



ESCOLA DE GUERRA NAVAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

GUILHERME CANTARINO DA COSTA RAMOS

Atuação das aduanas na *security* marítima: aprendizado para o Brasil a partir do *benchmarking* das estratégias de *security* marítima e aduaneira de países OTAN

Rio de Janeiro

Março de 2024

GUILHERME CANTARINO DA COSTA RAMOS

ATUAÇÃO DAS ADUANAS NA *SECURITY* MARÍTIMA: APRENDIZADO PARA O
BRASIL A PARTIR DO *BENCHMARKING* DAS ESTRATÉGIAS DE *SECURITY*
MARÍTIMA E ADUANEIRA DE PAÍSES OTAN

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Estudos Marítimos.

Orientador: Professor Claudio Rodrigues Corrêa, D.Sc.

Rio de Janeiro

Março de 2024

R175a Ramos, Guilherme Cantarino da Costa

Atuação das aduanas na security marítima: aprendizado para o Brasil a partir do benchmarking das estratégias de security marítima e aduaneira de países OTAN/ Guilherme Cantarino da Costa Ramos - Rio de Janeiro, 2024. 366f.: il.

Orientador: Claudio Rodrigues Corrêa

Tese (Doutorado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2024.

Bibliografia: f. 337 - 366.

1. Poder marítimo. 2. Estratégia de security marítima. 3. Estratégia aduaneira. I. Corrêa, Claudio Rodrigues. II. Escola de Guerra Naval. III. Título.

CDD: 359.3

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária
Marjourie Andreza de Araujo Cruz Marques – CRB7/6818
Biblioteca da Escola de Guerra Naval

GUILHERME CANTARINO DA COSTA RAMOS

ATUAÇÃO DAS ADUANAS NA *SECURITY* MARÍTIMA: APRENDIZADO PARA O
BRASIL A PARTIR DO *BENCHMARKING* DAS ESTRATÉGIAS DE *SECURITY*
MARÍTIMA E ADUANEIRA DE PAÍSES OTAN

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Estudos Marítimos.

Aprovada por:

Professor Claudio Rodrigues Corrêa, D.Sc. (orientador, Coppead/UFRJ)

Professor André Panno Beirão, Ph.D. (UERJ)

Professor Guilherme Sandoval Góes, Ph.D. (UERJ)

Professor José Augusto Abreu de Moura, Ph.D.

Professor Rafael Zelesco Barretto, Ph.D. (UERJ)

Professora Sabrina Evangelista Medeiros, Ph.D. (IUPERJ)

AGRADECIMENTOS

À minha querida esposa e filhos pela compreensão, carinho, apoio e cordialidade no decorrer dos longos períodos de estudo e meditação acadêmica para realizar a pesquisa doutoral.

Aos meus pais, pelos princípios herdados, orações, afeto e apoio constante.

À minha mãezinha de coração, sempre presente em meus pensamentos, pelas orientações terrenas, celestes e divinas ao longo de toda a minha vida.

Ao Professor Jovelino Pires, pelo exemplo de dedicação ao comércio exterior, sabedoria e incentivo constante.

Ao Professor Claudio Corrêa, pela orientação sempre segura, serena, cordial e inspiradora.

Aos professores Sabrina Medeiros, José Augusto, André Beirão, Guilherme Sandoval e Rafael Zelesco pelos criteriosos ensinamentos na academia e pelas valiosas orientações no processo de elaboração da tese.

Aos amigos da RFB pelo companheirismo nesta longa jornada de zelar pelas fronteiras nacionais e proteger a sociedade.

Aos amigos das jornadas acadêmicas nas escolas civis e militares desde a juventude, o meu apreço e reconhecimento pela cordialidade, companheirismo em todos os momentos, ensinamentos e enriquecedores debates.

Aos professores Nival Nunes de Almeida e Cláudio Muniz Jobim pelo incentivo, apoio e consideração desde os primeiros momentos desta jornada acadêmica.

À EGN, ao PPGEM, professores, servidores e colegas de pós-graduação, por serem a fonte de conhecimento, inspiração e apoio nesta caminhada construtiva e colaborativa de conhecimento.

Aos amigos de longa data e aos mais recentes, a minha gratidão por tê-los sempre por perto, presencialmente ou em meus pensamentos, e por serem a fonte de muitas felicidades e reflexões.

Por fim, o mais forte agradecimento à Deus, a quem ofereço a minha eterna gratidão por sempre zelar e iluminar os meus passos e da minha família.

RESUMO

A presente tese teve como tema de pesquisa o papel das Aduanas na *security* marítima, em especial a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA. Tendo como fundamentação teórica o neoinstitucionalismo, o seu objetivo foi analisar a atuação no nível estratégico das Aduanas da França e dos EUA, países membros da OTAN, assim como a do Brasil no apoio à *security* marítima. Os dois primeiros países servem como *benchmarking* para a realidade brasileira. A pergunta de pesquisa buscou respostas sobre como e por que as estratégias aduaneiras dos países selecionados operam em apoio às correspondentes estratégias de *security* marítima, e de que forma esta avaliação poderia contribuir para o incremento da atuação da Aduana brasileira em prol da *security* marítima e desenvolvimento nacionais. O referencial teórico englobou temas como poder marítimo, soberania, jurisdição, convenções e resoluções da ONU aplicadas aos espaços marítimos, como a CNUDM; acordos e diretrizes emitidos no âmbito da *International Maritime Organization* (IMO) e da *World Customs Organization* (WCO); bem como, em função do estudo de caso da França, a estratégia de *security* marítima da União Europeia (UE) e o Código Aduaneiro Europeu. A pesquisa foi qualitativa, adotou abordagem indutiva e utilizou o método comparativo, tendo sido elaboradas proposições teóricas para buscar explicar o fenômeno social pesquisado. As hipóteses versaram sobre o combate ao terrorismo; o reconhecimento da atuação da Aduana em questões de *security* e proteção da sociedade; o reconhecimento desta atuação pela correspondente estratégia de *security* marítima do país; a atuação declarada da Aduana em prol do desenvolvimento econômico do país; o seu reconhecimento como agência de segurança pública, com potencial contribuição para a defesa e segurança nacional; e o índice de inserção da economia do país no comércio internacional proporcionalmente ao seu PIB. Diante do estudo e da análise dos casos a pesquisa concluiu, quanto à primeira parte da pergunta de pesquisa, que na França e EUA existe elevada sinergia entre as estratégias analisadas, enquanto no Brasil esta é baixa. Quanto aos motivos para a existência de apoio declarado e taxativo da estratégia aduaneira à de *security* marítima, a pesquisa concluiu que ela acontece em países onde o combate ao terrorismo detém grande relevância estratégica e política; onde a estratégia de *security* marítima do país reconhece a importância da Aduana na matéria; e onde a Aduana é reconhecida como uma agência de segurança pública, que atua da proteção da sociedade e contribui para a defesa e segurança nacionais. Como contribuições no sentido de incrementar a atuação da Aduana brasileira em apoio à *security* marítima, a pesquisa sugere que a nova política marítima

brasileira ressalte a importância da dimensão aduaneira para a *security* marítima; a sistematização do arcabouço legal do país, de forma a torná-lo mais palatável ao exercício do poder estatal no mar; a elaboração de estratégias de *security* marítima e aduaneira; a elevação da estatura política da Aduana brasileira para que ela passe a assessorar em alto nível a elaboração de políticas e estratégias afins; o incremento da sua atuação em centros interagências nacionais e internacionais; e a divulgação do conceito proposto de “segurança aduaneira” nos fóruns acadêmicos e de elaboração e definição de políticas. A tese desenvolve ainda o conceito e as variáveis iniciais para o cálculo do Índice de Presença Aduaneira na *Security* Marítima (IPASM) em cada país.

Palavras-chave: Poder marítimo. Soberania e jurisdição no mar. CNUDM. Estratégia de *security* marítima. Estratégia aduaneira. OTAN.

ABSTRACT

This thesis is focused on researching the role of the customs in maritime security, particularly after the 11 September 2001 terrorist attacks in the USA. The methodological approach was based on neoinstitutionalism and aimed to analyze the performance of the customs in France, the USA, which are NATO members, and Brazil in supporting maritime security through their respective strategies. The first two countries served as benchmarking for the Brazilian context. The research question sought answers on how and why the customs strategies of the selected countries support their corresponding maritime security strategies, aligning these answers with potential contributions to enhance the Brazilian Customs' role in maritime security and national development. The theoretical framework included topics such as seapower, sovereignty, jurisdiction, UN conventions and resolutions applied to maritime spaces, like UNCLOS; agreements and guidelines issued by the International Maritime Organization (IMO) and the World Customs Organization (WCO); and, considering the case study of France, also the European Union's (EU) maritime security strategy and the European Customs Code. The research was qualitative with an inductive approach. The method is comparative and theoretical propositions were developed to try to explain the researched social phenomenon. The hypotheses addressed counter-terrorism efforts; recognition of customs actions in security and protection of society; recognition of this role by the corresponding maritime security strategy of the country; customs' declared role in the country's economic development; customs recognition as a public security agency that contributes to national defense and security; and the country's economic integration into international trade relative to its GDP. Upon studying and analyzing the cases, the research concluded that there is a high synergy between the analyzed strategies in the cases of France and the USA, while in Brazil, this synergy is low. Concerning the reasons for explicit support from customs strategy to maritime security strategy, the research concluded that it occurs in countries where counter terrorism holds significant strategic and political importance; where the country's maritime security strategy recognizes the importance of customs; and where customs is acknowledged as a public security agency, that contributes to protection of society and national defense and security. As contributions to enhance the Brazilian Customs' role in supporting maritime security, the research suggests that the new Brazilian maritime policy emphasizes the customs dimension in maritime security; systematizing the country's legal framework to make it more conducive to exercising state power at sea; developing maritime and customs strategies; raising

the political stature of Brazilian Customs, as a high level advisor, in the formulation and approval of related policies and strategies; increase customs's participation in national and international interagency centers that work in maritime security; and promoting the proposed concept of "customs security" in academia and in the policy and decision-making forums who deals with this mater. The thesis also develops the concept and initial variables for calculating the index of the customs' presence at maritime security in each country (CPMS).

Keywords: Seapower. Sovereignty and jurisdiction at sea. UNCLOS. Maritime security strategy. Customs strategy. NATO.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Matriz de <i>security</i> marítima de Christian Bueger	54
Figura 2: Abordagem compreensiva da OTAN	58
Figura 3: Estrutura do Secretariado da WCO	101
Figura 4: Mapa estratégico da WCO (2022-2025)	119
Figura 5: Coordenação por meio do SGMer	173
Figura 6: Coordenação da FGC	174
Figura 7: Dispositivo de vigilância aérea e marítima da <i>Douane</i>	185
Figura 8: Missão, visão e objetivos da estratégia do CBP (2021-2026)	208

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resumo da estratégia de <i>security</i> marítima da França	176
Quadro 2: Resumo da estratégia aduaneira da França	184
Quadro 3: Resumo da estratégia de <i>security</i> marítima dos EUA	198
Quadro 4: Resumo da estratégia aduaneira dos EUA	212
Quadro 5: Resumo da estratégia de <i>security</i> marítima do Brasil	234
Quadro 6: Resumo da estratégia aduaneira do Brasil	242

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Seleção dos países (PIB, Servidores e Declarações)	152
Tabela 2: Proposições teóricas: principais itens do referencial utilizados	154
Tabela 3: Análise das proposições teóricas na França	266 e 326
Tabela 4: Índice de presença aduaneira na <i>security</i> marítima (IPASM) na França.....	270
Tabela 5: Análise das proposições teóricas nos EUA	287 e 327
Tabela 6: Índice de presença aduaneira na <i>security</i> marítima (IPASM) nos EUA.....	291
Tabela 7: Análise das proposições teóricas no Brasil	310 e 327
Tabela 8: Índice de presença aduaneira na <i>security</i> marítima (IPASM) no Brasil	314
Tabela 9: Consolidação da análise das proposições teóricas	328

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	<i>Automated Commercial Environment</i>
AED	Ações Estratégicas de Defesa
AEM	<i>Action de l'État en mer</i>
AEN	Ação Estratégica Naval
AEO	<i>Authorised Economic Operator</i>
AEO Programme	<i>WCO Authorized Economic Operator Programme</i>
AESM	Agence Européenne de Sécurité Maritime (AESM)
AI	Águas Interiores
AIS	Automated Identification System
AJB	Águas Jurisdicionais Brasileiras
AMO	<i>CBP's Air and Marine Operations</i>
AMOC	<i>CBP's Air and Marine Operations Center</i>
AMS	<i>Alliance Maritime Strategy</i>
ANSSI	<i>Agence Nationale de Sécurité des Systèmes d'Information</i>
API	<i>Advance Passenger Information</i>
ARM	Acordos de Reconhecimento Mútuo
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
A-TCET	<i>Anti-Terrorism Contraband Enforcement Team</i>
BBAWG	<i>WCO's Brussels-Based Attaché Working Group on Cruise Ships</i>
BBNJ	<i>Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction</i>
BIMCO	<i>Baltic and International Maritime Council</i>
CBM	<i>WCO's Coordinated Border Management</i>
CBP	<i>U.S. Customs and Border Protection</i>

CBP-IE	<i>CBP Intelligence Enterprise</i>
CBRN	<i>Chemical, Biological, Radiological and Nuclear</i>
CCC	<i>Customs Co-operation Council</i>
CCP	<i>Container Control Programme</i>
CECLAD-M	<i>Centre de coordination de la lutte anti-drogue en Méditerranée</i>
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CELAC	<i>Community of Latin American and Caribbean States</i>
CEN	<i>WCO's Customs Enforcement Network</i>
CENcomm	<i>Customs Enforcement Network Communication</i>
Ceoar	Centro Nacional de Operações Aéreas da RFB
CF	Constituição Federal do Brasil
CFSP	<i>Common Foreign and Security Policy</i>
CHENS	<i>Chiefs of European Navies</i>
CIMer	<i>Comité Interministériel de la Mer (CIMer)</i>
CISA	<i>Cybersecurity and Infrastructure Security Agency</i>
CISE	<i>Common Information Sharing Environment</i>
CISMAR	Centro Integrado de Segurança Marítima
CITES Convention	<i>Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora</i>
CLCS	<i>Commission on the Limits of the Continental Shelf</i>
CLIA	<i>Cruise Line International Association</i>
CLPC	Comissão de Limites da Plataforma Continental
CNK9	Centro Nacional de Cães de Faro da RFB
CNRLT	<i>Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte Contre le Terrorisme</i>
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar

Coana	Coordenação-Geral de Administração Aduaneira da RFB
CoFGC	<i>Centre opérationnel de la Fonction Garde-Côtes</i>
ComPAAz	Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul
Comportos	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
Copei	Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação
Corad	Coordenação Especial de Gestão de Riscos Aduaneiros da RFB
Corep	Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho as RFB
CSDP	<i>Common Security and Defense Policy</i>
CSI	<i>U.S. Customs Container Security Initiative</i>
CSM	Consciência Situacional Marítima
C-TPAT	<i>Customs-Trade Partnership Against Terrorism</i>
CTU	<i>Closed Cargo Transport Units</i>
DGAL	<i>Direction Générale de L'alimentation</i>
DGCCRF	<i>La Direction Générale de la Concurrence, de la consommation et de la Répression des Fraudes</i>
DGDDI	<i>La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects</i>
DGE	<i>Direction Générale des Entreprises</i>
DGFIP	<i>Direction Générale des Finances Publiques</i>
DGITM	<i>Direction Générale des Infrastructures, des Transports et des Mobilités</i>
DGPR	<i>Direction Générale de La Prévention des Risques</i>
DHS	<i>Department of Homeland Security</i>
Diana	Divisão de Administração Aduaneira
Direp	Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho
DMT	<i>Défense maritime du territoire</i>

DNGCD	<i>Direction Nationale Garde-Côtes des Douanes</i>
DNRED	<i>Direction Nationale Du Renseignement et Des enquêtes Douanières</i>
DNS	<i>Directive Nationale de Sécurité</i>
DOD	<i>Department of Defense</i>
Douane	<i>La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)</i>
EBCG	<i>European Border and Coast Guard</i>
ECCAS	<i>Economic Community of Central African States</i>
ECDIS	<i>Electronic Charts Display Information System</i>
ECGFF	<i>European Coast Guard Functions Forum</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
ED	<i>Estratégias de Defesa</i>
EDA	<i>European Defense Agency</i>
EEC	<i>European Economic Council</i>
EMA	<i>Estado-Maior da Armada</i>
END	<i>Estratégia Nacional de Defesa</i>
EPNAP	<i>Équipes de Protection des Navires à Passagers</i>
ERS	<i>Elevação do Rio Grande</i>
ESS	<i>European Security Strategy</i>
EU	<i>European Union</i>
EUA	<i>Estados Unidos da América</i>
EUGS	<i>European Union's Global Strategy</i>
EUMSS	<i>European Union Maritime Security Strategy</i>
Europol	<i>European Union Agency for Law Enforcement Cooperation</i>
Eurosur	<i>European Border Surveillance system</i>
FAL	<i>IMO's Facilitation Committee</i>

FAL Convention	<i>Convention on Facilitation of International Maritime Traffic</i>
FAMS	<i>Federal Air Marshals Service</i>
FATF	<i>Financial Action Task Force</i>
FATF-GAFI	<i>Financial Action Task Force - Groupe d'action financière</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FEMA	<i>Federal Emergency Management Agency</i>
FGC	<i>Fonction Garde-Côtes</i>
Frontex	<i>European Border and Coast Guard Agency</i>
G7	<i>Group of Seven</i>
G7++FoGG	<i>G7++ Friends of the Gulf of Guinea</i>
G20	<i>Group of Twenty</i>
GGG	<i>Gulf of Guinea Commission</i>
GIGN	<i>Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale</i>
GISIS	<i>Global Integrated Shipping Information System</i>
Global Marsec	<i>IMO's Global Enhancement of Maritime Security Programme</i>
GMar	<i>Gendarmerie Maritime</i>
GMCOI	<i>Global Maritime Community of Interest</i>
GSEU	<i>Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy</i>
GTI	<i>Grupo de Trabalho Interministerial</i>
HS Convention	<i>International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System</i>
HSPD-13	<i>Homeland Security Presidential Directive HSPD-13</i>
I2C	<i>WCO's Information & Intelligence Centre</i>
IATA	<i>International Air Transport Association</i>
Ibama	<i>Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis</i>

ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i>
ICE	<i>U.S. Immigration and Customs Enforcement</i>
ICS	<i>Import Control System</i>
IED	<i>Improvised Explosive Devices</i>
ILO	<i>International Labour Organisation</i>
IMDG Code	<i>International Maritime Dangerous Goods Code</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IMO	<i>International Maritime Organization</i>
IMP	<i>Integrated Maritime Policy</i>
IN	Inspeção Naval
INTERCARGO	<i>International Association of Dry Cargo Shipowners</i>
INTERTANKO	<i>International Tanker Owner's Association</i>
IPS	<i>International Port Security Program</i>
ISCM Guidelines	<i>Customs Guidelines on Integrated Supply Chain Management</i>
ISIL	<i>Islamic State in Iraq and the Levant</i>
ISM	<i>International Safety Management</i>
ISO	<i>International Organisation for Standards</i>
ISPS Code	<i>International Ship and Port Facility Security Code</i>
ISS	<i>Internal Security Strategy</i>
IUUF	<i>Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing</i>
JIATF-S	<i>Joint InterAgency Task Force-South</i>
Johannesburg Conv.	<i>International Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters</i>
LC	IMO's Legal Committee
MAOC-N	<i>Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics</i>
MARPOL	<i>International Convention for the Prevention of Pollution from Ships</i>

MDA	<i>Maritime Domain Awareness</i>
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MEFS	<i>Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique</i>
MEPC	<i>IMO's Marine Environment Protection Committee</i>
MF	Ministério da Fazenda
MICA Center	<i>Centre de Coopération et de Sensibilisation em Information Maritime, Maritime Information Cooperation & Awareness Center</i>
MOU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MRA	<i>Mutual Recognition Arrangements</i>
MSC	<i>IMO's Maritime Safety Committee</i>
MSO	<i>Maritime Security Operations</i>
MSSIS	<i>Maritime Safety and Security Information System</i>
MT	Mar Territorial
MTECT	<i>Ministère de la Transition Écologique et de La Cohésion des Territoires</i>
MTSA	<i>U.S. Maritime Transportation Security Act</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NMIO	<i>National Maritime Intelligence-Integration Office</i>
NSMS	<i>National Strategy for Maritime Security</i>
NSPD-41	<i>National Security Presidential Directive 41</i>
NTC	<i>CBP's National Target Center</i>
NVC	<i>CBP's National Vetting Center</i>
PATNAV	Patrulha Naval
PEM 2040	Plano Estratégico da Marinha 2040
PFCWG	<i>Passenger Controls and Facilitation Working Group</i>
PMN	Política Marítima Nacional

PND	Política Nacional de Defesa
PTMTO	Patrulamento
OBNV	Objetivo Naval
OCA	<i>The Office of Congressional Affairs (USTR)</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento
OEA	Operador Econômico Autorizado
OFO	<i>CBP's Office of Field Operations</i>
OIA	<i>CBP's Office of International Affairs</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OIV	<i>Opérateurs d'Importance Vitale</i>
OMA	Organização Mundial das Aduanas
OMC	<i>Operational Maritime Centres</i>
OMI	Organização Marítima Internacional
OND	Objetivos Nacionais de Defesa
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTR	<i>CBP's Office of Trade Relations</i>
PAP-T	<i>Partnership Action Plan against Terrorism</i>
PatNav	Patrulha Naval
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PC	Plataforma Continental
PCASP	<i>Privately Contracted Armed Security Personnel</i>
PEM-2040	Plano Estratégico da Marinha 2040
PF	Polícia Federal
PFCWG	<i>WCO's Passenger Controls and Facilitation Working Group</i>

PMN	Política Marítima Nacional
PN	Política Naval
PND	Política Nacional de Defesa
PNR	<i>Passenger Name Record</i>
PNSPDS	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
Programa OEA	Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado
PSCG	<i>Private Sector Consultative Group</i>
PSI	<i>Proliferation Security Initiative</i>
PTMTO	Patrulhamento Naval
Pucomex	Portal Único do Comércio Exterior
RA	Regulamento Aduaneiro Brasileiro
ReeCAAP	<i>Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia</i>
RFB	Receita Federal do Brasil
RILOs	<i>Regional Intelligence Liaison Offices</i>
RILO WE	<i>WCO Regional Intelligence Liaison Office - Western Europe</i>
RKC	<i>Revised Kyoto Convention</i>
SAFE Framework	<i>WCO SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade</i>
SAI	Secretaria de Assuntos Internacionais
SALW Project	<i>Small Arms and Light Weapons Project</i>
SARC	<i>Service d'analyse de risque et de ciblage</i>
SATCEN	<i>Centre satellitaire de l'Union européenne</i>
SCL	<i>Service Commun des Laboratoires (SCL/ DGDDI e DGCCRF)</i>
Secex	Secretaria Comércio Exterior (MDIC)

Sesportos	Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
SGAE	<i>Secrétariat Général des Affaires Européennes</i>
SGDSN	<i>Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale</i>
SGMer	<i>Secrétariat Général de la Mer</i>
SisGAAZ	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SNSEM	<i>Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes</i>
SOLAS 74	<i>International Convention on Safety of Life at Seas</i>
STCE Programme	<i>WCO's Strategic Trade Control Enforcement Programme</i>
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUA Convention	<i>Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation</i>
Suana	Subsecretaria de Administração Aduaneira
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
TCA	<i>Traité sur le Commerce des Armes</i>
TCC	<i>IMO's Technical Cooperation Committee</i>
TFEU	<i>Treaty on the Functioning of the European Union</i>
TI	Tecnologia da Informação
TSA	<i>Transportation Security Administration</i>
TTIP	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>
UA	União Africana
UCC	<i>Union Customs Code</i>
UE	União Europeia
UK	<i>United Kingdom</i>
UN	<i>United Nations</i>
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>

UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNECE	<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>
UNGA	<i>United Nations General Assembly</i>
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
UNOCT	<i>United Nations Office of Counter-Terrorism</i>
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
UNSC	<i>United Nations Security Council</i>
UNTOC	<i>United Nations Convention against Transnational Organized Crime</i>
UPU	<i>Universal Postal Union</i>
USA	<i>United States of America</i>
USBP	<i>U.S. Border Patrol</i>
USCG	<i>United States Coast Guard</i>
USCIS	<i>U.S. Citizenship and Immigration Services</i>
USMC	<i>United States Marine Corps</i>
US Navy	<i>United States Navy</i>
USSS	<i>U.S. Secret Service</i>
USTR	<i>The Office of the U.S. Trade Representative</i>
VerIL	<i>Vessel Rummage Information Library</i>
VLIZ	<i>Vlaams Instituut voor de Zee</i>
VOI	<i>Vessel of Interest</i>
WB	<i>World Bank</i>
WCO	<i>World Customs Organization</i>
WMD	<i>Weapons of Mass Destruction</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>
WTO TFA	<i>WTO Trade Facilitation Agreement</i>

ZC	Zona Contígua
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul
ZP	Zona Primária
ZS	Zona Secundária
ZVA	Zona de Vigilância Aduaneira

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	27
1.1 Tema e Delimitação da Pesquisa	29
1.2 Importância e Justificativa.....	30
1.3 Objetivos e Pergunta da Pesquisa.....	33
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	35
2.1 O neoinstitucionalismo como embasamento teórico.....	35
2.1.1 Do estudo das instituições ao neoinstitucionalismo	35
2.1.2 Teoria institucional e organizações: origens, conceitos e ideias	39
2.1.3 As principais escolas e o neoinstitucionalismo internacional.....	43
2.2 Poder marítimo, <i>security</i> marítima e boa ordem no mar	51
2.3 Soberania e jurisdição nos espaços marítimos	61
2.3.1 Evolução da jurisdição e princípios na Convenção do Mar	61
2.3.2 Soberania, estados costeiros e de porto	66
2.3.3 Desdobramentos do 11 de setembro na <i>security</i> marítima	72
2.4 <i>International Maritime Organization</i> (IMO) e <i>security</i> marítima.....	78
2.4.1 <i>Maritime Safety Committee</i> (MSC)	83
2.4.2 <i>Facilitation Committee</i> (FAL).....	92
2.5 <i>World Customs Organization</i> (WCO) e <i>security</i> aduaneira no mar.....	101
2.5.1 As Aduanas no século XXI e o WCO <i>SAFE Framework 2021</i>	102
2.5.2 <i>Environmental Scan</i> e Plano Estratégico 2022-2025.....	111
2.5.3 WCO, <i>Enforcement</i> e <i>Security Programme</i>	121
2.6 Estratégia de <i>security</i> marítima, Código e o Plano de Ação Aduaneiro da UE	127
2.6.1 EUMSS: a estratégica de <i>security</i> marítima europeia	127
2.6.2 Políticas e estratégias relacionadas à EUMSS	131
2.6.3 O Código Aduaneiro e o Plano de Ação da União Aduaneira	142
3. METODOLOGIA.....	148
3.1 Método de pesquisa e justificativa.....	149
3.2 Seleção dos casos	151
3.3 Proposições teóricas	153
3.4 Análise dos casos.....	154
3.5 Limitações da pesquisa.....	157

4. DESCRIÇÃO DOS CASOS.....	159
4.1 FRANÇA: <i>security</i> marítima, estratégias e <i>Douane</i>	159
4.1.1 A estratégia de <i>security</i> marítima francesa.....	161
4.1.2 <i>Douane</i> , Código Aduaneiro e estratégia aduaneira 2022-2025	176
4.1.3 Atuação da <i>Douane</i> e interministerial na <i>security</i> marítima.....	184
4.2 ESTADOS UNIDOS AMÉRICA: <i>security</i> marítima, estratégias e CBP	191
4.2.1 A estratégia de <i>security</i> marítima norte-americana	192
4.2.2 Estratégias correlacionadas à NSMS	198
4.2.3 CBP e estratégia aduaneira 2021-2026.....	204
4.2.4 Atuação do CBP na <i>security</i> nos portos e no mar	212
4.3 BRASIL: <i>security</i> marítima, estratégias e RFB.....	219
4.3.1 A estratégia de <i>security</i> marítima brasileira	220
4.3.2 RFB e estratégia aduaneira	234
4.3.3 Jurisdição e atuação da RFB nos portos e no mar	242
5. ANÁLISE DOS CASOS	251
5.1 O caso da FRANÇA	251
5.1.1 A interação entre as estratégias de <i>security</i> marítima e da <i>Douane</i>	252
5.1.2 Análise das proposições teóricas	259
5.1.3 Resultado da análise e reflexões	265
5.2 O caso dos ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	271
5.2.1 A interação entre a NSMS e a estratégia do CBP 2021-2026	271
5.2.2 Análise das proposições teóricas	278
5.2.3 Resultado da análise e reflexões	286
5.3 O caso do BRASIL.....	292
5.3.1 A interação entre a estratégia de <i>security</i> marítima e a da RFB.....	292
5.3.2 Análise das proposições teóricas	301
5.3.3 Resultado da análise e reflexões	310
6. CONCLUSÕES	315
6.1 Como as aduanas apoiam a <i>security</i> marítima na França, EUA e Brasil	316
6.2 Proposições teóricas: razões que justificam o apoio existente ou sua ausência	325
6.3 Contribuições para a realidade brasileira.....	330
REFERÊNCIAS	337

1. INTRODUÇÃO

Os oceanos são utilizados há muito para a realização de trocas comerciais e transporte de pessoas sendo que, atualmente, diante do fenômeno da globalização, o comércio marítimo por meio do alto mar representa mais que 80% de todo o comércio mundial, aqui se incluindo alimentos, energia e outros bens essenciais (Unctad, 2023).

Mas os oceanos são muito mais do que apenas uma via de transporte. Dos seus fundos marinhos se extraem parcela importante do petróleo e gás atualmente consumido no mundo, assim como das suas águas são extraídas grandes quantidades de pescados, que garantem renda e alimento para vários países. Além disto, a biodiversidade marinha e as reservas minerais nos seus leitos e fundos ajudam a compor este ambiente cada vez mais incerto e complexo, que detém elevada importância como fonte de recursos de subsistência e desenvolvimento (Lauro; Corrêa, 2023). Em um mundo cada vez mais complexo, globalizado e demandante de recursos, os oceanos aparecem como uma fronteira cada vez mais disputada e explorada economicamente (Otto, 2020) e geopoliticamente.

O uso desta imensa área que une os continentes, e que representa 75% da esfera terrestre, é sujeito a regras internacionais, sendo a principal delas a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar (CNUDM), ou *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), resultado de um longo período de negociações internacionais. Em linhas gerais esta Convenção estabelece regras de zoneamento dos mares e oceanos, direitos e deveres dos seus signatários e um sistema para a solução de controvérsias. Princípios antigos e importantes, como o da livre navegação e o da passagem inocente também estão nela previstos (Barretto, 2019).

Ao prever o zoneamento dos oceanos e dos fundos marinhos, a CNUDM, ou Convenção do Mar, estabeleceu espaços marítimos com regramentos próprios onde os países podem exercer de forma diferenciada, em cada um destes espaços, sua jurisdição e seus direitos de soberania. Os espaços definidos são as Águas Interiores (AI), o Mar Territorial (MT), a Zona Contígua (ZC), a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), as Águas Arquipelágicas e de Estreitos, a Plataforma Continental (PC), o Alto Mar e a Área (UN, 1982). Cumpre observar que existe ainda uma gama de outros acordos, resoluções e iniciativas internacionais e regionais, ora colaborativos, ora impositivos, que compõem o arcabouço destinado a regular o uso destes espaços marítimos (IMO, 2023ab).

É justamente nestes espaços onde os países exercem o seu poder marítimo, assim entendido, numa definição simplificada, como a sua capacidade de usar o mar para propósitos civis e militares (Grove, 2010). Poder marítimo este que inclui o exercício da correspondente

jurisdição e dos direitos de soberania dos países, que são necessários ao seu desenvolvimento. Todavia, se por um lado essa imensa área marítima proporciona oportunidades para o desenvolvimento dos países, por outro, é fonte de problemas e ameaças decorrentes de disputas por espaços marítimos, pirataria, pesca ilegal, contrabando, tráfico de armas e drogas, crimes ambientais, terrorismo e o financiamento deste (Till, 2018). Tudo isto em um ambiente onde é crescente a presença de atores não estatais e ilegais, o que o torna cada vez mais desafiante para a atuação dos estados (Buzan; Hansen, 2009).

Dentre as diversas atividades estatais presentes neste ambiente, a pesquisa avalia a atuação das aduanas em apoio à *security* marítima, que envolve usualmente a participação das marinhas e das guardas-costeiras, onde estas últimas existem. É interessante notar a distinção entre os conceitos de *security* e *safety* marítima, que na língua portuguesa correspondem, juntas, à expressão segurança marítima. Numa primeira definição, já que mais se falará no referencial teórico, *safety* diz respeito a questões afetas à proteção ou prevenção contra acidentes ou erros humanos; e *security* a questões afetas a crimes cometidos pelos seres humanos (Beirão, 2014).

A pesquisa selecionou três países para avaliação, França e Estados Unidos da América (EUA), que são membros da OTAN, e o Brasil; adotando-se como patamar de comparação as correspondentes estratégias de *security* marítima e aduaneira. O que se pretende com a pesquisa é, a partir dos países estrangeiros selecionados a título de *benchmarking*¹, propor medidas para incrementar as relações de cooperação entre tais estratégias no Brasil. É importante notar que as aduanas, ou alfândegas, sempre tiveram papel importante na vida econômica e social dos países. Se antigamente eram mais afetas ao protecionismo, ao combate ao contrabando de mercadorias e ao recolhimento de tributos; mais recentemente novas atribuições foram lhes sendo acrescentadas diante da globalização e do incremento das ameaças internacionais; culminando, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Washington e Nova Iorque, EUA, com o aumento das suas atribuições na segurança de fronteiras e no combate ao terrorismo e aos crimes transnacionais (WCO, 2008a).

Isto porque os atentados de 11 de setembro suscitaram a preocupação mundial com a *safety* e a *security*, incluindo-se nesta seara o comércio exterior marítimo, que foi considerado vulnerável diante dos grupos terroristas cada vez mais organizados. Sendo assim, uma série de ações foram então adotadas para incrementar a sua proteção do terrorismo, inclusive por parte de grandes organizações mundiais como a *World Customs Organisation* (WCO) e a

¹ Processo contínuo de medição e comparação de uma organização com outras líderes de qualquer lugar do mundo para obter informações que ajudam a organização a realizar ações para melhorar o seu desempenho (APQC, 2024).

International Maritime Organisation (IMO), que imediatamente reagiram à necessidade de incrementar a *safety* e a *security* do comércio marítimo mundial (Zhang e Roe, 2019).

Neste contexto, a pesquisa parte do pressuposto que as aduanas, via implementação das suas ações estratégicas, podem apoiar as estratégias de *security* marítima dos países, e vice-versa. Logicamente, a depender do formato de governança e do histórico de cada país, tal relação pode se comportar de maneira diferenciada, podendo ser mais ou menos efetiva. De qualquer forma se admite que quanto maior for a relação de cooperação entre tais estratégias, maiores serão os ganhos para a *security* e para o próprio poder marítimo de um país, com reflexos positivos para o seu desenvolvimento e para o exercício da sua jurisdição e dos seus direitos de soberania. Diante deste contexto a pesquisa avalia de forma qualitativa as relações de apoio existentes entre as referidas estratégias dos países selecionados. A abordagem é indutiva, o método é comparativo e o neoinstitucionalismo é adotado como embasamento teórico filosófico.

1.1 Tema e Delimitação da Pesquisa

O tema da pesquisa é o papel das aduanas na *security* marítima, em especial a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, levando em consideração os modelos de governança institucional dos países selecionados, todos ocidentais.

Trata-se de tema complexo, pois a avaliação pode ser aplicada a uma gama diferenciada de países, sendo necessário decidir quantos e quais serão avaliados. A pesquisa demanda ainda o conhecimento dos respectivos modelos de governança dos países a serem pesquisados, além daquilo que as principais organizações internacionais estabelecem a respeito. É necessário também que os países avaliados possuam ao menos Aduanas e instituições navais dotadas de estratégias para serem comparadas.

Diante deste quadro, optou-se por realizar alguns recortes na pesquisa, a começar pela já mencionada prioridade do estudo voltado à dimensão *security*. Desta feita, ao se analisar uma estratégia aduaneira o foco é avaliar apenas a questão da *security*, e não outras dimensões que por acaso venha a ter, como a de *safety*. Adota-se, assim, ao se avaliar as estratégias dos países, a distinção existente nas línguas inglesa e francesa ao se traduzir a palavra segurança do português. Na língua inglesa ela pode ser entendida como *safety* ou *security*, ao passo que na língua francesa como *sécurité* e *sûreté*.

O segundo recorte diz respeito à seleção dos países estrangeiros para a pesquisa, que segundo os critérios de seleção utilizados, adiante detalhados no capítulo da metodologia, deveriam ser banhados pelo oceano Atlântico, cuja importante parcela ao sul pertence ao entorno estratégico do Brasil. Os países selecionados também são regimes democráticos, o que traz proximidade sob o aspecto institucional e legislativo para efeito de comparação. Em função da natureza da pesquisa, da metodologia selecionada, prazos a serem cumpridos e limitações diversas do pesquisador, tornou-se impossível incluir mais países na pesquisa além dos três selecionados.

Além disto, foi adotado como recorte temporal o século XXI, especialmente a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, que provocaram mudanças significativas no mundo e no ambiente marítimo diante da ameaça terrorista. Por fim, é importante notar que a pesquisa objetiva identificar e analisar, em sentido único, as relações de apoio da estratégia aduaneira de um país a sua correspondente de *security* marítima. Ou seja, a despeito de poderem ser identificadas relações de apoio no sentido inverso, este não é o foco da pesquisa, muito embora tal relação possa ser relatada a título de contextualização e descrição da situação fática.

1.2 Importância e Justificativa

A importância dos oceanos para o futuro da humanidade é cada vez mais reconhecida. Os oceanos são fonte de alimentos, produtos minerais, energia, oxigênio etc. É também o meio por onde os países e suas populações se conectam, realizam trocas comerciais e interagem em grande escala (Unctad, 2023). Cada vez mais movimentados em função do crescimento da população mundial e do comércio internacional, os oceanos são fonte contínua de descobertas e oportunidades, mas também de ameaças, cobiça e disputas de natureza geopolítica e estratégica.

Nestas áreas “molhadas” e regiões vicinais também se desenvolve a denominada economia azul, expressão que vem angariando destaque crescente nos debates afetos aos mares, e que representa uma variedade de atividades econômicas de grande importância para o desenvolvimento sustentável dos países (WB, 2017). É também nestas áreas que o poder marítimo dos países se manifesta, a partir da sua utilização para fins civis ou militares, aqui incluindo-se o exercício por estes da sua jurisdição estatal e dos seus direitos de soberania (Till, 2018).

Dentre as diversas dimensões deste poder, a presente pesquisa detém-se em explorar a segurança aduaneira e marítima, na sua dimensão *security*. Segurança marítima, *maritime security*, *safety* e *security* são palavras comumente observadas em documentos que tratam de políticas e estratégias mundo afora. Da mesma forma, existe uma miríade de outros documentos em que tais palavras aparecem, até mesmo pela natureza da sua importância vis-à-vis a importância da navegação dos mares ao longo da história e, mais recentemente, dado aos efeitos da globalização, das novas ameaças associadas e do crescente interesse dos países pelos oceanos, leitos e solos (Bueger; Edmunds, 2017).

Ocorre, todavia, que segundo a percepção do pesquisador a utilização e disseminação de conceitos como segurança aduaneira, segurança aduaneira em apoio à *security* marítima, ou mesmo segurança aduaneira de fronteiras não acontece na mesma medida no Brasil, e talvez mundo afora. Isto não quer dizer, no caso do Brasil, que inexista a preocupação com a segurança aduaneira nas fronteiras, mas sim, que parece existir um desconhecimento conceitual da atividade aduaneira. Trata-se, portanto, de um conceito incipiente no país, mas ao que parece em processo de consolidação mais avançado em países desenvolvidos e dotados de aduanas mais robustas em comparação com a brasileira.

Processo análogo parece ter acontecido com expressões semânticas similares, como segurança alimentar, segurança energética e, mais recentemente, segurança cibernética. Tais expressões, e por que não dizer conceitos, abordam temas bem presentes na literatura atual e que passaram a deter crescente importância na política e estratégia de qualquer país, organização internacional ou arranjos plurilaterais entre países, como no caso da União Europeia. Na visão do pesquisador, este processo de amadurecimento conceitual, que já é mais avançado nas dimensões alimentar, energética e cibernética, é cada vez mais necessário quanto ao conceito de segurança aduaneira, em especial a partir dos atentados de 11 de setembro.

É importante notar que todos estes temas afetos à segurança, *latu sensu*, possuem relação com o desenvolvimento dos países, bem-estar e segurança das suas populações (EU, 2003, 2007, 2014; USA, 2002abc, 2004). Mas, talvez, a principal qualidade deles seja ajudar a explicar a nova realidade mundial que vem sendo construída a partir do início do século XXI. São temas que vieram para ficar nos debates, nas ações, políticas e estratégias afetas à atualização da ordem mundial ou, quiçá, na construção de uma nova ordem.

No caso das aduanas, ou alfândegas, foi dado um grande impulso mundial na sua atuação nas questões afetas à *security* no mar a partir dos atentados de 11 de setembro, ocasião em que o combate ao terrorismo, ao contrabando de bens e mercadorias, artefatos de destruição em

massa, drogas, armas e precursores químicos angariou ares de prioridade mundial (WCO, 2002). Os reflexos deste impulso, no entanto, foram percebidos e implementados de forma e intensidade diversas nas aduanas mundo afora, a depender das políticas e estratégias dos países voltadas à proteção das cadeias de suprimento global, das suas fronteiras e populações.

As aduanas são instituições seculares, sendo constituídas para exercerem as missões que os respectivos estados lhes conferem, o mesmo acontecendo com as marinhas e guardas-costeiras. Se muito antes as aduanas eram mais afetas ao controle arrecadatório e de bens que poderiam, ou não, adentrar às fronteiras; hoje elas assumem crescentemente um papel de resguardar os países dos crimes transnacionais e do terrorismo, contribuindo sobremaneira para a proteção da sociedade e da economia, com reflexos positivos para a própria defesa do país (WCO, 2005, 2008, 2015, 2021b).

Desta feita, a *security* aduaneira das fronteiras, o que inclui as áreas marítimas, está no cerne da existência das alfândegas, dela derivando a necessária convergência e cooperação com o segmento de *security* marítima como um todo. A própria CNUDM, aprovada décadas atrás, menciona em seus artigos a necessidade de obediência às leis aduaneiras em espaços marítimos como no MT e na ZC, permitindo aos países avançarem na sua regulamentação legal (UN, 1982). Já no caso das marinhas nacionais e guardas-costeiras, é de se notar que questões afetas ao combate dos crimes transnacionais e do terrorismo vêm ganhando maior status nos seus objetivos (Till, 2018).

Neste contexto, é importante notar que os países possuem seus próprios modelos de governança e legislação destinados às suas fronteiras e espaços marítimos. Da mesma forma possuem suas correspondentes políticas marítima e aduaneira, de onde derivam as correspondentes estratégias. Entender a forma como tais estratégias se relacionam, sob a ótica da *security* nos mares, é uma necessidade e um desafio frente à crescente complexidade da globalização, das atividades ilegais nos mares e oceanos, e dos reflexos para o desenvolvimento econômico, segurança interna, proteção da sociedade e defesa dos interesses nacionais.

Desta feita, a presente pesquisa é de grande relevância por vários motivos. A uma, pelo fato de não ter sido identificada qualquer contribuição teórica desta natureza no decorrer das pesquisas bibliográficas prévias realizadas sobre o tema. Ou seja, a presente pesquisa agrega conhecimento à Academia. A duas, porque a comparação do modelo brasileiro com os existentes em países desenvolvidos, dotados de marinhas e aduanas comparativamente mais robustas, confere a possibilidade da sua utilização como *benchmarking* para eventuais opções

estratégias futuras do Brasil, ou até mesmo como sugestão de modelos para outras aduanas, países e organizações como a WCO e IMO.

A três, porque a pesquisa traz uma contribuição teórica para o amadurecimento conceitual do papel das aduanas na *security* marítima e das fronteiras como um todo. Amadurecimento este que pode ser utilizado no Brasil em prol do exercício cada vez mais efetivo da jurisdição estatal e dos direitos de soberania nos seus respectivos espaços marítimos. Por fim, a quatro, pelo fato da pesquisa contribuir para reverter o quadro de carência de conhecimento a respeito da atividade aduaneira no país, em termos dos padrões e modelos mundiais mais desenvolvidos, o qual prejudica a qualidade da formulação de políticas e estratégias nacionais ligadas ao mar.

Diante do exposto acima, é de se ter mente que o uso legal e a preservação dos oceanos demandam cada vez mais atenção para a qualidade da *security* marítima que lhe é outorgada, sendo esta cada vez mais dependente da atuação coordenada de atores públicos, como marinhas e aduanas, bem como atores privados, países e organizações multilaterais.

1.3 Objetivos e Pergunta da Pesquisa

O **objetivo geral** da pesquisa é analisar comparativamente o papel das aduanas em apoio à *security* marítima na França e EUA, que são países membros da OTAN, e no Brasil; a partir das suas correspondentes estratégias, com vistas a contribuir para a realidade brasileira.

Os **objetivos específicos** são os seguintes:

- Identificar, compreender e descrever os conceitos de poder marítimo, soberania, jurisdição e *security* marítima;
- Analisar a CNUDM e os principais documentos e diretrizes da IMO, WCO, União Europeia (UE) e OTAN afetos à *security* marítima e aduaneira;
- Investigar e analisar as relações de apoio e cooperação existentes entre as estratégias de *security* aduaneira e marítimas nos países selecionados;
- Avaliar, com base nas proposições teóricas elaboradas as razões do apoio das estratégias aduaneiras às estratégias de *security* marítima dos países selecionados (*benchmarking*); e
- Propor medidas para a realidade brasileira com foco na temática aduaneira.

A **pergunta de pesquisa** que corresponde ao tema e aos objetivos da pesquisa é:

- Como e por que as estratégias aduaneiras operam em apoio às estratégias de *security* marítima na França, nos EUA e no Brasil; e de que forma esta avaliação pode contribuir para o incremento da atuação da Aduana brasileira em apoio à *security* marítima e ao desenvolvimento do Brasil?

A pesquisa adota seis proposições teóricas para tentar identificar os motivos que fazem com que a estratégia aduaneira de um país apoie a estratégia de *security* marítima deste mesmo país. Em resumo, já que o assunto será tratado com maior abrangência no capítulo destinado à metodologia, tais proposições estabelecem que este apoio ocorre de forma declarada e taxativa em países onde:

- o combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política;
- a Aduana é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade;
- a estratégia de *security* marítima reconhece a importância estratégica da Aduana na matéria;
- a Aduana declara a sua atuação estratégica em prol do desenvolvimento econômico do país e da proteção do comércio marítimo legítimo;
- a Aduana é reconhecida como uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e a segurança nacional; e
- a inserção da economia do país no comércio internacional é considerada robusta segundo o indicador criado pela pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo é destinado a apresentar o referencial teórico obtido com base em ampla pesquisa bibliográfica e documental. O seu primeiro item é dedicado ao neoinstitucionalismo, que serviu de embasamento filosófico à pesquisa, tendo em vista que as estratégias derivam de instituições, o que justifica buscar melhor entendê-las teoricamente. Os itens que se seguem abordam importantes conceitos aplicados aos espaços marítimos, bem como disposições de organismos internacionais a respeito do tema da pesquisa.

Neste sentido, o segundo item do capítulo é dedicado a apresentar os conceitos de poder marítimo, *security* marítima e da boa ordem no mar. O item seguinte é dedicado a discorrer sobre o exercício da soberania e da jurisdição nos espaços marítimos estabelecidos pela Convenção do Mar. O quarto item é dedicado ao papel da IMO na *security* marítima e das suas conexões com a dimensão aduaneira, ocasião em que são apresentadas convenções afins, assim como documentos emitidos por dois de seus comitês, o *Maritime Safety Committee* (MSC) e o *Facilitation Committee* (FAL). O quinto item é destinado a apresentar o papel da WCO no contexto mundial, em especial nas questões afetas à *security* aduaneira no mar. Por fim, considerando que as estratégias da França são influenciadas pela União Europeia (UE), da qual é parte, são apresentados documentos desta União afetos ao tema da pesquisa.

2.1 O neoinstitucionalismo como embasamento teórico

O estudo das estratégias indica a necessidade de se aprofundar o conhecimento a respeito de como as instituições se comportam no ambiente das relações políticas, da economia e da sociedade. Diante de tal fato, a pesquisa adotou o neoinstitucionalismo como embasamento filosófico com vistas a melhor compreender os significados que derivam das estratégias analisadas.

2.1.1 Do estudo das instituições ao neoinstitucionalismo

A busca por entender as instituições possui uma longa tradição, podendo-se citar Platão como exemplo desta longevidade, que em seu livro *Republic* apresentou um estudo comparativo a respeito no séc. IV a.c. (Steinmo, 2001). Dando um salto no tempo, a partir de meados do séc. XVII cumpre citar Tomas Hobbes (1588-1679), que diante dos acontecimentos da guerra civil

inglesa defendeu a necessidade de instituições mais fortes para salvar a humanidade dos seus piores instintos; John Locke (1632-1704), que defendeu uma concepção contratual das instituições públicas, iniciando a trajetória na direção de estruturas mais democráticas; e Montesquieu (1689-1755), que identificou a necessidade do equilíbrio entre as estruturas políticas, dando origem a teoria norte-americana da separação dos poderes (Peters, 2019).

A importância do estudo das instituições é tão grande que a própria ciência política, nos seus primórdios, era definida como o estudo das instituições políticas (Steinmo, 2001). Tais instituições são necessárias para estruturar o comportamento dos indivíduos, normalmente mercurial e inconstante, de forma a serem obtidos os melhores resultados que atendam à coletividade. Neste contexto, o estudo das instituições é a raiz, o elemento fundamental, para a ciência política (Peters, 2019). Sem instituições, sejam elas formais ou informais, não poderia haver uma política organizada. Políticas, políticos e comportamentos políticos podem ser entendidos apenas no contexto das instituições em que ocorrem, e estas definem, em suma, quem pode participar do jogo político, e como (Steinmo, 2001).

O antigo institucionalismo possui características e suposições que auxiliaram, não sem críticas, o desenvolvimento do neoinstitucionalismo. A primeira a ser destacada é o legalismo, caracterizada pela preocupação que os antigos teóricos tinham com a lei e com o seu papel central no ato de se governar. O estruturalismo também era uma suposição presente, ou seja, as estruturas eram consideradas importantes e eram elas responsáveis por determinar os comportamentos. Os teóricos antigos frequentemente realizavam comparações, sendo estas, todavia, holísticas, que avaliavam os sistemas como um todo, característica diferente dos estudiosos contemporâneos (Peters, 2019).

As fundações, as origens, também eram importantes nas análises realizadas pelo antigo institucionalismo, na medida em que contribuía para a compreensão do desenvolvimento histórico de um determinado sistema político; em conjunto com o ambiente econômico, social e cultural então presente. Além disto, os antigos institucionalistas privilegiavam o elemento normativo em suas análises (Peters, 2019).

Em meados do séc. XX, diante da falha observada no parlamento alemão no período entre as duas guerras mundiais, que levou ao totalitarismo de Hitler, vários estudiosos argumentaram que haveria forças mais fundamentais e fortes no desenvolvimento das políticas do que as próprias instituições, tornando-se o estudo destas forças o foco da ciência política. As perspectivas comportamental, funcionalista e marxista passaram então a assumir o papel

principal na ciência política nos 1960 e 1970, tendo o estudo das instituições perdido importância, especialmente no campo da comparação de políticas (Steinmo, 2001)

A revolução comportamentalista dos anos 1950 e 1960, juntamente com a abordagem da escolha racional alteraram fundamentalmente as suposições da ciência política. A principal argumentação da revolução foi que a ciência política, para ser considerada uma ciência, deveria desenvolver teorias consistentes que pudessem explicar os fenômenos que aconteciam, não sendo mais suficientes as descrições interpretativas e comparativas de vários países, por exemplo. Era necessário, para entender o mundo político, atentar para as pessoas e perguntar a elas o porquê de fazerem seus atos (Peters 2019).

O desenvolvimento teórico com base no comportamentalismo ficou mais evidente com o crescimento da abordagem racional da política. Nesta, mais do que reduzir o comportamento político a atributos sociais e psicológicos, o comportamento político se transformou numa função de motivações econômicas e cálculos. Atores e grupos políticos são considerados maximizadores racionais de vantagens.

Em contraponto ao antigo institucionalismo, que tendia a se concentrar nas instituições formais do governo e na forma como suas estruturas foram constituídas, a revolução comportamental deu ênfase nas demandas da sociedade (*inputs*) no sistema político (Peters 2019). Este pensamento tendia a negar a importância das instituições formais nos resultados do governo, se concentrando no comportamento dos indivíduos e não na performance do próprio governo. Para seus defensores a causalidade acontecia em apenas uma direção, qual seja, a economia e a sociedade influenciavam as instituições políticas e os políticos, pensamento bem diverso tanto dos antigos, quanto dos neoinstitucionalistas que enxergam uma via de mão dupla nesta relação.

Já a abordagem racional era mais próxima do institucionalismo, aplicando seus modelos considerando tanto o comportamento individual quanto o processo decisório coletivo. Assumiam, no entanto, que as instituições tinham um papel apenas agregador de preferências individuais, e negavam que estas pudessem ter qualquer papel em moldar as preferências dos seus participantes (Peters, 2019).

Todavia, uma nova abordagem centrada no Estado não demorou a surgir, com diversos acadêmicos contestando a primazia dos pensamentos então dominantes no estudo da política. Não demorou muito para os acadêmicos perceberem que o Estado possuía um conceito muito amplo, sendo dotado de grande variedade de instituições. E que o seu estudo, para ser levado a sério, demandava que a análise das instituições fosse mais cuidadosa e dividida (*broken down*),

para fazer mais sentido analítico. E mais, se as instituições do Estado eram de interesse, as instituições além-fronteiras também o seriam (Steinmo, 2001).

O sucesso da revolução comportamental e da escolha racional acabou servindo de pano de fundo e motivação para o surgimento do neoinstitucionalismo, que a elas se opõe (Peters, 2019). Em artigo seminal March e Olsen (1984) elencaram uma série de trabalhos empíricos, de autores diversos, com conclusões que se opunham às correntes de pensamento então vigentes baseadas no comportamentalismo e afins. Para os autores o ressurgimento da preocupação com as instituições era resultado da própria transformação moderna das instituições sociais e dos comentários persistentes dos seus observadores.

O neoinstitucionalismo reclamava um papel mais autônomo das instituições políticas, defendendo que a democracia depende não apenas de condições sociais e econômicas, mas também das suas instituições políticas (March e Olsen, 1984). Segundo Scott (2013), o neoinstitucionalismo pode ser visto na ciência política, ao menos em parte, como uma reação à ênfase comportamentalista que predominou no decorrer do meio do século XX.

O neoinstitucionalismo trouxe para o centro da sua análise o comportamento coletivo, argumentando a importância da sua abordagem para entender a vida política. Além disto, a relação entre a coletividade política e o ambiente sócio e econômico passou a ser considerada recíproca, podendo tanto a política moldar a sociedade como o contrário (Peters, 2019). O Estado passa, então, a ser considerado como detentor de interesses independentes e agendas, e não apenas um ente neutro, por meio do qual os grupos e classes de interesse fariam prevalecer seus interesses (Steinmo, 2001)

É justamente neste contexto que surge o neoinstitucionalismo, termo criado por March e Olsen (1984) em seu texto inspirador para nomear o movimento que conferiu novos ares ao estudo das instituições na ciência política. O neoinstitucionalismo é composto, na realidade, por uma série de abordagens do fenômeno institucional. Em recente obra acadêmica de Peters (2019) foram identificadas ao menos sete abordagens atualmente em uso: normativa, da escolha racional, histórica, empírica, discursiva e construtivista, sociológica e internacional. Algumas delas serão abordadas adiante, mas antes são necessários comentários adicionais a respeito das origens, conceitos e ideias afetas à teoria institucional e às organizações.

2.1.2 Teoria institucional e organizações: origens, conceitos e ideias

A teoria institucional é uma das mais vibrantes e crescentes na área das ciências sociais, tendo servido como estrutura conceitual desde meados do século XIX, predominando nos trabalhos das ciências sociais no período de 1850 aos anos 1920. Sua influência, após ser eclipsada por décadas no século XX, foi redescoberta e renovada a partir dos anos 1970, quando teve início a sua relação e interseção com os estudos organizacionais. Tal relação transformou as áreas de gerenciamento, organização sociológica e instituições econômicas, causando forte impacto em áreas vizinhas como estudos políticos das instituições, negócios internacionais e teoria dos movimentos sociais (Scott, 2013).

As novas e complexas ideias que surgiram ao longo dos anos 1960 e 1970 conformaram as bases para um novo conceito de instituições trazido posteriormente pela teoria organizacional neoinstitucional que, ao menos em parte, é vista como uma reação à ênfase comportamentalista que predominou no decorrer da metade do século XX (Scott, 2013).

O institucionalismo, na condição de ferramenta teórica e metodológica, tornou-se clássico nos estudos de ciência política. Os processos de redemocratização contribuíram para esta evolução, na medida em que novos atores e organizações adentraram à esfera política democrática. A evolução da teoria revelou a necessidade, inclusive, de inclusão de atores externos para avaliar os procedimentos decisórios da política (Troiano e Riscado, 2016).

O principal elemento de uma instituição é ela ser, de certa forma, um aspecto da estrutura da sociedade e ou da política, seja ela formal ou informal. Ela vai além dos indivíduos, envolvendo grupos destes com algum tipo de padrões de interações previsíveis, alicerçado na relação entre seus componentes. A estabilidade ao longo do tempo, o fato dela afetar comportamentos e de alguma forma coagir seus membros a determinados comportamentos também são características de uma instituição. Por fim, deve haver algum senso de valores compartilhados entre seus membros (Peters, 2019)

As instituições exibem propriedades estabilizadoras e geradoras de significado por causa do processo desencadeado por elementos ou sistemas reguladores, normativos e cultural-cognitivos. Esses elementos, ou pilares, são os blocos de construção centrais das estruturas institucionais, fornecendo as fibras elásticas que orientam o seu comportamento, e que ao mesmo tempo são responsáveis pela resistência a mudanças. Tais elementos, juntamente com os recursos e atividades associadas possibilitam que as instituições proporcionem estabilidade e significado para a vida social (Scott, 2013).

Com base no primeiro pilar as instituições restringem e regularizam o comportamento. Nesta concepção o processo regulatório envolve a capacidade de estabelecer regras, inspecionar o seu cumprimento e manusear recompensas e punições na tentativa de influenciar o comportamento futuro. O pilar regulador é instrumental. Indivíduos elaboram leis e regras que acreditam irão promover seus interesses; e indivíduos se conformam com leis e regras porque buscam as recompensas concomitantes ou desejam evitar sanções. Por causa dessa lógica, o pilar regulador é aquele em torno do qual os estudiosos da escolha racional se reúnem (Scott, 2013).

Um segundo grupo de teóricos vê as instituições repousados principalmente sobre um pilar normativo. A ênfase, neste caso, é colocada nas regras normativas que introduzem dimensões prescritivas, avaliativas e obrigatórias na vida social. Os sistemas normativos incluem valores e normas. Valores são concepções preferidas ou desejáveis construídas por meio de padrões que podem ser comparados e avaliados.

As organizações são impregnadas por valores, adquirindo assim uma identidade distinta. Seus participantes querem vê-la preservada, razão pela qual não são consideradas descartáveis. A manutenção de uma organização passa, portanto, pela preservação dos seus valores, e não meramente por fazer as máquinas continuarem trabalhando (Scott, 2013).

As normas especificam como as coisas devem ser feitas; elas definem os meios legítimos para alcançar os fins desejados. Sistemas normativos definem metas e objetivos, mas também indicam meios apropriados para alcançá-los. Para os estudiosos associados ao pilar normativo, o principal confronto não é a escolha com base no interesse próprio, mas sim, diante de uma determinada situação e do papel do ator exercido numa instituição, qual deveria ser o comportamento apropriado a ser realizado. Estes estudiosos dão ênfase às influências estabilizadoras das crenças sociais que são tanto internalizadas quanto impostas por outras. As instituições são, assim, largamente vistas como detentoras de uma moral.

A atenção à dimensão cultural-cognitiva das instituições, terceiro pilar, é uma das principais distinções do neoinstitucionalismo. Para explicar uma determinada ação, o analista leva em conta não apenas as condições objetivas, mas também a interpretação subjetiva destas pelo ator. Isto porque pesquisas psicológicas demonstraram que no processamento de informações e atividades por um ator, o seu quadro cognitivo interfere nas avaliações, julgamentos, previsões e conclusões (Scott, 2013).

Desta feita, as instituições são compostas de múltiplos elementos e se espalham por meio de diferentes mecanismos. As instituições reguladoras avançam em grande parte porque

proporcionam retornos crescentes para aqueles que as administram. As instituições normativas florescem com base no aumento dos compromissos compartilhados entre as partes e na formação de identidades para os atores envolvidos. Já as instituições culturais-cognitivas dependem, para seu poder e influência, de ampliar o círculo daqueles que aceitam suas reivindicações como válidas e auto evidentes.

No que diz respeito à relação entre organizações e instituições, três são as visões correntes. A primeira é baseada numa analogia a um jogo, onde instituições provêm as regras do jogo, enquanto as organizações atuam como jogadores. Uma segunda visão considera que as organizações, com suas estruturas e procedimentos, são instituições. A terceira visão, baseada no pensamento sociológico, atua para eliminar qualquer distinção entre organizações e instituições, enfatizando a forte conexão existente entre os processos que ocorrem no nível social, nas estruturas e nas operações das organizações. Para os defensores desta visão uma organização moderna é ela mesma uma forma institucional (Scott, 2013).

Governos, empresas e partidos políticos são exemplos de organizações. Tais estruturas formais são dotadas de um conjunto de instrumentos racionalmente ordenados para a consecução de determinados objetivos. Todavia, o desenho de uma organização não consegue dominar todas as dimensões não racionais do comportamento organizacional, que são fundamentais para a sua sobrevivência; ao mesmo tempo em que são fontes de atritos, dúvidas ou mesmo da ruína da organização. Ou seja, o desenho administrativo não consegue refletir de forma concreta uma organização. Neste sentido é importante entender que aquilo que não está incluído neste desenho abstrato é fundamental para a manutenção e o desenvolvimento da estrutura formal (Selznick, 1948).

Uma organização pode ser analisada sob dois pontos de vista, que se unem empiricamente diante de consequências recíprocas. O primeiro diz respeito à sua estrutura, que ressalta, dentre outros, seu aspecto econômico, a busca de eficiência e eficácia, os controles executivos e o papel a ser exercido pelos seus componentes. Um segundo ponto de vista as considera como um sistema orgânico, adaptativo, de natureza sociológica, afetado pelas características sociais dos seus participantes, bem como pela variedade de pressões oriundas do ambiente (Scott, 2013; Selznick, 1948).

Algumas considerações adicionais a respeito dos estudos institucionais merecem ser destacadas (Scott, 2013). A primeira diz respeito ao princípio do isomorfismo, que registra que unidades sujeitas às mesmas condições ambientais tendem a adquirir forma organizacional similar. Uma segunda observação refere-se à presença de estruturas formais e informais nas

organizações e instituições. As primeiras refletem os escritórios e as formas de conduzir os negócios oficialmente aprovados, ao passo que as outras refletem os padrões reais de comportamento e rotinas de trabalho.

As organizações são afetadas, ou mesmo penetradas, pelo ambiente em que operam, mas também são capazes de reagir a este de forma criativa e estratégica. Podem, inclusive, agir de forma coordenada com outras organizações que recebem pressões semelhantes, de forma a combater, conter, contornar ou mesmo redefinir demandas e pressões externas. As organizações são criaturas dos seus ambientes institucionais, mas a maioria das organizações modernas são compostas por jogadores ativos, e não passivos.

As instituições estão sujeitas a mudanças, sendo uma componente importante destas a maneira como as forças do ambiente molda o processo de poder interno da organização, a partir da entrada de novos atores ou de situações que levem os atuais atores a serem empoderados ou prejudicados (Scott, 2013). Todavia, a explicação das mudanças institucionais pelas escolas é mais difícil do que a explicação da sua estabilidade. A mudança institucional representa um incremento das incertezas porque qualquer conjunto particular de instituições está embutido numa variedade de outras instituições, sendo difícil de definir com exatidão as consequências a longo prazo de alguma mudança, mesmo que pequena, em determinada instituição (Steinmo, 2001).

As instituições também estão sujeitas a mudanças em função da ação estratégica dos seus próprios atores, que tendem a criar de forma racional novos modelos para fazer frente a fatores e choques externos, ou em função de “processos de competitividade seletiva que introduzem ganhos de legitimidade”. Sendo assim, é assegurado o papel das instituições como fontes explicativas das mudanças, segundo o lema de que “instituições importam” (Troiano e Riscado, 2016, p. 120 e 121). Ademais, mudanças institucionais devem ser avaliadas considerando aspectos econômicos e sociais, mas também a configuração das instituições políticas que refletem no modo de atuar dos seus atores. Eventuais rupturas devem ser entendidas como transformações de uma instituição, que “são atores dinâmico e se transformam justamente para se manterem constantes” (Troiano e Riscado, 2016, p. 129).

Por fim, é necessário considerar que existe uma interessante conexão do institucionalismo com a teoria democrática. Neste sentido, Troiano e Riscado (2016) argumentam pela necessidade de serem reconhecidos e incluídos novos agentes no processo político contemporâneo. Grandes empresas, por exemplo, deveriam ser consideradas como instituições políticas não estatais. Empresas transnacionais, dado a sua dimensão internacional,

devem ser consideradas como uma espécie de governo privado. A sociedade civil também é componente importantes neste contexto político decisório. Enfim, todos estes atores devem ser considerados no processo de entendimento das forças democráticas e das suas interfaces com as instituições.

2.1.3 As principais escolas e o neoinstitucionalismo internacional

Segundo os cientistas políticos Steinmo, Hall e Taylor, as principais escolas do pensamento neoinstitucional são o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (Steinmo, 2001; Hall e Taylor, 1996). Além destas, em função do objeto da pesquisa, é importante também destacar o neoinstitucionalismo internacional, conceito recentemente desenvolvido em obra do cientista político Guy Peters (2019).

O institucionalismo histórico se baseia nas teorias predominantes nos anos 1960 e 1970 para alcançar novos avanços nas suas concepções e ideias crenças (Hall e Taylor, 1996). As instituições são definidas como um conjunto de convenções, procedimentos, normas e protocolos, oficiais e oficiosos, condizentes com a estrutura organizacional da comunidade política. A relação destas com o comportamento do indivíduo é conceituada de forma bem geral, e há ênfase nas assimetrias de poder relativas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições. Tal desenvolvimento é dependente da correspondente trajetória da instituição bem como de consequências não intencionais. Esta escola se interessa muito em integrar as análises institucionais com outros fatores, como ideias, para explicar os resultados políticos.

A maioria dos institucionalistas históricos foca na natureza dos sistemas políticos, examinando as maneiras pelas quais essas estruturas moldam o caráter e os resultados dos conflitos, como elas distribuem o poder entre os atores e moldam as concepções dos atores sobre seus interesses.

Os institucionalistas históricos reconhecem que raramente as instituições são o único fator que influencia a vida política. Normalmente eles buscam inserir as instituições numa cadeia causal que também comporta outros fatores, como o desenvolvimento econômico e a propagação de ideias. Ademais, o seu mundo é mais complexo que o de preferências e instituições frequentemente defendido pelos institucionalistas da escolha racional, mostrando-se seus defensores especialmente atentos às relações das instituições com ideias e crenças (Hall e Taylor, 1996).

Os teóricos históricos tentam mostrar que os sistemas políticos não são arenas neutras onde os interesses externos competem, mas sim formas complexas e fóruns que geram interesses independentes e vantagens, e cujas regras e procedimentos exercem efeitos importantes em qualquer negócio que esteja sendo feito. Ao explicar as origens dessas estruturas, a abordagem é principalmente a da reconstrução histórica (Scott, 2013)

O institucionalismo histórico tem por origem a ciência política mais tradicional, que busca principalmente entender e explicar os eventos da vida real e seus resultados. Seus estudiosos não consideram que as instituições seriam as únicas variáveis importantes para entender os resultados políticos. Estas são vistas como variáveis intervenientes (ou estruturantes) por meio das quais se travam as disputas de interesse, ideias e poder (Steinmo, 2001).

A escola da escolha racional tem sua origem no estudo do comportamento dos Congresso norte-americano (Hall e Taylor, 1996). Os teóricos observaram que a despeito da alternância das maiorias no parlamento, situação em que se imaginava que a nova maioria invalidaria as leis das maiorias antecedentes, havia uma notável estabilidade das decisões do Congresso. Ao final dos anos 1970 os teóricos começaram a buscar uma explicação para esta anomalia pelo lado das instituições.

Diversas pesquisas foram realizadas nos regulamentos do Congresso, nas relações deste com autoridades administrativas independentes, e na dinâmica dos partidos para buscar explicações. Com o tempo o espectro das pesquisas foi sendo ampliado, tendo sido realizados estudos, por exemplo, para avaliar as transições para a democracia, alterações institucionais da União Europeia, o formato das organizações internacionais e os tipos de responsabilidades que os estados delegavam para estas organizações (Hall e Taylor, 1996).

Defensores da escola da escolha racional enxergam as instituições como sistemas de governança ou de regras, mas argumentam que elas representam organismos construídos e estabelecidos por indivíduos que buscam promover ou proteger seus próprios interesses (Scott, 2013).

O institucionalismo da escolha racional tenta aplicar a lógica formal (dos economistas) e os métodos, evitando variáveis menos precisas como normas e crenças. As suposições básicas são construídas a partir do comportamento e motivação humanos a fim de descobrir e examinar as leis básicas de comportamento e ação política. Para seus defensores, mais importante do que entender os resultados reais é criar, elaborar e refinar a teoria política (Steinmo, 2001).

A escola possui seus debates internos, mas é possível identificar pontos em comum presentes na maioria das suas análises (Hall e Taylor, 1996). De início os institucionalistas desta escola adotam uma série de pressupostos comportamentais, assumindo que os atores atuam frequentemente de forma muito estratégica para atender às suas preferências. O segundo ponto refere-se ao fato de os teóricos desta escola considerarem que a política é composta por uma série de dilemas, onde os atores assumem o risco de produzir resultados sub ótimos, coletivamente inferiores, ao optarem por maximizarem as suas preferências. Neste contexto o que poderia proporcionar ações coletivamente superiores seria a presença de arranjos institucionais mais adequados ao plano coletivo.

O terceiro ponto diz respeito ao importante papel da estratégia nos resultados políticos. Isto porque o comportamento de um ator é provavelmente dirigido por um cálculo estratégico que leva em consideração as expectativas do ator quanto aos atos de terceiros atores. Segundo os defensores desta escola as instituições conseguem influenciar as ações individuais neste processo, por exemplo, estabelecendo o alcance e a sequência das alternativas da sua agenda, reduzindo as incertezas quanto ao comportamento dos terceiros atores, ou mesmo oferecendo ganhos de troca, de forma a conduzir seus atores a cálculos particulares com resultados sociais potencialmente melhores.

Como último ponto em comum os teóricos da escolha racional desenvolveram uma abordagem própria para explicar a origem de uma instituição. Em linhas gerais eles se utilizam da dedução para elencar as funções por elas exercidas. Na sequência explicam a sua existência com base nos valores que tais funções possuem para terceiros atores afetados pela instituição. Os teóricos desta escola pressupõem, então, que esta instituição foi criada para entregar estes valores, e que neste processo os atores responsáveis operaram para obterem ganhos com a cooperação. Este processo usualmente gira em torno do acordo voluntário entre os principais atores (Hall e Taylor, 1996).

Nas relações internacionais os teóricos do modelo racional vêem os estados nacionais como atores com interesses próprios, que buscam maximizar suas próprias vantagens ao lidar com outras nações (Scott, 2013). As regras são aceitas quando conseguem reduzir os custos de transação do participante ou reduzir o nível geral de incerteza. Já os teóricos históricos, antes abordados, enfatizam os importantes efeitos independentes do surgimento de normas cooperativas entre as nações participantes. Segundo os últimos as instituições de relações internacionais não refletem meramente as preferências e o poder das unidades que as constituem, na medida em que elas próprias moldam suas preferências e o seu poder.

Em resumo, tanto os institucionalistas históricos quanto os da escolha racional concordam com a importância das instituições na vida política, mas com diferenças e perspectivas diferentes. Os históricos tendem a ressaltar uma perspectiva mais macro, traçando a evolução do formato institucional e questionando como esta afetou as preferências e os comportamentos individuais. Os segundos, racionais, tendem a adotar maior ênfase numa perspectiva mais micro das instituições, perguntando como as instituições são concebidas para resolver os problemas coletivos experimentados pelos indivíduos (Scott, 2013).

A terceira dentre as principais escolas mencionadas é o institucionalismo sociológico, que se desenvolveu a partir da teoria das organizações no final dos anos 1970, em paralelo com as demais (Hall e Taylor, 1996). Havia então um pensamento que as estruturas organizacionais burocráticas eram resultado de um esforço para produzir estruturas cada vez mais eficazes, seguindo uma racionalidade transcendente. Sua forma organizacional era praticamente a mesma, e pouco ou nenhum espaço era dado à questão cultural. Este novo pensamento, todavia, trouxe uma nova concepção original frente às demais variedades neoinstitucionais, onde as questões culturais passaram a ter a sua importância e influência reconhecidas.

Três características conferem esta originalidade. Em primeiro lugar os teóricos desta escola tendem a definir as instituições de uma forma bem mais ampla, incluindo, por exemplo, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana. Vão além, portanto, dos cientistas políticos que incluem normalmente apenas as regras, procedimentos ou normas formais. A dicotomia que opõe instituições e cultura deixa de existir, sendo estas interpenetráveis, uma a sombra da outra (Hall e Taylor, 1996).

Em segundo lugar o institucionalismo sociológico encara de forma diversa a relação entre a ação individual e as instituições, tomando por base uma abordagem cultural que considera a dimensão cognitiva do impacto das instituições. Seus teóricos se concentram na forma como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, até mesmo porque sem eles a o comportamento dos outros e do mundo não poderiam ser interpretados. Neste contexto as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deveria fazer, mas também o que se poderia imaginar ser feito num determinado contexto dado.

Diferente da escola da escolha racional, onde a instituição influencia os cálculos estratégicos dos indivíduos, aqui a instituição influencia também as preferências mais

fundamentais dos indivíduos e a sua própria identidade (Hall e Taylor, 1996). O indivíduo se torna um objeto socialmente construído. Enquanto os teóricos da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material; os sociólogos, por seu lado, descrevem este universo em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados.

Os institucionalistas sociológicos se distinguem ainda pela forma como abordam o surgimento e a modificação das práticas institucionais (Hall e Taylor, 1996). Segundo a escola da escolha racional o desenvolvimento de uma instituição é devido à eficácia com que ela cumpre suas finalidades. Já a escola sociológica defende que as organizações adotam uma nova prática institucional não por causa da eficiência entre meios e fins, mas porque isto eleva a sua legitimidade social e a dos seus participantes.

Em outras palavras, as organizações adotam uma forma institucional ou práticas específicas porque estas são amplamente valorizadas dentro de um ambiente cultural mais amplo. O cerne da questão é a legitimidade do arranjo institucional a ser adotado. Alguns teóricos afirmam, inclusive, ser possível observar este processo em escala transnacional, onde as práticas dos países mais desenvolvidos angariam maior autoridade e os intercâmbios além-fronteiras são incentivados para a difusão de práticas mais comuns (Haal e Taylor, 1996).

O institucionalismo sociológico enfatiza os costumes, padrões de comportamento e mapas cognitivos. Seus defensores constroem suas avaliações em organizações complexas, demonstrando a relação entre as instituições formais e a estrutura de padrões de comportamentos e crenças, que compõem as instituições informais. Estas últimas são consideradas essenciais para a compreensão dos aspectos não racionais da comunicação e da troca humana (Steinmo, 2001).

Presentes os principais conceitos das escolas principais do neoinstitucionalismo, cumpre abordar de forma complementar o neoinstitucionalismo internacional apresentado por Peters (2019). Segundo o autor o pensamento institucional vem permeando de forma crescente a literatura das relações internacionais, fazendo com que cada vez mais suas escolas conceituem a política internacional em termos institucionais. Este movimento crescente é definido pelo autor como institucionalismo internacional.

Sem querer aprofundar o debate entre os pensamentos das escolas de relações internacionais, o autor menciona que lhe parece ser mais adequado pensar em termos da escola realista, onde os países são mais guiados na política internacional pelos seus interesses

nacionais do que pela busca de valores coletivos. Ademais, a visão alternativa de que as nações podem ser dirigidas pelas estruturas e restrições da política internacional lhe parece otimista.

O autor reconhece, no entanto, que diante da aparente anarquia nas relações internacionais, existem sim estruturas e regras formais que conformam as relações políticas internacionais, e que contribuem para a estruturar tais relações (Peters, 2019). Cita como exemplo algumas organizações regionais, como a União Europeia, e outras internacionais de propósitos específicos como a *World Trade Organization* (WTO) e o *International Monetary Fund* (IMF). O autor argumenta que a lógica institucional é útil e aplicável para a análise das relações internacionais, e que algumas características da política internacional merecem modificações e refinamentos com base nas análises institucionais realizadas nas políticas nacionais.

Neste contexto, ele enxerga o sistema internacional como uma instituição, argumentando, de início, no nível básico, que as organizações internacionais possuem as mesmas características de outras organizações ou instituições existentes, sendo passíveis, portanto, de serem analisadas segundo abordagens institucionais já debatidas e utilizadas em outras esferas.

Muito embora tais organizações internacionais não tenham externamente um poder de *enforcement*² para garantir as suas decisões, há de se considerar que existem situações em que elas conseguem exercer o seu poder. São exemplos o IMF e a WTO ao negociar empréstimos internacionais e acordos comerciais sob condições, bem como ao impor sanções segundo suas próprias regras. Em outro giro, algumas organizações internacionais possuem órgãos análogos aos encontrados no nível nacional, como parlamentos, ainda que com poderes e conformação diferentes. O autor observa ainda que as regras internas destas organizações internacionais, as quais definem suas características, são tão viáveis de serem implementadas quanto as estabelecidas para outros tipos nacionais. Tal fato as aproxima mais uma vez sob o aspecto institucional (Peters, 2019).

A despeito do mundo ser descrito normalmente como anárquico, existem mais regras e estruturas estabelecidas por organizações internacionais e tratados do que muitos que não operam no ambiente internacional imaginam. É de se notar, neste contexto, que no cenário internacional os atores nacionais estão dispostos a aceitar restrições para assegurar que seus adversários também sejam a elas sujeitas.

² A pesquisa adota a seguinte definição de *enforcement*: *the process of making people obey a law or rule, or making a particular situation happen or be accepted*. Tradução do autor: processo de fazer as pessoas obedecerem a uma lei ou regra, ou de fazer com que uma situação específica aconteça ou seja aceita (Cambridge, 2023).

Peters (2019) destaca a teoria dos regimes internacionais como o componente mais óbvio das relações internacionais a ser discutido à luz do institucionalismo. A teoria dos regimes busca elencar padrões de interação na política internacional, havendo várias teorias nas relações internacionais a respeito, bem como debates em andamento. Nestas teorias são percebidos alguns elementos de análise similares aos amplamente utilizados na ciência política (Peters, 2019). Como um dos exemplos da interação das relações internacionais com o institucionalismo o autor cita Keohane (1989), referência em relações internacionais, que define os regimes internacionais como “instituições com regras específicas, acordadas pelos governos, que dizem respeito a conjuntos particulares de questões nas políticas internacionais”³ (Keohane, 1989, p.4 *apud* Peters, 2019, p. 189).

Sendo assim, a definição dos regimes internacionais é realizada dentro da política, o que reduz as barreiras a sua criação e aceitação, sendo desnecessário desenvolver um novo conjunto de normas abrangentes e específico, pois ele já existe na política internacional. Na dinâmica das organizações internacionais, que materializam de certa forma os regimes internacionais, o autor defende que os governos nacionais assumam o papel de reunir, de costurar, a ação das suas próprias organizações públicas, bem como de cooperar e coordenar suas ações com as demais organizações privadas e subnacionais no âmbito das políticas que lhes são afins. Isto, sem deixar de considerar que qualquer organização pode estar sendo profundamente influenciada por atores internacionais diversos, e mesmo domésticos, sejam eles públicos ou privados. Tais ações de cooperação e coordenação, ressalta, também podem existir no âmbito das organizações internacionais (Peters, 2019).

As instituições domésticas tendem a ser mais diretamente envolvidas na definição dos seus valores do que as organizações internacionais, as quais tendem a se associar em função da convergência de valores dos seus componentes, e diante de um conceito menos hierarquizado para influenciar padrões de comportamento. Os valores, quando compartilhados, facilitam a cooperação e a influência mútua. Neste sentido, para Peters (2019), uma boa instituição internacional, segundo a sua concepção de teoria institucional, seria uma capaz de imprimir seus valores no comportamento dos seus membros. Diante de valores comuns e um entendimento coletivo, seriam criadas as bases para a construção de regras comuns e restrições mútuas de comportamento.

³ Tradução própria de: “[...] *institutions with specific rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international politics*” (Keohane, 1989, p.4 *apud* Peters, 2019, p. 189).

As alterações nos regimes e organizações internacionais são mais fáceis do que nos demais tipos de instituições. As instituições internacionais, mesmo diante de fortes fatores internos, como rotinas, valores e entregas, pode ter a sua existência ameaçada diante de fatores externos e políticos.

O mundo das relações internacionais é frequentemente mais visto como anárquico do que uma arena composta por instituições que operam de forma estável. Na concepção do autor é possível pensar nos regimes internacionais como sendo análogos às instituições no nível internacional. Afinal, os regimes possuem as mesmas características de previsibilidade e estabilidade que são utilizadas para definir as instituições (Peters, 2019). Além disto, os regimes possuem o mesmo efeito de moldar o comportamento individual dos seus participantes, que no caso de uma organização internacional são os países. Uma das principais vantagens de se conceitualizar a política internacional em termos institucionais é afastar a discussão das políticas de poder, e pensar em áreas políticas afetas à crescente internacionalização, como nas áreas econômica e social.

Como visto, o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, apresentando análises por ângulos diferentes do papel desempenhado pelas instituições e dos resultados sociais e políticos por elas alcançados. Por meio das suas variantes a teoria contribui de forma significativa para a compreensão do mundo político. As imagens que tais variantes propõem do mundo político certamente não são idênticas, apresentando cada uma delas vantagens e fraquezas peculiares. Da mesma forma as escolas abordam a relação entre a instituição e o indivíduo, assim como buscam explicações de como as instituições surgem e se modificam (Haal e Taylor, 1996).

Para uma perspectiva mais completa das estruturas políticas, da sua influência nas políticas públicas e da forma como o governo as conduz é necessária uma visão eclética das escolas neoinstitucionais. Tal atitude possibilita provavelmente uma visão intelectual mais apropriada do que aquela baseada em apenas uma das escolas (Peters, 2019).

2.2 Poder marítimo, *security* marítima e boa ordem no mar

O poder marítimo é a capacidade que um país possui em utilizar o mar com propósitos civis e militares, sendo seis os seus fundamentos, três de primeira ordem e três de segunda. De primeira ordem são a força econômica, a capacidade tecnológica e a cultura sociopolítica do país; e de segunda, sua posição geográfica; sua dependência em termos de comércio marítimo, marinha mercante, construção naval, pesca e zona de alto mar; e, por fim, a sua política de governo (Grove, 2010).

Numa segunda definição, similar a anterior, o poder marítimo seria o resultado de um amálgama de atributos constituintes difíceis de separar, e que possibilitam um país ser mais forte ou mais fraco no mar. Tais atributos, que interligados ajudam a determinar o desenvolvimento do poder marítimo de um país, são a economia marítima, a comunidade marítima (pessoas, sociedade e governo), a geografia marítima, a disponibilidade de recursos; a tecnologia; e, por fim, o papel de outros domínios como, por exemplo, operações conjuntas com outros países, o cyberspaço e o poder das leis marítimas internacionais (Till, 2018).

O poder marítimo possui crescente conexão com um dos seus componentes, a economia azul, conceito que começou a ser mais utilizado a partir da *United Nations Conference on Sustainable Development - Rio de Janeiro 2012 (Rio + 20)*. Nessa conferência foram promovidos o conceito e as políticas de economia verde, dentro de um contexto de desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza e de desenvolvimento de estruturas institucionais compatíveis (Findlay, 2020). Os debates subsequentes sobre a economia verde acabaram por também incentivar o desenvolvimento da conceituação do que seria a economia azul. Numa tradução livre do conceito do Banco Mundial, a economia azul diz respeito ao uso sustentável dos recursos do oceano para o crescimento econômico, para o incremento dos meios de subsistência e dos empregos, e para a saúde dos ecossistemas oceânicos (WB, 2017).

É de se notar que os oceanos vêm sendo vistos mais recentemente pelos estados como uma nova fronteira para o desenvolvimento econômico (Otto, 2020), e que diversas nações estão avançando cada vez mais nestes para expandir o seu crescimento econômico e garantir a sua segurança alimentar e energética. A formulação de políticas para a governança dos oceanos requer, assim, um *trade-off* entre as dimensões econômicas, social e ambiental, de forma a reduzir os conflitos intersetoriais e ambientais, assim como para permitir o uso sustentável e equitativo dos recursos marinhos, levando-se em consideração os objetivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas (Findlay, 2020).

Em outro giro, é de se ressaltar que a globalização econômica influencia diretamente o poder marítimo dos países, na medida em que incentiva o desenvolvimento de um mundo “sem fronteiras” e um sistema dinâmico, onde surpresas estratégicas são inevitáveis. A globalização depende fundamentalmente do livre comércio marítimo, sendo, no entanto, vulnerável à disrupção deste por uma variedade de motivos, em especial diante da filosofia de “*just in time*” aplicada à cadeia de suprimentos internacional, que leva as empresas a trabalharem com estoques mínimos. Ao se afetar um navio, um porto ou uma rota marítima, por exemplo, o sistema como um todo é afetado. Neste contexto é necessária uma ação cuidadosamente integrada para a construção de um ambiente de *security* internacional, dentro de uma abordagem que integre políticas econômicas, diplomáticas, militares e sociais, criando-se um paradigma de colaboração naval, diferente daquele predominante no passado, que era dotado de um comportamento mais competitivo (Till, 2018).

Quanto à *security* no mar, tem-se que a evolução dos estudos internacionais ao longo dos últimos anos registra uma mudança de orientação. Se antes eles tinham por foco avaliações estratégicas decorrentes da rivalidade entre superpotências e as armas nucleares; mais recentemente, em especial a partir do final da guerra fria, mas não apenas em função desta, passaram a incorporar uma abordagem mais ampla, que vai além da *security* com viés militar (que prevaleceu por décadas), passando a incluir outras questões afetas ao meio ambiente, economia e ao ser humano (Buzan e Hansen, 2009).

