

Entre outros pontos interessantes da estratégia de segurança marítima do Reino Unido, cabe mencionar o Centro Nacional de Informações Marítimas do Reino Unido (NMIC)³⁸, por ser um órgão criado em 2011, para reunir informações de inteligência obtidas por diversas organizações governamentais, agências nacionais e parceiros internacionais, de modo a propiciar uma consciência situacional marítima unificada, em águas internacionais e do Reino Unido. O foco do NMIC é fornecer informações em tempo real, não de análise estratégica, de modo a permitir a avaliação do impacto da atividade marítima no Reino Unido e contribuir para a tomada de decisões. O órgão desempenha os seguintes papéis (UNITED KINGDOM, 2014):

- Monitorar e rastrear a atividade marítima em todo o Reino Unido e áreas de interesse nacional e agrupar esses dados em um ambiente confiável;
- Analisar e compartilhar informações, permitindo uma melhor compreensão das questões de segurança marítima;
- Atuar como um ponto focal nacional para parceiros regionais e internacionais na conscientização do domínio marítimo;
- Apoiar a tomada de decisões do governo e do setor, quando necessário;
- Responder às solicitações de departamentos e agências do governo, para apoiar suas necessidades, caso a caso (UNITED KINGDOM, 2014, p. 22, tradução nossa).

Também é interessante que seja observada a nova estrutura de governança da segurança marítima do Reino Unido (vide Figura 5), trazida por essa estratégia, cujo propósito foi de proporcionar maior coerência aos fluxos de trabalho em segurança marítima do governo e da indústria, separando esses fóruns de discussão: o então Grupo de Trabalho Ministerial sobre Contra-Pirataria³⁹ foi ampliado para cobrir todos os assuntos de segurança marítima e foi renomeado Grupo de Trabalho Ministerial sobre Segurança Marítima (MSWG)⁴⁰; e o então Grupo de Supervisão de Segurança Marítima (MSOG)⁴¹ foi fundido com o Comitê Nacional de Segurança Marítima (NMSC)⁴². O Conselho de Segurança Nacional⁴³, como o principal fórum de discussão coletiva dos objetivos do governo para segurança nacional, pode, quando relevante, acionar o MSWG.

O MSWG assumiu a responsabilidade de realizar supervisão geral sobre

³⁸ Do inglês, *UK National Maritime Information Centre* (NMIC).

³⁹ Do inglês, *Ministerial Working Group on Counter-Piracy*.

⁴⁰ Do inglês, *Ministerial Working Group on Maritime Security* (MSWG).

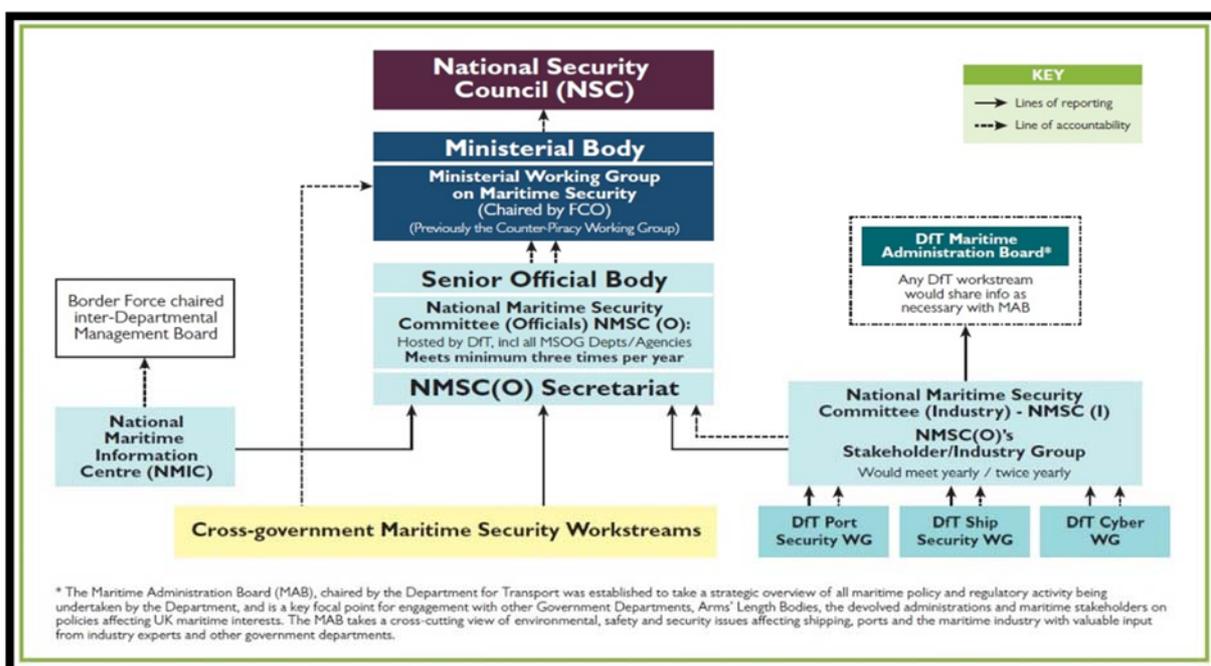
⁴¹ Do inglês, *Maritime Security and Oversight Group* (MSOG).

⁴² Do inglês, *National Maritime Security Committee* (NMSC).

⁴³ Do inglês, *National Security Council*.

temas de segurança marítima e específica para a NSMS e coordenar e impulsionar questões de segurança nacional e internacional relacionadas ao domínio marítimo. Ele é presidido pelo Subsecretário de Estado Parlamentar do Ministério das Relações Exteriores e *Commonwealth* (FCO)⁴⁴ e possui membros dos seguintes órgãos: Procuradoria Geral da República; Gabinete do Reino Unido; Departamento de Transportes; o *Home Office*; o Ministério da Defesa; o Ministério da Justiça; o Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais; e o Departamento de Negócios, Inovação e Competências (UNITED KINGDOM, 2014).

Figura 5 - Estrutura de governança da segurança marítima do Reino Unido

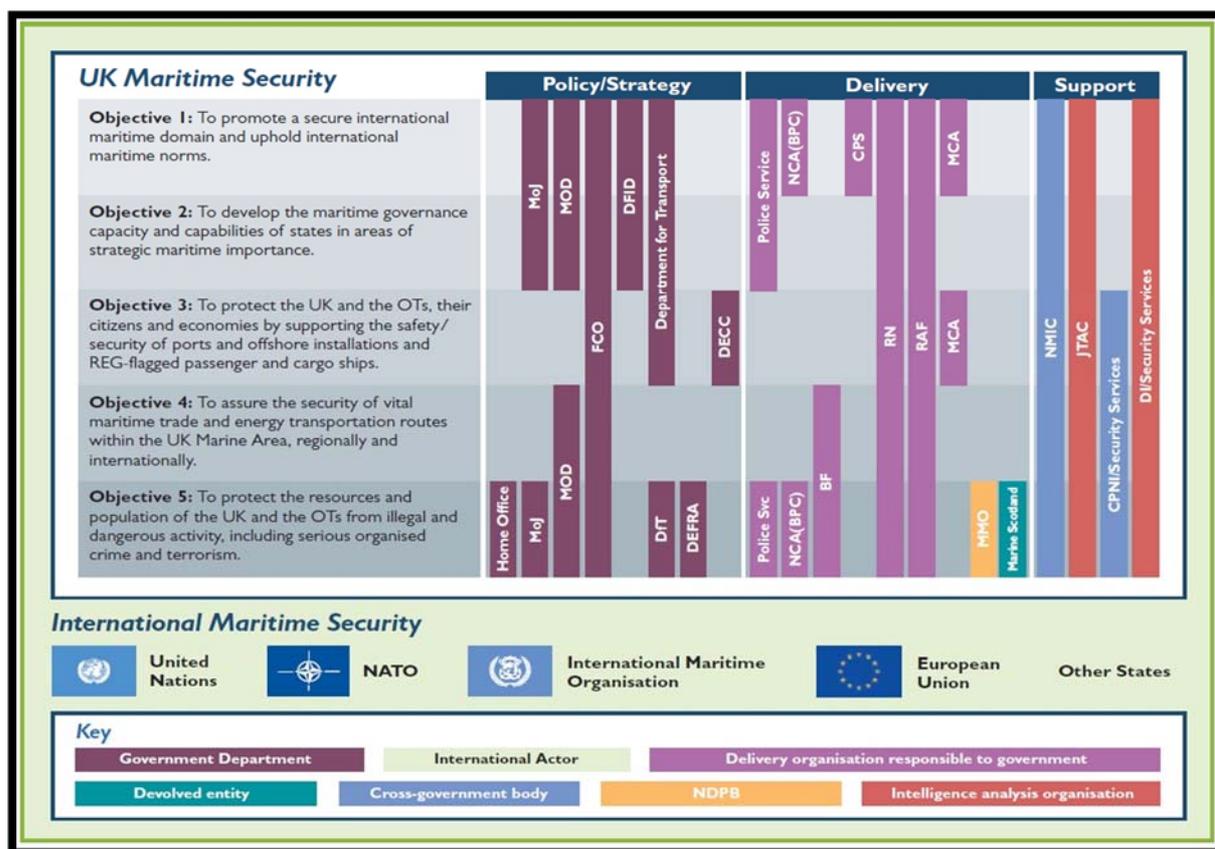


Fonte: United Kingdom, 2014, p. 43.

A estratégia também traz uma figura que bem resume as interações e responsabilidades dentro do domínio marítimo do Reino Unido (vide Figura 6). Não é intenção deste trabalho detalhar os papéis e responsabilidades dos diversos departamentos e agências representados nesta figura, mas sim mostrar que os objetivos de segurança marítima traçados pelo país estão sendo buscados por meio de ações compartilhadas, nos níveis governamental, privado e internacional, não ficando restritos à atuação da Força Naval e da Guarda Costeira do Reino Unido.

⁴⁴ Do inglês, *Foreign and Commonwealth Office* (FCO).

Figura 6 - Interações e responsabilidades dentro do domínio marítimo



Fonte: United Kingdom, 2014, p. 47.

3.3 UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia (UE)⁴⁵ foi incluída neste estudo por ter uma estratégia de segurança marítima recente e com planos de ação revisados anualmente, além de demonstrar preocupações com a segurança marítima do Atlântico Sul, mantendo participações nas atividades de segurança das linhas de comunicação marítimas (LCM) do Golfo da Guiné.

A estratégia de segurança marítima da UE, datada de 2014, visa assegurar os interesses de seus Estados-Membros contra diversos riscos e ameaças no domínio marítimo global. O documento assim conceitua segurança marítima:

A segurança marítima é entendida como um estado de coisas do domínio marítimo global, no

⁴⁵ A UE é uma organização internacional composta por 28 dos 50 países europeus. Dentre os países da Europa que possuem áreas marítimas adjacentes, mas que estão fora da UE, cabe destacar: Rússia, Turquia, Ucrânia e Albânia. A Inglaterra está em processo de saída da UE (*Britain exit - Brexit*).

qual o direito internacional e o direito nacional são aplicados, a liberdade de navegação é garantida e os cidadãos, infraestrutura, transporte, meio ambiente e recursos marinhos são protegidos (EUROPEAN UNION, 2014b, tradução nossa).

A UE destaca a importância do desenvolvimento de parcerias com organizações internacionais e alianças militares, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Africana (UA), por exemplo, o que contribui, significativamente, para aumentar a capacidade de proteger os seus interesses, quanto à segurança marítima regional e internacional (EUROPEAN UNION, 2014b).

Entre os princípios básicos da estratégia, cabe destacar: a abordagem intersetorial, visando melhorar a coordenação tanto nas dimensões internas como externas e reunir todos os atores relevantes das autoridades civis e militares; o multilateralismo marítimo, buscando promover uma melhor cooperação com organizações internacionais, outros países e partes interessadas privadas; e o respeito às regras e princípios, consagrando a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e os direitos humanos, de modo a trazer estabilidade e um melhor ambiente, baseado em boa governança compartilhada e transparente (EUROPEAN UNION, 2014b).

Foram identificadas cinco principais áreas a serem implementadas, para fortalecer a resposta da UE: intensificar a ação externa; aumentar a consciência situacional marítima, vigilância e compartilhamento de informações; desenvolver aptidões e capacitação comuns; incrementar gerenciamento de riscos, proteção de infraestrutura marítima crítica e resposta a crises; e incentivar a pesquisa e inovação em segurança marítima, educação e treinamento (EUROPEAN UNION, 2014b). Os principais pontos de cada uma dessas áreas são comentados a seguir.

No que se refere à ação externa, ressaltou-se o valor da cooperação internacional para combater a insegurança e melhorar as condições de vida nas áreas de alto risco, sendo orientado adotar uma abordagem coordenada para as relações internacionais, melhorar a visibilidade da UE no domínio marítimo global; reforçar e apoiar as respostas regionais da UE; apoiar a capacitação de países terceiros e organizações regionais; reforçar a preparação da UE para contingências futuras; e promover os mecanismos de solução de controvérsias da CNUDM (EUROPEAN UNION, 2014b).

No campo da consciência situacional marítima, essa estratégia advertiu que o

acesso a informações, oportunas e precisas, é crucial para o estabelecimento de um quadro comum que permita melhores operações e o uso mais eficiente de escassos recursos. Desse modo, buscou garantir que as informações de vigilância marítima, coletadas por uma autoridade civil ou militar e consideradas necessárias para as atividades operacionais de outras autoridades, possam ser compartilhadas e sujeitas a multipropósito, ao invés de coletadas e produzidas várias vezes, gerando esforços duplicados e uma consciência situacional fragmentada. Algumas das ações previstas foram: melhorar a cooperação intersetorial e a interoperabilidade quanto à vigilância marítima, a nível nacional e da UE; reforçar a cooperação transfronteiriça e o intercâmbio de informações do espaço marítimo; e desenvolver um Ambiente Comum de Partilha de Informações (CISE)⁴⁶. O CISE forneceria a todas as autoridades interessadas as informações necessárias às atividades de segurança marítima, com base nos sistemas disponíveis na UE e em cada país que a compõe (EUROPEAN UNION, 2014b).

No âmbito da capacitação, a estratégia orientou para ações concentradas em: definir as principais áreas de capacitação e tecnologias para melhorar a interoperabilidade, padronização e certificação; explorar recursos de uso dual e multipropósito; e aumentar o compartilhamento de melhores práticas, análise de riscos e informações sobre ameaças, além de treinamento e educação, entre todos os fóruns civis e militares relevantes (EUROPEAN UNION, 2014b).

A estratégia ressaltou que o seu principal objetivo é o aumento da capacidade de prevenção de conflitos e resposta a crises, prevenção de incidentes, mitigação de riscos e proteção do status ambiental marinho da UE, segurança das fronteiras externas da UE e da infraestrutura marítima crítica, o que depende de um alto grau de preparação, antecipação e capacidade de resposta. As ações nesse tema deveriam convergir para: realizar análises de risco compartilhadas; melhorar a cooperação intersetorial e transfronteiriça, para responder a crises, e planejar contingências para ameaças definidas; avaliar a resiliência das infraestruturas a desastres naturais provocados pelo homem e mudanças climáticas; e promover o entendimento mútuo e a interoperabilidade entre os atores de segurança marítima (EUROPEAN UNION, 2014b).

No que concerne à promoção de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias

⁴⁶ Do inglês, *Common Information Sharing Environment* (CISE).

inovadoras, que contribuam para a eficiência e eficácia aprimoradas das operações e do compartilhamento de informações, a estratégia apresentou ações voltadas a: reunir oportunidades de treinamento relacionadas à segurança; estabelecer uma agenda civil-militar para pesquisa de segurança marítima, incluindo o desenvolvimento de capacidades de uso dual e multipropósito; estimular o desenvolvimento de conhecimentos e competências de segurança marítima nos institutos, centros e academias civis e militares; criar uma rede de parceiros globais de pesquisa e desenvolvimento; incentivar que as atividades civis de pesquisa e inovação, no campo da segurança marítima, desenvolvam ativa interação com a Agência de Defesa Europeia (EDA)⁴⁷; promover parcerias público-privadas voltadas a atividades de segurança marítima; e articular a realização de exercícios interinstitucionais e integrados de segurança marítima (EUROPEAN UNION, 2014b).

Ao abordar os riscos à segurança marítima, os seguintes foram identificados: ameaças ou uso da força contra os direitos e jurisdição dos Estados-Membros em suas áreas marítimas; ameaças à segurança dos cidadãos europeus e aos interesses econômicos no mar, na sequência de atos de agressão externa, incluindo os relacionados com litígios marítimos, ameaças aos direitos soberanos dos Estados-Membros ou conflitos armados; criminalidade transfronteiriça e organizada (pirataria marítima, assaltos à mão armada no mar, tráfico humano, contrabando de pessoas, redes criminosas organizadas que facilitam a imigração ilegal, tráfico de armas e narcóticos e contrabando de mercadorias); terrorismo e outros atos ilegais intencionais no mar e nos portos contra navios, cargas, tripulações e passageiros, portos e instalações portuárias e infraestruturas marítimas e energéticas críticas, incluindo ciberataques; proliferação de armas de destruição em massa, incluindo ameaças químicas, biológicas, radiológicas e nucleares; ameaças à liberdade de navegação, como a negação do acesso ao mar e os estreitos e a obstrução das rotas marítimas; riscos ambientais (exploração não-sustentável e não autorizada de recursos naturais e marinhos, ameaças à biodiversidade, pesca ilegal, degradação ambiental devido a descargas ilegais ou acidentais, poluição química, biológica e nuclear, em particular munições químicas e munições não deflagradas); potencial impacto na segurança decorrente de desastres naturais ou provocados pelo homem, eventos extremos e alterações climáticas no sistema de transporte marítimo e, em

⁴⁷ Do inglês, *European Defense Agency* (EDA).

particular, nas infraestruturas marítimas; e pesquisa arqueológica ilegal e desregulada e pilhagem de objetos arqueológicos (EUROPEAN UNION, 2014b).

Em face do exposto, é possível constatar que a estratégia de segurança marítima da UE traz boas contribuições a este estudo, pelos seguintes motivos: a estrutura da UE, agrupando países com objetivos comuns, faz com que a abordagem desta estratégia esteja muito focada no compartilhamento de ações e informações e no desenvolvimento de parcerias; considera necessária a participação ativa de atores governamentais e privados; respeita as regras e princípios do direito internacional; e, por ser relativamente atual, abarca conceitos dos mais recentes estudos sobre o tema segurança marítima, considerando uma ampla gama de ameaças de diferentes naturezas.

Além da estratégia geral, a UE também adotou uma estratégia específica para o Golfo da Guiné, destinada a apoiar os esforços dos países costeiros da região na solução dos diversos desafios de insegurança marítima e crime organizado, ali presentes, que ameaçam a estabilidade naquela área marítima e são vistos como ameaça crescente para a UE. As ações estão concentradas nos seguintes objetivos: construir um entendimento comum a respeito da escala das ameaças no Golfo da Guiné e da necessidade de respostas compartilhadas a esses perigos; ajudar os governos regionais a criarem as instituições, a base legal e as capacidades necessárias, para garantirem a segurança marítima em suas áreas de jurisdição; e apoiar o desenvolvimento de economias prósperas nos países costeiros, permitindo-lhes fornecer serviços básicos, oportunidades de emprego e redução da pobreza para seus cidadãos; reforçar as estruturas de cooperação entre os países da região, para assegurar uma ação transfronteiriça eficaz, tanto em terra como no mar (EUROPEAN UNION, 2014a).