Neste processo evolutivo questões afetas à *security* econômica e ambiental se estabeleceram nos anos finais da guerra fria, juntando-se a estas questões afetas à *security* identitária, humana, alimentar e outras no decorrer dos anos 1990. Se antes o quadro conceitual da guerra fria tinha por alicerce principal o conceito de *security* nacional, centrado no estado, novos estudos passaram a destacar a importância de considerar novas ideias e objetivos além destes estados. Tais estudos representam um subcampo das relações internacionais, se incluem principalmente no campo dos estudos ocidentais, e levam em consideração o correspondente conceito ocidental de estado (Buzan e Hansen, 2009).

Seguindo esta dinâmica temporal, tem-se que os atentados terroristas de 11 de setembro impactaram de forma considerável os estudos de *security*. O terrorismo, que antes era considerado um problema periférico, se deslocou para o centro das atenções. Os defensores de um conceito mais abrangente da *security* retornaram o seu foco para as questões políticas, alterando junto o foco nas guerras entre estados para relações entre atores estatais e não-estatais (Buzan; Hansen, 2009). Os atentados, a superveniente guerra ao terror e, em especial, a

proeminência de atores não estatais em atividades ilícitas enfatizaram a vulnerabilidade da infraestrutura civil e das sociedades às armas de destruição em massa, conhecidas como WMD⁴, e ao mal uso das tecnologias disponíveis no mundo civil.

Diante deste cenário os estudos de *security* internacional estão em constante evolução em resposta a cinco forças motrizes, quais sejam: as políticas dos países poderosos; os impactos de determinados eventos (atentados terroristas, ou oriundos do setor ambiental, de pandemias, mudanças climáticas etc.); o avanço da tecnologia (armas nucleares, soldados e pilotos robôs, *cybersecurity* etc.); a ampliação temática dos debates na academia; e a institucionalização dos estudos de *security*, que ampliaram a compreensão das ameaças na direção de um entendimento mais social e político (Buzan; Hansen, 2009).

Ademais, na medida em que a globalização se estabeleceu na era contemporânea, o mundo se tornou um lugar menor, fazendo com que a sustentabilidade do desenvolvimento e da *security* se tornasse cada vez mais transnacional por natureza. Neste cenário o interesse dos estados, formuladores de política e acadêmicos no tema é crescente, fortalecendo a *security* marítima como um campo de estudo (Otto, 2020).

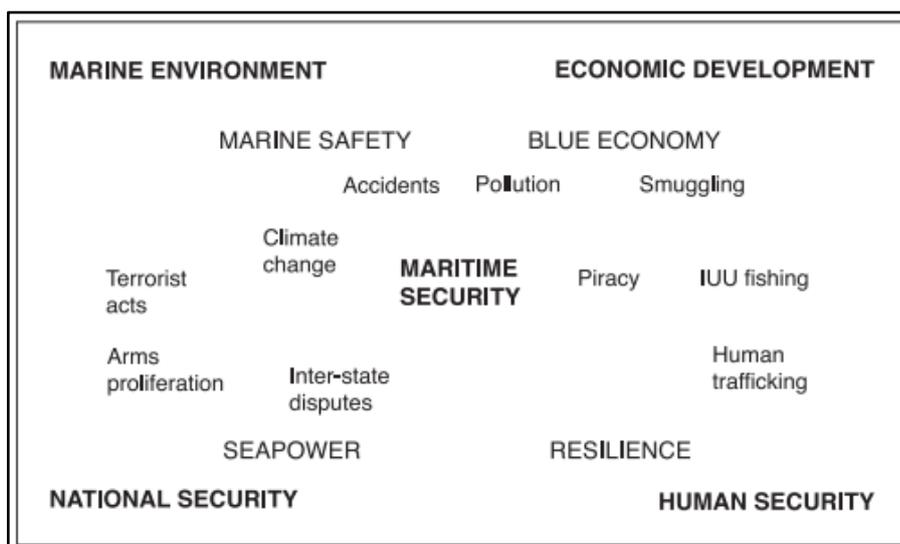
Diante da globalização crescente, é fundamental, portanto, a manutenção da estabilidade e da boa ordem no mar para que se possa gozar dos seus benefícios. Nesta boa ordem se incluem medidas de *hard security* e *soft security*. A *hard security* é dotada de uma visão tradicional, onde o mar tem sido usado para fomentar, manter ou contestar o poder político; e na qual a atividade naval é geralmente competitiva por natureza. Já na *soft security*, existe um balanço entre competitividade e cooperatividade (Till, 2018).

A expressão *maritime security*, que desde a introdução do texto é traduzida para *security* marítima, foi cunhada inicialmente nos anos 1990. A partir do início dos anos 2000 a expressão passou a receber grande atenção, em função da intensificação da preocupação com o terrorismo marítimo, do crescimento da pirataria moderna e do tráfico humano; do incremento da importância da economia azul, e de questões afetas à proteção do ambiente marinho e à gestão dos seus recursos. Diante disto um número significativo de países e organizações colocaram a *security* marítima no topo das suas agendas de segurança, sendo tal prioridade refletida em diversas estratégias como as dos EUA, Reino Unido, Canadá, União Europeia (UE), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e União Africana (UA) (Bueger; Edmunds, 2017).

⁴ WMD: *Weapons of Mass Destruction*.

É importante destacar, todavia, que cada segmento, público ou privado, possui uma visão diferente daquilo que a *security* marítima representa. Tomando por base a matriz de Christian Bueger (*apud* Till, 2018, p.308) a seguir, as marinhas tendem a focar, por exemplo, na parte inferior da figura; ao passo que *stakeholders* não militares tendem a focar na parte superior da matriz, que representa elementos um tanto mais “softs”:

Figura 1: Matriz de *security* marítima de Christian Bueger



Fonte: Christian Bueger (*apud* Till, 2018, p.308)

Por outro lado, nos estudos de relações internacionais o mar tende ainda a ser entendido sob a ótica de projeção de poder geopolítico, guerras interestatais, disputas militarizadas, fonte de ameaças (pirataria por exemplo), e como conexão entre estados que permite fenômenos como colonialismo e globalização (Bueger; Edmunds, 2017). Predominam, assim, os pontos de vista tradicionais das teorias realista e liberal. Na primeira teoria, os mares são o local onde ocorre a rivalidade das superpotências ou das potências regionais. Na segunda interpretação, liberal, coloca-se em primeiro plano o surgimento de vários regimes internacionais destinados às atividades no mar, e sugere-se que o ambiente marítimo está sujeito, de forma incremental, a uma forma de ordem pública coletiva e de regulamentação legal

Tem-se assim, seguindo esta ótica das relações internacionais, que a *security* marítima seria um subconjunto do pensamento sobre a *security* como um todo, sendo ela uma criação relativamente recente, que inclui, mas não se limita, aos temas do poder e direito marítimos. Sendo assim, os estudos de *security* mais recentes vêm envolvendo uma gama diversa de atores que não apenas os estados, sendo caracterizados por respostas multisetoriais, com o aumento da tendência em se vincular a *security* ao desenvolvimento (Bueger; Edmunds, 2017).

Nessa toada, cumpre observar que a evolução do conceito de *security* marítima é influenciada por uma sucessão de eventos e iniciativas estratégicas recentes, dentre eles o ataque terrorista ao *USS Cole* no porto de Áden em 2000, os já mencionados atentados de 11 de setembro; e a publicação pelo governo norte-americano da *National Strategy for Maritime Security* (NSMS) em 2005. Além destes adicione-se a *NATO's Alliance Maritime Strategy*, publicada em 2011, a *UK National Strategy for Maritime Security* (UK, 2014) e a *EU Maritime Security Strategy*, ambos em 2014; a *French National Strategy for the Security of Maritime Areas* e a *G7 Foreign Ministers' Declaration on Maritime Security* datadas de 2015 (Bueger; Edmunds, 2017). Em comum, tais estratégias são amplas e ambiciosas, se esforçam em conectar diferentes ameaças e riscos marítimos, e objetivam oferecer uma visão holística dos desafios a serem enfrentados no mar.

A *security* marítima possui quatro dimensões principais: segurança nacional (*national security*), ambiente marinho (*marine environment*), desenvolvimento econômico (*economic development*) e segurança humana (*human security*). Concebida desta forma, a sua agenda possui quatro características distintas (Bueger; Edmunds, 2017). A primeira característica é que os desafios de *security* são interconectados e por vezes interdependentes, fazendo com que a gestão de alguns temas demande ações de *hard* e *soft power*.

A segunda característica é a liminaridade, na medida em que os assuntos de *security* marítima não podem ser entendidos apenas com base naquilo que acontece apenas no ambiente marinho, mas também com o que acontece em terra, com quem invariavelmente estão interligados. O combate ao contrabando, ao roubo e à corrupção, por exemplo, é muito dependente da segurança das instalações portuárias e de uma boa gestão destas. O mesmo raciocínio se aplica quando se trata da pirataria e do terrorismo, posto que a lavagem dos lucros e o seu financiamento ocorrem principalmente em terra.

Em se falando de instalações portuárias é cabível uma digressão para ressaltar a importância crucial dos portos para o comércio internacional, sendo primordial a sua proteção contra incidentes de *security*. Se até os atentados de 11 de setembro os tipos de incidentes eram afetos em maioria ao contrabando, crime organizado, roubos e clandestino; com o acontecimento destes, o foco passou a ser a possibilidade de atentados terroristas inclusive contra navios e instalações portuárias (Talas, 2020). Neste sentido foram implementadas diversas iniciativas como o *International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code)*, o *United States of America's (US) Maritime Transportation Security Act in enhancing ship and port facility security (MTSA)* e a *ISO 28000 for Supply Chain Security (ISO 28000)*, com foco

na cadeia logística de suprimentos. No âmbito da UE há de se destacar ainda o *Regulation (EC) n° 725/2004 of the European Parliament and of the Council*, destinado ao incremento da *security* dos navios e instalações portuárias, que equivale ao *ISPS Code*. Tais iniciativas serão objeto de considerações adicionais adiante.

Retornando-se à agenda de *security* marítima, tem-se que a terceira característica é no sentido das suas questões irem além dos limites das responsabilidades governamentais e das competências estatais. O alto mar, por exemplo, é um ambiente onde a soberania é compartilhada. Neste sentido a gestão dos problemas que afetam a *security* no mar incorporam obrigatoriamente uma gama de diferentes atores e agendas, desde comunidades locais e pescadores, até empresas multinacionais, organizações internacionais e estados. A quarta e última característica é que a *security* marítima é interjurisdicional, ou pelo menos complexa sob este aspecto, o que requer um entendimento holístico do ambiente marítimo, uma coordenação extensiva nacional, jurisdicional e público-privada, além de novas formas de associação, cooperação e integração para enfrentar os desafios (Bueger; Edmunds, 2017).

Sendo assim, é necessário entender como o caráter do poder marítimo como um todo, e não apenas da *security* marítima, vem sendo transformado diante das preocupações com o ambiente marinho, com a economia azul e com a segurança humana, assim como com o novo papel das ações de *law enforcement*⁵ (Till, 2018). Na mesma direção, é também necessário considerar como os padrões de cooperação internacional se tornaram mais complexos e difusos, envolvendo uma série de parceiros nacionais, privados e não-estatais, nestes se incluindo, por exemplo, e além dos já citados, as companhias de navegação, as comunidades pesqueiras e as empresas privadas de *security*. Há de se conferir, ainda, maior atenção às conexões entre o que acontece em terra e no mar, às diferentes formas de crimes e outras ameaças, e como eles se reforçam mutuamente.

É de importância crítica, portanto, pensar de forma holística as interconexões existentes no ambiente marítimo, de forma a manter a boa ordem no mar e a colaboração internacional para lidar com ameaças. Muito embora as ameaças no mar, como a pesca ilegal, o terrorismo e o contrabando de drogas sejam perpetrados em regra por atores não estatais, que não respeitam as fronteiras nacionais, há, todavia, perspectivas nacionais em jogo que podem levar a consequências, possivelmente sem intenção, até mesmo de conflitos interestatais. Existem,

⁵ A pesquisa adota a seguinte definição de *law enforcement*: *the activity of making certain that the laws of an area are obeyed*. Tradução do autor: a atividade de garantir que as leis de uma determinada área sejam obedecidas (Cambridge, 2023).

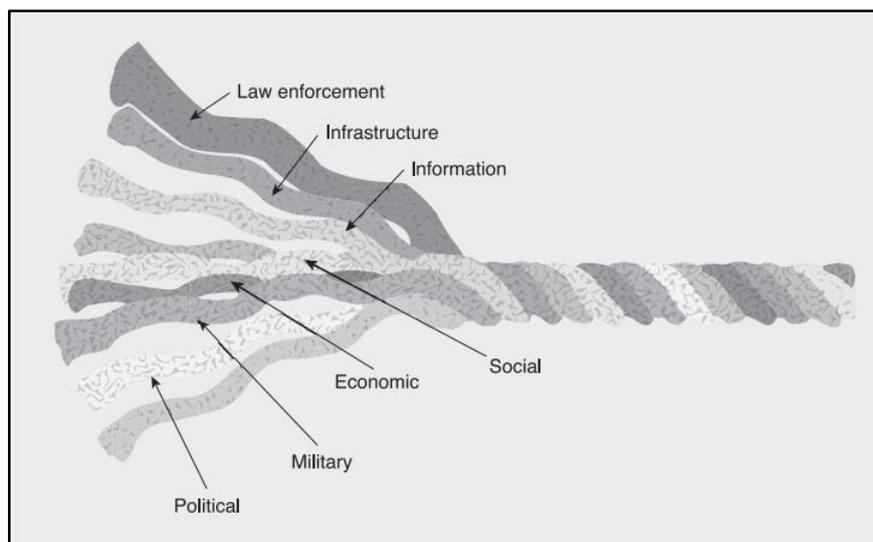
assim, aspectos de competitividade e cooperatividade na *security* marítima que necessitam ser sopesados pelos seus operadores nos diversos níveis (Till, 2018).

Para a manutenção da boa ordem no mar são necessários alguns requisitos gerais, sendo o primeiro o domínio da consciência marítima, ou *Maritime Domain Awareness* (MDA), em inglês. A IMO a define como a compreensão efetiva de qualquer atividade no ambiente marítimo que possa ter impacto sobre a *security*, a *safety*, a economia ou o meio ambiente.

A consciência marítima é crítica nos níveis estratégico, operacional e tático (Till, 2018). No nível estratégico gradualmente se percebe que o oceano pode prover a chave para o futuro da humanidade, bem como para o entendimento do seu passado. Existe muito a ser descoberto e não é possível entender realmente o quão importante o oceano é para a saúde do clima e do ambiente, e menos ainda o quão importante será para o futuro da humanidade. No nível operacional e tático a capacidade de vigilância e consciência sobre áreas específicas são absolutamente cruciais para a gestão eficaz dos oceanos e para a sua *security*. Existem progressos importantes nesta seara, como a iniciativa norte-americana *The Maritime Safety and Security Information System* (MSSIS), e o *The European Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N), instalado em Lisboa em 2017. Em várias áreas, no entanto, a consciência do domínio marítimo é imperfeita, como no caso dos 4 milhões de barcos pesqueiros existentes, bem como na presença de embarcações que escolhem navegar às cegas, desligando seu AIS, ou mesmo transmitindo dados falsos diante de alguma vantagem operacional.

O segundo requisito geral para a manutenção da boa ordem no mar é o desenvolvimento de uma política marítima. No nível estratégico os países necessitam refletir sobre seus requisitos na gestão do oceano, de forma a alcançarem uma política devidamente equilibrada e abrangente, sem ser capturados por nenhum interesse setorial. O oceano necessita ser pensado como um sistema global caracterizado por inúmeras conexões, onde a perturbação em qualquer um dos seus componentes pode atingir aos demais (Till, 2018). Tal complexidade requer uma abordagem compreensiva, como a defendida pela OTAN, onde todos os aspectos dos objetivos políticos e de desenvolvimento estão entrelaçados, conforme é demonstrado na figura a seguir (*apud* Till, 2018, p. 345):

Figura 2: Abordagem compreensiva da OTAN



Fonte: OTAN (*apud* Till, 2018, p. 345)

O terceiro requisito geral é o desenvolvimento de uma governança marítima integrada para a manutenção da boa ordem no mar. Para tal os países necessitam, nos níveis nacional e internacional, de uma legislação condizente e de um sistema administrativo e judiciário para identificar, atuar e processar os infratores. Neste sentido, diante da natureza abrangente da *security* marítima, as agências navais e civis necessitam desenvolver uma abordagem cada vez mais integrada para a gestão dos oceanos. Tais agências necessitam pensar, falar, planejar e operar juntas. Mesmo no nível doméstico esta integração não é fácil, na medida em que as dificuldades de cada uma das agências e sua especialização tendem a fazê-las operarem isoladamente.

Em resumo, a necessidade da especialização requerida para lidar com um problema complexo, como a manutenção da boa ordem no mar, requer uma abordagem holística global, até porque que muitos problemas do oceano não podem ser resolvidos no nível nacional. Os peixes, por exemplo, não reconhecem a jurisdição nacional, e a gestão dos estoques nas “bordas” desta requer um acordo coletivo. Controle da poluição, operações antidrogas e controle do contrabando de pessoas também requerem acordos internacionais e de colaboração. Em todos estes casos, por sinal, a insistência na soberania tradicional pode impedir o progresso (Till, 2018).

Diante de crimes e ameaças transnacionais que vão além da capacidade de um estado e das suas agências de enfrentar sozinhos, a cooperação com outros estados e instituições multilaterais vem sendo considerada como uma das principais formas para se enfrentar tais desafios comuns de *security* marítima. Foi o que aconteceu, por exemplo, no combate à pirataria

na Somália, por força do artigo 100 da Convenção do Mar, que determina a cooperação de todos os estados no combate à pirataria em alto mar ou fora da jurisdição de qualquer estado, e da Resolução do Conselho de Segurança da ONU nº 1.838 de 7 de outubro de 2008, que convocou todos os estados interessados nas atividades de *security* marítima a participarem ativamente no combate da pirataria na costa da Somália (Walker, 2020).

O quarto e último requisito geral para a manutenção da boa ordem no mar é a implementação de uma política não apenas nas proximidades do país (*at home*), mas bem além desta (*at home an away*). Isto porque, por mais fortes que sejam as defesas imediatas do território e das águas nacionais de um país, há enormes vantagens derivadas em se levar estas defesas o mais longe possível. Neste contexto, a comunidade internacional parece estar se reunindo lentamente para oferecer respostas integradas, abrangentes e globais às muitas ameaças à boa ordem no mar. Tal resposta não pode mais ser tratada em nível nacional ou mesmo regional, pois é universalmente aceito que nenhum país ou marinha pode lidar com ameaças tão extensas por conta própria (Till, 2018).

A responsabilidade sobre a atuação neste amplo espectro pode ser compartilhada, assim, entre as forças navais e uma variedade de guardas costeiras e agências civis, com um inevitável grau de sobreposição nas suas atividades. De modo geral as guardas-costeiras e agências civis tendem a se concentrar nas atividades de *law enforcement*, e as marinhas em questões de segurança nacional. Um bom exemplo é o desenvolvimento do *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-S), localizado em Key West, Flórida, que enfrenta a batalha contra o tráfico marítimo de drogas na região do Caribe (Till, 2018).

Tem-se, assim, que a ampliação do conceito de *security* e o aumento da extensão da sobreposição potencial entre a atuação das marinhas, por um lado; e pelas guardas costeiras e agências civis, por outro, levantam questões sobre quem deve ser responsável por quê (Till, 2018). Neste contexto, há questionamentos se as marinhas devem se mover para atuarem de forma mais presente nas atividades de *law enforcement* ou em direção contrária. Por outro lado, também há questionamentos se as guardas costeiras e as agências de *law enforcement* devem mover sua atuação na direção das atividades defesa. De qualquer forma, como ninguém pode fazer tudo, assume-se que a ênfase principal na gestão do oceano deve ser na coordenação eficiente das várias forças envolvidas com a sua implementação.

Todavia, para o sucesso da implementação de uma política marítima em qualquer país, independente do modelo adotado, é desejável um livre fluxo de informação, um sistema de comando flexível e responsivo, e que sejam evitadas disputas e rivalidades excessivas por

jurisdição e orçamento entre os atores envolvidos, como as marinhas, guardas-costeiras e agências de *law enforcement* (Till, 2018).

Neste contexto é importante destacar que no contexto da *security* e da defesa as operações interagências são complexas, sendo elas um dos reflexos do ambiente internacional cada vez mais incerto, onde a soberania dos países é colocada à prova diante do crime internacional organizado, da necessidade de se incrementar o controle das fronteiras, e da utilização das forças armadas nas questões de *security* dos países (Paiva; Medeiros e Mendes, 2020), e não apenas na sua dimensão original de defesa.

Ainda sobre o uso das marinhas em operações de *security* marítima, em inglês *Maritime Security Operations* (MSO), cumpre uma importante observação final, que ilustra os desafios a serem enfrentados. Para os marinheiros combatentes de guerra, “C3” significa “Comando, Controle e Comunicação”, ao passo que em MSO, implicam geralmente em “Colaboração, Cooperação e Coordenação” (Till, 2018).

A maneira como as marinhas respondem, ou responderão, à tarefa de impor a boa ordem no mar indicam, ou indicarão, até que ponto o equilíbrio entre os paradigmas competitivo e colaborativo oscilará. Com o aumento das tensões internacionais em várias partes do mundo, há alguns sinais de que as prioridades navais estão começando a retornar às preocupações competitivas tradicionais, onde noções exclusivas de *security* marítima certamente permanecem significativas. Por outro lado, no entanto, ainda parece haver uma tendência para uma abordagem mais colaborativa com vistas à boa ordem no mar (Till, 2018). Neste diapasão os governos vêm estimulando a atuação interagências, inclusive internacionalmente, diante da conexão existente entre as suas ações e a segurança e defesa nacionais (Paiva; Medeiros e Mendes, 2020).

2.3 Soberania e jurisdição nos espaços marítimos

2.3.1 Evolução da jurisdição e princípios na Convenção do Mar

As práticas contemporâneas de *security* marítima tiveram suas origens na Grã-Bretanha, nos anos 1730, com a introdução dos *Hovering Acts*, que estabeleceram jurisdição aduaneira na faixa de 2 léguas⁶ da costa, e conferiram poderes para a apreensão de mercadorias e o confisco de navios que estivessem praticando contrabando; numa espécie de zona originária de *security* administrativa do país. Tal iniciativa foi seguida décadas depois por Portugal e Espanha, que estabeleceram um cinturão de jurisdição no mar de até 6 milhas, com propósitos aduaneiros e de proteção da pesca (Ryan, 2019).

No início do século XIX, em 1802, as barreiras aduaneiras e tributárias britânicas no mar foram quadruplicadas para 8 léguas; e, em 1805, novo ato foi emitido pelo governo declarando o canal britânico como sujeito a sua jurisdição aduaneira. Iniciativas similares, com foco na pesca foram então adotadas por outros países, como Noruega e Dinamarca. A pirataria, o tráfico de escravos, o protecionismo e o comércio ilegal contribuíram para que a liberdade dos mares passasse a ser inibida neste período, passando o mar a ser visto não em termos de inimigos, mas sim em termos de atividades criminosas (Ryan, 2019).

Após 1815, com o fim das guerras napoleônicas, teve origem a narrativa da *Pax Britannica*, ocasião em que o governo britânico passou a defender a governança dos oceanos, transformando sua marinha numa espécie de força policial destinada a manter a ordem mundial, da qual dependia a manutenção do seu império (Ryan, 2019). Tal narrativa evidenciava as principais características então nascentes da *security* marítima, que viria a se estabelecer no século XXI, quais sejam, autoridade interjurisdicional, liminaridade, riscos interconectados e soluções transnacionais (Bueger; Edmunds, 2017).

Em 1922, inspirados pelos *Hovering Acts* britânicos, os EUA emitiram o *US Tariffs Act of 1922*, estabelecendo a possibilidade de os oficiais aduaneiros norte-americanos vistoriarem navios suspeitos, mesmo além do correspondente mar territorial, naquilo que ficou conhecido como jurisdição protetiva nas águas costeiras em matéria de segurança e bem-estar do país (Ryan, 2019).

Aproximadamente duas décadas após, em 1945, o governo estadunidense aprovou a *Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed*

⁶ Aproximadamente 11 quilômetros.

of the Continental Shelf, que ficou conhecida como *Truman Proclamation*. Ao defender os direitos estadunidense sobre o solo e subsolo marinhos da plataforma continental, a declaração acabou por incentivar diversos outros países que buscavam estender suas jurisdições marítimas com interesses pesqueiros na coluna d'água acima da plataforma continental. México, Canadá, Irlanda e diversos outros países situados na América Central e na América do Sul emitiram declarações reivindicando direitos nas 200 milhas, então conhecidas como zonas pesqueiras (Townsend-Gault, 2014).

Por ocasião da terceira Conferência da ONU sobre o Direito do Mar, *United Nations Conference on the Law of the Sea* (UNCLOS III), que se estendeu de 1973 a 1982 e deu origem a atual Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), este grupo de países se demonstrou fortalecido, sendo um dos resultados da sua atuação a parte V da Convenção, que trata especificamente do regime legal da zona econômica exclusiva, antes denominada como zona pesqueira. Reproduzindo pensamento existente desde as discussões da *Continental Shelf Convention* (UN, 1958) optou-se por atribuir na redação da Convenção a expressão “direitos de soberania” ao se referir à zona econômica exclusiva, com o objetivo de mitigar o fenômeno da territorialização do mar então em curso na plataforma continental. O raciocínio era que se um estado exercesse soberania territorial sobre a plataforma continental, não demoraria muito para que este desejo por soberania territorial se estendesse pela coluna d'água acima da plataforma continental (Townsend-Gault, 2014).

A CNUDM, assinada em 1982 em Montego Bay, Jamaica, e internacionalmente em vigor a partir de 1994, tem um duplo papel nas relações internacionais (Tanaka, 2019). O primeiro é estabelecer a distribuição espacial entre os estados da jurisdição das diversas zonas marítimas previstas, em conjunto com os respectivos direitos e obrigações, inclusive para determinadas atividades no mar como a pesca e a pesquisa marinha. Atuaria assim a Convenção do Mar na coordenação dos interesses individuais dos estados, levando em consideração especialmente os princípios da soberania e da livre navegação. O segundo papel é o de buscar uma gestão cooperativa internacional, diante do crescimento da consciência mundial quanto à necessidade de proteção dos interesses comuns no mar, ao uso sustentável dos seus recursos, à proteção ambiental e à manutenção da *security* marítima. Afinal, em última instância, o oceano é único, e tais papéis básicos necessitam coexistir, não sendo de forma alguma mutuamente exclusivos.

A Convenção representou um ponto culminante na disputa entre a soberania do estado costeiro, que pretende sempre estender o seu poder o mais longe possível além da terra; e a

liberdade de alto mar, que opera em sentido contrário. E para dirimir dúvidas quanto as questões marinhas, foi criado por ela um sistema próprio de solução de controvérsias (Gavouneli, 2007). Desta forma, a Convenção do Mar buscou contribuir para um equilíbrio entre a liberdade de navegação e os direitos costeiros reivindicados (Barretto, 2019).

É importante notar que a jurisdição decorre da soberania do estado, entendendo-se esta última como a manifestação estatal externa do seu poder, que naturalmente está limitada pela soberania dos demais estados. No âmbito das leis internacionais o instituto da jurisdição está comumente lastreado em princípios do direito internacional, como o da territorialidade, da nacionalidade, da universalidade, da proteção e da personalidade passiva (Gavouneli, 2007). No caso da CNUDM, os três primeiros são a principal fonte para se definir a jurisdição nos oceanos. Em linhas gerais, o princípio da territorialidade é aplicado em áreas sujeitas à soberania do estado, o da nacionalidade na questão dos estados de bandeira dos navios, e o da universalidade na questão da pirataria.

Discorrendo-se um pouco mais a respeito de tais princípios, tem-se que o princípio da territorialidade permite que o estado exerça sua jurisdição sobre acontecimentos iniciados em seu território, mas finalizados fora deste (jurisdição territorial subjetiva); ou ao contrário, quando os acontecimentos iniciados fora são finalizados em seu território (jurisdição territorial objetiva). Tem-se ainda que esta jurisdição não coincide com o território do estado, mas vai além, assumindo uma natureza funcional quando se estende, por exemplo, para a zona contígua, onde o estado pode exercer jurisdição em relação a questões aduaneiras, fiscais, de imigração, sanitárias ou mesmo de proteção do patrimônio histórico e arqueológico, nos termos dos artigos 33 e 303 da Convenção (Gavouneli, 2007).

O estado também pode exercer sua jurisdição na zona econômica exclusiva sobre a exploração e exploração de recursos vivo e não vivos, inclusive de recursos energéticos, bem como sobre a instalação de ilhas artificiais e estruturas, pesquisa científica, proteção e preservação do ambiente marinho; tudo isto com base no artigo 56 da Convenção do Mar. A jurisdição estatal se manifesta inclusive quando as ilhas artificiais e estruturas forem situadas na plataforma continental além da zona econômica exclusiva, por força dos artigos 60 e 80 da Convenção.

Quanto ao princípio da nacionalidade, tem-se que ele representa a conexão do estado com os seus nacionais, conferindo-lhes direitos, mas também obrigações. Trata-se de um link de grande importância, a ponto de ser considerado como um dos direitos fundamentais do ser humano, garantido numa série de instrumentos internacionais, como na *Universal Declaration*

of Human Rights. Na Convenção do Mar este link genuíno aparece no artigo 91, onde é exigido um “*genuine link between the State and the ship*” para que seja atribuída a nacionalidade de um navio a partir do seu registro em determinado estado (Gavouneli, 2007).

Nesta seara, o artigo 94 da Convenção prevê a obrigação do estado de bandeira exercer de forma efetiva a sua jurisdição e controles administrativos dos navios registrados, inclusive quanto a questões afetas à construção, navegabilidade, tripulação, condições de trabalho e capacitação. A implementação deste procedimento, todavia, vem se demonstrando deficiente frente às normas internacionais e mesmo nacionais, principalmente por parte dos estados que conferem as denominadas bandeiras de conveniência, representando tal situação a principal causa para o transporte marítimo abaixo dos padrões.

No que diz respeito ao princípio da universalidade, qualquer estado assume com base nele a jurisdição diante de ilícito que deponha contra o interesse universal, independentemente de onde aconteceu, de quem o cometeu e de quem foram as vítimas. No entanto, o único caso em que o direito internacional reconhece este princípio como verdadeiro, ainda que com algumas dúvidas na sua aplicação, é no caso da pirataria; sendo pouco espaço deixado para o direito consuetudinário afeto aos crimes contra os direitos das gentes, como genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade, ou mesmo terrorismo, como se verá adiante.

No caso da pirataria o artigo 101 da Convenção define o que esta seria, e o artigo 105 estabelece o apresamento, por qualquer estado, do navio (ou aeronave), seus bens e das pessoas que estiverem praticando este crime “*on the high seas, or in any other place outside the jurisdiction of any State*”, ou seja, em alto mar ou além da jurisdição de qualquer estado (Gavouneli, 2007). A definição de pirataria, no entanto, é restritiva, pois exige que a tripulação de um navio se dirija a outro navio com fins privados, fato não configurado no sequestro do *Achille Lauro* em 1985, por exemplo. Tal situação fez com que a comunidade internacional elaborasse e aprovasse normas complementares, como a *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*⁷, em 1988, conhecida como SUA Convention; bem como a IMO adotasse, em 2001, o *Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships* e as *Measures to prevent the registration of phantom ships*. Tais iniciativas, no entanto, não adotam o princípio de universalidade.

Quanto ao tráfico de drogas e a escravidão, diferente da crença popular, não estão eles abrangidos pela jurisdição universal. No caso do tráfico de escravos a Convenção, em seu artigo

⁷ Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima.

110, prevê o direito de visita e a busca quanto houver razoável suspeita. Encontrado algum escravo, este é libertado, cabendo a comunicação do fato ao estado de bandeira para a adoção das medidas posteriores cabíveis, nos termos do artigo 99. No caso do tráfico de drogas a única previsão na Convenção é que os estados devem cooperar na sua repressão, conforme o artigo 108, sendo o tema tratado mais diretamente pela *Vienna Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, de 1988 (Gavouneli, 2007).

Finalizando a abordagem dos princípios do direito internacional mencionados, tem-se que os princípios da personalidade passiva e o da proteção são dois lados de uma mesma moeda (Gavouneli, 2007). O primeiro cria jurisdição quando um nacional de um estado é vítima de algum crime. Já o segundo estabelece que o estado assume a jurisdição sobre estrangeiro quanto a atos por ele praticado no exterior que afetem os interesses vitais do estado.

O princípio de proteção foi invocado de forma controversa, inclusive, no combate ao tráfico de drogas por ocasião da emissão do *Maritime Drug Law Enforcement Act 1986* pelos EUA, situação esta mitigada posteriormente mediante a celebração de acordos com estados de bandeira, nos termos da Convenção. Tal princípio funciona, por excelência, como fundamento para a proteção contra o terrorismo, estando presente em convenções afins, como a *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, de 1999 (Gavouneli, 2007).

Da leitura da Convenção do Mar também é possível identificar alguns princípios a ela intrínsecos, em complemento aos princípios do direito internacional acima referenciados. Seriam eles o princípio de liberdade dos mares, o princípio da soberania, e o princípio do patrimônio comum da humanidade (Tanaka, 2019). UN

O princípio consuetudinário da liberdade dos mares tem por objetivo assegurar o uso livre dos oceanos, incluindo o sobrevoo, a pesca, a colocação de cabos submarinos e a pesquisa científica. Sua origem histórica remonta ao desejo de se garantir a livre navegação com vistas a promover o comércio pelos mares, em especial a partir da expansão europeia para a navegação global iniciada do final do século XV. Neste período é interessante mencionar a bula papal *Inter Caetera* (1493), que dividia o mundo entre Espanha e Portugal, medida que não foi bem recebida pelas demais nações marítimas; bem como o conceito de *Mare Liberum*, de Hugo Grotius, publicado pela primeira vez em 1609, que defendia a liberdade de navegação nos oceanos e contribuiu para a consolidação da liberdade nos mares (Tanaka, 2019).

O segundo princípio identificado na Convenção é o da soberania, que busca salvaguardar os interesses dos estados costeiros e, por isto, acaba por contrastar com o princípio

da liberdade (Tanaka, 2019). Em linhas gerais o princípio da soberania busca estender a jurisdição nacional em espaços *offshore*, justificando a territorialização dos oceanos. Entre suas finalidades incluem-se propósitos afetos à *security*, controles aduaneiros, pesca, regulação sanitária e política econômica.

Como visto, ao longo do tempo o estabelecimento de uma espécie de cinturão marítimo adjacente à costa tornou-se cada vez mais importante para os estados costeiros. Se até meados do século XX o mar territorial era limitado a estreitas faixas marítimas na costa, após o advento da segunda grande guerra os estados costeiros buscaram estender suas jurisdições na direção do alto mar, com vistas a controlar cada vez mais recursos marinhos. Neste sentido os interesses econômicos e políticos no período pós-guerra se tornaram uma questão central no direito internacional do mar, servindo o princípio da soberania, de certa forma, como um catalisador para o seu desenvolvimento (Tanaka, 2019).

O terceiro princípio da Convenção é do patrimônio comum da humanidade, que se distingue dos anteriores em dois aspectos. Enquanto os dois primeiros princípios objetivam salvaguardar os interesses dos estados, este terceiro busca promover o interesse comum da humanidade. O segundo aspecto é que o princípio do patrimônio comum da humanidade trás para a Convenção do Mar um novo ator, a humanidade, perspectiva esta que vai além da relação interestatal, inclusive a partir da criação da *International Seabed Authority* (ISA), organização responsável pelas atividades na Área e que deve atuar em prol de toda a humanidade (Tanaka, 2019).

2.3.2 Soberania, estados costeiros e de porto

No que diz respeito aos espaços marinhos a Convenção do Mar estabelece inicialmente seis categorias: águas interiores (AI), conforme artigos 8 a 10; mar territorial (MT), artigos 2 a 7; águas arquipelágicas, nos termos dos artigos 46 a 54; zona contígua (ZC) no artigo 33; zona econômica exclusiva (ZEE) nos artigos 55 a 63; e alto mar conforme artigos 86 a 90. Além destas, existem mais duas categorias de áreas subaquáticas, a plataforma continental (PC), nos termos dos artigos 76 a 85; e a Área, conforme artigos 133 a 149 (UN, 1982). Tal definição e limitação de espaços marítimos, nas palavras de Barretto (2019, p. 279), representa a contribuição mais impactante da Convenção para a regulação do mar.

Numa classificação acadêmica tais espaços marinhos podem ser divididos em duas categoriais principais, espaços marinhos sob jurisdição nacional e espaços marinhos além da

jurisdição nacional. A primeira categoria inclui as águas interiores, o mar territorial, os estreitos internacionais, as águas arquipelágicas, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental. Além da jurisdição nacional, segunda categoria, tem-se o alto mar e a Área (Tanaka 2019).

Na tipologia apresentada a primeira categoria é subdividida em duas subcategorias, sendo a primeira destinada aos espaços marítimos regidos pela soberania territorial, quais sejam, águas interiores, mar territorial, estreitos internacionais e águas arquipelágicas. A soberania territorial é caracterizada por três elementos, a não ser que lei internacional preveja de forma diferente: ela compreende uma jurisdição abrangente, tanto legislativa quanto de *enforcement*; engloba o exercício sobre todas as matérias; e abrange o exercício sobre todas as pessoas, independentemente da sua nacionalidade. Tal soberania é exclusiva, no sentido de que apenas o estado pode exercê-la em seu território. Por ser exercida em determinado espaço, a soberania territorial é considerada tipicamente um exemplo de jurisdição espacial.

A segunda subcategoria é destinada aos espaços marítimos além da soberania territorial, mas ainda sob a jurisdição nacional do estado costeiro, como acontece, por exemplo, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental. Quando a zona econômica é estabelecida, pode-se também incluir a zona contígua nesta subcategoria. A soberania do estado costeiro nesta subcategoria é limitada às matérias estabelecidas pela lei internacional, razão pela qual é denominada como direitos de soberania.

A não ser que a lei internacional estabeleça de modo diverso, os direitos de soberania são diferentes da soberania territorial. Todavia, há de se destacar alguns pontos em comum entre elas: a) os direitos de soberania também são espaciais, pois podem ser exercidos apenas em determinado espaço, nos termos da lei internacional; b) em matérias definidas em lei, o estado costeiro pode exercer função legislativa e de *enforcement*; c) o estado costeiro pode exercer sua jurisdição sobre todas as pessoas, independente da nacionalidade, aqui incluindo-se a ZEE e a PC; e d) os direitos de soberania são exclusivos, no sentido de que ninguém pode explorar ou explorar recursos sem o consentimento do estado costeiro.

Em suma, nos espaços marítimos sujeitos à soberania territorial é possível o exercício completo da jurisdição espacial. Já nos espaços marítimos com direitos de soberania, o exercício da jurisdição espacial é limitado, como acontece na ZEE, na ZC (se estabelecida a anterior) e PC. O alto mar e a Área são espaços marítimos que vão além da jurisdição nacional de um estado costeiro (Tanaka, 2019). Há de se destacar, no entanto, a dificuldade existente muitas vezes em se delimitar, na prática, as fronteiras marítimas e o exercício da soberania

nestas, especialmente diante do princípio da liberdade de navegação ou até mesmo, no caso da pesca, devido às espécies migratórias (Beirão, 2015).

Sob a perspectiva espacial, pode-se dizer que a Convenção do Mar representa o momento *Westphalian* para o espaço oceânico mundial, ao estabelecer zonas funcionais para fins econômicos e de segurança nacional (Ryan, 2019). Nestas zonas a Convenção aumenta o poder legal dos estados para incrementar a sua segurança em terra, a partir da sua atuação no mar, com poder de polícia em termos aduaneiros, fiscais, migratórios e sanitários; bem como nas questões afetas à poluição, conservação ambiental, proteção da pesca, monitoramento do fundo do mar etc. Atividades puramente de *security* marítima.

Observe-se que muito embora os temas de *security* permeiem a Convenção do Mar, ela não faz referências diretas a estes, mas sim no contexto de outras matérias, sendo o principal exemplo a redação do art.19 que trata da passagem inocente, a qual não pode ser prejudicial à paz, à boa ordem e à *security* do estado costeiro. Sendo assim, a Convenção possibilita uma definição de *security* mais ampla do que a tipicamente ligada apenas à *security* militar. Isto porque há diversos outros temas que podem ser profundamente nocivos a *security* da soberania do estado costeiro, que são inconsistentes com a passagem inocente e que podem, por exemplo, ser prejudiciais ao meio ambiente e minar os controles aduaneiros. Neste contexto, e embora a Convenção não preveja explicitamente, vários países aplicam restrições à navegação de navios nas suas águas territoriais ou vicinais, a partir da previsão implícita na Convenção que a passagem pelo mar territorial não pode ser prejudicial à paz e à *security* (Kaye, 2014).

Por outro lado, é de se considerar que a liberdade de navegação é igualmente percebida como importante na legislação do mar, sendo ela garantida na ZEE e em alto mar por força dos artigos 58 e 87 da Convenção, sendo ela circunscrita à devida noção de respeito pelo direito dos outros. No alto mar tal liberdade é ainda prevista no artigo 2º da *Convention on the High Seas* e no artigo 3º da *Convention on the Continental Shelf*, ambas assinadas em 1958 em Genebra, Suíça (Kaye, 2014).

Sob a ótica de alocação de poder aos estados a CNUDM prevê a atuação destes na condição de estado de bandeira, estado costeiro e estado de controle de porto. À tal quadro adicione-se a atuação das grandes organizações internacionais, compondo um cenário complexo composto por interesses contrastantes, preocupações sobrepostas e ações conjuntas (Gavouneli, 2007).

Na condição de estado de bandeira, como visto anteriormente, cabe ao estado exercer controle sobre diversos temas afetos aos navios que arvoem a sua bandeira, nos termos do

artigo 94 da Convenção, desde que em conformidade com padrões internacionais aceitos, como aqueles estabelecidos pela IMO e *International Labour Organisation*⁸ (ILO). Todavia, seria por demais ingênuo afirmar que o país de bandeira possui a todo tempo o controle dos seus navios matriculados, sendo mais adequado aceitar que este controle estaria mais nas mãos de outros usuários do navio, como o afretador ou o administrador do navio. Mesmo assim, é fato que tais estados de bandeira são chamados a cooperar no combate à criminalidade no mar, incluindo no combate ao tráfico de drogas e à pirataria nos termos da *UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* de 1988, e da *SUA Convention* (Gavouneli, 2007).

Já o exercício da jurisdição na condição de estado costeiro representa nada mais do que a projeção da soberania estatal nas zonas marítimas. O aspecto territorial da jurisdição se estende, assim, a todas estas, desde o exercício da soberania total no mar territorial, até o exercício dos direitos de soberania na ZEE. O direito de passagem inocente, no entanto, representa o maior “buraco” no exercício da soberania de um estado, na medida em que permite a passagem livre e inocente de um navio de terceira bandeira, desde que de forma contínua e expedita, pelo seu mar territorial.

Como visto, nos termos do artigo 19 da Convenção a passagem inocente não pode ser prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do estado costeiro (Gavouneli, 2007). Tal prejuízo pode ser caracterizado se o navio praticar no mar territorial, dentre outros: a) qualquer ato contra a soberania, integridade territorial e independência política do estado costeiro, b) exercício ou manobra com armas, c) embarque ou desembarque de pessoas ou mercadorias em desacordo com as leis aduaneiras, fiscais, de imigração e sanitários, bem como os regulamentos do estado costeiro, d) atividade pesqueira, ou e) qualquer ato direcionado à coleta de informação em prejuízo da defesa e *security* do estado costeiro.

Com vistas a salvaguardar a liberdade de navegação, por um lado, e manter a autoridade do estado de bandeira, por outro, a Convenção enumera no seu artigo 21 os temas que o estado costeiro pode legislar referentes à passagem inocente, restringindo, assim, a contrario sensu, o exercício da soberania plena neste espaço marítimo. Dentre os temas destaca-se: a) segurança da navegação, b) proteção de cabos submarinos e dutos, c) conservação de recursos vivos no mar, e d) prevenção de infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração e sanitários do estado costeiro. Tais leis e regulamentos, no entanto, não podem ter a intenção de

⁸ Organização Internacional do Trabalho (OIT).

atrapalhar a passagem inocente nem serem discriminatórias, nos termos do artigo 24 (Gavouneli, 2007).

Na zona contígua ao mar territorial, conforme o artigo 33 da Convenção, o estado costeiro pode adotar as medidas de controle necessárias para evitar e, se for o caso, punir infrações as suas leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração e sanitários dentro do seu território ou mar territorial. Já na ZEE, por força do artigo 56, o estado costeiro possui direitos de soberania para a exploração e exploração de recursos naturais, assim como pode exercer sua jurisdição no que se refere à colocação e uso de estruturas *offshore*, pesquisa científica marinha, proteção e preservação do meio ambiente (Gavouneli, 2007).

Por fim, a jurisdição exercida na condição de estado de porto tem por objetivo fortalecer a conformidade dos navios com as regras e regulamentos, sem que haja qualquer interferência com o princípio da liberdade de navegação (Gavouneli, 2007). Isto porque a entrada em um determinado porto se reveste de caráter voluntário, constituindo, por conseguinte, uma submissão voluntária do navio à jurisdição do estado onde o porto se localiza, em paralelo com a jurisdição do estado de bandeira.

A criação deste tipo de jurisdição, prevista no artigo 218 da Convenção, foi decorrente da expansão da jurisdição do estado costeiro na ZEE, notadamente com vistas a fortalecer as provisões incluídas na Convenção para a proteção ambiental (Gavouneli, 2007). Neste sentido, o estado de porto possui jurisdição sobre qualquer descarga de uma embarcação fora das águas interiores, mar territorial ou ZEE em violação às regras e normas estabelecidas pelas organizações internacionais competentes ou por conferência diplomática geral. Além disto, o estado de porto pode exercer sua jurisdição de *enforcement* a pedido de outro estado, ou do estado de bandeira, quando a descarga suspeita acontecer nas águas interiores, no mar territorial ou ZEE de outro estado, ou afetar terceiros estados.

O exercício deste tipo de jurisdição serviu de base para o desenvolvimento de arranjos administrativos entre autoridades portuárias, denominados *Memorandum of Understanding* (MOU), destinados inicialmente a conferir os padrões internacionais de navegabilidade para evitar a poluição. A abrangência destes entendimentos celebrados regionalmente se expandiu com o tempo, passando a incluir além de questões ambientais, a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, conhecida como *Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing* (IUUF), e questões afetas ao patrimônio cultural. Tais memorandos de entendimento, no entanto, possuem em regra natureza voluntária (Gavouneli, 2007).

No que diz respeito ao exercício da jurisdição nos mares, a regra geral da Convenção é que ressalvadas algumas circunstâncias excepcionais os navios estão sujeitos apenas à jurisdição de seu estado de bandeira, mesmo que em alto mar. O primeiro exemplo destas circunstâncias excepcionais diz respeito aos direitos de abordagem, visita, busca, apreensão e perseguição previstos nos artigos 110 e 111 da Convenção; que podem ser exercidos por navio de guerra em alto mar em desfavor de navio estrangeiro que não goze de alguma imunidade, como as conferidas aos navios de guerra. Tal situação pode ocorrer quando houver fundada suspeita de que o navio se dedica à pirataria, ao tráfico de escravos, realiza transmissões ilegais, não tem nacionalidade, quando esta é a mesma que a do navio de guerra responsável pela ação, ou quando o navio se negue a içar a sua bandeira. Todavia, a Convenção faz uma ressalva no mesmo artigo 110, permitindo que, diante de celebração de tratados, um país pode abordar navios que a priori não teria jurisdição em alto mar (Syrigos, 2006).

Já no caso específico do tráfico de drogas, recorde-se que existe apenas uma previsão tímida no artigo 108 da CNUDM estabelecendo a necessidade de cooperação entre os países em situações em que houver alguma desconfiança. Os EUA, todavia, que não são signatários da Convenção, e a despeito de contrariarem em tese o direito internacional, foram além com a aprovação pelo seu Congresso do *Maritime Drug Law Enforcement Act* em 1986, que deu poderes aos navios de guerra norte-americanos para apreenderem navios estrangeiros fora das águas territoriais, mas dentro do que denominaram águas aduaneiras, ou *customs waters*.

O conceito de *customs waters* utilizado pelos norte-americanos remonta há época da proibição do álcool, nos anos 1920, que estendia a sua jurisdição marítima. Atualizado, o conceito estendeu ainda mais a jurisdição, permitindo a atuação norte-americana muito além das 24 milhas náuticas, desde que acordado com outros países, conforme a ressalva do artigo 110 da CNUDM possibilita. Tais acordos com outros países, porém, nem sempre foram observados, sendo o exercício da jurisdição extraterritorial justificado pela justiça norte-americana pelo princípio protetivo, *protective principle*, que permite a aplicação da jurisdição sobre uma pessoa que apresente conduta fora do território considerada ameaçadora à segurança nacional norte-americana. Neste sentido, na visão norte-americana, a aplicação do *Maritime Drug Law Enforcement Act* aos réus seria consistente com o princípio da proteção no direito internacional, na medida em que o Congresso determinou que todo o tráfico de drogas em embarcações ameaça a segurança nacional norte-americana (Syrigos, 2006).

2.3.3 Desdobramentos do 11 de setembro na *security* marítima

Após os atentados de 11 de setembro o exercício da soberania e da jurisdição no mar ganhou novo impulso, sendo possível identificar esforços de vários países para impor maiores restrições no mar com vistas a incrementar a *security* marítima (Kaye, 2014). O contexto geopolítico que havia inspirado a Convenção do Mar, composto, dentre outros, pela necessidade de demarcação de áreas no mar, pirataria, acidentes envolvendo o transporte de petróleo como o do *Torrey Canyon* em 1967, e o sequestro do *Aquille Lauro* em 1985; adquiriu maior complexidade (Syrigos, 2006). A possibilidade de novos atos terroristas e a ocorrência de incidentes afetos ao transporte de armas de destruição em massa; assim como o crescimento da pirataria e das precauções contra acidentes e atos de sabotagem em oleodutos e cabos marinhos passaram a influenciar os debates e as novas ações no campo da *security* marítima (Kaye, 2014).

Questões afetas à *security* ambiental também passaram a ser levantadas, a partir das quais vários países procuraram fazer valer os seus direitos para impedir que navios transportassem cargas altamente perigosas, como cargas nucleares, por suas águas territoriais ou mesmo pela sua ZEE. Além disto, como um dos reflexos do crescimento das demandas referentes à demarcação da plataforma continental junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC), alguns países aproveitaram a ocasião para reformarem as suas legislações e buscarem expandir a sua jurisdição no mar (Kaye, 2014).

Tal fenômeno representa a tentativa de novo incremento da jurisdição por parte dos estados em detrimento da liberdade de navegação, reproduzindo, de certa forma, movimento similar ao ocorrido a partir da *Truman Proclamation* de 1945, que acabou por impulsionar o crescimento das então denominadas zonas pesqueiras, atuais ZEE. A principal diferença, porém, é que a motivação do primeiro movimento foi a busca por recursos, ao passo que este movimento mais recente, pós atentados, busca prioritariamente maior segurança no mar contra ameaças, sem desprezar, no entanto, os recursos e questões de natureza econômica e geopolítica (Kaye, 2014).

Neste contexto a doutrina de autodefesa prévia, *self-defense doctrine*, cuja principal fundamentação é o artigo 51 da Carta das Nações Unidas, passou a estar diante de um desafio revolucionário (Syrigos, 2006). No dia seguinte aos atentados de 11 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança da ONU emitiu a Resolução n.º 1.368, reconhecendo o direito de autodefesa individual ou coletivo nos termos da sua Carta, bem como exortando a comunidade internacional a se utilizar de todos seus meios para combater o terrorismo. Este mesmo direito

foi reafirmado na Resolução do Conselho de Segurança n.º 1.373, de 28 de setembro de 2001, que estabeleceu métodos a serem utilizados pelos estados para erradicarem o terrorismo e privarem os terroristas e suas organizações de recursos para as suas operações. Dentre as deliberações desta Resolução foram previstas obrigações aos estados no combate ao terrorismo, passando estes a possuir, além de direitos de soberania, também responsabilidades de soberania.

Os EUA invocaram tais Resoluções e tratados antiterroristas para justificar a guerra ao terror, estabelecendo uma nova estratégia com os seguintes fundamentos principais, sendo inclusive apoiados pela OTAN (Syrigos, 2006): a) os atentados de 11 de setembro foram atos de guerra contra os EUA e seus aliados, b) nos termos da lei internacional existe o direito de autodefesa individual e coletivo, e c) este direito permitiria que os EUA e seus aliados pudessem agir preventivamente, mesmo antes da ameaça estar totalmente estabelecida, ao invés de esperar para responder a um ataque real ou iminente. Muito embora esta atuação prévia tenha dividido o mundo acadêmico, os EUA se utilizaram destes argumentos para justificar suas ações, inclusive para a interdição de navios em alto mar.

No campo do direito internacional houve um esforço em rever os conceitos de pirataria e terrorismo, de forma a tentar estender a jurisdição universal, que é reconhecida no caso da pirataria, também ao terrorismo. Tal princípio da universalidade, relembre-se, confere ao estado acusador jurisdição independentemente de onde se deu o ato ilícito ou a nacionalidade de quem o cometeu. Desta feita, a intenção seria condenar terroristas de modo análogo aos culpados por pirataria, o que conferiria legalidade à apreensão de embarcações em alto mar. Seguindo este mesmo propósito, chegou a ser sugerido que o crime de terrorismo fosse considerado crime contra a humanidade ou mesmo genocídio (Syrigos, 2006).

Na prática, no entanto, com exceção da pirataria, genocídio, crimes contra a humanidade e agressão; os estados são relutantes em reconhecer a existência da jurisdição internacional. Os EUA, por exemplo, são geralmente céticos em relação ao princípio geral da universalidade. Outro problema é que o direito internacional não provê uma definição padrão para terrorismo, e os diferentes estados possuem diferentes perspectivas sobre o que configura o terrorismo, a depender, frequentemente, da sua orientação política (Syrigos, 2006).

Sob a ótica da *security* do comércio internacional e da segurança nacional, várias foram as iniciativas implementadas. Se até os atentados de 11 de setembro os tipos de incidentes no domínio marítimo eram afetos em maioria ao contrabando, crime organizado, roubos e clandestinos; após estes o foco passou a ser a possibilidade de atentados terroristas. Os portos assumem, assim, uma importância crucial, sendo considerada primordial a sua proteção contra

incidentes de *security*, destacando-se nesta seara a aprovação do ISPS Code e da ISO 28000, que estabelece padrões de *security* para a cadeia global de suprimentos (Talas, 2020)

Seguindo esta mesma dinâmica os EUA adotaram o MTSA em 2002, ato destinado a aumentar a *security* dos portos e navios e diretamente conectado a iniciativas do país, de matiz aduaneira e abrangência mundial, como a *Container Security Initiative* (CSI) e a *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT). A estes se adicione a *Proliferation Security Initiative* (PSI), iniciativa norte-americana alinhada, assim como as demais, à já referida *National Strategy for Maritime Security* (NSMS) norte-americana que foi lançada posteriormente em 2005. No âmbito da UE há de se destacar novamente a *Regulation (EC) n° 725/2004 of the European Parliament and of the Council on Enhancing Ship and Port Facility Security*, adotada em 31 de março de 2004, e destinada ao incremento da *security* dos navios e instalações portuárias (Talas, 2020)

O MTSA, embora possua várias semelhanças com o ISPS Code, vai além quanto às medidas de *security* a serem implementadas na infraestrutura marítima norte-americana, inclusive por meio do CSI e o C-TPAT. O CSI foi lançado ainda em 2002, como uma das primeiras respostas aos atentados de 11 de setembro. A iniciativa possibilita que todos os contêineres com alto risco de terrorismo sejam identificados e inspecionados nos portos estrangeiros, antes do seu embarque para os EUA. Para tal, a Aduana norte-americana destaca vários times da própria agência para trabalhar em parceria com as contrapartes aduaneiras dos governos estrangeiros, cabendo a estes estabelecer critérios de *security* e de identificação de contêineres suspeitos, ocasião em que são utilizados meios de inspeção não invasiva para a detecção de radioatividade. O programa permite que as Aduanas estrangeiras realizem, em contrapartida, as mesmas atividades em solo estadunidense para fiscalizar as exportações norte-americanas com destino aos seus países. Por se tratar de tema de natureza aduaneira, a iniciativa será abordada em maior profundidade no item destinado a discorrer sobre o *U.S. Customs and Border Protection* (CBP).

O C-TPAT é uma iniciativa do governo norte-americano em cooperação com a esfera privada para proporcionar o fortalecimento da *security* de toda a cadeia de suprimentos e das fronteiras. Dentre suas iniciativas destaca-se o *Authorised Economic Operator Programme* (AEO Programme), que possui versões equivalentes no âmbito da UE e da WCO. O C-TPAT, o *AEO Programme* e o CSI serão novamente abordados ao longo do texto, dado à sua estreita correlação com o tema da pesquisa.

O PSI é merecedor de comentários mais extensos no momento. A iniciativa, lançada pelo governo estadunidense em 2003, é destinada a combater o trânsito de armas de destruição em massa e dos seus componentes (WMD) por qualquer via de transporte; prevendo a adoção de ações de busca em navios suspeitos e a apreensão de cargas nas águas interiores, mar territorial e zona contígua (Kaye, 2014).

A iniciativa obteve a adesão inicial de 11 países⁹, que após um período de debates acordaram alguns princípios fundamentais para a sua atuação. Dentre eles, o intercâmbio de informações, a proibição do transporte de cargas de WMD pelos seus jurisdicionados, a possibilidade de interdição e busca de qualquer embarcação suspeita arvorando a bandeira destes países, e a indicação para se considerar seriamente a permissão para a busca em embarcações de bandeira própria pelos demais. Além disso, restou acordada que a interdição e busca de embarcações suspeitas, de atores estatais ou não, se daria nas águas interiores, águas territoriais ou na zona contígua. Muito embora não fosse essa a intenção inicial do governo norte-americano, todos os países participantes do PSI aceitaram que a interdição e a apreensão de navios não poderiam ser realizadas em alto mar (Syrigos, 2006).

A priori pode-se imaginar que os controles acima não poderiam ser adotados pelos estados costeiros nas águas territoriais (Kaye, 2014). Isto porque, à luz do artigo 21 da CNUDM, cabe ao estado costeiro, em linhas gerais, estabelecer leis e regulamentos em termos de *safety* da navegação, meio ambiente e manutenção dos controles aduaneiros e de imigração. Todavia, o artigo 19 da mesma Convenção provê maior suporte a tais procedimentos, na medida em que a passagem do navio não pode ser prejudicial à paz, boa ordem e *security* do estado costeiro, sendo passível o argumento de que a entrega de WMD para terroristas se enquadraria nesta situação.

Quanto à interdição na zona contígua, entende-se haver fundamentação à PSI nos termos do artigo 33 da Convenção, na medida em que a importação de WMD por terroristas enquadra-se claramente na prevenção de infração aduaneira. Neste sentido pode-se argumentar que o direito de parar uma embarcação, realizar uma busca e apreender uma carga perigosa seria necessário para manter as leis alfandegárias e impedir a entrada de produtos altamente perigosos em seu território. O problema na aplicação deste entendimento ocorreria apenas se a mercadoria fosse destinada a outro estado (Kaye, 2014).

A aplicação da iniciativa foi ampliada a partir de 2004, com a assinatura de diversos acordos bilaterais pelos estados partes do PSI com países de bandeira, o que afastou eventuais

⁹ Austrália, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Polônia, Portugal, Espanha, Reino Unido e EUA.

questionamentos a respeito do exercício da jurisdição estatal apenas com base nos artigos da CNUDM acima (Kaye, 2014). Os EUA, por exemplo, assinaram acordos com a Libéria, Panamá, Ilhas Marshall, Croácia, Chipre e Belize, permitindo que navios norte-americanos pudessem parar e realizar buscas em navios que arvorassem tais bandeiras. Seguindo tais acordos, a interdição de navios passou a poder acontecer também em alto mar, nos casos neles previstos, sendo a fundamentação a jurisdição que cada estado possui sobre os navios que arvoram a sua bandeira, e não a noção de autodefesa como parte da guerra ao terrorismo (Syrigos, 2006; Kaye, 2014).

É de se notar que o PSI também foi objeto de considerações do próprio Conselho de Segurança da UN, por ocasião da aprovação da Resolução n.º 1.540, de 2004, que estabeleceu, dentre outras medidas, que todos os países deveriam adotar medidas consistentes com a legislação internacional para prevenir a proliferação de armas de destruição em massa (Kaye, 2014). Tal Resolução reconhece a necessidade de todos os estados adotarem medidas adicionais eficazes; afirma que a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, e dos seus meios de entrega, constituem riscos à paz e segurança internacionais; e registra a grande preocupação com a ameaça do terrorismo e o risco de atores não-estatais identificados pelas Nações Unidas, sobre os quais recaem a Resolução n.º 1.373, de 2001, do mesmo Conselho de Segurança.

Dentre as medidas a serem adotadas nesta seara a Resolução n.º 1.540 indica o desenvolvimento e a manutenção eficaz dos controles de fronteira e dos esforços de *law enforcement*, incluindo por meio da cooperação internacional; assim como o desenvolvimento e a manutenção de controles efetivos sobre as exportações e transbordos de cargas e materiais relacionados. Em agosto de 2005 aproximadamente 60 governos já estavam cooperando para deter e parar o comércio de materiais perigosos no âmbito do PSI (Syrigos, 2006). Atualmente são 107 os países que endossam tal iniciativa, sendo que o Brasil não incluído neste rol (USA, 2023a).

Em se tratando de combate ao terrorismo e da proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas é importante retroagir um pouco no tempo, de forma a ressaltar a *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (UNTOC), adotada pela Resolução da Assembleia Geral n.º 55/25 da ONU em novembro de 2000 (UN, 2000), e seu documento adicional denominado *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition*, adotado pela Resolução da Assembleia Geral n.º 55/255 em maio de 2001 (UN, 2001a).

À época a Assembleia Geral da ONU se demonstrou profundamente preocupada com as negativas implicações econômicas e sociais das atividades do crime organizado, bem como com o crescimento das conexões do crime organizado transnacional com os crimes praticados por terroristas. Diante deste quadro considerado urgente, a UNTOC foi adotada com o propósito de promover a cooperação, nos níveis nacional, regional e internacional, para combater de forma mais efetiva o crime organizado transnacional, assim como os crimes de lavagem de dinheiro e corrupção.

No caso da lavagem de dinheiro os estados são incentivados a implementar medidas para monitorar os fluxos de dinheiro em espécie e demais instrumentos negociáveis que cruzam as fronteiras, bem como são instados a desenvolver e promover a cooperação judicial, regulatória e de *law enforcement* para o combate deste tipo criminal. A UNTOC estabelece que os estados partes devem cooperar estreitamente, uns com os outros, de acordo com os seus sistemas legais e administrativos internos. Neste sentido incentiva a cooperação direta entre as agências de *law enforcement* dos países, assim como programas de treinamento de seus membros incluindo procuradores, investigadores, aduaneiros e outras pessoas encarregadas na prevenção, detecção e controle dos crimes objeto da referida convenção.

Por fim, o protocolo adicional à UNTOC tem como propósito promover, facilitar e fortalecer a cooperação entre os estados partes para prevenir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças, componentes e munição. Neste sentido o protocolo menciona a obrigação de cada estado parte adotar medidas apropriadas para incrementar, dentre outros, a efetividade dos controles de importação, exportação e trânsito, incluindo, quando julgado necessário, a cooperação transfronteiriça dos controles de fronteira, polícias e aduanas.

2.4 *International Maritime Organization (IMO) e security marítima*

A *International Maritime Organization (IMO)*, ou Organização Marítima Internacional (OMI) em português, é uma agência regulatória especializada das Nações Unidas responsável pela segurança dos navios, nas dimensões *safety* e *security*, e pela prevenção da poluição marinha e atmosférica. A conferência da ONU que deu origem a IMO é datada de 1948, tendo entrado em vigor dez anos após, em 1958. A organização, com sede em Londres, possui 175 membros, sendo responsável pela emissão e acompanhamento de acordos internacionais, recomendações e orientações aos seus membros (IMO, 2023a).

No início das suas atividades os principais objetivos da organização eram o incremento da *safety* marítima e a prevenção da poluição marinha. No início dos anos 2000 a *security* marítima tornou-se outro foco principal, em decorrência dos desdobramentos dos atentados de 11 de setembro e subsequentes. Ao longo da sua existência a organização vem promovendo a adoção de aproximadamente cinquenta convenções e mais de mil códigos e recomendações referentes a *safety* e *security* marítimas, prevenção da poluição e temas afins (IMO, 2023b).

A estrutura da IMO é composta por uma Assembleia (*The Assembly*), que se encontra a cada dois anos; por um Conselho (*The Council*), composto por representantes eleitos de 40 países e responsável pela governança da organização; por uma Secretaria dotada de servidores internacionais; e mais uma série de comitês e subcomitês técnicos.

O *Maritime Safety Committee (MSC)*, estabelecido desde o início da organização, é um dos seus principais comitês, sendo responsável pelas matérias afetas à *safety* das embarcações e da navegação, *security* marítima, pirataria e roubo armado contra navios. Dentre os demais comitês existentes é interessante citar ainda o *Facilitation Committee (FAL)*, responsável pelas atividades da IMO afetas à facilitação do tráfego internacional marítimo; o *Legal Committee (LC)*, responsável por lidar com qualquer matéria de ordem legal no âmbito da IMO; o *Marine Environment Protection Committee (MEPC)*, responsável pela coordenação das atividades de prevenção e controle da poluição; e o *Technical Cooperation Committee (TCC)*, que atua nos projetos de cooperação técnica da organização (IMO, 2023c).

Numa abordagem histórica dos temas sob a égide da IMO destaca-se inicialmente a prevenção à poluição, onde várias convenções foram celebradas mesmo antes do início das suas atividades, como a *Convention for the Safety of Life at Sea of 1948*¹⁰, e a *International*

¹⁰ A primeira versão da *Convention for the Safety of Life at Sea* é datada de 1914, em resposta ao desastre do Titanic. A segunda é de 1929, a terceira é 1948; e a versão atual é de 1974, a qual já emendada diversas vezes.

Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil of 1954. O naufrágio do navio *Torrey Canyon*, em 1967, trouxe novo impulso ao tema da poluição, resultando na celebração de uma série de novas convenções e instrumentos, incluindo emendas nas convenções já existentes (IMO, 2023b). A IMO teve, então, papel destacado neste processo, tanto nos acordos celebrados sob seus auspícios quanto naqueles em que se tornou responsável pelo acompanhamento e implementação.

Em 1973 a organização convocou uma grande conferência para tratar da poluição marítima provocada pelos navios. Como resultado foi celebrada a *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (MARPOL), posteriormente emendada pelo protocolo de 1978, passando tal convenção a ser desde então reconhecida como MARPOL 73/78. A MARPOL, que já foi emendada diversas vezes ao longo dos anos, lida com um gama de temas envolvendo agentes poluentes do mar, como petróleo, produtos químicos, lixo, esgoto, emissão de gases tóxicos e outras substâncias perigosas.

No que diz respeito aos temas de *safety* marítima destaca-se a priori a *International Convention on Safety of Life at Seas* (SOLAS 74), datada de 1974 e em vigor desde 1980. Tal convenção vem sendo emendada ao longo dos anos para fazer frente aos avanços e alterações da indústria naval, destacando-se dentre as emendas a que permite que ela seja alterada sem a necessidade da concordância de todos os signatários, prerrogativa esta utilizada para a implementação do ISPC Code, como se verá adiante (IMO, 2023b).

Quanto à *security* marítima as primeiras ações da organização foram decorrentes do sequestro do navio de cruzeiro italiano *Achille Lauro* ocorrido em 1985. No ano seguinte a IMO publicou um guia para prevenir atos ilegais contra passageiros e tripulantes, o *Guidance on measures to prevent unlawful acts against passengers and crew on board ships*. Em 1988 foi adotada a *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* (SUA Convention), com um protocolo que estende seus efeitos às plataformas fixas localizadas na plataforma continental dos países, tendo sido ela atualizada em 2005.

Diante dos atentados terroristas do início dos anos 2000, a IMO adotou uma série de medidas dentre as quais se destaca o *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS Code), que entrou em vigor em 2004. O ISPS Code é um dos principais resultados da Resolução A.924 (22) da Assembleia da IMO, datada de 20 de novembro de 2001, e intitulada *Review of Measures and Procedures to Prevent Acts of Terrorism which Threaten the Security of Passengers and Crews and the Safety of Ships* (IMO, 2001). Tal resolução reconheceu a necessidade de revisar as medidas legais e técnicas então existentes, de elaborar novas medidas

para prevenir e reprimir o terrorismo contra navios, bem como incrementar a *security* a bordo e em terra, a fim de reduzir os riscos dos navios, tripulações, passageiros, cargas e áreas portuárias. Tais tarefas foram atribuídas aos comitês MSC, FAL e LC, sendo eles orientados pela Assembleia da IMO a levarem em consideração padrões de *safety* e *security* de transporte, via qualquer modal, desenvolvidos por outras organizações internacionais ou industriais (IMO, 2023b).

O ISPS Code foi adotado por meio da segunda Resolução emanada por ocasião da conferência realizada no âmbito da convenção SOLAS 74, em dezembro de 2002, passando a compor o seu novo anexo XI-2, denominado *Special Measures to Enhance Maritime Security* (IMO, 2002d; 2003). Observe-se que a referida convenção, endereçada inicialmente aos temas de *safety*, passou a incorporar em seu texto uma das normas mais importantes afeta às questões de *security*. A possibilidade da sua alteração ocorrer sem a necessidade da concordância de todos os signatários contribuiu para que tal situação se impusesse, diante da então necessidade imediata mundial de incrementar a *security* marítima.

O código entrou em vigor no dia 1º de julho de 2004, sendo dotado de uma parte mandatória, contida na sua seção A, e uma parte recomendatória, contida na sua seção B. Em linhas gerais a parte A estabelece uma série de procedimentos de *security* a serem aplicados pelos governos, empresas, navios e portos, envolvendo o controle de embarcações, cargas, tripulantes e passageiros. Planos de *security* e responsáveis pelas instalações portuárias e embarcações são exigidos, assim como são estabelecidos 3 níveis de *security* que adequam a intensidade e abrangência das medidas protetivas em função dos riscos identificados. Já a parte B apresenta uma espécie de complemento da parte A, trazendo considerações, orientações e sugestões mais detalhadas a respeito das medidas a serem implementadas no âmbito do ISPS Code. Dentre os seus objetivos se inclui o estabelecimento de uma estrutura internacional cooperativa entre os governos contratantes da SOLAS, agências governamentais, administradores locais, indústria de navios e portos para adotar medidas preventivas de *security* contra incidentes no comércio internacional marítimo. O acompanhamento e avaliação de eventuais emendas ao ISPS Code estão sob a responsabilidade do MSC.

Cumprindo observar que no decorrer desta mesma conferência no âmbito da SOLAS 74, que deu origem ao ISPS Code, foram adotadas outras resoluções e emendas, dentre as quais a *Conference Resolution 9, Enhancement of Security in Co-operation with the World Customs Organization (Closed Cargo Transport Units)*, também adotada em 12 de dezembro de 2002 (IMO,2002e).

Nesta resolução as partes contratantes da SOLAS 74 reconhecem, dentre outros, a necessidade de se estabelecer medidas além daquelas estabelecidas no capítulo XI-2 da SOLAS 74 (ISPS Code); de nela incluir, no devido tempo, medidas específicas referentes à *security* dos contêineres; assim como relembram o papel das agências de fronteira, em especial das administrações aduaneiras no controle da movimentação internacional de contêineres. Além disto, reconhecem a competência dos trabalhos realizados pela WCO na área do transporte marítimo internacional, e ressaltam o memorando de entendimento, assinado em 23 de julho de 2002, para o fortalecimento da cooperação entre a IMO e a WCO. Por fim, convidam esta última a adotar medidas urgentes para fortalecer a *security* do comércio internacional por meio de contêineres; assim como concordam que a Convenção deve ser emendada, se e quando julgado apropriado, para conferir efeito e endossar as decisões relevantes da WCO a respeito do transporte marítimo por meio de contêineres fechados.

Em breve digressão, é interessante observar, por oportuno, que até os dias atuais questões afetas à *security* da cadeia logística das cargas containerizadas, assim como do seu conteúdo, não são aprofundadas no ISPS Code, mas sim no *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* (SAFE Framework) elaborado pela WCO, que contém dentre seus desdobramentos o Programa OEA (AEO Programme), que será abordado adiante no item destinado à organização mundial aduaneira.

Retornando à IMO, tem-se que a organização emite diversos outros documentos e guias destinados à temas de *security*, dentre eles orientações para a prevenção e repressão ao contrabando de drogas, substâncias psicotrópicas e precursores químicos (IMO, 2023b). No que diz respeito ao combate à pirataria e ao roubo armado contra navios, a organização tem atuação destacada ao incentivar o desenvolvimento de acordos regionais para a implementação de medidas. O *Regional Co-operation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against ships in Asia* (ReCAAP), assinado por 16 países da Ásia em 2004¹¹, e o *Djibouti Code of Conduct concerning the repression of piracy and armed robbery against ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden* (Djibouti Code of Conduct), adotado em 2009 por 20 países africanos, são exemplos desta atuação.

No que diz respeito à governança da IMO, o seu planejamento estratégico para o período 2018 a 2023 foi aprovado por ocasião da 30ª Assembleia ocorrida em dezembro de 2017, via Resolução A.1110(30) (IMO, 2017). A cada dois anos o planejamento é revisado, sendo sua

¹¹ O RECAAP possui atualmente a participação de 21 países: Austrália, Bangladesh, Brunei, Cambodia, China, Denmark, Germany, India, Japan, South Korea, Laos, Myanmar, Netherlands, Norway, Philippines, Singapore, Sri Lanka, Thailand, United Kingdom, United States and Vietnam (ReCAAP, 2023).

última atualização datada de dezembro de 2021, por ocasião da 32ª Assembleia da organização, nos termos da Resolução A.1149(32) publicada em janeiro de 2022 (IMO, 2022a).

O planejamento ressalta a missão da IMO em promover por meio da cooperação o transporte marítimo. Neste contexto, busca manter no transporte marítimo um equilíbrio entre as necessidades de desenvolvimento econômico, facilitação do comércio internacional, *safety*, *security* e proteção ambiental. O transporte marítimo é considerado no documento como elemento essencial para o crescimento econômico sustentável, tendo a organização um papel importante a ser desempenhado na *2030 Agenda for Sustainable Development* (Agenda 2030) das Nações Unidas.

O planejamento define oito orientações estratégicas que estabelecem o foco da organização. A primeira diz respeito à necessidade de se aumentar o foco na implementação dos diversos acordos internacionais e demais instrumentos sob a égide da IMO. Muitos destes foram produzidos ao longo dos anos, mas para que se tornem efetivos é necessário que entrem em força e sejam cumpridos. A segunda, terceira e quarta orientações são, respectivamente, o incremento de tecnologias novas e avançadas na estrutura regulatória do transporte marítimo; o desenvolvimento de soluções para este que atenda à Agenda 2030 e à *Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (COP 21); e o engajamento junto a outras organizações relevantes na governança dos oceanos.

A quinta orientação estratégica diz respeito ao incremento da facilitação e da *security* no comércio internacional marítimo, que é parte integrante da economia global e das cadeias de suprimento. Os esforços da IMO são destinados a garantir a movimentação marítima sem atrasos, a facilitação do comércio internacional e a adoção apropriada de medidas de *security* para todas as viagens internacionais. Neste contexto o planejamento registra que as ameaças ao transporte marítimo demandam uma abordagem cooperativa a ser incentivada pela organização, assim como identifica a necessidade do aumento da conscientização das medidas afetas à *security* adotadas pela IMO.

A sexta e sétima orientações são o foco no elemento humano, que exerce papel fundamental tanto no mar quanto na terra, e a garantia da eficácia da IMO como agência reguladora global. Por fim, a última orientação do planejamento estratégico 2018-2023 menciona que a organização irá melhorar suas práticas, quando necessário, e fortalecer a participação dos estados membros no seu processo decisório e no seu dia a dia. Tudo isto para tornar seus processos cada vez mais eficientes e eficazes de forma a poder lidar com o trabalho em constante mudança da organização.

Quanto aos diversos documentos emitidos no âmbito da IMO foi realizada extensa pesquisa na sua biblioteca digital IMODOCS. Diante do foco da pesquisa foram utilizados inicialmente alguns argumentos de pesquisa, dentre eles “WCO” e documentos aduaneiros importantes por ela emitidos, como “SAFE Framework” e “*Authorized Economic Operator*”. O objetivo foi identificar a presença de temas aduaneiros, em especial de *security* aduaneira, tratados no âmbito da IMO. Nessa pesquisa inicial, realizada em outubro de 2022, foram identificados 358 documentos fazendo menção à sigla WCO (entre 1999 e 2017), 35 com referência à expressão WCO Framework (entre 2006 e 2013), e mais 33 referentes à expressão *Authorized Economic Operator* (entre 2007 e 2015).

Em pesquisa adicional com foco na autoria dos documentos, realizada no mesmo mês, foi possível também identificar 36 documentos emitidos pela WCO e endereçados a IMO (entre 2013 e 2022), havendo uma concentração destes nos últimos anos (10 em 2022, até o início de outubro, e 28 de 2020 até esta data). Observe-se que a lista acima não é exaustiva, na medida em que outros documentos tratando de temas aduaneiros e *security* marítimo foram identificados na pesquisa documental, como aqueles referentes ao *Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for cruise ships*, como se verá adiante.

Nos subitens a seguir alguns destes documentos são abordados, separados pelo iniciativas e tratativas no âmbito do MSC e do FAL. O objetivo é demonstrar a relação existente entre os temas de *security* marítima e aduaneira, vis-à-vis as iniciativas da IMO e WCO, muitas das quais fruto da cooperação de ambas entre si, ou mesmo destas com outras organizações que lidam com os temas marítimos.

2.4.1 *Maritime Safety Committee (MSC)*

Como visto o *Maritime Safety Committee (MSC)* é um dos principais comitês da IMO, tendo sido estabelecido desde o início da organização. O Comitê é responsável pelas matérias afetas à *safety* das embarcações e navegação, *security* marítima, pirataria e roubo armado contra navios. Muito embora não conste na sua identificação a palavra *security*, é crescente a sua atuação nesta seara ao longo dos anos, em especial a partir dos atentados de 11 de setembro.

Dentre os documentos coletados na pesquisa cumpre mencionar inicialmente o documento MSC 75/17/8 *Prevention and Suppression of Acts of Terrorism Against Shipping*, submetido pela WCO em 08 de abril de 2002, por ocasião da 75ª sessão do Comitê ocorrida poucos meses após o 11 de setembro. No documento a organização mundial aduaneira relata as

ações adotadas desde os atentados de setembro de 2001, e anexa o seu plano de ação com vistas a apoiar o combate ao terrorismo. Denominado *WCO Action Plan to Improve Security at the Frontier in order to Combat International Terrorism*, o plano foi aprovado por ocasião da 46ª sessão da Comissão Política (*Policy Commission*) da organização ocorrida em 6 de novembro de 2001 (IMO, 2002b).

Em linhas gerais a manifestação enviada pela WCO ao MSC registra, de início, que outras autoridades nacionais que não as Aduanas são as responsáveis pela definição das políticas de *security* nacionais, mas que, por outro lado, elas podem contribuir de forma valiosa para o combate ao terrorismo no âmbito de uma abordagem multiagências. O documento destaca a experiência e habilidades únicas das Aduanas na identificação de movimentações suspeitas de passageiros e cargas, assim como na interface entre o comércio e os governos.

Tendo por base a Resolução do Conselho de Segurança da UN n.º 1373 de 2001, a organização enfatiza a necessidade do fortalecimento da coordenação dos esforços nos diversos níveis, nacionais, sub-regionais, regionais e internacionais, com vistas a fortalecer a resposta global ao terrorismo. Neste contexto, cita a possibilidade da rede da organização aduaneira composta pelos escritórios regionais de ligação, *Regional Intelligence Liaison Offices* (RILOs), até então direcionados ao combate do tráfico de drogas e fraudes comerciais, passarem a também atuar na coleta, análise e disseminação de informação e inteligência relacionadas ao terrorismo. O suporte aos estados membros a respeito de equipamentos de inspeção para detecção de materiais nucleares e radioativos, assim como o aprimoramento das informações afetas às ameaças químicas e biológicas também é relatado.

Nas suas conclusões a WCO ressalta, dentre seus objetivos, o aumento da conscientização da contribuição que as Aduanas podem oferecer para o incremento da *security* nacional no combate ao terrorismo; o aprimoramento das capacidades de inteligência aduaneira; o fortalecimento da legislação, regulação e mecanismos de controle aduaneiros; e o fortalecimento da cooperação e coordenação das suas ações com outras organizações internacionais que lidam com políticas e estratégias de *security* nos modais aéreo, marítimo, terrestre, ferroviário e postal.

Um segundo documento ser destacado é o MSC 75/17/33, submetido pelos USA à IMO também por ocasião da 75ª sessão do Comitê, em abril de 2002. Denominado *Prevention and Suppression of Acts of Terrorism Against Shipping: Container Security – U.S. Customs Container Security Initiative* (CSI), o documento trata de iniciativa adotada pelo governo norte-

americano logo após os atentados para incrementar a *security* do transporte marítimo (IMO, 2002c).

O procedimento adotado desde então pela Aduana norte-americana tem como pilares: o estabelecimento de critérios para identificar contêineres de alto risco; o pré-scaneamento destes containers antes de chegar nos portos estadunidenses; o uso de tecnologia para realizar rapidamente tal procedimento; e o desenvolvimento de contêineres seguros e inteligentes. A avaliação de riscos e dos fluxos comerciais assume importante papel, sendo considerada de vital importância para qualquer porto aumentar as suas medidas de *security*. Neste contexto os EUA demandaram no documento que a iniciativa CSI fosse endossada pela IMO, e que esta recomendasse que outros países adotassem medidas similares. Na mesma toada demandaram ainda o suporte da IMO junto à WCO para que esta última fizesse avançar este conceito rapidamente junto a sua área de atuação aduaneira.

Um terceiro documento a ser observado é a *Note by the Secretariat MSC 81/5/4, Measures to Enhance Maritime Security: Enhancement of security in co-operation with the World Customs Organization (WCO)*, de fevereiro de 2006, por ocasião da 81ª sessão do Comitê, que aborda o desenvolvimento de procedimentos para a *security* das cargas marítimas no âmbito do *WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. (IMO, 2006a).

A nota do secretariado elenca as disposições então existentes da IMO para incrementar a *security* de cargas marítimas, destacando-se as resoluções da Conferência SOLAS ocorrida em 2002, dentre elas a que deu origem ao *ISPS Code* (capítulo XI-2 da SOLAS), bem como atualizações da *SUA Convention* e do *International Maritime Dangerous Goods Code* (IMDG Code), código que trata do transporte marítimo de mercadorias perigosas. Cita ainda os avanços nesta matéria por parte de outras organizações internacionais, como a ILO, *International Civil Aviation Organization (ICAO)* e *WCO*.

Com referência à WCO, a Nota discorre ainda sobre os pilares e padrões do WCO Framework, fazendo referência destes com os correspondentes instrumentos da IMO, além de ressaltar trecho da Resolução 9 da Conferência SOLAS 2002, onde os signatários concordam que tal Convenção deve ser alterada para dar efeito às decisões relevantes tomadas pela WCO e endossadas pelos governos contratantes, na medida em que estas se relacionem com o transporte de contêineres fechados por via marítima:

Operative paragraph 3 of Conference resolution 9 “agrees that the [SOLAS] Convention should be amended, if and when appropriate, to give effect to relevant

decisions taken by the WCO and endorsed by the Contracting Governments to the Convention insofar as these relate to the carriage of closed CTUs by sea”.

Poucos meses depois, por ocasião da 82ª sessão do MSC, o governo norte-americano submeteu para apreciação o documento MSC 82/4/3, de setembro de 2006, denominado *Measures to Enhance Maritime Security: Improving Security and Facilitation Provisions within IMO instruments taking into account the WCO SAFE Framework of Standards*. Neste o governo dos EUA declara seu suporte às iniciativas da IMO em aumentar a *security* da cadeia de suprimentos marítimos levando em consideração a relevância dos documentos da WCO. Ademais, propõe áreas focais a serem trabalhadas, tendo em vista os trabalhos desenvolvidos pela WCO e outros programas e iniciativas (IMO, 2006d).

Em suas considerações sobre a Convenção SOLAS e o ISPS Code, o governo norte-americano ressalta a possibilidade e oportunidade de se explorar *gaps* nos procedimentos por estes adotados com base no WCO SAFE Framework, e no suporte ao desenvolvimento do programa AEO, cuja certificadora é a autoridade aduaneira. Considerações e sugestões também são realizadas quanto aos lacres de contêineres e cooperação técnica da IMO com a WCO para incrementar a *security* da cadeia de suprimentos marítima. Tomando por base a *Convention on Facilitation of International Maritime Traffic* (FAL Convention), o documento reforça a importância de se encorajar as instalações portuárias a aderirem ao *AEO Programme* da WCO, assim como ao conceito de janela única (*single window*) presente no SAFE Framework.

Por ocasião da mesma 82ª sessão os EUA também informaram ao Comitê, por meio do documento MSC 82/INF.7, *Measures to Enhance Maritime Security: Supply Chain Security Best Practices catalogue*, as melhores práticas adotadas pelo país para a segurança da cadeia de suprimentos, por meio seu programa *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (CTPAT), disponível no sítio eletrônico da Aduana norte-americana. Na ocasião os EUA sugeriram a sua avaliação por ocasião das deliberações do *Joint MSC/FAL Working Group (the JWG) on the Security and Facilitation of the Movement of Closed Cargo Transport Units and of Freight Containers* (IMO, 2006e).

No decorrer da 84ª sessão a *International Organization of Standardization* (ISO) submeteu ao Comitê, em março de 2008, o documento MSC 84/4/5, *Measures to Enhance Maritime Security: ISO Maritime and supply chain security standards (Update)*, onde apresenta atualização das suas regras de padronização. No que diz respeito à série ISO 28001, destinada à *security* das cadeias de suprimentos, a organização menciona que a atualização atende ao *SAFE Framework of Standards* (WCO), ao *the EU Customs Security Program-Authorized*

Economic Operator (AEO), e ao *the US Customs and Border Protection initiative – Customs Trade Partnership against Terrorism (C-TPAT)* (IMO, 2008).

Em 2009, por ocasião da 86ª sessão do Comitê, a ISO submeteu nova atualização a respeito da série 28000, que trata da padronização internacional para garantir a *security* da cadeia de suprimentos. Por meio do documento MSC 86/INF.6, datado de março de 2009, *Measures to Enhance Maritime Security: ISO Maritime and supply chain security standards (Update)*, a organização ressalta mais uma vez a publicação de atualização da ISO 28001 e informa que estava trabalhando na atualização da ISO 28004, desenvolvida cuidadosamente em parceria com a WCO com o objetivo de ser incorporada ao sistema de gestão já existente (IMO, 2009).

Em 2010, por ocasião da 88ª sessão, mais um exemplo da relação existente entre as iniciativas no âmbito da IMO e da WCO, desta vez por meio do documento MSC 88/4/2, de setembro de 2010, submetido pelo Canadá e denominado *Measures to Enhance Maritime Security: Enhancements to the ISPS Code*, ocasião em que são apresentadas algumas propostas para o potencial aprimoramento do *ISPS Code* (IMO, 2010c).

Neste contexto, o governo canadense reconhece a continuidade da colaboração entre a IMO e WCO, e propõe a colaboração entre o MSC, o FAL e a WCO para o desenvolvimento de melhores práticas voltadas ao incremento da resiliência da cadeia de suprimentos marítimos, bem como da sua capacidade para resistir a interrupções e se recuperar o mais rápido possível caso estas ocorram. Questões afetas ao controle por parte dos estados de bandeira dos seus registros de embarcações, bem como a atuação dos estados contratantes para verificar a regularidade destas quando em trânsito pelas suas águas também são apontadas.

Por ocasião da 90ª sessão a WCO submeteu, em março de 2012, o documento MSC 90/20/12, *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Customs-related aspects of the carriage, embarkation and disembarkation of PCASP firearms and security equipment*. Trata-se de resposta à consulta de representantes da IMO à WCO, tendo em vista o aumento das ameaças perpetuadas via pirataria ou roubo armado à cadeia de suprimentos, o que acarretou o incremento da segurança privada nos navios de bandeiras diversas, conhecida como *Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP)* (IMO, 2012).

No documento a organização aduaneira ressalta o papel geralmente forte que as Aduanas possuem no controle de armas, munições e equipamentos afins de *security* utilizados por segurança marítima privada quando da sua entrada ou saída de um território aduaneiro. Em

apoio à IMO, a WCO elaborou inclusive questionário a respeito dos procedimentos adotados por seus países membros, comprometendo-se a divulgar o resultado.

Mais recentemente é interessante ressaltar outros documentos no âmbito do MSC, onde se constata a relação entre a *security* marítima e aduaneira a partir dos posicionamentos e relatos envolvendo a IMO e WCO. Neste contexto, o primeiro documento a ser ressaltado é a *Note by the Secretariat MSC 102/9*, datada de 10 de março de 2020, por ocasião da 102ª sessão, *Measures to Enhance Maritime Security: Updates on recent developments related to maritime security*. Tal documento trata do módulo de *security* marítima no âmbito do *Global Integrated Shipping Information System (GISIS)*, e dos trabalhos junto à *The UN Office of Counter-Terrorism (UNOCT)* e à *The Global Enhancement of Maritime Security Programme* da IMO (Global Marsec). (IMO, 2020c).

A nota faz referência à Resolução do Conselho de Segurança n.º 1.373, de 2001, destaca a atuação do MSC em grupos de trabalho junto ao UNOCT e, a partir de 2019, em encontros anuais estratégicos com a WCO e ICAO, com o intuito de incrementar a colaboração e desenvolvimento de assistência técnica aos estados membros da IMO em medidas relacionadas à *security* marítima e portuária.

Na mesma 102ª sessão cumpre notar ainda o documento submetido pela WCO, MSC 102/9/1, de 10 de março de 2020, *Measures to Enhance Maritime Security: Passenger facilitation and control-The use of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for cruise ships, and other maritime modes of transport to facilitate legitimate passengers and control high-risk ones*. No documento a WCO destaca suas iniciativas a respeito dos padrões API e PNR com foco nos passageiros de cruzeiros marítimos, menciona os resultados da sessão do WCO *Policy Commission* de dezembro de 2019, e informa a respeito da cooperação da WCO e IMO nesta matéria (IMO, 2020d).

Neste contexto a WCO reconhece o crescimento da indústria de cruzeiros e dos consequentes desafios postos às administrações aduaneiras e outras agências de fronteiras. Neste sentido a organização, por meio do grupo de trabalho *Brussels-Based Attaché Working Group (BBAWG)*, apresentou o relatório *Brussels-Based Attaché Working Group on Cruise Ships, Way Forward to Improve Cruise Ship Controls - A Customs Perspective (Final Cruise Ship Report)*. A íntegra deste relatório foi submetida pela WCO em anexo ao documento MSC 102/INF.23, na mesma data, 10 de março de 2020 (IMO, 2020f).

O relatório destaca a necessidade de as administrações aduaneiras harmonizarem o gerenciamento de riscos aduaneiros e as camadas de defesa no fluxo de passageiros e

tripulantes, assim como reafirma a importância da colaboração com importantes *stakeholders* como a IMO, a *Cruise Line International Association (CLIA)*, autoridades portuárias e outras partes relevantes. Os resultados do trabalho do BBAWG são considerados transversais, afetando diversos aspectos de *compliance* e facilitações. Por tal motivo o documento foi socializado com diferentes grupos de trabalho em que a WCO é parte, como o *WCO-IATA-ICAO API/PNR Contact Committee*.

O *Final Cruise Ship Report* foi endossado pela Comissão Política (*Policy Commission*) da WCO em 2019, dando origem à criação de um novo grupo de trabalho com vistas a estabelecer um padrão para ser incluído em um guia de melhoras práticas aduaneiras, o *Compendium of Best Practices for Customs*. Este guia, segundo afirma a organização, visa a inclusão de informações para as administrações aduaneiras no ISPS Code. Nas palavras da WCO, as áreas sobrepostas entre os planos de *security* portuária, *security* dos navios e das responsabilidades aduaneiras são consideradas como de conhecimento obrigatório pelas partes, quando do exercício dos controles aduaneiros e de passageiros. A WCO enviou documento similar, FAL 44/20 (IMO, 2020a), ao Comitê da Facilitação da IMO.

O terceiro documento a ser destacado da 102ª sessão trata-se do MSC 102/INF.22, submetido por Gana, *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Information on arrangements for maritime security*. Neste Gana compartilha suas preocupações com a comunidade internacional a respeito dos incidentes no Golfo da Guiné, considerados uma ameaça aos marítimos e à indústria marítima mundial. Considerando tratar-se de um país dependente da exportação de matérias primas, Gana reconhece sua dependência do comércio marítimo e a necessidade de aumentar a *safety* e a *security* na região (IMO 2020e).

O foco da atuação de Gana é a dissuasão e a resposta às atividades marítimas ilícitas, tendo adotado, conforme relata, uma série de providências como novas medidas legais e administrativas, a instalação de um *Vessel Traffic Management Information System (VTMIS)* para o monitoramento do seu domínio marítimo, a realização de patrulhas marítimas e a aquisição de meios; tudo isto em consonância com a sua política de *security* marítima, elaborada com a colaboração da IMO.

No nível regional, mais especificamente no Golfo da Guiné, Gana compõe os esforços definidos no Código de Conduta de Yaoundé, *Yaoundé Code of Conduct*, e sua arquitetura de implementação de uma estratégia regional de *safety* e *security* marítimas. Fazem parte deste esforço regional, tendo sido os principais atores responsáveis pelo Código, as seguintes entidades: *Economic Community of West African States (ECOWAS)*, *Economic Community of*

Central African States (ECCAS) e *Gulf of Guinea Commission* (GGC). Na arquitetura desenhada pelo código de conduta existem no nível nacional os *Operational Maritime Centres* (OMC), onde se encontram conectados os principais *stakeholders*, como as aduanas, polícias marítimas e representantes de proteção da pesca e do meio-ambiente.

Internacionalmente Gana destaca ainda a cooperação no âmbito do *G7++ Friends of the Gulf of Guinea* (G7++FoGG), criado em 2013, e que se destina a dar suporte à arquitetura criada pelo código de conduta para reprimir a pirataria, o roubo armado e as atividades ilícitas nas áreas marítimas de abrangência dos países da ECOWAS, ECCAS E GGG. Alemanha, Brasil, Canadá, França, EUA, Reino Unido e Portugal são exemplos de países que compõem este grupo. O fortalecimento da cooperação internacional e a promoção da economia azul também se incluem entre os objetivos desta cooperação internacional. Ao final o país destaca seu compromisso com a cooperação internacional, ao tempo em que registra a necessidade de se evitar a proliferação de iniciativas da comunidade internacional, e a imposição de soluções criadas em outras partes do mundo que não necessariamente são adequadas à realidade da região.

Por ocasião da 103ª sessão, ocorrida no início de 2021, cumpre destacar mais alguns documentos, a começar pelo *Note by the Secretariat MSC 103/9*, de 2 de março de 2021, *Measures to Enhance Maritime Security: Updates on recent developments related to maritime security*. Neste documento, dentre outros, são atualizadas as informações a respeito do *Global Integrated Shipping Information System* da IMO (GISIS), é informada a assinatura de uma parceria entre a IMO e o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) para a implementação do projeto *Port Security and Safety of Navigation in Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean* com a utilização de recursos da UE; assim como a participação da IMO em diversos webinars organizados pelo UNOCT (IMO, 2021c).

Ao final o documento demanda ao MSC que encoraje os governos contratantes da Convenção SOLAS a se adequarem cada vez mais ao GISIS; a desenvolverem estruturas efetivas de *security* marítima, incluindo via estratégias e comitês específicos; assim como a promoverem uma abordagem destinada às ameaças e riscos de *security* marítima que englobe governo e indústria.

Já o documento MSC 103/9/1 (IMO, 2021a), *Measures to Enhance Maritime Security: Comments on document MSC 102/9_Updates on recent developments related to maritime security*, um grupo de organizações, dentre elas a *The International Chamber of Shipping* (ICS), a *The Baltic and International Maritime Council* (BIMCO), a *International Association of Dry*

Cargo Shipowners (INTERCARGO) e a *International Tanker Owner's Association* (INTERTANKO) reconhecem a importância da *cyber security* para a proteção dos navios e instalações portuárias frente às ameaças terroristas e demais atividades ilícitas nos termos abordado no *IMO's global Enhancement of Maritime Security programme*, como descrito na sessão anterior do MSC (102ª sessão), por meio do documento MSC 102/9.

Ainda no âmbito desta 103ª sessão cumpre destacar o documento MSC 103/9/4, datado de 2 de março de 2021, submetido pela WCO e denominado *Measures to Enhance Maritime Security: Passenger facilitation and control_Comments on the use of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for cruise ships, and other maritime modes of transport, to facilitate legitimate passenger and crew travel and control those who pose a higher risk*. Em linhas gerais este recente documento atualiza as informações de documento anterior (MSC 102/9/1) a respeito da utilização do API e PNR no transporte marítimo de passageiros, bem como ressalta os trabalhos desenvolvidos desde então e a cooperação entre a IMO e WCO na matéria (IMO, 2021d).

Ao final do documento a WCO convida o MSC a observar as suas iniciativas, em particular as constantes do *Cruise Ship Report – Way Forward to Improve Cruise Ship Controls*, como forma de contribuição para o compêndio de melhores práticas e para o conhecimento do ISPS Code por parte das administrações aduaneiras. Sugere ainda a participação regular do MSC nos trabalhos dos órgãos da WCO, a começar pelos desenvolvidos pelo recém-criado *Passenger Controls and Facilitation Working Group* (PFCWG), assim como requer a participação do Secretariado da IMO nas reuniões deste grupo de trabalho da WCO de forma a reportar os desenvolvimentos alcançados aos seus Comitês relevantes por ocasião da 104ª sessão.

No decorrer da 104ª sessão, o Japão submeteu o documento n.º MSC 104/15/34, *Work Programme: Comment on documents MSC 104/15/17, MSC 104/15/25, MSC 104/15/26 and MSC 104/15/29*, em 12 de agosto de 2021, onde apresenta, segundo as regras da IMO, um programa de trabalhos com foco nos *Maritime Autonomous Surface Ships* (MASS). Tomando por base as discussões ocorridas no decorrer da 103ª sessão, o governo japonês demanda alta prioridade para o tema, com a definição de prazos para os trabalhos a serem realizados no âmbito da IMO, de forma a se garantir o contínuo incremento da *safety, security* e proteção do ambiente marítimo (IMO, 2021e).

Por fim, cumpre destacar a *Note by the Secretariat* n.º MSC 106/6, *Measures to Enhance Maritime Security: Update on recent developments related to maritime security*, datada de 12

de agosto de 2022. Em linhas gerais o documento provê informações a respeito do módulo de *security* marítima no âmbito do GISIS, do programa global de fortalecimento da *security* marítima da IMO, *Global Enhancement of Maritime Security Programme*, e dos trabalhos no âmbito do *UN Global Counter-Terrorism Coordination Compact* da ONU, pacto global contra o terrorismo (IMO, 2022d).

Neste contexto o documento descreve, dentre outros, o estágio em que se encontram as iniciativas acima, a atualização de documentos como o *IMO Guide to Maritime Security* e a edição do ISPS Code de 2012, o andamento dos trabalhos no âmbito do acordo assinado entre a IMO e o UNODC destinado à *security* marítima na África e no oceano Índico, e os avanços obtidos na utilização do API e PNR desenvolvidos em parceria com a WCO. Ao final, o secretariado do MSC convoca os governos contratantes do SOLAS a revisarem e atualizarem suas informações no GISIS, a continuarem a implementar as medidas de *security* da IMO em parceria com a indústria e, por fim, a doarem recursos para o fundo da organização destinado ao aprimoramento da *security* marítima.

2.4.2 Facilitation Committee (FAL)

O *Facilitation Committee* (FAL) foi estabelecido em 1972, inicialmente como um órgão subsidiário do Conselho da IMO. Posteriormente, em 2008, tornou-se um comitê institucionalizado, fruto de emenda específica na Convenção que deu origem à organização. O Comitê, desde a sua origem, tem por finalidade facilitar o comércio marítimo internacional, retirando deste formalidades desnecessárias, de modo a implementar a *Convention on Facilitation of International Maritime Traffic de 1965* (IMO, 1965).

Atendendo aos desejos da Assembleia da IMO, em especial a partir do início dos anos 2000, o trabalho deste Comitê tem sido voltado para garantir o equilíbrio entre a facilitação do comércio internacional marítimo e a *security* marítima. Tal equilíbrio é comumente representado pelo binômio *facilitation x security*, que norteia parcela importante do pensamento estratégico da WCO, organização internacional parceira da IMO em temas aduaneiros. Neste contexto o FAL vem emitindo diversos documentos, orientações e informações que estabelecem esta relação do binômio que envolve ambas as instituições.

De acordo com o tema da pesquisa, o primeiro documento a ser ressaltado neste sentido é a *Note by the Secretariat n.º 31/INF.7, Measures to Enhance Maritime Security: facilitation aspects_WCO ISCM Guidelines*, emitido por ocasião da 31ª sessão do Comitê em 9 junho de

2004. Neste documento o FAL divulga e anexa o *Customs Guidelines on Integrated Supply Chain Management (ISCM Guidelines)*, destinado ao gerenciamento das cadeias de suprimentos (IMO, 2004).

O *ISCM Guidelines* foi uma das respostas da WCO ao pedido de seus membros e de organizações internacionais, como o então G8 e a própria IMO, para que fossem adotadas medidas no sentido de proteger a cadeia de suprimentos internacional de atos terroristas e outras atividades criminosas; bem como para facilitar o comércio exterior. Trata-se de uma dentre diversas medidas estabelecidas ainda em 2002 pela WCO, meses após os atentados de 11 de setembro, por meio de Resolução do *Customs Co-Operation Council on Security and Facilitation of the International Trade Supply Chain*.

O guia emitido pela WCO trata de questões como o gerenciamento de risco aduaneiro, implementação do conceito de cadeias de suprimento autorizada (de acordo com o conceito operador econômico autorizado), e fornecimento de dados dos embarques de forma antecipada. Menciona ainda a necessidades dos governos adotarem uma abordagem holística dos seus esforços para garantir a *security* e a proteção da cadeia de suprimentos internacionais contra o terrorismo e outras atividades criminosas, ao mesmo tempo em que devem adotar medidas para a facilitação do comércio, sem acréscimo desnecessário de custos. O envio eletrônico antecipado das informações para uma autoridade única, preferencialmente as aduanas dos países, contribui neste processo, na medida em que cabe a estas os controles aduaneiros e a garantia do cumprimento das leis e regulamentos que são responsáveis por fazer cumprir.

O segundo documento a ser destacado é a *Note by the Secretariat n.º FAL32/INF.7, Measures to Enhance Maritime Security: facilitation aspects_WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework)*, emitido por ocasião da sua 32ª sessão, ocorrida em junho de 2005. O documento descreve os objetivos estratégicos e os principais componentes do *SAFE Framework* elaborado pela WCO, estabelece conexões com documentos emitidos sob a égide da IMO e ressalta que a sua implementação, além de levar a uma cadeia de suprimentos mais segura, ajuda os países a implementar suas obrigações internacionais resultantes de Resoluções do Conselho de Segurança da UN (IMO, 2005).

O documento da FAL destaca ainda a criação do sistema de operador econômico autorizado pela WCO (*Authorized Economic Operator – AEO*) e a estreita cooperação entre a WCO e a IMO, levando em consideração a Resolução n.º 9 da Conferência SOLAS 2002, que trata do fortalecimento da *security* marítima em cooperação com a WCO. O próprio *SAFE Framework*, conforme o documento, reflete esta mesma cooperação, ao mencionar o dever de

cooperação da WCO com outras autoridades competentes que lidam com avaliações de *security*. Outro aspecto ressaltado é a administração pela WCO, em nome da *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE), da *Customs Convention on Containers 1972*.

O terceiro documento a ser citado é a *Note by the Secretariat* n.º FAL 33/8/2, *Enhancement of security in co-operation with the World Customs Organization (WCO)*, emitido por ocasião da 33ª sessão do Comitê em março de 2006. Em linhas gerais a Nota trata da estratégia para o desenvolvimento de procedimentos de *security* para as cargas marítimas no contexto do *SAFE Framework*, ressaltando que a *security* das cargas marítimas, aqui entendidas como as cargas acondicionadas em unidades de carga fechadas (CTU)¹² transportadas em viagens internacionais, representa um desafio sob os aspectos técnicos e legal (IMO,2006b).

Neste sentido, o Comitê lista inicialmente no documento as principais disposições existentes a respeito no âmbito da IMO, WCO, bem como de outras organizações internacionais. Na sequência apresenta um conjunto de sugestões endereçadas ao MSC para desenvolver e incluir medidas na SOLAS, no ISPS Code e na *FAL Convention*, todas elas consistentes com o *SAFE Framework* emitido pela WCO. Documento similar foi submetido à 81ª sessão do MSC sob o n.º MSC 81/5/4 (IMO, 2006a).

Na mesma 33ª sessão por meio do documento n.º FAL 33/8/4, *Measures to Enhance Maritime Security: Facilitation Aspects Enhancement of security in co-operation with the World Customs Organization (WCO)*, de maio de 2006, duas importantes organizações que atuam no transporte marítimo, a *Baltic and International Maritime Council* (BIMCO) e a *International Chamber of Shipping* (ICS), relatam a sua participação ativa na elaboração do *SAFE Framework* e o seu apoio, em princípio, a este. Observam, no entanto, sua preocupação com a inclusão imediata de medidas de *security* adicionais no ISPS Code por ocasião da 81ª assembleia do MSC, diante do documento FAL 33/8/2 (IMO, 20xx), assim como sugerem aguardar a finalização da avaliação do *SAFE Framework*, para só então decidir por alterações na documentação sob a égide da IMO (IMO, 2006c).

Por ocasião da 34ª sessão do FAL foi apresentado via *Note by the Secretariat* n.º FAL 34/10, de janeiro de 2007, o *Report of the Joint MSC/FAL Working Group on security and facilitation of the movement of closed cargo transport units and of freight containers transported by ships*. Na Nota é conferida publicidade às deliberações do grupo de trabalho conjunto do FAL com o MSC (Joint MSC/FAL WG) que se reuniu por ocasião da 82ª sessão

¹² CTU: *Closed Cargo Transport Units*.

do MSC. Tal reunião contou com a presença de dezenas de países, inclusive o Brasil (IMO, 2007a).

Neste contexto o documento reconhece a importância das orientações da WCO denominadas *SAFE Framework of Standards* e *Authorized Economic Operator*, assim como delibera, dentre outros, no sentido de considerar o *SAFE Framework* como mandatório ou recomendatório, dado à natureza inicial voluntária deste; e de reconhecer haver suporte para que a WCO tenha primazia sobre a *security* da cadeia de suprimentos. Menciona ainda que no decorrer da elaboração da Resolução n.º 9 da Conferência SOLAS de 2002 foi conferida reduzida ênfase à iniciativa da WCO para a *security* da cadeia de suprimentos; e registra, por fim, que a Convenção SOLAS deveria ser emendada, quando julgado apropriado, para conferir efeitos às decisões relevantes da WCO, cabendo a utilização do *SAFE Framework*, inclusive, como fonte de revisão do *ISPS Code*.

O sexto documento a ser abordado trata de sugestão apresentada pelos EUA por meio do documento n.º FAL 34/10/1, datado de janeiro de 2007, referente à facilitação e à *security* do comércio internacional. O documento *Securing and Facilitating International Trade: Improving Security and Facilitation Provisions within IMO instruments taking in account the WCO Framework of Standards* foi apresentado por ocasião da mesma 34ª sessão do Comitê. Na proposta os EUA reconhecem e apoiam o trabalho que vem sendo realizado pela IMO para incrementar a *security* da cadeia de suprimentos, ao tempo em que ressaltam a relevância do *SAFE Framework* em relação aos documentos emitidos pela IMO (IMO, 2007b).

A proposta norte-americana apresenta algumas áreas focais para os trabalhos em andamento na IMO, que incluem aspectos por ela indicados do *SAFE Framework* da WCO e dos critérios de *Authorized Economic Operator*, que é parte deste último. Considerações e sugestões sobre o manuseio de contêineres nos portos, lacres para contêineres, cooperação técnica, janela única e troca de informações sobre as cargas em ambiente seguro, dentre outros, são objeto de sugestões de integração das orientações e procedimentos emitidos pela IMO com os da WCO. A proposta norte-americana também foi apresentada ao MSC, por meio do documento n.º MSC 82/4/3 (IMO, 2007x).

Ainda por ocasião da 34ª sessão os EUA submeteram o documento n.º FAL 34/10/4, datado de janeiro de 2007, *Securing and Facilitating International Trade: References for enhancing container security in the maritime domain*. Neste o governo norte-americano sugere a emissão de circular conjunta pelos Comitês FAL e MSC no sentido de incrementar o conhecimento, e sensibilizar os administradores portuários e operadores de navios a respeito do

SAFE Framework para a proteção e segurança do comércio exterior, bem como do programa *Authorized Economic Operator*, ambos da WCO. Meses depois, em outubro do mesmo ano, foi emitida a circular n.º MSC-FAL.1/Circ.1, *Securing and Facilitating International Trade* (IMO, 2007x), onde os referidos Comitês reconhecem a importância das iniciativas da WCO e recomendam aos estados membros da IMO, assim como aos governos contratantes da SOLAS e da *FAL Convention* a aumentar a conscientização do *SAFE Framework* entre as agências governamentais, administradores locais, e indústrias marítimas e portuárias (IMO, 2007c).

Outro documento de interesse da pesquisa, também apresentado pelos EUA, por meio do documento n.º FAL 34/10/5, de 19 de janeiro de 2007, é denominado *Securing and Facilitating International Trade: A comparison of WCO's Guidelines for Authorized Economic Operator with the ISPS Code and the Facilitation Convention*. Apresentado por ocasião da mesma 34ª sessão, o documento trata de sugestões de incorporação aos instrumentos da IMO de conceitos e procedimentos estabelecidos no documento *Guidelines for Authorized Economic Operator (the AEO Guidelines)* emitido pela WCO. O objetivo da proposta norte-americana é o de incrementar a *security* da cadeia de suprimentos internacionais (IMO, 2007d).

O Canadá atuou na mesma linha dos EUA ao apresentar o documento n.º FAL 34/10/6, em 2 de fevereiro de 2007, intitulado *Securing and Facilitating International Trade: Comments on Improving Integrated Supply Chain Security within IMO instruments taking into account the WCO SAFE Framework of Standards*. Neste o governo canadense apoia os trabalhos realizados pelo grupo de trabalho conjunto da FAL e do MSC, com vistas a *security* e a facilitação do transporte de contêineres via marítima, bem como faz referências ao *SAFE Framework* da WCO. Neste contexto destaca a importância de explorar mais duas iniciativas da WCO, *Single Window* e AEO, vis-à-vis o previsto no *ISPS Code*. Neste contexto, defende a necessidade de uma abordagem multilateral das medidas de *security* de forma a permitir que as administrações aduaneiras e do AEO definam responsabilidades apropriadas no embarque e desembarque de contêineres (IMO, 2007e).

Em 2010 foi emitida outra manifestação no âmbito do FAL a ser destacada, desta vez pela própria WCO por meio do documento n.º FAL 36/8/2, datado de 2 de julho de 2010. Denominado *Securing and Facilitating International Trade: The current status of implementation of the WCO SAFE Framework of Standards*, o documento submetido pela WCO ressalta que após os atentados de 11 de setembro o mundo passou a ter outro olhar sobre as vulnerabilidades de *security* das infraestruturas críticas e da cadeia de suprimentos internacional, ocasião em que foi demandada a ajuda de organizações internacionais como ela.

Neste sentido, a organização registra que sua principal reposta foi o desenvolvimento do *SAFE Framework*, desenvolvido em parceria com a comunidade de comércio internacional. No documento a organização ressalta o estágio de evolução desta iniciativa, bem como ressalta a estratégia lançada em 2008, denominada *Customs in the 21st Century*. Ambas as iniciativas constam em maiores detalhes no capítulo destinado à WCO (IMO, 2010b).

Presentes os documentos e iniciativas acima, onde foram relatados diversos exemplos da relação existente entre a atuação da IMO e da WCO nos temas afetos a *security* marítima e sua relação com a *security* aduaneira, cumpre dar um salto temporal com vistas a relatar o que de mais recente vem sendo elaborado e divulgado no âmbito da FAL a respeito do tema da pesquisa. Neste sentido são apresentados documentos das 44^a, 45^a e 46^a sessões do Comitê, correspondentes aos anos de 2020, 2021 e 2022.

Por ocasião dos preparativos para a 44^a sessão¹³ do FAL a WCO apresentou a nota n.º FAL 44/20, datada de 16 de janeiro de 2020, *Facilitación y control de pasajeros: Utilización de la información anticipada sobre pasajeros (API) y el Registro de nombres de pasajeros (PNR) de los buques de crucero y otros medios de transporte marítimo para la facilitación de los pasajeros legítimos y el control de los de alto riesgo* (IMO, 2020a).

O documento, encaminhado em janeiro de 2020, mas avaliado apenas na sessão anual seguinte em função da pandemia do Covid-2019, ressalta o crescimento dos cruzeiros marítimos internacionais de passageiros e alerta para os problemas associados a estes diante das atribuições das autoridades aduaneiras e de outros órgãos fronteiriços, nestes incluindo-se questões afetas à infraestrutura e correspondentes riscos para a segurança. Neste sentido menciona a presença de desafios a serem enfrentados pelas autoridades aduaneiras no controle dos navios de cruzeiro, os esforços realizados neste sentido, e a necessidade de harmonizar a gestão de riscos. Ademais, reafirma a necessidade de colaboração das partes interessadas, dentre elas a IMO e a *Cruise Line International Association (CLIA)*, para a elaboração e implementação de melhores práticas em prol de melhores controles dos fluxos de passageiros, tripulantes e bagagens.

Anexo à Nota apresentada pela WCO consta resultado do estudo realizado pelo grupo de trabalho da organização *Brussels-Based Attaché Working Group on Cruise Ships (BBAWG)*, datado de setembro de 2019 e denominado *Way Forward to Improve Cruise Ship Controls - A Customs Perspective*; e em cuja elaboração houve a colaboração da IMO e de organizações como a *CLIA*, *ICAO* e *International Air Transport Association (IATA)*.

¹³ Em função da pandemia da Covid-2019 a análise deste documento foi postergada para a 45^a sessão do FAL.

Em linhas gerais o estudo recomenda a importância da colaboração de organizações internacionais, como IMO, WCO e CLIA, para identificar e compartilhar um guia de melhores práticas no tratamento de passageiro e tripulantes de cruzeiros, bem como das suas bagagens; e a identificação de um padrão internacional de compartilhamento de dados de passageiros e tripulações de cruzeiros marítimos, o *Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for Maritime Cruise*, similar ao já existente no modal aéreo elaborado em parceria pela WCO, ICAO e IATA .

Data dos preparativos da mesma 44ª sessão o documento n.º FAL 44/20/1, *Using maritime transport as a channel for illicit trade*, submetido pela *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* e datado de 17 janeiro de 2020. Neste a UNCTAD informa ao FAL a respeito das suas atividades para reduzir o comércio ilícito via marítima que, segundo ela, provoca impactos negativos substanciais na sociedade e na economia, bem como dificulta o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, conhecidos como Agenda 2030 (IMO, 2020b).

Segundo relata a organização da ONU, com base em reporte anual apresentado pela WCO, o comércio marítimo containerizado estaria ameaçado, mas do que nunca, por organizações criminosas internacionais que operam junto às cadeias de suprimentos internacionais. Neste contexto a UNCTAD roga pela necessidade da indústria marítima intensificar as medidas para a proteção da cadeia marítima; registra a sua parceria neste sentido com a IMO; e ressalta a cooperação interagências como ação potencial para mitigar e reduzir o comércio ilícito no transporte marítimo.

No ano seguinte, no decorrer da 45ª sessão da FAL, novo documento sobre a utilização do API e do PNR no ambiente marítimo é apresentado, desta vez pela WCO, Japão e Nova Zelândia. O documento n.º FAL 45/19, *Work Programme: Proposal to add a new output in the work programme on Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR)*, datado de 1 de março de 2021, faz referência ao documento n.º FAL 44/20 (IMO, 2020x) e apresenta proposta de desenvolvimento de um novo modelo, em cooperação com a WCO, para facilitar o transporte legítimo de passageiros e controlar aqueles de alto risco. Neste novo modelo é proposta a padronização dos dados do API e PNR para passageiros de cruzeiros marítimas e *ferries*. Os proponentes reconhecem ainda a importância da WCO como coordenador do Comitê WCO-ICAO-IATA que trata do API e PNR mundialmente (IMO, 2021b).

Em 2022, por ocasião dos preparativos para a 46ª sessão do Comitê, foi submetido por alguns países e organizações, dentre eles o Brasil e a Alemanha, em 4 de fevereiro de 2022, o documento n.º FAL 46/15, *Development of Guidelines for the Prevention and Suppression of the Smuggling of Wildlife on Ships Engaged in International Maritime Traffic: Draft guidelines for the prevention and suppression of the smuggling of wildlife on ships engaged in international maritime traffic*. O documento trata do contrabando de animais selvagens pela via marítima e faz referência à *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, conhecida como CITES (IMO, 2022b).

Em linhas gerais os países requisitam ao FAL adotar as diretrizes elaboradas pelos proponentes para a prevenção e supressão do contrabando de animais selvagens em navios utilizados normalmente no tráfego marítimo internacional. Na proposta de Resolução FAL encaminhada é destacada, em seu preâmbulo, a intenção de complementar outros instrumentos internacionais engajados no combate ao contrabando, dentre eles o *SAFE Framework*, emitido pela WCO, cujo “espírito” se repercute na proposta de resolução.

Segundo as diretrizes propostas, as agências governamentais devem ser empoderadas, na zona contígua, no exercício dos controles necessários para prevenir violações às leis aduaneiras e fiscais. Neste sentido incentiva que leis nacionais empoderem as agências governamentais para abordar navios que saiam do país com destino ao exterior, seja no mar territorial, seja na zona contígua. O estabelecimento pelos países de procedimento seguro e padronizado de liberação de cargas é encorajado, assim como de unidades conjuntas compostas por oficiais aduaneiros e demais agências relacionadas na coleta e análise de dados de inteligência. Por fim, cumpre destacar o incentivo aos operadores do transporte marítimo em implementar programas de *security* da cadeia de suprimentos, como o *AEO Programme da WCO* (AEO) e o C-TPAT norte-americano.

Na mesma 46ª sessão do FAL cumpre notar, por fim, o documento n.º FAL 46/16, de 4 março de 2022, submetido pela WCO, Japão e Nova Zelândia e denominado *Introduction of the API/PNR Concept in Maritime Transport: Progress report on the development of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for cruise ships and other maritime modes to facilitate legitimate passenger and crew travel and to control those who pose a higher risk*. O documento apresenta uma atualização das informações encaminhadas pelos documentos n.ºs FAL 44/20 (IMO, 2020x) e FAL 45/19 (IMO, 2021x), discorre sobre a cooperação existente entre a IMO e a WCO¹⁴, assim como menciona que por ocasião da 45ª

¹⁴ Submissão similar foi realizada ao MSC por ocasião da sua 105ª sessão.

sessão do Comitê FAL foi estabelecido como alvo a implementação do novo modelo em 2023. Submissão similar foi realizada ao MSC por ocasião da sua 105ª sessão (IMO, 2022c).

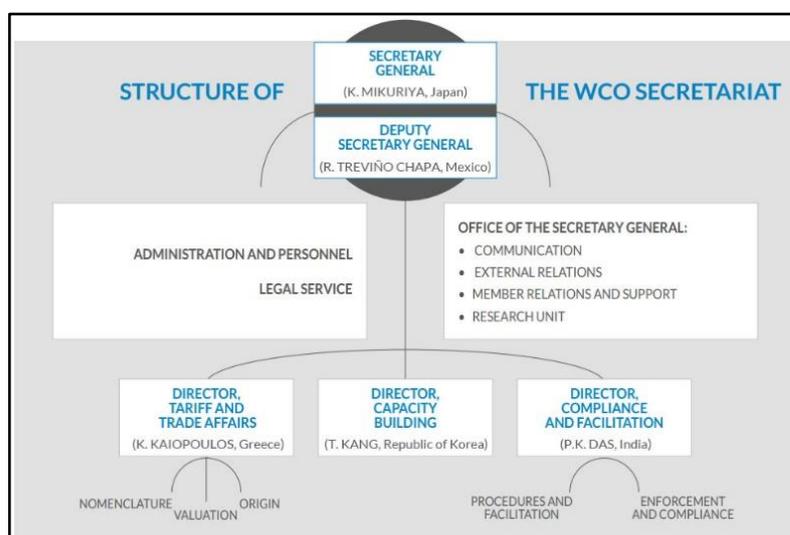
No mais, o documento ressalta o crescimento da indústria de cruzeiros e reconhece que houve um aumento nos desafios a serem enfrentados pelas administrações aduaneiras e demais agências de fronteiras. Neste contexto menciona que a WCO priorizou em suas atividades a introdução do conceito API/PNR no transporte marítimo, tendo sido criado o *Passenger Facilitation and Control Working Group* (PFCWG) para alcançar o modelo mais eficiente de embarque e desembarque de passageiros marítimos, desde que mantendo níveis elevados de *security*. Relata ainda o trabalho intenso no âmbito do PFCWG e seus subgrupos, ao longo de 2021, para desenvolver o denominado *Maritime API and PNR datasets*. A participação da IMO e da CLIA também são destacadas, ao mesmo tempo em que são convidados o secretariado da IMO e seus estados membros a participarem regularmente das reuniões do PFCWG. Por fim é registrada a possibilidade da WCO requerer alguma emenda à *FAL Convention* no sentido de incluir requisitos do controle marítimo via API e PNR.

2.5 World Customs Organization (WCO) e security aduaneira no mar

A *World Customs Organization* (WCO), ou Organização Mundial das Aduanas (OMA) em português, é uma organização intergovernamental independente. Criada por força da Convenção datada de 1950 e que entrou em força em 1952, dando origem ao *Customs Co-operation Council* (CCC), ela é um dos resultados das iniciativas do período pós-segunda guerra mundial para se criar uma união aduaneira europeia. O CCA, como também é conhecida a Organização, iniciou suas atividades por ocasião da sua sessão inaugural em 1953 (WCO, 2023a). Com sede em Bruxelas, Bélgica, a WCO possui atualmente representantes de 185 Administrações Aduaneiras, que englobam aproximadamente 98% do comércio internacional (WCO, 2023b).

Em linhas gerais a sua estrutura é composta por um Conselho, o *The Council*, composto por representantes dos países membros; por uma Secretaria Geral, *Secretary General*; três diretorias, e por diversos comitês e grupos de trabalhos temáticos. O Conselho é o fórum máximo de decisão e se reúne uma vez por ano, sendo diretamente assessorado por uma comissão de política, a *Policy Commission*, a qual, também é assessorada pelo *Private Sector Consultative Group* (PSCG), grupo formado por representantes do setor privado (WCO, 2023c). A Secretaria Geral é dotada de um corpo funcional com aproximadamente 150 membros de diversas partes do mundo e possui as seguintes diretorias em sua estrutura: *Tariff and Trade Affairs Directorate*, *Capacity Building Directorate*, e *Compliance and Facilitation Directorate*. A figura a seguir apresenta um organograma simplificado desta secretaria:

Figura 3: Estrutura do Secretariado da WCO



Fonte: WCO structure (WCO,2023c)

A primeira diretoria, de tarifas e comércio, é responsável pela nomenclatura e classificação das mercadorias, valoração aduaneira e temas afetos às regras de origem. Tais atribuições são exercidas por três subdiretorias subordinadas: *Nomenclature Sub-Directorate*, *Valuation Sub-Directorate* e *Origin Sub-Directorate*. Cabe à segunda diretoria, *Capacity Building Directorate*, o desenvolvimento global dos serviços aduaneiros mediante a implementação de princípios, convenções, guias e ferramentas da WCO. Neste sentido, desenvolve e implementa uma série de ações voltadas à capacitação das diversas administrações aduaneiras.

A terceira diretoria, *Compliance and Facilitation Directorate*, é composta por duas subdiretorias: *Procedures and Facilitation Sub-Directorate* e *Compliance and Enforcement Sub-Directorate*. A primeira subdiretoria é responsável por desenvolver e compartilhar métodos para tornar os controles e procedimentos aduaneiros mais eficientes. Neste contexto se inclui a promoção da implementação da *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended)*, conhecida como *Revised Kyoto Convention (RKC) as amended*. A RKC é destinada à simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneiros, tendo entrado em vigor em 2006 (WCO, 1999). Cabe também a esta subdiretoria contribuir para a implementação do *WCO SAFE Framework*, que visa o incremento da *security* e da facilitação do comércio exterior (WCO, 2021b). Já a segunda subdiretoria é responsável por desenvolver e compartilhar métodos para deter o contrabando e o terrorismo, e coordenar as ações de *law enforcement*¹⁵; bem como desenvolver e implementar ações que objetivem combater a evasão de tributos aduaneiros.

2.5.1 As Aduanas no século XXI e o WCO SAFE Framework 2021

Numa abordagem histórica, o crescimento do comércio exterior no século XXI e os atentados de 11 de setembro, com suas novas demandas e novos riscos, trouxeram desafios adicionais para as administrações aduaneiras. Em junho de 2002, em resposta a este cenário, a WCO emitiu a *Resolution of the Customs Co-operation Council on Security and Facilitation of the International Trade Supply Chain*, destinada à *security* e à facilitação das cadeias de suprimentos internacionais (WCO, 2002).

¹⁵ As ações de *law enforcement* coordenadas pela WCO visam combater grupos que praticam, dentre outros, o contrabando de bens ilegais, como drogas, WMD, produtos contrafeitos e espécies em extinção.

Nesta Resolução a WCO ressalta inicialmente o crescimento das preocupações globais com o terrorismo internacional e o crime organizado (incluindo a lavagem de dinheiro a estes associada), a importância e a vulnerabilidade do comércio mundial, e a necessidade de assegurar e proteger as cadeias de suprimento internacional. Neste contexto são destacados o papel crítico e a *expertise* que as administrações aduaneiras possuem na proteção da sociedade, no controle das fronteiras, no combate às fraudes comerciais e na facilitação do comércio regional e internacional.

Diante deste quadro, o *The Council*, fórum máximo da organização, adota e recomenda diversas ações nesta Resolução, dentre elas: a) o incremento de medidas tecnológicas e de cooperação nos controles aduaneiros, b) o desenvolvimento de diretrizes para conformar arranjos cooperativos com a iniciativa privada, de forma a incrementar a *security* das cadeias de suprimento e a facilitação dos fluxos do comércio internacional, e c) o trabalho conjunto com outras autoridades competentes na área, como a UE, autoridades portuárias, outras agências de fronteira e autoridades de transporte.

Ainda em dezembro de 2002, no âmbito da conferência da Convenção SOLAS 74, cumpre observar a aprovação da Resolução n.º 9, *Enhancement of Security in Co-Operation with the World Customs Organization (Closed Cargo Transport Units)*, a mesma conferência que aprovou e incluiu o ISPS Code como o capítulo XI-2 da SOLAS (IMO, 2002e). Nesta Resolução, apenas lembrando, a comunidade internacional marítima registra a necessidade de serem estabelecidas regras adicionais, além das já estabelecidas pelo ISPS Code, para fortalecer a *security* dos navios e das instalações portuárias.

Neste contexto a comunidade marítima destaca a necessidade de ser abordada a questão da *security* dos contêineres; ressalta o papel das agências de fronteira no tema, em especial das administrações aduaneiras; assim como reconhece a competência e o trabalho realizados pela WCO na área de transporte marítimo. Prosseguindo, e após fazer referência ao memorando de entendimento assinado, em 2002, para fortalecer a cooperação entre a IMO e a WCO, tal Resolução convida a WCO a considerar urgentemente a adoção de medidas para fortalecer a *security* na movimentação internacional de contêineres fechados, bem como registra a possibilidade de a Convenção SOLAS ser emendada para conferir efeitos às decisões da WCO que fossem endossadas pelas partes contratantes.

Em junho de 2004, por ocasião da reunião anual do seu fórum máximo, que é o Conselho, a WCO emitiu a *Resolution of the Customs Co-Operation Council on Global Security*

and Facilitation Measures Concerning the International Trade Supply Chain. Nesta a Organização ressalta, dentre outros, que o comércio internacional e o desenvolvimento de novas iniciativas como o *e-commerce* estariam moldando o ambiente internacional onde as administrações aduaneiras atuam; que a previsibilidade e a maior harmonização da cadeia de suprimentos internacional contribuiriam para o desenvolvimento global; e que todos os modais de transporte poderiam ser utilizados para perpetrar atos de terrorismo e do crime organizado (WCO, 2004).

Na ocasião, o documento registrou que a WCO e seus membros já haviam começado a responder a estes novos desafios por meio, por exemplo, de orientações como o *Integrated Supply Chain Management Guidelines* (ISCM Guidelines); da assinatura da *International Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters* (Johannesburg Convention) (WCO, 2003); e do desenvolvimento das capacidades do modelo de dados da organização, conhecido como *WCO Data Model*, com a inclusão de dados voltados à identificação de remessas de alto risco.

O Conselho deliberou ainda sobre o desenvolvimento do conceito de gerenciamento de risco das cadeias de suprimentos e temas aduaneiros afins, sobre o desenvolvimento e a definição de padrões de *security* para uma cadeia integrada de suprimentos, e sobre o envolvimento do setor privado e de outras organizações intergovernamentais relevantes nas ações a serem adotadas. Além disto foi decidida a elaboração, no prazo de doze meses contados da emissão da Resolução, de uma estrutura aduaneira padrão denominada *WCO Framework for the Security and Facilitation of Global Trade*, ou seja, o SAFE Framework por deveras já mencionado anteriormente.

A primeira versão do *SAFE Framework* foi aprovada por ocasião da sessão anual do Conselho da WCO, em junho de 2005, pela *Resolution of the Customs Co-Operation Council on the Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, dentro do prazo previsto (WCO, 2005). Tal documento inaugurou internacionalmente os modernos padrões de gerenciamento e fiscalização de mercadorias que atravessam as fronteiras, reconhecendo a importância de uma estreita parceria entre as aduanas e as empresas. Trata-se de um instrumento que busca balancear a facilitação e o controle do comércio exterior, ao tempo em que contribui para a *security* das cadeias globais de suprimentos. O *SAFE Framework* vem sendo atualizado de forma periódica, tendo sido aprovadas novas versões em 2007, 2010, 2012, 2015, 2018 e 2021.

Antes de discorrer a respeito da versão atual deste documento, de 2021, cumpre discorrer sobre outro importante documento emitido pela WCO. Ao completar 50 anos de existência no início dos anos 2000, e sobre os fortes impactos dos atentados de 11 de setembro, os líderes das administrações aduaneiras membras da Organização passaram a refletir a respeito dos desafios do século XXI para definir uma nova estratégia para as Aduanas. O resultado desse amplo e longo debate deu origem ao documento político e estratégico intitulado “*Customs in the 21st Century - Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security*” (WCO, 2008a), que foi adotado pela *Resolution of the Customs Co-Operation Council on the role of Customs in the 21st Century* emitida pelo *The Council* em sua sessão anual de junho de 2008 (WCO, 2008b).

Da introdução deste documento político e estratégico é importante destacar o extrato a seguir, onde a WCO deixa clara, por um lado, a necessidade de *security* e controles eficazes para as cadeias de suprimentos internacionais e, por outro, a presença de exigências crescentes para uma maior facilitação do comércio legítimo (WCO, 2008a, p. 2):

In the first 8 years of the 21st Century, Customs has been faced with considerable and at times contradictory demands arising from the globalization of trade. On the one hand, there is a need for effective security and control of international supply chains while on the other hand, there are increasing demands for greater facilitation of legitimate trade.

Nessa estratégia voltada ao século XXI os líderes aduaneiros mundiais reconheceram os muitos desafios a serem enfrentados pelas Aduanas, dentre eles, a crescente globalização do comércio internacional, a necessidade de contribuir para o desenvolvimento e redução da pobreza, o terrorismo internacional, a proteção do meio-ambiente, a complexidade das normas governamentais e o aumento das ameaças transnacionais. Neste cenário restou claro o binômio “*security x facilitation*” para as autoridades aduaneiras mundiais, onde é necessário prover a *security* e a *safety* das cadeias de suprimento internacional, mas também facilitar o comércio internacional legítimo. Ou seja, ao contrário do que se tende a imaginar, as duas partes do binômio caminham na mesma direção, e não em direções opostas. Quanto maior a “*security*” no comércio internacional, maiores são as possibilidades de prover maior “*facilitation*” nos fluxos comerciais àqueles que o praticam de forma justa e legal (Ramos, 2019).

O complexo panorama mundial desenhado pela WCO para elaborar a estratégia para o século XXI incluiu, dentre outros, os seguintes fatores: a) aumento das trocas comerciais entre os países; b) criação de novos modelos de negócios demandantes de mais agilidade e inovações

nos procedimentos alfandegários; c) incremento das ameaças na área de segurança (*security threats*) e do crime organizado (fraudes fiscais, contrabando de drogas, produtos proibidos, perigosos, contrafeitos ou prejudiciais à saúde); d) necessidade de uma nova abordagem para atuação nas fronteiras, levando em consideração o binômio “*security x facilitation*”; e) demandas da sociedade para combater o contrabando de armas, drogas, remédios falsificados etc.; f) novos padrões de comércio entre parceiros; e g) incremento nas fraudes afetas aos tributos aduaneiros pelas mais diversas formas.

Segundo a estratégia para o século XXI cabe às Aduanas um papel cada vez mais dinâmico de controlar os movimentos de mercadorias, pessoas e veículos, de forma a assegurar os interesses nacionais dos Estados e salvaguardar as receitas aduaneiras. Conforme o documento a missão das Aduanas aceita mundialmente encontra-se a seguir transcrita, onde fica patente a questão da *safety* e da *security*, assim como da facilitação do comércio (WCO, 2008a, p.5):

The common globally accepted mission of Customs is to develop and implement an integrated set of policies and procedures that ensure increased safety and security, as well as effective trade facilitation and revenue collection. This is achieved through efficient and effective use of tools and information in dealing with the international movement of goods, conveyances and people connected with the goods.

Do mesmo documento cumpre também transcrever alguns dos seus objetivos que servem de base para a missão das Aduanas, como a promoção do comércio internacional com previsibilidade e *security*, o fortalecimento da cooperação entre as Aduanas, e destas com a iniciativa privada e outras agências governamentais. Para tal, é necessário dotá-las com as capacidades necessárias (WCO, 2008a, p.5):

The objectives that underpin the mission are:

(a) Promoting certainty, predictability and security of the international movement of goods and people accompanying goods by establishing clear and precise standards;

...

(d) Strengthening cooperation between Customs administrations as well as between Customs and business and Customs and other government agencies by creating meaningful and beneficial partnerships; and

(e) Providing Customs administrations with the capacity to promote regulatory compliance in a manner that facilitates legitimate trade.

A estratégia propõe o fortalecimento contínuo das Aduanas para enfrentar os desafios impostos pelo crescente comércio internacional, assim como o incremento do intercâmbio de informações antecipadas domésticas e internacionais para o gerenciamento de risco aduaneiro. Tais ações são consideradas importantes, em especial, para combater o crime organizado. Neste contexto o documento defende também a necessidade de adotar medidas adicionais para garantir a segurança dos oficiais aduaneiros.

Considerando se tratar de uma organização intergovernamental em nível mundial, a estratégia da WCO para o século XXI inclui ações para fortalecer parcerias de alto nível e técnicas com outras organizações internacionais, como a *World Trade Organization* (WTO), a IMO, o *World Bank* (WB), o *International Monetary Fund* (IMF) e outras agências especializadas da ONU.

Dando prosseguimento à abordagem histórica, uma nova onda de ataques terroristas em países como Tunísia, Turquia, Egito, Líbano e França motivaram declaração do G20, a *G20 statement on the fight against terrorism*, em novembro de 2015 (G20, 2015), e a aprovação de Resolução n.º 2249 do Conselho de Segurança da ONU, no mesmo mês (UN, 2015), ambas condenando fortemente os ataques do *Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL) e demandando medidas para prevenir e reprimir atos terroristas.

Por parte da WCO, a sua Comissão de Política emitiu, em dezembro de 2015, a *Punta Cana Resolution - Resolution of the Policy Commission of The World Customs Organization on the Role of Customs in the Security Context*, ou simplesmente Resolução de Punta Cana (WCO, 2015). Nesta é destacada inicialmente a importância das autoridades aduaneiras no combate ao terrorismo, por serem a primeira linha de defesa nas fronteiras internacionais ao controlarem a entrada de bens, pessoas, veículos e dinheiro (WCO, 2015, p.1):

RECOGNIZING that:

Customs authorities around the world are the first line of defence against many criminal and violent extremist and terrorist organizations that exploit international boundaries, thereby highlighting the important role of Customs in border security through management of the movement of goods, money, people and means of transport across borders;

A resolução registra ainda a importância das Aduanas para a prosperidade e o desenvolvimento econômicos, saúde pública, *safety* e para a segurança nacional, ao combaterem a entrada ilegal de explosivos, WMD, armas e a lavagem de dinheiro ligada ao terrorismo. Nesta direção, o documento destaca a importância do programa de *security* da Organização, o *WCO Security Programme*, a respeito do qual se discorrerá adiante. Neste sentido, cumpre reproduzir os seguintes trechos do documento (WCO, 2015, p.1e 2):

Customs authorities, through the deployment of effective and efficient control measures, contribute to national economic prosperity (through fair and accurate revenue collection), economic development (through trade facilitation), public health and safety (through suppression of illicit trade), and national security (through prevention and detection of smuggling of restricted, prohibited and strategic goods);

...

the WCO Security Programme concentrates on strengthening the capacity of Customs administrations to address security threats nationally and internationally

through the use of its international standards and technical assistance programmes in areas such as passenger controls through the use of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR); controls on goods such as materials for explosives, weapons of mass destruction and small arms and light weapons; and controls on financial flows linked to crime and terrorism financing;

...

Diante desta contextualização, a Resolução de Punta Cana apresenta as suas deliberações ao final. Dentre elas a que reforça a necessidade de cooperação entre as autoridades aduaneiras mundiais e outras agências de *law enforcement*, mediante a troca de informações e investigações, rogando para que a *security* seja incluída nos mandatos de todas as Aduanas dos países membros da organização, conforme extrato a seguir (WCO, 2015, p.2):

RESOLVES that the WCO:

Endorses close cooperation at national, regional and international level between Customs authorities and between Customs and other law enforcement authorities in relation to information exchange and investigations, with a view to enhancing border security, and identifying, disrupting and dismantling criminal and destabilizing organizations and individuals;

Invites Customs authorities to include security as part of their mandate and functions, where appropriate, by including security in their strategic plans and disseminating the goal to the front lines;

Além disto, dentre outras deliberações, o documento incentiva que as autoridades aduaneiras busquem os poderes necessários para contribuir na luta contra o terrorismo e o seu financiamento, bem como encoraja os governos dos países membros a fornecerem os apoios necessários para a implementação do programa de *security* da organização (WCO, 2015, p.3):

Encourages Customs authorities to seek powers where they do not have sufficient powers to make their contribution in the fight against terrorism including preventing the financing of terrorism through other illegal activities;

Encourages governments to provide financial, human and service support to ensure that Customs authorities can make their contribution nationally, and also internationally for the WCO Security Programme activities.

Finalizando esta breve abordagem histórica ao longo do século XXI, faz-se necessário retornar ao *WCO SAFE Framework* na versão disponível mais atualizada ao tempo que se finaliza a tese, que é de 2021, sendo esta a sua sexta atualização desde a sua primeira edição de 2005 (WCO, 2021b). O documento, que reflete o histórico recente do século XXI, contém orientações para as Aduanas combaterem o terrorismo e o contrabando, assegurarem o recolhimento dos tributos aduaneiros e promoverem a facilitação do comércio mundial.

Da sua introdução é importante observar o seguinte trecho, onde mais uma vez é destacada a vulnerabilidade do comércio internacional ao terrorismo e a posição única e

privilegiada das Aduanas para incrementar a *security* das cadeias de suprimento globais, e para contribuir para o desenvolvimento e prosperidade socioeconômica (WCO, 2021b, p.1):

I- Introduction

Legitimate international trade is an essential driver for economic prosperity. The global trading system is vulnerable to terrorist exploitation that would severely damage the entire global economy and social well-being of nations. As government organizations that control and administer the international movement of goods, Customs administrations are in a unique position to provide increased security to the global supply chain and to contribute to socio-economic development through revenue collection and trade facilitation.

Um segundo trecho inicial também é digno de nota. Neste, o documento ressalta que as Aduanas possuem poderes importantes que nenhuma outra agência possui nos governos, como o de vistoriar cargas e bens na entrada e saída dos países, e negar, se for o caso, esta entrada ou saída. Sendo assim, considerados a sua expertise e autoridade, as Aduanas podem desenvolver um papel central na *security* e facilitação do comércio internacional, devendo ser encorajadas a desenvolverem acordos de cooperação com outras agências (WCO, 2021b, p.1):

I- Introduction

...

Customs administrations have important powers that exist nowhere else in government - the authority to inspect cargo and goods shipped into, through and out of a country. Customs also have the authority to refuse entry or exit and the authority to expedite entry (...) Given the unique authorities and expertise, Customs can and should play a central role in the security and facilitation of global trade. However, a holistic approach is required to optimize the securing of the international trade supply chain while ensuring continued improvements in trade facilitation. Customs should, therefore, be encouraged to develop co-operative arrangements with other government agencies.

A versão atualizada do *WCO SAFE Framework* observa a RKC emendada, que trata da simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneiros, e adota três pilares estratégicos: a) os arranjos entre as Aduanas, *Customs-to-Customs network arrangements*; b) a parceria entre as Aduanas e a iniciativa privada, *Customs-to-Business partnerships*; e c) a cooperação das Aduanas com outras agências governamentais, *Customs-to-other Government Agencies co-operation*. Também está previsto um conjunto de iniciativas voltadas ao fortalecimento do comércio internacional, ao incremento da *security* contra o terrorismo e outras formas de crimes internacionais, e à parceria das Aduanas com a iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento econômico e social das nações.

O primeiro pilar estratégico, *Customs-to-Customs network arrangements*, destaca a necessidade das Aduanas trabalharem de forma cooperativa entre elas, com base em padrões comuns aceitos pelas partes para maximizar a *security* e a facilitação do comércio internacional.

Neste sentido são destacados padrões estabelecidos, como aqueles constantes do *ISCM Guidelines*; a autoridade aduaneira para a inspeção de contêineres, inclusive no exterior (como no caso do CSI); o uso de tecnologia moderna para inspeções; e a utilização de sistemas de gerenciamento de risco e de sofisticados métodos para identificar cargas e meios de transporte de alto risco, inclusive via informações eletrônicas antecipadas e inteligência estratégica.

O segundo pilar, *Customs-to-Business partnerships*, advoga que a administração aduaneira deve estabelecer parcerias com o setor privado com vistas a garantir a *safety* e a *security* da cadeia de suprimentos do comércio internacional. Destaca-se neste pilar as ações previstas no âmbito do *WCO AEO Programme*, que foi incorporado ao *SAFE Framework* desta sua edição de 2007, e se destina aos diversos operadores do comércio internacional, dentre eles fabricantes, exportadores, transportadores, intermediários, portos, aeroportos, operadores integrados, distribuidores e importadores. O objetivo é tornar toda a cadeia de suprimentos internacional mais segura, nas dimensões *safety* e *security*, bem como mais previsível e transparente, em especial diante das ameaças do terrorismo.

Para que um operador econômico seja considerado “autorizado” no âmbito do *WCO AEO Programme* (WCO, 2021c), e obtenha benefícios nas suas operações no comércio exterior, é necessário que se engaje na implementação das melhores práticas e padrões pré-estabelecidos de *security* e conformidade. O processo de validação e acreditação destes é de responsabilidade das administrações aduaneiras, a quem cabe conceder benefícios tangíveis para compensar os investimentos em *security*. Dentre os benefícios passíveis de serem concedidos se incluem a redução dos documentos examinados e das inspeções físicas, assim como a liberação expedita das suas mercadorias por parte das alfândegas. Os padrões e as fases de implementação do programa podem ser customizados em função das peculiaridades de cada país. Segundo dados da WCO de novembro de 2023, existem atualmente 82 programas do gênero em operação no mundo, e 7 em desenvolvimento. Quanto aos acordos de reconhecimento mútuo dentro do programa, foram concluídos 107 bilaterais e 5 plurilaterais (WCO, 2023d).

Quanto ao terceiro pilar, *Customs to Other Government and Inter-Government Agencies*, é importante consignar que desde a primeira versão do *SAFE Framework* vem crescendo a importância da cooperação das aduanas com outros governos e agências do seu próprio governo. Neste sentido o documento registra que a WCO vem introduzindo ao longo dos anos diversos instrumentos nesta direção, como o *Coordinated Border Management Compendium* (CBM), cuja primeira edição é de 2006 e a mais atualizada de 2021 (WCO, 2021d), e o *Single Window Compendium*, cuja versão mais atualizada é de 2017 conforme o

site oficial da organização (WCO, 2023e). O principal objetivo desta cooperação é assegurar que o governo tenha condições de responder aos desafios de *security* na cadeia de suprimentos internacionais de forma eficiente e eficaz.

O documento defende ainda que as administrações aduaneiras devem promover a cooperação com outras agências governamentais envolvidas no comércio internacional e na *security* destas operações, como é o caso das autoridades de aviação, de transporte terrestre, operadores postais, de controle de passageiros, de transporte, e de *security* marítima e de instalações portuárias. No nível internacional, além do incentivo à cooperação entre as aduanas de países e blocos regionais, é incentivado o desenvolvimento pela própria organização de arranjos cooperativos e protocolos com organismos governamentais internacionais como IMO, ICAO e *Universal Postal Union* (UPU).

O *SAFE Framework* estimula ainda o desenvolvimento de mecanismos de reconhecimento mútuo entre as administrações aduaneiras, como nos casos de reconhecimento de operadores autorizados, provendo maior agilidade ao comércio exterior e a eliminação da necessidade de duplicidade de validação. Por fim, o documento discorre sobre a necessidade de desenvolvimento pelas agências e iniciativa privada de mecanismos para maximizar a continuidade e a retomada do comércio internacional diante de eventos disruptivos.

2.5.2 Environmental Scan e Plano Estratégico 2022-2025

A WCO realiza regularmente uma avaliação do ambiente aduaneiro, denominada *WCO Customs Environmental Scan*, com vistas a fornecer às administrações aduaneiras e às partes interessadas um panorama das principais tendências mundiais que afetam o comércio internacional, bem como seus principais impactos potenciais nas atividades aduaneiras, nas práticas deste segmento de comércio e nas políticas e estratégias afins. Tal avaliação busca indicar como as aduanas podem manter a sua relevância no futuro e ser consideradas como uma parceira moderna, dinâmica e confiável para os governos e empresas. Diante deste quadro, a iniciativa também ajuda a WCO a delinear seus trabalhos e ações para dar suporte aos seus objetivos (WCO, 2021e).

O estudo do ambiente aduaneiro realizado em 2021 serviu de base para a elaboração do planejamento estratégico da Organização para o período 2022 a 2025. Neste estudo foram

utilizados dois cenários alvo no nível macro, sendo um favorável e o outro desfavorável¹⁶, e adotada a metodologia PESTEL, que avalia o cenário sob a ótica de seis aspectos, ou perspectivas: política, econômica, social, tecnológica, ambiental e legal. Neste contexto metodológico foram debatidos e analisados riscos e oportunidades com vistas a elaborar e propor respostas por parte das aduanas. Visões de futuro desejáveis, com base nas seis perspectivas da metodologia utilizada também foram elaboradas, a partir das quais foram construídos os objetivos do planejamento estratégico para o período 2022 a 2025. A técnica de análise SWOT também foi utilizada neste processo (WCO, 2021e).

Sob o aspecto político a avaliação destaca a natureza técnica das funções aduaneiras, o que faz com que elas sejam um parceiro fundamental do governo na negociação de acordos comerciais, ocasião em que a sua importância na proteção da sociedade e na dinamização da sociedade podem ser destacadas. Todavia, foi observado que nem sempre as Aduanas têm recebido o devido reconhecimento pelo seu governo correspondente nos níveis político e estratégico, e que muitas vezes são obrigadas a implementar decisões políticas e leis que afetam a sua eficiência, ou mesmo podem ser contraproduativas para seus objetivos anuais (WCO, 2021e, p.9).

Foi também observada a tendência de se alocar a estrutura da Aduana em grandes departamentos junto com outras agências, reduzindo sua visibilidade e radar político, trazendo consequências negativas no posicionamento de temas aduaneiros na agenda política e nos investimentos realizados na infraestrutura das administrações aduaneiras. As Aduanas no mundo enfrentam realidades diferentes, por vezes com ausência de compreensão das suas funções, em função do seu nível de desenvolvimento e questões geopolíticas. Ademais, no nível nacional e regional, aparentam ser mais consideradas pela sua tecnicidade do que como um conselheiro político dos governos (WCO, 2021e, p.10 e 11).

Parte destas conclusões foram obtidas com o apoio do *Private Sector Consultative Group* (PSCG), grupo consultivo privado da WCO, que chamado a opinar nesta fase de planejamento emitiu o documento *The Future of Customs with the WCO and Trade*, em março de 2021. Dentre suas conclusões o grupo relata que, a despeito do seu papel crítico, as Aduanas possuem limitada influência política; e que é justamente por isso que faz sentido a sua parceria com a iniciativa privada para comunicação da agenda aduaneira para outras autoridades governamentais (WCO, 2021f, p.14):

¹⁶ *Scenario 1: The world faces a positive recovery from Covid-19 pandemic. Scenario 2: The world faces a difficult recovery from Covid-19 pandemic.* Tradução do autor: Cenário 1: o mundo enfrenta uma recuperação positiva da pandemia da Covid-19. Cenário 2: o mundo enfrenta uma recuperação difícil da pandemia da Covid-19.

Despite the critical role Customs plays, there is no doubt that Customs agencies have limited political influence, and this is where a solid partnership with the private sector makes sense in terms of communicating Customs' agenda to other government authorities.

Na visão da WCO os governos podem ser beneficiados pela inteligência obtida a partir dos dados e informações de natureza aduaneira, possibilitando que as Aduanas atuem como conselheiros confiáveis do governo em matéria de comércio, *security* e temas políticos. As administrações aduaneiras podem, assim, exercer uma liderança no gerenciamento de aspectos de fronteira junto às outras agências que atuam no comércio internacional e na *security*, assim como junto à esfera privada. Nesse contexto, o futuro desejável foi assim definido na avaliação do ambiente aduaneiro (WCO, 2021e, p. 13):

Customs administrations and the WCO are trusted government advisers on trade and security matters and are fully engaged in political decision-making processes through the provision of information derived from the data they collect. The WCO acts as a global coordinator between multiple agencies and the private sector, providing a discussion platform to reach agreement on common procedures and bringing coherence to international practices. The daily work of Customs and their contribution to the global is properly disseminated in the public space, through a strong and clear communication strategy.

Sob o aspecto econômico do ambiente são ressaltados a recuperação econômica no período pós-pandemia da Covid-19 e o crescimento da complexidade do comércio, principalmente em função da alteração do comércio tradicional para um ambiente de mundo digital. Neste os comerciantes são mais numerosos e menos identificáveis, a quantidade de consignatários e a variedade de produtos disponíveis no mercado cresce muito, e os modelos de comércio e de distribuição se tornam cada vez mais complexos, levantando questões de valoração aduaneira, origem de mercadorias e *compliance* com a regulação aduaneira.

Sob o aspecto da recuperação econômica é observado que o papel das aduanas no comércio mundial varia de um país para outro, sendo tradicionalmente relacionado às prioridades nacionais, cabendo, todavia, a evolução deste conceito, de forma a conferir a estas um papel estratégico junto aos seus governos. Sob a ótica da resiliência da cadeia de suprimentos internacional, a atuação das alfândegas, embora voltada normalmente para o controle das importações, demanda cada vez mais atenção às exportações, em especial de bens específicos, de forma a manter os negócios e contribuir para a chegada adequada dos bens

exportados nas fronteiras do importador. Nesta perspectiva econômica assim foi definido o futuro desejável (WCO, 2021e, p. 18):

Desirable future: Harmonization of customs procedures and border coordination are key in the global economic recovery. Customs administrations are fully adapted to the modern economy and digital trade, are aware of the new realities and demonstrate a clear understanding of the main stakeholders involved. Customs procedures are responding appropriately to business needs and to the characteristics of the digital economy. Linkages between Customs and businesses, and between the WCO and other international organizations, have been reinforced, facilitating the communication of common messages to governments in support of business resilience and supply chain continuity.

Na dimensão social destaca-se inicialmente que o cenário terrorista global vem se tornando cada vez mais complexo, configurando uma tendência que faz com que administrações aduaneiras tornem a *security* como sua prioridade. A resposta das aduanas a tais ameaças, assim como a outras situações que envolvem a *security* no comércio exterior, nas mais diversas regiões, podem ter como base as experiências passadas. Sob tal ótica são mencionados como referência o *WCO Security Programme* (WCO, 2023f) e a sua cooperação estreita com o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) no *Container Control Programme* (CCP) (UNODC; WCO, 2023).

Os riscos à saúde e à *safety* da sociedade também permanecem crescendo com o tempo, fazendo com que as Aduanas tenham que incrementar sua atenção na proteção à sociedade. O fortalecimento do gerenciamento de risco e das competências na inspeção física de bens nas fronteiras são necessárias, assim como a análise das tendências de contrabando. Em outro giro, o crescimento dos fluxos de passageiros faz com que as aduanas tenham que se envolver cada vez mais neste segmento incluindo, potencialmente, questões de *bio-security*.

A necessidade do desenvolvimento de capacidades para abordar, em conjunto com outras agências e iniciativa privada, as características do comércio digital em evolução também é apontada. É assumido que no presente as aduanas não estão adequadamente equipadas para lidar com tais tendências novas, e que *WCO E-Commerce Framework of Standards* (WCO, 2023g) provê uma base sólida para possibilitar uma abordagem harmonizada do tema pelos membros da organização. Quanto à lavagem de dinheiro a organização já iniciou seus esforços via estudos e recomendações a respeito da importância de troca de informações entre as aduanas e as autoridades tributárias. O reforço nas atividades de colaboração da WCO com unidades

financeiras também é relatado no documento. Sendo assim, o futuro desejável na perspectiva social é a seguir transcrito (WCO, 2021e, p. 25):

Desirable future: Customs administrations are fully equipped to face the new risks and threats emanating from the modern economy. The complexity of the trade landscape is mitigated by a smart and targeted approach, focused on an efficient risk management strategy. Customs' actions are integrated appropriately into broader mechanisms at borders, commonly defined and coordinated by all legitimate stakeholders for greater efficiency and coherence. New competencies are developed, as Customs take on new roles, witnessing their portfolio of actions growing towards further diversification.

Sob o aspecto da tecnologia é notado que a crise da pandemia da Covid-19 destacou o potencial que a tecnologia da informação possui para prover soluções em um mundo onde os contatos físicos são restritos e que, neste sentido, ela deve ser utilizada para combater a diversidade de ameaças antes mencionadas, até mesmo porque o método de operações e inspeções físicas nas fronteiras não consegue resolver sozinho a gama de ameaças existentes nas fronteiras. Surge daí o conceito de “fronteiras inteligentes”, “*smart borders*”, que somente poderão ser possíveis com “*smart Customs*” e “*smart interoperability*”. Um passo importante nesse sentido seria o envolvimento das administrações aduaneiras e dos países desenvolvidos em um movimento global na direção de fronteiras mais integradas e da conectividade de múltiplas agências e atores.

A organização já vem trabalhando neste sentido, a partir de iniciativas como o seu *Information & Intelligence Centre (I2C)* e o estabelecimento de padrões para possibilitar a interoperabilidade, inclusive a partir do *WCO Data Model* (WCO, 2023h), que foi desenvolvido para prover uma linguagem única na troca de dados entre as administrações aduaneiras. O futuro desejável no segmento de tecnologia é o seguinte (WCO, 2021e, p. 32):

Desiderable fuure: IT and the digitization of procedures are embedded in the DNA of Customs administrations. A clear understanding of the technologies present on the market allows for the proper allocation of resources in connection with relevant solutions to improve Customs' functions. Smart Customs are leading agencies in the development of smart borders, cooperating fully with other agencies and the private sector towards smart interoperability and connectivity of IT systems. Customs leaders and officers are properly trained to manage their evolving role, closely related to an increasing proportion of digital goods and transactions in world trade and to migration. Full use is made of the data to enhance intelligence, and their analysis forms part of the Customs culture for appropriate initiatives and decisions.

No que diz respeito ao aspecto ambiental, o documento registra que as questões ambientais foram recolocadas no primeiro plano das atenções mundiais após a pandemia da Covid-19, com as discussões políticas a respeito de ecologia sendo colocadas no topo das agendas políticas. Neste contexto existem algumas preocupações que afetam o ambiente aduaneiro.

Uma delas decorre do grande volume de lixo gerado no mundo, que tem provocado a crescente preocupação com o seu contrabando, inclusive diante de produtos perigosos exportados para terceiros países ou mesmo o lixo plástico, que embora possa contaminar o meio ambiente, também pode ser reciclado dentro do conceito de economia circular. Neste aspecto a cooperação com outras organizações internacionais e o desenvolvimento de soluções comuns é essencial.

Outra situação diz respeito às atividades que a Aduana já se envolve há anos na prevenção e combate ao comércio ilegal de madeira, de animais em extinção e produtos relacionados, de animais do setor pecuário e de produtos oriundos da caça ilegal. Existe, assim, uma tendência de se exigir cada vez mais empenho na contribuição para um mundo sustentável, e as aduanas possuem claramente condições de agregar valor neste movimento. O futuro desejável desenhado para esta perspectiva é (WCO, 2021e, p. 41):

Desirable future: The WCO and Customs are recognized for their initiatives aimed at promoting stronger commitment to environmental matters. The conventions, tools and instruments of the WCO include an environmental perspective, demonstrating that sustainability is part of the Customs culture. The treatment of waste and recycled goods has been considered and included in practices related to classification, valuation and origin, leading to an update of the relevant tools as an appropriate response to the characteristics of new trade flows.

Sob o aspecto legal, o documento destaca inicialmente que a WCO é uma organização que estabelece ferramentas e instrumentos de diferentes tipos para guiar seus membros na direção de uma maior padronização dos procedimentos aduaneiros. Os instrumentos da organização possuem em sua grande maioria a natureza de *soft law*, ou seja, não vinculativos ou obrigatórios. Alguns de seus instrumentos, todavia, são mandatórios, como a Convenção RKC revisada, e a *International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System* (HS Convention), conhecida como Sistema Harmonizado de classificação de mercadorias, em vigor desde 1988 (WCO, 1983). A organização não possui, todavia, mecanismo de monitoramento ou controle para acompanhar a implementação dos padrões por ela emitidos.

A avaliação do ambiente destaca tendência observada nos últimos anos da incursão gradual de outras organizações internacionais em temas aduaneiros, as quais chegam a ofertar inclusive capacitação de temas aduaneiros, na medida em que possuem frequentemente mais recursos disponíveis para tal que a WCO. A mesma tendência foi identificada recentemente na regulamentação do comércio internacional por meio do *WTO Trade Facilitation Agreement* (WTO TFA) (WTO, 2014), elaborado no âmbito da WTO, que possui grande número de artigos pegos emprestados da Convenção de Kyoto revisada, RKC, elaborada no âmbito a WCO. Tal contexto internacional levanta preocupações, em especial no que diz respeito ao potencial de influência em temas aduaneiros por parte da WCO.

Neste sentido a avaliação do ambiente aduaneiro registra que não há dúvidas quanto à expertise da organização em temas aduaneiros, e que ela é a única organização exclusivamente focada na Aduana, e que possui conhecimento incomparável nesta área. Outras organizações podem ser maiores em termos de financiamento e recursos humanos, mas a expertise técnica confere legitimidade e amplo reconhecimento à WCO, embora outros aspectos tendam a diminuir a sua influência. Tal situação resulta em falta de vontade política quando se trata da necessidade de angariar suporte para a implementação de padrões estabelecidos pela WCO, deixando espaço para que outras organizações internacionais adentrem ao campo aduaneiro.

Considerando que outras organizações possuem os meios e a WCO detém a expertise, o documento sugere a adoção de iniciativas conjuntas, como no caso do WTO TFA que, em conjunto com o desenvolvimento de normas internacionais baseadas no acordo de natureza aduaneira RKC, pode conferir maior suporte político à organização mundial aduaneira e estender o escopo das regras a outras agências de fronteira. Em outro giro, há aspectos não fiscais de cooperação aduaneira que podem ser incluídos em agendas políticas para a formulação de regras internacionais, como o *e-commerce*, o comércio digital e o controle de passageiros.

Na percepção da WCO, organizações internacionais que estiverem desenvolvendo instrumentos legais com foco em temas aduaneiros devem considerar a opinião da WCO e envolvê-la plenamente nas diversas fases de consulta e desenvolvimento. O futuro desejável nesta seara é (WCO, 2021e, p. 36):

Desiderable future: The WCO is an agile organization that focuses on clear priorities and is sufficiently flexible to keep its main tools and instruments up to date in a rapidly changing environment. The WCO is widely recognized as the main authority in Customs-related matters; it is a proactive partner in its communications with other International organizations and a strong promoter of global cooperation.

This role gives clear visibility to the WCO, which is considered as a viable and indispensable interlocutor by senior government officials. Its expertise is duly considered for the purpose of global regulation and the provision of capacity building support.

A avaliação do ambiente aduaneiro realizada em 2021 levantou os principais temas a serem considerados na preparação do futuro das administrações aduaneiras e da própria WCO. As tendências e os resultados alcançados serviram de base para a elaboração do planejamento estratégico da organização para o período de 2022 a 2025. Adaptabilidade, proatividade, agilidade, mentalidade aberta, coordenação de esforços e cooperação entre setores diversos em escala mundial foram consideradas palavras e expressões chave para o futuro das aduanas neste planejamento.

Além da avaliação do ambiente aduaneiro acima, o planejamento estratégico da WCO para o período 2022 a 2025 levou em consideração planejamentos estratégicos anteriores e informações coletadas em consultas regionais. Conforme o documento, a pandemia da Covid-19 demonstrou a necessidade das sociedades e organizações serem ágeis e adaptáveis. Neste sentido o planejamento aprovado considerou as oportunidades e os desafios correntes e futuros, ao mesmo tempo em que ressaltou a necessidade das aduanas serem ágeis, flexíveis e resilientes em resposta ao desconhecido (WCO, 2022a).

Trata-se de um documento de política e estratégia de alto nível, provendo a orientação a ser seguida pela organização como um todo. As declarações anteriores de missão e visão da organização foram mantidas nesta nova versão do planejamento estratégico, sendo elas a seguir reproduzidas (WCO, 2022a, p.3):

Mission statement: The World Customs Organization develops international standards, fosters cooperation and builds capacity to facilitate legitimate trade, to secure a fair revenue collection and to protect society, providing leadership, guidance and support to Customs administrations¹⁷.

Vision statement: Bringing Customs together for a safer and more prosperous world. Borders divide, Customs connects¹⁸.

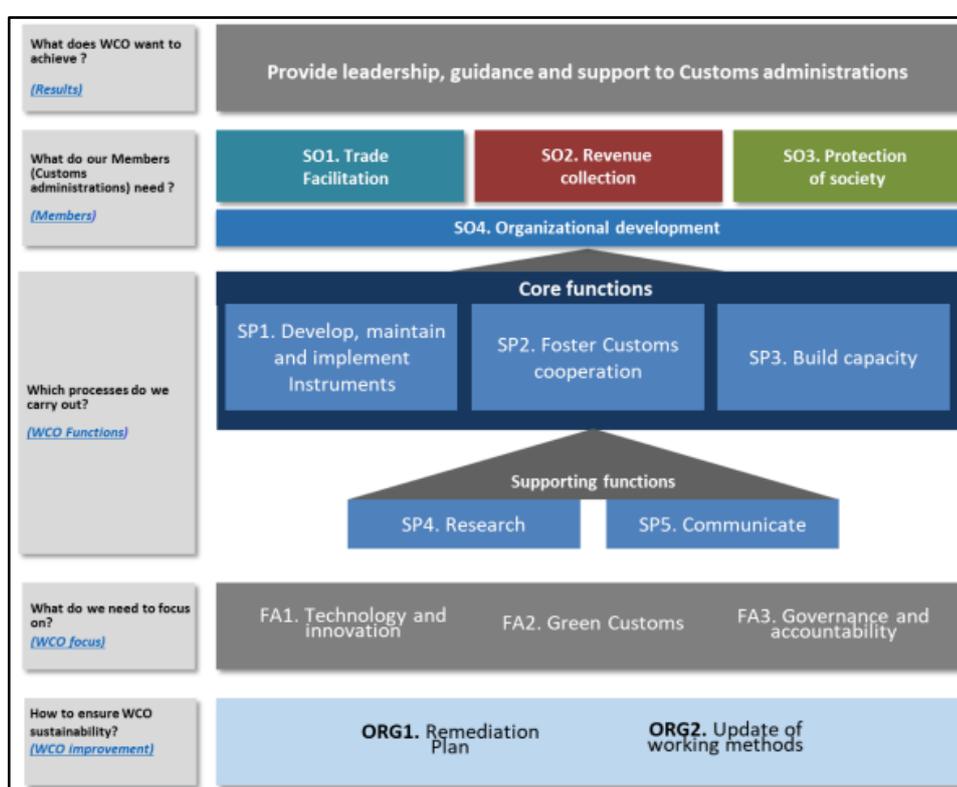
O mapa estratégico é composto por cinco camadas estratégicas, sendo a primeira representativa da missão da organização, no sentido de prover liderança, orientação e apoio aos

¹⁷ Tradução do autor. Declaração de missão: a OMA desenvolve padrões internacionais, promove a cooperação e desenvolve capacidades para facilitar o comércio legítimo, garantir uma cobrança justa de receitas e proteger a sociedade; proporcionando liderança, orientação e apoio às administrações aduaneiras.

¹⁸ Tradução do autor. Declaração de visão: aproximando as Aduanas por um mundo mais seguro e próspero. Fronteiras dividem, Aduanas conectam.

seus membros. Diretamente conectados a esta tem-se uma segunda camada, composta pelos objetivos estratégicos voltados às principais atividades que representam a definição do papel das Aduanas nas fronteiras e que respondem às principais necessidades de seus membros: facilitação do comércio (*Trade Facilitation*), cobrança justa de receitas (*Revenue Collection*), proteção da sociedade (*Protecion of society*), e desenvolvimento organizacional (*Organizational development*). A figura abaixo apresenta o referido mapa estratégico e serve de orientação para os parágrafos seguintes (WCO, 2002a, p. 4):

Figura 4: Mapa estratégico da WCO (2022-2025)



Fonte: WCO Strategic Plan 2022-2025

O primeiro objetivo estratégico é a facilitação do comércio, ou *Trade Facilitation*, que confere especial atenção à Convenção de Kyoto revisada (RKC), ao WTO TFA, ao *SAFE Framework*, e às medidas afetas ao *WCO AEO Programme*, *WCO E-Commerce Framework of Standards* e *WCO Data Model*. O segundo objetivo é afeto à cobrança de tributos, ou *Revenue Collection*, e tem como foco o Sistema Harmonizado de classificação de mercadorias, a valoração aduaneira, e as questões afetas à origem de mercadorias e à disponibilização de recursos. No caso da proteção da sociedade, *Protecion of society*, terceiro objetivo estratégico, destacam-se o gerenciamento de risco, o controle de passageiros, o combate à fraude, à lavagem de dinheiro e ao terrorismo, bem como o combate ao contrabando de drogas e medicamentos.

Sob a ótica do desenvolvimento organizacional, *Organizational development*, quarto objetivo, as principais ações são voltadas ao gerenciamento de recursos humanos, à implementação da estratégia de capacitação, à integridade, igualdade de gênero e diversidade, e ao incremento dos grupos de especialistas.

Os quatro objetivos estratégicos acima são distribuídos em processos estratégicos da organização que representam suas principais funções num primeiro grupo (*Core functions*), e atividades de suporte num segundo (*Supporting functions*). No primeiro grupo tem-se o desenvolvimento, a manutenção e a implementação de instrumentos para fazer face às realidades do mundo moderno; as ações voltadas à promoção da cooperação aduaneira entre Aduanas, com outras agências, organizações internacionais e setor privado; assim como as ações para o desenvolvimento das capacidades dos seus membros. Já o segundo grupo dos processos estratégicos é composto, a uma, por ações voltadas a pesquisas dedicadas principalmente em identificar assuntos emergentes e fragilidades na fronteira e; a duas, por ações voltadas à melhoria da comunicação da organização para alcançar um público mais amplo e conscientizar a sociedade da importância do papel das Aduanas na arena global.

A quarta camada do mapa estratégico indica três áreas estratégicas onde ações e melhorias são essenciais e urgentes em resposta às ameaças externas e oportunidades identificadas na avaliação do ambiente aduaneiro.

A primeira área, *Technology and Innovation*, diz respeito à tecnologia e inovação, e tem por objetivo reduzir o gap digital existente entre as diversas aduanas e iniciar passos concretos na direção da total digitalização dos procedimentos, da análise de dados em prol do comércio internacional e do intercâmbio de informações de forma eletrônica. Tudo isto em prol do desenvolvimento do conceito de “*smart borders*” (*secure, measurable, automated, risk management-based, and technology-driven*), que inclui a participação do setor privado e demais *stakeholders*.

A segunda área é denominada de economia verde, ou “*Green Customs*”, reflexo da mudança recente da mentalidade mundial em relação ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente, que inclui a economia circular e a necessidade de gerenciamento do lixo mundialmente. Dentre as ações previstas se inclui o lançamento de uma reflexão mundial sobre como a revisão dos instrumentos da WCO pode fortalecer a integração das administrações aduaneiras neste aspecto ambiental, de forma a contribuir para a economia verde global.

Por fim, é ressaltada como terceira área estratégica a questão da governança e da *accountability* da própria organização e dos países membros. Neste sentido está previsto o desenvolvimento de um plano de modernização da WCO que inclui repensar, dentre outros, o seu processo decisório de forma a torná-lo mais ágil e flexível, bem como alternativas para financiar a organização.

A quinta e última camada de ações estratégicas é destinada a questões que embora não façam parte das funções técnicas propriamente ditas da organização, com elas possuem relação e necessitam ser incrementadas, pois dizem respeito ao próprio funcionamento interno da organização. Neste sentido, a primeira iniciativa é a construção do *Remediaton Plan*, plano destinado a mitigar os principais riscos identificados pela organização. A segunda iniciativa, *Update of working methods*, refere-se à atualização dos métodos de trabalho, ação iniciada há alguns anos e que constitui um processo contínuo em função da significativa quantidade de trabalho envolvido.

O Plano Estratégico 2022-2025 da WCO é complementado por um Plano de Implementação para os anos de 2022 e 2023, onde são indicadas as atividades e entregas a serem realizadas e os seus prazos. Cada uma das ações é relacionada aos quatro objetivos estratégicos, às áreas focais e aos assuntos que dizem respeito ao funcionamento interno da organização como estabelecidas no plano estratégico (WCO, 2022b).

2.5.3 WCO, *Enforcement e Security Programme*.

A depender da dimensão da sua atuação a WCO possui diversos instrumentos, padrões, métodos de trabalho e programas para cumprir a sua missão. Dentre eles pode-se citar aqueles afetos à correta classificação das mercadorias nos termos do Sistema Harmonizado, ao controle do valor aduaneiro e dos preços de transferência das mercadorias no comércio internacional, à implementação das medidas aduaneiras referentes ao WTO TFA, ou àqueles destinados à dimensão de *enforcement e compliance* Considerando o especial interesse da pesquisa nesta última dimensão de atuação da WCO, passa-se a se discorrer sobre ela.

Existem diversos programas e ações da WCO destinados ao segmento de *enforcement e compliance* (WCO, 2023i). O primeiro programa da organização a ser destacado é o *Drugs and Precursors Programme*, que se destina em auxiliar às administrações aduaneiras a combaterem o comércio ilegal de drogas e substâncias restritas ou proibidas. O programa é

composto por uma série de outros programas, projetos e ações, como o *Container Control Programme* (CCP Programme) e o *COLIBRI Project* (WCO, 2023j).

O *CCP Programme* é uma iniciativa conjunta do UNODC e da WCO que tem por objetivo principal auxiliar os governos em fortalecer suas estruturas e processos, estabelecendo controles mais efetivos sobre os contêineres com vistas a combater o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas nas fronteiras, como o comércio ilegal de madeira, bens estratégicos e precursores químicos. A iniciativa é baseada na atuação interagências, no desenvolvimento das capacidades de análise de risco e no intercâmbio de informações e inteligência.

O *COLIBRI Project* é uma iniciativa recente da WCO e da UE que tem por objetivo intensificar os esforços internacionais para combater o crime internacional e os desafios oriundos do tráfico de cocaína por meio da aviação geral¹⁹ na América Latina, Caribe, oeste e centro da África. Este tipo de aviação se utiliza normalmente de aeroportos secundários, onde a fiscalização é reduzida; ou mesmo de pistas clandestinas, o que representa uma oportunidade para o crime organizado. O projeto visa justamente incrementar a *security* nestas operações da aviação geral por meio da promoção de um controle mais efetivo destas, bem como do fortalecimento das ações de *enforcement* e de inteligência internacionais (WCO, 2023k).

No âmbito do *Drugs and Precursors Programme* as ações com cães farejadores aduaneiros são também incentivadas, existindo centros de referência da WCO em várias regiões. O escopo da atuação destes animais vem incluindo outras áreas ao longo dos anos, como identificação de armas, explosivos, ações terroristas, tráfico de moedas, cigarros, produtos farmacêuticos e espécies silvestres em extinção. O programa também realiza a capacitação de oficiais aduaneiros, em especial antes das operações coordenadas pela organização.