O documento ressaltou a necessidade de trabalhar nos níveis nacional, regional e internacional com indivíduos ou grupos de Estados que tenham vontade política de agir e incentivar outros a se unirem, para maximizar a complementaridade de ações, visando a maior eficácia, mas evitando qualquer sobreposição com projetos já existentes dos países e organizações regionais (EUROPEAN UNION, 2014a).

No que tange aos interesses, o documento salientou que a UE e os países da África Central e Ocidental têm grandes interesses econômicos, de desenvolvimento, comerciais e de segurança comuns. A região possui uma longa costa repleta de recursos cruciais, tanto para o emprego e consumo local quanto para o comércio com

a Europa. A sustentabilidade dos recursos marítimos, incluindo a pesca, é uma das principais preocupações das comunidades locais e dos clientes europeus. São necessárias rotas de remessa globais seguras para o comércio e a pesca. A UE também está comprometida em apoiar a exploração sustentável dos recursos naturais da região, sendo o principal mercado de exportação de recursos florestais, agrícolas e minerais. No caso do comércio de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), a proximidade da região com a Europa oferece uma vantagem competitiva sobre o Oriente Médio (EUROPEAN UNION, 2014a).

Essa zona da África também é um crescente polo de investimento europeu nos setores de bens e serviços de consumo, incluindo telefonia móvel. À medida que o crescimento econômico da região se acelera, torna-se um mercado potencial para exportações, gerando um interesse mútuo em concretizar parcerias, de modo a promover o crescimento e o emprego, o que contribuirá para a segurança e a estabilidade regionais (EUROPEAN UNION, 2014a).

Também deixou evidente que narcóticos e outros bens ilegais, traficados ao longo da costa e através das fronteiras terrestres, prejudicam cada vez mais as comunidades locais e alimentam problemas na Europa (EUROPEAN UNION, 2014a).

Dessa forma, sublinhou o interesse da UE em promover a estabilidade no Golfo da Guiné, para proteger os próprios cidadãos da UE das ameaças de drogas, terrorismo, pirataria e assalto à mão armada no mar e outras formas de crime que emanam da região, e justificou que esse aumento de foco da UE naquela região trará efeitos positivos na segurança, confiança dos investidores, prosperidade, meios de subsistência, meio ambiente e suprimentos de energia (EUROPEAN UNION, 2014a).

Assim sendo, interessa a este estudo observar que as diversas justificativas dadas pela UE para sua inserção no Golfo da Guiné seriam, também, aplicáveis a uma visão brasileira do tema, mesmo considerando que o fluxo comercial entre o Brasil e a África Centro-Occidental ainda não desempenhe tanta relevância como para a Europa. Contudo, mesmo estando no seu entorno estratégico, o Brasil, até o momento, não direcionou esforços suficientes para a costa ocidental da África, o que o faz perder muitas oportunidades comerciais para atores extra regionais, que estão buscando fazer parcerias, para atender às carências em diversos setores da região.

3.4 FRANÇA

A França, uma república semipresidencialista, foi selecionada neste estudo

por ser um ator extra regional presente no Atlântico Sul (a Guiana Francesa é um Departamento Ultramarino francês), por ainda exercer importante influência comercial e militar sobre suas ex-colônias da África e pela participação ativa que desempenha nas ações de segurança marítima do Golfo da Guiné.

A estratégia de segurança marítima francesa, adotada em 2015, abrangeu todos os mares do mundo e se estendeu às infraestruturas terrestres ou marítimas essenciais ou estratégicas. Com uma visão até 2025, com revisões previstas a cada 5 anos, visou complementar a estratégia da UE, criando um quadro nacional interministerial, para melhorar o combate à insegurança marítima, com base, principalmente, na análise de riscos e ameaças marítimos, a curto ou médio prazos, suscetíveis de afetar os interesses estratégicos da França e de seus parceiros. Também pretendeu definir e ordenar em prioridade os objetivos franceses comuns, de modo a: garantir a soberania e os direitos soberanos sobre as suas áreas marítimas; contribuir para a segurança marítima do continente europeu; apoiar a ação internacional da França neste campo com seus parceiros e organizações internacionais; e contribuir para o crescimento europeu, assegurando condições favoráveis a uma política ambiciosa de desenvolvimento através dos oceanos, que corresponda à enorme área marítima envolvida. Essa abordagem integrada e de longo prazo foi considerada necessária para a segurança nacional, visto que o contexto estratégico internacional se apresentava cada vez mais instável, agravado pela fraqueza de vários Estados, competição econômica e predação de recursos, o que favorecia o desenvolvimento de ameaças no mar (FRANCE, 2015).

Cabe realçar que essa estratégia não incluiu a proteção do país contra ameaças militares, uma vez que esta se enquadra na estratégia militar geral da França e no conceito de emprego de forças militares. Entretanto, as atividades de inteligência e a adoção planejada de certas medidas, contidas nessa estratégia, passaram a contribuir para o fortalecimento da proteção contra essas ameaças tradicionais (FRANCE, 2015).

Essa estratégia diferencia os domínios *maritime security* e *maritime safety*, conforme expressos a seguir, embora os considere intimamente relacionados, visto que a conquista de um objetivo *security* indiretamente contribuiria para a conquista de um objetivo *safety*, e vice-versa:

Maritime security é definida como a prevenção e o combate de todas as

atividades intencionais que são hostis aos nossos interesses. É essencialmente definida em relação às ameaças (terrorismo, tráfico ilícito, pirataria, saque de recursos ou bens, poluição intencional ...). **Maritime safety**, de acordo com o direito internacional, está principalmente relacionada a questões de segurança da navegação, navios, pessoas e bens e, mais genericamente, à segurança dos Estados. Assim, se refere à prevenção e à luta contra fenômenos naturais, de origem antrópica ou não intencional, que prejudicam as pessoas, o meio ambiente, os navios ou as infraestruturas. É essencialmente definido em relação aos riscos (riscos climáticos, eventos no mar ...) (FRANCE, 2015, p. 2, tradução nossa, grifo nosso).

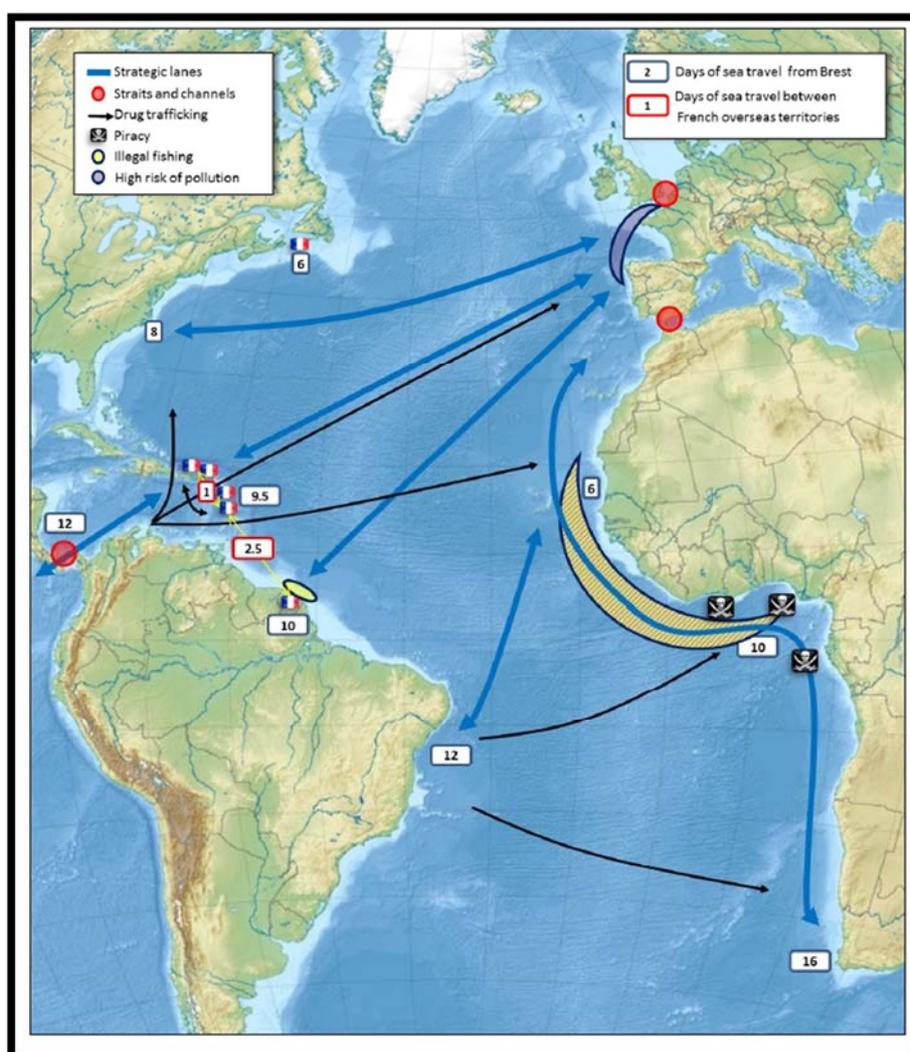
A estratégia iniciou apresentando, por meio de números, a importância do mar para a economia do país e o bem-estar da sua população, destacando que mais de 97% das águas territoriais francesas estão fora da Europa, nos seus territórios e departamentos ultramarinos, com riquezas diversas que precisam ser protegidas (FRANCE, 2015).

Em seguida, passou a abordar as ações para controlar as áreas marítimas sob jurisdição francesa, dividindo o mundo em regiões marítimas e analisando os riscos e tipos de ameaças que vinham trazendo insegurança às atividades relacionadas com o mar nessas áreas. Detalhou as demandas a fim de melhorar a estrutura para a ação do Estado no mar, consolidar os limites das áreas jurisdicionais marítimas, monitorar essas áreas marítimas, reforçar a legislação sobre a violação do direito nessas áreas e impedir que as ameaças marítimas cheguem ao território francês. A respeito do monitoramento das áreas, alinhou ações no sentido de: apoiar as iniciativas de compartilhamento de informações marítimas nos níveis nacional, internacional e europeu; avaliar as necessidades para a vigilância por satélite das suas áreas jurisdicionais marítimas, ou utilizando outras ferramentas complementares, como drones e radares de nova geração; envolver mais atores marítimos do setor privado no monitoramento situacional; e consolidar o papel do centro marítimo nacional de análise e consciência situacional (FRANCE, 2015).

Quando a estratégia abordou o oceano Atlântico, área de interesse deste estudo, afirmou que as LCM que conectam a Europa ao continente americano, incluindo o Caribe, estão menos expostas a riscos e ameaças, principalmente devido à presença significativa das marinhas norte-americana e europeia. Destacou que as águas da Guiana Francesa, ricas em recursos pesqueiros, são frequentemente pilhadas por pescadores de países vizinhos e que as operações de prospecção de petróleo estão aumentando as tensões. Comentou que o Caribe se tornou uma zona de trânsito de drogas, principalmente para a cocaína que vai da América do Sul para

a Europa e a África. Ressaltou que o Golfo da Guiné está sujeito a uma grande variedade de ameaças, que impactam no desenvolvimento dos países da África Centro-Occidental, tais como: o assalto à mão armada de grandes quantidades de petróleo *onshore* e *offshore*; o alto índice de ataques de piratas a navios, com a tomada de reféns; a perda de receita causada pela pesca ilegal, estimada em € 350 milhões, em 2014; e as rotas transatlânticas de cocaína que passam pela região (vide Figura 7). Frisou que a insegurança marítima no oceano Atlântico é uma questão importante e, provavelmente, afeta a segurança dos cidadãos europeus, o suprimento de energia e a preservação dos recursos pesqueiros, devendo os esforços de combate a essas ameaças serem perseguidos e apoiados, em nível internacional (FRANCE, 2015).

Figura 7 - Geografia dos riscos e ameaças marítimas no oceano Atlântico



Fonte: France, 2015, p. 7.

No que tange à proteção dos nacionais e dos navios, a estratégia destacou

as ações para o combate à pirataria e ao assalto à mão armada no mar, a prevenção contra o terrorismo marítimo e a antecipação contra ameaças cibernéticas. Ao tratar do combate ao tráfico ilegal no mar, alinhou como agir para desestabilizar o tráfico de drogas, impedir o tráfico de armas e mercadorias e coibir o tráfico humano e o contrabando de pessoas (migrantes) (FRANCE, 2015).

Passou, então, às ações voltadas à defesa dos interesses econômicos franceses, detalhando o que fazer para: garantir o fluxo dos suprimentos estratégicos por meio das LCM; proteger as infraestruturas de energia e comunicação no mar; preservar o meio ambiente e os recursos contra riscos e ameaças, como a poluição marítima, a exploração ilegal e não declarada dos recursos pesqueiros e a apreensão de recursos no ou sob o fundo do mar; e antecipar-se aos efeitos das mudanças climáticas e seus impactos na segurança marítima (FRANCE, 2015).

A fim de promover um domínio marítimo internacional seguro, essa estratégia estabeleceu formas de contribuir para o cumprimento das leis do mar, fortalecendo a CNUDM, de promover a ação e a influência da França entre os seus parceiros e de incrementar a cooperação marítima com outros Estados (FRANCE, 2015).

Na sua última seção, a estratégia apresentou vias de progresso para o futuro: melhorar a governança interministerial da ação do Estado no mar, fortalecendo as estruturas de funcionamento da organização marítima francesa; complementar o corpo de leis voltadas às atividades marítimas; desenvolver novas ferramentas tecnológicas; aprimorar a consciência situacional marítima em todas as áreas do globo onde há interesses franceses; e desenvolver sinergias, tanto com atores privados quanto com parceiros internacionais (FRANCE, 2015).

À vista do exposto, releva destacar sobre a estratégia de segurança marítima da França: a importância dada à participação compartilhada dos setores governamental, privado e internacional, por meio de parcerias voltadas à segurança marítima; a preocupação com o incremento da Consciência Situacional Marítima (CSM); a necessidade contínua de robustecer a legislação, para proteger as atividades ligadas ao mar; a conscientização da população sobre a importância das atividades marítimas para o país; e a diversidade de riscos e ameaças considerados dentro da visão de segurança marítima francesa.

4 ATUAL ESTRUTURA DE SEGURANÇA MARÍTIMA BRASILEIRA PARA O ATLÂNTICO SUL

O Brasil ainda não possui uma estratégia de segurança marítima aprovada, mas não deixa de cumprir as atividades voltadas a essa segurança, por meio de outros documentos normativos atualmente em vigor. Entretanto, não se observa a interação adequada entre os diversos atores relacionados com a segurança marítima, sobressaindo-se ações de órgãos governamentais e privados, sem que haja o compartilhamento desejado e a interlocução entre eles. Neste capítulo, serão apresentados os principais normativos que orientam as atividades de segurança marítima brasileira no Atlântico Sul, além de abordar como a Marinha do Brasil vem incrementando a questão da consciência situacional marítima.

4.1 O ATLÂNTICO SUL

Conforme contido no Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN, o Atlântico Sul abrange a área marítima delimitada pelo “paralelo 16°N, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores” (BRASIL, 2016a).

Segundo SILVA (2014), o Atlântico Sul é globalmente periférico, quando considerado via de comunicação e de transporte marítimo, visto que a maior parte do tráfego internacional ocorre entre a Ásia, os Estados Unidos e a Europa, utilizando-se de outras rotas. Contudo, com o crescimento econômico do Brasil e dos demais países da costa oriental da América do Sul e da costa ocidental da África, a tendência é que este oceano aumente sua importância, em face do comércio exterior entre estes países e as maiores economias mundiais. Alguns sinais nesse caminho já podem ser observados: os grandes investimentos na construção de portos e complexos logísticos marítimos em alguns países ribeirinhos da região; o aumento da exportação de commodities da África e da América do Sul para a China e outros países, e, no caminho inverso, da importação de bens manufaturados; e o incremento da produção de petróleo e gás natural *onshore* e *offshore* no Brasil e na costa africana.

“Se, na dimensão global, o Atlântico Sul tem um papel secundário como via de comunicação marítima, e é periférico em termos estratégicos, no âmbito regional e local, a sua importância econômica e geopolítica é fundamental.” (SILVA, 2014).

Conforme apresentado pelo Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Junior, Comandante da Marinha do Brasil, em recente palestra na Escola Superior de Guerra, os seguintes números reforçam essa assertiva: 95% do comércio exterior brasileiro, em 2018, foi realizado por via marítima; 95% da produção de petróleo e 80% da produção de gás natural brasileiros, em 2017, foram advindas de campos *offshore*; o País tem grande capacidade pesqueira, com 132.573 embarcações registradas; e há projeção de crescimento de 380% do comércio marítimo mundial, até 2040, de acordo com relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BARBOSA JUNIOR, 2019).

No que se refere às ameaças presentes no Atlântico Sul, o Golfo da Guiné se destaca como um dos pontos mais perigosos do mundo para o transporte marítimo, com preocupante regularidade de ataques violentos, em atos de pirataria, assalto à mão armada no mar e sequestros com e sem reféns, além de ocorrências de pesca ilegal e tráfico de drogas. Como a maioria dos crimes ocorre nas águas jurisdicionais dos países limítrofes, o combate às ameaças depende muito mais do Estado costeiro do que de atuação de forças internacionais (ICG, 2012).

Percebe-se que a cooperação regional tem sido muito importante na busca de soluções, com a atuação de organizações regionais relevantes, como a Comissão do Golfo da Guiné (CGG), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Africana (UA), cabendo mencionar, como resultado da Conferência de Yaundé, em 2013, a adoção da Estratégia Marítima Integrada de África 2050, pelos países da UA, que vem sendo perseguida com o apoio de países e organizações internacionais extra regionais, tais como os EUA, o Reino Unido, a França, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Europeia (UE) (MARQUES, 2018). Observa-se, contudo, que existe uma deficiência de coordenação e articulação das organizações regionais ali presentes, em face da divisão de suas áreas de atuação, da falta de capacidade das forças navais e costeiras da maioria dos Estados e da desconfiança dos Estados integrantes em relação à Nigéria e à Angola, o que dificulta o estabelecimento de uma resposta regional firme contra a insegurança marítima naquela área (ICG, 2012).

Tais ocorrências dentro do entorno estratégico brasileiro mostram a necessidade de se intensificar as medidas de acompanhamento, monitoramento e controle do tráfego marítimo, assim como dos incidentes na área de vigilância

marítima sob a responsabilidade do Brasil (BRASIL, 2016a). Não somente pelas ameaças que podem migrar para as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), mas também pela presença de atores extra regionais com o interesse de se estabelecerem no Atlântico Sul (vide Figura 8).

Figura 8 – Presença de atores extra regionais no Atlântico Sul



Fonte: Barbosa Junior, 2019.