O segundo programa a ser destacado no segmento de *enforcement* e *compliance* é o *Risk Management and Intelligence Programme*, destinado ao desenvolvimento e à implementação de uma estrutura de gerenciamento de risco nas administrações aduaneiras, aprimorada pelo uso da inteligência. Neste sentido a organização emitiu o *WCO Customs Risk Management Compendium* que contém uma abordagem comum a ser utilizada na identificação e no tratamento de riscos potenciais em matéria aduaneira (WCO, 2023l)

O gerenciamento de risco é considerado como uma das principais medidas para as administrações aduaneiras atenderem às demandas e aos desafios do século XXI, cabendo a

¹⁹ A aviação geral é um termo genérico que indica operações de aviação civil que não sejam de transporte comercial.

estas atuarem o mais cedo possível sobre os riscos das cadeias de suprimentos. Considerando a importância da cooperação internacional e da troca de informações neste processo, a organização criou e vem fortalecendo uma rede de escritórios regionais de inteligência, os *Regional Intelligence Liaison Offices* (RILOs), cuja função principal é a troca de informações de inteligência nos níveis internacional, regional e nacional, com vistas a fortalecer a cooperação aduaneira mundial. A atual rede é composta por aproximadamente uma dezena de escritórios, dentre eles os da América do Sul, localizado no Chile; do oeste e parte central da África, localizados respectivamente no Senegal e Camarões; o do Caribe, localizado em Santa Lúcia; e o da Europa Ocidental, localizado na Alemanha (WCO, 2023m).

O *WCO Security Programme* é outro exemplo de atuação da organização na área de *enforcement e compliance* (WCO, 2023f). Correlacionado diretamente ao *SAFE Framework* e com a Resolução de Punta Cana, o programa surge a partir do diagnóstico de que o terrorismo, a proliferação de armas e materiais de destruição em massa, o uso ilícito de bens de uso dual e o tráfico de armas e explosivos representam uma ameaça não apenas às pessoas, mas também ao desenvolvimento econômico, à estabilidade política e à coesão social dos países.

A importância do programa é reconhecida pela comunidade internacional no combate ao terrorismo, destacando-se neste sentido, de início, a sua menção no *G7 Action Plan on Countering Terrorism and Violent Extremism*, datado de 2016 (G7, 2016). Neste plano o G7 reconhece a existência de gaps no combate ao terrorismo, registrando que uma das ações demandadas para fortalecer o combate contra este é o fortalecimento da cooperação entre as agências de fronteira, e o apoio a uma maior utilização de programas de *security* fronteiriço, como o *WCO Security Programme*. O documento requer ainda o incremento de outra iniciativa da WCO, referente ao uso do PNR e API, já abordado anteriormente. Neste sentido, vide extrato deste plano de ação (G7, 2016):

G7 Action Plan on Countering Terrorism and Violent Extremism

We stress the importance of counterterrorism work already done in relevant bilateral, regional, and international for a such as the UN and the Global Counterterrorism Forum (GCTF). However, we also acknowledge that there remain gaps in the existing operational capabilities and international cooperation to fight terrorism (...) Therefore, the members of the G7 commit to taking the following concrete actions.

...

Action 1: CT Measures

...

Border Security

- Strengthen cooperation among border agencies and support greater use of existing border security programs such as the World Customs Organization (WCO)'s Security Programme.

- Expand the use of Passenger Name Record (PNR) and Advance Passenger Information (API) in traveler screening.

Em outro plano de combate ao terrorismo, o *G20 Action Plan on Countering Terrorism*, mais uma vez há referência à importância do *WCO Security Programme* (G20, 2017). O plano de ação adotado pelo G20 em 2017 reforça a decisão de combate ao terrorismo, conclama as agências de fronteira para reforçarem a cooperação, e declara que os países membros do G20, dentre eles Brasil, EUA e França, irão promover uma maior utilização dos programas de *security* aduaneiros, inclusive o *WCO Security Programme* e a estratégia antiterrorismo aduaneira, que possuem como foco o fortalecimento das capacidades das Aduanas para lidar com questões de *security* afetas aos fluxos fronteiriços de mercadorias, pessoas e veículos. Neste sentido vide extrato a seguir deste plano (G20, 2017):

G20 Action Plan on Countering Terrorism

1. We, the Leaders of the G20, strongly condemn all terrorist attacks worldwide and stand united and firm in the fight against terrorism and its financing. These atrocious acts have strengthened our resolve to cooperate to enhance our security and protect our citizens (...)

...

7. We call upon our border agencies to strengthen cooperation to detect travel for terrorist purposes, including by identifying priority transit and destination countries of terrorists. We will support capacity building efforts in these countries in areas such as border management, information sharing and watch-list capability to manage the threat upstream. We will promote greater use of customs security programs, including where appropriate, the World Customs Organization's (WCO) Security Programme and Counter-Terrorism Strategy, which focus on strengthening Customs administrations' capacity to deal with security related issues and managing the cross-border flows of goods, people and means of transport to ensure they comply with the law.

O *WCO Security Programme* possui cinco áreas temáticas e uma sexta destinada a uma abordagem mais holística, voltada a incluir iniciativas regionais (WCO, 2023f). O controle de passageiros e de terroristas estrangeiros é a primeira área temática. Nesta a WCO desenvolveu e implementou, inicialmente para o modal aéreo, uma sistemática de intercâmbio de dados,

composta pelo API e pelo PNR, que auxilia na identificação de passageiros de maior risco, incluindo de contrabandistas a traficantes de drogas ou terroristas. Recentemente a WCO aprovou modelo similar para o modal marítimo, como abordado no item destinado à IMO, ocasião em que contou com o apoio desta e de outras organizações mundiais no desenvolvimento do modelo.

A segunda área temática é destinada a combater o transporte e a comercialização ilegal de dispositivos explosivos improvisados, para a qual foi elaborado o *Improvised Explosive Device (IED) Programme Global Shield*, em parceria com o UNODC e a Interpol. Tal programa se destina a monitorar o comércio lícito de determinados precursores químicos e outros dispositivos que podem ser também utilizados na fabricação ilegal de IED.

A terceira área é representada pelo *Strategic Trade Control Enforcement Programme (STCE Programme)*, que tem como foco a não proliferação e o controle das exportações de bens estratégicos, como WMD, armas convencionais e itens relacionados ao desenvolvimento, produção e uso de tais armas e de seus sistemas de lançamento. Trata-se de iniciativa diretamente conectada à Resolução n.º 1.540 do Conselho de Segurança, de 2004, que indica que os estados membros devem tomar medidas de controle de fronteiras para detectar, dissuadir, prevenir e combater o tráfico ilícito destes bens.

A quarta área é representada pelo *Small Arms and Light Weapons Project (SALW Project)*, destinado a desenvolver mecanismos para controlar o comércio internacional e combater o tráfico de armas destinadas ao uso individual ou operadas por times, como lançadores portáteis, armas antitanques e morteiros. A quinta área é destinada ao combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de dinheiro ligada ao comércio internacional, onde se destaca o *WCO Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Programme*, bem como a contribuição da organização em outras iniciativas internacionais como as conduzidas pelo *Financial Action Task Force (FATF-GAFI)* e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE). A última área temática é destinada a prover apoio da WCO ao desenvolvimento e implementação de iniciativas regionais de *security* de fronteiras.

Ainda sobre o segmento de *enforcement* e *compliance* é importante destacar, por fim, alguns instrumentos de apoio utilizados, como o *WCO Information & Intelligence Centre (I2C)* e o *WCO Customs Enforcement Network (CEN)*. O I2C, operado a partir de sede da organização, é destinado a facilitar a comunicação e a coordenação de operações aduaneiras de *law enforcement* relacionadas. Já o CEN é uma plataforma digital segura de comunicação, em

constante evolução, onde são coletados, armazenados e compartilhados dados de operações de *law enforcement*.

Recentemente, em 2019, foi implementada uma versão mais moderna e ágil ligada ao ambiente CEN, a *Customs Enforcement Network Communication* (CENcomm). Tal plataforma permite comunicações mais rápidas e seguras, especialmente quando o tempo é elemento crucial para o planejamento e a realização de operações de *law enforcement* aduaneiras. Um dos exemplos do uso desta recente plataforma na *security* marítima é a ferramenta *Vessel Rummage Information Library* (VeRIL), criada por iniciativa do *Regional Intelligence Liaison Office - Western Europe* (RILO WE) em parceria com a Aduana da Alemanha.

O VeRIL é um ambiente onde são compartilhadas informações a respeito de apreensões e ocultação de mercadorias ilegais em embarcações, desde graneleiros e navios de carga geral, até pesqueiros e embarcações de lazer. Informações sobre os diversos navios, como planos de carregamento e plantas de salas de máquinas; o compartilhamento de dados de navios de interesse (*Vessel of Interest-VOI*) e a capacitação para a abordagem e inspeção de navios também compõem o rol de objetivos desta iniciativa. O VeRIL se destina às embarcações, complementando iniciativa similar existente no âmbito da parceria UNODC-WCO afeta ao *CCP Programme*, que é destinada, como visto, ao controle de contêineres e sua exploração pelo crime organizado internacional e pelo tráfico ilícito de drogas.

2.6 Estratégia de *security* marítima, Código e o Plano de Ação Aduaneiro da UE

2.6.1 EUMSS: a estratégica de *security* marítima europeia

A União Europeia tem suas origens no pós-segunda guerra mundial, a partir da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1951, pela Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo. Anos após, em 1957, estes mesmos países assinaram o Tratado de Roma, criando a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Desde então, ressalvada a saída do Reino Unido, a união vem crescendo em número de países e integração. Atualmente a UE possui 27 países associados e elenca dentre seus objetivos e valores a promoção da paz, da liberdade, *security* e justiça nas suas fronteiras internas (EU,2003).

A atual estratégia de *security* marítima da UE, *European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS), foi adotada em 2014 pelo Conselho da União Europeia e teve a sua última revisão em 2018. Ela é correlacionada à *Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (GSEU) de 2016; abrange aspectos internos e externos da *European Security Strategy* (ESS), cuja última atualização é de 2020; assim como contribui para um domínio marítimo estável e seguro de acordo com políticas e estratégias do bloco, como a *Integrated Maritime Policy* (IMP) de 2007 e suas atualizações, a *Internal Security Strategy* (ISS) de 2010, e a *A New Strategy Agenda 2019-2024*.

A EUMSS ressalta a importância do mar como valiosa fonte de crescimento e prosperidade para a UE, países membros e cidadãos. Ressalta ainda a dependência dos mares e oceanos abertos, protegidos e seguros para o transporte, assim como da segurança energética, do comércio livre, e do uso do mar para geração de riqueza, empregos e desenvolvimento econômico. Neste contexto, o objetivo principal da estratégia é atender aos interesses da União e de seus membros contra a abundância de riscos e ameaças no domínio marítimo global (EU,2014).

Na concepção da EUMSS a *security* marítima é entendida como um estado de coisas no domínio marítimo global, onde o direito internacional e o direito nacional são aplicados, a liberdade de navegação é garantida e os cidadãos, as infraestruturas, os transportes, o ambiente e os recursos marinhos são protegidos (EU, 2014, p. 2 e 3):

Maritime security is understood as a state of affairs of the global maritime domain, in which international law and national law are enforced, freedom of navigation is guaranteed and citizens, infrastructure, transport, the environment and marine resources are protected.

A estratégia declara como princípios a abordagem multisetorial, a integridade funcional, o respeito por regras e princípios e o multilateralismo marítimo. O primeiro princípio preconiza a necessidade de atuação cooperativa de todos os parceiros, civis e militares, com respeito mútuo entre as organizações. Dentre os envolvidos ressalte-se as agências de *law enforcement*, aduanas, agências de inspeção de pesca, de controle de fronteiras, marinhas e guardas-costeiras, assim como agências da UE e representantes de setores industriais afins, como os setores marítimo, de *security*, de comunicações e de suporte.

O segundo princípio, da integridade funcional, ressalta a observância das competências já existentes da UE e dos seus estados membros, assim como suas jurisdições e direitos de soberania de acordo com as leis internacionais. O terceiro princípio trata do respeito por regras e princípios, incluindo o respeito à lei internacional, aos direitos humanos e à democracia, assim como a total conformidade com a CNUDM, tratados bilaterais, com os pilares da própria EUMSS e com as regras de boa governança no mar. Por fim, o quarto princípio, multilateralismo marítimo, preconiza o respeito ao quadro institucional e à autonomia decisória da UE, ao mesmo tempo em que ressalta a cooperação com parceiros internacionais relevantes como ONU e OTAN, e a essencialidade da coordenação das ações com fóruns de domínio marítimo internacionais e regionais.

A estratégia identifica alguns riscos e ameaças aos interesses estratégicos da UE e seus membros, destacando-se dentre eles o uso da força contra direitos e jurisdição dos estados membros; o crime organizado transfronteiriço (pirataria, roubo armado, tráfico de armas, drogas etc.); o terrorismo e outros atos ilegais contra navios, infraestrutura portuária, passageiros e tripulação; a proliferação de armas de destruição em massa, incluindo CBRN²⁰, as ameaças à livre navegação, a negação de uso de área marítima, os riscos ambientais; a pesca ilegal, não regulamentada e não reportada (IUUF); os desastres naturais, a pesquisa irregular e a pilhagem arqueológica. Em consonância com os princípios e ameaças a EUMSS estabelece seus interesses de *security* marítima, dentre os quais se destacam:

- ✓ *Security* da UE, dos seus estados membros e seus cidadãos;
- ✓ Preservação da paz segundo a Carta da ONU, fortalecimento da *security* internacional e promoção da cooperação internacional marítima;
- ✓ Proteção contra riscos e ameaças de *security* marítima;

²⁰ CBRN: *Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear*.

- ✓ Preservação da liberdade de navegação, proteção da cadeia de suprimento e do comércio marítimo, do direito do trânsito e da passagem inocente, e da *security* dos passageiros e tripulações;
- ✓ Proteção dos interesses econômicos, incluindo a exploração sustentável dos recursos marinhos e o controle da pesca IUUF;
- ✓ Promoção da consciência situacional marítima;
- ✓ Gerenciamento efetivo das fronteiras marítimas externas da UE e das áreas marítimas de seu interesse de forma a prevenir e combater atividades transfronteiriças ilegais; e
- ✓ Proteção do meio ambiente e gerenciamento dos impactos climáticos em áreas marítimas e costeiras, bem como a conservação e uso sustentável da biodiversidade.

A implementação da EUMSS para fortalecer a resposta da união se dá em cinco áreas: ação externa; conscientização marítima, vigilância e compartilhamento de informações; desenvolvimento de capacidades; gerenciamento de riscos, proteção de infraestruturas críticas e resposta a crises; e pesquisa e inovação em *security* marítima, educação e treinamento.

Na primeira área de atuação da EUMSS, de ação externa, a estratégia registra que a União contribui de forma ativa para fortalecer a *security* no domínio marítimo por meio da sua habilidade em combinar, de forma coerente e consistente, uma série de políticas e instrumentos, dentre elas a *Common Security and Defense Policy* (CSDP). Neste sentido a União ressalta a importância de incrementar as suas responsabilidades no nível internacional e junto aos seus vizinhos, de forma a aumentar a sua própria *security* e o seu papel estratégico de provedora global desta. Capitaliza-se neste contexto as melhores práticas, internas e externas, em prol da promoção de uma melhor governança marítima global.

Para desenvolver a boa governança marítima global e tornar mais efetiva a política de *security* marítima do bloco, a estratégia destaca ações para abordar de forma coordenada o tema nos diversos fóruns (internacionais, regionais e junto a terceiros países), o aprimoramento da visibilidade da União no domínio marítimo global, o reforço da coerência entre as diversas políticas civis e militares, e a coordenação entre os diversos serviços e agências da UE. Além destas são destacadas ações para reforçar a integração da *security* marítima na agenda da *Common Foreign and Security Policy* (CFSP), como também é conhecida a GSEU; a capacitação de terceiros países e organizações regionais em temas de *security* marítima; a promoção do sistema de solução de controvérsias previsto na CNUDM; e o diálogo com terceiros países e organizações regionais.

É reconhecido que os arranjos de governança marítima dos países membros são diferentes, havendo membros que se utilizam de guardas costeiras, marinhas, outras forças marítimas ou mesmo o compartilhamento de responsabilidades entre instituições civis e militares. Neste contexto as Forças Armadas possuem um papel importante na estratégia, na medida em que possibilitam seu alcance global e flexibilidade para alcançar os objetivos amplos. Também é destacado o desenvolvimento da cooperação nos diversos fóruns de natureza civil em matéria de aplicação de leis, temas aduaneiros, assuntos de pesca e ambiente que contribuem de forma importante para o combate às ameaças regionais e globais.

Na segunda área de atuação da EUMSS, de conscientização marítima, vigilância e compartilhamento de informações a estratégia ressalta a importância do acesso às informações de forma oportuna e precisa para a realização de operações de uma forma mais eficiente. O compartilhamento de informações entre os diversos atores civis e militares envolvidos na vigilância marítima, e a integração das diversas bases de dados nacionais e internacionais são consideradas tarefas chave para o melhor entendimento do ambiente marítimo. O derradeiro objetivo é a obtenção do conhecimento validado daquilo que acontece no mar, incluindo o uso coordenado dos sistemas espaciais e das tecnologias de sensoriamento remoto.

Neste contexto a estratégia propõe o incremento da cooperação intersetorial e a interoperabilidade no que diz respeito à vigilância marítima; o reforço da cooperação transfronteiriça e o intercâmbio de informações com vistas a otimizar a vigilância marítima; a adoção de uma abordagem coerente em apoio à vigilância marítima da UE, ao mercado marítimo mundial e ao planejamento de operações da CSDP; e o desenvolvimento do *Common Information Sharing Environment* (CISE), ambiente compartilhado de informações europeu.

Na terceira área de atuação da EUMSS, de desenvolvimento das capacidades, o incentivo ao desenvolvimento de tecnologias de uso dual e a cooperação para estabelecer padrões são considerados elementos chaves da política para o incremento das capacidades marítimas da União, e para o fortalecimento da interoperabilidade civil-militar e da competitividade industrial.

As ações previstas na estratégia incluem o compartilhamento de iniciativas, projetos, treinamento e educação de atores relevantes, civis e militares; a coordenação e o reforço mútuo com a OTAN a fim de assegurar a complementaridade das ações; a identificação das áreas e tecnologias a serem beneficiadas com investimentos adicionais; e o desenvolvimento de capacidades duais e multipropósito. A tais ações se acrescenta a criação de sinergias entre as informações, capacidades e sistemas gerenciados por civis e militares para missões

multipropósitos e multinacionais; o compartilhamento das melhores práticas, análises de risco e tratamento da informação; assim como o treinamento de atores civis e militares de fóruns europeus relevantes, como os das entidades com função de guarda-costeira e o dos chefes das Marinhas, respectivamente *European Coast Guard Functions Forum* (ECGFF) e o fórum *Chiefs of European Navies* (CHENS).

Na quarta área de atuação da EUMSS, de gerenciamento de riscos, proteção de infraestruturas críticas e resposta a crises, o principal objetivo é o aumento da capacidade para a prevenção de conflitos e resposta a crises, para a mitigação de riscos e proteção dos recursos marinhos da UE, e para a *security* das suas fronteiras externas e infraestruturas críticas. As ações previstas para atingir tais objetivos incluem desenvolver um gerenciamento de risco compartilhado; reforçar a cooperação intersetorial e transfronteiriça para responder a crises e contingências de ameaças; avaliar a resiliência da infraestrutura de transporte marítimo diante de ameaças naturais ou humanas, mitigando os riscos envolvidos; e prover o entendimento mútuo para incrementar a interoperabilidade entre os atores de *security* marítima.

Por fim, na sua quinta área de atuação, a EUMSS registra a importância da pesquisa e inovação em *security* marítima, educação e treinamento para o alcance dos objetivos da estratégia. Nesta área o objetivo é promover a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias inovadoras que contribuam para incrementar a eficiência e a eficácia das operações e do compartilhamento de informações. As ações previstas incluem conduzir de modo conjunto treinamentos, estabelecer uma agenda civil-militar de pesquisa e desenvolvimento de capacidades de uso dual e multipropósito; desenvolver as redes de conhecimento já existentes e criar outras, incluindo institutos civis e militares. Outras ações visam ainda criar uma rede mundial de parceiros em pesquisa e desenvolvimento, buscar a interação com a *European Defense Agency* (EDA) em temas de *security* marítima, e promover parcerias público-privadas e a realização de exercícios conjuntos e interagências.

2.6.2 Políticas e estratégias relacionadas à EUMSS

Conforme mencionado a EUMSS possui relação com diversas outras estratégias e políticas da UE, dentre elas, considerando a ordem cronológica da sua primeira edição, a *European Security Strategy* (ESS), a *Integrated Maritime Policy* (IMP), a *Internal Security Strategy* (ISS), a *Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (GSEU), e *A New Strategy Agenda 2019-2024*. Diante de tal fato são apresentados na sequência

comentários a respeito de tais documentos, ocasião em que se ressalta a sua conexão com o tema da pesquisa.

O primeiro documento a ser destacado é *European Security Strategy* (ESS), que foi adotada pela União Europeia em 2003 com o título “*A secure Europe in a Better World*” (EU, 2003). Nesta primeira versão foi registrado que o período após a guerra fria incentivou a abertura das fronteiras, o aumento dos fluxos comerciais, de investimentos e a propagação da democracia; o que trouxe liberdade e ganhos para muitas pessoas. Em contrapartida, outras pessoas perceberam a globalização como fonte de frustração e injustiça. Como resultante deste processo novas questões e demandas de *security*, internas e externas, foram trazidas para a União e passaram a compor a sua estratégia sob a ótica da segurança.

A ESS afirma que a *security* é pré-condição para o desenvolvimento e ressalta, por outro lado, que os conflitos, além de destruírem a infraestrutura, encorajam a criminalidade, impedem investimentos e tornam o funcionamento normal da economia impossível. Composto o contexto dos desafios globais a serem então enfrentados, a estratégia menciona ainda a competição por recursos naturais, notadamente a água (que pode causar fluxos migratórios), e a preocupação especial com a dependência energética da Europa, que na época importava aproximadamente 50% de toda a energia consumida.

Como principais ameaças à *security* da UE foram elencadas o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, conflitos regionais, falência de estados e o crime organizado. Para defender a sua *security* e promover seus valores a União estabeleceu então três objetivos estratégicos: o enfrentamento das ameaças internas e externas; a construção da *security* comum e a extensão dos benefícios econômicos e da cooperação política aos países vizinhos; e o desenvolvimento de uma ordem legal e institucional baseada no sistema internacional multilateral.

No final de 2008 foi apresentado um relatório a respeito do estágio de implementação da ESS denominado *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World* (EU, 2008). Tal reporte serviu de base para a divulgação, no ano seguinte, de novo documento sobre o tema, desta vez elaborado de forma conjunta pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia, a *European Security Strategy - a Secure Europe in a better world* (EU, 2009a). Nas palavras do Conselho e da Comissão europeias o relatório representou, na realidade, um reforço da estratégia anterior, apontando uma gama de desafios e ameaças para a *security* da União, sendo algumas ameaças novas e outras consideradas mais complexas que outrora. O relato ressaltou a importância do

alargamento da União dentro do continente como um poderoso instrumento para a estabilidade e a paz. De modo análogo asseverou ser do interesse da UE que os países vizinhos fossem bem governados, tudo isto dentro do conceito de buscar a construção de uma estabilidade na Europa e além dela.

Para responder ao ambiente de *security*, diante de um mundo em processo de mudanças, foi proposta uma atuação mais eficaz e coordenada dos membros da União, por meio de uma melhor coordenação do processo de decisões estratégicas e institucionais. O maior engajamento com os países vizinhos também foi incentivado, assim como o objetivo de tornar as parcerias multilaterais e a ordem mundial mais fortes e eficazes. O trabalho conjunto com a ONU e a importância de parcerias com organizações regionais como a União Africana e *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), assim como com a América Latina foram ressaltadas.

Em julho de 2020 a Comissão Europeia emitiu um novo comunicado, desta vez atualizando a ESS para o período de 2020 a 2025 (EU, 2020a). O documento afirma que a *security*, além de ser a base da segurança pessoal dos cidadãos; é também instrumento para a proteção dos direitos fundamentais e a base para a confiança e o dinamismo da economia, da sociedade e da democracia europeias. Nesta atualização o cenário é apresentado como mais desafiante, com novas ameaças e instabilidades políticas além das fronteiras da UE, em um mundo em plena transformação digital onde as fronteiras não são apenas terrestres. Terrorismo, crime organizado, tráfico de drogas e de humanos se aproveitam desta nova dinâmica mundial, assim como crescem os *cybercrimes* e *cyberataques*. Ameaças híbridas originárias de atores estatais, ou não, também compõem este cenário. Ademais, a pandemia da Covid-19 trouxe uma nova concepção para a segurança (*safety* e *security*), deixando clara a preocupação com a segurança da cadeia de suprimentos de produtos e das infraestruturas críticas.

Essa nova versão da ESS relembra a sua conexão com as demais políticas públicas e reforça a necessidade da cooperação entre os países membros, com terceiros países e em nível global. A *security* externa, abordada pela União por meio da GSEU e da CSDP, é considerada componente fundamental da *security* interna, não havendo como dissociá-las. Sendo assim, a UE defende uma atuação cada vez mais coordenada e que engaje toda a sociedade. A dependência externa do bloco em questões de energia e saúde, por exemplo, e a necessidade de incrementar a resiliência das cadeias de suprimentos ajudam a compor o contexto a ser trabalhado, sendo definidos os seguintes objetivos comuns: desenvolvimento de capacidades para detecção antecipada, prevenção e resposta rápida a crises; foco nos resultados, com base numa inteligência estratégica confiável e na aplicação das regras e instrumentos mais

adequados; e conexão entre atores dos setores públicos e privados de acordo com um esforço conjunto para intensificar a cooperação.

A avaliação das ameaças redundou na definição de quatro prioridades estratégicas interdependentes. A primeira diz respeito ao estabelecimento de um ambiente de *security* à prova de futuro, ou seja, um ambiente com proteção e resiliência das infraestruturas críticas, físicas e digitais. A *cybersecurity* e a proteção de espaços públicos, como *hubs* de transporte, são ações nesta prioridade.

A segunda prioridade estratégica trata do combate às ameaças em evolução, como o *cybercrime*, o conteúdo ilegal online e as ameaças híbridas. Segundo o documento o surgimento de novas tecnologias exige das agências de *law enforcement* e da Justiça a aquisição de novas ferramentas e o desenvolvimento de novas técnicas de investigação. Na sequência a estratégia apresenta como terceira prioridade a proteção dos europeus do terrorismo e do crime organizado. O uso por terroristas de materiais CBRN, assim como precursores e dispositivos explosivos improvisados (IED) são fonte de atenção. O financiamento do terrorismo, o crime organizado, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas, crimes ambientais, financeiros e a corrupção também são objeto de ações cooperativas no seu combate. Como exemplo para atuar nesta direção cita-se a *Financial Action Task Force* (FATF), força-tarefa destinada a combater o financiamento do terrorismo.

Por fim, a quarta prioridade trata da construção de um ecossistema europeu com forte *security*, contendo a participação de todas as parcelas da sociedade. O intercâmbio de informações e a cooperação são consideradas ferramentas das mais poderosas no combate a crimes, terrorismo, bem como na busca da justiça. A informação prévia sobre passageiros (API) e o compartilhamento dos seus dados por ocasião da reserva das passagens aéreas (PNR) são mencionados como base para o incremento dos controles nas fronteiras, estando previsto o reforço e a otimização da sua utilização.

Compondo esta quarta prioridade estratégica o documento registra a importância da contribuição de fronteiras externas fortes para prover a *security* e a integridade prevista no Acordo de Schengen. O engajamento dos atores relevantes desta área revela o potencial de um impacto real na prevenção dos crimes transfronteiriços e do terrorismo. O fortalecimento da *European Border and Coast Guard* (EBCG) e das atividades integradas contribui neste sentido, sendo considerado crucial o papel das Aduanas no combate aos crimes transnacionais e ao terrorismo, ao controlar e detectar os riscos de *safety* e *security* de todas os bens antes deles entrarem na UE. Neste contexto a estratégia cita a publicação que estava para acontecer do

Plano de Ação da União Aduaneira, *Action Plan on the Customs Union*, com uma série de ações para fortalecer o gerenciamento de risco e reforçar a *security* interna da União.

Por fim, ainda compondo essa prioridade, a estratégia menciona a necessidade do fortalecimento da pesquisa e da inovação no segmento de *security*. Neste mesmo diapasão registra ser essencial o incremento das habilidades e da consciência da sociedade europeia em lidar com potenciais ameaças a sua *security*, de forma a aumentar a sua resiliência.

O segundo documento a ser abordado é a *Integrated Maritime Policy of the European Union* (IMP), onde a Comissão Europeia reconhece que todas as matérias afetas aos mares e oceanos europeus são conectadas, e que as correspondentes políticas devem ser desenvolvidas conjuntamente, o que inclui uma abordagem holística de uma série de políticas da União relacionadas ao mar (EU, 2007).

Conforme o documento a UE possui uma fronteira marítima de 70.000 km ao longo de dois oceanos e dos mares Báltico, do Norte, Mediterrâneo e Negro; sendo as regiões marítimas então responsáveis por aproximadamente 40% do PIB e da população. Neste sentido, a IMP afirma que uma política marítima integrada fortalece a capacidade da UE enfrentar os desafios da globalização, das mudanças climáticas, da degradação do ambiente marítimo, da *safety* e *security* marítimas, da segurança energética e da sustentabilidade.

A política estabelece a aplicação de uma abordagem integrada de governança marítima e um conjunto de instrumentos para a formulação de políticas integradas, incluindo a implementação de uma rede europeia de vigilância marítima, considerada crítica para o uso seguro, nas dimensões de *safety* e *security*, dos espaços marítimos. Registra ainda a necessidade de uma maior coordenação na vigilância marítima por meio de uma profunda cooperação entre as guardas-costeiras e agências dos estados membros, bem como internamente em cada um destes.

A IMP estabeleceu seu foco em cinco áreas inicialmente: a) criação de condições ótimas para o uso sustentável dos mares e oceanos, em conjunto com o crescimento dos setores marítimos e regiões costeiras; b) construção de uma base de conhecimento e inovação para a política marítima; c) entrega de alta qualidade de vida nas regiões costeiras ; d) promoção da liderança global da União em temas marítimos, incluindo o incremento da *security* marítima e o combate às atividades ilegais em águas internacionais nas prioridades políticas externas; e e) o aumento da visibilidade da Europa marítima, destacando a sua importância econômica e seu patrimônio marítimos.

Em 2009, em relatório de acompanhamento publicado pela Comissão Europeia foram apresentados os progressos obtidos na política até então (EU, 2009b). O documento relata que os europeus estavam mudando a forma de encarar seus mares e oceanos, diante da reafirmação, pela política, da importância estratégica dos mares continentais e das regiões costeiras. O relatório registra que a governança marítima e o envolvimento dos *stakeholders* apresentou avanços, assim como a implementação de ferramentas transversais de planejamento espacial marítimo, gerenciamento integrado de zonas costeiras e vigilância marítima. Segundo a Comissão, após dois anos da sua aprovação, a IMP demonstrou ser uma política muito significativa e promissora para o crescimento, para a geração de empregos e para a sustentabilidade ambiental das zonas costeiras europeias e além.

O documento registrou ainda a necessidade de destravar o potencial econômico marítimo europeu, otimizando as ações governamentais e explorando as sinergias para permitir o crescimento econômico e a estabilidade ambiental. Para melhor alcançar estes objetivos, a revisão da política indicou a combinação de seis diretrizes estratégicas, quais sejam: a) reforço da integração na governança marítima; b) continuidade dos trabalhos conjuntos para o uso de ferramentas políticas transversais; c) definição das fronteiras de sustentabilidade; d) cooperação na definição e implementação das estratégias destinadas a bacias marítimas; e) maior atenção à dimensão internacional da IMP, no sentido da Europa ter um papel de liderança no incremento da governança marítima global; e f) renovação do foco no crescimento econômico sustentável, no emprego e na inovação. Neste contexto a integração da vigilância marítima é considerada uma ação transversal que tem a capacidade de fazer diferença em objetivos de políticas-chave distintas, como o combate à imigração ilegal, a salvaguarda da navegação comercial e a proteção dos recursos naturais.

Em 2012 novo relatório foi publicado pela Comissão Europeia para relatar os avanços na sua política marítima (EU, 2012a). Tal documento destacou a contribuição da política para o crescimento da economia marítima e do emprego, incluindo setores de construção naval, energia offshore, transporte marítimo e pesca. A cooperação entre os diversos setores e países para maximizar a implantação sustentável de atividades econômicas nas bacias marítimas, assim como a implementação de ações para proteger os cidadãos europeus e a indústria marítima contra ameaças também foram destacadas. Neste quesito o relatório ressalta as ações adotadas para a implementação de um ambiente compartilhado de vigilância marítima, o *Common Information Sharing Environment (CISE)*, destinado a melhor coordenar atividades de setores diversos relacionados ao transporte marítimo, como a proteção de navios comerciais,

controles aduaneiro e de imigração ilegal, prevenção à pesca ilegal e poluição, e a preservação do ambiente marítimo.

O terceiro documento é *Internal Security Strategy* (ISS), adotada em 2010 com o objetivo de auxiliar o avanço da Europa, reunindo as ações existentes e estabelecendo princípios e diretrizes para ações futuras, com vistas a prevenir crimes e incrementar a capacidade de prover uma resposta em tempo e apropriada contra desastres naturais ou provocados pelo ser humano. A estratégia é baseada nos valores e princípios da UE via implementação de políticas de justiça, liberdade e de *security*, que se reforçam entre si e que respeitam os direitos fundamentais, a proteção internacional, o Estado de direito e a privacidade (EU, 2010).

As suas diretrizes estratégicas incluem, dentre outras, a abordagem ampla da segurança interna; o foco na prevenção e antecipação de crimes e desastres naturais; o desenvolvimento de um modelo abrangente de intercâmbio de informações; a cooperação operacional entre as agências de *law enforcement* e proteção de fronteiras; a gestão integrada de fronteiras; e a dependência da dimensão externa em assuntos de *security*, incluindo a cooperação com terceiros países e a abordagem global da *security*.

A ISS registra que diante de um ambiente global complexo é necessário o envolvimento das autoridades de *law enforcement* e de gestão de fronteiras, com o suporte da cooperação judicial e dos setores econômico, político, econômico, financeiro e privado, incluindo organizações não-governamentais. A importância da cooperação internacional também é ressaltada, assim como a participação das escolas, universidades e outras instituições educacionais. Quanto à gestão integrada das fronteiras, menciona o objetivo incrementar o controle das pessoas e bens que por elas passam e que podem oferecer riscos à UE. Como exemplo deste tipo de gestão é mencionado o *Centre de Coopération Policière et Douanière in Luxemburg*, que suporta uma efetiva cooperação operacional entre as autoridades policiais, aduaneiras e da *gendarmeria* da Alemanha, Bélgica, França e Luxemburgo (p. 15).

A estratégia deixa claro que a *security* transformou-se num fator chave para garantir uma alta qualidade de vida na Europa, assim como para a proteção das infraestruturas críticas e para a prevenção e o combate de ameaças comuns, como o terrorismo, crime organizado, *cybercrime*, violência e desastres naturais ou provocados pelo homem. Na sua visão, o conceito de segurança interna não pode existir sem considerar a sua dimensão externa, demandando uma abordagem global do tema, dado a sua interdependência.

O quarto documento a ser apresentado é *A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* (GSEU), também conhecida como *Common Foreign and*

Security Policy (CFSP) ou *European Union's Global Strategy* (EUGS), que foi adotada em junho de 2016, logo após o referendo britânico que decidiu pela saída do Reino Unido da UE (EU, 2016a).

Segundo a própria estratégia a existência da União vinha sendo questionada diante de um ambiente regional cada vez mais amplo, instável e inseguro, o que redundou na necessidade de uma estratégia única, com uma visão compartilhada e uma ação comum. Além disso, uma participação mais ativa que incluísse seu papel como provedora de *security* global era demandada por vários parceiros. A lição aprendida de que a fraqueza dos vizinhos e parceiros significa a própria fraqueza da União foi incentivadora para a construção de uma estratégia global, que se diz global não apenas pelo aspecto geográfico, mas também pela abrangência das políticas e instrumentos por ela promovidos.

A GSEU aponta para a necessidade de uma Europa forte, diante de um período em que conquistas sem precedentes de paz, prosperidade e democracia regionais estavam sendo questionadas. Segundo o documento a UE destina-se, em tradução nossa, a “promover a paz e a garantir a segurança dos seus cidadãos e territórios, estando a *security* interna e a *security* externa cada vez mais entrelaçadas; e onde a *security* interna depende da *security* além das suas fronteiras”²¹ (EU, 2016a, p.7). Em um mundo cada vez mais complexo, conectado e contestado a União estaria respondendo com a estratégia o dever de se manter, de aumentar o seu engajamento mundial e guiar-se com um forte senso de responsabilidade.

Na questão da *security* a estratégia ressalta os avanços obtidos nos anos antecedentes nesta área, além da evolução da democracia e da prosperidade na região. Ao mesmo tempo destaca que o terrorismo, ameaças híbridas, mudanças climáticas, volatilidade econômica e insegurança energética ainda colocavam o território europeu e sua população em perigo. Segundo o documento os europeus deveriam estar prontos para proteger a Europa, responder às crises externas, e cooperar com seus parceiros no desenvolvimento das suas capacidades e no enfrentamento dos desafios, internos e externos, oriundos do terrorismo ou de ameaças híbridas. Questões afetas à *cybersecurity*, segurança energética, crime organizado e gerenciamento de fronteiras externas ajudaram a compor o quadro desafiador a ser enfrentado.

Diante deste contexto a estratégia registra que as missões e operações afetas à política de *security* e defesa do bloco, estabelecidas pela *Common Security and Defense Policy* (CSDP), podem ser realizadas em parceria com a *European Border and Coast Guard* (EBCG) e com as

²¹ *The European Union will promote peace and guarantee the security of its citizens and territory. Internal and external security are ever more intertwined: our security at home depends on peace beyond our borders.*

agências europeias especializadas para fortalecer a proteção de fronteiras e a *security* marítima. Nessa toada o fortalecimento da *security* da região, assim como o aprofundamento da cooperação com a OTAN são incentivados.

A cooperação regional em assuntos mundiais prevista na estratégia demanda uma digressão. A soberania, a integralidade das fronteiras, a sua inviolabilidade, e a solução pacífica das controvérsias são considerados elementos chave da *security* europeia. Na época do seu lançamento, a estratégia global europeia afirmou que a paz e a estabilidade na Europa não eram mais garantidas, diante dos conflitos na região do Mar Negro e, em especial, devido à violação pela Rússia na Ucrânia que levou a sua desestabilização, em desrespeito às leis internacionais. Tais eventos desafiaram a *security* da região na sua essência. O não reconhecimento da anexação da Criméia pela Rússia é apontado no documento, tornando-se a relação com este país um desafio estratégico chave para a UE.

Além destas questões de política externa, a estratégia aponta para a necessidade do engajamento europeu em outras questões do seu interesse. Assim, é registrado que o fortalecimento dos compromissos com os países do Atlântico, norte e sul, assim como a sólida parceria com a OTAN, EUA e Canadá auxiliam no fortalecimento da resiliência europeia para enfrentar desafios e contribuir para uma governança global mais eficaz. Ao norte do Atlântico a estratégia objetiva o fortalecimento das relações UE-EUA via negociações para estabelecer um acordo de viés econômico, o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Ao sul deste oceano, parcerias com a *Community of Latin American and Caribbean States* (CELAC) e diferentes grupos regionais têm por objetivo estabelecer diálogo político e a cooperação em temas como *security* marítima, mudanças climáticas, energia e combate ao crime organizado e ao terrorismo. O acordo de livre comércio com o Mercosul também está previsto.

A Ásia também é mencionada, dado ao peso econômico das relações comerciais com a Europa. A paz e a estabilidade nela são considerados pré-requisitos para a prosperidade europeia, e a aproximação politicamente equilibrada busca contribuir também para a *security* asiática. Quanto à região do Ártico o principal objetivo é manter uma área de baixa tensão e uma estrutura de cooperação política e em temas de *security*.

Quanto à governança global no século XXI a GSEU declara seu compromisso com uma ordem mundial baseada na lei internacional, incluindo os princípios da Carta da ONU. Os interesses da União estão conectados a um comércio livre e justo, sendo necessário o crescimento do comércio global marítimo e da sua *security*, de forma a garantir oceanos e rotas

críticas abertas e protegidas. Na condição de provedor mundial de *security* marítima a UE declara que continuará buscando a implementação e universalização da CNUDM, assim como do seu sistema de solução de controvérsias. A conservação e sustentabilidade dos recursos marinhos e da diversidade biológica, assim como o crescimento da economia azul são também objetos da estratégia, que defende o preenchimento das lacunas legais ainda existentes, o conhecimento e a consciência marítimas. A governança global, que a União Europeia busca liderar a partir do exemplo, inclui estados e organizações, mas também o setor privado e a sociedade civil.

Ao final do documento a UE sinaliza sua intenção de perseguir seus objetivos mobilizando suas redes de cooperação, seu poder econômico e todos os instrumentos disponíveis de forma coordenada e coerente. Em mundo considerado frágil, o documento registra que o *soft power* não é suficiente, e que existe a necessidade da UE aprimorar a sua credibilidade em *security* e defesa.

Em 2019, três anos após a adoção da sua estratégia global GSEU, a EU emitiu documento com a sua revisão, o *European Union's Global Strategy: Three years on, looking forward* (EUGS), relatando os avanços alcançados na sua implementação (EU, 2019a). De início o documento registra que o mundo não estava melhor do que em 2016, mas que a Europa estava sendo cada vez mais vista como uma referência global. A revisão da estratégia demonstrou suporte total aos objetivos antes definidos e a continuidade da sua relevância. Várias das promessas feitas em 2016 tinham sido alcançadas ou mesmo ultrapassadas, e os primeiros passos previstos em temas de defesa e *security* haviam sido dados, sinalizando que a força da Europa não é devida apenas a seu *soft power*. O fortalecimento da governança global, a necessidade da UE estar cada vez mais unida e o progresso na sincronia das políticas de desenvolvimento e *security* são destacados.

Quanto ao objetivo de *security* da União, primeira prioridade da EUGS, a revisão da estratégia apontou avanços além do esperado, mas também uma deterioração contínua do contexto estratégico e uma resposta dos países europeus em três objetivos abrangentes: o gerenciamento de crises; a construção de capacidades em *security* e defesa junto aos parceiros; e a proteção da própria UE. A cooperação entre civis e militares no desenvolvimento da consciência situacional e da análise de inteligência, os progressos obtidos na coleta de dados e informações afetos às ameaças híbridas, e o trabalho conjunto em mobilidade militar, *cybersecurity* e *security* marítima são ressaltados como exemplos da dinâmica de fortalecer a relação EUA-OTAN.

Quanto à cooperação regional e à governança global centrada na lei internacional, o documento registra a intensificação da cooperação da UE com organizações internacionais e uma variedade de organizações regionais, terceiros países e atores não estatais. A proteção e o incentivo do multilateralismo são ressaltados, assim como a importância das cooperações regionais para o multilateralismo mundial. Neste contexto a União tornou-se referência dentre aqueles que desejam preservar, promover e fortalecer o multilateralismo.

No que diz respeito à resiliência e à abordagem integrada em conflitos e crises nas regiões do seu entorno, a UE ressalta que a contínua e crescente turbulência a leste e ao sul do seu entorno sugere que tais objetivos permanecem muito pertinentes. Várias ações importantes sob a ótica da resiliência foram adotadas (Balcãs, Ucrânia, União Africana, Golfo da Guiné etc.), em dimensões diversas como estado de direito, fortalecimento dos setores de *security* e defesa, infraestruturas críticas, *cyber* etc. No Golfo da Guiné, por exemplo, a União relata desempenhar papel importante como provedora de *security* marítima contra ameaças como pirataria, tráfico humano e prevenção de acidentes ambientais. O documento afirma que este trabalho deve permanecer com paciência e empenho para suportar estados mais fracos, não existindo soluções fáceis.

Na abordagem integrada de crises e conflitos a revisão registra que a UE leva em conta a relação entre *security* e desenvolvimento, mas também o desenvolvimento de uma abordagem holística dos conflitos, tendo em mente diversas dimensões como a identitária, socioeconômica, energética, ambiental e de *security*. A prevenção de conflitos é incentivada, assim como a utilização dos diversos instrumentos disponíveis na União, de naturezas diversas, para a intervenção em crises, dentre elas a mediação, missões decorrentes da CSDP, políticas humanitárias etc. A implementação da GSEU nos seus três anos iniciais, segundo o documento, estabeleceu uma base sólida para que a União seja considerada uma entidade confiável, cooperativa e baseada em princípios que os europeus querem e necessitam.

O quinto e último documento a ser apresentado brevemente é *A New Strategic Agenda 2019-2024* que, adotada pelo Conselho Europeu em 2019, contém a nova agenda estratégica da União Europeia. O documento registra que o mundo se tornou nos últimos anos cada vez mais instável, complexo e sujeito a rápidas mudanças. Neste contexto a agenda foca em quatro prioridades principais: proteger cidadãos e liberdades; desenvolver uma base econômica forte e vibrante; construir uma Europa neutra em termos climáticos, verde, justa e social; e promover os valores e interesses europeus no cenário mundial (EU, 2019b).

Na proteção dos cidadãos a agenda ressalta o combate ao terrorismo, aos crimes transnacionais, cyberataques e ameaças híbridas. Neste contexto ressalta a necessidade do incremento da cooperação, coordenação, recursos e capacidades tecnológicas para fazer frente a estes desafios. Na questão do desenvolvimento econômico a agenda menciona novamente a questão dos desafios de *security*, mas no âmbito de uma abordagem mais abrangente, que inclui a preocupação em manter o comércio justo dentro da União e globalmente, a segurança da cadeia de suprimento europeia, e a luta contra práticas ilegais e ameaças de terceiros países. Por fim, na questão da promoção dos seus valores e interesses declama a prioridade das políticas do bloco condizentes com seus interesses econômicos, políticos e de *security*.

2.6.3 O Código Aduaneiro e o Plano de Ação da União Aduaneira

Historicamente o primeiro código aduaneiro comum, o *Community Customs Code*, foi estabelecido por meio do *Council Regulation (EEC) No 2913/92* em 1992, sendo ele baseado na integração dos procedimentos aduaneiros aplicados na década de 1980 pelos então membros da CEE (EEC, 1992). Desde então tal regulamento vem sendo repetidamente atualizado a fim de abordar problemas específicos, como a proteção do comércio leal e novos requisitos de *security* no comércio exterior.

O atual Código Aduaneiro Europeu, *Union Customs Code (UCC)*, foi adotado pelo Parlamento e pelo Conselho Europeu por meio do *Regulation (EU) n° 952/2013 of the European Parliament and of The Council* em outubro de 2013. Trata-se de extenso documento, mas aqui reporta-se apenas suas principais interfaces com a *security* e jurisdição aduaneiras (EU, 2013).

Seguindo esta ótica, o seu preâmbulo destaca que o papel das autoridades aduaneiras foi transformado em função do estabelecimento do mercado interno europeu, da redução das barreiras ao comércio e investimentos internacionais, e da necessidade reforçada de ser assegurada a *security* e a *safety* das fronteiras externas da União Europeia, sendo-lhes conferido um papel de liderança no âmbito das cadeias de suprimento e no gerenciamento do comércio internacional. Neste sentido, o Código destaca que a legislação aduaneira deve refletir esta nova realidade econômica e o novo papel e missão das autoridades aduaneiras. Ainda em suas considerações iniciais, o Código destaca o instituto dos operadores econômicos autorizados pelas aduanas, aos quais podem ser aplicados procedimentos aduaneiros facilitados, desde que cumpridas determinadas condições nas áreas de *security* e *safety*.

Ao discorrer sobre a missão das aduanas o Código Aduaneiro atribui às autoridades aduaneiras, em seu art. 3º, a responsabilidade primária por supervisionar o comércio internacional da União Europeia, contribuindo assim para um comércio livre e justo, para a política comercial comum da UE, e para a *security geral* da cadeia de suprimentos. Neste sentido prevê a implementação de medidas pelas autoridades aduaneiras, em especial, com vistas a proteger os interesses financeiros da União e de seus membros; proteger a UE contra o comércio desleal e ilegal; garantir a *security* e a *safety* da UE e dos seus residentes, assim como a proteção do ambiente; e manter um equilíbrio adequado entre os controles aduaneiros e a facilitação do comércio legítimo. Neste sentido, vide a redação do artigo 3º do UCC (EU, 2013):

Article 3

Mission of customs authorities

Customs authorities shall be primarily responsible for the supervision of the Union's international trade, thereby contributing to fair and open trade, to the implementation of the external aspects of the internal market, of the common trade policy and of the other common Union policies having a bearing on trade, and to overall supply chain security. Customs authorities shall put in place measures aimed, in particular, at the following:

- (a) protecting the financial interests of the Union and its Member States;*
- (b) protecting the Union from unfair and illegal trade while supporting legitimate business activity;*
- (c) ensuring the security and safety of the Union and its residents, and the protection of the environment, where appropriate in close cooperation with other authorities; and*
- (d) maintaining a proper balance between customs controls and facilitation of legitimate trade.*

O art. 4º do UCC estabelece o território aduaneiro europeu que inclui, além dos territórios dos países listados, as correspondentes águas territoriais, as águas internas e o espaço aéreo destes. No caso da França há uma ressalva, que exclui do território aduaneiro da UE os seus territórios e países ultramarinos, aos quais se aplicam disposições da parte IV do *Treaty on the Functioning of the European Union*, também conhecido como TFEU (EU, 2012b). Tais territórios e países são considerados, todavia, como associados à UE nos termos do TFEU, o que lhes garante tratamento preferencial em diversas matérias, inclusive de natureza aduaneira.

O anexo II do TFEU lista os territórios e países considerados associados, entre os quais se incluem, no caso da França, *New Caledonia and Dependencies, French Polynesia, French Southern and Antarctic Territories, Wallis and Futuna Islands, e Saint Pierre and Miquelon*.

A *security* na dimensão aduaneira é abordada em diversos outros momentos ao longo do Código. No seu art. 5º, por exemplo, que é dedicado a apresentar as definições de termos utilizados ao longo do Código, o conceito de risco em matéria aduaneira inclui ameaças à *security* e à *safety* da UE, assim como aos seus residentes, à saúde humana, vegetal e animal, ao ambiente e aos consumidores. O art. 38 trata da questão da *security* afeta ao instituto do operador econômico autorizado; e os artigos 46, 49, 127, 128, 263 e 264, por exemplo, de aspectos de *security* no gerenciamento do risco aduaneiro e do transporte de mercadorias por via aérea e marítima internamente na UE.

Já o artigo 134, destinado à supervisão aduaneira da entrada de bens na UE, e o art. 267, na saída de bens da EU, determinam o controle aduaneiro destes bens, incluindo prevendo a proibição e restrições a bens que atentem, dentre outros, contra à *security* pública, à saúde humana e à propriedade industrial. Precursores de drogas e produtos contrafeitos, por exemplo, se incluem no rol destas ações das autoridades aduaneiras. Neste sentido, a título de exemplo, vide extrato do art. 134 do UCC (EU, 2013):

Article 134

Customs supervision

1. Goods brought into the customs territory of the Union shall, from the time of their entry, be subject to customs supervision and may be subject to customs controls. Where applicable, they shall be subject to such prohibitions and restrictions as are justified on grounds of, inter alia, public morality, public policy or public security, the protection of the health and life of humans, animals or plants, the protection of the environment, the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value and the protection of industrial or commercial property, including controls on drug precursors, goods infringing certain intellectual property rights and cash, as well as to the implementation of fishery conservation and management measures and of commercial policy measures.

Por fim, cumpre destacar alguns aspectos do plano de ação aduaneira aprovado pela Comissão Europeia em setembro de 2020, que foi mencionado na versão atualizada da ESS para o período 2020 a 2025. Denominado *Taking the Customs Union to the Next Level: a Plan*

for Action, o documento reconhece que as aduanas europeias veem lutando e enfrentando vários desafios, a mercê dos vários papéis que exerce, numa ampla variedade de atuação que tem por objetivos proteger as receitas, a *safety*, a *security*, a saúde e a prosperidade dos cidadãos europeus e empresas (EU, 2020b).

Neste contexto, e a despeito da modernização da legislação aduaneira europeia e dos procedimentos aduaneiros a partir de 2016, o plano de ação destaca que permanecem evidências de problemas com produtos subfaturados, contrabando de cargas ilícitas e impróprias para consumo, o que revela um quadro de grandes riscos para a UE, incluindo a perda de receitas, ameaças à *safety* e à *security* dos cidadãos europeus, e encargos excessivos para o comércio legítimo. Ciente deste quadro, a atual Presidente da Comissão Europeia declarou, em julho de 2019, na sua agenda de candidatura destinada ao período 2019 a 2024, que era tempo da União Aduaneira europeia alcançar um novo patamar, e que para isto era necessário dotá-la de uma estrutura mais forte para melhor proteger os cidadãos e o mercado comum europeu (Leyen,2019):

It is time to take the Customs Union to the next level, equipping it with a stronger framework that will allow us to better protect our citizens and our single market. I will propose a bold package for an integrated European approach to reinforce customs risk management and support effective controls by the Member States.

O plano de ação aduaneira é, portanto, a resposta da Comissão Europeia a este desafio, dentro de um contexto em que cabe às autoridades aduaneiras zelar pela conformidade dos produtos importados e pela proteção dos direitos intelectuais (produtos contrafeitos); atuar no controle de drogas precursoras para evitar sua utilização na produção de drogas ilícitas; e prevenir a importação ou exportação ilegal de bens culturais, da vida selvagem e de lixo. O plano visa ainda a atuação das aduanas no sentido de reforçar as regras para o controle dos fluxos financeiros no âmbito da legislação europeia de combate à lavagem de dinheiro; e cooperar na luta contra o terrorismo e o crime organizado, em conjunto com as autoridades de *law enforcement* e agências responsáveis pelas fronteiras e *security* interna da União (EU, 2020b).

A configuração do plano aduaneiro levou em consideração estudo de prospecção de cenários lançado pela Comissão Europeia em 2018, denominado “*The Future of Customs in the EU 2040*”, cujo objetivo foi desenvolver uma compreensão estratégica compartilhada de forma a lidar com os desafios atuais e futuros da União, bem como gerar uma visão de como as

aduanas europeias deverão estar em 2040 (EU, 2020b). O resultado do estudo redundou num quadro futuro onde as aduanas europeias operam de forma totalmente integrada para : a) proteger a sociedade, o ambiente e a economia da UE por meio da facilitação do comércio legítimo e da supervisão inteligente baseada na análise de riscos da cadeia de suprimentos; b) ser proativa, trabalhando de forma integrada com as partes interessadas e comprometida com a inovação e sustentabilidade, sendo a referência para as aduanas no mundo; e c) ser vista como atuando de forma única.

De posse deste exercício prospectivo foi estabelecido no plano de ação um conjunto de ações estratégicas agrupados em quatro grupos: gerenciamento de riscos mais eficaz para permitir controles mais eficazes; gerenciamento do comércio digital; promoção da conformidade e atuação das autoridades aduaneiras como se fossem uma só (EU, 2020b). No primeiro grupo, de gerenciamento de riscos, é destacado como princípio central da atuação aduaneira a sua articulação em duas linhas de defesa: a avaliação antecipada, e o controle de quando e onde a Aduana vai atuar, se antes ou depois da introdução nas mercadorias no território aduaneiro europeu. O segundo grupo, voltado ao *e-commerce*, destaca a obrigação das autoridades aduaneiras em verificar as mercadorias sob uma gama de aspectos que inclui questões de *safety*, *security*, direitos de propriedade intelectual e outros padrões estabelecidos.

O terceiro grupo de ações estratégicas, de promover a conformidade, tem por principal objetivo reforçar e facilitar o cumprimento das regras de conformidade, de modo a liberar recursos aduaneiros para se concentrarem em outras movimentações de mercadorias consideradas suspeitas. Neste sentido, uma das ações é a intensificação do *AEO Programme* europeu, que busca justamente aumentar a *security* da cadeia internacional de suprimentos e facilitar o comércio legítimo. O quarto e último grupo de ações é voltado ao incremento da cooperação entre as administrações aduaneiras, que embora já existente, pode ser mais abrangente e operacional em bases temáticas ou geográficas, a fim de garantir o cumprimento das missões prioritárias as aduanas. Neste grupo uma das ações estratégicas visa justamente reforçar a cooperação entre as aduanas e demais agências de *security* de fronteiras, inclusive no que diz respeito aos seus sistemas de informação, em benefício de toda a sociedade europeia.

O plano de ação aduaneiro é considerado ambicioso pela própria Comissão Europeia, ao estabelecer um total de 17 ações estratégicas voltadas a assegurar uma união aduaneira mais forte e coerente. Para alcançar tal objetivo o documento deixa claro o importante papel dos estados membros da UE e a necessidade deles proverem recursos nacionais, em adição aos

recursos já previstos da União²², sem os quais não será possível desenvolver todas as ações previstas.

Ao finalizar este capítulo 2, onde foi apresentada a revisão da literatura da pesquisa, é interessante consignar que ela serviu de base para a elaboração das proposições teóricas que serão apresentadas no item 3.3, bem como para o estudo e análise dos casos constantes dos capítulos 4 e 5.

Da revisão realizada merecem destaque a alta relevância conferida no combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional nos oceanos; as mudanças ocorridas no ambiente marítimo e na ordem internacional nas últimas décadas em função deste, em especial a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA; e a crescente atuação das aduanas na *security* marítima. Quanto a esta última, destaca-se a sua forte vinculação com a *security* das cadeias de suprimentos globais, com a *security* econômica dos países, com a proteção da sociedade, e com a defesa e segurança nacional. Neste contexto menciona-se ainda a contribuição ativa das organizações internacionais como ONU, IMO, WCO, UE e OTAN no sentido de prover a boa ordem no mar e combater todo o tipo de ilícito no ambiente marítimo.

²² O montante previsto sob responsabilidade da UE é abaixo de US\$ 1 bilhão ao longo de sete anos (EU, 2020b).

3. METODOLOGIA

A tese de doutorado “constitui um trabalho original de pesquisa, [...] capaz de fazer avançar a disciplina a que se dedica” o pesquisador. Deve ser produzido algo de novo e útil aos demais, sobre determinado assunto, algo “que outros estudiosos do ramo não deveriam ignorar” (Eco, 2016, p. 2 e 3). Neste contexto a pesquisa é fundamental para que se possa questionar e, eventualmente, alterar paradigmas. A percepção, alicerçada em um novo paradigma, novos métodos e instrumentos altera a forma de enxergar os mesmos fatos antes vistos, que passam a ser vistos por ângulos ou posições diferentes. É como se o cientista passasse a utilizar “lentes inversoras” (Kuhn, 2018).

Instigado por tais requisitos científicos o pesquisador definiu o tema pesquisa, de forma a avaliar o papel das aduanas na *security* marítima após os atentados de 11 de setembro. O referencial teórico trouxe conceitos atinentes ao poder marítimo, soberania e jurisdição nos espaços marítimos, assuntos diretamente afetos à *security* marítima e à manutenção da boa ordem no mar. A estes foram acrescentadas as posições da IMO e da WCO, organizações responsáveis pelas principais diretrizes mundiais referentes ao mar e à atuação aduaneira no comércio internacional. Diante do foco geográfico da pesquisa no Oceano Atlântico, e do fato que entre os países selecionados se incluem a França e os EUA, a OTAN também compôs o referencial teórico, além de ser referenciada em momentos diversos da pesquisa. Além disto, considerando que a França pertence à UE, foram acrescentadas informações a respeito da estratégia de *security* marítima e do código aduaneiro europeus.

Diante da abrangência do tema foi estabelecido como elemento de comparação as estratégias de *security* aduaneira e marítima, que naturalmente reproduzem as correspondentes políticas dos países. Embora muito tenha sido obtido da literatura acadêmica pesquisada, não foi possível identificar nesta qualquer avaliação comparativa similar e detalhada a respeito do apoio das aduanas à *security* marítima, de forma a se entender as suas origens, motivação, forma e intensidade em que acontece nos países pesquisados. Dentre as fontes pesquisadas se incluem as bibliotecas digitais da WCO, da IMO, da sua universidade localizada na Suécia (*World Maritime University*), bem como de instituições de ensino superior brasileiras especialistas no tema marítimo e em defesa, como a Escola de Guerra Naval e a Escola Superior de Guerra.

Cumprido observar que a pesquisa envolveu consultas aos Adidos Aduaneiros da Alemanha, Bélgica, Canadá, França, EUA e Holanda localizados no Brasil, os quais muito agregaram ao processo acadêmico. Por sinal, os modelos organizacionais aduaneiros adotados

pela Alemanha, Bélgica e Holanda no âmbito da UE foram considerados muito interessantes, mas infelizmente a sua pesquisa não pode ser aprofundada devido às limitações do pesquisador e da própria dinâmica da pesquisa. De qualquer modo, fica desde já registrada a recomendação de estudos futuros destes modelos que podem servir de interessante *benchmarking* para o Brasil.

Presente este introito, os itens a seguir do capítulo se destinam a apresentar o método escolhido para a pesquisa e a sua justificativa, a dinâmica utilizada para a seleção dos casos, as proposições teóricas elaboradas com base no referencial teórico, a dinâmica metodológica adotada na análise dos casos, e as limitações da pesquisa.

3.1 Método de pesquisa e justificativa

Para atender aos objetivos da pesquisa foi escolhido como base o método comparativo, que é muito útil, e comum, quando se trata de avaliar e comparar sistemas políticos nacionais, dos quais derivam as estratégias, e o número de casos estudados é reduzido (Lijphart, 1971). Tal método é utilizado para avaliar similaridades, diferenças e associações, possibilitando o estabelecimento de regularidades, categorias e ligações que auxiliam na compreensão do fenômeno estudado a partir de estudos de casos e de constructos equivalentes. O estudo realizado é qualitativo, na medida em que compara as principais características e associações das estratégias dos países selecionados (Mills, 2008); e busca apresentar uma explicação concatenada, uma descrição inteligível do fenômeno, ainda que aberta e limitada ao contexto em que ocorre (Miles e Huberman, 2008).

A pesquisa se utiliza de uma abordagem indutiva, processo mental que infere uma verdade a partir de dados constatados; uma conclusão provável, cujo conteúdo é mais amplo que as premissas nas quais foi baseada. Embora a conclusão seja considerada provável, quanto maior for a representatividade da amostra, maior será a força dos argumentos utilizados (Marconi e Lakatos, 2019).

A metodologia adotada também se socorreu em algumas situações à parcela das técnicas e procedimentos do método de estudo de caso, tendo em vista a sua conexão com o método comparativo (Lijphart, 1971). Isto porque este método se aplica para investigar inferências cujos eventos se encontram fora dos limites do laboratório, sendo apropriado para “contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos [...] organizacionais, sociais, políticos e relacionados”. O método “investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em seu contexto no mundo real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto puderem não estar

claramente definidas”. Sendo assim, ele é recomendado quando se deseja pesquisar fenômenos sociais complexos, sendo aplicado em situações quando as perguntas de pesquisa são do tipo “Como?” e “Por que?” (Yin, 2015, p. 2).

O estudo de caso permite ainda uma compreensão mais aprofundada de um fenômeno, ao possibilitar uma abordagem longitudinal no tempo e a observação direta e interativa dos motivos do fenômeno estudado. Tais características o tornam mais robusto do que uma revisão histórica. Outro aspecto que fortalece a sua utilização é o fato dele considerar o contexto em que ocorre o fenômeno pesquisado (Ghauri e Firth, 2009), tratando-se de um estudo holístico. O método também se destaca pela possibilidade do mundo ser entendido a partir do ponto de vista dos indivíduos envolvidos nos eventos investigados, das suas percepções e interpretações dos fatos (Pauwells e Mathyssens, 2004). Ademais, é muito valioso no campo da gestão e administração pública (Starman, 2013).

A natureza da pesquisa é explicativa e as proposições teóricas iniciais foram aperfeiçoadas ao longo da pesquisa de campo. A coleta e análise dos dados foi realizada com base num conjunto de técnicas customizadas baseadas na análise descritiva dos casos, na busca de padrões e na triangulação de fontes de pesquisa. O método comparativo de Charles Ragin (2014), embora não tenha sido utilizado em sua plenitude em função das limitações da pesquisa, também foi de grande valia na construção e avaliação das proposições teóricas, informações e dados coletados.

Buscar entender como se comportam as relações entre as Aduanas e a *security* marítima dos países selecionados, com base nas suas correspondentes estratégias, exige um método que considere o contexto, o fenômeno estudado, o histórico e uma visão holística, que inclua a coleta das visões daqueles que possuam conhecimento destas relações nos seus países, o que foi muito útil considerando a participação de adidos aduaneiros na pesquisa. Desta feita a presente pesquisa busca entender o processo de elaboração de algumas estratégias do domínio público, que são usualmente capitaneadas pela administração estatal; fenômeno este social, complexo e de natureza política, onde o método comparativo vem sendo amplamente recomendado e utilizado pelas ciências sociais (Ragin, 2014).

É de se notar que as ciências sociais possuem longa tradição em estudos qualitativos orientados por estudos de casos e contextualizados historicamente, sendo sempre importante explorar os meios disponíveis para estabelecer o melhor diálogo entre ideias e evidências. Por outro lado, os estudos quantitativos desencorajam os pesquisadores a questionar aspectos históricos, culturais e geográficos. Neste sentido, estudos comparativos e qualitativos

orientados por casos, pela sua própria natureza, são mais sensíveis à complexidade e especificidades, sendo assim mais apropriados para abordar fenômenos históricos e gerar esquemas conceituais. Além disto, fenômenos sociais são dotados de complexidade causal, sendo possível aos pesquisadores nestes casos interpretar os casos historicamente e fazer declarações a respeito das origens de alterações em determinados cenários (Ragin, 2014).

Identifica-se, assim, uma grande sinergia entre os excertos teóricos acima e a lógica metodológica escolhida para a pesquisa, que é alicerçada no método comparativo e se utiliza de um conjunto de técnicas afins, como a análise descritiva dos casos, a busca de padrões e, ainda que de forma incompleta, ensinamentos do método de estudo de casos e do método comparativo de Charles Ragin, como se verá com maior detalhamento adiante.

3.2 Seleção dos casos

A seleção dos casos para efeito de comparação deve observar o referencial teórico, o problema de pesquisa, seus objetivos e variáveis (Ghauri e Firth, 2009), assim como questões práticas, como representatividade, tempo disponível para a pesquisa, recursos financeiros disponíveis e acesso a potenciais fontes de informações. O principal objetivo desta seleção é contribuir para a confirmação e ampliação de uma teoria, ou mesmo a construção de uma teoria emergente (Eisenhardt, 1989).

Com base nos conceitos acima a seleção dos países foi motivada inicialmente pela decisão de buscar a comparação do Brasil com países detentores dos dez maiores PIBs do mundo, desde que estes possuíssem Aduanas dotadas de corpo funcional robusto, e que fossem responsáveis pela fiscalização de volumes expressivos de comércio exterior. Na visão de pesquisador trata-se de um recorte de amostra bem representativo, a partir da premissa adotada de que quanto maior a economia de um país, e o volume do seu comércio exterior, maior a necessidade de *security* marítima.

A identificação dos 10 maiores PIBs mundiais (em *current US\$*) foi realizada em outubro de 2021, tomando por base os dados do Banco Mundial, *World Bank*, referentes ao ano de 2020 (WB, 2021). A avaliação da magnitude das Aduanas dos países estrangeiros foi realizada com base no *Annual Report 2020-2021* da WCO (WCO, 2021) então disponível. Quando identificada a ausência de dados neste reporte da WCO, foram utilizados os dados do *Annual Report 2019-2020* (WCO, 2020), assinalando-se com “*” o dado obtido desta forma na tabela abaixo.

Para identificar a magnitude das correspondentes Aduanas foram utilizados como critérios o seu efetivo, que deveria ser próximo ou superior ao brasileiro, e o número total de declarações de importação e exportação processadas, que também deveria ser próximo ou superior aos do Brasil. Segundo os critérios desta primeira fase de seleção nenhum país foi desconsiderado, já que todos possuem Aduanas com magnitude bem superior à brasileira. A tabela abaixo apresenta o resultado desta seleção inicial:

Tabela 1: Seleção dos países (PIB, Servidores e Declarações)

País	PIB (US\$ trilhões)	Servidores	Declarações	
			Importação	Exportação
Brasil*	1,48	2.650*	2.368.283*	1.603.550*
EUA	21,06	63.650	33.067.102	21.022.356
China	14,69	70.549	20.049.776	53.128.704
Japão	5,05	9.971	6.909.000	7.463.000
Alemanha	3,89	39.712	79.800.000	165.000.000
Reino Unido	2,70	63.480	27.760.400	6.090.500
Índia	2,67	15.165*	4.664.040*	7.357.903*
França	2,64	17.398	3.295.972	5.083.540
Itália	1,90	9.720	11.164.827	14.958.328
Canadá	1,65	15.242	20.866.954*	977.240*
Coreia do Sul	1,64	5.597	23.110.387	13.204.478

Fonte: autor da pesquisa

Na segunda etapa de seleção foi utilizado como critério que o país estrangeiro fosse banhado pelo Oceano Atlântico e membro da OTAN. Tal critério foi motivado, em especial, pelo entorno estratégico do Brasil que, a despeito de não incluir o Atlântico Norte, com ele possui forte conexão marítima e de interesses geopolíticos. Sendo assim, China, Coréia do Sul, Japão e Índia foram desconsiderados por estarem distantes destas áreas marítimas. Desta feita passaram a compor o rol de países estrangeiros passíveis de seleção a Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália e Reino Unido.

Diante deste primeiro recorte foram realizadas pesquisas exploratórias iniciais, que levaram em consideração as informações ostensivas disponíveis e a rede de Adidos Aduaneiros existente no país. Dentre os 6 países pré-selecionados, 4 possuíam na época tal representação, Alemanha, Canadá, Estados Unidos e França, o que fez com Itália e Reino Unido fossem retirados da pesquisa. Considerando o resultado das pesquisas exploratórias iniciais, da complexidade da pesquisa e do tempo disponível, foi necessário realizar um novo recorte na

pesquisa, sendo adotada a premissa de que no máximo mais dois países teriam a pesquisa aprofundada além do Brasil. Como principal critério utilizado foi escolhida a quantidade de informações disponíveis, aqui incluindo-se aquelas disponibilizadas pelos Adidos Aduaneiros.

A aplicação do critério acima redundou na seleção dos EUA e da França para aprofundamento da pesquisa. No caso da Alemanha, a despeito do grande apoio conferido nas pesquisas exploratórias pela sua adidância, e do interessante modelo da sua Aduana para efeito de *benchmarking*, a natureza e o quantitativo dos documentos obtidos para efeito de comparação foi menor do que aquela obtida para os países selecionados. No caso do Canadá, embora tenha ocorrido boa receptividade por parte da sua adidância, foi observado que para efeito de comparação de estratégias dos países antes mencionados detinham maior volume de documentação ostensiva disponibilizada.

Cumpram ainda uma menção especial às adidâncias aduaneiras da Bélgica e da Holanda, com quem foi possível interagir e obter considerações preciosas a respeito do papel das aduanas na atualidade, da sinergia das suas operações no ambiente da UE, e dos correspondentes modelos institucionais que, assim como o da Alemanha e dos países pesquisados, em muito podem contribuir como *benchmarking* para o Brasil.

3.3 Proposições teóricas

Com base no referencial teórico e na percepção do pesquisador foram elaboradas proposições teóricas preliminares. Conforme esperado e desejável pela metodologia escolhida, tais proposições teóricas foram aperfeiçoadas no decorrer da pesquisa empírica, resultando nas seguintes proposições que nortearam a busca das correspondentes evidências e análise para responder à pergunta de pesquisa:

- 1) Primeira Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde o combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política;
- 2) Segunda Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a Aduana é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade;

- 3) Terceira Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a estratégia de *security* marítima reconhece a importância estratégica da Aduana na matéria;
- 4) Quarta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde Aduana declara a sua atuação estratégica em prol do desenvolvimento econômico do país e da proteção do comércio marítimo legítimo;
- 5) Quinta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a Aduana é reconhecida como uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e a segurança nacional; e
- 6) Sexta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a inserção da economia no comércio internacional é robusta, aqui considerando-se uma proporção entre a corrente de comércio de mercadorias e o PIB superior a 50,5%, que representa a média comparativa mundial desta proporção em 2022 segundo o Banco Mundial (WB).

A tabela a seguir apresenta a indicação dos principais itens que serviram de base para a elaboração das proposições teóricas acima:

Tabela 2: Proposições teóricas: principais itens do referencial utilizados

A estratégia aduaneira apoia a de <i>security</i> marítima quando:		Principais itens do Referencial Teórico
Descrição da condição da proposição teórica		
1	Presente alta relevância do combate ao terrorismo	2.3.1 / 2.3.3 / 2.4
2	Aduana atuante na <i>security</i> e proteção da sociedade	2.1 / 2.5.1
3	Estratégia marítima reconhece o papel da Aduana	2.5.2 / 2.6.1
4	Aduana alinhada ao desenvolvimento econômico	2.4.2 / 2.5.2
5	Aduana como agência de defesa e segurança nacional	2.1 / 2.2 / 2.3.2 / 2.3.3
6	Proporção corrente de comércio/PIB elevada	2.5.1 / 2.6.2

Fonte: autor da pesquisa

3.4 Análise dos casos

O desenvolvimento de uma explicação apropriada para um fenômeno social exige a definição de uma estratégia analítica para guiar a pesquisa, a qual pode ser criada pelo pesquisador a partir de um mix de estratégias e técnicas de pesquisa disponíveis, de forma a

melhor atender aos seus objetivos (Yin, 2015). No caso da presente pesquisa a estratégia escolhida teve como elemento central o método comparativo, ao qual foram agregados a análise descritiva e a busca por padrões, assim como técnicas e procedimentos “emprestados” de outros métodos afins, com o estudo de casos e o método de Charles Ragin; ambos, na essência, de natureza comparativa.

O método comparativo exige que seja estabelecida uma medida de comparação, de forma a possibilitar o estabelecimento das devidas conexões para a melhor compreensão do fenômeno estudado. Como visto, a solução encontrada foi a escolha do nível estratégico para efeito de comparação, decisão tomada principalmente com base nas pesquisas exploratórias iniciais e nos contatos com adidos aduaneiros, que indicaram para a disponibilidade de estratégias ostensivas de *security* marítima e aduaneira da França e dos EUA, assim como de ampla bibliografia correlata.

No caso do Brasil, a despeito de tais estratégias não existirem de forma consolidada em um único documento, pesquisas adicionais e extensas indicaram ser possível conformá-las como se verá adiante no capítulo 4. Neste sentido, a estratégia de *security* marítima do país foi conformada especialmente a partir de documentos emitidos pela Marinha do Brasil, Autoridade Marítima nacional e principal conhecedora do tema, inclusive dos seus desdobramentos em escala mundial. Já no caso da estratégia aduaneira, prevaleceram os documentos emitidos pela RFB, Autoridade Aduaneira no país, referência nacional na atividade alfandegária e principal conhecedora das suas interfaces mundiais.

Estabelecido o patamar estratégico como elemento de comparação, e de posse do referencial teórico, foram elaboradas proposições teóricas iniciais, que foram posteriormente aperfeiçoadas em função do aprofundamento do conhecimento teórico e da própria análise dos dados e informações coletados a respeito dos países. Permitiu-se, assim, como defende Yin (2015), uma estratégia que incentiva a busca de padrões e *insights* a partir dos dados levantados, e não apenas a partir das proposições teóricas construídas inicialmente e imutáveis. Desta feita, embora se tenha priorizado a utilização das proposições teóricas iniciais, não foi descartada a possibilidade de aperfeiçoamentos nelas, ou mesmo a exclusão de proposições iniciais, como de fato aconteceu em alguns casos.

Diante deste desenho metodológico a análise dos casos foi realizada em três etapas, de forma a identificar, comparar e refletir a respeito das similaridades, diferenças e associações existentes entre os países selecionados. O objetivo desta sistemática foi o de responder à

pergunta de pesquisa constante do capítulo 1, a seguir reproduzida a título de clareza de raciocínio:

Pergunta de pesquisa: Como e por que as estratégias aduaneiras operam em apoio às estratégias de security marítima na França, EUA e Brasil; e de que forma esta avaliação pode contribuir para o incremento da atuação da Aduana brasileira em apoio à security marítima e desenvolvimento do Brasil?

Diante da pergunta de pesquisa a primeira etapa foi destinada a identificar e analisar as principais ideias, aspectos e evidências de como as estratégias aduaneira e de *security marítima* interagem na França, nos EUA e no Brasil. O objetivo aqui foi responder a primeira parte da pergunta de pesquisa, de “**como** as estratégias aduaneiras operam em apoio às estratégias de *security marítima*”. Neste sentido foi realizada uma análise descritiva das correspondentes estratégias e da bibliografia conexa identificada, sendo utilizada a triangulação quando julgado necessário. A aderência das estratégias ao referencial teórico também foi analisada, por ser considerada representativa do quanto elas estão consonantes com às principais diretrizes mundiais afetas à *security marítima* e aduaneira, estabelecidas pela IMO e WCO, e se adequam às Convenções internacionais e Resoluções da ONU. No caso específico da França, foi necessário incluir no referencial e na sua análise a UE, da qual é membra.

A segunda etapa da análise buscou entender, a partir das proposições teóricas estabelecidas, as razões das referidas estratégias se comportarem desta maneira, ou seja, o “**por que**” das estratégias aduaneiras operarem em apoio, ou não, às estratégias de *security marítima*. A concepção e análise das proposições teóricas foram influenciadas pela metodologia de estudos de casos e pelo método comparativo de Charles Ragin (2014), destacando-se aqui a busca por padrões e a confirmação, ou não, das condições estabelecidas nas proposições. Sob a ótica deste autor, em estudos qualitativos comparativos é possível avaliar como diferentes causas se encaixam em um determinado cenário e como estas mesmas se encaixam em outro cenário. Ou seja, se busca avaliar cada unidade de observação a partir da combinação interpretativa das partes como um todo.

A terceira etapa da análise foi destinada a contribuir para responder a última parte da pergunta de pesquisa, no sentido de contribuir com reflexões para a realidade brasileira, a partir do *benchmarking* com as realidades francesa e norte-americana. Este exercício de reflexão, assim como as análises anteriores e o referencial teórico serviram de base para a elaboração das conclusões finais.

Cumprir mencionar novamente, por fim, o fato de não ter sido possível identificar na bibliografia pesquisada qualquer artigo, livro ou referência crítica mais extensa a respeito do tema da pesquisa. Desta feita, se por um lado a pesquisa careceu de pesquisas prévias similares como fonte, por outro, tal fato corroborou para o seu ineditismo e originalidade.

3.5 Limitações da pesquisa

Algumas limitações foram identificadas na pesquisa, a começar pelo reduzido número de países pesquisados, em função da própria dinâmica e tempo disponível para realizá-la. Mesmo assim, é possível afirmar que as suas conclusões são condizentes com uma teoria emergente, que naturalmente necessita ser testada em outros países, ou mesmo retestada nos países selecionados.

A segunda limitação da pesquisa é que ela se aplica apenas às democracias ocidentais, ao menos a priori. Isto porque a metodologia utilizada parte da premissa que as estratégias são definidas no contexto de um processo democrático que envolve os entes estatais, a sociedade privada e até mesmo o legislativo; diferente do que usualmente acontece em países não democráticos, ou com fracos sinais da sua existência. Desta feita, caso se pretenda avaliar países não democráticos, é importante considerar, vis-à-vis o referencial teórico e a metodologia aqui adotados, como as respectivas estratégias e políticas foram elaboradas, bem como se as proposições teóricas utilizadas na presente pesquisa são aplicáveis.

A terceira limitação diz respeito à atuação dos países de acordo com a ordem mundial estabelecida para a *security* do comércio marítimo internacional e para a boa ordem no mar. Neste quesito adotou-se como condição da pesquisa que o país adote as melhores práticas mundiais estabelecidas pela IMO e pela WCO, bem como as regras de jurisdição e direitos de soberania nos espaços marítimos estabelecidas na CNUDM, ainda que dela não seja signatário. O mais importante aqui é se os padrões e regras internacionais são observados, ou não. Ou seja, a relação de apoio analisada entre as estratégias se aplica apenas a países que adotam aquilo que é preconizado no referencial teórico. Caso o eventual país a ser analisado não se enquadre nesta situação é importante reavaliar a metodologia a ser utilizada.

O aspecto temporal representa mais uma limitação, na medida em que o foco da pesquisa se atém ao apoio pela Aduana à estratégia de *security* marítima a partir do século XXI, especialmente a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. Sendo assim, registra-se que eventual motivação prévia deste apoio não foi analisada em profundidade.

Por mim, como última limitação, registra-se a impossibilidade de realização de visitas técnicas no exterior, o que por certo poderia confirmar maior robustez à pesquisa, em especial para efeito de *benchmarking* e elaboração de sugestões de natureza estratégica operacional para o potencial incremento da atuação da Aduana brasileira em apoio à *security* marítima e ao desenvolvimento do Brasil.

4. DESCRIÇÃO DOS CASOS

O presente capítulo é destinado a descrever os casos estudados. O primeiro item é destinado à França, o segundo aos EUA, e o terceiro ao Brasil. Neles são abordadas as correspondentes estratégias de *security* marítima e aduaneira, as correspondentes Aduanas e assuntos afetos ao tema da pesquisa.

4.1 FRANÇA: *security* marítima, estratégias e *Douane*

Presente em todos os oceanos, à exceção do Ártico, a França possui uma extensa área marítima de aproximadamente 11 milhões de Km², com 18.500 km de litoral, aqui se incluindo suas áreas ultramarinas da Guiana Francesa, *Guadeloupe* e *Martinique* no Caribe, *Mayotte* e *Reunion* no Oceano Índico, bem como a Polinésia Francesa no Pacífico Sul (France, 2019). A França metropolitana possui uma área terrestre de 640.427 km², fronteira terrestre de 2.751 km e marítima de 3.427 km; com uma população aproximada de 62,8 milhões de habitantes, do total de 68,5 milhões quando se incluem os seus territórios ultramarinos (USA, 2023I).

Segundo dados do governo francês, apurados com base nas fronteiras marítimas em vigor em janeiro de 2021, a sua área marítima é de 10.186.624 Km², sendo que se computadas as extensões da sua plataforma continental este valor alcança 10.911.921 de Km². Deste total, a área marítima correspondente à França continental, onde os meios aduaneiros franceses estão concentrados, é de 371.096 km²; sendo 16.750 km² de AI, 57.223 km² de MT, e 297.123 km² de ZEE (France, 2023f). Tais números são bem condizentes, por sinal, aos constantes da plataforma científica mundial *Marine Regions*²³, que na sua última atualização, datada de setembro de 2023, calculou o mar territorial da França continental em 57.158 Km² e a sua zona contígua em 46.415 Km² (Flandres, 2024).

Nesta imensa área marítima, onde o país exerce a sua jurisdição e soberania, se destaca a Polinésia Francesa por corresponder a 46,22% do seu total, enquanto o seu território no

²³ A plataforma “*Marine Regions*” é gerenciada pelo *Flandres Marine Institute*, localizado na Bélgica. Ela é resultante da integração de duas bases científicas geográficas mundiais, a *VLIMAR Gazetteer* e a *VLIZ Maritime Boundaries Geodatabase*. O instituto belga é também conhecido como VLIZ, de *Vlaams Instituut voor de Zee* em holandês, e tem por missão reforçar e compartilhar amplamente o conhecimento científico a respeito das costas, mares e oceanos.

continente europeu, incluída a Córsega, responde por apenas 4,51%, muito embora com grande concentração populacional e importância econômica (France, 2019).

Conforme o Banco Mundial o PIB corrente da França foi de US\$ 2,78 trilhões em 2022, último ano disponível por ocasião da consulta aos dados estatísticos do banco, incluindo importações de mercadorias de US\$ 818,26 bilhões e exportações de mercadorias no montante de US\$ 617,86 bilhões (WB, 2023). Neste mesmo ano, de acordo com o *World Trade Statistical Review 2023*, o país foi o 7º maior importador mundial de mercadorias, representando 14% de todo o comércio internacional de importação em valor; e o 9º maior exportador, representando 2,5% do total mundial das exportações (WTO, 2023).

No que diz respeito à frota marítima o país possui, segundo dados da publicação *Review of Maritime Transport 2023*, a propriedade de 442 embarcações, sendo 157 com a sua bandeira e 285 com bandeiras estrangeiras; sendo o 25º país do mundo em capacidade de porte bruto (*deadweight*²⁴), com o percentual de 0,8% de todo o porte bruto mundial. Em matéria de registro de embarcações com a sua bandeira, a França é responsável por 0,68% de todas as embarcações registradas no mundo, sendo o 25º país neste quesito (Unctad, 2023).

Por fim, considerando que o tema da pesquisa faz referência aos atentados terroristas de 2001, cumpre mencionar que conforme o *Global Terrorism Index 2023*²⁵, que mede o impacto deste e as suas tendências; a França foi o 34º país mais afetado em 2022, sendo tal impacto considerado médio, com o índice de 4,419 numa escala e “0” a “10”. Este índice é calculado anualmente e leva em consideração o número de atentados, mortos, feridos e reféns. A definição adotada pelo índice para terrorismo é (IEP, 2023, p.6):

The systematic threat or use of violence, by non-state actors, whether for or in opposition to established authority, with the intention of communicating a political, religious or ideological message to a group larger than the victim group, by generating fear and so altering (or attempting to alter) the behaviour of the larger group.

Diante das considerações iniciais acima, discorre-se na sequência a respeito da estratégia de *security* marítima francesa, da estratégia aduaneira e do código aduaneiro

²⁴ *Deadweight* ou *dwt*, ou porte bruto, é o peso máximo em toneladas que pode ser colocado no navio para que ele navegue em segurança e como esperado, incluindo, dentre outros, os pesos da carga, combustíveis e tripulação.

²⁵ Tradução do autor: uso sistemático da ameaça ou violência, a favor ou em oposição à autoridade estabelecida, com a intenção de comunicar uma mensagem política, religiosa ou ideológica a um grupo maior do que o grupo vítima, gerando medo e alterando assim (ou tentando alterar) o comportamento do grupo maior.

franceses, bem como sobre a atuação da Aduana francesa, também denominada *Douane*, nos portos e áreas marítimas da França.

4.1.1 A estratégia de *security* marítima francesa

A estratégia de *security* marítima da França, *Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes* (NSSEM), foi adotada pelo comitê interministerial do mar francês em 22 de outubro de 2015 (France, 2015), em complemento à estratégia de *security* marítima *European Union Maritime Security Strategy* (EUMSS), aprovada pela UE em 2014 (EU, 2014). Em dezembro de 2019, após a revisão da estratégia europeia de *security* marítima ocorrida em 2018, o governo francês também revisou a sua (France, 2019). Justificou tal iniciativa, dentre outros, em função da evolução do contexto geoestratégico; do aumento das ameaças do terrorismo no mar; da militarização dos oceanos; do incremento do tráfico ilícito e ataques à soberania francesa; e da própria revisão da estratégia europeia análoga.

No contexto estratégico internacional o documento revisado ressalta a globalização como um dos fatores chave para entender a atual situação, na medida em que trouxe com ela novas desigualdades entre os estados, o incremento da pressão por recursos e um grande impacto no meio ambiente. Ao mesmo tempo, o aumento dos fluxos comerciais marítimos favoreceu o surgimento de ameaças transversais se utilizando dos navios, podendo eles próprios serem o objeto de atividades ilegais. A este cenário adicione-se desastres naturais e o incremento de situações humanitárias.