4.2 A AMAZÔNIA AZUL

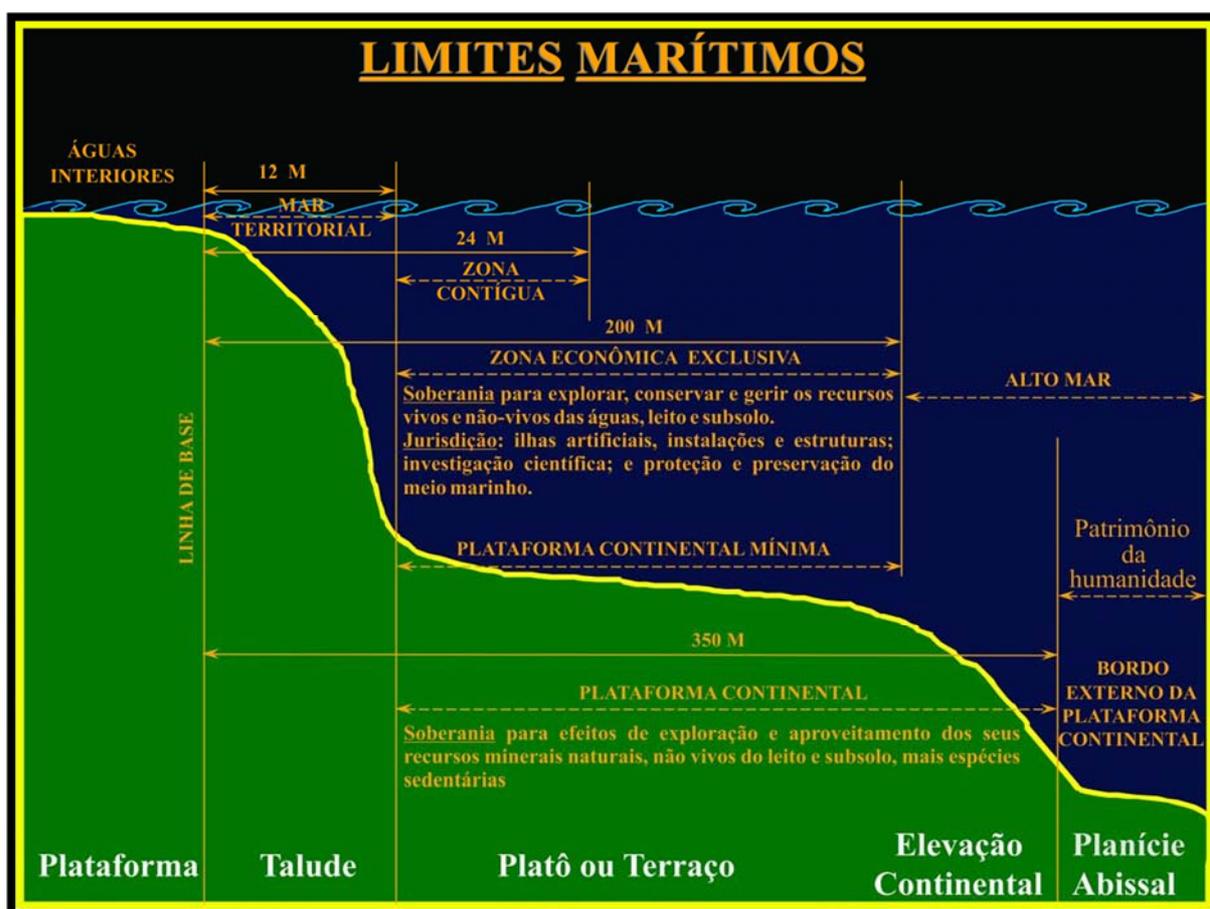
A vocação marítima brasileira, conforme exposto na Política Nacional de Defesa (PND), tem respaldo em três principais fatos: o extenso litoral do País, a magnitude do comércio exterior através dele praticado e a importância estratégica do Atlântico Sul, área esta de vital relevância para o Brasil, pois incorpora as AJB, nas quais o potencial de recursos vivos e não vivos é imenso. Dessa forma, é essencial para o processo de desenvolvimento do País gerar um ambiente de estabilidade e paz no Atlântico Sul, o que deve alcançado por meio da vigilância, do controle e da defesa das AJB e do espaço aéreo sobrejacente, além da capacidade de se prover a segurança das LCM de interesse nacional (BRASIL, 2016b).

Nesse sentido, a PND estabeleceu como área de interesse prioritário, para a

defesa do País, o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica.

Conforme disposto na Doutrina Militar Naval (DMN), a norma internacional que define os direitos e deveres dos Estados costeiros e navios, nas diferentes áreas marítimas, é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982, também referida como Lei do Mar. Na CNUDM, as áreas marítimas foram divididas em: águas interiores; Mar Territorial; Zona Contígua; Zona Econômica Exclusiva (ZEE); Plataforma Continental (PC); águas arquipelágicas; estreitos utilizados para a navegação internacional; e alto-mar, de modo a permitir que pudessem ser estabelecidos diferentes graus de soberania para os Estados costeiros, bem como uma ordem legal para os mares e oceanos. As AJB compreendem o Mar Territorial, a Zona Contígua, a ZEE e a PC, ou seja, se estendem desde as linhas de base até o limite exterior da PC brasileira (vide Figura 9).

Figura 9 - Limites marítimos



Fonte: Brasil, 2019b.

Em consonância com a CNUDM, o Brasil submeteu à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU) pleitos para extensão de sua PC, além das 200 milhas marítimas, o que vem sendo analisado, paulatinamente, por aquela Comissão, gerando, até o momento, resultados positivos para o País. Ao final desse árduo trabalho junto à CLPC, os espaços marítimos brasileiros poderão crescer dos atuais 3,8 milhões de km² para cerca de 5,7 milhões de km², área um pouco maior que a Amazônia Verde brasileira (5,2 milhões de km²). Em face de seus incomensuráveis recursos naturais e grandes dimensões, a MB buscou alertar a sociedade brasileira sobre a importância estratégica desse imenso espaço marítimo, passando a denominar as AJB pelo termo “Amazônia Azul®” (BRASIL, 2017a).

Desse modo, a Amazônia Azul® “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 PC brasileira” (BRASIL, 2017a). Atualmente, ela é interpretada sob quatro vertentes: a econômica, que abrange a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos vivos e não-vivos; a ambiental, que remete ao uso racional do mar e à preservação do meio ambiente; a científica, que trata sobre as áreas do conhecimento; e a da soberania, na esfera da segurança e da defesa do território. A partir da abordagem dessas vertentes, pretende-se contribuir para a formação de uma mentalidade marítima na sociedade brasileira, coerente com a importância do mar para o País (BRASIL, 2017c) (vide Figura 10).

Figura 10 – Vertentes de interpretação da Amazônia Azul®



Fonte: Barbosa Junior, 2019.

De acordo com a DMN, a defesa da Amazônia Azul® não deve se restringir a operações no interior dessa área, mas sim abranger ações para deter ou, preferencialmente, dissuadir forças oponentes ou adversas, além dos limites dos espaços marítimos brasileiros, o que exige o adequado emprego do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença (BRASIL, 2017a).

4.3 A SEGURANÇA MARÍTIMA E A CONSCIÊNCIA SITUACIONAL MARÍTIMA

Como visto nos capítulos anteriores, os oceanos concentram uma diversidade de ameaças tradicionais e neotradicionais, cabendo a cada Estado identificá-las de modo a traçar as suas estratégias de segurança marítima. Na opinião de SILVA (2017, p. 41),

[...] seria estrategicamente importante que a MB se posicionasse na liderança do processo contra as “novas ameaças” no mar, sem prejudicar as tradicionais tarefas relacionadas com a guerra e o apoio à política externa. Tal liderança implica em uma maior atuação contra essas ameaças e a coordenação com as diversas agências federais que tenham atribuições nessa área. Atuando desta forma, a Marinha estaria incrementando a segurança marítima nas águas jurisdicionais brasileiras e garantindo a presença do Estado em uma área onde as fronteiras não são visíveis.

O primeiro passo é conceituar segurança marítima, para que o Estado possa identificar os objetivos a alcançar. O Plano Estratégico da Marinha (PEM) adota o conceito amplo de segurança marítima, ou seja, “considera os aspectos ligados à Segurança do Tráfego Aquaviário (STA) (*maritime safety*), principalmente nas AJB, e a segurança nos mares (*maritime security*), com o emprego coercitivo do Poder Naval” (BRASIL, 2017b, p. 4-3).

O Almirante Ilques, Comandante da Marinha, apresentou uma abordagem para segurança marítima que a classifica em três perspectivas, de acordo com as ameaças identificadas na Amazônia Azul® e com alguns pontos que podem reduzir riscos inerentes às atividades marítimas. Na perspectiva *maritime security*, que identificou como ‘proteção’, ele incluiu: conflitos estatais, disputa por recursos naturais, guerra cibernética e LCM. Na perspectiva *maritime safety*, identificada como ‘salvaguarda’, classificou: pirataria, tráfico de drogas, migração ilegal e tráfico de pessoas; pesca ilegal; busca e salvamento (SAR), auxílios à navegação, cartas e

publicações náuticas; e proteção do ambiente marinho. Por fim, numa terceira perspectiva, assim criada como uma interseção entre o *safety* e o *security*, incluiu: tráfico de armas; terrorismo marítimo; desastres naturais; refugiados; alterações climáticas; e ensino profissional marítimo (BARBOSA JUNIOR, 2019) (vide Figura 11).

Figura 11 - Perspectivas do *Maritime Safety* e *Maritime security* na Amazônia Azul®



Fonte: Barbosa Junior, 2019.

Para que esse ambiente seja melhor visualizado, a CSM surge como uma capacidade importante para o aprimoramento das atividades ligadas à segurança marítima, pois permite a antecipação da compreensão dos fatores de risco, porventura presentes em uma determinada situação. A DMN conceitua a CSM como “a efetiva compreensão das tendências e relações, que se desenvolvem temporalmente no ambiente marítimo, entre diversos atores, que podem impactar a defesa, a segurança, a economia e o entorno estratégico de um país.” (BRASIL, 2017a).

A CSM exige avaliação contínua das áreas de interesse e monitoramento de padrões de comportamento, por meio de vigilância, inteligência, reconhecimento e troca de informações, e será preponderante para a execução de operações e ações pelo Poder Naval, a fim de neutralizar as ameaças antes que se contraponham à integridade territorial, soberania e interesses nacionais (BRASIL, 2017a).

Na atual estrutura da Marinha do Brasil (MB), o Centro Integrado de

Segurança Marítima (CISMAR) é o órgão que, além de outras atribuições, tem o propósito de incrementar a CSM. Em face da grande dependência de dados de inteligência, a MB vem buscando incrementar a cooperação com entidades internacionais, de modo a contribuir para o desenvolvimento do conceito e para o estabelecimento da CSM na sua plenitude (BRASIL, 2017a).

O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), um dos Programas Estratégicos da MB, permitirá o monitoramento contínuo e o controle das AJB, integrando dados obtidos de diversas fontes de sensoriamento remoto, inclusive por satélites, o que proporcionará o grau de CSM necessário para melhor planejar e executar operações navais. Num primeiro momento, o SisGAAz abrangerá a faixa costeira que vai de Santos (SP) a Vitória (ES) e a área adjacente à foz do rio Amazonas (BRASIL, 2019a).

4.4 DOCUMENTOS CONDICIONANTES

As normas em vigor no Brasil, afetas à segurança marítima, permitem que a MB se estruture para cumprir suas atribuições constitucionais, contudo não favorecem o estabelecimento de parcerias interministeriais e intersetoriais.

A Política Marítima Nacional (PMN) é o documento normativo que tem por finalidade “orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais” (BRASIL, 1994). Em face da atual PMN ter sido aprovada em 1994, ela não considera, no que tange à segurança marítima, a evolução deste tema e da conjuntura global ao longo dos últimos 25 anos, impactando as ações decorrentes nos diversos setores governamentais.

Apreciando-se o conteúdo da PMN, é possível verificar que as alterações ocorridas nas estruturas dos ministérios e órgãos que receberam tarefas naquele documento dificultam o cumprimento das ações planejadas. Em face da abrangência de temas, uma revisão da PMN necessitaria da criação de um grupo interministerial, combinado com o setor privado relacionado com as atividades marítimas, de modo a reavaliar os seus objetivos, as ações a realizar e a estrutura a ser estabelecida para o acompanhamento das atividades, de forma coerente com a realidade atual.

No que tange à segurança marítima, a PMN traz como um de seus objetivos

a “segurança das atividades marítimas e salvaguarda dos interesses nacionais no mar.” (BRASIL, 1994), além de treze ações a realizar ligadas à segurança, das quais cabe citar algumas cuja coordenação foi incumbida ao então Ministério da Marinha:

“Propor a atualização, o aprimoramento e a harmonização da legislação pertinente ao Poder Marítimo Nacional, ajustando-a aos interesses nacionais. [...] Promover a segurança do tráfego marítimo. [...] Promover a segurança da navegação. [...] Promover a segurança das áreas marítimas de interesse do País. [...] Intensificar o exercício de Polícia Naval. [...] Intensificar as atividades de Patrulha Costeira. [...] Incentivar a produção de informações estratégicas e operativas, em proveito do emprego adequado do Poder Marítimo Nacional (BRASIL, 1994).

Da forma ampla como foram escritas tais ações, percebe-se que as ameaças neotradicionais podem ser abrangidas, o que não desqualifica a atual PMN. Contudo, torna-se mandatário que o Brasil efetue a revisão dessa norma de modo a permitir a sua atualização e a participação dos diversos atores ligados à segurança marítima.

O documento de mais alto nível no campo da Defesa é a PND, que, ao abordar temas relativos ao que se classifica como segurança marítima, estabelece os seguintes Objetivos Nacionais de Defesa (OND): “I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial. [...] II. Assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.” (BRASIL, 2016b, p. 12). Desse modo, pelo OND-I, cabe às Forças Armadas exercer a última instância da autoridade do Estado, sobre o conjunto das instituições, bens nacionais, direitos e obrigações; e pelo OND-II, as Forças Armadas precisam estar capacitadas para “realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo brasileiros e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas.” (BRASIL, 2016b, p. 12).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), decorrente da PND, ressalta a intensificação de ocorrências de atos ilícitos no mar, tais como: “pirataria, tráfico de pessoas e de drogas, contrabando, pesca ilegal, crimes ambientais e outros demandam a presença estatal nos mares e nas vias navegáveis” (BRASIL, 2016c, p. 26). Para que esteja em condições de se contrapor às ameaças, orienta que o Poder Naval deve dispor de meios capazes de detectar, identificar e neutralizar ações nas AJB, e manter a segurança nas LCM de interesse, à luz do direito internacional.

A END determina que as ações do Poder Naval se dêem por meio das seguintes tarefas básicas: “controle de área marítima; negação do uso do mar;

projeção de poder sobre terra; e contribuição para a dissuasão” (BRASIL, 2016c, p. 26), devendo-se incluir o monitoramento do mar, inclusive a partir do espaço, como necessidade de capacitação operacional (BRASIL, 2016c). E ao estabelecer as Estratégias de Defesa (ED), pode-se identificar as seguintes, ligadas à segurança marítima:

ED-2 Fortalecimento da capacidade de dissuasão [...] ED-3 Dimensionamento do Setor de Defesa [...] ED-7 Emprego de ações diplomáticas relacionadas à defesa [...] ED-8 Incremento da presença do Estado em todas as regiões do País [...] ED-10 Contribuição para a atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais [...] ED-11 Promoção da integração regional [...] ED-12 Promoção da cooperação internacional [...] ED-13 Atuação em organismos internacionais [...] ED-14 Atuação com base no multilateralismo [...] ED- 16 Fortalecimento da Área de Ciência e Tecnologia de Defesa (BRASIL, 2016c, p. 31-41).

A Política Naval, documento normativo interno da MB, estabelece que, para proteger seu povo e seu patrimônio e para defender os interesses nacionais, o Brasil deve estar preparado para enfrentar as ameaças que põem em risco seus objetivos, mantendo-se capacitado a exercer a sua soberania e a capacidade dissuasória, de forma plena, por meio de ações coordenadas entre os diversos setores governamentais. Os Objetivos Navais consubstanciam a Política Naval e são os objetivos de mais alto nível estabelecidos pela MB, que orientarão o Planejamento Estratégico da Força. Dois deles são diretamente ligados à segurança marítima: contribuir para a defesa da Pátria e prover a segurança marítima (BRASIL, 2019a).

Para contribuir para a defesa da Pátria, a Força deve buscar a preservação da integridade territorial e a proteção dos recursos nas AJB, das LCM e dos demais objetivos e interesses nacionais, no País e no exterior. Portanto, a MB deve estar em condições de atuar numa crise interestatal, assim como de fiscalizar e reprimir a grupos adversos que estejam praticando atividades ilegais nas AJB (BRASIL, 2019a).

Quanto ao segundo Objetivo Naval, de prover a segurança marítima, a MB é orientada a agir como órgão integrador, coordenando os diversos atores envolvidos, de modo a: fortalecer o Poder Marítimo, buscando implantar um sistema integrado de monitoramento das AJB; reformular as políticas interministeriais afetas aos assuntos do mar para fomentar e orientar, de forma integrada e harmônica, a mentalidade marítima e o desenvolvimento das atividades marítimas no Brasil; e fomentar o debate sobre a Política Marítima Nacional, a nível interministerial, a fim de se chegar a uma Estratégia Marítima Nacional que também inclua os aspectos da segurança

marítima. Ao serem dimensionados os meios da Força, destinados às atividades de segurança marítima, deve-se lembrar que eles sempre estarão sujeitos à aplicabilidade primária na defesa da Pátria (BRASIL, 2019a).

À vista da legislação apresentada, é possível entender que a MB vem desempenhando o seu papel na segurança marítima do País, pois traduziu em documentos internos à Força tudo que necessita para aplicar o Poder Naval nessas atividades. Resta dar um passo adiante, a nível nacional, de forma a envolver e integrar os demais partícipes da estrutura de segurança marítima.

5 CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA MARÍTIMA BRASILEIRA

O presente capítulo pretende apontar as possíveis contribuições para a segurança marítima advindas dos estudos realizados nos capítulos anteriores.

Iniciando-se pela tradução única dos termos *maritime safety* e *maritime security*, para a expressão em português “segurança marítima”, este autor considera que merece ser repensada no Brasil e em Portugal, uma vez que essa peculiaridade da língua prejudica a compreensão dos textos produzidos em português, ainda que sejam traduzidos depois, principalmente quando consultados por pessoas que falem outros idiomas. Da forma como vem sendo usada, os textos em português acabam por acrescentar palavras como ‘vertente’, ‘conotação’, ‘perspectiva’, ou ‘sentido’ antes dos termos em inglês, o que, claramente, demonstra a necessidade de alteração. Os seguintes argumentos podem ser utilizados como referência: o Almirante Vidigal sugeriu a tradução do termo *security* como ‘proteção’, mantendo a tradução de *safety* para ‘salvaguarda’, como já consolidado no SOLAS (BEIRÃO, 2014); o Almirante Ilques, Comandante da Marinha, fez essa mesma correlação na palestra realizada ao Curso Superior de Defesa, em março deste ano, quando utilizou ‘segurança marítima’ como a soma de ‘proteção’ mais ‘salvaguarda’ (BARBOSA JUNIOR, 2019); a União Africana, na versão em português da Estratégia de Segurança Marítima Integrada 2050, adotou ‘protecção’ para a tradução de *security* e ‘segurança’ para *safety* (UNIÃO AFRICANA, 2012); e a Guarda Costeira dos EUA incorporou a função de gerenciamento marítimo (*maritime stewardship*) na estratégia *The U.S. Coast Guard Strategy for Maritime Safety, Security, and Stewardship* (UNITED STATES, 2007b), o que pode contribuir para confundir ainda mais os textos produzidos em português. Sugere-se, portanto, que essa alteração passe a ser debatida nos seminários que tratam do tema “segurança marítima”, em conjunto com os autores de Portugal.