A estratégia francesa revisada, assim com acontecia na sua versão original, identifica os riscos e ameaças a serem confrontados, inclusive em áreas marítimas internacionais de interesse, de forma a prover uma visão nacional e complementar àquela apresentada pela sua congênere europeia. Neste contexto a estratégia prioriza ações com vistas a assegurar a integridade territorial e proteger os cidadãos franceses em áreas marítimas nacionais e internacionais; bem como restringir todos os tipos de tráfico, enquanto defende os interesses econômicos e ambientais do país.

As diretrizes da estratégia francesa são baseadas nos conceitos de atuação do país no mar e na função de guarda-costeira, sendo estes considerados os seus dois pilares. O documento propõe o incremento da governança, dos instrumentos jurídicos e da diplomacia, e de ações tecnológicas e operacionais. Tudo isto, levando em consideração a capacidade francesa em

atuar num contexto interministerial, e em parceria com outros estados e organizações regionais e internacionais, assim como com atores privados. O uso dos processos de inteligência é ressaltado, como forma de otimização dos esforços nas áreas de *security* e orçamentária. A estratégia revisada é articulada com a estratégia nacional para o mar e litoral francesa, *Stratégie nationale pour la mer et le littoral*, adotada em 2017 (France, 2017a). Neste sentido, vide extrato contido na sua introdução SNSEM em vigor (France, 2019, p.1):

Ces orientations s'appuient sur les concepts d'action de l'État en mer et de fonction garde-côtes, pierres angulaires de cette stratégie. Celle-ci propose des voies d'amélioration de la gouvernance et des instruments juridiques, des leviers d'action diplomatiques, technologiques, ou opérationnels et l'adaptation de nos capacités d'action dans un cadre interministériel, en partenariat avec d'autres États et organisations régionales ou internationales ainsi qu'avec les acteurs privés. Elle est soustendue par un processus permanent d'analyse du renseignement en vue d'actions ciblées afin d'optimiser nos efforts dans les domaines budgétaire et sécuritaire.

Enfin, elle s'articule avec la stratégie nationale pour la mer et le littoral entrée en vigueur le 25 février 2017.

A estratégia de *security* marítima do país se destina a oferecer um quadro interministerial para incrementar o combate à *insecurity* marítima, baseado na análise de riscos e ameaças que podem, a curto e médio prazos, afetar os interesses estratégicos do país e de seus parceiros. Os interesses estratégicos da França, numa tradução livre, são a integridade do território nacional e das suas abordagens aéreas e marítimas; o livre exercício da sua soberania; e a proteção da população, das atividades econômicas, dos suprimentos estratégicos, e do meio ambiente.

Neste contexto a SNSEM tem por objetivos assegurar a soberania e os direitos de soberania francesa nas suas áreas marítimas; contribuir para a *security* marítima do continente europeu; apoiar a atuação internacional do país nesta dimensão; e contribuir para a ambiciosa política de desenvolvimento por meio dos oceanos. Por outro lado, embora não cubra a proteção da nação contra ameaças militares, que é objeto da estratégia militar em geral, contribui para esta última por meio da inteligência e da adoção de medidas planejadas.

Com vistas a atingir seus objetivos a estratégia francesa favorece uma abordagem dinâmica de questões afetas à *safety* (*sécurité*, em francês) e à *security* (*sûreté*, em francês)

marítimas, cujas definições contidas no documento são transcritas adiante. Estes dois domínios são intimamente relacionados, e mobilizam os recursos navais, aéreos e terrestres das administrações que detêm a função de guarda-costeira, no contexto das ações do estado francês no mar; bem como nas ações de defesa marítima do território, ou *Défense Maritime du Territoire*, DMT, em francês (France, 2019, p.2):

La sécurité maritime renvoie principalement à des enjeux de sécurité de la navigation, des personnes et des biens et de manière plus globale à la sécurité des États. Elle désigne ainsi la prévention et la lutte contre les événements d'origine naturelle ou anthropique, non intentionnels, portant atteinte aux personnes, à l'environnement, aux navires ou aux infrastructures.

La sûreté maritime est définie comme la prévention et la lutte contre toutes activités hostiles à nos intérêts et à caractère intentionnel (terrorisme, trafics illicites et notamment celui de stupéfiants, piraterie, pillage des ressources ou des biens, pollution volontaire...).

Numa tradução livre a *safety marítima* refere-se principalmente a questões de segurança da navegação, pessoas e bens e, de forma mais geral, à segurança dos Estados. Designa assim a prevenção e o combate a acontecimentos de origem natural ou antropogênica, não intencionais, lesivos a pessoas, ao ambiente, navios ou infraestruturas. Por outro lado, a *security* marítima é definida como a prevenção e a luta contra todas as atividades hostis aos interesses do país, sendo estas de caráter intencional (terrorismo, tráfico ilícito, notadamente de estupefacientes, pirataria, pilhagem de recursos ou de bens, poluição voluntária etc.).

Sob o aspecto econômico a estratégia ressalta a importância do setor marítimo francês, que em 2018 empregou 30% a mais que o setor automotivo, e aproximadamente o mesmo que o aeronáutico, tendo alcançado um valor de produção e serviços de aproximadamente 81 bilhões de euros. Neste mesmo ano a frota comercial de transporte e serviços arvorando a bandeira do país foi dimensionada em 409 navios, aos quais se adicionam aproximadamente 1.000 outros navios arvorando outras bandeiras controladas por interesses franceses. Além destes, são também consideradas aproximadamente 7.000 embarcações pesqueiras, sendo um terço delas no exterior.

O documento ressalta que o comércio marítimo, que é dependente de rotas e passagens por estreitos seguros, vem tendo a sua segurança afetada pelo ressurgimento da pirataria e do roubo desde o início dos anos 1990; assim como por uma cada vez mais frequente porosidade

entre diversas ameaças, como a própria pirataria, o terrorismo, o tráfico de armas e drogas, ataques cibernéticos etc. A principal fonte destas mazelas, segundo o documento, é a fraqueza de certos estados e sua inabilidade em controlar suas terras e territórios marítimos. Neste contexto, e reproduzindo o contido na revisão da estratégia de defesa e segurança nacional em 2017, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017* (France, 2017b), a SNSEM ressalta que as ligações entre a segurança interna e externa criam um continuum mar-terra no qual a *security* das áreas marítimas constitui, muitas vezes, a primeira linha de defesa (France, 2019, p. 6):

A estratégia de *security* marítima francesa estabelece cinco prioridades para enfrentar os desafios marítimos: controlar suas áreas marítimas; proteger seus cidadãos e seus navios; combater o tráfico ilegal no mar; defender os interesses econômicos do país; e promover um domínio marítimo internacional seguro. Na sequência são apresentados os principais contornos destas.

Na primeira prioridade, de controlar suas áreas marítimas, a estratégia busca reafirmar, sustentar e aprofundar a organização interna do país para cada vez melhor exercer a denominada “ação do Estado no mar”, *L'action de l'État en mer* em francês, ou AEM, e difundir seu modelo de organização junto aos seus parceiros europeus e internacionais. A AEM é um modelo organizacional administrativo e operacional que inclui a participação de vários ministérios, dentro do contexto da denominada função de guarda-costeira, *Fonction garde-côtes* em francês, ou FGC, exercida em dez zonas marítimas, sendo três na França metropolitana (Mar do Norte, Atlântico e Mediterrâneo), cinco nos territórios ultramarinos e duas cobrindo áreas de alto mar nos oceanos Índico e Pacífico. Em cada uma destas áreas o estado é representado por uma autoridade administrativa única, sendo prefeitos na metrópole, e delegados de governo nas demais, assistidos por um comandante de área marítima ultramar.

Os ministérios que detêm meios navais e aéreos para intervenção no mar atuam, de acordo com as suas zonas e domínios de competências, no âmbito da FGC, aqui se incluindo a Marinha francesa e sua *Gendarmerie Maritime* (GMar)²⁶, a Aduana francesa, a direção geral francesa de assuntos marítimos, a gendarmeria nacional, a segurança civil e a polícia nacional.

²⁶ A GMar é uma das cinco forças operacionais da Marinha francesa, possuindo pelotões de *security* marítima e portuária denominados *Pelotons de Sûreté Maritime et Portuaire* (PSMP). Suas missões são de defesa e *security* dos locais estabelecidos pela Marinha, *security* marítima e portuária, polícia judiciária, e salvaguarda marítima. Possui 30 embarcações de patrulha costeira e vigilância marítima, 36 unidades de atuação em terra, e um efetivo de 1.157 militares da ativa, que são reforçados por 380 reservistas operacionais (France, 2023hi).

A coordenação operacional, todavia, cabe à autoridade administrativa da respectiva zona marítima (France, 2019).

Dado a sua natureza interministerial, este modelo organizacional é liderado e coordenado pelo Secretário-Geral do Mar, *Secrétariat d'État de la Mer*, ou SGMer, que representa o primeiro-ministro francês. Neste modelo participam em parceria os representantes do Estado francês para o mar e as administrações que possuem a FGC, onde se incluem a secretaria responsável pela defesa e segurança nacional, *Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale* (SGDSN), a de assuntos europeus, *Secrétariat Général des Affaires Européennes* (SGAE), e todos os serviços e administrações dos ministérios envolvidos na política marítima da França. Trata-se de uma organização baseada na versatilidade e complementaridade, voltada a responder de forma pragmática aos desafios marítimos da França.

A prioridade de controle de áreas marítimas tem ainda por objetivos prosseguir no trabalho de delimitação das fronteiras marítimas francesas, preservando seus interesses; consolidar o papel do *Centre opérationnel de la Fonction Garde-Côtes* (CoFGC) como centro nacional de análise marítima situacional; consolidar e adequar o sistema jurídico do país em função dos novos riscos e ameaças; conferir publicidade às consequências jurídicas e diplomáticas da violação dos espaços marítimos franceses; fortalecer a segurança dos portos de maior interesse; estabelecer cenários de resiliência; e antecipar e monitorar os modos de ação de terroristas, de forma a sugerir medidas para combatê-los.

Sob a ótica da prevenção das ameaças oriundas do mar, a estratégia ressalta a importância no intercâmbio entre as autoridades que gerenciam infraestruturas críticas, como os portos, considerando o continuum de segurança mar-terra. As instruções para a coordenação interministerial da *security* marítima e portuária consideram este continuum, apresentando, dentre outros, princípios de governança, medidas de vigilância, prevenção e reação, gradação das medidas previstas no *ISPS Code* e estratégias em relação ao gerenciamento de risco aduaneiro e proteção da cadeia de suprimentos.

A segunda prioridade, de proteger seus cidadãos e seus navios, aborda o combate à pirataria, a prevenção ao terrorismo marítimo e a antecipação à evolução dos ataques cibernéticos. Neste sentido, dentre outros, busca adaptar as ações dos seus intervenientes à natureza da ameaça (tornando-os flexíveis); assegurar o julgamento e a condenação efetiva dos piratas e seus patrocinadores; desenvolver a troca de informações sobre o domínio marítimo

entre os operadores privados e o estado; reduzir a vulnerabilidade dos navios; e otimizar a continuidade do controle de fluxo de tripulações, passageiros e veículos de carga.

Além disto, objetiva consolidar as forças de operações marítimas contraterrorismo na França metropolitana e desenvolver esta capacidade nos territórios ultramarinos; assegurar a implementação do PNR marítimo o mais rápido possível; mobilizar os principais *players* franceses preocupados com a segurança dos sistemas de informação; corrigir as vulnerabilidades dos sistemas críticos e garantir a vigilância cibernética; bem como refletir sobre a resiliência e o funcionamento em modo degradado.

No combate à pirataria é citada a importância do *Centre de Coopération et de Sensibilisation em Information Maritime, Maritime Information Cooperation & Awareness Center* (MICA Center), localizado na cidade francesa de Brest, responsável por garantir o intercâmbio de informações com o mundo marítimo civil, incluindo temas como pirataria, atividades criminosas e terrorismo marítimo. Neste sentido, o documento registra ainda a assinatura da *SUA Convention* pelo país; a sua participação em diversas operações de combate à pirataria (Golfo de Áden e Golfo da Guiné, por exemplo); medidas como o plano do governo francês *Vigipirate*²⁷, destinado à vigilância, prevenção e proteção contra ações terroristas; o *ISPS Code* e o *Import Control System* (ICS), sistema destinado ao controle de importações da EU.

O país mantém suas capacidades de resposta direta a um ataque pirata direcionado a seus navios ou nacionais especialmente via plano *Pirate-Mer*²⁸, que especifica possíveis ações estratégicas de resposta que podem incluir forças especializadas da gendarmeria nacional, o *Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale* (GIGN), comandos de fuzileiros navais, e equipes com helicópteros das forças armadas especializadas no combate ao terrorismo marítimo.

Finalizando esta segunda prioridade de proteger os cidadãos e navios franceses, o documento destaca a necessidade de se antecipar à evolução das ameaças cibernéticas. Neste sentido, cita como exemplo as vulnerabilidades do sistema AIS, que permite a um navio

²⁷ O *Vigipirate* é um plano coordenado pelo primeiro-ministro da França que envolve a atuação do estado, operadores públicos e privados e os cidadãos. O plano tem por objetivos desenvolver uma cultura de vigilância e segurança na sociedade para prevenir e detectar qualquer ameaça terrorista; e garantir de forma permanente a proteção do cidadão, do território e dos interesses do país contra a ameaça terrorista (France, 2023j).

²⁸ O *Pirate-Mer* é o plano de intervenção do governo francês que tem por objetivo responder a um ato de terrorismo marítimo, pirataria ou banditismo, independentemente da posição do navio (France, 2023k).

fornecer dados alterados, fazendo-se passar por outro; assim como do *Electronic Charts Display Information System (ECDIS)*, sistema que exibe cartas náuticas e possibilita a navegação eletrônica, mas que pode apresentar vulnerabilidades e provocar o encalhe de um navio. Em ambos os casos a estratégia roga pela evolução dos protocolos para torná-los mais seguros, sendo que o sistema GPS também é considerado vulnerável. Além destas, são registradas ações voltadas a conferir maior segurança aos operadores de importância vital, *Opérateurs d'Importance Vitale*, ou OIV, bem como diretivas de *cybersecurity* voltadas, por exemplo, ao transporte marítimo, aos OIV e às empresas de transporte marítimo.

Na terceira prioridade, combater o tráfico ilegal no mar, o documento registra que a globalização e o desenvolvimento do comércio mundial, em especial por meio de contêineres, encorajaram de forma considerável o tráfico de drogas, armas, produtos proibidos, regulados e com altos direitos aduaneiros. O grande número de pessoas que buscam migrar ilegalmente para a Europa e territórios ultramarinos é outro problema, boa parte em função de conflitos ou por razões políticas e econômicas nos países de origem. Além disto, a complacência de estados de bandeira e a própria configuração geográfica de certas rotas marítimas configuram oportunidades para organizações criminosas atuarem no tráfico. Tais organizações, que por vezes são conectadas com o terrorismo, contribuem ainda para a desestabilização dos estados, suas economias e populações.

Para fazer frente a tal ameaça, a estratégia busca desenvolver as capacidades francesas de vigilância e intervenção nos espaços marítimos para atuar o mais próximo possível das fontes destas ações criminosas. Tal ação é baseada num tripé, composto por inteligência, análise de risco e foco. A este tripé é somado o estabelecimento de institutos jurídicos apropriados como, por exemplo, o que estabelece a extensão da jurisdição da gendarmeria nacional para atuar em alto mar a bordo de navios arvorando a bandeira do país.

A estratégia registra que os produtos contrabandeados que entram ou saem do território francês ou europeu englobam um amplo espectro, incluindo, dentre outros, drogas, armas, cigarros, álcool, medicamentos, lixo tóxico ou eletrônico, produtos falsificados, objetos e veículos roubados, além de espécies protegidas pela *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES Convention)*, datada de 1973 (UN, 1973). Tais produtos são escondidos nos fluxos logísticos dos navios comerciais ou em embarcações dedicadas ao tráfico, como as de pesca, iates ou navios de carga.

Usualmente, segundo a SNSEM, os traficantes se aproveitam dos baixos custos do transporte marítimo e discricção para inserir produtos contrabandeados nos contêineres, fazer transbordos no mar, sequestrando sistemas de posicionamento marítimo ou falsificando manifestos de carga. Neste contexto, a estratégia ressalta a necessidade do controle das embarcações, antes da partida, durante o percurso ou no destino, em função do tipo de embarcação. A decisão do momento mais apropriado deve ser baseada principalmente no foco, na inteligência dos serviços alfandegários ou nas investigações que monitoram as organizações criminosas em terra. Neste ambiente é também fundamental conhecer o tráfico ilegal, sendo o papel da inteligência crucial, assim como a cooperação internacional **nos campos aduaneiro e diplomático**. A prevenção se baseia, assim, principalmente no conhecimento da ameaça. Para tal, a França desenvolveu um ambiente interministerial para coletar informações, que inclui os principais pontos de trânsito marítimo, o que lhe permite tomar melhores decisões.

No combate ao tráfico ilícito a estratégia visa, dentre outros, prosseguir na adaptação da legislação e dos métodos utilizados em função da evolução das ameaças; concentrar esforços nos fluxos marítimos primários; fortalecer a cooperação diplomática e operacional com parceiros estrangeiros; manter prioridade no foco e na inteligência, de forma coordenada com os meios de interceptação e vigilância; assim como manter a atenção para sinais fracos do surgimento de novas rotas marítimas, ou o desenvolvimento de áreas de consumo que possam impactar os territórios franceses ultramarinos.

O tráfico de drogas merece uma abordagem específica dado a sua dimensão e o uso preponderante do mar. Segundo a estratégia a França busca manter seu papel de protagonista na luta internacional contra o narcotráfico, privilegiando a neutralização dos fluxos primários, perto da sua origem. Neste sentido o país busca posicionar seus meios de FGC, de forma permanente ou temporária, nas principais rotas utilizadas pelos narcotraficantes. Para tal, além de utilizar os instrumentos jurídicos internacionais, o país adaptou o seu corpo jurídico nacional para permitir a intervenção dos seus meios em condições operacionais diversas, ainda que em águas remotas no Oceano Índico. Nesta evolução, cita como exemplo o mecanismo legal de dissociação que permite tratar separadamente a carga, o navio e a tripulação.

A cooperação internacional também é destacada, tendo-se como exemplo a atuação francesa em estruturas especializadas como o *Joint InterAgency Task Force-South* (JIATF-S), localizado em Key West, Flórida; o *Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics* (MAOC-N), localizado em Lisboa; o *Centre de coordination de la lutte anti-drogue en*

Méditerranée (CECLAD-M), localizado em Nanterre, na França; ou via redes Marinfo e Yachtinfo que disponibilizam informações da indústria marítima. Recursos e meios franceses também são utilizados em operações multinacionais no Caribe, Mediterrâneo e Oceano Índico, assim como em operações coordenadas pela *Frontex* para monitorar as fronteiras externas da Europa. A *Frontex*, ou *European Border and Coast Guard Agency*, é a agência da UE de guarda-costeira e de fronteiras que apoia os estados-membros da União e associados do acordo de Schengen na gestão das fronteiras externas e na luta contra os crimes transfronteiriços (EU, 2024a).

O tráfico de armas convencionais também é considerado uma ameaça à estabilidade em algumas regiões do mundo e, indiretamente, aos interesses franceses, na medida em que redes criminosas de terroristas, piratas e traficantes se utilizam destas armas. Ademais, existe a preocupação quanto ao tráfico marítimo de equipamentos e tecnologias de uso dual, incluindo tecnologias, software e conhecimento intangível, que podem contribuir para a proliferação de armas de destruição em massa e dos seus meios de utilização, nos termos da Resolução da ONU n.º 1540, de 2004 (UN, 2004). O país realiza ainda operações de restrição de cargas sensíveis, no âmbito do Programa PSI, mecanismo de cooperação internacional lançado pelos EUA em 2003. Neste contexto a estratégia objetiva desenvolver ações de cooperação com os principais aliados e parceiros europeus; promover as melhores práticas junto ao setor privado; e promover a aplicação universal do *Traité sur le Commerce des Armes*²⁹, TCA, que entrou em vigor em 2014 e estabelece padrões para o comércio de armas convencionais (UN, 2013).

A redução do tráfico humano e do contrabando de imigrantes é outro objetivo no âmbito da terceira prioridade da estratégia de *security* marítima francesa. Neste sentido o documento visa, dentre outros, manter a contribuição dos seus meios aéreos e marítimos para operações e apoiar o desenvolvimento da experiência da *Frontex* em termos de guarda-costeira; manter a capacidade de vigilância própria e de intervenção utilizando os meios disponibilizados pelas agências europeias; e se antecipar ao surgimento de novas rotas, principalmente no exterior, de forma a adaptar o dispositivo atual francês. Neste contexto se destaca a rede europeia de vigilância de fronteiras *European Border Surveillance system* (Eurosur), operada pela *Frontex*. Tal rede foi criada para a troca de informações e cooperação entre os membros da UE, e tem por objetivo aumentar a consciência situacional e a capacidade de reação nas fronteiras externas.

²⁹ *Arms Trade Treaty*, em inglês. O Brasil aderiu em 2018.

Na quarta prioridade da SNSEM, de defender os interesses econômicos do país, da SNSEM destaca, de início, a alta dependência do comércio marítimo para a economia francesa, aqui incluindo-se os suprimentos de energia vindos do exterior; a importância do comércio marítimo, meio utilizado por 72% das importações e exportações do país; o abastecimento dos territórios ultramarinos; assim como o fato da maioria das comunicações serem realizadas por cabos submarinos. Por conseguinte, o acesso às grandes rotas marítimas é considerado essencial.

Além disto, o documento destaca os recursos das áreas marítimas do país, explorados ou potenciais, considerados reais ativos para a economia francesa. A importância das missões científicas no mar é ressaltada, assim como a importância do mar para compor o mix energético do país, em particular a partir do desenvolvimento de energias marinhas renováveis. As alterações climáticas e seus impactos nas atividades humanas são objeto de uma abordagem específica, e a exploração dos recursos pesqueiros deve satisfazer as necessidades francesas enquanto preserva a biodiversidade, a qual pode ser prejudicada pela superexploração e pesca ilegal. O grande desafio estabelecido neste eixo, na direção da maritimização da economia, é promover o desenvolvimento do país, preservando os recursos e interesses franceses, assim como o meio ambiente.

Neste contexto a estratégia busca garantir os suprimentos estratégicos; proteger as infraestruturas de energia e comunicações; preservar o meio ambiente e os recursos franceses; e antecipar os efeitos das alterações climáticas e seus impactos na *security* marítima. No controle da poluição marítima o documento destaca a utilização dos meios FGC, incluindo as aeronaves da Aduana francesa.

A quinta prioridade, de promover um domínio marítimo internacional seguro, depende segundo a estratégia da conformidade quanto às normas legais aplicáveis. O documento registra a importância da CNUDM e lembra que outros países, embora não a tenham ratificado, também defendem seus princípios e a aplicam. Ademais, registra que a Convenção do Mar é complementada por outros tratados, como a *SUA Convention* (UN, 1988a), a *Convention des Nations Unies contre le Trafic Illicite de Stupéfiants et de Substances Psychotropes 1988*, conhecida como Convenção de Viena de 1988 (UN, 1988b), e os Protocolos de Palermo adicionais a *UN Convention against Transnational Organized Crime* referentes ao tráfico de pessoas e de migrantes (UN, 2000).

Nesta prioridade a estratégia objetiva contribuir para o cumprimento das leis do mar; promover a ação e influência francesas entre seus parceiros; fortalecer a cooperação marítima com organizações, agências e estados europeus, bem como com terceiros países; e fortalecer a cooperação com atores privados do mundo marítimo. Em função da imensa área marítima sob sua jurisdição e de seus compromissos internacionais o documento reconhece que o país não possui todos os meios para controlar plenamente os seus espaços marítimos, ocasião em que defende o fortalecimento das sinergias e complementaridades interministeriais e a cooperação internacional, a nível bilateral ou multilateral.

Para lidar com riscos e ameaças no domínio marítimo o país defende uma abordagem global, cooperativa e intersetorial, baseada nos princípios da Carta das Nações Unidas. Neste sentido o documento registra a necessidade de desenvolver a influência da França nos órgãos das Nações Unidas e em organizações especializadas a ela vinculadas, como a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a IMO e o UNODC. A participação francesa em estruturas criadas para a cooperação regional é incentivada como, por exemplo, no JIATF-S, na região do Caribe, com foco no combate ao tráfico de drogas; e no *Singapore Information Fusion Center*, onde participa das atividades de combate à pirataria e ao roubo marítimo na região do sudeste asiático, no âmbito do *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP)*. Da mesma forma é incentivado o fortalecimento dos vínculos e intercâmbios entre redes de adidos de defesa, aduaneiros e de segurança interna que participam na cooperação e intercâmbio de informações de interesse marítimo entre países parceiros.

O documento registra a importância da EUMSS de 2014 e do seu plano de ação revisto em julho de 2018, como ferramentas eficazes para otimizar e racionalizar as ações europeias de consciência do domínio marítimo, também conhecida como *Maritime Domain Awareness*, ou MDA, na comunidade marítima internacional. O país busca desempenhar papel de liderança na realização de projetos com seus parceiros europeus, e defende que o tema permaneça como prioridade na UE. Busca ainda reforçar a coordenação, complementaridade e coerência das iniciativas da OTAN e da UE, particularmente em termos de MDA, respeitando as competências das duas organizações. Conforme a estratégia o país busca, por fim, afirmar seu lugar em todos os projetos e ações relacionados à segurança de áreas marítimas da UE, assim

como promover a sua expertise, o *know how* das suas empresas e a criação do PNR para o passageiro marítimo³⁰.

Após discorrer sobre as suas cinco prioridades, a SNSEM dedica um capítulo aos preparativos do país para o futuro, onde são identificados três eixos de atuação que visam antecipar, ao máximo, as evoluções no ambiente marítimo que possam intervir na *security*, na *safety*, na economia e no desenvolvimento sustentável do país: melhorar a governança; desenvolver o uso de novas ferramentas tecnológicas; e se antecipar à evolução do direito internacional, particularmente no contexto da *Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, conhecida como conferência BBNJ.

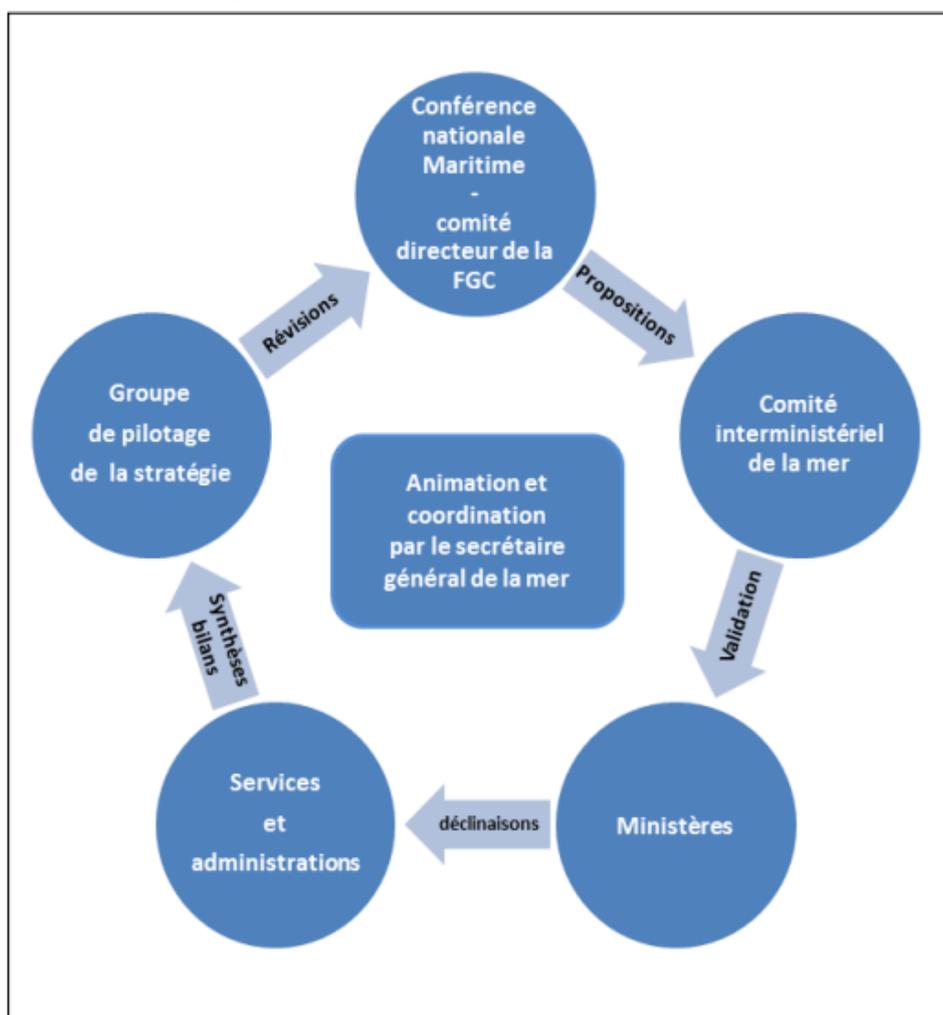
Tal conferência, que trata da biodiversidade marinha nas áreas além de jurisdição nacional dos países, resultou na assinatura de um acordo pela Assembleia Geral da ONU em junho de 2023, o *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, conhecido como Acordo BBNJ (UN, 2023).

No primeiro eixo, melhorar a governança, o documento prevê uma sistemática de acompanhamento e revisão quinquenal da estratégia, que é dotada de um comitê gestor interministerial, sob a presidência do SGMer. Cabe a este apresentar futuras propostas na Conferência Marítima Nacional e ao Comitê diretor da FGC, antes de serem submetidos ao *Comité Interministériel de la Mer* (CIMer)³¹ para decisão final. O documento deixa claro que as ações relacionadas com a área de defesa e segurança nacional, no âmbito da SGDSN, são coordenadas com as medidas de *security* marítima da esfera de atuação do SGMer. A figura a seguir representa esta sistemática gerencial de coordenação adotada no país (France, 2019, p.52):

³⁰ O PNR marítimo é objeto da ação A.4.6 do plano de ação revisado da EUMSS (EU, 2018).

³¹ O CIMer é composto por todos os ministérios que tratam de questões marítima, e se reúne periodicamente sob a presidência do primeiro-ministro.

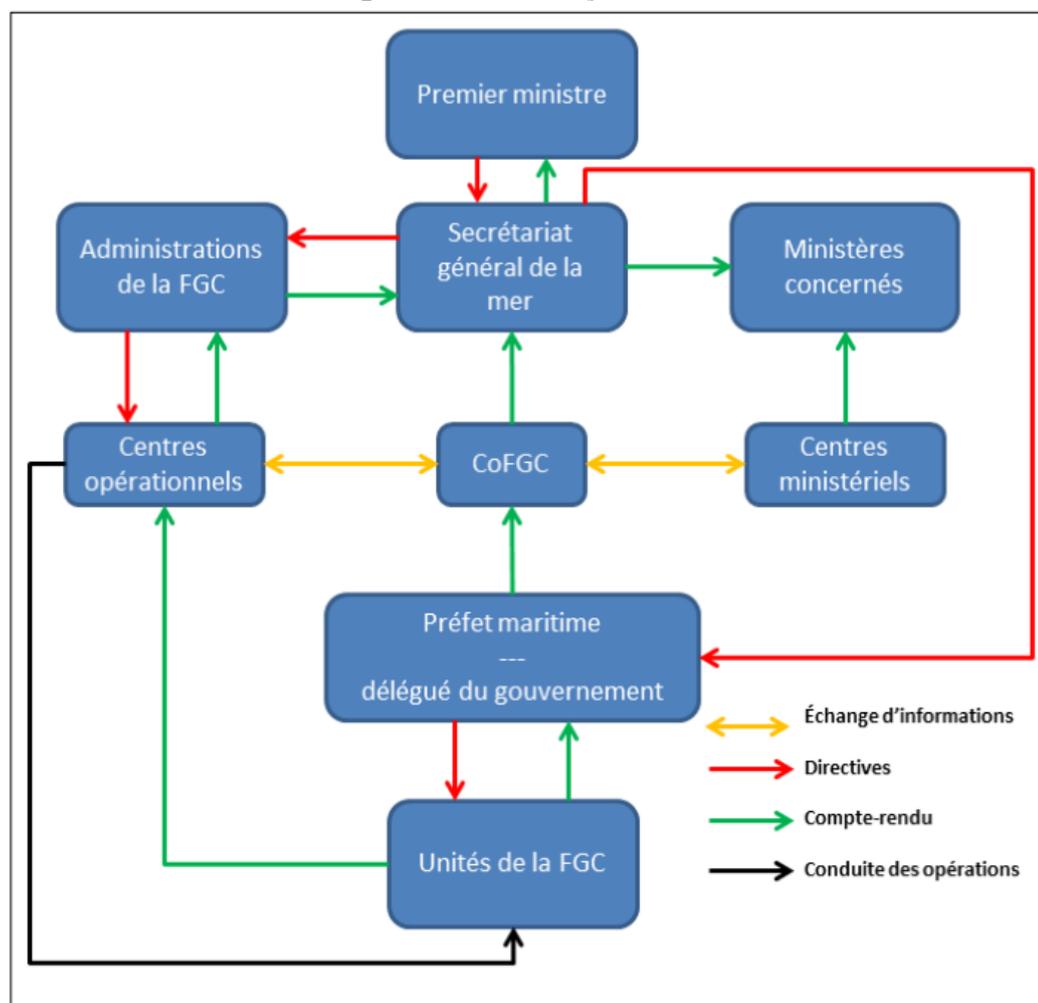
Figura 5: Coordenação por meio do SGMer



Fonte: *Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes* (France, 2019, p.52)

Para reforçar a coerência da FGC no país, o seu comitê gestor se reúne sobre a presidência do SGMer e estabelece um plano diretor de meios. Tal plano, que é revisto anualmente, leva em consideração a estratégia de *security* marítima em vigor e busca atingir os objetivos fixados pelo CIMer. Ligado diretamente ao SGMer, o CoFGC monitora e centraliza, de forma permanente, as informações marítimas junto aos centros ministeriais interessados e seus congêneres de outros Estados, instituições europeias e internacionais; mantendo os centros nacionais de gestão de crises informados sobre acontecimentos de natureza marítima. O mesmo CoFGC exerce o papel de centro de coordenação nacional no âmbito do Sistema Eurosur. Na figura abaixo é possível visualizar esta dinâmica (France, 2019, p.52):

Figura 6: Coordenação da FGC



Fonte: *Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes* (France, 2019, p.52)

Ainda neste primeiro eixo de melhorar a governança, o documento registra a necessidade de se ajustar constantemente a legislação francesa diante das alterações do contexto da segurança, dos instrumentos internacionais e dos riscos e ameaças em constante mudança.

No segundo eixo dos preparativos do país para o futuro, destinado a desenvolver o uso de novas ferramentas tecnológicas, é ressaltado que os diversos sistemas nacionais e europeus são interligados para desenvolver a complementaridade e a interoperabilidade entre as diferentes políticas setoriais, devendo este ambiente digital ser cada vez mais rico, a fim de identificar as ferramentas de trabalho mais relevantes aos serviços estatais. O acesso a estes sistemas demanda o desenvolvimento da inteligência para melhor explorar as informações e antecipar ameaças, sendo necessário, por um lado, desenvolver novos padrões de cyber segurança e, por outro, garantir que a regulamentação da *Agence Nationale de la sécurité des Systèmes d'Information* (ANSSI) seja aplicada de forma satisfatória por todos os usuários.

Quanto à vigilância das áreas marítimas é destacado o papel dos meios de detecção para permitir uma intervenção rápida, se necessário. O documento registra a implantação de novos radares de vigilância e a modernização dos já existentes, ao tempo em que avanços da indústria espacial estariam buscando atender cada vez melhor as necessidades do governo em termos de vigilância marítima. São destacadas as iniciativas europeias de desenvolvimento dos programas de observação da terra COPERNICUS, e de geoposicionamento GALILEO. Neste contexto o documento ressalta que a *Agence Européenne de Sécurité Maritime* (AESM), a *Frontex* e o *Centre satellitaire de l'Union européenne* (SATCEN) fornecem vigilância marítima por satélite. Registrando a importância das imagens de satélite para monitorar grandes áreas marítimas diante da limitação dos meios aéreos e marítimos, é prevista também a utilização de drones, embarcados ou a partir de terra, para aumentar a capacidade de coleta de informações.

O compartilhamento de dados de inteligências é fomentado, como forma de melhor atender aos objetivos de conhecimento prévio e antecipação, bem como para possibilitar uma visão compartilhada dos riscos e ameaças no continuum mar-terra, destacando-se mais uma vez a importância do CoFOG como centro de referência para a situação no mar, e a sua importância para melhor coletar, mesclar e explorar informações de interesse marítimo.

A otimização da utilização dos meios franceses e o fortalecimento da política de interceptação, baseada numa boa capacidade de intervenção *offshore*, são consideradas ações importantes para continuar a afirmar a soberania francesa e impedir práticas de determinados ilícitos. A celebração de acordos bilaterais ou multilaterais com parceiros que compartilham as mesmas preocupações do país é incentivada, particularmente nos territórios ultramarinos, para fortalecer a vigilância das áreas marítimas. No caso da Guiana Francesa são ressaltadas a parceria com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), afeta ao controle da pesca ilegal e estruturação da indústria pesqueira brasileira; e a parceria com a Marinha do Brasil, por meio de operações coordenadas no mar. Já no oceano Índico, a parceria com a Austrália permite o embarque de representantes de outros Estados, a bordo de navios franceses, para combater a pesca ilegal e infrações nas áreas sob suas soberania ou jurisdição.

O terceiro eixo de atuação, que é destinado ao país se antecipar à evolução do direito internacional, destaca especialmente a proteção e o uso sustentável da biodiversidade no alto mar, que se apresenta como uma nova questão mundial. Na época da sua publicação a estratégia já vislumbrava a possibilidade da conclusão do Acordo BBNJ, o que de fato aconteceu em

junho de 2023 como visto. Neste sentido, a estratégia já apontava para as consequências das novas obrigações potenciais para os estados signatários, em especial em atividades de vigilância e controle em alto mar, diante de um contexto internacional de acirramento da competição por recursos naturais e sua preservação.

O quadro a seguir apresenta um breve resumo da estratégia de *security* marítima francesa, seus objetivos, prioridades estratégicas, preparativos para o futuro, bem como políticas e estratégias da UE e da França que com ela guardam correlação.

Quadro 1: Resumo da estratégia de *security* marítima da França

França: <i>Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes -Version révisée 2019 (SNESM)</i>	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> > assegurar a soberania e os direitos de soberania nas suas áreas marítimas > contribuir para a <i>security</i> europeia > apoiar a atuação internacional do país na dimensão marítima > contribuir para a política de desenvolvimento por meio dos oceanos
Prioridades estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • controlar suas áreas marítimas • proteger seus cidadãos e seus navios • combater o tráfico ilegal no mar • defender os interesses econômicos do país • promover um domínio marítimo internacional seguro
Preparativos para o futuro	<ul style="list-style-type: none"> ∞ melhorar a governança ∞ desenvolver o uso de novas ferramentas tecnológicas ∞ se antecipar à evolução do direito internacional
Políticas e estratégias afins	<ul style="list-style-type: none"> Δ <i>European Union Maritime Security Strategy</i> Δ <i>Stratégie nationale pour la mer et le littoral</i> Δ <i>Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017</i> Δ <i>Código de la Défense - Défense Maritime du Territoire</i>

Fonte: autor da pesquisa

4.1.2 *Douane*, Código Aduaneiro e estratégia aduaneira 2022-2025

A Aduana francesa, *Direction Générale des Douanes et Droits Indirects* (DGDDI), ou simplesmente *Douane*, é uma direção vinculada ao Ministério de Economia e Finanças da França, *Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique* (MEFS), que possui 10 grandes direções subordinadas. Além da *Douane* cita-se como exemplo destas grandes direções a *Direction Générale de la Concurrence, de la consommation et de la Répression des Fraudes* (DGCCRF), responsável pela regulação, bom funcionamento dos mercados e repressão a fraudes; a *Direction Générale des Entreprises* (DGE), encarregada por desenvolver e implementar políticas públicas relativas à indústria, economia digital, turismo,

comércio, artesanato e serviços; e a *Direction Générale des Finances Publiques* (DGFIP), encarregada por missões diversas como, por exemplo, nas áreas de tributação, fiscalização, recuperação de créditos fiscais e controle de despesas públicas (France, 2023a).

Com uma história de mais de 200 anos, e primeira agência civil francesa a atuar no mar, a *Doane* administra as fronteiras, sejam elas marítimas, terrestres, físicas ou digitais, e as mercadorias. Os espaços marítimos onde o país exerce sua jurisdição e soberania são estabelecidos pela *Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française* (France, 2016). Conforme o Código Aduaneiro francês, *Code des Douanes*, art. 1º, o território aduaneiro francês inclui os territórios e águas territoriais da França continental e da Córsega, das ilhas francesas vizinhas à costa, da Guiana, das ilhas de *Guadeloupe, Martinique e Sain-Martin*, na região do Caribe, além das ilhas *Réunion e Mayotte* no oceano Índico. Territórios estrangeiros ou parte destes também podem ser incluídos no território francês. Em todos estes territórios, nos termos do art. 2º do mesmo Código, as leis e regulamentos aduaneiros são aplicados. (France, 2023b).

A Aduana francesa atua em todo o território aduaneiro, incluindo de forma diferenciada em zonas especiais de vigilância estabelecidas ao longo das fronteiras marítimas e terrestres, conforme o art. 43 do Código. Tais zonas especiais compreendem uma área marítima e uma área terrestre, sendo a primeira correspondente ao mar territorial de 12 milhas náuticas e a segunda a uma distância de 40km a partir da costa, nos termos do art. 44. Brigadas aduaneiras, criadas pelo Diretor-Geral da *Douane*, reforçam a estrutura regular com o objetivo de realizar ações de guarda e vigilância de fronteiras, de acordo com os arts. 50 e 51, sendo possível a troca de informações, com base no art.59, §19, entre os agentes aduaneiros, a polícia nacional e a gendarmaria nacional responsáveis pela função de polícia de fronteiras.

Além disto, o *Code des Douanes* prevê, nos termos do art. 44 bis, que a Aduana francesa exerça os controles necessários para prevenir violações a leis e regulamentos de sua responsabilidade na zona contígua marítima, assim como ações de investigação nesta área. Como disposto no art. 53 bis, os agentes aduaneiros possuem porte de armas no exercício das suas funções, e as autoridades civis e militares são obrigadas a auxiliá-los prontamente quando requisitadas.

Existe um amplo leque de atuação da Aduana francesa afeto à *security* das fronteiras, mas também à segurança nacional e ao cumprimento de acordos comunitários. Cabe a ela, por

exemplo, o controle das exportações de bens e tecnologia de dupla utilização, civil e militar, no âmbito do regime europeu de controle destes estabelecido pelo *Règlement (UE) 2021/821 du Parlement Européen et du Conseil*, adotado em 20 de maio de 2021 (EU, 2021), que aprovou o *Régime de l'Union de Contrôle des Exportations, du Courtage, de l'Assistance Technique, du Transit et des Transferts en ce qui concerne les Biens à Double Usage*. Ainda sobre o tema é de se notar que o *Code des Douanes* francês prevê no seu art. 58, §7º, a troca de informações entre agentes aduaneiros da *Douane* e da DGE, ambas subordinadas ao MEFS, referentes à exportação de bens de uso dual.

Mais recentemente, em função da guerra entre a Rússia e a Ucrânia, a *Douane* vem atuando na implementação das sanções da UE à Rússia e à Bielorrússia, que incluem setores estratégicos (France, 2023c). Em outro giro, o art. 59, § 18, do Código prevê a troca de informações entre agentes aduaneiros e agentes dos ministérios encarregados pela indústria e pela defesa designados para implementarem ações referentes à proibição de fabricação, armazenamento e uso de armas químicas, bem como à sua destruição, nos termos da Convenção de Paris de 1993, que trata da proibição de armas químicas e a sua destruição.

Em seu relatório anual referente ao ano 2022, a *Douane* ressalta que se encontra diante de questões contemporâneas que incluem a aceleração das trocas comerciais, novas tecnologias e novas ameaças. Neste contexto ressalta que a função aduaneira é fundamentalmente afeta à soberania do Estado, e que todas os países necessitam de uma administração aduaneira controlando suas fronteiras e os fluxos de mercadorias (France, 2023c).

Como uma das maiores Aduanas da UE, segundo dados do anuário da WCO (WCO, 2023b), a instituição possui em seu organograma uma série de unidades subordinadas, dentre as quais a *Direction Nationale Du Renseignement et Des enquêtes Douanières* (DNRED), encarregada pelas ações de inteligência e investigação, o *Service d'analyse de risque et de ciblage* (SARC), responsável pelo gerenciamento de risco e seleção de alvos aduaneiros, e a *Direction Nationale Garde-Côtes des Douanes* (DNGCD), direção aduaneira que atua na função de guarda-costeira e que foi criada para fortalecer a vigilância das fronteiras marítimas em 2019 (France, 2023d).

A Aduana francesa possui 27 representantes no exterior entre adidos aduaneiros, especialistas e oficiais de ligação, estes últimos na Europol e no NTC da Aduana norte-americana. A missão destes representantes inclui o combate ao tráfico ilícito, à lavagem de dinheiro, às fraudes comerciais e econômicas, o combate ao terrorismo, assim como ações de

cooperação aduaneira internacional e fornecimento de informações sobre o comércio exterior com a França (France, 2023d).

O efetivo da *Douane* é de aproximadamente 16.626 empregados, sendo 51,64% agentes da administração geral e de operações de comércio, e 48,36% de agentes de vigilância armados e uniformizados. Dentre estes, destacam-se 766 lotados em atividades de inteligência e investigação (DNRED), 745 em operações aéreas e marítimas, 262 condutores de cães, 238 motociclistas, 226 ligados a atividades aduaneiras judiciais e 420 cientistas de dados (France, 2023c).

A atual estratégia da Aduana francesa, *La Douane change - Stratégie 2022-2025 de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects*, foi lançada em dezembro de 2021 e abrange o período 2022-2025 (France, 2021). Na sua introdução o documento ressalta que as Aduanas controlam as fronteiras para proteger o território, além de controlar a entrada de bens para proteger a população, o ambiente e a economia. Assim como outros departamentos do MEFS, a *Douane* busca também apoiar companhias e atrair plataformas logísticas a fim de garantir a soberania econômica da França.

Diante dos crescentes e diversos desafios no controle das fronteiras, das demandas dos cidadãos franceses por maior necessidade de proteção e soberania, assim como das fortes expectativas em relação aos poderes públicos quanto à manutenção das fronteiras e do controle da conformidade das mercadorias, o documento registra que a *Douane* adotou uma ambiciosa estratégia para responder a tais desafios e expectativas. Tal estratégia visa fortalecer as ações em todos os tipos de fronteiras, sejam elas físicas, digitais e marítimas; bem como o controle das mercadorias. Neste sentido a Aduana francesa aponta as três maiores tendências que estão impulsionando o desenvolvimento das suas atividades.

A primeira tendência é fruto do *boom* no fluxo de mercadorias decorrente do comércio digital, conjugado com o *Brexit*, que resultou na necessidade de criação de uma nova fronteira física com o Reino Unido. A segunda tendência é a necessidade do reforço da proteção e da soberania do território francês diante do terrorismo, do crime organizado, assim como a necessidade da proteção das empresas francesas no que diz respeito à contrafação de produtos, e da sua população no que diz respeito ao tráfico de drogas. Por fim, a terceira tendência é a que permite às alfândegas modernizar e simplificar seus procedimentos, reforçar suas capacidades operacionais e adquirir maior eficiência.

Identificadas tais tendências, a estratégia define as ambições da *Douane*, composta por três objetivos que, segundo registra o documento, contribuem para o desenvolvimento econômico e soberania da França. O primeiro objetivo é intensificar a luta contra o crime organizado e garantir a conformidade dos produtos na cadeia logística. O segundo objetivo é otimizar e modernizar o tratamento dos fluxos de mercadorias nas fronteiras e consolidar o apoio às empresas. Por fim, o terceiro objetivo visa fazer da *Douane* uma administração moderna e inovadora.

A partir das suas ambições, missão e objetivos, as ações da Aduana francesa são descritas em três dimensões. A primeira é referente à Aduana na condição de administradora das fronteiras, com a missão de guardar as fronteiras físicas, digitais e marítimas para proteger o território. A segunda dimensão é destinada à Aduana na condição de administradora de mercadorias, que tem como missão proteger a população, o meio ambiente e a economia. Por fim, a terceira dimensão diz respeito a uma Aduana moderna e inovadora, que reproduz a ambição sem precedentes de modernização e incremento das suas condições para cumprir suas missões.

Na primeira dimensão, de administradora de fronteiras, e diante da globalização, o documento registra a posição da Aduana como referência administrativa para a passagem de mercadorias, bem como a sua contribuição para aumentar a competitividade dos portos e aeroportos franceses. O sucesso da implementação de um sistema dedicado para o *Brexit*, voltado a criar uma fronteira inteligente, *smart border*, vem servindo segundo o documento de base para a gradual extensão deste modelo para todo o território francês. Segundo a estratégia a *Douane* também construiu e vem implementando o portal digital *France Sésame* a partir de novembro de 2021, numa parceria que envolve, além da Aduana francesa, a *Direction Générale de L'alimentation* (DGAL), do *Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire* (MASA); a *Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes* (DGCCRF), do mesmo ministério a que pertence a *Douane*; e a *Direction Générale des Infrastructures, des Transports et des Mobilités* (DGITM), do *Ministère de La Transition Écologique et de La Cohésion des Territoires* (MTECT). Tal sistema tem por objetivo simplificar e agilizar as formalidades afetas às operações de importação e de trânsito aduaneiro sujeitas a controles sanitários e fitossanitários.

O documento registra ainda o comprometimento da Aduana francesa em fortalecer, de forma simultânea, o controle das mercadorias e a fluidez da sua passagem pelas fronteiras,

portos e aeroportos. Os portos e aeroportos, por sinal, são considerados como peças importantes para a competição e a criação de riquezas e empregos, sendo necessário para a sua competitividade que as mercadorias não fiquem paradas neles por muito tempo, notadamente em função de razões administrativas. Aqui também é citado o portal *France Sésame*, como uma das importantes iniciativas voltadas ao controle rápido das mercadorias, combinado ao uso de novos *scanners*, inspeções antecipadas por administrações parceiras e uso de ferramentas de ciência de dados.

Nas fronteiras marítimas a *Douane*, na condição de principal administração civil no mar, registra estar fortalecendo o emprego de recursos para aumentar a sua capacidade operacional e a sua capacidade de atuar mais rapidamente no teatro de operações. O objetivo é responder de forma mais eficaz às necessidades de atuação do estado no mar, seja no monitoramento das fronteiras marítimas, seja na interceptação em alto mar de navios carregando drogas, na detecção de poluição ou no resgate no mar.

A estratégia ressalta que a *Douane* é a única administração francesa que pode realizar buscas em todo o navio, incluindo cabines de passageiros, sem autorização judicial. É também a única administração civil que pode intervir na zona contígua, o que lhe confere capacidade única e valiosa de interceptação em profundidade à disposição das prefeituras marítimas francesas. Neste sentido o documento prevê a atualização e ampliação contínua das capacidades dos seus meios marítimos e aéreos, acompanhadas da sua contribuição para a construção de ferramenta de inteligência artificial para melhorar os controles marítimos.

Na fronteira digital o objetivo é garantir que os produtos importados paguem os tributos devidos e estejam em conformidade com as regras francesas e europeias. A prevenção a que tais embarques sejam utilizados para a introdução de bens ilegais ou perigosos, como drogas, mercadorias contrafeitas e medicamentos falsificados também é ressaltada. Neste sentido a estratégia menciona a implementação de um novo sistema informatizado para o controle do comércio eletrônico, e o emprego de novas ferramentas de detecção e direcionamento com base em dados coletados.

Na condição de guarda de fronteira a estratégia ressalta o papel da *Douane* como autoridade no tema no espaço Schengen, destacando sua atuação no controle migratório nos pontos de controle onde atua, assim como o combate ao tráfico ilícito nestes locais e nas suas redondezas. O implemento de registro específico em sistema de controle de entrada e saída de terceiras nacionalidades no espaço Schengen também é mencionado. Quanto à atuação no

exterior, o documento ressalta a sua participação internacional antiga por meio da sua rede de adidos, considerados os vigias das fronteiras francesas a partir do exterior. Já no âmbito da UE, o documento destaca a posição da Aduana francesa em contribuir com os sistemas de monitoramento de fronteiras externas, na análise de risco de importações e com a disponibilidade de seus agentes para atuarem na agência europeia *Frontex*.

Na segunda dimensão, de administradora de mercadorias, a estratégia registra a atuação da *Douane* na proteção dos cidadãos, a partir da verificação da conformidade das mercadorias às normas; na proteção do território; na luta contra todo o tipo de tráfico; e na proteção da economia ao garantir operações seguras de importação e exportação, a tributação indireta e o setor de viticultura francês.

A estratégia menciona inicialmente nesta dimensão a atuação da *Douane* no controle da conformidade das mercadorias. Neste contexto destaca as alterações rápidas que vêm acontecendo nos canais de logística e distribuição internacional, particularmente pela explosão do comércio eletrônico, que se caracteriza pela ausência de um ponto físico para venda ao consumidor. A estratégia adotada é a expansão da sua atuação além das fronteiras, com investimentos em grandes armazéns nas periferias das cidades para controlar a conformidade das mercadorias segundo as normas sanitárias, fitossanitárias, técnicas e ambientais. O objetivo é garantir o padrão das mercadorias destinadas aos consumidores, independente do canal de distribuição, atuando de forma coordenada com diversos outros parceiros da Aduana, como GDE do MEFS, a *Direction Générale de La Prévention des Risques* (DGPR) do MTECT, e com o apoio do serviço comum de laboratórios da *Douane, Service Commun des Laboratoires* (SCL), que é operado em parceria entre a DGDDI e DGCCRF, ambas do mesmo ministério de economia e finanças.

Na luta contra todo o tipo de tráfico, e com vistas a continuar efetuando a maioria das apreensões de drogas, produtos contrafeitos, cigarros contrabandeados e espécies protegidas, a estratégia registra a necessidade de *Douane* se equipar com ferramentas de detecção não-intrusiva e analisar cada vez mais os dados disponíveis para melhor selecionar suas intervenções. O desenvolvimento das suas capacidades para investigar criptomoedas e criptoativos, bem como atuar na *darkweb* é ressaltado, dentro do conceito de *Cyberdouane*. Para ser completo, o conceito de combate ao tráfico ilícito é combinado com o combate à lavagem dos lucros ilícitos gerados. Considerando a sua localização no MEFS, a estratégia considera ser a *Douane* a força natural para realizar tal tarefa. Diante disto, e com vistas a

melhor proteger o cidadão, a Aduana francesa declara sua intenção de investir em tecnologias de ponta para o seu serviço de inteligência, executado pela sua DNRED. Na mesma direção, a *Douane* indica o fortalecimento do seu serviço de investigação em apoio às investigações transfronteiriças e à criação de uma procuradoria europeia.

Por fim, com vistas a proteger a economia nas operações de importação e exportação, a viticultura e a arrecadação dos tributos indiretos; a estratégia ressalta o apoio às empresas francesas nas suas operações, em especial a pequenas e médias empresas. Neste contexto a *Douane* registra o objetivo desenvolver uma relação de confiança com os operadores, estabelecendo um oficial de aduana responsável pelo desembaraço aduaneiro, independente do local de chegada das mercadorias. O setor de viticultura também recebe tratamento diferenciado, com o desenvolvimento de um portal específico que provê informações às 80.000 empresas do setor. O processo de integração gradual de todas as operações necessárias ao desembaraço aduaneiro no ambiente europeu, incluindo autorizações, trânsito aduaneiro, garantias etc., permanece, de forma a torná-lo cada vez mais informatizado. No âmbito do Programa AEO francês o documento relata já terem sido certificados 1.804 operadores (dados de 2020), colocando o país atrás apenas da Alemanha neste quesito na UE.

Na terceira e última dimensão, destinado à ambição de uma Aduana moderna e inovadora, a estratégia estabelece inicialmente o incremento da equipagem individual do seu pessoal, de modo possibilitar uma atuação mais segura e confortável, incluindo roupas adequadas às condições climáticas, novos coletes à prova de balas, equipamentos para controles aduaneiros ao ar livre, e instalações adequadas. A *Douane* se compromete em entregar ainda um novo ambiente de trabalho digital, que permita a qualquer oficial aduaneiro no campo realizar o máximo de tarefas possíveis enquanto estiver em movimento. Os milhões de dados disponíveis serão aplicados para municiar diversas atividades aduaneiras, como análise, investigação e seleção de alvos e acompanhamento de empresas. Está prevista ainda a aquisição de novas ferramentas de detecção, dentre elas scanners para portos e aeroporto, scanners móveis a serem empregados em todo o país, bem como o incremento do número dos leitores de placas, o desenvolvimento das capacidades dos drones e novos recursos tecnológicos para a DNRED e DNGCD.

A estratégia valoriza a riqueza de dados disponíveis nos diversos aplicativos aduaneiros, muitos dos quais fornecidos pelos oficiais aduaneiros no decorrer do seu trabalho, e pelos operadores econômicos, como companhias, transportadores e operadores logísticos que operam

no comércio exterior. Considerando que o ambiente em que a Aduana francesa opera encontra-se em constante evolução, a inovação é colocada no centro do processo de sua transformação. Neste sentido, o documento destaca como elemento central da estratégia nesta seara a criação de um laboratório de inovação, estabelecido o mais perto possível do campo de atuação e a serviço de todos os oficiais aduaneiros. O objetivo é acelerar a estruturação de projetos por meio de métodos inovativos de gerenciamento de projetos, design coletivo e inteligência coletiva. O quadro a seguir apresenta um breve resumo da estratégia aduaneira francesa, sua missão, tendências identificadas que exigem sua atenção e atuação, seus objetivos, bem como as dimensões das ações estratégicas nela estabelecidas.

Quadro 2: Resumo da estratégia aduaneira da França

França: <i>La Douane change. Stratégie 2022-2025 de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects</i>	
Missão	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a proteção do território, dos cidadãos e dos interesses econômicos e financeiros nacionais ou comunitários; e proteger a população, o meio ambiente e a economia
Tendências	<ul style="list-style-type: none"> ∞ boom no fluxo de mercadorias decorrente do comércio digital, conjugado com o Brexit ∞ reforço da proteção e da soberania do território francês diante do terrorismo e do crime organizado ∞ necessidade da proteção das empresas francesas no que diz respeito à contrafação de produtos, e da sua população no que diz respeito ao tráfico de drogas ∞ modernizar e simplificar seus procedimentos, reforçar suas capacidades operacionais e adquirir maior eficiência
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> > intensificar a luta contra o crime organizado e garantir a conformidade dos produtos na cadeia logística > otimizar e modernizar o tratamento dos fluxos de mercadorias nas fronteiras e consolidar o apoio às empresas > fazer da Douane uma administração moderna e inovadora
Dimensões das ações estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • guardar as fronteiras físicas, digitais e marítimas para proteger o território • proteger a população, o meio ambiente e a economia • modernização e incremento das condições para cumprir as missões

Fonte: autor da pesquisa

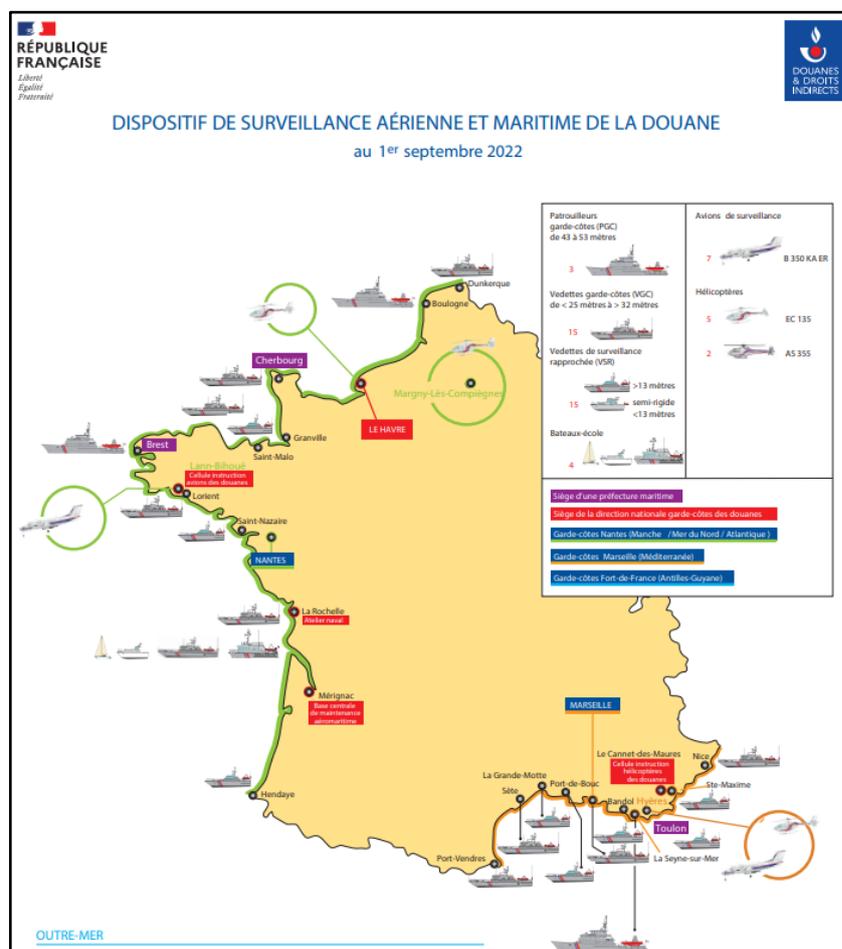
4.1.3 Atuação da *Douane* e interministerial na *security* marítima

A Aduana francesa atua em diversas fronteiras aéreas, terrestres, marítimas e digitais dos territórios franceses na Europa e ultramarinos. Como visto no item anterior, tal atuação engloba ações voltadas à administração de fronteiras, à administração de mercadorias

e à sua modernização e inovação. No caso dos portos e áreas marítimas a atuação da Douane inclui a fiscalização das importações e exportações, assim como o exercício da sua função de guarda-costeira, que é exercida especialmente pela sua DNGCD, direção aduaneira com jurisdição nacional que atua em conjunto com diversos outros atores.

A DNGCD é composta por três serviços de guarda-costeira aduaneira, localizados em *Nantes*, *Marseille*, ambas no continente europeu, e em *Fort-de-France*, capital da Martinica, departamento ultramar da França localizado no Caribe. A coordenação destes serviços é realizada a partir de *Le Havre*, sendo ela a responsável pela gestão estratégica e operacional dos meios navais e aéreos da *Douane* como um todo. A DNGCD é encarregada de monitorar e proteger a fronteira marítima, realizar ações de vigilância de fronteiras, controlar embarcações mercantes, proteger o meio ambiente, combater o tráfico ilícito, controlar as atividades pesqueiras, controlar as embarcações de lazer e atuar na *safety* marítima. A distribuição dos meios navais e aéreos na área marítima continental francesa é apresentada na figura a seguir (dados de setembro de 2022) (France, 2002b):

Figura 7: Dispositivo de vigilância área e marítima da *Douane*



Fonte: *Areas of France's maritime spaces of sovereignty and jurisdiction* (France, 2023f)

Do efetivo aproximado de 16 mil servidores da *Douane*, a guarda-costeira aduaneira francesa é dotada de aproximadamente 900 deles, ou seja, 5,6% do total. A DNGCD opera 18 navios e embarcações de maior porte, que realizam patrulha num raio de 200 milhas náuticas; 13 lanchas costeiras que operam num raio de até 20 milhas, 3 embarcações escola e 14 aeronaves entre helicópteros e aviões. Tais meios operam de forma coordenada com o centro de inteligência da *Douane* e em articulação com as brigadas terrestres aduaneiras, garantindo a atuação em diversos ambientes. A Aduana francesa, primeira administração civil francesa a atuar no mar, é um ator essencial na luta contra o tráfico ilícito no âmbito da AEM. Neste sentido, atua também de forma coordenada com os prefeitos marítimos de *Brest*, *Cherbourg* e *Toulon*, responsáveis pelas três áreas marítimas no entorno da França, assim como com os delegados do governo francês no mar do Caribe.

No âmbito da *security* marítima é importante destacar instrução interministerial específica emitida pelo governo francês para a organização e a coordenação dos diversos atores, públicos e privados, envolvidos na *security* marítima e portuária do país, a *Instruction Interministérielle relative à l'organisation et à la coordination de la sûreté maritime et portuaire n° 230/SGDSN/PSE/PSN/NP*, de 28 de junho de 2022 (France, 2022a). A intenção aqui é apresentar as principais conexões da normativa com a missão da Aduana francesa nos portos e no mar.

A instrução, que é assinada pela então Primeira-Ministra francesa, foi elaborada em parceria pela SGDSN, SGMer e por ministérios envolvidos no tema, dentre os quais o MEFS, ao qual a *Douane* está subordinada. O documento afirma que os sistemas de *security* marítima e portuária têm por objetivo proporcionar, por um lado, um conjunto de medidas dissuasivas para prevenir e limitar a ocorrência de atos maliciosos e, por outro, prever uma resposta coordenada, eficiente e ótima às consequências destes atos. Neste sentido, a instrução interministerial tem por objetivo que todos os intervenientes públicos e privados envolvidos, dentre eles a Aduana francesa, possam cumprir de forma eficaz a sua missão nas dimensões de *security* marítima e portuária.

Conforme a instrução a *security* marítima refere-se s missões relacionadas à soberania e à proteção dos interesses nacionais, que inclui a *security* marítima a bordo dos navios e o combate às atividades marítimas ilícitas. Já a *security* portuária diz respeito às medidas e dispositivos destinados a dissuadir, prevenir e limitar o impacto de um ato malicioso contra

navios e a infraestrutura portuária, seguindo critérios estabelecidos pela própria norma e pela autoridade nacional de *security* marítima. A respeito destes conceitos, assim dispõe a norma (France, 2022a, p. 7):

la sûreté maritime renvoie aux missions relevant de la souveraineté et de la protection des intérêts nationaux, de la sûreté maritime à bord des navires et de la lutte contre les activités maritimes illicites; e

la sûreté portuaire renvoie aux dispositifs et mesures visant à dissuader, prévenir et limiter l'impact d'un acte malveillant contre les navires et les infrastructures portuaires, dans tous les ports comprenant au moins une installation portuaire fournissant des services à des navires à passagers, ou à des navires de charge [...], qui effectuent des voyages internationaux, ainsi qu'aux navires à passagers [...] voire aux navires opérant des services intérieurs, à leur compagnies et aux installations portuaires desservies, [...].

A Instrução descreve os desafios a serem enfrentados nos espaços marítimos franceses, que incluem desde questões econômicas afetas ao transporte marítimo do comércio mundial, e à exploração de recursos marítimos e comunicações submarinas; até contextos geopolíticos e econômicos competitivos, caracterizados por fortes incertezas que demandam a atenção da França para lidar com os desafios decorrentes. Neste contexto, o perímetro de atuação dos atores públicos e privados inclui vários ambientes e grandes áreas marítimas e terrestres, o que exige uma coordenação interministerial robusta, na medida em que envolve diversas atividades e responsabilidades.

As ameaças no domínio marítimo francês, em especial no transporte marítimo e nas operações portuárias, são elencadas no documento a partir de diversas fontes, dentre elas a SNSEM, a *Directive Nationale de Sécurité* (DNS) do setor de transportes, a avaliação de ameaças de terrorismo no domínio marítimo da *Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte Contre le Terrorisme* (CNRLT), a avaliação do tráfico de drogas no ambiente marítimo realizada em parceria por diversas agências, e o plano governamental *Pirate-Mer*, que aborda resposta do Estado contra atos de terrorismo, pirataria e roubo cometidos no mar ou no cais contra navios e interesses franceses. O conjunto de ameaças inclui, dentre outros, o terrorismo jihadista, nacionalista, separatista e extremista; a pirataria e o roubo, a proliferação de WMD, produtos químicos ou biológicos de uso dual, o tráfico de drogas, armas e produtos falsificados; a imigração ilegal, a espionagem econômica, o ativismo via sequestro de navios e ações em instalações portuárias e, por fim, estratégias híbridas incluindo ameaças cibernéticas.

Como princípios para a organização e coordenação dos diversos atores na *security* marítima a instrução interministerial elenca a inteligência, a prevenção, a proteção, a intervenção e a resiliência. Na sequência são destacados os seus principais contornos e conexões com as atribuições da Aduana francesa.

A inteligência é citada como função essencial para a eficácia do sistema de *security* marítima, sendo ela um dos requisitos funcionais do *ISPS Code* para detectar ameaças e adotar as medidas de salvaguarda. No âmbito do *Códe de la Défense* francês, na parte destinada a DMT, cabe *Douane* informar às autoridades civis e militares as ameaças de origem marítima que dizem respeito às suas responsabilidades (France, 2023e). Além da atuação da DNGCD nesta matéria, é de se notar a atuação da DNRED, direção aduaneira responsável pela inteligência e investigações aduaneiras, inclusive no que diz respeito ao uso irregular de criptomoedas, criptoativos e da *dark web* para a lavagem de dinheiro.

Quando ao princípio da prevenção, sob a ótica internacional, a norma ressalta a Convenção SOLAS 74, que torna aplicável o *International Safety Management (ISM)*, o *ISPS Code*, e o *Règlement (CE) n.º 725/2004 du Parlement Européen et du Conseil* adotado pela UE, que é destinado à melhoria da *security* dos navios e das instalações portuárias (EU, 2004b). Já sob a ótica nacional, menciona o plano *Vigipirate*, novamente o *ISPS Code* e a *cybersecurity*. Na França, registre-se, a responsabilidade pela gestão da política geral e implementação da estratégia nacional de *cybersecurity* e defesa cibernética é da agência ANSSI, que é ligada SGDSN e, por conseguinte, ao primeiro-ministro. Em todas estas áreas existe alguma relação, em graus diferenciados, com a missão e atuação da Aduana francesa.

A normativa trata também da adoção de medidas especiais de prevenção, dentre elas o Programa CSI, criado pela Aduana norte-americana e do qual a *Douane* é parte; o PNR marítimo, que decorre das melhores práticas da WCO; e o Programa PSI, também de iniciativa norte-americana e que conta com a adesão da França. Em todas estas iniciativas está presente a *Douane* na sua função de guarda de fronteiras. Neste contexto também são adotadas ações de sensibilização e prevenção pelo GMar, pela Aduana francesa e por outros serviços do estado afins ao tema.

O terceiro princípio para a organização e coordenação dos diversos atores na *security* marítima é a proteção, que visa organizar a resposta do Estado diante da materialização de uma ameaça; monitorar suas águas jurisdicionais e a circulação de navios de interesse da França; detectar e avaliar ameaças no domínio marítimo e portuário; reduzir as vulnerabilidades; e

dissuadir potenciais agressores. A aplicação do princípio se estende do alto mar até a costa, incluindo portos, suas instalações e interfaces essenciais entre os ambientes marítimo e portuário.

A defesa marítima do território, DMT, é uma importante componente do princípio da proteção, sendo realizada principalmente com base no *Códe de la Défense*. A DMT é implementada pelo *Commandant de Zone Maritime* na França Continental, e pelo *Commandant Supérieur* (COMSUP) das forças de soberania ultramarinas. Os objetivos são monitorar aproximações ao território francês, detectar e avaliar ameaças; informar as autoridades civis e militares sobre atividades e ameaças; e opor-se às ações realizadas no mar contra o território e interesses franceses de exploração.

A implementação da DMT é estabelecida por zonas marítimas e costeiras, sendo a capacidade de vigilância e ação maiores quanto mais próximo do litoral. Os principais meios empregados são os da Marinha Francesa e da sua GMar. Os meios da Aduana francesa, notadamente os meios aéreos e marítimos da DNGCD, são utilizados em reforço à DMT nas aproximações marítimas próximas à costa ou em alto mar. Medidas de proteção aos portos implementadas pelo Estado e pelos operadores também são destacadas, dentre elas o plano governamental *Vigipirate*, o *ISPS Code*, o *Règlement (CE) n° 725/2004*, destinado à *security* dos navios e instalações portuárias, e a *Directive 2005/65/CE* (EU, 2005), que trata do incremento da *security* nos portos. Em tais medidas, mais uma vez, está presente a relação com a atuação da *Douane* na sua missão de guarda de fronteiras.

O quarto princípio é a intervenção, aplicada na ocorrência ou na iminência de uma ameaça. Os objetivos da intervenção são interromper o ato ou a ameaça (neutralizando os responsáveis se necessário); resgatar possíveis vítimas e proteger os envolvidos; proteger a propriedade e o meio ambiente das consequências diretas e indiretas do evento; adotar medidas para evitar a recorrência do fato; e implementar a fase de investigação judicial. Neste contexto se inserem a intervenção no âmbito da DMT, os planos governamentais de resposta, em especial o *Vigirate* e o *Pirate-Mer*; e as ações para lidar com ataques ao domínio cibernético. Nas operações de intervenção os meios da *Douane*, em especial da sua DNGCD, podem ser utilizados.

O quinto e último princípio é o da resiliência, que redundna na previsão de medidas para impedir o comprometimento da continuidade e da disponibilidade das atividades dos operadores públicos e privados afetados por algum evento, reforçando seus sistemas de

prevenção e reação ao incidente. O documento prevê a obrigação dos operados considerados como de importância vital, OIV, terem planos para enfrentarem tais situações e permanecerem operando. Dentre os OIV incluem-se os principais portos e aeroportos franceses, locais de atuação primária da Aduana francesa.

Por fim, é interessante ressaltar que a instrução interministerial prevê a existência de equipes de proteção de navios mercantes e medidas de proteção para os portos. No caso dos navios a proteção contra atos de pirataria ou ameaças de terrorismo pode ser realizada por equipes privadas, denominadas *Équipes Privées de Protection des Navires* (EPPN), que podem atuar em águas sob a soberania francesa ou em alto mar. Em algumas situações esta proteção também pode ser realizada por militares da Marinha francesa. Para o exercício desta atividade em águas de soberania estrangeira é necessário prévio acordo com o estado costeiro, que é demandado pela SGDSN em conjunto com a SGMer. No caso da proteção de navios de passageiros sob bandeira francesa contra atos terroristas, podem ser empregadas as *Équipes de Protection des Navires à Passagers* (EPNAP), compostas por equipes da GMar, ou equipes mistas desta com os fuzileiros navais, *Fusiliers Marins*, da Marinha francesa.

4.2 ESTADOS UNIDOS AMÉRICA: *security* marítima, estratégias e CBP

Os EUA se declaram como uma nação marítima (USA, 2015a), e consideram que a *safety* e a *security* econômica do país dependem do uso seguro dos oceanos (USA, 2005). Nos termos das diretrizes estratégicas de *security* nacional, adotadas em março de 2021 pelo atual presidente norte-americano, “*in today’s world, economic security is national security*” (USA, 2021, p.15), situação esta que se coaduna diretamente com o fato da *security* marítima ser considerada peça-chave para a paz e a prosperidade econômica norte-americana e de seus aliados (NATO, 2022, p.7). Apesar de tais encaminhamentos, que estabelecem a conexão entre a *security* marítima, a *security* econômica e a *security* nacional norte-americanas, cumpre ressaltar que o Senado dos EUA não ratificou a CNUDM, apesar do país adotar diversas regras consideradas consuetudinárias nela presentes (Barretto, 2019).

Sob o aspecto geográfico o país possui a 4ª maior área terrestre do mundo, com 9.147.593 km², fronteira terrestre de 12.002 km, em sua maioria com o Canadá (8.891 km), e marítima de 19.924 km. A população estimada é de quase 339,6 milhões, representando a 3ª maior população mundial (USA, 2023l). Nos termos da plataforma científica mundial *Marine Regions*, cuja última atualização é datada de setembro de 2023, o mar territorial dos EUA possui uma área de 872.733 Km² e a sua zona contígua 702.106 Km², aqui incluindo atóis e ilhas norte-americanas espalhadas pelos oceanos. Se considerados os territórios localizados na América do Norte, Havaí, Porto Rico e as Ilhas Virgens americanas (Caribe), o mar territorial norte-americano alcança 821.675 km² e a zona contígua 601.241 km². Destes valores, respectivamente 293.047 km² e 199.996 km² correspondem ao território continental do país sem contar com o Alasca (Flandres, 2024).

Quanto aos dados econômicos, o PIB corrente dos EUA foi de US\$ 25,44 trilhões em 2022, último ano disponível por ocasião da consulta aos dados estatísticos divulgados pelo Banco Mundial, incluindo importações de mercadorias de US\$ 3,38 trilhões e exportações de mercadorias no montante de US\$ 2,06 trilhões (WB, 2023). Neste mesmo ano, de acordo com o *World Trade Statistical Review 2023*, o país foi o maior importador mundial de mercadorias, representando 13,2% de todo o comércio internacional de importação em valor; e o 2º maior exportador, representando 8,3% do total mundial das exportações (WTO, 2023).

No que diz respeito à frota marítima o país possui, segundo dados da publicação *Review of Maritime Transport 2023*, a propriedade de 1.749 embarcações, sendo 771 com a sua

bandeira e 978 com bandeiras estrangeiras; sendo o 11º país do mundo em capacidade de porte bruto (*deadweight*), com o percentual de 2,3% de todo o porte bruto mundial. Em matéria de registro de embarcações com a sua bandeira, os EUA são responsáveis por 0,95% de todas as embarcações registradas no mundo, sendo o 19º país neste quesito (Unctad, 2023).

Por fim, considerando que o tema da pesquisa faz referência aos atentados terroristas de 2001, cumpre mencionar que conforme o *Global Terrorism Index 2023*, que mede o impacto deste e as suas tendências; os EUA foram o 30º país mais afetado em 2022, sendo tal impacto considerado médio, com o índice de 4,779 numa escala e “0” a “10”. Este índice é calculado anualmente e leva em consideração o número de atentados, mortos, feridos e reféns (IEP, 2023).

Diante das considerações acima, discorre-se na sequência a respeito da estratégia de *security* marítima norte-americana, estratégias a esta correlacionadas, sobre a estratégia da Aduana norte-americana para o período 2021-2026, bem como sobre a atuação do CBP nos portos e áreas marítimas dos EUA.

4.2.1 A estratégia de *security* marítima norte-americana

Em 21 dezembro de 2004, como mais dos desdobramentos dos atentados de 11 de setembro, o presidente norte-americano emitiu em um único documento a *National Security Presidential Directive NSPD-41* (NSPD-41) e a *Homeland Security Presidential Directive HSPD-13* (HSPD-13), cujo tema foi a política de *security* marítima norte-americana (USA, 2004a). O documento presidencial estabelece a política norte-americana, as diretrizes e a implementação de ações para incrementar a *security* nacional e a *homeland security* para proteger os interesses marítimos do país.

Neste contexto, o documento determina a elaboração de uma estratégia nacional de *security* marítima, a partir de um esforço integrado do governo liderado pelos secretários de defesa e de *homeland security*. Cria também um comitê político de *security* marítima para coordenar os esforços interagências; e uma política para coordenar os programas e iniciativas do governo estadunidense para obter um esforço nacional, compreensivo e coeso, envolvendo os governos federal, estaduais e locais, assim como entidades do setor privado.

Decorrente desta diretiva presidencial os EUA lançaram a *The National Strategy for Maritime Security* (NSMS) em setembro de 2005. A estratégia destaca a importância da *security* marítima para a economia norte-americana, registrando que esta é mais bem alcançada

mediante uma mistura de atividades públicas e privadas, em escala global, para enfrentar as diversas ameaças marítimas. A NSMS é suportada por oito planos interligados que focam diferentes aspectos da *security* marítima: consciência do domínio marítimo, inteligência marítima global, resposta a ameaças operacionais marítimas, estratégia de divulgação e coordenação internacional, recuperação de infraestrutura marítima, *security* do sistema de transporte marítimo, *security* do comércio marítimo e, por fim, contribuições não federais em apoio à implementação das políticas estabelecidas pelas diretrizes NSPD-41 e HSPD-13.

O desenvolvimento destes planos foi baseado em princípios estabelecidos na própria NSMS. Juntos, eles têm o propósito de promover a estabilidade econômica mundial e prevenir a ocorrência de atos hostis ou ilegais no domínio marítimo. A estratégia ressalta o interesse vital norte-americano na *security* marítima. Na visão desta, os oceanos, que em sua maior parte são bens comuns e não sujeitos à soberania de qualquer país, compõem uma rede de vias marítimas fundamentais para a prosperidade e *security* dos países, mesmo para aqueles que não possuem fronteira marítima. Ademais, os oceanos são fonte de alimentos, minerais, recreação e suporte ao comércio internacional, mas, ao mesmo tempo, servem de barreira e meio para ameaças à *security* das pessoas em qualquer lugar do mundo.

A *security* marítima é considerada, então, como necessária para garantir a liberdade de navegação nos mares, facilitar a navegação e o comércio, avançar na prosperidade e proteger os recursos marinhos. Sendo assim, o documento identifica dois objetivos de interesse comum dos países: a facilitação do comércio marítimo, que sustenta a segurança econômica; e a proteção contra o terrorismo marítimo, crimes e atos hostis e perigosos.

Ao estabelecer o contexto de atuação, a estratégica identifica as ameaças em cinco grupos: afetas ao Estado-nação, terrorista, crime transnacional e pirataria, destruição ambiental, e imigração marítima ilegal.

As ameaças afetas ao Estado-nação dizem respeito, a uma, à perspectiva de conflitos regionais escalarem em intensidade e atraírem outros estados maiores e; a duas, de estados fornecerem porto seguro para criminosos e terroristas. A possibilidade do uso crescente de WMD por países hostis também é mencionada. As ameaças terroristas compõem o segundo grupo, onde se aborda o uso pelos terroristas das redes de contrabando para contornar as medidas de *security*. São também destacados o bioterrorismo, o uso de barcos suicidas carregando explosivos, *cyber* ataques disruptivos de redes de informações críticas, e o uso de embarcações para transportar explosivos convencionais ou WMD para ataques a porto ou infraestrutura marítima.

O terceiro grupo de ameaças é composto pelo crime transnacional e pirataria, que vêm acompanhando o crescimento do comércio internacional legítimo. Contrabando de drogas, armas, mercadorias e pessoas, assim como o roubo armado e a pirataria são ameaças à *security* marítima e tendem a acontecer em áreas de maior concentração de tráfego ou em regiões com reduzida ou nenhuma capacidade de *law enforcement*. Segundo o documento, os recursos obtidos por meio destas atividades ilegais, após lavado no sistema financeiro internacional, podem financiar diversas outras atividades ilegais, como o terrorismo.

A destruição ambiental é a quarta ameaça, destacando-se os efeitos econômicos negativos, e eventualmente políticos, de desastres ambientais, assim como das atividades ilegais na pesca mundial que podem inclusive provocar conflitos e instabilidades regionais. A poluição e danos significativos aos ecossistemas também são considerados como eventos que podem enfraquecer a segurança e a economia de países que deles são muito dependentes. Por fim, a imigração marítima ilegal compõe o último grupo de ameaças. Segundo a estratégia, na medida em que os controles nos portos, aeroportos e pontos de fronteira autorizados aumentam, o uso da costa estadunidenses se torna uma alternativa menos arriscada para a imigração legal.

Diante deste cenário a NMSS estabelece quatro grandes objetivos: prevenir ataques terroristas e atos criminosos ou hostis no domínio marítimo, incluindo áreas de alto mar de interesse norte-americano; proteger centros populacionais relacionados ao mar, infraestruturas críticas, recursos estratégicos, portos, ancoradouros e a costa dentro do domínio marítimo; minimizar danos e agilizar a recuperação destes se atacados; e salvaguardar as águas interiores e os oceanos, bem como os seus recursos da exploração ilegal ou de dano crítico intencional.

Para fazer cumprir seus objetivos são definidas cinco ações estratégicas interdependentes: aumentar a cooperação internacional; maximizar a consciência do domínio marítimo; incorporar a *security* nas práticas comerciais; implantar a *security* em camadas; e assegurar a continuidade do sistema de transporte marítimo. Cumpre observar que a consciência do domínio marítimo é considerada fator crítico de sucesso para todas as ações.

A primeira ação é o aumento da cooperação internacional para assegurar a aplicação da lei contra as ameaças de forma oportuna. A integração e a cooperação entre os países e organizações internacionais que compartilham dos mesmos interesses é considerada fundamental. Neste sentido a estratégia defende iniciativas para tornar mais robusto os mecanismos internacionais para incrementar a transparência das informações sobre embarcações, seus proprietários, assim como das cargas e tripulações. Buscam, assim, agregar insumos a esforços já existentes, como aqueles previstos nos programas CSI, PSI e C-TPAT,

assim como em diversas emendas de acordos internacionais conexos, como as de não proliferação à *SUA Convention* (UN, 1988a), e as emendas de 2002 à Convenção SOLAS 74 (IMO, 2002d), dentre elas a que deu origem ao *ISPS Code*.

As ações de cooperação incluem, dentre outros, a implementação de recomendações internacionais de *security*, bem como de padrões e práticas aduaneiras estabelecidos pela WCO para impedir que a entrada de bens e pessoas represente alguma ameaça. A expansão do uso de sistemas modernos e automatizados para a troca e processamento de informações sobre os registros de embarcações, cargas e tripulação é incentivada. Da mesma forma, a conferência de cargas antes delas serem embarcadas com destino aos EUA, e a adoção de medidas de *enforcement* para verificar embarcações entrando ou deixando as águas interiores ou o mar territorial, quando diante de suspeitas de terrorismo ou atitude criminosa. A promoção de mecanismos de cooperação para auxiliar a coordenação regional de medidas contra ameaças que ultrapassem as fronteiras nacionais e jurisdições também é incentivada.

A segunda ação estratégica da NSMS é a maximização da consciência do domínio marítimo para possibilitar uma tomada de decisão mais eficaz. A consciência marítima e das ameaças são itens críticos para a *security* do domínio marítimo e a chave para a prevenção de eventos adversos. O domínio marítimo requer a integração de todas as fontes de inteligência, informações de agências de *law enforcement* e acesso a informações públicas e privadas. É altamente dependente ainda do compartilhamento de informações e requer a cooperação de vários elementos dos setores público e privado, tanto nacionais quanto internacionais.

Neste contexto o documento indica para o fortalecimento das estruturas já existentes e o desenvolvimento de novas capacidades para maximizar a consciência do domínio marítimo. Dentre as iniciativas nesta direção inclui-se o aumento da capacidade de detecção e monitoramento no curto e longo alcance; e arranjos internacionais para aumentar a visibilidade da cadeia de suprimentos global e dos movimentos de cargas, tripulações e passageiros. A estas se adicionem coalizões internacionais para compartilhar a consciência situacional marítima em tempo hábil; e medidas regulatórias e acordos com a iniciativa privada para aumentar o recebimento antecipado de informações sobre as embarcações, manifestos, cargas e práticas da cadeia de suprimentos.

A terceira ação estratégica trata da incorporação da *security* nas práticas comerciais para reduzir as vulnerabilidades e facilitar o comércio. O documento coloca que os proprietários privados e operadores de infraestrutura, por constituírem a primeira linha de defesa, devem incrementar as suas próprias medidas para defender as suas propriedades. A parceria estreita

entre o setor privado e o governo é essencial para garantir as infraestruturas críticas, bem como para identificar e corrigir eventuais vulnerabilidades.