Passando ao conceito de segurança, quando Buzan e Hansen (2012 apud JANICK, 2019) afirmam que esse conceito deixa de ser algo objetivo para se tornar subjetivo, construído socialmente por meio do discurso, não bastando a presença ou ausência de indicativos concretos de ameaça, mas sim a sensação de medo construída socialmente por meio do discurso de um agente legitimado pelo público, percebe-se que o Estado continua tendo seu papel de ator principal na segurança, não devendo se esquivar de conduzir os demais atores, externos ou não estatais, em busca da construção da estrutura de segurança necessária. Esses atores, que

passam a ter participação na segurança, são não estatais ou de setores não militares, como o societal, o econômico, o ambiental e o político (BUZAN, WÆVER e DE WILDE, 1997, apud JANICK, 2019). Desse modo, é necessário que o Brasil procure estruturar a sua rede de segurança dividindo esforços com os demais setores interessados do governo e da sociedade.

Com a proliferação das ameaças neotradicionais, algumas de caráter difuso, incerto e transnacionais, após os efeitos da globalização, os Estados começam a reestruturar suas estratégias de segurança, com mudanças de postura para buscarem identificar e combater essas ameaças, utilizando-se de ações coordenadas com outros Estados, por meio de parcerias interestatais.

Os estudos sobre segurança desenvolvidos por David Baldwin (1997, apud CAJARABILLE, 2012) e Rhonda Powell (2006, apud CAJARABILLE, 2012) alertam sobre a importância de se considerar os níveis distintos, mas interdependentes, de segurança individual, nacional e internacional. As perguntas propostas por Cajarabille (2012), com base nesses estudos, facilitarão o detalhamento de cada situação de insegurança e a identificação das ações estratégicas necessárias: Segurança - para quem e qual o grau requerido?; para salvaguardar o quê (valores, interesses etc.)?; contra que ameaças?; protegida por quem?; através de que meios, com que custos e em que período de tempo?

Ao se apreciar os conceitos de segurança marítima defendidos pelos estudiosos da Academia, alguns pontos são relevantes para o desenvolvimento de uma estratégia marítima e serão aqui destacados. Em primeiro lugar, os atributos do mar propostos por Till (2018), tratando-o como um recurso natural, um meio de transporte, um ambiente físico, uma área de soberania e um meio de domínio, permitem melhor identificar as ameaças e os responsáveis por liderar as ações, dentro da estrutura estatal.

Em segundo lugar, a matriz de segurança marítima de Bueger (2014, apud PIEDADE, 2018) contribui para mostrar como o ambiente marítimo proporciona a interconexão entre meio ambiente, desenvolvimento econômico, segurança individual e segurança nacional, reforçando a necessidade de uma boa ordem no mar e de parcerias internacionais, para fazer frente às ameaças difusas nessas quatro dimensões.

Em terceiro lugar, Klein (2013) conclui que o conceito de segurança marítima está relacionado com o contexto a que se aplica, por isso gerando diferentes

interpretações por países, armadores, operadores marítimos e pela própria literatura acadêmica.

Em quarto, Neves (2019) assevera que as Marinhas deverão procurar se manter equilibradas no conjunto das suas capacidades, de modo a assumirem funções militares, como as de presença naval, dissuasão estratégica, controle do mar ou projeção de força; e funções não militares, como as atividades de segurança marítima, assistência humanitária e resposta a crises.

No que tange às ameaças, percebe-se que há um consenso entre os autores consultados de que a segurança marítima abrange diferentes dimensões e que as ameaças neotradicionais surgem a partir do momento em que colocam em risco a boa ordem no mar, nas dimensões em que estão inseridas.

O Brasil, ao levar ao amplo debate interministerial e intersetorial a nova redação da PMN e a criação da Estratégia Nacional de Segurança Marítima (ENSM), deve ouvir a Marinha, os outros órgãos estatais que tenham atribuições voltadas para o mar e o setor privado, de modo a abranger todos os interessados em manter a boa ordem no mar.

Passando à apreciação das estratégias de segurança marítima dos EUA, Reino Unido, União Europeia (UE) e França, constata-se que elas têm em comum o entendimento da necessidade de parcerias internacionais, em face da permeabilidade das ameaças neotradicionais, e que essas parcerias têm relação direta com os interesses econômicos e geopolíticos de cada um.

O que se observa de diferente é a inclusão, ou não, de ameaças interestatais em suas estratégias de segurança marítima. Mas isso faz diferença para aqueles que possuem uma guarda costeira, pois, nesse caso, algumas tarefas de segurança marítima não chegam à Força Naval, ficando restritas às guardas costeiras e a outros órgão governamentais.

Especificamente dos EUA, vê-se o trabalho integrado da Marinha, da Guarda Costeira, da Força de Fuzileiros Navais, de outros órgãos governamentais e do setor privado, com grande investimento em inteligência e em parcerias externas com aliados. Também é interessante observar a facilidade proporcionada pela estrutura de uma Força Tarefa Conjunta Interinstitucional (JIATF), não usual aqui no Brasil, que pode ser formada quando houver a necessidade de integração de duas ou mais agências, para se criar um efeito multiplicador de forças (UNITED STATES, 2015).

No caso do Reino Unido, vê-se que os objetivos de segurança marítima

traçados pelo país estão sendo buscados por meio de ações compartilhadas, nos níveis governamental, privado e internacional, não ficando restritos à Força Naval e à Guarda Costeira. Também interessa ao Brasil estudar as alterações realizadas pelo Reino Unido, na versão mais recente de sua estratégia marítima, de modo a proporcionar maior coerência aos fluxos de trabalho em segurança marítima do governo e da indústria, separando esses fóruns de discussão (UNITED KINGDOM, 2014).

No que tange à UE, percebe-se que: a estrutura da UE, agrupando países com objetivos comuns, faz com que a abordagem da sua estratégia de segurança marítima seja focada no compartilhamento de ações e informações e no desenvolvimento de parcerias; a UE considera necessária a participação ativa de atores governamentais e privados; pauta-se pelo estrito respeito às regras e princípios do direito internacional, com base na CNUDM; e abarca conceitos dos mais recentes estudos sobre o tema segurança marítima, considerando uma ampla gama de ameaças de diferentes naturezas (EUROPEAN UNION, 2014b).

Ademais, a UE possui uma estratégia de segurança marítima específica para o Golfo da Guiné (EUROPEAN UNION, 2014a), muito útil para estudo pelo Brasil, visto que aborda ameaças e riscos do entorno estratégico brasileiro. Este autor considera ser importante que o Brasil direcione olhos para a costa ocidental da África, de modo a resgatar o tempo perdido nos últimos anos, aproveitando a vantagem que a proximidade daquele continente pode oferecer aos interesses comerciais, nos diversos setores em crescimento na região.

Por último, a estratégia de segurança marítima da França apresenta os seguintes pontos a destacar: há participação compartilhada dos setores governamental, privado e internacional, por meio de parcerias voltadas à segurança marítima; incentiva-se o incremento da CSM; é mostrada a necessidade contínua de robustecer a legislação para proteger as atividades ligadas ao mar; busca-se incrementar a mentalidade marítima, por meio da conscientização da população sobre a importância das atividades marítimas para o país; identifica-se uma diversidade de riscos e ameaças à segurança marítima (FRANCE, 2015).

Assim, ao se iniciarem os estudos no Brasil para a revisão de sua legislação afeta à segurança marítima, cabe absorver as melhores práticas de países e organizações internacionais atuantes no domínio marítimo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar a estrutura de segurança marítima do Brasil e compará-la com as estratégias de outros países ou organizações de Estados, à vista da evolução do conceito proposta por autores especialistas no tema, pretendeu-se descobrir ensinamentos que pudessem ser observados pelo Brasil para traçar uma estratégia de segurança marítima eficaz para o Atlântico Sul, a nível nacional, complementando, ou organizando de forma diferente, as ações que já vêm sendo desenvolvidas pela Marinha do Brasil (MB) e demais partícipes ligados ao assunto.

Iniciando-se pelo estudo do conceito de segurança marítima, foi possível constatar que boa parte dos estudos acadêmicos apreciados considera que as ameaças 'neotradicionais' presentes no ambiente marítimo exigem uma responsabilidade compartilhada dos Estados, o que requer uma visão de segurança cooperativa, a qual, para ser alcançada, precisa incluir a cooperação multilateral e a coordenação internacional.

Desse modo, a segurança marítima passa a ser entendida como uma tarefa transnacional, em face dos vínculos transdisciplinares com a economia dos Estados Nacionais e com os estudos sobre o desenvolvimento, o meio-ambiente e a governança global, que fazem com que as ações a serem desempenhadas para assegurar a extrapolem os limites territoriais desses Estados.

Quanto às estratégias de segurança marítima apreciadas, observa-se que o conceito de segurança marítima vem sendo definido de forma diferente por cada Estado ou organização internacional, de acordo com a interpretação de suas ameaças e da estrutura estabelecida para gerenciar esse tema, no contexto em que está inserido. Contudo, elas possuem pontos em comum importantes, que precisam ser ressaltados: a cooperação internacional, a preocupação com a Consciência Situacional Marítima (CSM) e a divisão de tarefas de segurança marítima entre os setores governamentais e privados são alguns pontos que devem ser observados, ao estruturar-se a estratégia de segurança marítima brasileira.

Ao avaliarmos a estrutura de segurança marítima brasileira, percebe-se que a MB vem atualizando seus documentos normativos, baseando-se na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), mas não está havendo o debate interministerial e intersetorial que geraria as ações coordenadas e integradas nos diversos setores, governamentais e privados, envolvidos na segurança marítima.

Cabe ao Brasil estudar qual a melhor estrutura a ser montada para permitir o amplo debate que construirá a nova Política Marítima Nacional (PMN) e, posteriormente, a Estratégia Nacional de Segurança Marítima (ENSM). Ainda que a MB venha a coordenar esses trabalhos, o posicionamento dos demais setores envolvidos é mandatário.