A estratégia ressalta que desde 2001 os EUA vêm desenvolvendo e implementando uma estratégia para a segurança de contêineres que possibilita a seleção e a inspeção das cargas antes da sua chegada aos portos norte-americanos. O governo exige que informações antecipadas dos contêineres sejam enviadas para a Aduana norte-americana, tendo sido por ela criado o *CBP National Target Center* (NTC) para a coordenação centralizada de todos os esforços de “*Customs and Border Protection*” contra o terrorismo. O NTC coordena suas ações de natureza aduaneira com outras agências, dentre elas a *U.S. Coast Guard* (USCG), a *Federal Air Marshals Service* (FAMS), o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), a *Transportation Security Administration* (TSA), os *Departments of Energy and Agriculture*, e com a comunidade de inteligência (US, 2023b).

A incorporação de práticas de *security* e os esforços para a redução de vulnerabilidades nas práticas comerciais é baseada na implementação de legislações chave, como *Maritime Transportation Security Act of 2002*, ou MTSA (USA, 2002b), o *Trade Act of 2002* (USA,2002a), padrões da IMO, como o *ISPS Code* e parcerias público privadas como a do programa C-TPAT operado pelo CBP. As medidas de *security* buscam acomodar os requisitos comerciais, facilitar o movimento rápido de cargas e pessoas, e respeitar a privacidade e os direitos legais dos norte-americanos.

A quarta ação estratégica é a implantação da *security* em camadas, unificando as medidas públicas e privadas afins. A NSMS ressalta que a atuação conjunta e dotada de medidas complementares dos setores público e privado pode prevenir ataques terroristas e atos criminosos. As ações em camadas devem considerar pontos de vulnerabilidade, como os meios de transporte, passageiros, funcionários, controles de acesso, cargas, bagagens, portos e rota marítima.

A proteção física, primeira camada, é fundamental para a *security*. Medidas de proteção primária executadas pelas agências governamentais incluem, dentre outros, o controle de movimentos de embarcações, a inspeção de cargas alvo e a determinação de zonas de *security* marítima ou *enforcement*. Tais zonas podem ser estabelecidas, por exemplo, no entorno de determinados navios em trânsito, áreas geográficas sensíveis ou instalações. A segunda camada é a inspeção física de cargas consideradas de alto risco. Além disto, todas as cargas que estiverem entrando no país têm a previsão de serem rastreadas sob a ótica de WMD.

A interdição de pessoas e materiais que representem alguma ameaça aos EUA compõe a terceira camada. A interdição pode ocorrer sobre embarcações, cargas, materiais de suporte para terroristas, WMD e pessoas de interesse. A identificação destes é realizada de forma coordenada e envolve os parceiros internacionais que auxiliam no monitoramento marítimo. Se necessário, embarcações podem ser desviadas para inspeção e busca. A quarta camada é composta pelas respostas operadas pelas forças militares e de *enforcement*, incluindo as agências dos níveis federal, regionais, estaduais e locais.

A integração destas diversas camadas requer uma definição clara dos papéis e responsabilidade de cada uma delas. As agências envolvidas devem ter a capacidade de operarem de forma complementar e em apoio as demais. Um alto nível de interoperabilidade é desejado, devendo este ser reforçado por meio de exercícios conjuntos, interagências e internacionais. Sempre que viável e operacionalmente eficaz as agências devem compor centros interagências para facilitar a interação e o uso dos recursos escassos.

A quinta e última ação estratégica é destinada a assegurar a continuidade do sistema de transporte marítimo e a manter a prontidão da defesa após qualquer ataque terrorista ou outro incidente similar disruptivo. Nos termos do MTSA e do *National Response Plan* (US, 2004b), o principal responsável pela *security* marítima do país é o *Department of Homeland Security*, cabendo-lhe a coordenação de medidas para agilizar a recuperação das infraestruturas e do sistema de transporte. A coordenação executiva destas medidas, com exceção das instalações do *Department of Defense* (DOD), cabe à USCG.

Embora a estratégia defenda que os incidentes sejam gerenciados no menor nível organizacional possível, os incidentes marítimos com significância nacional requerem a expertise de todos os níveis de governo e do setor privado, bem como a coordenação com parceiros internacionais. A primeira linha de resposta a um ataque terrorista é composta por policiais, bombeiros, atendimento médico de emergência, servidores públicos e oficiais de gestão de emergências. Considerando as capacidades limitadas desta linha em lidar com eventos de WMD e outros incidentes terroristas, está previsto o treinamento de forças de suporte adicionais para auxiliá-las. A estratégia prevê o desenvolvimento de planos de contingência e de continuidade das operações marítimas, assim como exercícios destes de forma coordenada entre os setores público e privado.

Segundo o documento, a NSMS é um reforço ao compromisso dos EUA de fortalecer suas parcerias internacionais, e visa promover o bem-estar ao redor do mundo por meio da facilitação do comércio e do respeito ao princípio da liberdade dos mares. Os desafios

enfrentados obrigam o país a fortalecer os laços já existentes com seus aliados e a buscar novas parcerias. A cooperação internacional é considerada fundamental para garantir as atividades lícitas no domínio marítimo, bem como para protegê-lo de ataques e exploração hostil ou ilegal. A colaboração é fundamental para a estabilidade e o crescimento da economia global, bem como vital para os interesses norte-americanos. Neste sentido, é necessária uma abordagem integrada entre todos os atores, governamentais ou não, públicos e privados, para incrementar a *security* no domínio marítimo.

O quadro a seguir apresenta um breve resumo da estratégia de *security* marítima norte-americana, seus objetivos, ações estratégicas por ela estabelecidas, bem como políticas e estratégias da OTAN e dos EUA que com ela guardam correlação.

Quadro 3: Resumo da estratégia de *security* marítima dos EUA

EUA: <i>National Strategy for Maritime Security</i> - 2005 (NSMS)	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> > prevenir ataques terroristas e atos criminosos ou hostis no domínio marítimo, incluindo em áreas de alto mar de interesse norte-americano > proteger centros populacionais relacionados ao mar, infraestruturas críticas, recursos estratégicos, portos, ancoradouros e a costa > minimizar danos e agilizar a recuperação destes se atacados > salvaguardar as águas interiores e os oceanos, bem como os seus recursos da exploração ilegal ou de dano crítico intencional
Ações estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • aumentar a cooperação internacional • maximizar a consciência do domínio marítimo • incorporar a <i>security</i> nas práticas comerciais • implantar a <i>security</i> em camadas • assegurar a continuidade do sistema de transporte marítimo
Políticas e estratégias afins	<ul style="list-style-type: none"> Δ National Security Presidential Directive NSPD-41 e Homeland Security Presidential Directive HSPD-13 Δ <i>Interim National Security Strategic Guidance</i> Δ NATO 2022 Strategic Concept Δ <i>Cooperative Strategy for 21st Century Seapower</i> Δ NATO's Alliance Maritime Strategy

Fonte: autor da pesquisa

4.2.2 Estratégias correlacionadas à NSMS

Dentre as diversas estratégias correlacionadas à NSMS, quatro merecem destaque em função da sua estreita correlação com o tema da pesquisa, o *NATO 2022 Strategic Concept* e a sua *Alliance Maritime Strategy* (AMS), adotados no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, adotada pelos

EUA em 2015; e a *Interim National Security Strategic Guidance*, de março de 2021, divulgada pouco tempo depois de iniciado o governo do presidente Biden.

Antes, porém, de se discorrer a respeito de tais estratégias cumpre tecer alguns comentários a respeito da OTAN, que foi criada pelo Tratado de Washington em abril de 1949 (NATO,1949). A organização tem como principais objetivos a defesa coletiva dos seus membros, a preservação da paz e da segurança, assim como a salvaguarda da liberdade, dos princípios da democracia e do respeito ao direito. A Organização possui atualmente 31 países membros e representa uma poderosa aliança política e militar que declaradamente assume sua aderência aos princípios da Carta da Nações Unidas. Dentre seus membros pode-se citar potências militares e econômicas como Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e França, mas também países com menor expressão nestas dimensões como Letônia, Lituânia, e os mais recentes membros, Macedônia do Norte (2020) e Finlândia (2023) (NATO, 2023).

Sob a ótica política a organização busca promover a democracia e a cooperação em temas de defesa e segurança. Na ótica militar, a OTAN se declara comprometida com a resolução dos conflitos de forma diplomática e pacífica, sem olvidar da utilização da cláusula de defesa coletiva prevista no artigo quinto do Tratado de Washington, que considera qualquer ataque militar a um de seus membros como um ataque militar a todos estes.

Em 2002, como um dos desdobramentos dos atentados de 11 de setembro e tendo em vista a Resolução UNSC n.º 1.373, de 2001 (UN, 2001c), a OTAN estabeleceu um plano de ação contra o terrorismo, o *Partnership Action Plan against Terrorism* (PAP-T), onde reafirma a sua determinação em implementar as Convenções da ONU afetas ao combate ao terrorismo. No que diz respeito a medidas contra artefatos explosivos improvisados, ou *Improvised Explosive Devices* (IED), a organização ressalta a necessidade de cooperação próxima com organizações internacionais e agências *law enforcement*, bem como a importância da troca de informações e de inteligência com agências aduaneiras e de controle de fronteira (NATO,2019).

A OTAN e a União Europeia possuem interesses estratégicos, desafios e ameaças compartilhados, assim como um número elevado de participantes em comum. O fortalecimento da parceria estratégica entre ambas vem aumentando nos últimos anos, sendo exemplo deste a adoção de diversas medidas conjuntas no decorrer da guerra entre a Rússia e Ucrânia. Às forças navais desta Aliança cabe uma postura de presença na área marítima desempenhando funções estratégicas de dissuasão, *maritime security* e, se necessário, de combate (NATO, 2019).

No que diz respeito às estratégias correlacionadas à NSMS, a primeira a ser abordada diz respeito ao conceito estratégico adotado pela OTAN em junho de 2002, o *NATO 2022*

Strategic Concept, onde a organização ressalta o atual momento crítico para a *security* de seus membros e para a paz internacional e a estabilidade. O documento assinala que a guerra da federação Russa contra a Ucrânia interrompeu a paz, alterando gravemente a segurança mundial e o ambiente seguro da aliança, tornando o mundo mais contestado e imprevisível. A possibilidade do uso de materiais e armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares contra os membros da organização é ressaltada, assim como a utilização de meios híbridos maliciosos (políticos, econômicos, energéticos, desinformação etc.), e de ataques hostis no espaço e cyberspaço. Questões humanitárias, ambientais e de segurança energética também compõem o ambiente estratégico a ser enfrentado segundo o conceito. (NATO, 2022).

A persistência do terrorismo, as ambições da China e suas políticas coercitivas, dentre outros, também são apontadas como desafios aos interesses, *security* e valores dos países da aliança euro-atlântica. Da mesma forma, segundo o conceito estratégico, o aprofundamento da parceria estratégica entre Rússia e China, e suas tentativas mútuas de minar a ordem mundial baseadas em regras vão de encontro aos valores e interesses dos seus membros (NATO, 2022).

Neste recente conceito estratégico os países membros da organização reafirmam que o seu propósito principal é garantir de forma coletiva a defesa dos seus membros, com base numa abordagem 360 graus, manifestando a sua determinação em permanecerem firmes para proteger a sua população, defender o seu território e salvaguardar a liberdade e a democracia dos seus membros. Para tal estabelecem três núcleos de ações principais: dissuasão e defesa; prevenção e gerenciamento de crises; e *security* cooperativa.

O documento ressalta a necessidade de a Aliança fortalecer de forma significativa a sua capacidade de dissuasão e defesa, considerada a espinha dorsal do compromisso estabelecido no art. 5º do Tratado de Washington, que determina a defesa coletiva. A salvaguarda da liberdade e da *security* dos aliados; a defesa dos valores comuns, como democracia, direitos humanos e o estado de direito; o comprometimento com a Carta da Nações Unidas e do Tratado do Atlântico Norte; e a autodefesa compõem o rol dos propósitos e princípios da Aliança segundo o documento (NATO, 2022).

A *security* marítima é mencionada dentre as principais tarefas da organização no âmbito das ações de dissuasão e defesa, sendo considerada como ponto chave para a paz e prosperidade dos seus membros, convocando o documento ao fortalecimento da consciência operacional para fazer frente a qualquer ameaça no domínio marítimo, proteger as rotas comerciais, defender a liberdade de navegação e proteger as principais linhas de comunicação dos países membros (NATO, 2022, p. 7):

Maritime security is key to our peace and prosperity. We will strengthen our posture and situational awareness to deter and defend against all threats in the maritime domain, uphold freedom of navigation, secure maritime trade routes and protect our main lines of communications.

No que diz respeito aos mares e oceanos a OTAN possui uma aliança estratégica específica denominada *Alliance Maritime Strategy*, segunda estratégia a ser abordada neste item. Esta aliança ressalta que a evolução da situação internacional no século XXI trouxe maior interdependência entre os estados, organizações governamentais e não governamentais, assim como o incremento da complexidade do comércio global e das ameaças potenciais, tanto de atores estatais quanto não estatais. Neste sentido, reforça a necessidade do fortalecimento do engajamento da organização nos temas afetos à cooperação em *security* nos mares e oceanos (NATO, 2011).

Segundo tal estratégia, em função da globalização os mares e oceanos vêm se tornando cada vez mais um ambiente acessível aos crimes transnacionais, como o tráfico de drogas, armas e pessoas, assim como de atividades terroristas, transporte e entrega de armas de destruição em massa e materiais associados. Na medida em que nenhuma organização militar consegue alcançar de forma isolada os objetivos de defesa e *security* nos mares e oceanos, a estratégia da aliança defende uma interação mais flexível com a comunidade marítima, incluindo organizações internacionais e regionais, organizações não-governamentais e agências de *law enforcement* no campo marítimo.

A AMS estabelece a sua contribuição para a segurança como um todo da OTAN nas seguintes dimensões: dissuasão e defesa coletiva; gerenciamento de crises; *security* cooperativa, a ser alcançada por meio de parcerias, diálogo e cooperação; e *security* marítima. Nesta última dimensão a AMS destaca a necessidade de compreensão das diferentes culturas e competências dos atores envolvidos, pois as operações marítimas da organização afetam diversos outros atores, como as marinhas participantes, organizações diversas, internacionais e regionais, bem como agências de *law enforcement* (NATO, 2011).

A terceira estratégia correlacionada com a estratégia de *security* marítima norte-americana é a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, emitida em 2015 pelos serviços marítimos norte-americanos, *U.S. Navy* (US Navy), *U.S. Marine Corps* (USMC) e *U.S. Coast Guard* (USCG), para atualizar estratégia análoga anterior de 2007. O documento descreve como estes serviços serão organizados e empregados em apoio às estratégias nacionais de defesa e de

homeland security norte-americanas; dentre elas a NSMS. Tudo isto em prol do poder marítimo norte-americano (USA, 2015a).

A *Cooperative Strategy* possui dois princípios fundamentais. O primeiro diz respeito à presença naval norte-americana avançada, considerada essencial, dentre outros, para a defesa do território, dissuadir conflitos, proteger o patrimônio marítimo comum e fortalecer parcerias. O segundo princípio reconhece que a operação conjunta com outras forças navais torna o conjunto mais poderoso.

A US Navy, o USMC e a USCG têm historicamente se organizado para cumprir quatro funções essenciais: dissuasão, controle marítimo, projeção de poder e *security* marítima. Considerando que o acesso aos bens comuns mundiais é crítico, a estratégia adicionou uma quinta função, que é o acesso a todos os domínios.

Segundo o documento as forças navais devem promover os interesses norte-americanos num ambiente global de *security* caracterizado por volatilidade, instabilidade, complexidade e interdependência. Tal ambiente inclui mudanças geopolíticas e desafios militares crescentes. Tendo em vista o crescimento do comércio internacional, a estratégia considera ser essencial manter os fluxos de comércio livres. Indica ainda o documento que o crime organizado transnacional permanece sendo fonte de instabilidade na África e no hemisfério ocidental, especialmente na América Central, e que suas redes promovem o tráfico de armas, drogas e fluxos financeiros que podem ser explorados por terroristas. Por outro lado, as alterações ambientais também vêm afetando de forma crescente o ambiente de *security* marítima, seja criando instabilidade social em áreas afetadas, seja aumentando o nível de atividades marítimas no Ártico e na Antártica em função do recuo das áreas de gelo.

Diante deste contexto a estratégia prega a expansão da rede de aliados e parceiros e o incremento da capacidade de operar conjuntamente com as suas correspondentes forças navais. Tal atuação fomenta o ambiente de segurança, considerado essencial para o comércio marítimo livre, para a proteção dos recursos naturais norte-americanos e da estabilidade, bem como para dissuadir conflitos e responder a agressões. O documento define ações para as diversas áreas marítimas mundiais, englobando todos os oceanos. No caso do hemisfério ocidental são destacados o fortalecimento das parcerias e da capacidade de defesa do território norte-americano, bem como o combate ao tráfico ilícito e ao crime organizado transnacional.

A *Cooperative Strategy* prevê estratégia prevê o apoio a aliados e parceiros por meio de treinamento, exercícios e provisão de capacidades com a finalidade de aumentar a capacidade destes em enfrentar os desafios da *security* marítima. No que diz respeito à *security* marítima a

estratégia destaca que ela é destinada a proteger a soberania e os recursos marítimos norte-americanos, apoiar o comércio marítimo livre e aberto, bem como enfrentar o terrorismo, o crime transnacional, a pirataria, a proliferação de armas, a imigração ilegal e a exploração ilegal do ambiente marítimo. Neste sentido prevê ações voltadas ao incremento da capacidade integrada com parceiros e aliados, e das capacidades de detecção, monitoramento e inteligência. Tal ação inclui a utilização mais rigorosa do *Automated Identification System* (AIS), bem como de inovações tecnológicas mais eficazes para combater ameaças de pequenas embarcações.

Outra ação destacada é o fortalecimento do *International Port Security Program* (IPS), programa criado pela USCG em 2003, em cumprimento ao disposto no MTSA, e em reforço ao *ISPS Code* (USA, 2023c). Também estão previstos o fortalecimento das capacidades de realizar visitas, buscas e apreensões em ambientes disputados, assim como a interoperabilidade entre os meios da US Navy e a USCG, embarcações, aviões e instalações, segundo a *National Fleet Policy* (USA, 2015b). Por fim, cumpre mencionar que a estratégia dos serviços marítimos norte-americanos destaca que o poder marítimo tem sido e continuará sendo um fundamento crítico do poder nacional, da prosperidade e do prestígio internacional norte-americano. Neste sentido, prevê a integração dos seus serviços marítimos aos demais esforços e iniciativas nacionais, bem como aos dos aliados e parceiros.

A quarta estratégia correlacionada com a NSMS a ser apresentada é a *Interim National Security Strategic Guidance*, que foi lançada pela Casa Branca dos EUA em março de 2021, poucos meses após o início do atual governo norte-americano. O documento ressalta a alteração da dinâmica mundial e que, diante do crescimento dos desafios globais, torna-se necessário fortalecer os valores norte-americanos de forma conjunta com seus aliados e parceiros, bem como renovar as próprias forças do país, a começar pela sua democracia.

A diretriz deixa claro que, mais do que nunca, aquilo que acontece fora do país interfere internamente. O cenário apresentado inclui os reflexos da pandemia da Covid-19, a desaceleração econômica, os desafios do clima e uma crise de justiça racial. A rivalidade com a China, Rússia e outros estados autoritários é considerada crescente; o mundo passa pelo crescimento do nacionalismo e pelo retrocesso da democracia; e a revolução tecnológica remodela a vida de todos. Os desafios e as oportunidades são considerados sem precedentes.

Segundo o documento, o cenário apresentado exige uma nova e abrangente visão da segurança nacional, a qual depende do fortalecimento interno do país. A liderança pela diplomacia é ressaltada, assim como a renovação do compromisso com o desenvolvimento global e a cooperação internacional. A participação de atores não estatais e de países alinhados

é incentivada para modernizar a arquitetura de cooperação internacional. Muitas das ameaças globais enfrentadas não respeitam fronteiras e necessitam ser enfrentadas de forma coletiva. Prevenção e combate ao terrorismo, aos crimes não estatais, ao extremismo nacional e internacional, assim como a *cybersecurity* são temas destacados no rol de ameaças.

As prioridades de segurança nacional incluem a *security* do povo norte-americano, a expansão da prosperidade econômica e das oportunidades, a defesa dos valores democráticos internamente e externamente, a modernização e o fortalecimento das parcerias e cooperação internacionais, a recuperação da liderança e cooperação nas instituições internacionais, escolhas inteligentes e disciplinadas para a defesa nacional e uso das forças armadas, assim como o desenvolvimento de capacidades para atuar nas ações em zonas cinzentas. No mundo atual, segundo tal estratégia, a segurança econômica é como questão de segurança nacional.

Considerando que as distinções entre as políticas nacional e internacional, assim como entre as políticas de *security* nacional, *security* econômica, *security* de saúde e *security* ambiental são cada vez menos significativas, a diretriz determina que para enfrentar esta nova realidade seja repensada e reformada o modelo de atuação das agências, departamentos, dos processos interagências e da própria Casa Branca.

4.2.3 CBP e estratégia aduaneira 2021-2026

A *U.S. Customs and Border Protection*, USCBP, ou simplesmente CBP, é uma das maiores agências de *law enforcement* do mundo. A agência adota uma abordagem abrangente para o gerenciamento e controle das fronteiras, combinando atividades coordenadas de alfândega, imigração, *security* de fronteiras (*border security*) e proteção agrícola. O CBP está subordinado ao *Department of Homeland Security*, ou DHS, que foi criado como um dos desdobramentos dos atentados de 11 de setembro de 2001, por meio do *Homeland Security Act of 2002*, datado de 25 de novembro (USA, 2002c). Tal ato unificou a totalidade, ou parte, de 22 diferentes departamentos e agências federais norte-americanos com o declarado objetivo de criar uma estrutura mais bem preparada para enfrentar uma variedade de ameaças enfrentadas pelos EUA (USA, 2023d).

A missão primária do DHS inclui, dentre outros, prevenir ataques terroristas no território estadunidense; reduzir a vulnerabilidade do país ao terrorismo; atuar para minimizar danos e ajudar na recuperação diante de ataques terroristas; gerenciar na condição de ponto focal crises naturais ou originadas pelo homem; assegurar a *security* econômica norte-

americana; e monitorar as conexões entre o tráfico ilegal de drogas e o terrorismo, coordenando esforços para acabar com tais conexões e contribuir para interditar o tráfico ilegal de drogas. Dentre os diversos departamentos que compõem o organograma DHS, além do CPB, cita-se a USCG, o *U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE)*, o *U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)*, a *Federal Emergency Management Agency (FEMA)*, o *U.S. Secret Service (USSS)*, o *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA)*, e o *Transportation Security Administration (TSA)* (USA, 2023d).

Como uma das agências que compõem o DHS, o CBP possui em seu organograma estruturas subordinadas, destacando-se dentre estas o *U.S. Border Patrol (USBP)*, o *Air and Marine Operations (AMO)*, o *Office of Field Operations (OFO)* e o *Office of Trade* (USA, 2023d). A aduana norte-americana possui ainda 23 representações diplomáticas no exterior, subordinadas ao seu *Office of International Affairs (OIA)*, dentre eles na Alemanha, Brasil, Bélgica, Canadá, Holanda, México e Reino Unido. (USA, 2023e).

A força de trabalho do CBP é de aproximadamente 63.800 empregados, dentre eles 25.836 oficiais e agentes aduaneiros da sua estrutura básica, 19.357 da USBP, 2.668 oficiais e agentes aduaneiros da agricultura do CBP, 569 pilotos de interdição aérea, 363 de *enforcement* aérea, 363 de interdição marítima e 1.104 ligados ao controle do comércio exterior. A agência atua diariamente, em média, com mais de 700 equipes caninas (K9) e mais de 100 patrulhas a cavalo, 224 horas de voo de missões de *enforcement* em todo o país, e 78 horas de missões de *enforcement* marítima. As operações são conduzidas em 22 países, 328 portos e mais 129 estações nas fronteiras terrestres (*Border Patrol*) divididas em 22 setores. Além disto, existem 75 localidades de operações marítimas e aéreas, incluindo centros operativos de *security* aérea nacional e no *Air and Marine Operations Center* do CBP, localizado na *March Air Reserve Base*, em Riverside, Califórnia (USA, 2023d)

O contato do CBP com o Congresso norte-americano é realizado por meio do *The Office of Congressional Affairs (OCA)*³², órgão executivo da presidência dos EUA responsável por abordar todas as questões e preocupações relacionadas à complexa missão da agência. Cabe ao OCA responder às requisições dos membros do Congresso, incluindo pedidos de informações, reuniões, audiências e o preparo de documentos a serem apresentados por membros do CBP em depoimentos junto ao poder legislativo norte-americano. O escritório também coordena visitas

³² O *The Office of Congressional Affairs (OCA)* é parte do *The Office of the U.S. Trade Representative (USTR)*, que por sua vez se encontra na estrutura do *Executive Office of The President*. Trata-se, portanto, de órgão de assessoramento direto da presidência americana (USA, 2023g).

de delegações de parlamentares e funcionários do Congresso ao CBP, assim como organiza congressos anuais para ajudar as equipes do poder legislativo norte-americano a entenderem a complexidade da missão do CBP (USA, 2023d).

Normalmente o Congresso norte-americano solicita que as lideranças do CBP prestem depoimentos sobre as atividades e operações realizadas pela agência a respeito da *security* de fronteiras, comércio e viagens. Como exemplos recentes podem ser citados os depoimentos nas audições denominadas como *Combatting Transnational Criminal Organizations and Related Trafficking*, ocorrida em maio de 2023, e *Protecting the U.S. Homeland: Fighting the Flow of Fentanyl from the Southwest Border*, ocorrida em julho de 2023 (USA, 2023f).

A estratégia da Aduana norte-americana, *U.S. Customs and Border Protection Strategy 2021-2026*, foi publicada em dezembro de 2020 (USA, 2020), atualizando estratégia anterior adotada para o quinquênio 2020-2025 em abril de 2019 (US, 2019a). Em sua introdução o documento destaca que a agência vem enfrentando muitos desafios desde a sua criação em 2003, inclusive inesperados e sem precedentes, como a crise migratória e humanitária na fronteira ao sul dos EUA e a pandemia da Covid-19. Neste novo documento a agência atualiza a sua missão e a sua visão, assim como estabelece suas cinco missões prioritárias perenes: combater o terrorismo; combater o crime transnacional; proteger as fronteiras; facilitar o comércio legal e preservar as receitas; e facilitar as viagens. Tais prioridades permanecem direcionadas por 12 objetivos estratégicos estabelecidos de forma cooperativa, similares ao da estratégia anterior, e que incorporam os principais objetivos da agência para o cumprimento da sua missão (USA, 2020).

Conforme o documento a missão atualizada para o quinquênio, “*protect the American people, safeguard our borders, and enhance the Nation’s economic prosperity*” (proteger o povo norte-americano, salvaguardar as fronteiras e aumentar a prosperidade econômica da nação), descreve o papel da agência em assegurar a *security* física e econômica do EUA. Já a sua nova visão, “*Enhancing the Nation’s security through innovation, intelligence, collaboration, and trust*” (fortalecer a *security* nacional por meio da inovação, inteligência, colaboração e confiança), reflete a posição do CBP como a maior agência de *law enforcement* norte-americana e a sua intenção de operar com foco nas ameaças, inteligência e orientada por dados.

Com referência às missões prioritárias a estratégia afirma que o combate ao terrorismo e a proteção contra novos ataques do tipo motivaram a sua criação. Ademais, menciona a

inclusão recente do combate ao crime organizado no seu foco, ao mesmo tempo em que permanece protegendo as fronteiras nos ambientes aéreo, terrestre e marítimo; além de atuar para facilitar o comércio, as viagens e proteger as receitas aduaneiras (USA, 2020).

Os valores principais da agência são a vigilância, destinada a garantir a segurança de todos os norte-americanos; o serviço ao país, que se encontra incorporado no trabalho realizado na proteção do território e na defesa da liberdade e da Constituição; e a integridade, pedra angular da agência, que é guiada segundo o documento por altíssimos princípios éticos e morais (USA, 2020).

No que diz respeito à ética institucional (*ethos*), a agência cita seis princípios, dentre os quais, “*we are the guardians of our Nation’s borders*” (nós somos os guardiões da fronteira); “*we protect the American people against terrorists and the instruments of terror*” (nós protegemos o povo norte-americano contra terroristas e instrumentos do terror); e “*we steadfastly enforce the laws of the United States while fostering our Nation’s economic security through lawful international trade and travel*” (nós fazemos cumprir firmemente as leis dos EUA, enquanto promovemos a *security* econômica da nossa nação por meio do comércio e viagens internacionais legítimas) (USA, 2023d).

A estratégia estabelece três grupos de objetivos. O primeiro é voltado a sua missão de proteger o povo norte-americano e facilitar o comércio e as viagens internacionais; o segundo é destinado ao seu corpo funcional, com vistas a constituir uma força de trabalho sustentável e capaz de se adaptar, bem como resiliente para enfrentar os desafios dinâmicos; e o terceiro diz respeito ao futuro da agência, no sentido de incrementar a sua capacidade de apoiar operações focadas, baseadas nas ameaças, e com a execução orientada por dados e inteligência.

Para cumprir cada um destes grupos estão previstos objetivos estratégicos, sendo 6 para a missão, 3 para o corpo funcional e outros 3 voltados ao futuro. A figura a seguir apresenta uma breve descrição destes grupos e seus correspondentes objetivos estratégicos, que serão abordados com mais detalhes adiante (US, 2020, p. 9):

Figura 8: Missão, visão e objetivos da estratégia do CBP (2021-2016)

U.S. Customs and Border Protection

STRATEGY 2021–2026

CBP MISSION
Protect the American people, safeguard our borders, and enhance the Nation's economic prosperity

CBP VISION
Enhancing the Nation's security through innovation, intelligence, collaboration, and trust

Goal 1: MISSION — Protect the American people and facilitate trade and travel.

Strategic Objectives	 Counter Network	Leverage CBP's unique authorities, data holdings, Intelligence Enterprise, and partnerships as part of a coordinated counter network approach against cross-border threat networks
	 Awareness and Enforcement	Increase situational awareness to impede and respond to illicit cross-border traffic
	 Secure and Compliant Trade	Anticipate, identify, and address threats that inhibit cross-border commerce
	 Biometric Identification	Leverage cutting-edge technology to transform traveler verification and dramatically reduce the need to verify physical travel documents
	 Targeting and Vetting	Integrate classified and sensitive information to better inform travel and immigration benefit decisions
	 Stakeholder Experience	Champion and improve stakeholder interactions to protect and facilitate lawful travel and business

Goal 2: TEAM — Build a sustainable, capable workforce that is adaptable and resilient in the face of dynamic challenges.

Strategic Objectives	 Talent Acquisition and Workforce Development	Recruit, hire, and train the most qualified people
	 Wellness and Resilience	Promote physical and emotional health for employees and their families
	 Partnerships	Expand strategic CBP partnerships to promote economic cooperation, identify and mitigate threats, and extend influence beyond our borders

Goal 3: FUTURE — Improve CBP capability to support operationally focused, threat-based, intelligence and data-driven execution.

Strategic Objectives	 Data and Analytics	Maintain reliable data and apply advanced analytics to explore insights that inform critical strategic and tactical decisions
	 IT Infrastructure	Provide fast and reliable access to resilient, secure infrastructure to streamline CBP work
	 Intelligence	Strengthen CBP's ability to identify and address current and emerging threats impacting our nation's security

 U.S. Customs and Border Protection

U.S. Customs and Border Protection | STRATEGY 2021–2026

Fonte: U.S. Customs and Border Protection Strategy 2021-2026 (USA, 2020, p. 9)

O primeiro grupo de objetivos estratégicos da agência, *Mission – Protect the American people and facilitate trade and travel*, é composto por 6 objetivos estratégicos. O primeiro deles, *Counter Network*, visa identificar, interromper, degradar ou desmantelar antecipadamente organizações criminosas internacionais e terroristas que se utilizam das cadeias logísticas e dos fluxos financeiros para transportar ilegalmente drogas, produtos falsificados, dinheiro, armas e pessoas. Para isto é prevista a atuação da agência com parcerias em todo o país e internacionalmente, assim como o uso de metodologia analítica sólida. O

propósito é identificar as ameaças de forma proativa e impedi-las antes que cheguem nas fronteiras do país.

O segundo, *Awareness and Enforcement*, objetiva incrementar a consciência situacional para impedir e reagir ao tráfico ilícito transfronteiriço. A segurança das fronteiras é considerada como um tema central para a *security* da nação norte-americana. Mesmo diante dos esforços para expandir as zonas de *security* para além das fronteiras físicas do país, as redes criminosas se adaptam e buscam explorar vulnerabilidades nas regiões localizadas entre os pontos oficiais de entrada, ou mesmo nestes pontos, quando buscam esconder seus negócios ilegais nos fluxos legítimos de comércio e viagens. Neste contexto a estratégia busca melhorar a integração de dados e informações interagências; incrementar de forma drástica a impedância e a capacidade de negação nas áreas entre os portos, por meio de infraestrutura, ações de *enforcement* e leis criminais; bem como atuar de forma colaborativa com parceiros internacionais e outras agências federais, estaduais e locais de *law enforcement*

O terceiro objetivo estratégico, *Secure and Compliant Trade*, visa prover segurança e *security* ao comércio exterior, ao mesmo tempo em que protege a saúde e a *safety* do público, e coleta as receitas aduaneiras devidas por importadores e exportadores, incluindo direitos antidumping e compensatórios. O fortalecimento da *security* neste comércio requer superar desafios críticos e complexos, desde a identificação dos maus atores ao longo da cadeia de suprimentos, até o crescimento do volume dos fluxos de comércio eletrônico. Para enfrentar tais desafios o documento prevê medidas para incrementar a eficiência e reduzir os custos do comércio legítimo; a utilização de análise de risco e da inteligência para identificar antecipadamente, dissuadir e interromper operações que violem as regras comerciais; e a criação de um novo paradigma para o *enforcement* do *e-commerce*, garantindo a coleta das receitas aduaneiras.

O quarto objetivo, *Biometric Identification*, busca utilizar tecnologia de ponta para identificar passageiros e detectar fraudes a partir da utilização do reconhecimento biométrico de viajantes, o que demanda medidas de coordenação com diversos parceiros governamentais e privados, autoridades portuárias e contrapartes no exterior. O desenvolvimento de novas soluções com esta tecnologia em terra e no mar busca aumentar a precisão da correspondência entre a chegada e a saída de passageiros.

O quinto objetivo estratégico, *Targeting and Vetting*, objetiva identificar e verificar, com o apoio de parceiros internacionais e do governo norte-americano, atores nocivos (“*bad*

actors”) antes da sua chegada no país ou em deslocamento entre os portos, ou pontos de entrada. O *CBP National Vetting Center (NVC)* oferece uma plataforma tecnológica que permite o tratamento de informações de *security* nacional e *law enforcement* extremamente restritas. Neste sentido a estratégia prevê a expansão da atuação da agência para além do combate ao terrorismo, incluindo outras categorias de atores como os do crime organizado transnacional. Além disto, está prevista a incorporação de um novo vetor de atuação, destinado a reconhecer previamente novas ameaças desconhecidas.

O sexto objetivo, *Stakeholder Experience*, visa fortalecer a cooperação entre os diversos *stakeholders*, incluindo viajantes, representantes da indústria, outras agências, organizações governamentais e não-governamentais. Utilizando-se desta relação, a agência tem por objetivos incrementar a transparência da sua forma de atuação, assim como prover melhores sistemas e processos para movimentar pessoas e cargas de forma o mais rápida, segura e eficiente possível.

O segundo grupo de objetivos estratégicos da agência, *Team - Build a sustainable, capable workforce that is adaptable and resilient in the face of dynamic challenges*, é destinado ao seu corpo funcional. A estratégia ressalta que o melhor ativo da agência é a sua força de trabalho, e que a manutenção dela requer compromisso. O corpo funcional deve possuir as habilidades certas e na quantidade necessária. Além disto, deve trabalhar de forma conjunta e diligente, de forma a entregar o melhor resultado individual e institucional nas missões da agência, nas prioridades operacionais e entre cada um dos seus membros.

Neste segundo grupo o primeiro objetivo estratégico, *Talent Acquisition and Workforce Development*, diz respeito à contratação e à retenção na carreira de empregados qualificados, conferindo o necessário suporte, recursos e treinamento para o seu crescimento pessoal e profissional. O segundo objetivo, *Wellness and Resilience*, busca promover a saúde física, mental, espiritual e emocional dos agentes aduaneiros e suas famílias, de forma a manter uma força de trabalho resiliente e dotada de bem-estar, condição essencial para o cumprimento da missão da agência. O terceiro objetivo, *Partnership*, visa expandir as parcerias estratégicas do CBP para promover a cooperação econômica, identificar e mitigar ameaças, e estender sua influência além das fronteiras. Tais parcerias são consideradas cruciais para a agência prosperar, possibilitando aos seus tomadores de decisões uma visão mais abrangente do ambiente de fronteiras e das suas ameaças, facilitando a alocação de recursos em suporte à *security* nacional dos EUA.

O terceiro grupo de objetivos estratégicos, *Future – Improve CBP capability to support operationally focused, threat-based, intelligence and data-driven execution*, destaca a necessidade de a agência permanecer vigilante para enfrentar os novos desafios e ameaças, ao mesmo tempo em que aborda novas dinâmicas na sua área operacional. Para tal, o documento ressalta a importância de investimentos em tecnologias e processos inovadores, em ferramentas de TI³³ confiáveis, e em capacidade de inteligência para antecipar e confrontar desafios em constante mudança.

Neste contexto, o primeiro objetivo, *Data and Analytics*, busca manter dados confiáveis e aplicar análises avançadas para explorar *insights* e subsidiar decisões críticas estratégicas e táticas. Neste contexto o documento ressalta a atuação do NTC aduaneiro e o estabelecimento *CBP Intelligence Enterprise* (CBP-IE). A estratégia prevê o uso de técnicas avançadas e da inteligência para identificar tendências, realizar análises preditivas, e explorar alternativas para o processo decisório de operações, de alocação de recursos e de políticas. O segundo objetivo, *IT Infrastructure*, busca prover uma infraestrutura segura e resiliente, com acesso rápido e confiável, de forma a agilizar o trabalho do CBP em qualquer local da sua atuação. Neste contexto o documento registra investimentos na modernização da infraestrutura existente, a expansão do uso de tecnologias de nova geração e de algorítmicos de aprendizado de máquina para detectar ameaças e fraudes, e incrementar a seleção de alvos no comércio internacional. O fortalecimento da *cybersecurity* e a disponibilidade de dispositivos móveis aos usuários finais da agência também é registrada, de forma a aproveitar das vantagens do incremento massivo da disponibilidade e do poder de processamento de dados.

O último objetivo estratégico, *Intelligence*, é destinado a fortalecer a capacidade da agência de identificar e enfrentar as ameaças futuras e emergentes que impactam a *security* nacional. A estratégia prevê investimentos para incrementar a estrutura existente de forma a estabelecer o “estado da arte” em inteligência, estendendo suas capacidades para o campo operacional da agência. O fortalecimento do treinamento em inteligência da agência e a construção de uma academia própria de inteligência, a *CBP Intelligence Training Academy*, também estão previstos.

Ao final, após registrar que a *security* e a prosperidade econômica dos EUA depende de o CBP cumprir a sua missão, a estratégia menciona o compromisso em monitorar a sua

³³ TI :Tecnologia da Informação.

performance diariamente e a longo prazo. A revisão periódica dos objetivos estratégicos também é prevista, assim como a atuação proativa da agência para mantê-los na rota desejada.

O quadro a seguir apresenta um breve resumo da estratégia aduaneira norte-americana, sua missão para o período 2021-2026, suas missões prioritárias perenes, e seus objetivos apresentados de forma agregada.

Quadro 4: Resumo da estratégia aduaneira dos EUA

EUA: U.S. Customs and Border Protection Strategy 2021-2026	
Missão	<ul style="list-style-type: none"> • proteger o povo norte-americano, salvaguardar as fronteiras e aumentar a prosperidade econômica da nação
Missões prioritárias perenes	<ul style="list-style-type: none"> ∞ combater o terrorismo ∞ combater o crime transnacional ∞ proteger as fronteiras ∞ facilitar o comércio legal e preservar as receitas ∞ facilitar as viagens
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> > combater as organizações criminosas e terroristas que se utilizam das cadeias logísticas e dos fluxos financeiros para transportar ilegalmente drogas, produtos falsificados, dinheiro, armas e pessoas > incrementar a consciência situacional para impedir e reagir ao tráfico ilícito transfronteiriço > prover segurança e <i>security</i> ao comércio exterior, proteger a saúde e a <i>safety</i> do público, e coletar as receitas aduaneiras > utilizar identificação biométrica em viajantes e identificar atores nocivos > fortalecer a cooperação incluindo com outras agências e organizações não-governamentais > contratar e reter empregados qualificados; e promover a saúde física, mental, espiritual e emocional dos agentes aduaneiros > expandir parcerias estratégicas para promover a cooperação econômica, identificar ameaças, e estender sua influência além das fronteiras > aplicar análises confiáveis para decisões críticas estratégicas e táticas > fortalecer a capacidade da agência de identificar e enfrentar as ameaças futuras e emergentes que impactam a <i>security</i> nacional

Fonte: autor da pesquisa

4.2.4 Atuação do CBP na *security* nos portos e no mar

O CBP está presente em aproximadamente 330 pontos de entrada por mar, terra e ar, atuando em conjunto com diversas outras autoridades de *law enforcement* na fiscalização de passageiros e cargas. Segundo a agência anualmente chegam aos portos norte-americanos mais de 11 milhões de contêineres por via marítima, além de outros 11 milhões por caminhão e 2,7

milhões por trem. Para controlar e fiscalizar estas cargas existem diversas iniciativas e programas destinados a avaliar os seus riscos, garantir o recolhimento das receitas aduaneiras, e impedir a entrada daquelas que sejam ilícitas ou que ofereçam riscos à *security* do país. Neste contexto, cumpre inicialmente discorrer a respeito do CSI, *Container Security Initiative*, e do C-TPAT, *Customs-Trade Partnership Against Terrorism*, que foram criados pela Aduana norte-americana (USA, 2023d).

O programa CSI foi adotado como programa piloto pelo CBP em 2002, poucos meses após os atentados de 11 de setembro, ocasião em que o então *U.S. Customs Service*, precursor do formato atual da Aduana norte-americana, começou a desenvolver programas antiterrorismo para ajudar a proteger os EUA. A iniciativa leva em consideração a abordagem em camadas da agência, centrada no uso avançado da inteligência, inspeções eficazes, segurança do ambiente portuário e triagem internacional das cargas importadas com inspeções nos portos de origem no exterior. Em 2006 o programa foi tornado definitivo, por meio do *Security and Accountability for Every Port Act of 2006*, também denominado como *SAFE Port Act* (USA, 2006).

Nos termos da seção 205 do *SAFE Port Act* cabe ao Secretário do DHS, por meio do Comissário do CBP, implementar o CSI para identificar, examinar ou procurar contêineres que representem algum risco aos EUA antes deles serem carregados no exterior. A designação dos portos no exterior sujeitos à iniciativa leva em consideração, dentre outros, o nível de risco do comprometimento dos contêineres por terroristas, o volume de carga a ser importado via porto no exterior, resultados de avaliações da USCG, e o comprometimento do país estrangeiro em cooperar e compartilhar dados de gerenciamento de risco. As inspeções no exterior seguem critérios técnicos de inspeção não-invasiva e de detecção nuclear e radiológica (USA, 2006). Segundo dados da agência, a iniciativa encontra-se presente em 61 países atualmente na América do Norte, Europa, Ásia, África, Oriente Médio, América Latina e Central. No Brasil, o porto de Santos participa desta iniciativa (USA, 2023d, CBP, site).

O programa C-TPAT também teve suas origens no período pós atentados de 11 de novembro de 2001, compondo mais uma dentre as camadas da estratégia de *enforcement* do CBP. Por meio do programa a agência aduaneira norte-americana trabalha em parceria com a comunidade de comércio exterior para fortalecer a cadeia de suprimentos internacional e incrementar a *security* nas fronteiras norte-americanas. Trata-se de uma parceria público-privada voluntária, com o objetivo de conferir padrões elevados de *security* da carga por meio

da cooperação dos principais *stakeholders* envolvidos na cadeia de suprimentos internacional (USA, 2023d).

Assim como o programa CSI, o C-TPAT adquiriu estatura legal por meio *SAFE Port Act of 2006*, que estabelece nas suas seções 211 a 223 uma série de disposições a respeito. Nos termos do ato foi autorizado ao Secretário do DHS, por meio do Comissário do CBP, estabelecer um programa voluntário entre o governo e o setor privado para fortalecer e incrementar a *security* geral da cadeia de suprimentos internacional e das fronteiras norte-americanas. O programa visa também facilitar o movimento seguro de cargas ao longo da cadeia de suprimentos, a partir do fornecimento de benefícios àqueles que atenderem ou superarem os requisitos do programa, sendo estabelecidos 3 níveis de participação (USA, 2006).

Podem se candidatar ao programa, dentre outros, importadores, exportadores, fabricantes, despachantes aduaneiros, prestadores de serviços logísticos e transportadores. Dentre os requisitos o candidato ao programa deve demonstrar um histórico de movimentação de carga na cadeia de suprimentos globais, e ter uma avaliação positiva da sua cadeia de suprimentos segundo critérios de *security* estabelecidos pelo Comissário do CBP. Tais critérios incluem avaliação dos parceiros de negócios, *security* de contêineres, física e de controle de acesso das suas instalações; *security* de pessoal, de procedimentos, de treinamentos e conscientização de ameaças; além da *security* de tecnologia da informação (USA, 2006). Quanto maior o nível da habilitação no programa, maiores serão os benefícios atribuídos. Dentre eles, a depender do nível, cita-se: redução da pontuação de risco atribuída pelo sistema de seleção aduaneiro, redução nas inspeções físicas das cargas, prioridade nas ações de busca e exame de cargas, e liberação prioritária das cargas (USA, 2006).

O *SAFE Port Act of 2006* permite a celebração de acordos entre o CBP e administrações aduaneiras de outros países, via Acordos de Reconhecimento Mútuo³⁴ (ARM), para intercâmbio de informações e reconhecimento mútuo entre os respectivos programas de *security* da cadeia de suprimentos. Tal acordo significa que os requisitos e padrões dos parceiros aduaneiros estrangeiros são similares aos estabelecidos pelo programa C-TPAT, o que permite que um país reconheça a validação conferida pelo outro, com benefícios tanto para as administrações aduaneiras quanto para o setor privado. Segundo dados da agência aduaneira norte-americana foram assinados 18 ARM até abril de 2023, dentre eles com as agências aduaneiras do Canadá,

³⁴ *Mutual Recognition Arrangements* (MRA), em inglês.

União Europeia, México, Reino Unido e Brasil, este último em setembro de 2022 (USA, 2023d).

Um terceiro desdobramento dos atentados foi a *Proliferation Security Initiative*, também conhecido como PSI, lançado pela presidência dos EUA em 2003. O CBP esteve envolvido desde o início da criação desta iniciativa, que visa acabar com o tráfico global de armas de destruição em massa (WMD), seus sistemas de lançamento e materiais relacionados, originados ou com destino a países ou atores não estatais considerados preocupantes (USA, 2023d). O CBP apoia atualmente a iniciativa com a sua expertise em temas aduaneiros e com toda a gama dos seus programas de *law enforcement*. Até maio de 2023, além dos EUA, mais 105 países aderiram à iniciativa, dentre eles Argentina, Bélgica, Canadá, França, Holanda e Reino Unido. O Brasil não consta da lista de adesão emitida pelo Departamento de Estado norte-americano (USA, 2023i).

No que diz respeito ao controle do comércio exterior nos EUA é importante destacar a existência de um portal eletrônico próprio, o *Automated Commercial Environment* (ACE), por meio do qual toda a comunidade envolvida no comércio internacional reporta a sua atuação nos processos de importação e exportação, e o governo as autoriza ou não. (USA, 2023d). A participação desta comunidade é considerada fundamental, na medida em que contribui para a adequação dos processos aduaneiros às práticas modernas e para a melhoria dos processos de fiscalização e facilitação do comércio exterior. Existe inclusive um escritório especial ligado diretamente ao *Commissioner* do CPB, o *Office of Trade Relations* (OTR), para tratar desta relação, que é de interesse da agência, até mesmo porque parcela significativa dos dados avaliados, inclusive no âmbito do CSI, C-TPAT e PSI, são fornecidos pela iniciativa privada (USA, 2023d).

Quanto à atuação do CBP na *security* nos portos e nas áreas marítimas é importante destacar duas estruturas do seu organograma, o *Office of Field Operations* (OFO) e o *Air and Marine Operations* (AMO). O OFO, que detém o maior efetivo do CBP, aproximadamente 28.000 oficiais e agentes aduaneiros, exerce diversas atividades de *security* em diversos portos no país, e em mais de 70 localidades em 40 países estrangeiros. Dentre suas atividades estão incluídas a detecção e a prevenção da entrada de terroristas no país; a aplicação das leis e regulamento aduaneiros, de imigração e de agricultura; e a prevenção ao tráfico ilegal de pessoas, drogas e contrabando (USA, 2023d).

O OFO possui equipes especiais de resposta tática, dentre elas a *Anti-Terrorism Contraband Enforcement Team* (A-TCET), unidade especializada para a apreensão de drogas, armas, moeda e contrabando. As suas operações podem ser apoiadas por equipes com cães, formados no âmbito de um programa específico da Aduana norte-americana, o *CBP Canine Program*³⁵. Tais operações também podem ocorrer em conjunto com outras estruturas do próprio CBP, como o USBP e a AMO, ou ainda com outras agências de *law enforcement* (USA, 2023d).

Nas dimensões marítima e aérea o CBP opera principalmente por meio da sua unidade *Air and Marine Operations*. A AMO opera em mais de 70 localidades nos EUA, Porto Rico e Ilhas Virgens Americanas. Seu efetivo é de aproximado de 1.800 agentes federais e pessoal de suporte, que operam aproximadamente 240 aeronaves de asa fixa e rotativa, e 300 embarcações marítimas de tipos diversos, dentre eles aeronaves de reconhecimento aéreo, helicópteros *Black Hawk*, drones e embarcações marítimas de interceptação. Ademais, possui o seu próprio planejamento estratégico, *Vision and Strategy 2030, Air and Marine Operations – Safeguarding the Nation from the Air and Sea*, que foi publicado em 2019 e encontra-se alinhado às estratégias da CBP e do DHS. Segundo o documento a visão do AMO é ser a principal organização de *law enforcement* aérea e marítima do país, e a sua missão é salvaguardar a nação norte-americana, se antecipando e enfrentando as ameaças a sua *security*; com base na sua expertise nas leis marítimas e aéreas, nas suas capacidades inovadoras e nas suas parcerias nas fronteiras e além. (USA, 2019b):

A estratégia registra que a AMO monitora milhares de milhas marítimas, aéreas e terrestres diuturnamente, defendendo o país contra ameaças terroristas, detendo e dissuadindo o tráfico ilícito de drogas, armas, pessoas, dinheiro e outros bens, assim como desmantelando redes criminosas. Conforme o documento esta estrutura especial cumpre a sua missão em quatro dimensões: *Air, Maritime, and Land Enforcement; Domain Awareness; Extended Border and Foreign Operations*; e *Contingency and National Security Operations*. Na primeira dimensão, de *enforcement*, a AMO é uma das líderes nacionais das ações de *law enforcement* aéreo e marítimo, participando em operações conjuntas com o USBP, OFO, outras unidades do DHS e agências de *enforcement* norte-americanas. Além das atividades de detecção e dissuasão, incluem-se nas suas atividades conduzir ações de investigação, coletar dados de inteligência,

³⁵ O CBP possui aproximadamente 1.500 equipes de cães, formados em 2 academias, uma destinada às operações de campo, *Field Operations Canine* (FOK9), localizada em Front Royal, Virginia, e a outra destinada a formar os cães da USBP, *Border Patrol Canine* (BPK9), localizada em El Paso, Texas (USA, 2023j).

realizar patrulhas e vigilância, bem como evitar a importação e exportação de produtos ilegais e contrabando.

Na segunda dimensão, de consciência do domínio, a unidade busca desenvolver e se manter habilitada para detectar, monitorar e rastrear continuamente qualquer ameaça aérea ou marítima que esteja atuando nas fronteiras norte-americanas ou dela se aproximando. Já na terceira, de “extensão de fronteiras” e operações no exterior, a estratégia é voltada a identificar alvos e sinais de ameaças na sua origem ou em zonas de trânsito, o que inclui a realização de operações conjuntas com governos parceiros no exterior. Na quarta e última dimensão, voltada a operações de contingência e de *security* nacional, o documento prevê a utilização das suas capacidades em incidentes da grande escala, operações de contingência e eventos de *security* nacional, que incluem desde incidentes naturais e ajuda humanitária até respostas ao terror e operações de salvamento e resgate.

O CBP possui ainda um centro de coordenação de operações aéreas e marítimas, o *Air and Marine Operations Center (AMOC)*³⁶, criado em 1988 e localizado numa base aérea norte-americana na Califórnia (*March Air Reserve Base*). Trata-se de um centro internacional que integra diversas agências federais norte-americanas de *law enforcement*, de diversos domínios, e que tem por foco aeronaves suspeitas da aviação geral e atividades marítimas não comerciais. Neste contexto, o AMOC provê coordenação direta para o AMO, para os oficiais do CBP em operações de interdição e para investigações de outras agências federais, estaduais e locais de *enforcement*. O centro coordena ações ainda com o *North American Aerospace Defense Command*, Canadá, México e Bahamas (USA, 2023k).

Por fim, é interessante mencionar a participação da Aduana norte-americana no *National Maritime Intelligence-Integration Office (NMIO)*, que é coordenado pela *US Navy* e localizado em Washington, D.C. A missão deste centro interagências é promover a integração da inteligência marítima, o compartilhamento de informações e o conhecimento do domínio marítimo para proteger os interesses norte-americanos e os dos seus aliados contra ameaças no ambiente marítimo global, ou dele proveniente (tradução do autor). A sua atuação se insere no contexto de incrementar a comunidade marítima global, a *Global Maritime Community of Interest (GMCOI)*, com vistas a que seus membros possuam a compreensão do domínio marítimo. Neste sentido, vide a missão do centro a seguir (USA, 2023l):

³⁶ O AMOC possui duas locações auxiliares, em Washington, D.C., e Porto Rico.

The mission of the National Maritime Intelligence-Integration Office (NMIO) is to advance maritime intelligence integration, information sharing, and domain awareness to foster unity of effort to protect the United States and its global interests, its allies, and its partners against threats to, in, or emanating from the global maritime domain.

4.3 BRASIL: *security* marítima, estratégias e RFB

O Brasil possui uma vocação marítima natural em função do seu extenso litoral, da magnitude do seu comércio exterior marítimo, e dos recursos vivos e não vivos da sua Amazônia Azul (MB, 2019), conceito criado pela Marinha do Brasil em alusão à Amazônia “verde” do país para chamar a atenção para a sua importância econômica e estratégica. Detentor de uma das maiores zonas econômicas do mundo (Santos *et. al.*, 2022), com 3,6 milhões de km², o país ainda demanda a extensão da sua plataforma continental em mais 2,1 milhões de km² junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental³⁷ (CLPC) da ONU, incluindo a Elevação do Rio Grande (ERG). Se atendidas todas as pretensões do país, a área Amazônia Azul alcançará uma área de 5,7 milhões de km² (Cembra, 2022).

Sob o aspecto geográfico o país possui a 6^a maior área terrestre do mundo, com 8.538.140 km², fronteira terrestre de 16.145 km com dez países, e marítima de 7.491 km. A população estimada é de 218,7 milhões, representando a 7^a maior população mundial (USA, 2023). Nos termos da plataforma científica mundial *Marine Regions*, cuja última atualização é datada de setembro de 2023, o mar territorial do Brasil possui uma área de 154.830 Km² e a sua zona contígua 167.164 Km², aqui incluindo as ilhas de Trindade, Fernando de Noronha e o arquipélago de São Pedro e São Paulo. Se considerado apenas o seu território continental estes valores correspondem a 151.171 km² e 159.680 km² respectivamente (Flandres, 2024).

Quanto aos dados econômicos, o PIB corrente do país foi de US\$ 1,92 trilhão em 2022, último ano disponível por ocasião da consulta ao Banco Mundial, incluindo importações de mercadorias de US\$ 292,25 bilhões e exportações de mercadorias no montante de US\$ 334,14 bilhões (WB, 2023). Neste mesmo ano, de acordo com o *World Trade Statistical Review 2023*, o país foi o 26^o maior importador mundial de mercadorias, representando 1,1% de todo o comércio internacional de importação em valor; e o 26^o maior exportador, representando 1,3% do total mundial das exportações (WTO, 2023).

No que diz respeito à frota marítima o país possui, segundo dados da publicação *Review of Maritime Transport 2023*, a propriedade de 381 embarcações, sendo 297 com a sua bandeira e 84 com bandeiras estrangeiras; sendo o 29^o país do mundo em capacidade de porte bruto (*deadweight*), com o percentual de 0,6% de todo o porte bruto mundial. Em matéria de registro

³⁷ *Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS)*, em inglês.

de embarcações com a sua bandeira, o Brasil é responsável por 0,55% de todas as embarcações registradas no mundo, sendo o 30º país neste quesito (Unctad, 2023).

Por fim, considerando que o tema da pesquisa faz referência aos atentados terroristas de 2001, cumpre mencionar que conforme o *Global Terrorism Index 2023*, que mede o impacto deste e as suas tendências; o Brasil foi o 85º país mais afetado em 2022, sendo tal impacto considerado muito baixo, com o índice de 0,599 numa escala e “0” a “10”. Este índice é calculado anualmente e leva em consideração o número de atentados, mortos, feridos e reféns (IEP, 2023).

Diante das considerações iniciais acima, discorre-se na sequência a respeito das estratégias de *security* marítima e aduaneira do país, bem como sobre a atuação da Aduana brasileira, que é parte da RFB, nos portos e áreas marítimas nacionais.

4.3.1 A estratégia de *security* marítima brasileira

Diferente dos EUA e da França, o Brasil não possui um documento onde a sua estratégia de *security* marítima esteja consolidada e atualizada, e que inclua a atuação dos diversos atores públicos e privados. Fenômeno análogo ocorre a nível de política, onde os documentos nacionais mais próximos ao tema seriam a Política Marítima Nacional (PMN) e a Política Nacional de Defesa (PND), de onde deriva a Estratégia Nacional de Defesa (END).

Sendo assim, no nível estratégico, o que existe de mais robusto quanto à *security* marítima é um conjunto de documentos elaborados, principalmente no âmbito do Comando da Marinha, que ajudam a conformar a estratégia marítima brasileira na sua dimensão de *security*. Neste conjunto de documentos navais, que naturalmente guardam relação com a PMN, a PND e a END, destacam-se a Política Naval (PN) e o Plano Estratégico da Marinha 2040 (PEM 2040), que será objeto de item específico adiante.

Note-se que no âmbito de outras importantes agências que possuem atribuições no mar, como RFB, Polícia Federal (PF) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), há poucas referências à *security* marítima em suas correspondentes estratégias (RFB, 2020c; PF, 2022; MMA, 2020; Ibama, 2021). No caso das duas primeiras, as poucas referências são voltadas aos portos, sem menção direta ao mar territorial ou à zona contígua, por exemplo, e em observância a programas e acordos internacionais, como o Programa OEA e o *ISPS Code*. Já no caso do IBAMA prevalece um

enfoque ambiental, mas sem que sejam estabelecidas conexões mais estreitas com a questão da *security* marítima como um todo.

Tem-se, assim, como corolário, que os principais contornos da estratégia de *security* marítima brasileira se encontram estabelecidos em documentos originados da esfera militar, quais sejam, a PMN, a PND, a END, e os documentos navais, PN e PEM-2040, totalizando assim cinco documentos. Parcelas destes que permitem conformar a referida estratégia nacional são apresentados adiante.

O primeiro documento a ser destacado é a Política Marítima Nacional, aprovada pelo Decreto n.º 1.265, de 11 de outubro de 1994. A simples existência de uma política já confere orientação à multiplicidade de ações estratégicas decorrentes, como aquelas afetas à *security*. A atual PMN, em vigor há aproximadamente 30 anos, 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”. A política, segundo o Decreto, se harmoniza com as demais políticas nacionais e atos internacionais então em vigor e visa a “aplicação inteligente do Poder Marítimo e de seu componente naval, em benefício dos interesses do País”. O conceito de Poder Marítimo foi assim estabelecido no dispositivo legal (Brasil, 1994):

Entende-se como Poder Marítimo o componente do Poder Nacional de que a nação dispõe para atingir seus propósitos ligados ao mar ou dele dependentes. Esses meios são de natureza política, econômica, militar e social e incluem, entre vários outros, a consciência marítima do povo e da classe política, a Marinha Mercante e a Marinha de Guerra, a indústria de construção naval, os portos e a estrutura do comércio marítimo. O Poder Naval é o componente militar do Poder Marítimo.

A política é baseada em fatores condicionantes, estabelece 14 objetivos e uma variedade de ações vinculadas aos seguintes campos: relações internacionais; transportes aquaviários; construção naval; pesquisa e desenvolvimento; recursos do mar; pessoal e segurança. Dentre os principais objetivos e ações que contribuem para conformar o panorama da estratégia da *security* marítima nacional, cumpre destacar os seguintes objetivos e ações estratégicas, sendo as últimas dos campos de relações internacionais e segurança (identificadas por “RI” e “S”):

Objetivos:

1 - Desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional.

...

12 - Segurança das atividades marítimas e salvaguarda dos interesses nacionais no mar.

...

14 - Garantia da existência de um Poder Naval eficaz e em dimensões compatíveis com os demais componentes do Poder Marítimo.

Ações a Realizar

RI-3: Coordenar medidas que possibilitem o emprego do Poder Marítimo do País, em proveito da ação diplomática brasileira no exterior.

...

S-2: Propor a atualização, o aprimoramento e a harmonização da legislação pertinente ao Poder Marítimo Nacional, ajustando-a aos interesses nacionais.

...

S-5: Promover a segurança do tráfego marítimo.

S-6: Promover a segurança da navegação.

S-7: Promover a segurança dos portos, terminais e instalações marítimas.

S-8: Promover a segurança das áreas marítimas de interesse do País.

S-9: Intensificar o exercício da Polícia Naval.

S-10 Intensificar as atividades de Patrulha Costeira.

S-11: Incentivar a produção de informações estratégicas e operativas, em proveito do emprego adequado do Poder Marítimo Nacional.

Em função da crescente territorialização do mar e do crescimento da economia azul, tal política vem sendo reformulada por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído pelo Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021. Compete a este GTI, que é coordenado pelo Comando da Marinha e possui representantes de 13 Ministérios e da Advocacia-Geral da União (AGU), dentre outras tarefas, integrar as políticas relacionadas ao uso do mar e definir os objetivos e a prioridade para cada segmento integrante da nova PMN. (Brasil, 2021a).

O segundo documento a ser apresentado é a Política Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 179, de 14 dezembro de 2018 (Brasil, 2018b), e que contribui para conformar, sob a ótica da defesa, o conteúdo da estratégia de *security* marítima brasileira.

A PND destaca a crescente projeção internacional do país, a instabilidade no relacionamento entre os países e a emergência de novas ameaças no cenário externo como motivos para destacar a importância da preocupação com a defesa. Neste contexto a política de defesa visa, de forma articulada com as demais políticas nacionais, consolidar o Poder Nacional, assim entendido como a “capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os objetivos nacionais”, nas suas cinco expressões: política, econômica, psicossocial, militar e científico-

tecnológica. A PND contribui ainda para a percepção de segurança nacional, assim definida no documento (Brasil, 2018c, p.79).

Segurança nacional - É a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais

O entorno estratégico brasileiro definido nesta política inclui o Atlântico Sul, a América do Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica. Do contexto nacional e internacional descrito pela política são extraídos seguintes excertos, dado à sua conexão com os objetivos de defesa por ela estabelecidos, e com a concepção da estratégia de *security* marítima brasileira (Brasil, 2018c, p.13,14, 16 a 18):

2. O contexto da Política Nacional de Defesa

...

2.2.9. Do ponto de vista da Defesa, além das regiões onde se concentram os poderes político e econômico, deve-se dar prioridade à faixa de fronteira, à Amazônia e ao Atlântico Sul

2.2.12. As fronteiras demandam atenção, na medida em que por elas transitam pessoas, mercadorias e bens, integrando regiões e aproximando o País de seus vizinhos, ao mesmo tempo em que por elas são perpetradas atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes.

...

2.2.14. Por sua vez, a natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral, pela magnitude do seu comércio marítimo e pela incontestável importância estratégica do Atlântico Sul, (...) o qual acolhe a denominada Amazônia Azul®, ecossistema de área comparável à Amazônia territorial brasileira e de vital relevância para o País, na medida em que incorpora elevado potencial de recursos vivos e não vivos, entre estes, as maiores reservas de petróleo e gás do Brasil.

...

2.3.3. A configuração internacional, caracterizada por assimetrias de poder, gera tensões e instabilidades que somadas a conflitos de caráter étnico e religioso contribuem para o surgimento de grupos insurgentes e de organizações terroristas

ou criminosas que tendem a incrementar a guerra irregular e a possibilidade do uso de artefatos nucleares, biológicos, químicos, radiológicos ou explosivos.

...

2.3.5. A expansão mundial das atividades humanas, decorrente dos crescimentos econômico e populacional, tem resultado na ampliação da demanda por recursos naturais. Dessa forma, não se pode negligenciar a intensificação de disputas por áreas marítimas, pelo domínio espacial e por fontes de água doce, de alimentos, de recursos minerais, de biodiversidade e de energia (...).

...

2.3.7. Por outro lado, a América do Sul, o Atlântico Sul, a Antártica e os países africanos lindeiros ao Atlântico Sul detêm significativas reservas de recursos naturais, em um mundo já cioso da escassez desses ativos. Tal cenário poderá ensejar a ocorrência de conflitos nos quais prevaleça o uso da força ou o seu respaldo para a imposição de sanções políticas e econômicas. Potências externas têm incrementado sua presença e influência nessas áreas. No Atlântico Sul, declarado pela Assembleia Geral das Nações Unidas como Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - Zopacas, percebe-se o crescimento de ilícitos transnacionais, pesca predatória, crimes ambientais e a presença de países que dela não fazem parte e que, no entanto, possuem interesses na região. Assim, as expressões do Poder Nacional devem estar adequadamente capacitadas para fazerem valer os interesses nacionais.

...

2.3.15. Impactos provocados por mudanças climáticas ou por pandemias poderão acarretar graves consequências ambientais, sociais, econômicas e políticas, exigindo pronta resposta do Estado.

A política de defesa do Brasil destaca a necessidade de interação com a sociedade brasileira e, em especial, a articulação dos setores da administração pública para o sucesso na consecução dos objetivos nacionais de defesa estabelecidos. Dentre eles, cumpre destacar os seguintes, dado aos seus reflexos nos documentos navais que serão abordados adiante (Brasil, 2018c, p.24 e 25):

4. Objetivos Nacionais de Defesa (OND)

I - Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.

...

VII- Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.

O terceiro documento é a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo mesmo Decreto que aprovou a PND, e que também contribui para conformar, sob a ótica da defesa, o conteúdo da estratégia de *security* marítima brasileira. Tal documento apresenta o desdobramento da PND em estratégias de defesa, ED, e ações estratégicas de defesa, AED; as quais se encontram vinculadas aos objetivos nacionais de defesa, OND, estabelecidos na política correspondente. Da sua avaliação foi possível identificar as seguintes ações estratégicas, apresentadas junto com às respectivas estratégias de defesa e objetivos. Tais ações ajudam a conformar aquilo que o país detém no nível estratégico em matéria de *security* marítima (Brasil, 2018d, p.62 a 72):

OND I - Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial

...

ED-2 Fortalecimento da capacidade de dissuasão

...

AED-10 Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o espaço cibernético, o território, as águas jurisdicionais brasileiras e outras áreas de interesse.

...

OND II - Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das forças armadas

...

AED-24 Incrementar as capacidades das Forças Armadas para atuar em operações interagências.

AED-25 Incrementar as capacidades das Forças Armadas para contribuir na prevenção e no enfrentamento às redes criminosas transnacionais.

...

AED-61 Promover a interação e a cooperação entre os diversos órgãos da Administração Pública responsáveis pelas correspondentes áreas de segurança nas instâncias dos três Poderes, aprimorando os processos de coordenação afins.

...

OND VII - Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais

...

AED-79 Intensificar as medidas de fomento da confiança mútua e da segurança internacionais.

O quarto documento a ser mencionado é a Política Naval emitida pela Marinha do Brasil no início de 2019, que estabelece os objetivos navais e as orientações a respeito do seu

planejamento estratégico. O documento destaca a extensão territorial do país, seus recursos naturais e sua importância internacional. Tomando por base a PND e a END; a Política Naval trata do emprego no Poder Naval. De início, cumpre reproduzir a missão e a visão da Marinha nela insculpidas (MB, 2019, p.43):

Missão: Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à Política Externa.

...

Visão de Futuro: A Marinha do Brasil será uma Força moderna, aprestada e motivada, com alto grau de independência tecnológica, de dimensão compatível com a estatura político-estratégica do Brasil no cenário internacional, capaz de contribuir para a defesa da Pátria e salvaguarda dos interesses nacionais, no mar e em águas interiores, em sintonia com os anseios da sociedade.

O contexto apresentado pela política destaca a importância do entorno estratégico, a promoção pelo Brasil da convivência harmônica entre os países, o desejo de uma maior inserção internacional, a vocação marítima brasileira, a especial atenção às áreas de litoral, e a ausência de percepção pela população brasileira, após longo período sem conflitos, das ameaças atuais que são cada vez mais complexas, difusas e mutantes. Sob a ótica do ambiente internacional a política destaca a maior interdependência dos estados diante da globalização, o surgimento de grupos insurgentes e de organizações criminosas e terroristas, assim como a tendência destes incrementarem a guerra irregular, inclusive mediante a utilização de artefatos explosivos, nucleares, químicos, radiológicos ou mesmo biológicos.

Diante do crescimento mundial também é destacada a maior pressão por recursos naturais, fazendo com que eventuais disputas por áreas marítimas e fontes destes recursos não possam ser negligenciadas. Considerando que o entorno estratégico é detentor de reservas importantes de produtos escassos nas demais regiões do mundo, assim como o incremento de da presença de potências externas e posse de territórios por estas no entorno estratégico, a política destaca a necessidade das expressões do Poder Nacional estarem capacitadas para a defesa, se necessário, dos interesses estratégicos do país. Diante deste contexto, e ressaltando a cooperação existente entre os países sul-americanos, o documento demanda ações alinhadas e coordenadas de todos os setores do governo para que o país esteja capacitado a exercer a sua soberania e a sua capacidade dissuasória plenamente.

A concepção da PN defende alguns pressupostos básicos, dentre os quais se destacam: contribuir para a segurança marítima do Atlântico Sul e para a proteção das linhas de comunicação marítima de interesse nacional; privilegiar a cooperação naval no âmbito internacional e a interação com países sul-americanos; desenvolver a mentalidade marítima; sistematizar as atividades relacionadas à proteção marítima, segurança da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e preservação ambiental; contribuir para a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação; e atuar junto a segmentos dos poderes Executivo e Legislativo, a fim de moldar um arcabouço legal favorável ao cumprimento da missão.

Diante do cenário e da concepção da política naval são estabelecidos diversos objetivos navais destinados a orientar o planejamento estratégico da Marinha, com vistas ao alcance da sua visão. Dentre os 12 objetivos navais (OBNAV) estabelecidos, cinco são destacados a seguir, posto que mais relacionados à *security* marítima (MB, 2019, p. 26 a 36).

4.1 Contribuir para a Defesa da Pátria,

4.2 Prover a segurança marítima,

4.3 Contribuir para a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem

...

4.10 Aprimorar as inteligências estratégicas e operacional, e

4.11 Ampliar a consciência situacional marítima das áreas de interesse.

O primeiro objetivo naval ressalta a importância da preservação da integridade territorial, a proteção dos recursos das águas jurisdicionais e das linhas de comunicação marítima. Neste contexto a Força Naval deve estar preparada para atuar tanto em crises interestaduais quanto para fiscalizar e reprimir atividades ilegais nas águas jurisdicionais brasileiras (AJB). O segundo destaca o papel integrador da Marinha na coordenação dos diversos atores envolvidos na segurança marítima, com vistas ao desenvolvimento da economia e a intensificação do transporte marítimo. O terceiro objetivo naval diz respeito à atuação das Forças Armadas quando a conjuntura da segurança pública assim impõe.

O décimo objetivo trata do aprimoramento das inteligências estratégica e operacional, em conjunto com as ações de inteligência cibernética, com vistas à repressão de atividades ilícitas e proteção contra ameaças. Por fim, o décimo primeiro objetivo trata da ampliação da consciência situacional marítima, em especial mediante a implantação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ), para monitoramento e fiscalização. Neste sentido são estabelecidas duas áreas prioritárias, a faixa marítima que vai de Santos (SP) à

Vitória (ES), e a área adjacente à foz do Rio Amazonas, ressaltando o documento que o aumento desta consciência permite o monitoramento das principais vias fluviais navegáveis.

O quinto e último documento que conforma os principais contornos da estratégia de *security* marítima brasileira é o Plano Estratégico da Marinha 2040, que foi elaborado pelo Estado-Maior da Armada (EMA) e aprovado pelo Comandante da Marinha em setembro de 2020. O plano tem como horizonte temporal 20 anos, estando prevista a sua revisão e atualização a cada quatro anos em função do planejamento plurianual da administração pública, ou em decorrência da evolução dos cenários prospectivos (MB, 2020).

O PEM-2040 reproduz os mesmos objetivos navais definidos na PN, agregando informações a respeito dos programas e ações estratégicas afins. O Atlântico Sul é priorizado, e os limites geográficos do entorno estratégico definido pela PND são destacados: ao norte o paralelo 16° N, ao sul o Continente Antártico, a leste o litoral da África Ocidental e a oeste a América do Sul. O ambiente operacional marítimo e fluvial é caracterizado como uma ampla porta de entrada tanto para riquezas, quanto para perigos de toda ordem, como se observa no trecho a seguir (MB, 2020, p.12):

Neste contexto o ambiente operacional marítimo e fluvial caracteriza uma ampla porta de entrada, tanto para o intercâmbio de riquezas e obtenção de prosperidade, como para os perigos de toda a ordem, representados pelos diversos tipos de ameaças à sociedade existentes no mundo globalizado (estatais; criminosas; não convencionais; decorrentes de fenômenos da natureza; pandemias; disputas por recursos naturais, como água e minérios; mudanças climáticas; “ciberterrorismo” e o “bioterrorismo”).

O Plano ressalta que o país possui uma outra Amazônia, marítima, a denominada Amazônia Azul, área em que possui direitos de soberania e patrimoniais. Se considerada a Elevação do Rio Grande, demandada junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), esta área abrange cerca de 5,7 milhões de Km², à qual se adicionam aproximadamente 60.000 Km de hidrovias nas águas interiores, em especial na bacia amazônica. No exercício destes direitos cumpre destacar o conceito de Poder Marítimo estabelecido no PEM 2040, que pode ser considerado como uma releitura daquele constante da PMN datada de 1994 (MB, 2020, p.14):

Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de

desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais.

Este poder marítimo, destaca o PEM 2040, possui um papel dual ao abranger tanto o aspecto produtivo e econômico, quanto o militar e dissuasório. A integração dos recursos que tem o país nesta área, dentre outros, os recursos disponíveis no mar, a infraestrutura marítima e hidroviária, a marinha mercante, a indústria naval e o poder naval são considerados, inclusive, elementos fundamentais de ordem econômica para induzirem o desenvolvimento nacional. Diante desta constatação, o documento registra que estão presentes neste poder marítimo, além das questões clássicas da defesa naval, as vertentes *safety* e *security* marítima. A primeira vertente é entendida como afeta à segurança do tráfego aquaviário; ao passo que a segunda diz respeito à proteção marítima, onde ocorre o emprego do poder naval, normalmente de forma coordenada com outros órgãos governamentais, para combater ilícitos de toda ordem e ameaças.

O documento apresenta um conjunto de ameaças que contraria os interesses nacionais no mar e em águas interiores e que, por conseguinte, podem comprometer o desenvolvimento. São elas: ameaças à soberania; pirataria; pesca ilegal, não declarada e não regulamentada; acesso ilegal a conhecimentos da fauna, flora e a biopirataria; crime organizado e conflitos urbanos; terrorismo; ataques cibernéticos a infraestruturas críticas marítimas; questões ambientais, desastres naturais e pandemia; e disputas por recursos naturais.

No caso do crime organizado o documento ressalta a utilização do Atlântico Sul como rota de tráfico de drogas, bem como a utilização das hidrovias, inclusive as com tráfego internacional, para a prática de uma gama de atividades ilegais, como crimes ambientais, tráfico de drogas, armas e seres humanos. As fronteiras são porosas e favorecem o fluxo sem controle de pessoas. Considerando que tais ações criminosas se refletem e alimentam a vida urbana no país, existe a demanda por uma atuação estatal firme nas fronteiras marítimas e fluviais. Infraestruturas críticas, como plataformas de petróleo e portos, são considerados alvos potenciais do crime organizado.

Quanto ao terrorismo, o PEM-2040 cita que o tema alcançou nível elevado de preocupação na agenda internacional após os atentados de 11 de setembro, fazendo com que analistas de segurança marítima passassem a considerar a possibilidade de ataques terroristas com o emprego de meios marítimos. A existência no cenário internacional de WMD e o uso de armas *CBRN* ajudam a compor o quadro desta ameaça. Questões ambientais, como o vazamento de óleo na costa brasileira em 2019 também são ressaltadas, inclusive sob a ótica dos impactos de natureza econômica.

Diante do ambiente e das ameaças o plano estabelece um conceito estratégico marítimo-naval para orientar as ações a serem implementadas, que privilegia tanto a interoperabilidade das forças militares quanto as operações interagências, dado a complexidade dos desafios e a extensão marítima e fluvial do país. Além disto, a postura dissuasória no mar e nas águas interiores é incentivada, em prol da defesa permanente dos interesses nacionais. Um novo paradigma além do clássico de combate no mar é estabelecido, o combate pelo mar, em função de todos os recursos que este pode oferecer. O paradigma clássico resulta nas tarefas básicas do poder naval, que são a negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder sobre terra. Já a novo atenta para os interesses do país nas águas territoriais e nas águas patrimoniais, onde o país detém jurisdição nos termos da CNUDM; e nas águas de interesse marítimo, que envolvem, dentre outros, as linhas de comunicação marítima, ilhas e arquipélagos, recursos naturais, infraestruturas de exploração e meios navais.

O uso da diplomacia naval para explorar as oportunidades diante dos interesses nacionais, bem como para fortalecer a confiança e a cooperação, em especial no entorno estratégico, ajudam a compor o conceito estratégico da Marinha. A atuação em missões cooperativas no Golfo da Guiné, na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil)³⁸, assim como em fóruns regionais como o da ZOPACAS são exemplos desta diplomacia.

A defesas proativa e reativa também são ressaltadas. Segundo o documento a Marinha vem envidando esforços para incrementar um sistema proativo de defesa, sendo uma das suas principais ações a implantação do SisGAAz, que é destinado a monitorar e controlar as águas jurisdicionais, a partir de um sistema de uso dual que concentra diversos outros sistemas. A ativação do Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR) em dezembro de 2018, e sua posterior transformação em Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (ComPAAz) em dezembro de 2021, por sinal, se coadunam com o conceito de operações interagências e com a obtenção da consciência situacional marítima do entorno estratégico (MB, 2023). Sob a ótica da estrutura de comando do governo brasileiro nas questões afetas ao mar e águas interiores, assim dispõe o PEM-2040 (MB, 2020, p.40):

Em termos de estrutura de comando, as atividades governamentais relativas à segurança marítima podem ser divididas nas seguintes áreas funcionais: defesa; aplicação da lei no mar; inteligência; e proteção de infraestruturas críticas marítimas e fluviais. Essas áreas funcionais, por serem cada vez mais

³⁸ A Marinha do Brasil atuou na Unifil (*United Nations Interim Force in Lebanon*) por aproximadamente uma década, tendo encerrado a sua missão em dezembro de 2020.

interdependentes, obrigam as organizações governamentais a se adaptarem para fazer frente à sobreposição de desafios decorrentes dessa interdependência. Essa necessidade de inovação organizacional também demanda recursos que excedem as dotações orçamentárias.

Sendo assim, segundo o plano, a defesa dos interesses marítimos do país deve ser operada de forma versátil e com amplo espectro, aqui se incluindo a interoperabilidades entre as forças armadas e demais agências com competências concorrentes no ambiente marítimo; até porque a salvaguarda dos interesses marítimos nacionais deve, “além de integrar a Defesa Naval dissuasória contra atores estatais desafiantes dos interesses marítimos e fluviais brasileiros, contemplar as duas vertentes da segurança marítima: *safety* e *security*”.

Neste diapasão o PEM-2040 ressalta a importância do planejamento estratégico, a utilização de cenários prospectivos neste, e a necessidade da sua atualização periódica. As atividades relativas ao poder marítimo nacional são enfatizadas, sendo ressaltada a importância da proteção e segurança das vias navegáveis, das linhas de comunicação marítimas, dos portos e navios, do turismo, da recreação náutica, da exploração de recursos minerais e da indústria naval por meio da aplicação das leis e normas, nacionais e internacionais, nas AJB. Diante deste quadro e considerando os objetivos navais estabelecidos na PN, o plano estabelece as correspondentes Estratégias Navais, EN, e Ações Estratégicas Navais, AEN, dentre as quais são ressaltadas as seguintes, em função do tema da pesquisa. Quando julgado necessário é acrescentada breve descrição da ação estratégica (MB, 2020, p. 50 a 78):

OBNAV 1- Contribuir para a Defesa da Pátria

EN 1-Sistemática de Planejamento de Força

...

AEN-DEFESA-2: Implantar a Defesa Proativa da Amazônia Azul

Descrição: Implantar um sistema de defesa proativo, que, (...), consoante com o SisGAAz, dispõe de consciência situacional e agilidade decisória (...) para assim neutralizar ameaças de toda a ordem aos interesses nacionais (...).

...

OBNAV 2-Prover a Segurança Marítima

EN 2-Segurança Marítima: Esta estratégia visa reduzir de forma significativa a quantidade absoluta e relativa de incidentes (...). Além disso, visa incrementar a capacidade da MB em termos de operações ou cooperações que promovam a fiscalização das AJB a fim de garantir de forma plena os direitos de Soberania do País.

...

AEN-MARÍTIMA-3: Incrementar a realização de Inspeção Naval (IN); Patrulhamento (PTMTO) e Patrulha Naval (PATNAV).

Descrição: ampliar a capacidade para executar ações que permitirão o emprego do poder naval de forma coercitiva em prol da segurança marítima.

AEN-MARÍTIMA-4: Incrementar a capacidade da MB na contraposição às ameaças híbridas.

Descrição: a segurança marítima é afetada por ameaças híbridas, cujos objetivos são embarcações e portos comerciais, sistemas de navegação, intranet, cadeia de suprimento de energia, dentre outros, o que demanda a ampliação da capacidade de contraposição às ameaças híbridas de natureza variável.

OBNAV 4-Cooperar com o desenvolvimento nacional

EN4-Mentalidade Marítima. Esta estratégia visa ampliar a divulgação de mentalidade marítima (...).

...

AEN-DESENVOLVIMENTO-2: Atuar proativamente junto à comunidade marítima e aos organismos nacionais e internacionais relacionados aos assuntos marítimos de interesse nacional.

Descrição: Promover o intercâmbio de ideias com a comunidade marítima e organismos internacionais, de forma a compor uma Estratégia Marítima (Estratégia Azul) que materialize as políticas nacionais atinentes ao uso do mar (...)

...

OBNAV 10-Ampliar a consciência situacional marítima (CSM) nas áreas de interesse da MB

EN 10-Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). Visa incrementar a capacidade de detecção, localização, acompanhamento, identificação e interceptação dos contatos que estejam nas AJB.

Como demonstrado acima, embora não exista no Brasil uma estratégia de *security* marítima consolidada em um único documento, o tema permeia outras políticas e estratégias, notadamente originadas na esfera militar. Desta forma, adota-se como premissa que é possível assumir, para efeito de comparação com outros países, que o conjunto de políticas e estratégias acima conformam a estratégia de *security* marítima brasileira atualmente em vigor.

Diante desta premissa, e considerando que o principal ator envolvido na formulação e implementação desta estratégia é a Marinha do Brasil, é importante realizar breve referência à Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, que estabelece as normas gerais para a

organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas brasileiras. Tal Lei Complementar estabelece, no seu art. 16, atribuições subsidiárias para tais forças, incluindo sua atuação no mar, de forma isolada ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (Brasil,1999):

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, (...), contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito.

No caso específico da Marinha, o art. 17 da mesma Lei Complementar prevê atribuições subsidiárias específicas, que incluem, dentre outros, a contribuição para a formulação de políticas nacionais afetas ao mar, a fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos no mar em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, e a cooperação com outros órgãos federais na repressão de delitos no mar, águas interiores e áreas portuárias (Brasil,1999):

Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

I – (...);

II - prover a segurança da navegação aquaviária;

III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;

IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim.

O quadro a seguir apresenta um breve resumo da estratégia de *security* marítima brasileira, seus objetivos, ações estratégicas estabelecidas, bem como a relação das políticas e

estratégias utilizadas para conformá-la, destacando-se dentre estas as emitidas pela Marinha. do Brasil.

Quadro 5: Resumo da estratégia de *security* marítima do Brasil

BRASIL: estratégia de <i>security</i> marítima conformada a partir da PMN, PND, END, PN e PEM-2040	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> > Contribuir para a Defesa da Pátria > Prover a Segurança Marítima > Cooperar com o desenvolvimento nacional > Desenvolver a mentalidade marítima nacional > Ampliar a consciência situacional marítima
Ações estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar a Defesa Proativa da Amazônia Azul • Incrementar a realização de Inspeção, Patrulhamento e Patrulha Navais • Incrementar a capacidade da MB na contraposição às ameaças híbridas • Ampliar a divulgação de mentalidade marítima • Implantar o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). • Atuar proativamente junto à comunidade marítima e aos organismos nacionais e internacionais em temas marítimos de interesse nacional
Políticas e estratégias utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> Δ Política Marítima Nacional Δ Política Nacional de Defesa Δ Estratégia Nacional de Defesa Δ Política Naval Δ Plano Estratégico da Marinha 2040

Fonte: autor da pesquisa

4.3.2 RFB e estratégia aduaneira

A Aduana brasileira é parte da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), que compõe a estrutura básica do Ministério da Fazenda (MF) juntamente com outros órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAI). Dentre as áreas de competência do MF se incluem a política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira; bem como a fiscalização e o controle do comércio exterior, nos termos do artigo 29, incisos II e VIII da Lei 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabelece a organização básica do Poder Executivo brasileiro (Brasil, 2023b).

É importante notar que parcela das competências do MF derivam da própria Constituição Federal (CF), na medida em que os seus artigos 144, parágrafo 1º, inciso II, e 237 estabelecem que cabe à administração fazendária atuar no controle do comércio exterior e, de forma concorrente com a Polícia Federal, no combate ao contrabando, descaminho e tráfico ilícito de entorpecentes em todo o território nacional. Em outro giro, o artigo 37, inciso XVIII da CF, estabelece ainda a precedência da administração fazendária e de seus servidores fiscais

nas suas áreas de competência e jurisdição. Neste sentido, observe-se os mencionados artigos (Brasil, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

...

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

...

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

...

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

...

Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.

As competências da RFB são estabelecidas pelo anexo ao Decreto n.º 11.344, de 1º de janeiro de 2023, que define a estrutura regimental do MF. Dentre elas destacam-se, em síntese, as que são mais afetas ao tema da pesquisa: planejar, coordenar e executar as atividades de administração tributária federal e aduaneira; interpretar e aplicar a legislação tributária e aduaneira; acompanhar a execução das políticas tributária e aduaneira; negociar acordos e convênios internacionais; coordenar e executar os serviços de fiscalização e controle aduaneiros; e planejar, coordenar e realizar as atividades de repressão aos ilícitos tributários e aduaneiros, inclusive no que diz respeito à contrafação, pirataria, entorpecentes e drogas afins, armas de fogo, lavagem e ocultação de bens, direitos e valores (Brasil, 2023a).

Em linhas gerais a RFB possui em sua estrutura uma Subsecretaria-Geral, cinco Subsecretarias especializadas, localizadas no órgão central, e 10 Superintendências Regionais, equivalentes às 10 Regiões Fiscais em que o país é dividido. Nestas regiões existem aproximadamente 70 Delegacias, 10 Delegacias Especializadas e 30 Alfândegas, subordinadas às Superintendências, para lidar com os temas tributários e aduaneiros. Cada Região Fiscal possui uma Divisão de Administração Aduaneira (Diana) e uma Divisão de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Direp), ambas subordinadas tecnicamente à Subsecretaria de Administração Aduaneira (Suana), mas administrativamente às respectivas Superintendências Regionais (Brasil, 2020a).

Observa-se, assim, que não existe no Brasil uma estrutura vinculada diretamente ao MF responsável apenas pelas questões aduaneiras, como acontece em países como França e EUA. No caso brasileiro a RFB é a Aduana, mas não apenas isto, pois a instituição também trata de outros temas que vão muito além das questões aduaneiras. Na estrutura da RFB quem mais se aproxima deste quadro organizacional francês e norte-americano é a Suana, na condição de principal Subsecretaria responsável pelos temas aduaneiros.

Ocorre, todavia, que existem temas aduaneiros transversais, que acabam por demandar a atuação de outras Subsecretarias ou estruturas da RFB, como é o caso de ações de inteligência, que demandam a atuação da estrutura da Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (Copei). Além disto, todas as Alfândegas e Delegacias mistas, que atuam nas áreas aduaneira e de tributos internos, são administrativamente subordinadas às respectivas Superintendências, e não à Suana. Ou seja, o papel organizacional da Suana é mais afeto ao planejamento, coordenação e supervisão das atividades aduaneiras no âmbito da RFB, e não propriamente de ascendência hierárquica sobre as unidades que tratam das questões aduaneiras no país.

No âmbito da estrutura da Suana é importante destacar três Coordenações, que reproduzem as principais áreas de atuação da Aduana brasileira: a Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana), Coordenação-Geral de Combate ao Contrabando e Descaminho (Corep) e Coordenação Especial de Gestão de Riscos Aduaneiros (Corad).

A Coana, em conjunto com as Diana das Superintendências, é responsável pela coordenação técnica do controle e fiscalização das operações de comércio exterior, e dos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados, que são os locais autorizados no país para a entrada ou saída de pessoas, bens, mercadorias e veículos. Suas atividades incluem a coordenação de ações prévias ao despacho aduaneiro de mercadorias, como a habilitação prévia dos operadores do comércio exterior; ações de fiscalização no decorrer dos despachos de

importação e exportação; e ações após a entrega dos bens e mercadorias, quando, por exemplo, empresas de comércio exterior são fiscalizadas.

À Corep compete, em conjunto com as Direp da Superintendências, coordenar as ações “relativas ao combate ao contrabando, ao descaminho, à contrafação, à pirataria, ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, ao tráfico internacional de armas de fogo e munições, à lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e a outros ilícitos aduaneiros...” (Brasil, 2020a). Suas ações de vigilância e repressão podem acontecer a qualquer tempo, em todo o território nacional onde a RFB detém jurisdição aduaneira. Tal coordenação é dotada de uma Coordenação Operacional de Vigilância e Repressão ao Contrabando e Descaminho (Coper), pelo Centro Nacional de Operações Aéreas (Ceoar) e pelo Centro Nacional de Cães de Faro (CNK9). A Corad completa a estrutura básica da Suana, competindo a ela gerir e executar, de forma coordenada com as demais coordenações e unidades descentralizadas a gestão dos riscos aduaneiros.

Geograficamente a RFB atua em 38 portos organizados, 217 instalações portuárias, 41 aeroportos, 34 pontos de fronteira, 73 instalações interiores, 3 centros de remessas expressas e 3 centros de remessas postais (RFB, 2023c). Gerencialmente, são 29 Alfândegas, 43 Inspetorias aduaneiras, e 2 Delegacias Especializadas em Comércio Exterior (RFB, 2023d). Para tal conta com um efetivo aproximado, segundo dados da WCO Annual Report 2022-2023, de 3.717 entre Auditores-Fiscais e Analistas Tributários da RFB e servidores que compõem o seu corpo funcional (WCO, 2023b).

Sob a ótica estratégica, assim como acontece com a *security* marítima, o Brasil não possui uma estratégia aduaneira apartada e consolidada em um único documento, realidade bem diferente da encontrada na França e nos EUA. Todavia, e assim como feito com a estratégia de *security* marítima do país, é possível conformar, a partir da estratégia da RFB e documentos afins os seus principais contornos, até mesmo para efeito de comparação, nos termos da metodologia adotada na pesquisa. Tal realidade decorre, naturalmente, do próprio arranjo institucional brasileiro, onde a Aduana é parte da RFB, e não uma estrutura organizacional independente como a *Douane* francesa e o CBP norte-americano.

Neste sentido, cabe mencionar inicialmente o planejamento estratégico da RFB para o período 2021-2023, aprovado pela Portaria RFB n.º 5.078, de 29 de dezembro de 2020, de se transcreve a missão e a visão da instituição, onde fica evidente a componente aduaneira (RFB, 2020c):

Missão Institucional: Nós administramos o sistema tributário e aduaneiro, contribuindo para o bem-estar econômico e social do país.

...

Visão de Futuro: Sermos reconhecidos como essenciais ao progresso do país, engajados na inovação, na promoção da conformidade tributária e aduaneira e na oferta de serviços de excelência à sociedade.

O planejamento estratégico elenca como valores a integridade, a imparcialidade, o profissionalismo e a transparência; e como princípios de gestão a inovação, a valorização de pessoas, a eficiência e a cooperação. Por se tratar de princípio relevante para a pesquisa, cumpre transcrever a definição do princípio da cooperação, onde a instituição afirma atuar “de forma coordenada e integrada internamente, bem como com as organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, intensificando a abrangência das ações e a amplitude dos resultados”.

O mapa estratégico da RFB é composto por um total de cinco objetivos estratégicos, doze objetivos de processo, e onze objetivos de pessoas e recursos. Dentre os cinco objetivos estratégicos, dois são diretamente conectados a questões aduaneiras, sendo por isso a seguir reproduzidos em conjunto com as suas descrições (RFB, 2020c):

Objetivo Estratégico 02 (OE-02): Ampliar a conformidade tributária e aduaneira em obediência à legalidade.

Descrição: As administrações tributárias vêm buscando fortalecer seus processos de trabalho com o objetivo de reforçar o cumprimento voluntário das obrigações tributárias. (...)

...

Objetivo Estratégico 05 (OE-05): Ampliar a segurança e agilidade no comércio exterior.

Descrição: A segurança e a agilidade no comércio exterior são fatores críticos para a prosperidade do país. Em um mundo sujeito às aceleradas mudanças que vêm ocorrendo no comércio internacional, no fluxo de viajantes e na concepção e no combate de crimes transnacionais, buscaremos ampliar o investimento em tecnologia, propiciar celeridade no fluxo de importações e exportações, combater os ilícitos internacionais e promover intensa troca de informações para a proteção da sociedade.

Ainda com base no tema da pesquisa, cumpre destacar os seguintes objetivos de processo e de pessoas e recursos (RFB, 2020c):

Objetivo de Processo 05 (OP-05): Ampliar o combate a ilícitos tributários e aduaneiros.

Descrição: Exercemos um papel fundamental na proteção da sociedade brasileira, inibindo a prática de crimes que geram desemprego, sonegação de impostos e concorrência desleal à indústria e ao comércio regularmente instalado.

Objetivo de Processo 06 (OP-06): Ampliar a atuação da Receita Federal com base em modelo integrado de gestão de riscos.

Descrição: Com vistas à ampliação da conformidade tributária, nossas ações devem ser pautadas na gestão de riscos, subsidiando nosso processo de decisão tanto em nível estratégico quanto operacional.

...

Objetivo de Processo 09 (OP-09): Fortalecer a cooperação com órgãos nacionais e internacionais e com a sociedade.

Descrição: A cooperação com outros órgãos e com a sociedade otimiza a utilização dos recursos, fortalece a confiança e amplia o alcance de resultados da instituição.

Além do planejamento estratégico cabe destacar alguns projetos estratégicos institucionais, bem como Instruções Normativas emitidas pelo órgão que, em seu cerne, nada mais são do que uma norma infralegal definidora de uma estratégia aduaneira a ser adotada na dimensão *security*. Como projetos institucionais para o ano de 2023, aprovados pela Portaria RFB n.º 312, de 11 de abril de 2023, destaca-se o Portal Único do Comércio Exterior e o de Reestruturação do Combate aos Ilícitos Transnacionais, ambos referentes ao objetivo estratégico de ampliar a segurança e agilidade no comércio exterior (OE-05) (RFB, 2023b):

OE- 05: Ampliar a segurança e agilidade no comércio exterior

Portal Único do Comércio Exterior - trata-se de uma iniciativa de reformulação dos processos de importação, de exportação, de controle de cargas e de trânsito aduaneiro, que tem por objetivo simplificar e modernizar os procedimentos aduaneiros em benefício da sociedade.

...

Reestruturação do Combate aos Ilícitos Transnacionais - efetuar o planejamento e a reestruturação das atividades de vigilância e repressão, com base nas seguintes diretrizes de atuação: gerenciamento de riscos, geração de conhecimento por área temática, realização de ações específicas, atuação integrada com demais órgãos de

repressão a crimes e fortalecimento das capacidades do Estado para o combate efetivo aos ilícitos transfronteiriços.

O Portal Único do Comércio Exterior (Pucomex), coordenado pela RFB e pela Secretaria Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), é uma iniciativa estratégica que vem reformulando ao longo dos últimos anos os processos de importação, de exportação, de controle de carga e de trânsito aduaneiro. Neste sentido, existe um conjunto de normas que ajudam a conformar esta ação, dentre elas as Instruções Normativas SRF n.º 680, de 2006, que disciplina o despacho aduaneiro de importação (RFB, 2006); n.º 800, de 2007, que dispõe sobre o controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de carga nos portos alfandegados (RFB, 2007); e a de n.º 1.702, de 2017, que disciplina o despacho aduaneiro de exportação (RFB, 2017). Constam destas normativas comandos afetos ao gerenciamento de risco das operações de comércio exterior, inclusive referentes às rotas e meios nelas utilizados, de forma a identificar e impedir ilegalidades de toda a sorte.

Já o projeto de Reestruturação do Combate aos Ilícitos Transnacionais é destinado a reestruturar o setor de vigilância e repressão aduaneiras da RFB. Possui como diretrizes, dentre outras, a atuação com base em gerenciamento de riscos, a realização de ações específicas, a atuação integrada com demais órgãos de repressão aos crimes, e o fortalecimento das capacidades do estado para o combate aos ilícitos transfronteiriços.

No que diz respeito à estratégia de combate às fraudes aduaneiras, cumpre mencionar a Instrução Normativa RFB n.º 1986, de 29 de outubro de 2020, que dispõe sobre o procedimento aduaneiro específico utilizado neste combate (RFB, 2020b). Tal normativa estabelece uma série de ações a serem adotadas diante da ocorrência de indícios de irregularidades, os quais podem ocorrer em três momentos temporais: antes das mercadorias serem submetidas a despacho na importação ou exportação; no decorrer do despacho das mercadorias; ou após esta etapa.

Ponto central nesta dinâmica de fiscalização de fraudes é o gerenciamento de risco aduaneiro adotado pela instituição. Com base neste é definido o grau de fiscalização que cada uma das operações de importação e exportação estará sujeita no decorrer do seu despacho aduaneiro. Tal dinâmica de adequação do risco a cada operação atende a um sistema de diferentes canais de conferência aduaneira, ou canais de fiscalização, identificados por cores, que incluem desde a liberação da mercadoria sem qualquer medida adicional aduaneira, até a interrupção do despacho aduaneiro diante da indícios de contrabando ou fraude. Se comprovados tais indícios, é aplicada a pena de perdimento dos bens pela autoridade aduaneira.

Todas as operações de importação, mesmo após a entrega das mercadorias ao interessado, estão sujeitas à fiscalização, seja para a constituição de crédito fiscal, seja para aplicação da penalidade de perdimento diante de fraude identificada a posteriori. No caso das exportações, em sendo detectado algum indício eventual de fraude após a saída do território aduaneiro, é informada a Aduana de destino nos termos de eventual acordo de cooperação existente.

Outra importante iniciativa estratégica é a versão brasileira do *AEO Programme* da WCO, o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado - Programa OEA, que teve início no Brasil em 2015 (RFB, 2015), e cuja gestão cabe à RFB desde então, na condição de autoridade aduaneira do país. O Regulamento Aduaneiro brasileiro (RA) assim dispõe sobre o programa no seu art. 814-A (Brasil, 2009):

Do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado

Art. 814-A. Os intervenientes nas operações de comércio exterior que satisfaçam critérios relacionados à segurança da cadeia logística ou ao histórico de cumprimento da legislação aduaneira, dentre outros, poderão requerer a certificação do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado - Programa OEA.

§ 1º O Programa OEA consiste na concessão de medidas de facilitação de comércio exterior específicas para os intervenientes nele certificados.

§ 2º A certificação a que se refere o caput será concedida em caráter precário e a sua manutenção estará vinculada ao cumprimento dos requisitos e critérios estabelecidos em legislação específica.

§ 3º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia poderá, no âmbito de suas competências, editar atos normativos para disciplinar o disposto neste artigo e estender as medidas a que se refere o § 1º a procedimentos disciplinados por órgãos ou entidades anuentes, por meio de ato normativo conjunto.

O programa tem por objetivos fortalecer a segurança da cadeia de suprimentos internacional, nas dimensões de *safety* e *security*; estimular o cumprimento voluntário da legislação tributária e aduaneira; e tornar mais ágil o despacho aduaneiro e a circulação dos bens. Atualmente o Programa está normatizado pela Instrução Normativa RFB n.º 2.154, de 2023, sendo regido por vários princípios, dentre eles a facilitação, a parceria público-privada, a gestão de riscos e padrões internacionais de segurança; podendo ser aplicado a diversos

intervenientes que atuam na cadeia logística internacional, como importadores, exportadores, fabricantes, transportadores, agentes de carga e operadores portuários (RFB, 2023e).

Conforme dados do Balanço Aduaneiro de 2022, foram emitidas até o final deste ano 694 certificações para 518 empresas diferentes, as modalidades OEA-Segurança e OEA-Conformidade, entre importadores, exportadores, operadores portuários e outros intervenientes (RFB, 2023c). O Programa permite ainda o reconhecimento mútuo de certificações emitidas pelos países, mediante a celebração prévia de Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM) entre as Aduanas dos países que adotam o programa. Até dezembro de 2022 o Brasil assinou nove ARM, inclusive multilateral, envolvendo treze diferentes Aduanas, dentre elas o CBP norte-americano, e Aduanas da China e de países da América Latina e Caribe, como Argentina, Chile, Costa Rica e República Dominicana.

O quadro a seguir apresenta um breve resumo da estratégia aduaneira brasileira que, como visto, foi conformada a partir da estratégia da RFB em conjunto com seus programas, projetos e normativas. Considerando este fato, são reproduzidos a seguir a missão da instituição e os seus objetivos que guardam maior relação com a atividade aduaneira.

Quadro 6: Resumo da estratégia aduaneira do Brasil

BRASIL: estratégia aduaneira conformada a partir de documentos da RFB	
Missão da RFB	<ul style="list-style-type: none"> • Nós administramos o sistema tributário e aduaneiro, contribuindo para o bem-estar econômico e social do país
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> > Ampliar a conformidade aduaneira em obediência à legalidade > Ampliar a segurança e agilidade no comércio exterior > Ampliar e reestruturar o combate a ilícitos tributários e aduaneiros > Ampliar a atuação com base em modelo integrado de gestão de riscos > Fortalecer a cooperação com órgãos nacionais e internacionais e com a sociedade > Incrementar o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado

Fonte: autor da pesquisa

4.3.3 Jurisdição e atuação da RFB nos portos e no mar

A administração aduaneira compreende a “fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais” (Brasil, 2009, art.15). O Decreto-Lei n.º 37, de 1966, conhecido como a Lei Aduaneira nacional, estabelece nos seus artigos 33 e 34 que a jurisdição aduaneira abrange todo o território nacional, que equivale ao

território aduaneiro, incluindo as águas territoriais e o espaço aéreo correspondente (Brasil, 1966).

Em linhas gerais a atuação da Aduana se dá de forma diferenciada a depender de espaços demarcados, que podem ser estes de zona primária (ZP), zona secundária (ZS) ou zona de vigilância aduaneira (ZVA); sendo esta última uma faculdade da Aduana para fortalecer, em determinadas áreas, a vigilância e a fiscalização mediante cautelas fiscais, proibições e restrições adicionais. Segundo o art. 33 da Lei Aduaneira, e o art. 17 do RA, a autoridade aduaneira tem precedência sobre as demais em tudo que interessar à fiscalização aduaneira na ZP, assim como em “outras áreas nas quais se autorize carga e descarga de mercadorias, ou embarque e desembarque de viajante, procedentes do exterior ou a ele destinados” (Brasil, 1966). Os conceitos de território aduaneiro, ZP e ZS da Lei Aduaneira são assim reproduzidos nos artigos 2º, 3º do Regulamento Aduaneiro do Brasil, que equivale a um Código Aduaneiro para efeito de comparação com outros países e com a União Europeia (Brasil, 2019):

Art. 2º O território aduaneiro compreende todo o território nacional.

Art. 3º A jurisdição dos serviços aduaneiros estende-se por todo o território aduaneiro e abrange:

I - a zona primária, constituída pelas seguintes áreas demarcadas pela autoridade aduaneira local:

a) a área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados;

b) a área terrestre, nos aeroportos alfandegados; e

c) a área terrestre, que compreende os pontos de fronteira alfandegados; e

II - a zona secundária, que compreende a parte restante do território aduaneiro, nela incluídas as águas territoriais e o espaço aéreo.

...

§3º A autoridade aduaneira poderá exigir que a zona primária, ou parte dela, seja protegida por obstáculos que impeçam o acesso indiscriminado de veículos, pessoas ou animais.

§4º A autoridade aduaneira poderá estabelecer, em locais e recintos alfandegados, restrições à entrada de pessoas que ali não exerçam atividades profissionais, e a veículos não utilizados em serviço.

No caso específico da ZVA, o art. 4º do RA prevê a sua demarcação na orla marítima ou na faixa de fronteira, e inclui a totalidade das áreas dos municípios por onde atravesse a linha de demarcação. No caso da orla marítima, a decisão levará em conta a presença de portos ou ancoradouros naturais que possam vir a facilitar operações ilícitas (Brasil, 2009).

Art. 4º O Ministro de Estado da Fazenda poderá demarcar, na orla marítima ou na faixa de fronteira, zonas de vigilância aduaneira, nas quais a permanência de mercadorias ou a sua circulação e a de veículos, pessoas ou animais ficarão sujeitas às exigências fiscais, proibições e restrições que forem estabelecidas.

§ 1º O ato que demarcar a zona de vigilância aduaneira poderá:

I - ser geral em relação à orla marítima ou à faixa de fronteira, ou específico em relação a determinados segmentos delas;

II - estabelecer medidas específicas para determinado local; e

III - ter vigência temporária.

§ 2º Na orla marítima, a demarcação da zona de vigilância aduaneira levará em conta, além de outras circunstâncias de interesse fiscal, a existência de portos ou ancoradouros naturais, propícios à realização de operações clandestinas de carga e descarga de mercadorias.

§ 3º Compreende-se na zona de vigilância aduaneira a totalidade do Município atravessado pela linha de demarcação, ainda que parte dele fique fora da área demarcada.

Atualmente as ZVA terrestre e marítima encontram-se demarcadas pela Portaria Coana n.º 17, de 2010 (RFB, 2010). No caso da zona de vigilância marítima a Portaria define uma faixa contínua de todos os municípios localizados na orla marítima, tomando por base o Decreto n.º 5.300, de 7 de dezembro de 2004, que regulamenta o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) dispõe sobre a zona costeira e gestão da orla marítima (Brasil, 2004). Observe-se que a Portaria Coana, até mesmo em função da redação do RA, faz referência à orla marítima como limite da ZVA, embora a jurisdição aduaneira originária inclua ao menos 12 milhas náuticas, nos termos do conceito de mar territorial estabelecido pela Lei n.º 8.617, de 04 de janeiro 1993 (Brasil, 1993).

É de se considerar, todavia, que o conceito atual de orla marítima decorre da regulamentação do PNGC, criado pela Lei 7.661, de 1988 (Brasil, 1988a), cuja essência decorre de políticas de meio ambiente e recursos do mar. Neste sentido, o Decreto que regulamenta a PNGC estabelece a isóbata de dez metros como limite da orla marítima, limitando, por conseguinte, a demarcação de ZVA além desta marca. Ou seja, segundo a legislação atualmente em vigor, a demarcação de uma zona de vigilância está subordinada a um conceito cuja essência possui pouca relação com os desafios de natureza aduaneira de combater o tráfico de drogas, de armas e o contrabando via marítima. Muito embora o mar territorial permaneça sob jurisdição da Aduana brasileira na condição de zona secundária, seria mais adequado que não

houvesse esta limitação para a demarcação de zonas de vigilância, especialmente em zonas marítimas consideradas de alto risco sob a ótica aduaneira.

Quanto aos locais e recintos habilitados ao comércio exterior, o art. 34 da Lei n.º 12.350, de 2010 (Brasil, 2010, 2010), c/c os art. 13 e 14 do RA estabelecem a competência da RFB para definir os requisitos técnicos e operacionais para o alfandegamento destes. Atualmente a Portaria RFB n.º 143, de 2022, estabelece as normas gerais e os procedimentos de alfandegamento dos portos, sendo este mais um documento que contribui para conformar a estratégia de *security* aduaneira no Brasil (RFB, 2022a). Isto porque o instituto do alfandegamento de um local determina, por exemplo, por onde bens, mercadorias, pessoas e veículos podem chegar ou sair do país legalmente. Além disto, são determinadas a segregação de áreas; as instalações e equipamentos necessários à fiscalização e controle aduaneiros (como balanças e *scanners*); as medidas de segurança da informação e disponibilidade de sistemas para vigilância eletrônica e controle de acessos de pessoas, veículos e mercadorias; bem como as rotinas operacionais necessárias ao controle e a segurança aduaneiras.

A Lei Aduaneira nacional e o RA estabelecem ainda normas de controle aduaneiro de veículos que se destinem ao país ou dele estejam saindo, incluindo regras e procedimentos referentes às cargas embarcadas, bagagens, seus tripulantes e passageiros. Os principais comandos legais se encontram nos arts. 37 a 43 da Lei Aduaneira (Brasil, 1966) e nos artigos 26 a 33 do RA (Brasil, 2009), sobre os quais é apresentado breve resumo adiante.

Salvo casos justificados e autorizados pela autoridade aduaneira local, a entrada ou a saída de veículos procedentes ou com destino ao exterior somente pode ocorrer pelos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados, sendo o controle aduaneiro do veículo exercido desde a entrada até a sua saída do território aduaneiro. Quando julgado necessário poderá ocorrer inclusive o acompanhamento fiscal do veículo no território aduaneiro.

Além disto, cabe ao transportador, na forma estabelecida pela RFB, prestar informações antecipadas sobre as cargas transportadas e sobre a chegada do veículo, sendo proibido realizar operações de carga ou descarga, ou mesmo transbordo, em locais não autorizados; assim como o desvio, sem motivo justificado, de rota do veículo estabelecida pela autoridade aduaneira. Seguindo a mesma lógica de impedir a entrada ou saída ilegal de bens, é proibida a aproximação entre veículos, com origem e destino no exterior, que torne possível o transbordo de mercadorias sem a observância das normas de controle aduaneiro. O ingresso em veículo procedente ou destinado ao exterior somente será permitido aos tripulantes, passageiros, pessoas em serviço ou pessoas expressamente autorizadas pela autoridade aduaneira.

Sob a ótica de *enforcement*, conforme art. 37, § 4º da Lei Aduaneira (Brasil, 1966) e arts. 34 a 36 do RA (Brasil, 2009), cumpre destacar a faculdade da autoridade aduaneira “proceder buscas em veículos necessárias para prevenir a ocorrência de infração à legislação”, mesmo antes da prestação de informações pelo transportador. Se identificados indícios de falsa declaração de conteúdo, a autoridade pode inclusive determinar a descarga do volume ou da unidade de carga para verificação.

A atuação da RFB nos portos e áreas marítimas toma por base principalmente os dispositivos legais acima, sendo ela mais presente nos portos em função do comércio exterior e de turistas estrangeiros. A título de exemplo da dimensão desta atuação, em 2022, a Aduana brasileira foi responsável pelo desembarço aduaneiro de aproximadamente R\$ 606,7 bilhões em mercadorias, sendo US\$ 334,1 bilhões em exportações e US\$ 272,6 em importações, em boa parte pelo modal marítimo (Brasil, 2023c). Para tal foram processadas aproximadamente 4,68 milhões de declarações, sendo 2,58 milhões de importação e 2,1 milhões de exportação, sem contar com as declarações referentes às remessas expressas decorrentes do crescente comércio digital (RFB, 2023c).

No que diz respeito à *security* dos portos, como visto, as principais ações da RFB são afetas à implementação do Programa AEO, ao controle da sistemática de alfandegamento e às inspeções de cargas e passageiros chegando ou saindo do país, ocasião em que o gerenciamento de risco aduaneiro é amplamente utilizado. A título de exemplo, segundo o balanço aduaneiro de 2022, foram apreendidas 36 toneladas de drogas neste ano pelas equipes da RFB, sendo 25 toneladas de cocaína, em sua maioria tentando sair pelo porto de Santos (16,4 toneladas). Tais drogas foram ocultadas em embarques (cargas de amendoim, açúcar, óleo de soja...), mas também dentro de contêineres refrigerados e no *sea chest* dos navios, que fica abaixo da linha d'água.

Ainda a respeito da atuação nos portos, cumpre registrar que a RFB possui representação na Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos), bem como nas respectivas Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Sesportos) (Brasil, 2019). A Conportos é um órgão deliberativo, vinculado ao Ministério da Justiça, “que tem por finalidade manter sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis”.

Quanto às operações no mar territorial, a Aduana brasileira possui apenas 5 lanchas e equipes náuticas, lotadas nos portos do Rio de Janeiro, Santos, Paranaguá, São Sebastião e Rio Grande. A sua atuação é concentrada em operações de vigilância e repressão nas proximidades destes portos, sendo também empregadas em apoio a operações conjuntas eventuais, como as

coordenadas pela Marinha do Brasil na Amazônia Azul ou na bacia do rio Amazonas (Amazônia Verde).

A despeito da atuação da Aduana brasileira nos termos acima descritos, a sua caracterização como agência de segurança pública é um tema controverso que demanda uma digressão com base em alguns elementos, a começar pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) criada pela Lei n.º 13.675, de 2018 (Brasil, 2018a). Nesta, mesmo diante da previsão constitucional da ação fazendária na prevenção e repressão do tráfico de entorpecentes e drogas afins, bem como do contrabando e descaminho, nos termos do art. 144, § 1º, inciso II da CF; não há qualquer menção à atuação de natureza aduaneira, ou à RFB na condição de órgão de segurança e autoridade aduaneira do país.

No art. 9º desta lei, inclusive, que elenca os componentes do sistema de segurança pública constam, dentre outros, diversas polícias, bombeiros militares, guardas municipais, agentes de trânsito e guarda portuária. Observe-se que o próprio *caput* do artigo menciona que integrantes considerados “estratégicos e operacionais” devem compor este sistema e atuar “nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica”. Nenhuma menção é feita, todavia, à Aduana brasileira, de forma bem diferente da realidade observada nos EUA e na França. Neste sentido vide os arts. 1º, 2º e 9º da referida lei (Brasil, 2018):

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um.

...

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

...

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

...

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária.

XVII - polícia legislativa [...]

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSPDS), que decorre desta política e que foi assinado pelo então ministro da Justiça e Segurança Pública também assim não o faz. Na descrição da sua terceira ação estratégica, inclusive, afeta ao incremento da fiscalização nos portos, é possível deduzir que o documento considera a Aduana brasileira como apenas um órgão de controle e fiscalização, e não como de segurança pública (Brasil, 2021, p. 27):

Ação Estratégica 3

Aperfeiçoar a atuação, a coordenação estratégica e a integração operacional dos órgãos de segurança pública e defesa social para o enfrentamento de delitos transfronteiriços e transnacionais, inclusive com a ampliação do controle e da fiscalização nas fronteiras, nos portos e nos aeroportos

...

b. Ampliar a prevenção e a repressão aos delitos transfronteiriços e transnacionais, com o fortalecimento do controle e da fiscalização nas fronteiras, nas rodovias, nas ferrovias, nos portos e nos aeroportos, de forma compartilhada e integrada, por meio de operações de segurança pública articulada com as Forças Armadas e os órgãos de fiscalização e controle;

O exemplo mais recente deste quadro conceitual duvidoso quanto ao reconhecimento, ou não, da Aduana brasileira como órgão de segurança pública advém do Decreto n.º 11.765, de 1º de novembro de 2023. Tal decreto estabelece o emprego das forças militares nos portos do Rio de Janeiro, Santos e Itaguaí, e nos aeroportos internacionais do Rio de Janeiro e Guarulhos, SP, para a garantia da lei e da ordem em articulação com os órgãos de segurança pública. Ocorre que muito embora os portos acima sejam áreas alfandegadas, sob o controle da Aduana brasileira, nenhuma menção é feita à RFB, autoridade aduaneira do país. Ademais, nenhum apoio ou plano de modernização é atribuído à Aduana brasileira para aumentar a sua eficiência na atuação nos portos e fronteiras, na medida em que o art. 5º do Decreto registra tal previsão como sendo aplicável apenas aos órgãos dos Ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública. Vide arts. 1 e 5º do referido decreto (Brasil, 2023c):

Art. 1º Fica autorizado, no período de 6 de novembro de 2023 até 3 de maio de 2024, o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem e para a execução de ações subsidiárias nas poligonais e limites do:

I - Porto do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro;

...

Parágrafo único. O emprego a que se refere o caput tem por finalidade o fortalecimento do combate ao tráfico de drogas e de armas e a outras condutas ilícitas, por meio de ações preventivas e repressivas.

...

Art. 4º Caberá ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica [...] e ao Comando da Marinha o fortalecimento das ações de prevenção e repressão de delitos na Baía de Guanabara, [...] na Baía de Sepetiba, [...], na área brasileira do Lago de Itaipu, [...], e nos acessos marítimos ao Porto de Santos, [...], em articulação com a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, no âmbito de suas competências.

Parágrafo único. A execução do disposto no caput ocorrerá conforme planejamento e monitoramento aprovados pelo Ministro de Estado da Defesa, em articulação com o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Art. 5º O Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Defesa apresentarão à Casa Civil da Presidência da República, no prazo de noventa dias, contado da data de entrada em vigor deste Decreto, plano conjunto de modernização tecnológica que amplie a eficiência da atuação da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Penal Federal, do Comando da Marinha, do Comando do Exército e do Comando da Aeronáutica, em portos, aeroportos e fronteiras, respeitadas as respectivas competências.

Esta mesma contradição esteve presente quando da instituição do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) pelo Decreto n.º 7.496, de junho de 2011, que inicialmente não previu a participação da RFB (Brasil, 2011a), como se ela não atuasse nas fronteiras marítimas, terrestres e aéreas. Tal situação foi revertida meses depois, com a inclusão da instituição no PEF por força do Decreto n.º 7.638, de dezembro do mesmo ano (Brasil, 2011b).

O PEF deu origem ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), por meio do Decreto n.º 8.903, de 2016, sendo ele destinado ao fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços (Brasil, 2016). Neste novo formato a RFB encontra-se incluída no rol das instituições que compõem a estrutura do comitê executivo

do programa, que tem viés de segurança e defesa das fronteiras, como se observa nos arts. sua redação atual a seguir (Brasil, 2016):

Art. 1º Fica instituído o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras - PPIF, para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços.

Parágrafo único. O PPIF atenderá ao disposto neste Decreto e, subsidiariamente, às diretrizes e aos objetivos estabelecidos pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo.

...

Art. 5º O Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, órgão de assessoramento à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, será composto por representantes dos seguintes órgãos:

I - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, por meio:

...

III - Ministério da Defesa, por meio:

..

IV - Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

V - Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio:[...]

Diante do quadro acima tem-se um quadro duvidoso no que diz respeito a Aduana brasileira ser considerada como uma agência de segurança pública, ou que ao menos exerce esta função quando atua na vigilância e repressão dos delitos nas fronteiras, sejam elas marítimas, terrestres ou aéreas; e no controle e fiscalização do comércio exterior. Ao descrever o quadro político e estratégico brasileiro, aqui se incluindo a digressão acima, foi possível apresentar diversas evidências que a RFB não vem sendo considerada na sua atuação aduaneira, como uma agência de segurança pública que pode, inclusive, contribuir para a defesa e segurança nacionais. Ou seja, tal conexão, que é muito forte na documentação política e estratégica na França e nos EUA, não se encontra evidenciada da mesma forma no Brasil.

5. ANÁLISE DOS CASOS

O estudo das instituições é um elemento fundamental para a ciência política, posto que delas derivam as políticas e as respectivas estratégias formais. Desta feita, a pesquisa adotou o neoinstitucionalismo como embasamento filosófico para analisar o fenômeno da atuação das aduanas em apoio à *security* marítima, teoria esta que tem por objeto o estudo as instituições, como elas se organizam, estabelecem diretrizes e atuam. Neste contexto é de se ressaltar que as estratégias decorrem das opções políticas e institucionais dos países, as quais usualmente tendem a ser influenciadas por outras estratégias e políticas afins.

Considerando a teoria acima, foram agregados conhecimentos teóricos julgados necessários à pesquisa, como os afetos ao poder marítimo, soberania, jurisdição, boa ordem no mar e *security* marítima. A estes se somaram acordos, diretrizes e orientações emanadas no âmbito das organizações mundiais que tratam dos temas marítimos e aduaneiros, IMO e WCO, bem como documentos da OTAN, em função da França e EUA dela fazerem parte. Ademais, foram acrescentados documentos da UE, tendo em vista que a França sofre naturalmente a influência das correspondentes estratégias do bloco ao estabelecer as suas estratégias de *security* marítima e aduaneira.

Diante deste intróito o presente capítulo se dedica a apresentar o resultado das análises dos casos da França, EUA e Brasil, as quais se utilizam das proposições teóricas mencionadas no capítulo 3 e servem de base para as conclusões que serão apresentadas no capítulo seguinte.

5.1 O caso da FRANÇA

A presente análise é dividida em três subitens, sendo o primeiro destinado a analisar os principais aspectos de como as estratégias aduaneira e de *security* marítima interagem na França, respondendo assim a primeira parte da pergunta de pesquisa. O segundo item tem por objetivo, a partir de proposições teóricas estabelecidas, responder a segunda parte da pesquisa, que é destinada a buscar entender as razões das referidas estratégias se comportarem desta maneira. Por fim, o terceiro item visa contribuir para responder a última parte da pergunta de pesquisa, no sentido de trazer reflexões para o incremento do apoio da Aduana brasileira à *security* marítima e ao desenvolvimento do país, a partir da experiência francesa.

5.1.1 A interação entre as estratégias de *security* marítima e da Douane

Existe estreita correlação entre as estratégias de *security* marítima e aduaneira na França, sendo possível identificar vários pontos de apoio ou mesmo de atuação destacada da sua Aduana nas ações de *security* marítima do país. A atual *Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes*, ou SNSEM, foi revisada em 2019 em função, dentre outros, da atualização da sua equivalente europeia ocorrida no ano anterior, da evolução do contexto estratégico francês, do aumento das ameaças do mar, da militarização dos oceanos, e do incremento do tráfico ilícito e dos ataques à soberania francesa. Segundo tal estratégia as aduanas atuam nas fronteiras para proteger o território e controlar a entrada de bens de forma a proteger a população, a economia e o ambiente.

A SNSEM é articulada com a estratégia nacional francesa destinada ao mar e ao seu litoral e, embora não cubra a proteção contra ameaças militares, contribui para a estratégia militar por meio de inteligência e de ações planejadas de apoio. Além disto, a própria estratégia de defesa e segurança nacional da França menciona ser a *security* marítima, muitas vezes, a primeira linha de defesa diante do *continuum* mar-terra e das ligações entre a segurança externa e interna.

Ao avaliar o contexto internacional o documento ressalta os efeitos diversos da globalização, o aumento dos fluxos comerciais, os desastres naturais e o incremento de ações humanitárias no mar, sendo suas diretrizes baseadas em dois conceitos principais: a atuação do país no mar; e a atuação do país na função de guarda-costeira. A importância do setor marítimo para a economia do país também é destacada, bem como o fato do comércio marítimo mundial estar tendo a sua segurança afetada pelo incremento da pirataria e do roubo armado, e pela porosidade entre as diversas ameaças; dentre elas a própria pirataria, o terrorismo, o tráfico de armas e drogas, o contrabando e os ataques cibernéticos ou mesmo híbridos.

Para fazer frente a este quadro a estratégia estabelece quatro objetivos: assegurar a soberania e os direitos de soberania nas suas áreas marítimas; contribuir para a *security* europeia; apoiar a atuação internacional do país da dimensão marítima; e contribuir para a política de desenvolvimento por meio dos oceanos. Presentes estes objetivos, a SNSEM prioriza ações para assegurar a integridade territorial, proteger os cidadãos e restringir todo o tipo de tráfico; estabelecendo cinco prioridades estratégicas: controlar suas áreas marítimas; proteger

seus cidadãos e navios; combater o tráfico ilegal no mar; defender os interesses econômicos do país; e promover um domínio marítimo internacional seguro.

Sob a ótica aduaneira existe importante sinergia entre as ameaças a serem enfrentadas pela *Douane* com aquelas previstas na estratégia de *security* marítima francesa. Esta mesma sinergia se demonstra presente entre os objetivos de ambas as estratégias, bem como na atuação da Aduana francesa na condição de administradora de fronteiras e de administradora de mercadorias. Ou seja, quando se trata de fronteiras marítimas, as missões aduaneiras são diretamente relacionadas às prioridades previstas na estratégia de *security* marítima de proteger os cidadãos, combater o tráfico ilegal e defender os interesses econômicos franceses.

Em outro giro, a estratégia aduaneira identifica, dentre as maiores tendências a serem enfrentadas no período 2022-2025, a necessidade de reforçar a proteção e a soberania do território francês, diante do terrorismo e do crime organizado; assim como atuar na proteção das empresas francesas quanto à produtos contrafeitos, e da sua população no que diz respeito ao tráfico de drogas. Como visto no referencial teórico, tais tendências também são identificadas na estratégia de *security* marítima, demonstrando mais uma vez a relação de apoio da estratégia aduaneira à SNSEM, apoio este que em diversos momentos é mútuo.

A correspondência dos quadros de ameaças e tendências fazem naturalmente com que a *Douane* possua objetivos da sua estratégia para o período 2022-2025, em especial os dois primeiros, por demais conectados e em apoio à estratégia de *security* marítima do país. A título de lembrança, os três objetivos da Aduana francesa são intensificar a luta contra o crime organizado e garantir a conformidade dos produtos; otimizar e modernizar o tratamento dos fluxos de mercadorias e apoiar as empresas francesas; e fazer da *Douane* uma agência moderna e inovadora.

Pelo lado da SNSEM a sua primeira prioridade estratégica é controlar as áreas marítimas com vistas a reafirmar, sustentar e aprofundar a denominada AEM, ou seja, a ação do estado francês no mar. Como visto, a AEM é um modelo organizacional administrativo e operacional que inclui vários ministérios dentro do contexto da função de guarda-costeira, ou FGC. O modelo é liderado pelo SGMer, representando o primeiro-ministro francês, e inclui o SGDSN, a SGAE, o MEFS e todos os serviços e administrações ministeriais envolvidos na política marítima. Neste contexto atuam, dentre outros, como declarado na própria estratégia de *security*, a Marinha francesa, a *Douane*, a Gendarmeria, a segurança civil e a polícia nacional. A Aduana francesa, em especial por meio da sua componente de guarda-costeira, a DNGCD, é

uma unidade de reconhecida importância neste modelo, sendo uma das suas tarefas monitorar e proteger a fronteira marítima no âmbito da vigilância integrada de fronteiras.

A segunda prioridade estratégica de *security* marítima é proteger os cidadãos e os navios franceses, em especial no que diz respeito ao combate à pirataria, à prevenção do terrorismo marítimo e à antecipação da evolução dos ataques cibernéticos. Dentre as ações de natureza aduaneira previstas na própria SNESM destacam-se a implementação do PNR para o controle de passageiros marítimos, tema tratado no âmbito da WCO e da IMO; e a participação da Aduana francesa no sistema integrado de controle de importações da UE. Outras ações citadas pela estratégia incluem a assinatura da *SUA Convention*, o *Vigipirate* e o *ISPS Code*, que são relacionados à atuação aduaneira no país; e a participação do país em operações nos golfos de Ádem e Guiné.

Sob a ótica da *Douane* na condição de administradora de fronteiras, a sua estratégia registra o fortalecimento das suas capacidades de monitoramento e interceptação em alto mar de navios carregando drogas, de detecção de poluição marinha, ou mesmo de resgate no mar. O documento destaca que a *Douane* é a única administração francesa autorizada a realizar buscas em navios sem autorização judicial e de intervir na zona contígua, o que lhe confere capacidade única de interceptação em profundidade, a qual é colocada à disposição das prefeituras marítimas francesas. Neste contexto, a estratégia aduaneira cita a previsão de ampliação contínua dos seus meios marítimos e aéreos, e a utilização de inteligência artificial para melhorar os controles marítimos. Já na condição de administradora de mercadorias, a estratégia aduaneira é muito clara na sua conexão com a SNESM, ao registrar a sua atuação na proteção do cidadão, a partir da verificação da conformidade dos produtos importados e da luta contra todo o tipo de tráfico.

O combate ao tráfico ilegal no mar, por sinal, é a terceira prioridade estratégica da SNSEM. O tráfico de drogas, armas, produtos proibidos, regulados ou com altos direitos aduaneiros, em especial via contêineres, foi encorajado pela globalização e pelo crescimento do comércio mundial. A complacência dos estados de bandeira é também citada, acompanhada das oportunidades decorrentes para as organizações criminosas e das possibilidades de desestabilização de estados, suas economias e populações. No caso dos produtos contrabandeados, incluindo drogas, armas, medicamentos, espécies protegidas e lixo tóxico, é destacada a importância da inteligência dos serviços aduaneiros para identificar tais operações ilícitas. Na mesma linha, é também destacado na estratégia o papel fundamental da cooperação

internacional nos campos aduaneiro e diplomático, assim como a necessidade de se prosseguir adaptando a legislação para combater as ameaças provenientes do mar. No caso do tráfico de drogas a cooperação internacional é registrada, inclusive por meio de centros de coordenação internacional, como MAOC-N e JIATF-S, e de redes de informações da indústria marítima como Marinfo e Yatchinfo.

Pelo lado da estratégia aduaneira, além do seu primeiro objetivo ser o de intensificar a luta contra o crime organizado e garantir a conformidade dos produtos importados, a atuação da *Douane* na condição de administradora de fronteiras e mercadorias é por deveras conectada a esta prioridade da estratégia de *security* marítima francesa. No primeiro caso, como visto, a estratégia aduaneira ressalta dentre as suas correspondentes ações o aumento das suas capacidades de interceptação em alto mar de navios carregando drogas. Já no segundo caso, a estratégia registra a atuação da *Douane* contra todo o tipo de tráfico, bem como na proteção da economia ao garantir operações seguras e conformes de importação e exportação. No caso do combate ao tráfico, o documento aduaneiro registra ainda a necessidade da agência se equipar com equipamentos de detecção não-intrusiva e analisar cada vez melhor os dados disponíveis para selecionar as suas intervenções. O desenvolvimento de capacidades para investigar criptomoedas e criptoativos, bem como atuar na *darkweb* também é ressaltado, sendo o combate ao tráfico ilícito combinado com o combate à lavagem ilícita dos lucros obtidos.

A quarta prioridade da estratégia de *security* marítima é a defesa dos interesses econômicos do país, onde é destacada a alta dependência que a economia francesa tem do seu comércio marítimo, aqui incluindo-se suprimentos de energia vindos do exterior, o volume de comércio exterior, o abastecimento dos territórios ultramarinos, e os recursos das suas áreas marítimas, explorados ou potenciais, que são considerados ativos reais do país. O desenvolvimento de energias marinhas renováveis e a exploração consciente dos recursos pesqueiros também é mencionada. Todos estes aspectos compõem o desafio declarado no documento de maritimizar a economia e promover o desenvolvimento do país, preservando os recursos e interesses franceses, e o meio ambiente. Neste contexto a SNSEM busca garantir os suprimentos estratégicos, proteger as infraestruturas de energia e comunicações, incluindo os cabos submarinos, preservar o ambiente e os recursos franceses, e se antecipar aos efeitos das alterações climáticas e seus impactos na *security* marítima. No controle da poluição marítima é mencionada inclusive a utilização dos meios da FGC do país, dentre eles as aeronaves da Aduana francesa.

Sob a ótica da estratégia da Aduana francesa a sua contribuição em apoio à *security* marítima no quesito econômico é patente, seja pelo combate aos ilícitos provenientes do mar, seja diante dos seus objetivos de otimizar os procedimentos alfandegários, apoiar as empresas francesas e modernizar a *Douane* dentro do conceito de “*smart customs*”. Na condição de administradora de mercadorias a estratégia ressalta a atuação aduaneira para proteger a economia, ao garantir operações seguras de importação e exportação e o recolhimento dos direitos aduaneiros indiretos previstos na legislação. O apoio às empresas é ressaltado na estratégia, em especial a pequenas e médias empresas, e ao setor de viticultura. Além disto o documento declara como objetivo o desenvolvimento da relação de confiança com os operadores de comércio exterior, sendo que no caso do Programa AEO francês o número de operadores acreditados, 1804 operadores, fica atrás apenas dos autorizados pela Alemanha no âmbito da UE.

Por fim, a última prioridade da SNSEM é promover um domínio marítimo internacional seguro, onde mais uma vez existe a participação da *Douane*, em especial no exercício da sua função de guarda-costeira e na cooperação internacional com outras Aduanas. A importância da CNUDM e de outras convenções como a *SUA Convention* e a Convenção da ONU contra o crime transnacional organizado é destacada. Neste contexto a estratégia visa, dentre outros, contribuir para o cumprimento das leis do mar, fortalecer a cooperação internacional com organizações, países e outras agências, bem como com atores privados do mundo marítimo. O fortalecimento das sinergias e complementaridades interministeriais é defendido e incentivado, diante da imensa área marítima sob jurisdição francesa, dos compromissos internacionais assumidos, e do reconhecimento de que o país não possui todos os meios necessários para controlar plenamente seus espaços marítimos. A participação francesa em estruturas de cooperação regional como o JIATF-S e o centro marítimo integrado em Singapura é incentivada, assim como o fortalecimento dos vínculos e intercâmbios entre adidos de defesa e aduaneiros de países parceiros.

Pelo lado da estratégia aduaneira 2022-2025 persiste o apoio e cooperação com a SNSEM voltados à promoção de um domínio marítimo seguro. Neste ponto o documento aduaneiro ressalta a atuação da *Douane* no controle das fronteiras, o que inclui as marítimas naturalmente, para proteger o território, a população e a economia francesas. É de se mencionar novamente a possibilidade contida na estratégia da aduaneira dos seus agentes realizarem buscas em todas as áreas dos navios sem autorização judicial, a sua atuação em profundidade na zona contígua, a ampliação contínua prevista dos seus meios marítimos e aéreos, e a sua

contribuição na construção de ferramentas de inteligência artificial para incrementar os controles marítimos. Ou seja, todas ações estratégicas em apoio e conectadas com a estratégia de *security* marítima francesa.

Estabelecida a comparação acima entre as estratégias de *security* marítima e aduaneira, é interessante tecer comentários adicionais a respeito da atuação da Aduana francesa em ações de *security* marítima, instituição que detém uma história de 200 anos e que foi a primeira agência civil francesa a atuar no mar. Conforme o Código Aduaneiro francês o território aduaneiro onde a Douane exerce a sua jurisdição inclui os territórios e as águas territoriais da França continental, Córsega, Guiana, ilhas costeiras e uma série de outras ilhas ultramarinas listadas. Em todos estes locais são aplicados as leis e os regulamentos aduaneiros franceses.

O mesmo código estabelece zonas especiais de vigilância aduaneira, sendo a primeira correspondente ao mar territorial de 12 milhas, e a segunda englobando uma distância de 40 km a partir da costa. Os agentes aduaneiros possuem porte de arma, e as autoridades civis e militares são obrigadas a prestarem auxílio quando solicitado. A *Douane* é responsável por adotar os controles necessários para prevenir a violação de leis e regulamentos sob sua responsabilidade na zona contígua, podendo inclusive realizar investigações. Brigadas aduaneiras reforçam a sua estrutura regular, tendo por objetivo realizar ações de guarda e vigilância de fronteiras. O controle de exportação de bens de uso dual é realizado por ela, assim como a implementação de sanções no âmbito da sua atuação, como as recém aplicadas pela ONU contra a Rússia e Bielorrússia em função da guerra na Ucrânia.

Sendo uma das direções vinculadas ao ministério econômico francês, MEFS, a função aduaneira exercida pela DGDDI, ou *Douane*, é considerada como fundamentalmente afeta à segurança nacional, e essencial na luta contra o tráfico ilícito no âmbito da AEM. Da sua estrutura organizacional merecem destaque alguns departamentos, como o DNRED, encarregado pelas ações de inteligência e investigação; a SARC, responsável pelo gerenciamento de risco e seleção de alvos aduaneiros; e a DNGCG, direção de guarda-costeira aduaneira que atua no âmbito da FGC francesa, tendo sido criada para fortalecer a vigilância das fronteiras marítimas.

A DNGCD atua na fiscalização do comércio exterior e na função de guarda-costeira, sendo encarregada por monitorar e proteger a fronteira marítima, controlar embarcações mercantes e de lazer, combater o tráfico ilícito, controlar as atividades pesqueiras, proteger o meio ambiente e atuar na *safety* marítima. Com um efetivo aproximado de 900 agentes, 5,6%

do efetivo total da Aduana francesa, e operando com 18 navios de patrulha num raio de 200 milhas, 13 lanchas com raio operativo de 20 milhas e 14 aeronaves entre aviões e helicópteros, tal Direção atua de forma coordenada com o centro de inteligência da *Douane*, com as brigadas aduaneiras terrestres, com os prefeitos marítimos na França continental, e com os Delegados franceses no Caribe.

Por fim, cumpre mencionar a *Instruction Interministérielle relative à l'organisation et à la coordination de la sûreté maritime et portuaire* n° 230/SGDSN/PSE/PSN/NP, de 28 de junho de 2022, que estabelece a organização e coordenação dos diversos atores, públicos e privados, envolvidos na *security* marítima e portuária. Elaborada em parceria pelo SGMer, SGDSN e diversos ministérios como o MEFS, a normativa, que foi assinada pela então Primeira-Ministra da França, estabelece como princípios para a organização e coordenação dos diversos atores a inteligência, a prevenção, a proteção, a intervenção e a resiliência.

Na questão da inteligência, que é citada como função essencial para a eficácia da *security* marítima, é notada a participação da DNRED, direção da *Douane* responsável pela inteligência e investigações. Além disto, é mencionado o *Códe de la Défense*, que na sua parte dedicada à defesa marítima do território, DMT, faz menção direta à atuação da Aduana francesa na informação de ameaças marítimas que dizem respeito as suas atribuições. No âmbito da prevenção a instrução faz referência a diversas normas, como a Convenção SOLAS 74 e o *ISPS Code*, assim como ao plano *Vigipirate* e à estratégia de *cybersecurity* e defesa cibernética. Em todas estas áreas, em maior ou menor grau, é possível identificar a relação com a missão e atuação da Aduana francesa.

No campo da proteção marítima destaca-se a previsão de apoio dos meios da *Douane*, notadamente os aéreos e marítimos da DNGCD, em reforço às ações de DMT previstas no *Códe de la Défense* da França, no que diz respeito às aproximações marítimas da costa ou mesmo em alto mar. Sob a ótica do princípio da intervenção destaca-se mais uma vez os meios da DNGCD, que podem ser utilizados nas operações no âmbito das ações de DMT ou do plano *Vigipirate*.

Diante de tudo o que foi apresentado, conclui-se que a estratégia aduaneira francesa apoia a de *security* marítima de maneira robusta. Tal apoio apresenta características de ampla coordenação entre as estratégias, estando presente em vários formatos e ações. Para efeito de resposta à primeira parte da pergunta de pesquisa, restou por deveras demonstrado como este apoio se configura em diversas vertentes, sendo ele classificado como sendo muito forte.

5.1.2 Análise das proposições teóricas

Diante do apoio estratégico aduaneiro à *security* marítima acima demonstrado, o presente item busca avaliar o porquê de ele assim acontecer na França. As razões podem ser as mais diversas possíveis, mas para efeito de consistência da pesquisa houve a opção metodológica por se utilizar proposições teóricas para tentar explicar o fenômeno, as quais são analisadas a seguir.

A resposta a elas é feita em duas etapas, sendo a primeira referente a presença ou não da condição nela estabelecida. Se presente esta condição, passa-se a segunda etapa; se ausente, a proposição é refutada. Na segunda etapa, diante da condição existente, é avaliado se a estratégia aduaneira apoia a estratégia de *security* marítima de forma declarada e taxativa. Se presente este apoio a proposição é confirmada; se este não é declarado e taxativo na estratégia aduaneira a proposição é refutada.

1) Primeira Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde o combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política.

Proposição teórica confirmada no caso da França. Tanto na SNSEM quanto na estratégia aduaneira o tema terrorismo é central, dando origem a diversas ações estratégicas correspondentes a esta ameaça no mar. Numa abordagem histórica foi possível identificar atualizações sucessivas dos respectivos documentos, inclusive acompanhando alterações no âmbito da estratégia similar europeia, a EUMSS, onde um dos temas principais diz respeito ao terrorismo marítimo nas suas mais diversas formas, dentre elas associado ao crime organizado.

Além disto, a estratégia da *Douane* registra como uma das maiores tendências do impulsionamento das atividades aduaneiras justamente o reforço das medidas de proteção do território francês, da sua população, e da sua soberania em função do terrorismo e do crime organizado. Tanto no controle das áreas marítimas, por meio do modelo organizacional francês de ação do estado no mar, AEM; quanto nas suas ações decorrentes da função de guarda-costeira, FGC; a Aduana francesa é presente no combate ao terrorismo, em especial pela sua missão de guarda de fronteiras, pela sua atuação nos segmentos de inteligência e de gerenciamento de risco, e pelas ações de FGC conduzidas pela sua DNGCD.

Tal atuação aduaneira, por sinal, é demandada pela própria estratégia de *security* marítima francesa, o que acaba por influenciar, naturalmente, a inclusão do tema no documento aduaneiro equivalente. Neste contexto a *Douane* também se faz presente mundo afora com uma rede de adidos aduaneiros no exterior e de oficiais de ligação em centros interagências, como no NTC da Aduana norte-americana e na *Europol*. A tais profissionais cabe efetivar a cooperação aduaneira internacional com vistas a combater o terrorismo e a todo tipo de tráfico ilícito. Tem-se, assim, uma presença destacada de ações estratégicas aduaneiras em apoio à estratégia de *security* marítima francesa, declaradamente em função do combate ao terrorismo. Neste quesito, é possível identificar inclusive uma forte correlação entre ambas as estratégias, no sentido de um apoio recíproco em prol do incremento e da coordenação dos meios do país para combater o terrorismo. Conclui-se, portanto, pela presença da condição proposta e pela existência do apoio robusto, declarado e taxativo da estratégia da *Douane* à SNSEM.

2) Segunda Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a Aduana é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade.

Proposição teórica confirmada no caso da França. Conforme declarado na sua própria documentação estratégica, a Aduana francesa controla as fronteiras para proteger o território; e a entrada de bens para proteger a população. Nesta seara se inclui especialmente o seu primeiro objetivo, que é o de intensificar a luta contra o crime organizado e garantir a conformidade dos produtos importados, temas diretamente conectados à *security* e à proteção da sociedade francesa.

Neste sentido, a estratégia da *Douane* registra a condição de ser ela a primeira agência civil francesa a atuar no mar, e o fortalecimento da sua capacidade operacional para nele atuar, seja no monitoramento das fronteiras marítimas, seja na interceptação em alto mar de navios carregando drogas; ações devidamente alinhadas com a estratégia de *security* marítima francesa e com os conceitos de AEM e FGC do país. A sua atuação nas questões de *security* e proteção aos cidadãos também se manifesta na sua condição de guarda de fronteiras e de autoridade no tema no espaço Schengen, onde exerce o controle migratório e o combate ao tráfico ilícito, assim como no combate à importação de produtos falsificados, como remédios, ou de mercadorias não conformes com as regras de qualidade e consumo exigidas pelo país.

Tal papel exercido pela *Douane* no que diz respeito à *security* marítima do país é declaradamente reconhecido pela SNSEM em diversos momentos, como no combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas. Reconhecimento análogo também está presente na inclusão da Aduana francesa no rol das agências que atuam no âmbito da AEM e na FGC, institutos organizacionais do país diretamente conectados à *security* e proteção da sociedade. A estes se acrescenta o disposto na instrução interministerial, assinada pela então primeira-ministra da França, que estabelece a organização e a coordenação dos diversos atores envolvidos na *security* marítima e portuária do país, onde mais uma vez é mencionada a atuação da Aduana francesa.

Diante deste quadro é possível concluir que a *Douane* é reconhecida pelo governo francês como uma agência que atua nas questões de *security* e proteção da sociedade, e que a sua estratégia apoia a estratégia de *security* marítima francesa, havendo, inclusive, forte correlação e cooperação entre elas.

3) Terceira Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a estratégia de *security* marítima reconhece a importância estratégica da Aduana na matéria.

Proposição teórica confirmada no caso da França. Conforme demonstrado pelo referencial teórico e pela análise efetuada no primeiro item do presente capítulo, a SNSEM reconhece amplamente a importância estratégica da *Douane* em seu apoio. Por decorrência, a estratégia aduaneira apoia de forma robusta a estratégia de *security* marítima do país.

Tal reconhecimento se encontra presente na própria essência da estratégia de *security* marítima ao divulgar as suas diretrizes básicas, que são os conceitos de atuação do país no mar e de atuação das diversas agências na função de guarda-costeira. Neste contexto, o modelo de governança do país inclui ainda o conceito de defesa marítima do território, ou DMT, intimamente ligado à ação do estado no mar, AEM, e à atuação de ministérios e agências na função de guarda-costeira. Todos estes, arranjos institucionais em que se insere a atuação da *Douane* e da sua direção de guarda-costeira aduaneira, a DNGCD.

Além disto, a própria SNSEM ao descrever as prioridades estratégicas é pródiga em fazer referências à atuação Aduana francesa. Ao discorrer a respeito da prioridade de controlar as áreas marítimas francesas, por exemplo, o documento faz referência ao modelo administrativo e organizacional AEM, registra sua conexão com o contexto da FGC, e cita nominalmente como participantes destes, dentre outros, a Marinha, a Gendarmeria e a Aduana

francesas. Seguindo a mesma dinâmica na prioridade de proteger os cidadãos cita o controle das importações exercido pela *Douane*, e na prioridade de combater o tráfico ilícito no mar ressalta a utilização da inteligência e da cooperação internacional dos serviços aduaneiros. Fato análogo também está presente nas prioridades estratégicas de defender os interesses econômicos do país e de promover um domínio marítimo internacional seguro.

Em resumo, tanto na essência da SNSEM, quanto em todas as suas prioridades existe alguma menção à importância da atuação da *Douane* em apoio à *security* marítima francesa. Em contrapartida, a estratégia aduaneira do país também é pródiga em estabelecer ações em apoio a SNSEM, até mesmo em função do interessante modelo organizacional adotado pela França para lidar com as questões afetas ao mar, que estabelece uma forma de atuação coordenada e cooperativa neste ambiente cada vez mais desafiador. Desta forma, conclui-se que a estratégia de *security* marítima francesa reconhece a importância da estratégia aduaneira, e que o apoio desta última a primeira é robusto e com ela coordenado.

4) Quarta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde Aduana declara a sua atuação estratégica em prol do desenvolvimento econômico do país e da proteção do comércio marítimo legítimo.

Proposição teórica confirmada no caso da França. Sob o aspecto econômico a estratégia de *security* marítima da França ressalta a importância do seu setor marítimo e a alta dependência da sua economia daquilo que o mar possui e do que nele acontece. Um dos seus objetivos é o de contribuir para a política de desenvolvimento do país por meio dos oceanos; e dentre as suas prioridades são elencados o controle das suas áreas marítimas, a proteção dos seus navios e a defesa dos interesses econômicos do país.

A alta dependência do ambiente marítimo é exemplificada pelo volume de comércio marítimo, pela necessidade de suprimentos energéticos, pelas comunicações via cabo submarino, pelos recursos e ativos econômicos nas áreas marítimas e pelo mix estratégico de energia do país que inclui o mar. Neste contexto, a estratégia busca garantir os suprimentos estratégicos, proteger as infraestruturas de energia e comunicações, preservar os recursos e o meio ambiente, e se antecipar aos efeitos das alterações climáticas na *security* marítima.

Pela ótica estratégica aduaneira, as missões da *Douane* são declaradamente relacionadas às prioridades da SNSEM, dentre elas a de defesa dos interesses econômicos do país. Considerando o exercício da jurisdição aduaneira e a sua função de guarda-costeira, a estratégia

aduaneira estabelece ações para prevenir a violação das leis e regulamentos aduaneiros no mar (inclusive na zona contígua), para o controle das atividades pesqueiras e de embarcações mercantes, e para o fortalecimento das suas capacidades de detecção de poluição marinha e de proteção no meio ambiente.

Seguindo a lógica do binômio “*security x facilitation*” defendido pela WCO, a estratégia aduaneira também atua na proteção da economia com ações voltadas a garantir operações seguras, conformes e legítimas de importação e exportação, ao mesmo tempo em que combate a contrafação e o tráfico ilícito de qualquer natureza. Medidas para aumentar a competitividade dos portos e simplificar as operações de comércio exterior também estão previstas, assim como o apoio às empresas francesas que operam no comércio exterior. O seu Programa AEO é destacado, com a certificação aproximada de 1.800 operadores no país, conferindo-lhes maior agilidade, previsibilidade e segurança nas suas operações.

Diante deste quadro é patente o comprometimento da estratégia da *Douane* com o desenvolvimento econômico da França e com o comércio legítimo, de onde redundam, naturalmente, o seu apoio à estratégia de *security* marítima do país, até mesmo por compartilharem a mesma prioridade estratégica neste quesito.

5) Quinta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a Aduana é reconhecida como uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e a segurança nacional.

Proposição teórica confirmada no caso da França. Conforme destacado na estratégia de defesa e segurança nacional da França revisada em 2017, *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017* (SDSN), a *security* marítima constitui muitas vezes a primeira linha de defesa do país. Note-se que embora a estratégia de *security* marítima da França não cubra as ameaças militares, é registrada a sua contribuição para as ações de defesa da estratégia militar. Alinhada a esta realidade o *Códe de la Défense* francês, na sua parte destinada à defesa marítima do território, DMT, estabelece o emprego de diversos meios em apoio aos da Marinha francesa e da sua gendarmeria. Dentre tais meios são nominados os meios aéreos e marítimos aduaneiros da DNGCD, que podem ser utilizados em reforço às ações de defesa nas aproximações marítimas próximas à costa ou em alto mar.

Sendo assim, de modo análogo ao que ocorre com a AEM e com a FGC dentro do escopo da *security* marítima, também está prevista a cooperação entre os meios militares e civis, incluindo os da *Douane*, nas ações de defesa marítima e segurança nacional. No caso da DMT,

todavia, as ações estão sob responsabilidade do *Commandant de Zone Maritime* na França Continental, e do *Commandant Supérieur* das forças de soberania ultramarinas; diferente do que ocorre nas ações regulares de *security* marítima, que são de responsabilidade dos prefeitos marítimos e dos delegados ultramarinos.

Além desta atuação coordenada e cooperativa, cumpre mencionar que a estratégia de defesa e segurança nacional francesa inclui dentre as ameaças mais significantes o terrorismo, tema amplamente tratado no âmbito da SNSEM e da própria estratégia da *Douane*. A proliferação e o contrabando de armas QBRN e convencionais, assim como os bens de uso dual também integram o rol das ameaças descrito na SDSN, da mesma forma que nas estratégias de *security* marítima e aduaneira.

Desta feita, diante do arcabouço estratégico francês, é possível atestar o reconhecimento da *Douane* com uma agência de segurança pública que contribui para a defesa e a segurança nacional, temas prioritariamente sob responsabilidade da SGDSN e das forças armadas da França. Tal sinergia entre as estratégias reproduz o modelo organizacional francês, onde as ações no âmbito da SGDSN, afetas à defesa e segurança nacional, são coordenadas com as ações de *security* marítima capitaneadas pela SGMer, de natureza mais civil, atuando ambas as estruturas no assessoramento ao primeiro-ministro do país. Neste contexto conclui-se que a estratégia aduaneira apoia de forma declarada e taxativa a estratégia de *security* marítima, a qual apoia a estratégia de defesa e segurança nacional do país.

6) Sexta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a inserção da economia no comércio internacional é robusta, aqui considerando-se uma proporção entre a corrente de comércio de mercadorias e o PIB superior a 50,5%, que representa a média comparativa mundial desta proporção em 2022 segundo o Banco Mundial (WB).

Proposição teórica confirmada no caso França. O referencial teórico e o senso comum induziram a criação desta proposição teórica, no sentido de imaginar que se um país detivesse uma corrente comércio robusta perante o seu PIB, conseqüentemente o apoio da correspondente estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima existiria de forma declarada e taxativa. Segundo dados do WB referente ao ano de 2022, a relação entre a corrente de comércio das mercadorias e o PIB francês é de 51,68%, acima de média mundial, representando a centésima

posição num ranking de 243 países em que esta relação é disponibilizada de forma crescente. Atende assim, o país, a condição estabelecida na proposição.

Se considerada a série histórica desta relação é possível observar o crescimento ocorrido ao longo dos anos 1990, de 35,54% para 42,95%; um pico em 2000, de 48,81%; e variações percentuais próximas a 43% ao longo dos anos seguintes, até a ocorrência de novo pico de 51,67% em 2022. Tem-se, assim, percentuais robustos ao longo das últimas décadas, consoante com a importância conferida pelas estratégias de *security* marítima e aduaneira francesas à questão econômica, declaradamente dependente do comércio exterior conforme ambas.

Neste sentido é interessante lembrar o fato da SENSEM, que é articulada com a estratégia nacional francesa destinada ao mar e ao seu litoral, ressaltar a importância do setor marítimo para a economia do país, e que o comércio marítimo mundial vem tendo a sua segurança afetada por diversas ameaças, como a pirataria, o terrorismo, o contrabando e o tráfico de drogas e armas. Nesta toada a estratégia de *security* marítima francesa registra que as Aduanas controlam as fronteiras para proteger o território, e para controlar a entrada de bens para proteger a população, a economia e o ambiente; estabelecendo assim, sem qualquer sombra de dúvida, a sua conexão com a estratégia aduaneira.

Em contrapartida a estratégia da *Douane* apoia a estratégia de *security* marítima dentro de um contexto de elevada sinergia no comércio exterior. O seu primeiro objetivo, por exemplo, inclui ações para intensificar o combate ao crime organizado e garantir a conformidade dos produtos da cadeia logística internacional. Além disto a mesma estratégia prevê a atuação da *Douane*, na condição de administradora de mercadorias, contra todo o tipo de tráfico ilícito e na proteção da economia e da população, impedindo, por exemplo, o contrabando e a entrada de produtos falsificados. Claramente ações consentâneas com o volume e importância do comércio internacional para a economia do país. Sendo assim, a proposição teórica acima é confirmada no sentido de restar estabelecida a robusta inserção da França no comércio internacional, e o decorrente apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima do país.

5.1.3 Resultado da análise e reflexões

No caso da França todas as condições previstas nas seis proposições teóricas foram cumpridas na primeira etapa da avaliação. O combate ao terrorismo possui grande relevância

estratégica e política no país; a *Douane* é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade; e a SNSEM reconhece a importância estratégica da Aduana francesa em seu apoio. Além disto, a *Douane* declara a sua conexão com o desenvolvimento econômico do país e a proteção do comércio marítimo legítimo; bem como é reconhecida como uma agência de segurança pública que contribui para a defesa e a segurança nacional. Por fim, a inserção da economia francesa no comércio internacional é robusta, considerando que a proporção entre a sua corrente de comércio de mercadorias e o PIB é superior à média mundial calculada pelo Banco Mundial para o ano de 2022 (último ano disponível ao tempo em que a comparação foi realizada).

Diante da condição presente em cada uma das proposições, a segunda etapa da avaliação de todas as proposições teóricas concluiu que em todas as situações a estratégia aduaneira apoia de forma declarada e taxativa a estratégia de *security* marítima da França.

O quadro abaixo, que apresenta o resultado da avaliação realizada, contém uma breve descrição da condição estabelecida na proposição teórica; a sinalização da sua presença ou não no caso avaliado (indicada por “1” ou “0”); a indicação da existência ou não do apoio de forma declarada e taxativa da estratégia aduaneira à de *security* marítima (indicada por “1” ou “0”); e, ao final, se houve a confirmação ou não da proposição teórica (indicada por “1” ou “0”). Embora não tenha acontecido no caso da França, é importante ressaltar que na ausência da condição a proposição teórica é refutada, por não poder contribuir para explicar o fenômeno do apoio de uma estratégia a outra.

Tabela 3: Análise das proposições teóricas na França

França - A estratégia aduaneira apoia a de <i>security</i> marítima quando:				
	Descrição da condição da proposição teórica	Cond.	Apoio	Aprovação
1	Presente alta relevância do combate ao terrorismo	1	1	1
2	Aduana atuante na <i>security</i> e proteção da sociedade	1	1	1
3	Estratégia marítima reconhece o papel da Aduana	1	1	1
4	Aduana alinhada ao desenvolvimento econômico	1	1	1
5	Aduana como agência de defesa e segurança nacional	1	1	1
6	Proporção corrente de comércio/PIB elevada	1	1	1

Fonte: autor da pesquisa

Além da análise acima o caso francês leva a importantes reflexões adicionais, para as quais é importante ter em mente alguns dados, como a extensão da sua área marítima que é de aproximadamente 11 milhões de km², aqui se incluindo os seus territórios ultramarinos, e uma corrente de comércio exterior de US\$ 1,44 trilhões (dados de 2022). Considerando apenas a

França metropolitana, onde os meios aduaneiros são mais presentes, a população estimada é de 62,8 milhões (do total de 68,5 milhões), ocupa uma área terrestre de 640.427 km² e tem 2.751 km fronteira terrestre. A costa marítima desta parcela metropolitana se estende por 3.427 km, o seu mar territorial equivale a 57.158 Km², a sua zona contígua 46.415 Km² e a sua ZEE alcança 297.123 km². Além disto, o país possui a propriedade de 442 embarcações, é o 25º país em número de embarcações registradas com a sua bandeira, e foi o 34º país mais impactado pelo terrorismo segundo o *Global Terrorism Index 2023*, sendo este impacto considerado médio comparativamente aos demais países do mundo.

Diante de tudo o que foi analisado e observado, a primeira reflexão diz respeito à notória integração e articulação existentes entre as diversas estratégias e políticas do país, e destas com as suas correspondentes da UE. A estratégia da *Douane* é correlacionada com a estratégia de *security* marítima francesa, que se articula com a estratégia do país destinada ao mar e ao seu litoral. A mesma estratégia de *security* marítima contribui para a estratégia militar, e tem sua importância reconhecida pela estratégia de defesa e segurança nacional da França, que considera ser a *security* marítima muitas vezes a primeira linha de defesa no *continuum* mar-terra, e entre a segurança externa e a interna.

Sob a ótica regional, a SNSEM francesa, que menciona em diversos momentos a importância da atividade aduaneira, foi recentemente revisada em função da atualização da sua correspondente europeia, a EUMSS, que trata da *security* marítima da UE. Esta última estratégia, por sinal, também é declaradamente correlacionada com outras estratégias e políticas do bloco, como a política marítima integrada da UE, a IMP; a estratégia destinada à política externa e *security* da UE, a GSEU; e a *New Strategy Agenda 2019-2024*, que contém a nova agenda estratégica do bloco. Em todos estes documentos existe menção à atividade aduaneira, à *security* marítima e à atuação das agências de fronteiras, dentre as quais se incluem as Aduanas europeias e de outros países.

O modelo organizacional adotado pela França para fazer frente aos desafios e oportunidades no mar, bem como para garantir o exercício da sua soberania nos espaços marítimos também merece destaque. Considerando que a atuação no mar é multidisciplinar e transversal, a França estabelece uma atuação coordenada envolvendo a participação de vários ministérios, agências e representações da esfera privada e da sociedade. Em linhas gerais, na esfera prioritariamente civil, esta coordenação envolve dois conceitos principais, AEM e FGC; ao passo que na esfera prioritariamente militar destaca-se o conceito de DMT.

O primeiro conceito, AEM, é um modelo organizacional que diz respeito à atuação coordenada da ação estatal no mar, onde questões políticas e estratégicas de ordem econômica e ambiental, mas também de soberania e segurança nacional, são tratadas e gerenciadas por meio da atuação de diversos ministérios e agências. O segundo conceito, FGC, diretamente conectado ao primeiro, diz respeito a coordenação da atuação dos ministérios e agências na função de guarda-costeira. Ou seja, não existe propriamente uma agência que exerça tal função no país, mas sim um conjunto de ministérios e agências que atuam e interagem no exercício da função de guarda-costeira na França, dentre eles a *Douane*. Por fim, o terceiro conceito é o de defesa marítima do território, DMT, previsto *Códe de la Défense* e conectado prioritariamente à esfera militar e à estratégia de defesa e segurança nacional. No âmbito de todos estes conceitos organizacionais, cumpre observar, a questão da *security* marítima e a atuação da Aduana francesa se encontram presentes.

Como mais uma reflexão, cumpre atentar para a presença de ameaças comuns apontadas pelas estratégias de *security* marítima e aduaneira na França, dentre elas o terrorismo, o tráfico ilícito, e o contrabando de drogas, armas, dispositivos explosivos e QBRN. Diante deste quadro existe elevada sinergia entre os objetivos estabelecidos nestas estratégias, sendo as missões aduaneiras diretamente relacionadas às prioridades previstas na estratégia de *security* marítima de proteger os cidadãos, combater o tráfico ilegal e defender os interesses econômicos franceses.

Neste contexto conclui-se que, como resultado das opções políticas e estratégicas da França, a *Douane* detém uma posição destacada na *security* marítima do país, exercendo a sua jurisdição para prevenir a violação de leis e regulamentos aduaneiras no mar, inclusive na zona contígua e na ZEE. Dotada com aproximadamente 16.000 oficiais e agentes aduaneiros, a sua contribuição à *security* marítima é notória, tanto pela sua atuação na fiscalização das fronteiras marítimas, que inclui importante rede de adidos aduaneiros no exterior para intercâmbio de informações; quanto pela sua atuação na FGC por meio da DNGCD. Tal diretoria aduaneira é dotada com aproximadamente 900 oficiais e agentes aduaneiros, e dezenas de meios marítimos e aéreos que atuam no mar territorial e na ZEE da França continental e de alguns territórios ultramarinos.

Outro aspecto a ser destacado é a subordinação direta, na estrutura organizacional do governo francês, da *Douane* ao Ministério de Economia e Finanças. Tal posição hierárquica confere maior importância e vantagens à instituição, se comparada com outras aduanas no

mundo com menor ascendência hierárquica, conforme afirma o PSCG, grupo consultivo privado que assessora a WCO, inclusive por ocasião da elaboração do seu planejamento estratégico. Dentre as vantagens comparativas conferidas por tal posicionamento hierárquico pode-se citar o maior poder político para influenciar as decisões ministeriais e do governo francês, com naturais reflexos positivos para demandar e justificar orçamento e alterações na legislação. Detém assim a *Douane* uma estatura natural de instituição conselheira e formuladora de políticas no âmbito do MEFS e do governo, e não apenas de mera executora, como acontece regularmente, segundo o PSCG, com aduanas localizadas em patamares hierárquicos de menor importância.

A subordinação direta ao MEFS traz também uma outra vantagem, cada vez mais crucial para combater o crime organizado e o terrorismo no mar; a possibilidade de intercambiar dados financeiros e patrimoniais em poder do Ministério a que pertence, facilitando e viabilizando a investigação e a punição dos lucros ilegais obtidos, da sua lavagem e da sua ocultação. Neste contexto destaca-se a DNRED, diretoria da Aduana francesa encarregada de ações de inteligência e investigação, e a DGCCRF, diretoria do MEFS que possui dentre as suas atribuições a repressão a fraudes.

Desta feita, tem-se configurado na França um quadro institucional e político que confere elevada importância estratégica à *Douane*, primeira agência civil a atuar no mar, no apoio à estratégia de *security* marítima, na proteção da sociedade e na defesa dos interesses econômicos da França.

Por fim, como resultado das reflexões sobre o caso da França é apresentado o desenho inicial do “*Índice de Presença Aduaneira na Security Marítima*” (IPASM). Trata-se de uma criação do autor ainda incipiente, que busca captar por meio de um índice a atuação aduaneira de um país em apoio à sua *security* marítima. Os itens do IPASM incluem dados referentes ao efetivo e meios navais e aéreos aduaneiros; valor da corrente de comércio internacional; área do mar territorial; fronteira marítima; se existe forte sinergia, ou não, entre as estratégias aduaneira e de *security* marítima; presença do *OEA Program* da WCO; e a localização hierárquica da aduana na estrutura de governo.

O índice possui sete itens, sendo que os quatro primeiros são frações calculadas nos termos da tabela a seguir. Os três últimos itens indicam, respectivamente, se existe forte sinergia entre as mencionadas estratégias; se implementado no país programa alinhado com as diretrizes do *OEA Program* da WCO; e se a aduana é subordinada diretamente ao nível

ministerial, o que lhe confere, segundo a WCO, a condição de assessora de alto nível de estratégias e políticas. Nestes três últimos casos, se presente a condição, é atribuído “0,1” ao item; se ausente a condição nada é atribuído (“0,0”).

No que diz respeito aos pesos atribuídos aos itens do IPASM, constantes da tabela a seguir, é atribuído o peso “3” ao item ECC (Efetivo / US\$ 10 milhões de Corrente de Comércio); peso “2” ao SSA (Sinergia entre as estratégias de *Security* marítima e Aduaneira); e peso “1” aos demais, por serem considerados de menor impacto comparativamente ao ECC e ao SSA. A seguir é apresentado o cálculo realizado para a França, ressaltando-se que foi considerada a área de MT e fronteiras apenas da sua parcela metropolitana (inclui a Córsega), pelo fato da concentração dos meios aduaneiros franceses nesta região marítima:

Tabela 4: Índice de presença aduaneira na *security* marítima (IPASM) na França

França: Índice de presença aduaneira na <i>security</i> marítima (IPASM)				
Dados do país	Valor	Itens do índice	Valor	Peso
Corrente Comércio (US\$ trilhões)	1,44	ECC: Efetivo / US\$ 10 milhões de Cor. Comércio	0,1155	3
Área terrestre (km ²)	640.427	EMT: Efetivo / km ² de mar territorial	0,2909	1
Área marítima total (milhões km ²)	10,91	EFM: Efetivo / 100 km de fronteira (marítima ou terrestre)	0,0269	1
Mar territorial (km ²)	57.158	MMT: Meios aéreos e navais/100 km ² de MT	0,0463	1
Fronteira marítima(km)	3.427	SSA: Sinergia entres estratégias	0,1000	2
Fronteira total (km)	6.178	POA: Programa AEO/OEA	0,1000	1
Efetivo	16.626	HAG: Hierarquia da Aduana no governo	0,1000	1
Meios navais e aéreos	48	Cáculo do índice:		
Programa AEO/OEA	Sim	(ECC x3) + EMT + EFM + MMT + (SSA X2) + POA + HAG =		
Hierarquia superior	MEFS	Valor do índice IPASM:	0,9951	

Fonte: autor da pesquisa

5.2 O caso dos ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A presente análise é dividida em três subitens, sendo o primeiro destinado a analisar os principais aspectos de como as estratégias aduaneira e de *security* marítima interagem nos EUA, respondendo assim a primeira parte da pergunta de pesquisa. O segundo item tem por objetivo, a partir de proposições teóricas estabelecidas, responder a segunda parte da pesquisa, que é destinada a buscar entender as razões das referidas estratégias se comportarem desta maneira. Por fim, o terceiro item visa contribuir para responder a última parte da pergunta de pesquisa, no sentido de trazer reflexões para o incremento do apoio da Aduana brasileira à *security* marítima e ao desenvolvimento do país, a partir da experiência norte-americana.

5.2.1 A interação entre a NSMS e a estratégia do CBP 2021-2026

A pesquisa constatou elevada sinergia entre as estratégias de *security* marítima e aduaneira dos EUA, sendo possível identificar declarada interdependência e estreita correlação entre elas. A *National Strategy for Maritime Security*, ou NSMS, datada de 2005, consolida atos legais e iniciativas adotados logo após os atentados de 11 de setembro de 2001. O documento destaca a importância da *security* para a economia norte-americana e a existência de dois objetivos considerados pelos norte-americanos como sendo de interesse mundial comum no mar: a facilitação do comércio marítimo; e a proteção contra o terrorismo marítimo, crimes e atos hostis e perigosos.

A estratégia identifica um rol de ameaças para a *security* marítima norte-americana incluindo as afetas ao estado-nação, o terrorismo, os crimes internacionais, a pirataria, a imigração ilegal e a destruição ambiental. O uso das redes de contrabando pelos terroristas é ressaltado, assim como as atividades ilegais diversas que os financiam, e o fato do crescimento do comércio internacional vir sendo acompanhado pelo crime internacional e pela pirataria. Para fazer frente a este quadro a NSMS estabeleceu quatro grandes objetivos: prevenir ataques terroristas e atos criminosos ou hostis; proteger centros populacionais, infraestruturas, portos e estruturas afins no domínio marítimo; minimizar danos e agilizar a sua recuperação; e salvaguardar as águas interiores e os oceanos, bem como os seus recursos.

Muito embora a NSMS se destine ao domínio marítimo e a Aduana norte-americana atue em todos os tipos de fronteira, as ameaças e os objetivos da estratégia da primeira são por

deveras correlacionados e reproduzidos na estratégia da segunda, que tem a missão de “proteger o cidadão norte-americano, salvaguardar as fronteiras e aumentar a prosperidade econômica americana”. A mesma correlação se encontra também presente com as cinco missões prioritárias perenes do CBP, quais sejam: combater o terrorismo; combater o crime transnacional; proteger as fronteiras; facilitar o comércio legal e preservar as receitas; e facilitar as viagens.

Neste contexto as cinco missões prioritárias do CBP para o período 2021-1026 vão ao encontro dos objetivos da estratégia de *security* marítima norte-americana e apoiam as suas ações. Tal relação existe em maior intensidade nas missões aduaneiras perenes de combater o terrorismo, combater o crime transnacional e proteger as fronteiras, que são diretamente conectadas ao objetivo da NSMS de prevenir ataques terroristas, atos criminosos ou hostis. Note-se, entretanto, que embora em menor intensidade, estas mesmas missões aduaneiras também guardam relação com outros objetivos estratégicos de *security* marítima, como o de proteger as populações, portos e infraestruturas; e o de salvaguardar os oceanos e seus recursos.

Por outro lado, mesmo as missões aduaneiras perenes de facilitar o comércio e preservar as receitas, e a de facilitar as viagens encontram ressonância na NSMS, que ressalta dentre os objetivos considerados mundiais no mar a questão da facilitação comercial, que é considerada como sendo de grande importância para o estado norte-americano. Ademais, é de se notar que a própria estratégia aduaneira deixa claro que a atual modelagem do CBP, estabelecida pelo *Homeland Security Act of 2002*, foi motivada para combater o terrorismo e proteger o país contra novos ataques. Ou seja, o combate ao terrorismo está na essência da Aduana norte-americana do século XXI, tendo o combate ao crime organizado passado a também compor o seu foco mais recentemente, em um movimento aparentemente coordenado com outras políticas e estratégias norte-americanas.

A constatação da elevada sinergia entre as estratégias também é evidenciada a partir da correlação existente entre as cinco ações estratégicas interdependentes da NSMS, e a atuação do CBP segundo suas missões perenes e os seus doze objetivos estratégicos, que são divididos em três grupos: objetivos voltados à missão, ao seu corpo funcional e ao futuro da agência. Neste sentido, a primeira ação estratégica interdependente da estratégia de *security* norte-americana diz respeito ao aumento da cooperação internacional para assegurar a aplicação de forma oportuna da lei contra ameaças, dentre elas o terrorismo e a pirataria. Tal ação inclui o compartilhamento de informações sobre embarcações e cargas, e a implementação de

recomendações de *security* internacional, dentre elas as melhores práticas aduaneiras estabelecidas pela WCO. Além disto, a ação visa tornar mais robustos mecanismos como o CSI, PSI, C-TPAT, *SUA Convention*, *ISPS Code* e Convenção SOLAS.

No âmbito desta abrangente ação estratégica de *security* marítima é fácil identificar várias avenidas de conexão com a estratégia aduaneira e com a atuação do CBP. O controle de cargas é realizado prioritariamente pela Aduana norte-americana, razão que lhe indica a liderança nos EUA na cooperação internacional afeta ao compartilhamento de informações. As melhores práticas aduaneiras estabelecidas pela WCO também são incentivadas, dentre elas o *SAFE Framework*, demonstrando a integração entre o que é sugerido pela organização mundial aduaneira e as ações do país nesta dimensão. O CSI e o C-TPAT são programas criados e implementados pela Aduana norte-americana em 2002, logo após os atentados de 11 de setembro, que adquiriram força com o tempo, a ponto de alcançarem estatura legal por meio do *SAFE Port Act of 2006*. A *SUA Convention*, o PSI, o *ISPS Code* e a Convenção SOLAS 74, embora não capitaneados pelo CBP ou pela WCO, com eles estão relacionados em graus diferenciados em função da atuação aduaneira em apoio.