As estratégias apreciadas sugerem a necessidade de uma estrutura de governança atualizada, em nível mais elevado, que possa forçar a participação dos diversos setores, estatais e não estatais, que tenham participação em atividades que se beneficiem da segurança marítima. Outro ponto a ser explorado é o relacionamento internacional em busca de trocas de informações de inteligência, de modo a contribuir para a elevação da CSM brasileira, fortalecendo a prevenção e a atuação antecipada contra ilícitos.

Dessa forma, torna-se necessário que o Governo brasileiro realize a coordenação das ações, em nível interministerial, partindo-se da identificação clara dos objetivos em uma PMN, para, então, buscar alcançar uma ENSM que consubstancie as ações decorrentes necessárias a se contrapor às ameaças verificadas. Contudo, para que a PMN e a ENSM se mantenham atualizadas, permitindo gerar ações estratégicas eficazes, é necessário o contínuo acompanhamento das alterações no conceito de segurança marítima, em outras partes do mundo, bem como o rastreamento das ameaças que se avizinham no contexto marítimo do Atlântico Sul, nas costas oriental da América do Sul e ocidental da África.

Em face da riqueza de informações advindas de um trabalho com esta metodologia, deixa-se como sugestão para futuras pesquisas a exploração de outros países, como o Chile e a Austrália, que também vêm desenvolvendo bem as suas estratégias de segurança marítima, mas que, em face da limitação de tempo e de espaço, não foi possível abordar no presente estudo.

Voltando à questão central desta pesquisa, este autor conclui que, considerando-se a constante evolução observada no conceito de segurança marítima, à luz da produção acadêmica e estudiosos deste tema e da análise de estratégias de segurança marítimas recentes de outros países e da UE, as contribuições obtidas foram positivas, e poderão ser aproveitadas pela MB para aplicação pelo Brasil no Atlântico Sul.

REFERÊNCIAS

AFRICAN UNION, **About the African Union**. Addis Ababa: AU, 2019. Disponível em: <https://au.int/en/overview>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BARBOSA JUNIOR, Ilques. Marinha do Brasil. *In*: CURSO SUPERIOR DE DEFESA DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019, Rio de Janeiro. **Conferência**. Rio de Janeiro: BARBOSA JUNIOR, Ilques, 2019. Exposição do Comandante da Marinha aos Estagiários do Curso Superior de Defesa.

BEIRÃO, André Panno. Segurança no mar: que segurança? *In*: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166. Disponível em: http://www.funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 14 jul 2019.

BEKKEVOLD, Jo Inge; TILL, Geoffrey. **International order at sea: how it is challenged. how it is maintained**. London: MacMillian Publishers Ltd., 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro-branco-de-defesa-nacional-consulta-publica-12122017.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, DF: MD, 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **EMA-300: Plano Estratégico da Marinha (PEM)**. 3. rev. Brasília, DF: EMA, 2017b.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **EMA-305: Doutrina Militar Naval (DMN)**. 1. ed. Brasília, DF: EMA, 2017a.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **EMA-322: O posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval**. 2. rev. Brasília, DF: EMA, 2017c.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **Política Naval**. Brasília, DF: EMA, 2019a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/politicanaval>. Acesso em: 25

abr. 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Plano de levantamento da plataforma continental brasileira**. Brasília, DF: SECIRM, 2019b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac#meta>. Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994**. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

CAJARABILLE, Victor Lopo. A segurança no mar. **Revista Maria Scientia**, Lisboa, n. 5, p. 16-20, mar. 2013. Disponível em: <https://iep.lisboa.ucp.pt/asset/3051/file>. Acesso em: 17 mai. 2019.

CAJARABILLE, Victor Lopo *et al.* (coord.). **A segurança no mar: uma visão holística**. Aveiro: Mare Liberum, 2012.

CONWAY, James T.; ROUGHEAD, Gary; ALLEN, Thad W. Uma nova estratégia marítima dos Estados Unidos para o século vinte e um vista a partir de uma perspectiva institucional. *In*: TAYLOR, Paul D. (org.). **Perspectivas sobre estratégia marítima: ensaios das Américas, a nova estratégia marítima dos EUA e comentário sobre uma estratégia cooperativa para o poder marítimo no século XXI**. Newport: Naval War College Press, 2010. p. 153-164. Disponível em: <https://permanent.access.gpo.gov/gpo58322/Perspectivas-sobre-Estrategia-Maritima.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2019.

EUROPEAN UNION. **EU strategy on the Gulf of Guinea**. Brussels: EU, 2014a. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. Acesso em: 05 ago. 2019.

EUROPEAN UNION. **Council of the European Union maritime security strategy**. Brussels: EU, 2014b. Disponível em: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>. Acesso em: 23 maio 2019.

FRANCE. Gouvernement. **National strategy for the security of maritime areas**. Paris: Gouvernement de France, 2015. Disponível em: http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/01/strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes_en_national_strategy_for_the_security_of_maritime_areas.pdf. Acesso em: 20 maio 2019.

FURCOLIN, Felipe *et al.* Planejamento baseado em capacidades operacionais: da defesa à segurança pública. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 182-199, ago./set. 2013. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=11&ved=2ahUKEwjXlen30MfkAhUVGbkGHX5VAdlQFjAKegQIARAC&url=http%3A%2F%2Frevista.forumseguranca.org.br%2Findex.php%2Frbp%2Farticle%2Fdownload%2F334%2F154&usg=AOvVaw2fRK2xqcXkT47HFzCsua5J>. Acesso em: 20 jul. 2019.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **The Gulf of Guinea: the new danger zone.** Africa Report n. 195. Dakar/Nairobi/Brussels: ICG, 2012. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/guinea/gulf-guinea-new-danger-zone>. Acesso em 20 ago. 2019.

JANICK, Vinícius Ricardo Ferreira. **Poder marítimo, funções das marinhas e consciência situacional marítima:** uma análise da perspectiva política sobre a concepção do poder marítimo. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Marítimos) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: http://ezute.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PODER_MARITIMO_FUNCOES_DAS_MARINHAS_CONSCIENCIA_SITUACIONAL_MARITIMA_ANALISE.pdf. Acesso em: 05 ago. 2019.

JUDICE, Luciano Ponce Carvalho; PIÑON, Charles Pacheco. **A defesa do ouro negro da Amazônia Azul.** Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2016.

KLEIN, Natalie. **Maritime security and the law of the sea.** Oxford, UK: Oxford University Press, 2013.

MARQUES, Joaquim Ferreira. Desafios de segurança no golfo da Guiné. **Relações Internacionais** [online], Lisboa, n. 57, p. 91-100, mar. 2018. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992018000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2019.

NEVES, João Manuel Lopes Pires. **Poder naval e o papel das marinhas no século XXI.** Lisboa: Academia de Marinha, 2019. Disponível em: <https://academia.marinha.pt/pt/academiademarinha/Edies/Miolo-PODER%20NAVAL%20NO%20SE%CC%81CULO%20XXI-3.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

PIEIDADE, João. Segurança marítima e os estudos de segurança: revisão da literatura. **Relações Internacionais** [online], Lisboa, n. 57, p. 11-24, mar. 2018. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992018000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 27 jun. 2019.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na perspectiva da segurança e da defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico:** América do Sul e Atlântico Sul. Brasília, DF: IPEA, 2014. cap. 8, p. 199-213. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21592&catid=342. Acesso em: 10 jun. 2019.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. “As novas ameaças” e a Marinha do Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 32-42, mar. 2017. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/443/342>. Acesso em: 26 maio 2019.

TILL, Geoffrey. **Seapower: a guide for the twenty-first century.** 4. ed. New York: Routledge, 2018.

TOMNEY, Christopher J. JIATF South, an interagency and international coalition with a tactical mission. **Diálogo Digital Military Magazine**. [S. l.], 2017. Entrevista concedida a Claudia Sánchez-Bustamante. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/en/articles/jiatf-south-interagency-and-international-coalition-tactical-mission>. Acesso em: 03 ago. 2019.

UNIÃO AFRICANA. **Estratégia Marítima Integrada de África 2050** (Estratégia AIM 2050®) = Africa's Integrated Maritime Strategy 2050 (2050 AIM Strategy). Versão 1.0. [S. l.]: UA, 2012. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/30932-doc-2050_aim_strategy_pt_0.pdf. Acesso em: 05 ago. 2019.

UNITED KINGDOM. HM Government. **The UK National strategy for maritime security**. London: HM Government, May 2014. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322813/20140623-40221_national-maritime-strat-Cm_8829_accessible.pdf. Acesso em: 23 maio 2019.

UNITED STATES. Department of Defense. Department of Homeland Security. **The national strategy for maritime security**. Washington, D.C.: White House, 2005. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/homeland/maritime-security.html>. Acesso em: 29 abr. 2019.

UNITED STATES. Department of the Navy. **A cooperative strategy for 21st century seapower**. Washington, D.C.: U.S. Navy, 2015. Disponível em: <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

UNITED STATES. U. S. Coast Guard. **International training handbook**. 16. ed. Washington, D.C.: USCG, 2018. Disponível em: https://www.dco.uscg.mil/Portals/9/DCO%20Images/Final_ITH_Edition_16.pdf?ver=2019-02-14-134717-687. Acesso em: 06 ago. 2019.

UNITED STATES. U. S. Coast Guard. **The U.S. Coast Guard Strategy for Maritime Safety, Security, and Stewardship**. Washington, D.C.: USCG, 2007b. Disponível em: <http://catalogue.nla.gov.au/Record/4185451?>. Acesso em: 28 jul. 2019.

UNITED STATES. Department of the Navy. Chief of Naval Operations. **Navy Maritime Domain Awareness Concept**. Washington, D.C.: U. S. Navy, 2007a. Disponível em: http://www.navy.mil/navydata/cno/Navy_Maritime_Domain_Awareness_Concept_FINAL_2007.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. **About us**. Doral: U.S. Southern Command, 2019. Disponível em: <https://www.southcom.mil/About/>. Acesso em: 06 ago. 2019.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.