Além das conexões acima estabelecidas, é de se notar que no primeiro grupo de objetivos estratégicos do CBP, voltado à sua missão, existe objetivo destinado a identificar, interromper, degradar ou desmantelar antecipadamente organizações criminosas e terroristas que se utilizem das cadeias logísticas e dos correspondentes fluxos financeiros de forma ilícita. Ou seja, mais uma evidência inequívoca de atuação aduaneira em apoio à NSMS.

A mesma dinâmica de apoio é também observada, por exemplo, na segunda ação estratégica da NSMS, que é destinada a maximizar a consciência do domínio marítimo, estabelecendo para isto o recebimento antecipado de informações sobre a carga, e a integração das fontes de inteligência e informações das agências de *law enforcement*, dentre elas o CBP. Mais uma vez é fácil identificar a conexão com a estratégia da Aduana norte-americana, cujo seu segundo objetivo visa justamente incrementar a consciência situacional para impedir e reagir ao tráfico transfronteiriço ilegal, seja qual for a natureza da fronteira, marítima, aérea, terrestre ou digital. Na concepção do documento aduaneiro a segurança de fronteiras, seja ela qual for, é tema central para a *security* norte-americana. Quanto às informações antecipadas sobre cargas, trata-se de atividade inerente ao exercício da missão aduaneira, a respeito do qual mais se comentará adiante. Desta feita, fica mais uma vez comprovado o apoio no nível estratégico da atividade aduaneira à *security* marítima norte-americana.

A terceira ação estratégica da NSMS visa incorporar a *security* nas práticas comerciais para reduzir as vulnerabilidades e facilitar o comércio. Neste quesito novamente é mencionado o CSI, que é iniciativa da Aduana norte-americana para incrementar a *security* no transporte marítimo com container. No controle das cargas o documento registra a exigência pelo governo norte-americano do envio antecipado das informações para o CBP, ressaltando a criação por este último do NTC, logo após os atentados de 2001, para coordenar as ações aduaneiras e de proteção de fronteiras; inicialmente contra o terrorismo, mas que depois incorporou também o combate ao crime organizado. O programa de parceria C-TPAT entre a Aduana norte-americana e a iniciativa privada para combater o terrorismo ajuda a compor esta terceira estratégia em conjunto com outras legislações chave como o *Maritime Transportation Security Act of 2002* e o *Trade Act of 2002*.

Além do já observado matiz aduaneiro do CSI, do C-TPAT e do NTC, a estratégia do CBP para o período 2021-2026 possui outros objetivos conectados e em apoio a esta terceira ação estratégica do NSMS. Como exemplo pode ser mencionado o terceiro objetivo estratégico aduaneiro que é destinado a prover *security* ao comércio exterior, proteger a saúde e a *safety* do público, e coletar as receitas aduaneiras devidas na importação e exportação. Os desafios nesta seara são complexos, sendo adotadas ações aduaneiras para identificar, com base na análise de risco e inteligência, os maus atores ao longo da cadeia de suprimentos. O foco de tais ações é detectar antecipadamente, dissuadir ou mesmo interromper operações que violem as regras comerciais e de proteção da saúde, como nos casos de concorrência desleal, medicamentos falsificados e produtos impróprios para o consumo. O apoio da Aduana norte-americana à NSMS fica novamente evidente, demonstrando um grau elevado de coordenação estratégica das suas ações com as destinadas à *security* marítima.

A quarta ação estratégica da NSMS é a implantação da *security* em camadas, unificando medidas públicas e privadas afins, consideradas necessárias para prevenir ataques terroristas e atos criminosos. A ação estabelece quatro camadas de proteção em pontos de vulnerabilidade diversos, como meios de transporte, passageiros, funcionários, carga, bagagens, portos e rotas marítimas. As camadas são a proteção física; a inspeção de cargas de alto risco; a interdição de pessoas, embarcações e materiais; e as respostas operadas pelas forças militares e de *enforcement*. A estratégia de *security* marítima defende que as agências envolvidas devem operar de forma complementar e em apoio as demais, incentivando inclusive a participação delas em centros interagências.

Em todas as camadas acima mencionadas é possível estabelecer alguma interação com a atuação da Aduana norte-americana em apoio a *security* marítima, desde a inspeção de cargas até a interdição de cargas, WMD e pessoas julgadas de interesse. No que diz respeito à estratégia do CBP para o período 2021-2026 aplica-se aqui também o seu terceiro objetivo, já comentado, e o quarto e quinto objetivos aduaneiros. O quarto é destinado a utilizar o reconhecimento biométrico para identificar passageiros e detectar fraudes; e o quinto a identificar e verificar, com o apoio de parceiros internacionais, atores considerados nocivos em deslocamento nos portos e demais pontos de entrada no país.

Existem ainda outras ações e objetivos da estratégia aduaneira que guardam relação de apoio à *security* marítima. Um destes é a expansão de parcerias estratégicas para identificar e mitigar ameaças, estendendo a influência do CBP no exterior. Outras ações, que dizem respeito ao investimento em tecnologias e processos inovadores, novas ferramentas de TI e em capacidade de inteligência, possuem desdobramentos naturais para a *security* marítima, especialmente no que diz respeito ao controle e fiscalização das operações de comércio exterior. Nesta seara, além da atuação do NTC, é de se destacar o estabelecimento de um ambiente de inteligência aduaneiro e a criação de uma academia pela Aduana norte-americana, a *CBP Intelligence Training Academy*, para fortalecer a sua capacidade em identificar e enfrentar as ameaças presentes, emergentes e futuras que impactam a segurança nacional estadunidense.

O CBP atua em aproximadamente 330 pontos de entrada por mar, terra e ar na fiscalização de passageiros e cargas. Pelo modal marítimo, segundo a agência, chegam aos portos norte-americanos 11 milhões de contêineres por ano. Nos termos da seção 205 do *SAFE Port Act of 2006*, cabe ao Comissário do CBP implementar a iniciativa CSI que visa identificar e inspecionar contêineres que representem algum risco aos EUA antes deles serem embarcados no exterior. Tal iniciativa encontra-se atualmente presente em 61 países da América do Norte, Europa, Ásia, África, Oriente Médio, América Latina e Central. No Brasil, o porto de Santos participa desta iniciativa.

Quanto ao programa C-TPAT cumpre adicionar que ele compõe mais uma camada de *enforcement* sob responsabilidade do CBP. Por meio deste programa a Aduana norte-americana trabalha em parceria com a iniciativa privada para fortalecer a cadeia de suprimentos internacional e incrementar a *security* nas fronteiras. Assim como no CSI, conforme a seção 206 do *SAFE Port Act of 2006*, cabe ao Comissário do CBP gerenciar este programa voluntário de parceria público-privada, estabelecendo critérios para que diversos operadores do comércio

exterior sejam certificados e obtenham benefícios em suas operações, desde que atendidas condições específicas, dentre elas as de *security*.

Um dos componentes do C-TPAT é justamente o *AEO Program* norte-americano, que guarda correspondência e interação com o programa homólogo da WCO. No âmbito deste o CBP pode assinar ARM com administrações aduaneiras de outros países, o que facilita o processo de validação cruzada das certificações emitidas pelas aduanas, de forma a ser estabelecida uma cadeia logística internacional certificada. Segundo os dados da agência foram assinados 18 ARM pelo CBP até abril de 2023, dentre eles com as administrações aduaneiras do Canadá, União Europeia e Brasil.

A atuação da Aduana norte-americana com base no CSI, C-TPAT e no seu *AEO Program* possui forte conexão com o apoio à estratégia de *security* marítima dos EUA, evidenciando novamente o estreito alinhamento existente entre a atuação estratégica aduaneira e a NSMS. O mesmo pode ser dito a respeito do PSI, que visa acabar com o tráfico global de WMD. Embora lançado pela presidência norte-americana e acompanhado pelo Departamento de Estado norte-americano, o CBP contribuiu desde o início com a sua expertise em temas aduaneiros, e com as suas ações e programas de *law enforcement*. Segundo o governo norte-americano mais de 105 países aderiram à iniciativa além dos EUA, não se incluindo neste rol o Brasil.

Com base no acima exposto restou comprovado que o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima dos EUA é muito forte. Numa avaliação institucional histórica é possível afirmar inclusive que desde os atentados de 11 de setembro ambas as estratégias vêm se retroalimentando de forma coordenada e incremental. O histórico da criação, implementação, desenvolvimento e fortalecimento do CSI, do C-TPAT e do NTC são bons exemplos desta dinâmica. Se no início foram iniciativas estratégicas aduaneiras, aos poucos passaram a ser reforçados pela própria estratégia de *security* marítima do país, bem como por outras estratégias, políticas e atos legais afins, que acabaram por lhes conferir maior força política e amplitude.

Cumprir observar que esta mesma sinergia identificada entre a estratégia aduaneira e a NSMS foi também encontrada com outros documentos políticos e estratégicos. É o caso, por exemplo, das orientações da OTAN no combate aos artefatos explosivos improvisados, e da AMS criada há anos no seu âmbito. Na primeira situação a OTAN ressalta a necessidade de cooperação e troca de informações de inteligência com as agências aduaneiras nas medidas de

combate aos IED. Na segunda, a Aliança Marítima da OTAN destaca a necessidade de interação com as agências de *law enforcement* na dimensão de *security* marítima. Seguindo esta mesma linha de raciocínio a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, lançada em 2015 pelos serviços marítimos norte-americanos; US Navy, USCG e USMC, em apoio às estratégias norte-americanas de defesa e de *homeland security*, recomenda a integração dos seus serviços com as demais iniciativas do poder marítimo estadunidense, poder este que é considerado como um ponto crítico do poder nacional norte-americano.

Por fim, como mais uma demonstração do apoio do CBP à *security* marítima é importante citar alguns aspectos da sua atuação nos portos e no mar por meio de duas de suas unidades, o OFO e o AMO. O OFO é responsável pelas operações de campo do CBP e detém o maior efetivo dentro da agência, operando em todos os tipos de fronteira. Dentre suas atividades se incluem a detecção e prevenção da entrada de terroristas, a prevenção ao tráfico ilegal de pessoas, drogas e contrabando, e a aplicação das leis e regulamentos aduaneiros. Ou seja, atribuições que quando aplicadas nos espaços marítimos e nos portos se coadunam com os objetivos e ações da NSMS, e em reforço a esta.

O segundo componente organizacional do CBP é ainda mais significativo nesta relação. O AMO é o principal componente da Aduana norte-americana, e do país, de *law enforcement* aéreo e marítimo. Seu planejamento estratégico é alinhado às estratégias do CBP e do DHS, tendo como missão salvaguardar a nação norte-americana, se antecipando e enfrentando as ameaças à sua *security*. O AMO monitora milhares de milhas marítimas, aéreas e terrestres, tendo dentre seus objetivos combater o tráfico de drogas, armas, pessoas e dinheiro, assim como o crime organizado. Opera em 70 localidades nos EUA, Porto Rico e Ilhas Virgens americanas, com um efetivo aproximado de 1.800 oficiais e agentes aduaneiros, 240 aeronaves de asa fixa e rotativa, e 300 embarcações de tipos diversos. Suas ações são coordenadas por um centro de operações localizado numa base aérea norte-americana na Califórnia, a partir de onde estabelece conexão com a área de defesa dos EUA. Trata-se de unidade aduaneira extremamente engajada na *security* das fronteiras marítimas, operando de forma isolada ou conjunta com outras unidades do CBP, ou da demais forças de *law enforcement* federais, estaduais e locais.

Diante de todo o exposto, conclui-se, em resposta à primeira parte da pergunta de pesquisa, que a estratégia do CBP apoia de forma intensa a NSMS. Tal apoio é realizado a partir de diversos formatos e ações de natureza aduaneira, ocorre há décadas, e foi sendo intensificado

ao longo do século XXI especialmente a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. De modo análogo também foi possível identificar o apoio recíproco, onde a estratégia de *security* marítima também prevê objetivos e ações que apoiam a estratégia aduaneira dos EUA.

5.2.2 Análise das proposições teóricas

Configurado o intenso apoio da estratégia do CBP à estratégia de *security* marítima norte-americana, o presente subitem busca avaliar o porquê de ele assim acontecer nos EUA. As razões podem ser as mais diversas possíveis, mas para efeito de consistência da pesquisa houve a opção metodológica de se utilizar proposições teóricas para tentar explicar o fenômeno, as quais são analisadas a seguir.

A resposta a elas é feita em duas etapas, sendo a primeira referente a presença ou não da condição nela estabelecida. Se presente esta condição, passa-se a segunda etapa; se ausente, a proposição é refutada. Na segunda etapa, diante da condição existente, é avaliado se a estratégia aduaneira apoia a estratégia de *security* marítima de forma declarada e taxativa. Se presente este apoio a proposição é confirmada; se este não é declarado e taxativo na estratégia aduaneira a proposição é refutada.

1) Primeira Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde o combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política.

Proposição teórica confirmada no caso dos EUA. A Aduana norte-americana está subordinada ao DHS, departamento cuja missão primária inclui a prevenção de ataques terroristas no país, fato que, por si só, confere grande relevância política ao combate do terrorismo proveniente do mar. Este combate também é caracterizado como muito relevante no contexto marítimo norte-americano, sendo o primeiro grande objetivo da NSMS e uma das missões prioritárias da estratégia do CBP. É também perceptível que os desafios de *security* no *continuum* mar-terra são compreendidos por ambas as estratégias, havendo inclusive uma atuação aduaneira jurisdicional em profundidade no mar, por meio da AMO, unidade aduaneira especializada em operações aéreas e marítimas em prol da defesa da soberania norte-americana.

A relevância do combate ao terrorismo no país também é apontada em diversos outros documentos de natureza política e estratégica, como o *Maritime Transportation Security Act of*

2002, o *Homeland Security Act of 2002*, o *SAFE Port Act of 2006* e a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, esta última adotada em 2015 pelos serviços marítimos norte-americanos. A própria configuração atual do CBP é um dos desdobramentos dos atentados de 11 de setembro de 2001, sendo ela resultante do fortalecimento institucional da agência aduaneira anterior, em paralelo com outras alterações de cunho organizacional do governo estadunidense. Sua criação no modelo atual, mais robusto que o anterior, decorre do *Homeland Security Act of 2002* datado de 25 de novembro, o mesmo que criou o DHS e unificou, sob um mesmo guarda-chuva institucional, 22 diferentes departamentos e agências federais com o objetivo de enfrentar uma variedade de ameaças ao país, dentre elas o terrorismo.

Quanto ao apoio da estratégia aduaneira à de *security* marítima restou por demais demonstrado no subitem anterior que, além de existente, é muito intenso em diversas dimensões, inclusive no combate ao terrorismo. Neste sentido, a título de exemplo, lembre-se que o primeiro objetivo da NSMS é destinado a prevenir ataques terroristas; ao passo que o primeiro objetivo da estratégia aduaneira é dedicado a identificar, interromper, degradar ou desmantelar antecipadamente organizações criminosas e terroristas que se utilizem das cadeias logísticas internacionais de forma ilícita.

Sendo assim, além de atestada a presença da condição, resta configurado que a Aduana norte-americana possui atribuições destacadas no combate ao terrorismo marítimo, o que redundava, como demonstrado, em ações estratégicas declaradas, taxativas e robustas em apoio à estratégia de *security* marítima norte-americana.

2) Segunda Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a Aduana é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade.

Proposição teórica confirmada no caso dos EUA. A Aduana norte-americana, até mesmo pela sua subordinação ao DHS, é uma agência reconhecidamente atuante na esfera da *security* e da proteção da população norte-americana. A missão primária do DHS inclui, dentre outros, prevenir atos terroristas no território norte-americano, reduzir a vulnerabilidade ao terrorismo, assegurar a *security* econômica norte-americana e coordenar esforços para interditar o tráfico de drogas. A sua estrutura é composta por diversas agências e departamentos além do CBP, dentre eles a USCG, ICE, USCIS, FEMA, USSS, CISA e TSA; todos ligados de alguma forma a questões de *security* ou *safety*, incluindo de natureza cibernética.

Como todas as ações do DHS dizem respeito à *security*, proteção do cidadão norte-americano e da economia do país, é natural e obrigatório o alinhamento da estratégia do CPB a esta missão primária do departamento ao qual é subordinado. Neste sentido a Aduana norte-americana, que se declara como uma das maiores agências de *law enforcement* do mundo, inicia a descrição da sua missão com a expressão “*protect the American people*”, deixando evidente que a proteção da sociedade norte-americana está no seu cerne, juntamente com a missão de salvaguardar as fronteiras e aumentar a prosperidade econômica norte-americana.

Considerando a posição geográfica dos EUA, que lhe confere extensa fronteira marítima; o volume do seu comércio marítimo na condição de primeira economia do mundo; e a sua preocupação com a *security* interna; é atribuída ao CBP grande responsabilidade no controle do comércio exterior e das fronteiras marítimas. Neste contexto a sua estratégia estabelece diversas ações em apoio à estratégia de *security* marítima, situação esta amplamente demonstrada no item dedicado a análise da NSMS em conjunto com a estratégia do CBP 2021-2026, que concluiu pela existência de apoio intenso da estratégia aduaneira à NSMS.

Desta feita, tem-se assim reconhecida nos EUA as atribuições do CBP nas questões de *security* e proteção da sociedade. Tal realidade se reproduz, como demonstrado de forma ampla, em diversas ações estratégicas aduaneiras em apoio à estratégia de *security* marítima norte-americana, em prol do cumprimento da própria missão da agência.

3) Terceira Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a estratégia de *security* marítima reconhece a importância estratégica da Aduana na matéria.

Proposição teórica confirmada no caso dos EUA. A NSMS reconhece a importância da Aduana norte-americana nas ações de *security* marítima ao citar, por exemplo, o CSI e o C-TPAT. Tais iniciativas, que têm como principal objetivo prover maior *security* ao comércio internacional, foram criadas pelo CBP em resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001, permanecendo sob sua responsabilidade gerencial até os dias atuais. A obrigatoriedade de prestação de informações antecipadas das cargas em container à Aduana norte-americana também é registrada na estratégia de *security* marítima, assim como a atuação do NTC, centro sob responsabilidade do CBP que é responsável por centralizar os esforços aduaneiros e de proteção de fronteiras contra o terrorismo.

A implementação das melhores práticas aduaneiras estabelecidas pela WCO também é apoiada pela NSMS, representando importante apoio institucional e político para que a Aduana norte-americana pudesse implementar iniciativas e padrões mundiais de natureza aduaneira ao longo dos anos. Embora não citadas na estratégia de *security* marítima, até mesmo em função da sua aprovação em 2005, diversas iniciativas e padrões emitidos e atualizados após este ano pela WCO vêm influenciando a atuação da Aduana norte-americana, como o *SAFE Framework*, o conceito de janela única, o *CCP Programme* e o *WCO Security Programme*.

Apenas lembrando, o *CCP Programme* é uma iniciativa conjunta do UNODOC e da WCO com vistas a combater o tráfico de drogas e outras atividades ilegais com o uso de contêineres. Já o *WCO Security Programme* inclui o combate ao terrorismo e ao contrabando de IED, WMD e armas leves, sendo inclusive mencionado nos planos de ação antiterrorismo do G7 e do G20, dos quais os EUA é membro, bem como em documentos no âmbito da IMO.

Ao reconhecer a importância estratégica do CBP, das suas iniciativas e dos padrões estabelecidos pela WCO, a NSMS acabou por estabelecer um padrão de apoio recíproco das estratégias aduaneiras elaboradas ao longo dos anos. Até porque, na dimensão de *security* marítima, ela prevalece como principal diretriz estratégica do governo norte-americano a ser seguida pelas demais estratégias que de alguma forma se conectam com o tema, como é o caso da estratégia aduaneira norte-americana. Por sinal, no caso da estratégia do CBP atualmente em vigor para o período 2021-2026, este apoio foi amplamente comprovado.

Sendo assim, conclui-se que a condição estabelecida na proposição teórica se encontra satisfeita, e que, diante das justificativas apresentadas, a estratégia aduaneira norte-americana apoia a estratégia de *security* marítima de forma declarada e taxativa.

4) Quarta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde Aduana declara a sua atuação estratégica em prol do desenvolvimento econômico do país e da proteção do comércio marítimo legítimo.

Proposição teórica confirmada no caso dos EUA. A NSMS destaca a importância da *security* marítima para a economia norte-americana, registrando que ela é mais bem alcançada por meio de uma mistura de atividades públicas e privadas globais para melhor enfrentar as diversas ameaças existentes. Deriva deste diagnóstico, além do combate ao terrorismo nas suas diversas formas, a preocupação dos EUA com a facilitação do comércio marítimo e o combate

ao grupo de ameaças composto pelo crime transnacional e pirataria, que vem crescendo juntamente com o comércio legítimo. A intenção é não permitir que este comércio legal seja contaminado pelo comércio ilegal, que provoca prejuízos de naturezas diversas à atividade econômica.

Reproduzindo esta atenção da NSMS com a economia norte-americana, o CBP também manifesta a sua preocupação com a economia e com a proteção do comércio legítimo. Na sua própria missão consta o objetivo de fortalecer a prosperidade econômica norte-americana, o que inclui medidas de gerenciamento de risco aduaneiro e inteligência aplicadas no combate ao contrabando e na identificação de operações que violem as regras comerciais. O combate à importação de medicamentos falsificados, e de produtos que não atendem as regras de conformidade estão incluídos no objetivo do CBP de prover segurança e *compliance* ao comércio exterior, ao mesmo tempo em que se protege a saúde e a *safety* da população norte-americana, e se garante a coleta das receitas aduaneiras e dos direitos antidumping devidos. Além disto, na visão da estratégia aduaneira norte-americana a *security* e a prosperidade econômica do país dependem do CBP cumprir a sua missão.

Muito embora a estratégia aduaneira se aplique a todos os modais e ao comércio eletrônico, é facilmente perceptível o seu apoio e alinhamento à estratégia de *security* marítima norte-americana naquilo que diz respeito ao desenvolvimento econômico e à proteção do comércio marítimo norte-americanos. Mesmo considerando ser este alinhamento natural, na medida em que a NSMS é de hierarquia superior, posto que decorrente de diretiva presidencial afeta à política de *security* marítima dos EUA, é interessante notar as relações de apoio, e por vezes subordinação, entre as diversas políticas e estratégias norte-americanas que vão além do foco desta pesquisa. Tal fato demonstra a existência de um emaranhado de diretrizes, políticas e estratégias que se correlacionam, se retroalimentam e cooperam entre si na busca dos objetivos maiores do país.

Um bom exemplo desta dinâmica é a *Interim National Security Strategic Guidance* lançada pela Casa Branca em 2021. Após ressaltar que no mundo atual a segurança econômica é questão de *security* nacional, a diretriz faz a ressalva que as distinções entre diversas políticas, como as de *security* nacional, *security* econômica e *security* ambiental são cada vez menos significativas. E que por isso ela determina que seja repensado e reformado, dentre outros, o modelo de atuação das agências, departamentos e dos processos interagências. Ou seja, em um

mundo cada vez mais complexo, as diversas políticas e suas correspondentes estratégias precisam estar cada vez mais integradas.

Diante da avaliação acima é patente a atuação estratégica do CBP em prol do desenvolvimento econômico e da proteção do comércio marítimo norte-americanos, atendendo assim a condição prevista na proposição teórica. Da mesma forma, e como decorrência, também restou demonstrado o apoio, de forma declarada e taxativa, da estratégia de *security* aduaneira à estratégia de *security* marítima norte-americana na matéria abordada na condição.

5) Quinta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a Aduana é reconhecida como uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e a segurança nacional.

Proposição teórica confirmada no caso dos EUA. O conceito estratégico da OTAN publicado em 2022 reafirma o propósito da organização em garantir de forma coletiva a defesa dos seus membros, da sua população e do seu território. Para tal o conceito estabeleceu três núcleos de ações principais, sendo o primeiro deles de dissuasão e defesa, onde uma das principais tarefas declaradas é justamente a *security* marítima, considerada ponto chave para a paz e a prosperidade dos seus membros.

No âmbito do domínio marítimo a organização possui uma aliança estratégica, a AMS, que ressalta a necessidade do fortalecimento da cooperação em *security* marítima. Na sua concepção nenhuma organização militar consegue lidar de forma isolada com os objetivos de defesa e *security* nos oceanos, razão pela qual defende uma interação mais flexível com a comunidade marítima, incluindo organizações internacionais e agências de *law enforcement* marítima. Em outro giro, esta mesma aliança destaca a necessidade de compreensão das diferentes culturas e competências dos atores envolvidos, pois as operações conjuntas da OTAN incluem, além das marinhas participantes, organizações diversas e agências de *law enforcement*.

O encadeamento acima, por si só, já é suficiente para atestar a conexão da defesa com a *security* marítima, e desta com a atuação cooperativa das agências de *law enforcement*, dentre elas o CBP no caso dos EUA, que é um país membro da OTAN. O próprio plano de ação da organização contra o terrorismo, o PAP-T, dentre as suas medidas de combate aos explosivos improvisados, IED, prevê a importância da troca de informações com as agências aduaneiras, numa clara demonstração do reconhecimento destas no escopo da defesa e da segurança

nacional. No caso norte-americano, por sinal, em função da sua subordinação ao DHS e de atos como *Homeland Security Act of 2002* e o *SAFE Port Act of 2006*, o CBP é reconhecido como uma agência de segurança pública que contribui para a defesa e a segurança nacional.

Seguindo esta ótica é interessante ressaltar a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, que trata do poder marítimo norte-americano para o século XXI e estabelece como os serviços marítimos estadunidenses serão organizados e empregados em apoio às estratégias de defesa e de *homeland security*. Segundo esta estratégia a *security* marítima é uma das funções essenciais destes serviços marítimos diante do crescimento do comércio internacional, e da manutenção dos fluxos de comércio livres que impactam diretamente a economia norte-americana. Verifica-se, assim, que também sob a ótica da estratégia dos serviços marítimos norte-americanos existe o reconhecimento da conexão entre as áreas de defesa, de *security* marítima e de *homeland security*, na qual se inclui a atuação da Aduana norte-americana.

Como visto no referencial teórico o caráter do poder marítimo, incluindo na sua componente de *security* marítima, vem sendo transformado diante das preocupações com o ambiente marinho, com a economia azul, com a segurança humana e com o novo papel das ações de *law enforcement* no domínio marítimo. O conceito de segurança nacional, que no período da guerra fria era centrado no estado, se expandiu, incluindo questões de *security* econômica e ambiental. Em escala mundial novos arranjos de governança vêm sendo desenvolvidos em determinadas regiões do oceano, provocando alterações na legislação internacional e doméstica, sendo tal fenômeno acompanhado de uma abordagem mais integrada e cooperativa entre agências militares e civis que atuam no domínio marítimo. Além disto, o conceito de *security* marítima, que é cada vez mais conectado à economia e ao desenvolvimento, foi ampliado, aumentando as áreas de sobreposição potencial entre a atuação das marinhas, por um lado, e das guardas costeiras e agências civis por outro.

Diante deste cenário o CBP é reconhecido no seu país como uma agência que contribui para a defesa e a segurança dos EUA. Boa parte das suas missões prioritárias, como o combate ao terrorismo e a proteção das fronteiras, além de apoiarem a estratégia de *security* marítima norte-americana, são diretamente conectadas à defesa e segurança nacional. A própria atuação da AMO, unidade aduaneira de *law enforcement* marítima e aérea, é um exemplo de dissuasão e defesa em termos de *security* marítima e proteção da sociedade norte-americana. Sendo assim, conclui-se que a condição estabelecida na proposição teórica foi atendida, e que em matéria de defesa e segurança nacional a estratégia do CBP apoia a estratégia de *security* norte-americana.

6) Sexta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a inserção da economia no comércio internacional é robusta, aqui considerando-se uma proporção entre a corrente de comércio de mercadorias e o PIB superior a 50,5%, que representa a média comparativa mundial desta proporção em 2022 segundo o Banco Mundial.

Proposição teórica não confirmada no caso dos EUA. O referencial teórico e o senso comum induziram a criação desta proposição teórica no sentido de imaginar que se um país detivesse uma corrente comércio robusta perante o seu PIB, conseqüentemente o apoio da correspondente estratégia aduaneira à de *security* marítima existiria de forma declarada e taxativa. Segundo dados do WB referentes ao ano de 2022 a relação entre a corrente de comércio das mercadorias e o PIB norte-americano é de 21,23%, bem abaixo da média mundial de 50,5%, representando apenas a 4ª posição num ranking de 243 países em que esta relação é disponibilizada de forma crescente. Desta forma, o país não atende a condição estabelecida na proposição.

Avaliando anos mais distantes é possível identificar o crescimento de alguns pontos percentuais na relação estabelecida ao longo dos anos 1990; de 15,27% para 18,22% em 1999, acompanhando possivelmente o processo de globalização no período inicial pós-guerra fria. Nas décadas seguintes são observadas variações pequenas nos percentuais, para cima e para baixo, ocorrendo um pequeno pico de 24,03% em 2010, seguido de quedas sucessivas nos três anos seguintes e certa estabilidade ao redor 20% nos demais, até ser alcançado o percentual de 21,23% em 2022.

Tal estabilidade nos percentuais indica, no caso dos EUA, que a inserção da sua economia no comércio internacional não se encontra dentre as principais causas de incentivo a um maior apoio da sua estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima. Isto porque, embora tenha sido identificado no referencial teórico o incremento do apoio da estratégia aduaneira à NSMS ao longo no século XXI, tal incremento não foi acompanhado pelo aumento da proporção entre a corrente de comércio de mercadorias e o PIB norte-americanos.

Ou seja, muito embora as políticas e estratégias analisadas no referencial teórico indicassem que condição proposta pudesse estar presente, ela não foi comprovada nos EUA. É de se notar, todavia, que vários fatores influenciam na relação corrente de comércio/PIB de um país, dentre eles a sua dependência externa, o seu grau de participação em blocos econômicos,

a proximidade geográfica com outros países, e suas capacidades em recursos naturais, agropecuária e indústria. Trata-se, portanto, de dinâmica complexa, cuja natureza e intensidade da conexão entre a atividade aduaneira e a *security* marítima, vis-à-vis a relação entre a economia e o PIB, não pode ser confirmada sem que outras variáveis sejam incluídas e testadas.

Que existem fatores de ordem econômica interferindo na atuação aduaneira em apoio à *security* marítima não há dúvidas, até mesmo pela intensificação da preocupação com o combate ao contrabando e com a defesa do comércio legítimo observados nos documentos norte-americanos. Tais fatos demonstram que existe, sim, o apoio da estratégia aduaneira à de *security* marítima em termos econômicos e do comércio internacional. Mas tal relação não conseguiu ser explicada pela condição da proposição teórica criada, que foi refutada.

Resta, assim, além da não comprovação da condição prevista e da consequente não aprovação da proposição teórica, a sugestão de se aprofundar a pesquisa no futuro para buscar identificar, ao menos no caso norte-americano, outras variáveis de natureza econômica que interferem na atuação da sua estratégia aduaneira em apoio à *security* marítima. Talvez o prejuízo econômico causado pelo contrabando de mercadorias seja um bom começo para os estudos.

5.2.3 Resultado da análise e reflexões

No caso dos EUA, cinco das condições contidas nas proposições teóricas foram cumpridas e uma não. O combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política no país; o CBP é reconhecido como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade; e a NSMS reconhece a importância estratégica da Aduana norte-americana em seu apoio. Além disto, o CBP declara a sua conexão com o desenvolvimento econômico do país e a proteção do comércio marítimo legítimo; bem como é reconhecido como uma agência de segurança pública que contribui para a defesa e a segurança nacional. Por fim, e ao contrário da condição estabelecida, a inserção comparativa da economia norte-americana no comércio internacional é dentre as menores no mundo, considerando a relação percentual entre a corrente de comércio de mercadorias e o PIB calculada pelo Banco Mundial para o ano de 2022 (último ano disponível ao tempo em que a comparação foi realizada).

No caso das cinco proposições iniciais, que tiveram as respectivas condições cumpridas, a segunda etapa da avaliação concluiu que em todas a estratégia aduaneira apoia de

forma declarada e taxativa a estratégia de *security* marítima dos EUA. Desta feita, todas foram aprovadas. Já no caso da sexta e última proposição, a ausência da condição nela estabelecida fez com que ela fosse reprovada, muito embora tenha sido identificado o apoio da estratégia do CBP à NSMS em termos afetos ao comércio internacional e à economia.

O quadro abaixo, que apresenta o resultado da análise realizada, contém uma breve descrição da condição estabelecida na proposição teórica; a sinalização da sua presença ou não no caso avaliado (indicada por “1” ou “0”); a indicação da existência ou não do apoio de forma declarada e taxativa da estratégia aduaneira à de *security* marítima (indicada por “1” ou “0”); e, ao final, se houve a confirmação ou não da proposição teórica (indicada por “1” ou “0”). É importante ressaltar que na ausência da condição a proposição teórica é refutada, como aconteceu no caso da sexta proposição, que não contribuiu para explicar o fenômeno do apoio de uma estratégia a outra.

Tabela 5: Análise das proposições teóricas nos EUA

EUA - A estratégia aduaneira apoia a de <i>security</i> marítima quando:				
Descrição da condição da proposição teórica		Cond.	Apoio	Aprovação
1	Presente alta relevância do combate ao terrorismo	1	1	1
2	Aduana atuante na <i>security</i> e proteção da sociedade	1	1	1
3	Estratégia marítima reconhece o papel da Aduana	1	1	1
4	Aduana alinhada ao desenvolvimento econômico	1	1	1
5	Aduana como agência de defesa e segurança nacional	1	1	1
6	Proporção corrente de comércio/PIB elevada	0	1	0

Fonte: autor da pesquisa

A análise do caso norte-americano leva a importantes reflexões adicionais, sendo interessante para tal relembrar algumas informações, a começar pelo fato do país não ser signatário da CNUDM, muito embora adote diversas regras consideradas consuetudinárias nela presentes. O país possui uma população estimada de 339,6 milhões, a 4ª maior área terrestre do mundo, com 9.147.593 km², fronteira terrestre de 12.002 km e uma corrente de comércio exterior de US\$ 5,44 trilhões (dados de 2022). A sua costa marítima é de 19.924 km, o seu mar territorial equivale a 821.675 km² e a sua zona contígua a 601.241 km², sendo estes dois últimos valores, se descontadas as áreas correspondentes ao Alasca, equivalentes a 293.047 km² e 199.996 km². O país possui a propriedade de 1.749 embarcações, é o 19º em número de embarcações registradas com a sua bandeira, e foi o 30º país mais impactado pelo terrorismo segundo o *Global Terrorism Index 2023*, impacto este considerado médio se comparado aos demais países do mundo.

Considerando tudo o que foi analisado e observado, a primeira reflexão é feita sob a ótica política e estratégica. Neste sentido foi possível identificar vários pontos de interseção e integração entre documentos de natureza prioritariamente aduaneira e de *security* marítima, com outras políticas e estratégias norte-americanas conectadas ao tema da pesquisa, como aquelas destinadas à *security* interna e defesa, ou mesmo com o conceito estratégico da OTAN. Tal situação demonstrou um interessante e rico arranjo de estratégias e políticas que se conectam entre si, e que aparentam serem correlacionadas e interdependentes de forma intencional.

No caso específico da relação entre a estratégia aduaneira e a de *security* marítima, que é o foco da pesquisa, a conexão entre elas impressiona muito, a ponto das cinco missões prioritárias do CBP guardarem relação muito próxima com os objetivos e ações estratégicas estabelecidos pela estratégia de *security* marítima. A missão aduaneira de combater o terrorismo e o crime organizado, por exemplo, diz respeito ao objetivo da NSMS de prevenir ataques terroristas, e atos criminosos ou hostis; ao tempo em que a missão de facilitar o comércio guarda correspondência direta com o mesmo objetivo apontado pela estratégia de *security* marítima como sendo mundial. Este quadro de correspondência e relação de apoio também foi amplamente demonstrado ao se comparar os objetivos estratégicos do CBP com as ações estratégicas da NSMS.

Sob a ótica do modelo organizacional adotado pelos EUA para fazer frente aos seus desafios e oportunidades vindos do mar, destaca-se a opção adotada após os atentados de 11 de setembro de 2001 em concentrar dentro de um grande departamento, o DHS, diversas agências que interagem com a *security* doméstica. Neste novo arranjo institucional a Aduana norte-americana foi fortalecida, passando a ter fortalecidos dentre as suas principais missões o combate ao terrorismo, ao crime organizado e a proteção da sociedade, temas de grande importância política e estratégica para o país.

O fato da Aduana americana ser diretamente subordinada a um departamento, que equivale aos ministérios na França e no Brasil, também merece destaque. Assim como ocorre na França, tal posição hierárquica elevada na estrutura do governo confere maior capital político à instituição, o que se reflete em maior capacidade para demandar orçamento e alterações no quadro legislativo nacional, ou mesmo internacional. Esta importante característica organizacional, relembre-se, foi apontada pelo grupo consultivo privado da WCO, que

incentiva e considera necessária a elevação da posição hierárquica das aduanas no âmbito dos governos, de forma a melhor poderem assessorar os tomadores de decisões políticas.

Tal capital político e importância do CBP no cenário norte-americano, por sinal, são reconhecidos pelo próprio parlamento norte-americano, a quem a instituição presta explicações das suas atividades regularmente. No campo das organizações internacionais, e muito embora os EUA não sejam signatários da CNUDM, é notável, como demonstrado no referencial teórico, a atuação do governo estadunidense no âmbito da WCO e da IMO na defesa das melhores práticas no mar, dos seus interesses aduaneiros, da *security* marítima mundial, e do exercício da sua jurisdição e soberania nos oceanos.

Neste contexto, e como reflexo das opções políticas e estratégicas do país, o CBP detém uma atuação destacada na *security* marítima do país, no combate ao terrorismo e ao crime internacional, na defesa da economia norte-americana, e na proteção da sociedade norte-americana. É importante notar que a atuação norte-americana na *security* marítima como um todo inclui naturalmente a atuação dos seus serviços marítimos, quais sejam, a US Navy, o USCG e o USMC, ocorrendo naturalmente uma atuação mais próxima da Aduana com a Guarda-Costeira norte-americana do que com os outros serviços, que são mais afetos aos temas de defesa.

A importância política e estratégia conferida pelo país a sua Aduana se reflete na sua magnitude. O referencial teórico, acompanhado da análise da NSMS, da estratégia aduaneira do país e das proposições teóricas acima contribuem para conformar um quadro que justifica tal magnitude, a ponto do CBP ser umas das maiores agências de *law enforcement* no mundo, dotada de efetivo e meios bastante robustos. Não à toa a Aduana norte-americana está presente em mais de 60 países, é responsável por centros interagências, e participa diretamente ou de forma cooperativa em diversos outros centros e organizações interagências, como o AMOC, JIATF-S e NMIO nos Estados Unidos; e o MAOC em Portugal, apenas para citar alguns dos que atuam no oceano Atlântico.

O seu efetivo é de aproximadamente 63.000 oficiais e agentes aduaneiros e de controle de fronteiras, destacando-se duas das suas unidades que mais diretamente atuam nos portos e nas áreas marítimas, o OFO e o AMO. A primeira, OFO, cujo efetivo é de aproximadamente 28.000 oficiais e agentes, é responsável por atividades, inclusive no exterior, de detecção de terroristas, imigração, combate ao contrabando de drogas e armas, e outras afetas à aplicação das leis e regulamentos aduaneiros. A segunda, AMO, é dotada de um efetivo aproximado de

1.800 oficiais e agentes aduaneiros, sendo responsável por operações de *enforcement* marítimo, aéreo e terrestre. Para tal possui aproximadamente 240 aeronaves de asa fixa e rotativa, e 300 embarcações marítimas.

Diante de todo o exposto, restou configurado nos EUA um quadro político e institucional que confere grande destaque estratégico ao CBP no apoio à *security* marítima norte-americana, no combate ao terrorismo e na defesa da economia e da população estadunidense.

Por fim, como resultado das reflexões sobre o caso dos EUA é apresentado o desenho inicial do “*Índice de Presença Aduaneira na Security Marítima*” (IPASM). Como mencionado anteriormente trata-se de uma criação do autor ainda incipiente, que busca captar por meio de um índice a atuação aduaneira de um país em apoio à sua *security* marítima. Os itens do IPASM incluem dados referentes ao efetivo e meios navais e aéreos aduaneiros; valor da corrente de comércio internacional; área do mar territorial; fronteira marítima; se existe forte sinergia, ou não, entre as estratégias aduaneira e de *security* marítima; presença do *OEA Program* da WCO; e a localização hierárquica da aduana na estrutura de governo.

O índice possui sete itens, sendo que os quatro primeiros são frações calculadas nos termos da tabela a seguir. Os três últimos itens indicam, respectivamente, se existe forte sinergia entre as mencionadas estratégias; se implementado no país programa alinhado com as diretrizes do *OEA Program* da WCO; e se a aduana é subordinada diretamente ao nível ministerial, o que lhe confere, segundo a WCO, a condição de assessora de alto nível de estratégias e políticas. Nestes três últimos casos, se presente a condição, é atribuído “0,1” ao item; se ausente a condição nada é atribuído (“0,0”).

No que diz respeito aos pesos atribuídos aos itens do IPASM, constantes da tabela a seguir, é atribuído o peso “3” ao item ECC (Efetivo / US\$ 10 milhões de Corrente de Comércio); peso “2” ao SSA (Sinergia entre as estratégias de *Security* marítima e Aduaneira); e peso “1” aos demais, por serem considerados de menor impacto comparativamente ao ECC e ao SSA. A seguir é apresentado o cálculo realizado para os EUA, ressaltando-se que foi considerada a área de MT e fronteiras da sua parcela continental, sem considerar o Alasca, em função da concentração dos meios aduaneiros norte-americanos nesta região marítima:

Tabela 6: Índice de presença aduaneira na *security* marítima (IPASM) nos EUA

EUA: Índice de presença aduaneira na <i>security</i> marítima (IPASM)				
Dados do país	Valor	Itens do índice	Valor	Peso
Corrente Comércio (US\$ trilhões)	5,44	ECC: Efetivo / US\$ 10 milhões de Cor. Comércio	0,1173	3
Área terrestre (km ²)	9.147.593	EMT: Efetivo / km ² de mar territorial	0,2177	1
Área marítima total (milhões km ²)	11,35	EFM: Efetivo/ 100 km de fronteira (marítima ou terrestre)	0,0200	1
Mar territorial (km ²)	293.047*	MMT: Meios aéreos e navais / 100 km ² de MT	0,1095	1
Fronteira marítima (km)	19.924	SSA: Sinergia entres estratégias	0,1000	2
Fronteira total (km)	31.926	POA: Programa AEO/OEA	0,1000	1
Efetivo	63.800	HAG: Hierarquia da Aduana no governo	0,1000	1
Meios navais e aéreos	540	Cáculo do índice:		
Programa AEO/OEA	Sim	(ECC x3) + EMT + EFM + MMT + (SSA X2) + POA + HAG =		
Hierarquia superior	DHS	Valor do índice IPASM: 0,9818		

Fonte: autor da pesquisa

5.3 O caso do BRASIL

A presente análise é dividida em três subitens, sendo o primeiro destinado a analisar os principais aspectos de como as estratégias aduaneira e de *security* marítima interagem no Brasil, respondendo assim a primeira parte da pergunta de pesquisa. O segundo item tem por objetivo, a partir de proposições teóricas estabelecidas, responder a segunda parte da pesquisa, que é destinada a buscar entender as razões das referidas estratégias se comportarem desta maneira. Por fim, o terceiro item visa contribuir para responder a última parte da pergunta de pesquisa, no sentido de trazer reflexões para o incremento do apoio da Aduana brasileira à *security* marítima e ao desenvolvimento do país, a partir daquilo que foi analisado da atual situação no país.

5.3.1 A interação entre a estratégia de *security* marítima e a da RFB

O Brasil não possui uma estratégia de *security* marítima consolidada em um documento único, como acontece com os EUA e França, o que por si só já indica uma menor importância relativa dada ao tema no país, aparentemente como se ele fosse apenas da esfera militar, e não transversal envolvendo também as áreas civil e privada. Mesmo assim, a partir de documentos e atos legais diversos foi possível conformar um quadro dos principais contornos de tal estratégia, possibilitando a comparação com os demais países pesquisados e com a estratégia aduaneira do país, também inexistente em documento único. Desta feita, adotou-se como premissa da pesquisa que tais estratégias existem, mas que são estabelecidas de forma dispersa, em documentos diversos de natureza estratégica e política.

No que diz respeito à *security* marítima no Brasil o que existe de mais robusto no nível político e estratégico são a PN e o PEM-2040, documentos emitidos pelo Comando da Marinha em 2019 e 2020 respectivamente. Em complemento a tais documentos navais cumpre ressaltar no nível de política a PMN, de 1994, e a PND, de onde deriva a END, ambas aprovadas pelo parlamento em 2018. Embora tais documentos não sejam destinados exclusivamente à *security* marítima, a ela fazem importantes referências e representam as fontes mais representativas da matéria no Brasil.

Neste contexto é de se acrescentar que a avaliação das estratégias da RFB, PF e do Ibama demonstraram poucas referências diretas à *security* no mar, sendo evidências

importantes da reduzida prioridade, na esfera civil, em termos de documentação estratégica afeta ao tema. Diante destes fatos tem-se como corolário que os principais contornos da estratégia de *security* marítima do Brasil se encontram baseados em documentos da esfera militar ou cuja elaboração foi coordenada pelo Comando da Marinha, como é o caso da PMN.

A Política Marítima do país é datada de 1994, e vem sendo reformulada atualmente por grupo interministerial sob coordenação do Comando da Marinha. Embora antiga, e necessitando de atualização em função da alteração do cenário marítimo ao longo das últimas décadas, o documento confere até hoje orientação às ações estratégicas de *security* marítima, ressaltando-se, de início, o registro nela da importância dos portos e do comércio marítimo para o poder marítimo nacional. Dentre os seus objetivos estão listadas a segurança das atividades marítimas; a salvaguarda dos interesses nacionais no mar; e a segurança de portos, infraestruturas marítimas e áreas de interesse marítimo, o que inclui o incremento das ações de polícia naval e patrulha costeira à época nela previsto. Não há qualquer menção ao terrorismo e às organizações criminosas transnacionais, naturalmente reproduzindo o período da sua aprovação, onde tais ameaças não eram tão evidentes. O MF, ao qual a RFB é subordinada, tem pouca relevância no documento, e nada é mencionado a respeito de leis, regulamentos ou atividades aduaneiras.

A PND e a END, aprovadas em 2018, também contribuem para conformar o conteúdo da estratégia de *security* marítima do país, mas sob a ótica da defesa. A Política Nacional de Defesa, que visa consolidar o poder nacional e contribuir para a percepção de segurança nacional, ressalta que as fronteiras demandam atenção diante da natureza transnacional das atividades ilícitas, o que indica para uma atuação coordenada entre os órgãos de defesa e segurança. A magnitude do comércio exterior, a vocação marítima do país, seu extenso litoral, as mudanças climáticas, a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz, e a preocupação com artefatos QBRN e explosivos ajudam a compor o contexto a partir do qual são estabelecidos os objetivos nacionais de defesa. No que diz respeito a tais objetivos, alguns estabelecem conexão com a *security* marítima, como os de garantir a soberania; assegurar a capacidade de defesa; e contribuir para a estabilidade regional e a segurança internacional.

Pelo lado da Estratégia Nacional de Defesa a garantia da soberania e da integridade territorial são ressaltadas, assim como o fortalecimento da capacidade de dissuasão nacional e o desenvolvimento das capacidades para monitorar e controlar as AJB. O incremento das capacidades das forças armadas para atuarem em ambiente interagências no enfrentamento do

crime organizado, e a promoção da cooperação entre os órgãos de segurança pública também são registradas como forma de assegurar a capacidade de defesa do país. Não há, todavia, qualquer menção direta à atividade aduaneira, embora se possa pressupor estar ela subentendida, seja pela menção à atuação interagências, seja no caso da Aduana poder ser considerada como órgão de segurança pública, tema ainda bem controverso no país. Tal dúvida, por sinal, não foi identificada nos demais países pesquisados, onde a atividade aduaneira é considerada como sendo de *security* interna, marítima e da população.

Já a Política Naval, publicada em 2019, que tem como visão salvaguardar os interesses nacionais no mar e nas águas interiores, estabelece os objetivos navais e as orientações do planejamento estratégico naval. A maior interdependência diante da globalização, acompanhada pelo aumento da pressão por recursos naturais e disputas por áreas marítimas, ajudam a compor o cenário a ser enfrentado, que também inclui as ameaças do crime organizado, do terrorismo, artefatos explosivos e CBRN. Segundo a política a preocupação com o entorno estratégico, que é dotado de reservas importantes de produtos escassos em outras regiões, torna imprescindível a adoção de ações alinhadas em todos os níveis governamentais. Como pressupostos básicos o documento aponta para a necessidade de se sistematizar a proteção marítima e de se moldar o arcabouço legal, tornando-o mais favorável à atuação do estado.

Dentre os objetivos navais mais afetos à *security* marítima cita-se de início o de contribuir para a defesa da pátria, que inclui ações de fiscalização e repressão às atividades ilegais nas águas jurisdicionais. Prover a segurança marítima, ampliar a consciência operacional nas áreas de interesse e aprimorar as inteligências estratégica e operacional também se incluem neste rol de objetivos, tendo como ações previstas a repressão no mar e a implantação do SisGAaz. Todavia, nenhuma menção direta é feita às leis, regulamentos ou atividades aduaneiras.

Por fim, sob a ótica dos principais documentos que conformam a estratégia de *security* marítima, cabe descrever a respeito do PEM-2040, aprovado em 2020 e com previsão de atualização a cada 4 anos. O Plano enfatiza atividades relativas ao poder marítimo nacional, bem como a aplicação de leis, normas nacionais e convenções internacionais aceitas pelo país nas águas jurisdicionais. Composto pelos mesmos objetivos navais da PN, o PEM-2040 agrega informações sobre os programas e ações estratégicas estabelecidas pelo Comando da Marinha. A extensão da Amazônia marítima, onde o país possui direitos de soberania e patrimoniais, é

ressaltada, assim como o pedido de inclusão da elevação do Rio Grande junto à CLPC, que se aprovada fará com que a Amazônia Azul alcance a dimensão de 5,7 milhões de Km², à qual devem ser adicionados 60.000 km de hidrovias marítimas, a sua maioria na bacia amazônica.

O conceito de poder marítimo é atualizado, sendo ele resultante da integração dos recursos da nação “para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social”. O documento, que possui um papel dual, atuando tanto sob o aspecto produtivo e econômico, quanto militar e dissuasório, engloba ações clássicas de defesa, mas também das vertentes de *safety* e *security*, sendo ressaltada a importância da atuação de outros órgãos nas ações de “proteção marítima”, expressão em português mais próxima para uma tradução da expressão “*security* marítima”.

O conceito estratégico marítimo-naval definido pelo documento privilegia a interoperabilidade e as operações interagências, orientando para uma postura dissuasória proativa da Marinha no mar em defesa dos interesses nacionais. Em função dos recursos que o mar pode oferecer é ressaltado que o paradigma do “combate no mar” é alterado por um novo, o “combate pelo mar”, atento aos interesses do país nas águas territoriais, nas águas patrimoniais, e nas águas consideradas de interesse marítimo, como as das linhas de comunicação e as provedoras de recursos vivos e não vivos. A segurança marítima é dividida no documento em áreas funcionais, quais sejam, defesa, aplicação da lei no mar, inteligência, e proteção de infraestruturas críticas; ressaltando o plano que tais áreas acabam por obrigar as organizações governamentais a se adaptarem para fazerem frente aos desafios. No entanto, assim como nos documentos anteriores, nenhuma menção direta é feita à atividade aduaneira nestas áreas funcionais.

Quanto à abordagem da *security* marítima do Brasil, cumpre citar as atribuições subsidiárias da Marinha previstas na Lei Complementar n.º 97, de 1999, que inclui a atuação do órgão no combate aos ilícitos transfronteiriços e ambientais em coordenação com outros órgãos do poder executivo. A fiscalização das leis e regulamentos no mar, em parceria com outros órgãos também é citada, assim como a cooperação com órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional. Não há, todavia, citação direta a que órgãos federais o texto legal se refere.

Note-se que muito embora a CNUDM seja explícita e literal na questão aduaneira, não existe qualquer menção explícita a leis e regulamentos aduaneiros na Lei Complementar, de modo análogo ao já identificado nos documentos anteriores que conformam a estratégia de

security marítima do país. Situação análoga acontece no que diz respeito ao papel constitucional da Aduana brasileira no combate ao contrabando e ao tráfico de drogas, e no controle e fiscalização do comércio exterior. No entanto, muito embora não exista tal menção de forma clara na Lei Complementar, é possível imaginar que dentre os órgãos federais atuantes da repressão de delitos se inclua a Aduana brasileira. Ocorre, porém, como demonstrado no referencial teórico que o reconhecimento da atuação desta última na segurança pública é objeto de posições controversas.

No mais, sob a ótica da estratégia de *security* marítima brasileira, tem-se registrada a sua conexão com o desenvolvimento econômico desde a edição da PMN, sendo esta fortalecida ao longo dos documentos seguintes. Neste sentido, por exemplo, a PND ressalta a magnitude do comércio exterior e a vocação marítima do país na sua contextualização, e a PN ressalta os fenômenos da globalização e da crescente busca por recursos no mar, acompanhados da visão da necessidade de salvaguardar os interesses nacionais. Já o PEM-2040 registra a importância do poder marítimo do país ser considerado como um instrumento de desenvolvimento econômico.

Em resumo, conclui-se que além da inexistência de um documento único para tratar da estratégia de *security* marítima do Brasil, o conjunto de documentos apresentados para conformá-la não registram de forma explícita a importância da legislação e das atividades aduaneiras, como o faz a CNUDM. Por vezes há referências à necessidade de trabalho conjunto com órgãos da administração pública, de segurança pública, ou mesmo a operações interagências, mas sem que esta seja explícita no que se refere às leis, regulamentos e atividades aduaneiras. A conexão entre a *security* marítima e a economia é abordada, mas de forma subsidiária e mais a título de contextualização.

De modo análogo ao que acontece com a estratégia de *security* marítima, o Brasil também não possui uma estratégia aduaneira apartada e consolidada em um único documento. Apesar de não existir tal documento, foi possível conformar os seus principais contornos afetos à *security* nos portos e no mar, a partir de uma série de documentos e legislação correlata, de forma a se realizar a comparação prevista na pesquisa. Dentre tais documentos destacam-se o planejamento estratégico da RFB 2021-2023, alguns dos seus projetos estratégicos, bem como programas estratégicos e normativas de natureza aduaneira estabelecidos ao longo dos últimos anos.

No que diz respeito ao planejamento estratégico cumpre notar que na missão da instituição consta a sua contribuição para o bem-estar econômico e social do país, ao passo que na sua visão é desejável o reconhecimento da sua essencialidade para o progresso do país. Dos seus valores destacam-se a atuação integrada e cooperativa, interna e externamente; e dos seus objetivos estratégicos aqueles com maior conexão com a pesquisa, que são apresentados na sequência.

O primeiro objetivo a ser destacado, de natureza estratégica pura, é o de ampliar a segurança e a agilidade do comércio exterior, que reproduz o conceito “*security and facilitation*”, redação considerada pelo autor mais apropriada que “*security x facilitation*”, na medida em que tais conceitos não são antagônicos, mas sim caminham na mesma direção. Tal conceito, lembre-se, é disseminado pela WCO e apoiado por organizações mundiais como a WTO e a própria IMO. Neste primeiro objetivo destacado estão incluídas ações estratégicas de combate aos crimes transnacionais e de troca de informações, tudo isto em prol da proteção da sociedade brasileira. Além deste, cumpre adicionar outros três objetivos estratégicos da RFB, desta vez de natureza de processo, que são o de ampliar o combate aos ilícitos, incluindo da concorrência desleal; ampliar a atuação com base na gestão de riscos; e fortalecer a cooperação com órgãos nacionais, internacionais e sociedade.

No que diz respeito aos projetos estratégicos dois merecem destaque. O primeiro é o Pucomex, portal único desenvolvido em parceria entre a RFB e a Secex, dentro do conceito de *single window* da WCO, que possibilita o controle e a fiscalização do comércio exterior de forma cada vez mais eficiente e informatizada. O segundo projeto é o de Reestruturação do Combate aos Ilícitos Transnacionais, que inclui ações para incrementar a vigilância e a repressão aduaneiras, a atuação integrada com outros órgãos, e as capacidades do Estado para combater os ilícitos aduaneiros. Ambos os projetos possuem conexão direta com a *security* marítima, muito embora tal fato não conste de forma explícita na documentação avaliada.

Como exemplo de programa estabelecido há anos que contribui para conformar a estratégia aduaneira destinada à *security* cumpre mencionar o Programa OEA, versão brasileira do *AEO Programme* da WCO, que também existe na França e nos EUA. Tal programa, lembre-se, visa certificar a cadeia logística internacional com vistas a lhe conferir mais *security* e agilidade, sendo ele um dos principais desdobramentos dos atentados de 11 de setembro sob a ótica aduaneira mundial, junto com o *SAFE Framework* da WCO, do qual é parte também.

Curiosamente, muito embora o combate ao terrorismo componha o rol dos principais motivos para a criação deste programa internacional, e dos seus desdobramentos nos países pesquisados, não há menção contundente a isto nos principais documentos que o regulamentam no Brasil. Tal fato demonstra, diferente do que acontece na França e nos EUA, um distanciamento do assunto terrorismo por parte da documentação emitida pela própria RFB. Outro fato curioso no âmbito deste programa é a assinatura de ARM entre os EUA, onde o terrorismo foi um grande incentivador da sua criação pelo CBP; e o Brasil, onde as principais normas ressaltam a facilitação do comércio, e nada é mencionado quanto ao combate do terrorismo.

No que diz respeito à atuação da Aduana brasileira é importante notar ainda que parcela das suas competências derivam da própria Constituição, como a prevenção e a repressão ao tráfico de drogas, ao contrabando e ao descaminho; e o controle do comércio exterior. Existem ainda competências estabelecidas em leis, no Regulamento Aduaneiro e em legislação normativa. Dentre elas cabe ressaltar aquelas mais afetas ao tema da pesquisa, como as competências de aplicação da legislação aduaneira; de fiscalização e controle aduaneiro; e de coordenação e realização de atividades de repressão aos ilícitos aduaneiros, dentre eles a contrafação, a pirataria, e o tráfico de drogas e armas de fogo.

Todavia, a despeito destas competências, não foi identificado em nenhum dos dispositivos gerenciais citados nos parágrafos acima qualquer referência explícita relativa à atuação da Aduana brasileira no mar territorial, ou em apoio às ações estratégicas de *security* marítima. Muito embora seja possível deduzir que esta relação de apoio estratégico exista, até mesmo porque o combate ao tráfico de drogas e ao contrabando também diz respeito à *security* no mar, é curioso que tal fato não seja registrado textualmente no planejamento estratégico, nem nos principais programas e projetos aduaneiros afins.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito ao quadro organizacional da RFB, que possui apenas uma dentre as suas cinco subsecretarias, a Suana, dedicada exclusivamente aos temas aduaneiros. Embora tal fato não signifique que apenas esta subsecretaria atue nos temas aduaneiros, já que existem ações estratégicas transversais envolvendo as demais subsecretarias e estruturas do órgão, é perceptível o menor status organizacional e político da Aduana brasileira diante das demais pesquisadas. Isto porque tanto nos EUA quanto na França as suas Aduanas são ligadas diretamente a estruturas ministeriais; DHS, no caso norte-americano, e MEFS no caso francês. Já no Brasil, a Aduana é apenas parte da RFB, instituição que possui

outras prioridades além das aduaneiras, como as de arrecadação e fiscalização de tributos internos, e de assessoramento ao MF nos temas que interagem com atribuições de outros ministérios, ou dos poderes legislativo e judiciário.

Sob a ótica da atuação da RFB no mar e nos portos cumpre lembrar que a jurisdição aduaneira abrange todo o território nacional, incluindo as águas territoriais e o espaço aéreo correspondente. Ou seja, existe a possibilidade do exercício da jurisdição aduaneira no mar territorial, que será maior ou menor a depender das opções legais, políticas e estratégicas do país, de onde redundam os correspondentes meios e decisões para tal. Nesta seara é importante citar que a CNUDM estabelece a possibilidade do estado costeiro legislar na esfera aduaneira, de forma a melhor exercer a sua jurisdição no mar territorial, na zona contígua e no exercício dos seus direitos de soberania na zona econômica exclusiva. No caso brasileiro, todavia, esta possibilidade é minimamente explorada, ou quase inexistente, nas leis e no Regulamento Aduaneiro, deixando o país de aproveitar a possibilidade de adotar medidas mais incisivas de *security* marítima e de proteção dos seus recursos marítimos via legislação e atuação aduaneira. Nesta seara, o aspecto dissuasório legal é tímido em matéria aduaneira.

No que diz respeito aos portos a Aduana brasileira é comparativamente bem mais presente do que no mar, sendo ela a responsável pela autorização para estes operarem no comércio exterior, num procedimento denominado de alfandegamento, ocasião em que diversos requisitos operacionais e de *security*, como scanners, controles de acessos e de cargas necessitam ser cumpridos. Segundo a legislação aduaneira o controle de navios e embarcações é exercido desde a sua entrada e até a sua saída, sendo obrigatória a prestação antecipada de informações sobre as cargas a bordo e a autorização aduaneira para o ingresso de pessoas, tripulantes e passageiros. A aplicação do Programa AEO nos portos, a participação da RFB no fórum da Conportos e nas respectivas comissões estaduais, além da sua atuação na fiscalização de cargas, tripulantes e passageiros ajudam a compor este quadro de atuação da Aduana nos portos em temas afetos à *security*.

Outra situação a ser destacada na esfera legal é a possibilidade de atuação diferenciada da Aduana em função de espaços por ela demarcados. Portos autorizados a operar no comércio exterior são localizados nas denominadas zonas primárias, onde o exercício e a precedência aduaneira garantem maior capacidade de atuação dos oficiais e agentes aduaneiros. Existe também a possibilidade de demarcação de zonas de vigilância aduaneira nas áreas marítimas, onde o exercício da legislação aduaneira é também incrementado. Todavia, embora tal zona

seja demarcada no país por força de ato legal da Aduana brasileira, a sua demarcação é baseada no conceito de orla marítima, nos termos do Decreto n.º 5.300, de 2004, que regulamenta o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) no âmbito das políticas de meio ambiente e recursos do mar. Ou seja, pouca ou nenhuma conexão possui tal demarcação com as questões de *security* marítima abordadas na pesquisa, ou com eventual intenção de apoiar a estratégia de *security* marítima.

Tem-se, assim, que a despeito da sua imensa costa marítima, a Aduana brasileira concentra suas ações de apoio à *security* marítima nos portos, especialmente via fiscalização das cargas de comércio exterior, muito embora tal conexão de apoio não seja reconhecida de forma taxativa na sua documentação estratégica. Dentre as suas prioridades nos portos estão incluídos o combate às fraudes aduaneiras e ao tráfico de drogas, sendo pouca atenção conferida à possibilidade de importação de artefatos CBRN ou IED, pauta comum nas aduanas e nas ações de *security* marítima norte-americana e francesa, onde o combate ao terrorismo é uma prioridade.

O reduzido efetivo da Aduana brasileira comparativamente ao dos demais países pesquisados ajuda a compor esta realidade de atuação concentrada nos portos, e praticamente inexistente no mar territorial e além. Enquanto o CBP possui um efetivo aproximado de 63.500 oficiais aduaneiros e equipes de apoio, e a *Douane* de 16.600; a RFB possui apenas 3.717 servidores dedicados às ações aduaneiras segundo os últimos dados divulgados pela WCO, efetivo similar ao da Aduana da Bélgica, 25ª economia do mundo e com área aproximada ao do estado de Alagoas. No caso do efetivo destinado às operações aéreas e marítimas, a AMO norte-americana possui aproximadamente 1.800 servidores, e a DNGCD francesa aproximados 900. No Brasil, por outro lado, a soma das equipes aéreas e marítimas alcança poucas dezenas de servidores.

Tal situação provoca uma reduzida atuação aduaneira no mar, sendo a frota naval da Aduana brasileira composta por apenas 5 lanchas, que atuam regularmente em operações de vigilância e repressão apenas nas proximidades dos portos do Rio de Janeiro, Santos, Itajaí, São Sebastião e Rio Grande, ou em algumas poucas operações conjuntas com a Marinha do Brasil e outras agências. A estas poucas embarcações se somem apenas duas aeronaves de asa rotativa, e dezenas de drones aéreos empregados prioritariamente em ações terrestres. Diante de tais restrições, é natural imaginar a realização de poucas ações de *enforcement* de busca em veículos nas áreas marítimas nacionais, realidade bem diferente daquela observada na França e nos EUA.

Diante do quadro acima é patente o distanciamento existente entre a estratégia aduaneira e a estratégia de *security* marítima no Brasil. A ausência de documentos individualizados de ambas as estratégias dificultou a análise; mas, mesmo assim, ela pode ser feita a partir da conformação das duas estratégias a partir de um conjunto de documentos. Nesta análise até foi possível identificar algumas relações de apoio entre as estratégias, mas elas não foram formalmente reconhecidas como tal, o que evidencia uma conexão fraca entre as duas estratégias. Desta forma, fica evidenciada no Brasil, comparativamente ao que acontece na França e nos EUA, uma menor consciência estratégica das conexões existentes entre a atividade aduaneira e à *security* marítima.

5.3.2 Análise das proposições teóricas

Diante do formato de apoio aduaneiro à *security* marítima acima demonstrado, o presente item busca avaliar o porquê de ele assim acontecer no Brasil. As razões podem ser as mais diversas possíveis, mas para efeito de consistência da pesquisa houve a opção metodológica de se utilizar proposições teóricas para tentar explicar o fenômeno, as quais são analisadas a seguir.

A resposta a elas é feita em duas etapas, sendo a primeira referente a presença ou não da condição nela estabelecida. Se presente esta condição, passa-se a segunda etapa; se ausente, a proposição é refutada. Na segunda etapa, diante da condição existente, é avaliado se a estratégia aduaneira apoia a estratégia de *security* marítima de forma declarada e taxativa. Se presente este apoio a proposição é confirmada; se este não é declarado e taxativo na estratégia aduaneira a proposição é refutada. Pode ocorrer, no entanto, da condição não estar presente, mas o apoio existir.

1) Primeira Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde o combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política.

Proposição teórica não confirmada no caso do Brasil. A preocupação com o terrorismo no Brasil encontra-se manifestada na documentação mais recente que conforma a sua estratégia de *security* marítima, notadamente a partir da emissão da PND e da END, aprovada em 2018, nada sendo mencionado na política marítima em vigor, até mesmo em função de ser antiga.

Mesmo assim, apesar de mencionada, a relevância do combate ao terrorismo na documentação é comparativamente bem reduzida diante de outras prioridades e ameaças estabelecidas nestes documentos, como as afetas ao desenvolvimento da capacidade de dissuasão e de defesa do país, e ao incremento da consciência situacional marítima diante do desejo mundial crescente por recursos naturais marinhos.

Em complemento, sob a ótica aduaneira, a pesquisa demonstrou que o combate ao terrorismo não é prioridade no conjunto dos documentos que conformam a sua estratégia no país, muito embora seja o tema uma das prioridades da WCO, constante inclusive de importantes documentos aduaneiros mundiais, como o *SAFE Framework* da WCO e o seu *AEO Programme*, que foram motivados especialmente pelos acontecimentos terroristas do início do século XXI. Curiosamente, a principal normativa aduaneira da versão nacional deste programa, a IN RFB n.º 1.895, de 2020, não faz qualquer referência ao terrorismo, privilegiando na sua redação a questão da facilitação do comércio exterior.

Além disto, em que pese diversas ações aduaneiras poderem ser conectadas ao combate ao terrorismo, tal não é ressaltado nos documentos que conformam a estratégia aduaneira brasileira, que é silente no assunto. Em outro giro, a atuação da RFB no mar é praticamente inexistente, se considerada a dimensão marítima do país e as possibilidades legais conferidas pela Convenção do Mar para a defesa dos interesses dos países costeiros, situação bem diferente do que acontece nos EUA e na França, que inclui o combate ao terrorismo dentre as suas prioridades aduaneiras de *security* marítima.

Sendo assim, na medida em que o combate ao terrorismo possui reduzida relevância política e estratégica no Brasil, e a estratégia aduaneira confere pouco ou nenhum apoio declarado à estratégia de *security* marítima nesta matéria, a proposição teórica acima não foi confirmada.

2) Segunda Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a Aduana é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade.

Proposição teórica não confirmada no caso do Brasil. Diferente do constatado nos EUA e na França, nenhum dos documentos que conformam a estratégia de *security* marítima do país mencionam de forma clara a atuação da RFB em seu apoio ou em matéria de proteção da sociedade.

Ademais, como visto, a própria atuação da Aduana nas questões de *security* não é um tema pacificado no Brasil. A despeito de previsão constitucional da ação fazendária na prevenção e repressão do tráfico de entorpecentes e drogas afins, bem como do contrabando e descaminho, nos termos do art. 144, § 1º, inciso II da CF; a Lei n.º 13.675, de 2018, que estabelece a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), não faz qualquer menção a atuação de natureza aduaneira, ou à RFB na condição de órgão de segurança. No art. 9º desta Lei, por exemplo, que elenca os componentes do sistema de segurança pública constam, dentre outros, diversas polícias, bombeiros militares, guardas municipais, guarda portuária e agentes de trânsito. Nenhuma menção é feita, todavia, à Aduana brasileira, de forma bem diferente da realidade observada nos EUA e na França.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, que decorre desta política e que foi assinado pelo então Ministro da Justiça e Segurança Pública também assim não o faz. Na descrição da sua terceira ação estratégica, inclusive, afeta ao incremento da fiscalização nos portos, é possível deduzir que o documento considera a Aduana como apenas um órgão de controle e fiscalização.

Por outro lado, a própria estratégia da RFB, que engloba atividades inerentes aos tributos internos e ao comércio exterior, não materializa documentalmente a sua conexão com a *security* da sociedade de forma taxativa, o que é por deveras presente nas correspondentes estratégias dos demais países pesquisados. Muito embora a missão da instituição registre a sua contribuição para o bem-estar econômico e social do país, a RFB deixa de registrar no documento a conexão direta destes institutos com aspectos da segurança pública.

Além disto, na descrição do seu quinto objetivo estratégico, de ampliar a segurança e a agilidade do comércio exterior, a instituição chega a citar a intenção de proteção da sociedade, mas sem associá-la claramente à potencial atuação do órgão em atividades de segurança pública e *security*. Outros objetivos estratégicos de processo, como o de ampliar o combate aos ilícitos tributários e aduaneiros, e o de fortalecer a cooperação nacional e internacional também possuem este viés de segurança pública, de *security* e de proteção da sociedade, que também não são ressaltados, de forma clara e taxativa, no documento.

Sendo assim, fica patente que tanto as políticas de defesa e de segurança pública, quanto as estratégias de *security* marítima e aduaneira brasileiras não reconhecem de forma clara e taxativa a atuação aduaneira nas questões de *security* e proteção da sociedade. A alusão à proteção da sociedade até existe, mas de maneira pouco destacada, apenas na descrição de um

dos objetivos da RFB, sem que seja abordada a questão da *security* e da segurança pública de forma conjunta. Diante de todo este quadro, conclui-se que a condição estabelecida na proposição teórica não foi atendida, e que o apoio da estratégia aduaneira à de *security* marítima é apenas superficial no país nesta matéria, o que faz com que a proposição teórica seja rejeitada.

3) Terceira Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a estratégia de *security* marítima reconhece a importância estratégica da Aduana na matéria.

Proposição teórica não confirmada no caso do Brasil. Conforme demonstrado anteriormente a estratégia de *security* marítima do Brasil não reconhece de forma clara a importância estratégica da atuação da Aduana brasileira nas ações de *security* no mar. Embora a documentação que conforma tal estratégia faça menção em algumas situações à atuação de outros órgãos governamentais, como acontece no PEM-40 ao mencionar o emprego coercitivo do poder naval contra ilícitos no mar, o documento não deixa claro que a Aduana brasileira estaria incluída neste rol de órgãos governamentais.

Cumprir observar que é possível concluir, a partir de uma leitura integrada das estratégias de *security* marítima e aduaneira, a importância da atuação da RFB nas ações de *security* no mar, bastando para tal, a título de exemplo, reconhecer o seu papel no combate ao contrabando e ao tráfico de drogas. Ocorre, todavia, que tal situação não é apontada na correspondente estratégia marítima, o que tende a acarretar dúvidas de natureza interpretativa, e mesmo de ordem política e estratégica, a respeito da importância da atuação aduaneira no mar. A análise da proposição teórica anterior corrobora, inclusive, este entendimento.

De certa forma, esta dúvida é reproduzida na própria estratégia da RFB, que nada menciona, de forma clara, a respeito da sua conexão com a *security* marítima. Além disto a instituição pouco realiza operações no mar, priorizando a fiscalização das cargas de importação e exportação nos portos alfandegados seguindo um viés mais econômico. Note-se, entretanto, que nos termos das estratégias dos EUA e da França a inspeção de cargas e contêineres é uma das ações estratégicas declaradas de *security* marítima, conceito que no Brasil ainda não se encontra claro no nível da sua documentação estratégica.

Dito isto, conclui-se que a condição prevista na proposição teórica não foi atendida, e que a estratégia aduaneira do país não apoia de forma declarada e taxativa a estratégia de *security* marítima do país, situação distinta da identificada nos demais países estudados.

4) Quarta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde Aduana declara a sua atuação estratégica em prol do desenvolvimento econômico do país e da proteção do comércio marítimo legítimo.

Proposição teórica não confirmada no caso do Brasil, a despeito da condição ter sido atendida. Muito embora a questão do desenvolvimento econômico e da proteção do comércio legítimo esteja presente nos documentos que conformam a estratégia de aduaneira do Brasil, não foi possível identificar evidências de que esta apoie de forma pensada, declarada e contundente a estratégia de *security* marítima do país por tal motivo. Transparece, assim como na avaliação das proposições teóricas anteriores, um quadro onde não são identificadas evidências robustas de que a estratégia aduaneira tenha sido elaborada levando em consideração a estratégia de *security* marítima.

Neste contexto, sob a ótica aduaneira, é interessante notar que a missão da RFB declara que a instituição administra o sistema tributário e aduaneiro com vistas a contribuir para bem-estar econômico do país. Dado a sua conexão direta com os temas econômicos, até mesmo porque deles derivam a arrecadação tributária e aduaneira, constam do seu planejamento estratégico alguns objetivos de apoio ao desenvolvimento econômico do país; como o de ampliar a segurança e a agilidade do comércio exterior, o de ampliar o combate aos ilícitos aduaneiros, e o de simplificar o cumprimento das obrigações aduaneiras. Além destes, projetos e programas estratégicos da RFB, como o Pucomex e o Programa OEA, também exemplificam a sua conexão com o desenvolvimento econômico; assim como o combate ao contrabando reverbera na sua atuação de proteção do comércio legítimo.

Todavia, a despeito desta conexão com o aspecto econômico, a motivação da estratégia aduaneira encontra-se dissociada do conceito de *security* marítima, embora com ela possua conexões. Ou seja, a estratégia aduaneira realiza uma conexão direta com o aspecto econômico, o que também acontece nos EUA e na França; mas, diferente destes países, não explora e declara a conexão também existente com à *security* marítima para alcançar o mesmo fim. São evidências desta dissociação a diminuta atuação da RFB no mar territorial, e o estabelecimento da zona de vigilância aduaneira com base no conceito de orla marítima, que pouco tem a ver com a *security* no mar, até mesmo porque se estende apenas até a isóbata de 10 metros de profundidade, conceito mais afeto a questões ambientais e de recursos do mar, do que de natureza aduaneira.

Pelo lado da estratégia de *security* marítima é importante também notar que o aspecto econômico é tratado de forma subsidiária, se comparado com as correspondentes estratégias dos EUA e da França. Naturalmente, a ausência de um documento único e multidisciplinar para estabelecer a estratégia de *security* marítima brasileira contribui sobremaneira para tal fato, na medida em que os principais documentos utilizados para a conformá-la são de natureza militar, que possui como tema central questões de defesa, e não econômicas. Outras agências, como a RFB, PF e Ibama, como visto, pouco agregaram ao conceito estratégico de *security* marítima, evidenciando ser o tema ainda tratado no país prioritariamente pela esfera militar.

Sendo assim, a despeito da condição da proposição teórica ter sido atendida, no sentido da estratégia aduaneira declarar sua atuação em apoio ao desenvolvimento econômico e proteção do comércio legítimo, a proposição teórica não foi confirmada, na medida em que esta conexão não redundou em apoio declarado da estratégia aduaneira a de *security* marítima. Ao contrário do identificado nos EUA e na França, onde foi possível identificar um processo estruturado e de retroalimentação entre tais estratégias sob o aspecto do desenvolvimento; no Brasil, tal fato não foi possível de ser identificado.

5) Quinta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a Aduana é reconhecida como uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e a segurança nacional.

Proposição teórica não confirmada. No Brasil não existe o reconhecimento explícito de que a Aduana seria uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e segurança nacional. Diferente do que ocorre nos EUA e França, tanto a política quanto a estratégia nacional de defesa do Brasil não deixam clara esta situação, fazendo com que a atuação da Aduana brasileira em temas de *security* marítima e defesa possa ser apenas subentendida, o que acaba dando margem a dúvidas quando da elaboração e implementação de outras políticas e estratégias afins. Quadro análogo acontece com a política e o plano nacional de segurança pública, que não fazem qualquer menção à Aduana brasileira na condição de agência de segurança pública, conforme já abordado na análise da segunda proposição teórica.

No caso da PND a atuação coordenada de órgãos de defesa e segurança pública no combate às atividades ilícitas nas fronteiras é até mencionada, mas sem qualquer referência à atividade aduaneira como acontece nos demais países pesquisados. O mesmo acontece na descrição do seu objetivo de assegurar a capacidade de defesa (OND-II), onde são citadas a importância das operações interagências para enfrentar o crime organizado e a cooperação com

órgãos de segurança pública, sem, no entanto, qualquer menção clara à atividade aduaneira. A PN também chega a mencionar a coordenação dos diversos atores envolvidos no objetivo de prover a segurança marítima, mas nenhuma referência faz à atividade aduaneira e ao controle das cargas marítimas, contêineres e veículos por ela realizados.

O PEM-40, ao lembrar que o plano engloba, além das questões clássicas de defesa, as vertentes de *security* e *safety*, menciona a participação de outros órgãos governamentais nas atividades de proteção marítima, mas novamente sem fazer qualquer menção à atividade aduaneira. Situação parecida também ocorre neste plano ao ser citada a interoperabilidade das forças militares e as operações interagências no conceito estratégico marítimo-naval. Tal conceito registra o novo paradigma naval de “combate pelo mar”, e discorre a respeito das áreas funcionais da segurança marítima, quais sejam: defesa, aplicação da lei no mar, inteligência e proteção de infraestruturas críticas marítimas e fluviais. Em todas estas dimensões é possível imaginar interseção em graus diferenciados com a atividade aduaneira, mas tal fato não é mencionado no documento.

O exemplo mais recente do quadro conceitual duvidoso no Brasil quanto ao reconhecimento, ou não, da Aduana brasileira como órgão de segurança pública, e de consequente apoio potencial à defesa e à segurança nacional, advém do Decreto n.º 11.765, de 1º de novembro de 2023. Tal decreto estabelece o emprego das forças militares nos portos do Rio de Janeiro, Santos e Itaguaí, e nos aeroportos internacionais do Rio de Janeiro e Guarulhos, SP, para a garantia da lei e da ordem em articulação com os órgãos de segurança pública.

Ocorre que muito embora os portos acima sejam áreas alfandegadas, sob o controle da Aduana brasileira, nenhuma menção é feita à RFB, autoridade aduaneira do país. Ademais, nenhum apoio ou plano de modernização é atribuído à Aduana brasileira para aumentar a sua eficiência na atuação nos portos e fronteiras, na medida em que o art. 5º do Decreto registra tal previsão como sendo aplicável apenas aos órgãos do Ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública. De certo que toda esta sinalização é no sentido de não ser reconhecida a atuação da Aduana brasileira como agência de segurança pública, embora atue no combate e na prevenção do tráfico de entorpecentes e drogas afins, e do contrabando e descaminho em todas as fronteiras nacionais, inclusive as digitais. Temas estes, que nos demais países estudados possuem o condão de contribuição potencial declarada para a defesa e segurança nacional.

Este mesmo contrassenso esteve presente quando da instituição do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) pelo Decreto n.º 7.496, de junho de 2011, que inicialmente não previu a

participação da RFB. Tal situação foi revertida meses depois, com a sua inclusão por meio por força do Decreto n.º 7.638, de dezembro do mesmo ano. O PEF deu origem ao Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), por meio do Decreto n.º 8.903, de 2016, sendo ele destinado ao fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços. Neste novo formato a RFB encontra-se incluída no rol das instituições que compõem a estrutura do comitê executivo do programa, que tem viés de segurança e defesa das fronteiras. Mesmo assim, a atividade aduaneira permanece não sendo reconhecida de forma declarada, nas políticas e estratégias posteriores já mencionadas, como sendo uma agência de segurança pública que pode, e deve, contribuir para a defesa e a segurança nacionais.

Diante do exposto conclui-se que a condição estabelecida na proposição teórica não foi atendida, e que a conexão de apoio no âmbito da segurança pública, defesa e segurança nacional, embora muito clara nos EUA e na França, não se encontra presente de forma clara nas políticas e estratégias afins no Brasil. Como resultado deste quadro, a proposição teórica não foi confirmada.

6) Sexta Proposição Teórica: ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde a inserção da economia no comércio internacional é robusta, aqui considerando-se uma proporção entre a corrente de comércio de mercadorias e o PIB superior a 50,5%, que representa a média comparativa mundial desta proporção em 2022 segundo o Banco Mundial.

Proposição teórica não confirmada no caso do Brasil. Com base no referencial teórico e no senso comum foi elaborada a proposição teórica acima, acreditando-se haver conexão direta entre o grau de inserção de um país no comércio internacional e o apoio declarado e taxativo da correspondente estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima.

No caso do Brasil, no entanto, esta conexão não foi possível de ser estabelecida, mesmo diante do crescimento da sua corrente de comércio em função da globalização e da força do seu agronegócio. Segundo dados do WB referente ao ano de 2022, a relação entre a corrente de comércio das mercadorias e o PIB brasileiro é de 32,62%, representando apenas a 24ª posição num ranking de 243 países em que esta relação é disponibilizada de forma crescente. Ou seja, trata-se de uma relação comparativamente reduzida, incluída dentre as 10% menores no mundo.

Se considerada a série histórica anual, desde o início do século XXI, a relação percentual parte de 17,36% em 2000, varia alguns pontos percentuais para cima e para baixo até o ano

2018, com um pico de 24,37% em 2004; e inicia um patamar superior em 2021, quando dá um salto de aproximados seis pontos percentuais e alcança 31,25% na relação entre a corrente de comércio e o PIB do país. Tomando por base os anos 1990, quando o processo de globalização começa a ser intensificado, verifica-se uma evolução robusta desta relação do país, partindo de 11,68% em 1990 para os já citados 32,62% alcançados em 2022, praticamente o triplo do percentual inicial. Entretanto, mesmo diante do crescimento desta relação, especialmente nos últimos anos, a proposição teórica não foi comprovada pelo não atendimento da condição.

Neste contexto, todavia, é importante notar que vários fatores influenciam na relação entre a corrente de comércio e o PIB de um país, como o grau de dependência externa deste, a variação do seu produto interno e o seu desejo de inserção no comércio global. Sendo assim, a variável econômica escolhida para a proposição teórica não foi suficiente para explicar o fenômeno que se buscava esclarecer.

Por outro lado, embora seja possível estabelecer a conexão da estratégia aduaneira do país em prol da maior inserção da economia no comércio internacional, ela não o faz levando em consideração, de forma declarada, as suas naturais conexões também com a estratégia de *security* marítima. São exemplos desta possibilidade o Programa AEO, com o seu viés de *security* da cadeia logística, as regras de alfandegamento dos portos, com seus requisitos de *security*, e as ações de combate ao contrabando e ao tráfico de drogas.

De todo o modo, e apesar de rejeitada a proposição teórica acima, não há dúvidas de que fenômenos de ordem econômica podem interferir na atuação aduaneira em apoio à *security* marítima. Mas tal conexão não se encontra atualmente declarada na estratégia aduaneira do país. O prejuízo causado à economia pelo contrabando, se quantificado, por exemplo, pode ser um bom impulso de ordem econômica para incrementar as estratégias aduaneira e de *security* marítima, no sentido de combater o crime organizado que se utiliza das rotas marítimas do comércio legítimo.

Diante deste quadro, conclui-se pela rejeição da proposição teórica pela ausência do implemento da sua condição. Embora reconhecida a atuação da estratégia aduaneira em apoio a maior inserção da economia brasileira no comércio internacional, ela não é feita de forma coordenada, declarada e taxativa com a estratégia de *security* marítima do país.

5.3.3 Resultado da análise e reflexões

No caso do Brasil, cinco das seis condições previstas nas proposições teóricas não foram cumpridas na primeira etapa da avaliação, mas todas as proposições foram rejeitadas, já que na única com a condição cumprida a relação de apoio à estratégia de *security* marítima não foi configurada.

Neste sentido, o combate ao terrorismo não possui grande relevância estratégica e política no país; a Aduana brasileira não é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade; e a estratégia de *security* marítima não reconhece a importância estratégica aduaneira em seu apoio. Além disto, a Aduana brasileira não é reconhecida como uma agência de segurança pública que contribui para a defesa e a segurança nacional, e a inserção da economia brasileira no comércio internacional é bem inferior à prevista na condição, assumindo apenas a 24ª posição num total de 243 países. A única condição confirmada foi a de que a Aduana brasileira declara a sua conexão com o desenvolvimento econômico do país e a proteção do comércio marítimo legítimo, mas o faz de forma desconectada da estratégia de *security* marítima. Tal motivo fez com que a proposição teórica fosse rejeitada, pois a relação de apoio nela prevista não foi configurada.

O quadro abaixo, que apresenta o resultado da avaliação realizada, contém uma breve descrição da condição estabelecida na proposição teórica; a sinalização da sua presença ou não no caso avaliado (indicada por “1” ou “0”); a indicação da existência ou não do apoio de forma declarada e taxativa da estratégia aduaneira à de *security* marítima (indicada por “1” ou “0”); e, ao final, se houve a confirmação ou não da proposição teórica (indicada por “1” ou “0”). É importante ressaltar que para a confirmação da proposição teórica a condição precisa ser cumprida e a relação de apoio estabelecida.

Tabela 7: Análise das proposições teóricas no Brasil

Brasil - A estratégia aduaneira apoia a de <i>security</i> marítima quando:				
	Descrição da condição da proposição teórica	Cond.	Apoio	Aprovação
1	Presente alta relevância do combate ao terrorismo	0	0	0
2	Aduana atuante na <i>security</i> e proteção da sociedade	0	0	0
3	Estratégia marítima reconhece o papel da Aduana	0	0	0
4	Aduana alinhada ao desenvolvimento econômico	1	0	0
5	Aduana como agência de defesa e segurança nacional	0	0	0
6	Proporção corrente de comércio/PIB elevada	0	0	0

Fonte: autor da pesquisa

A análise do caso brasileiro conduz a importantes reflexões adicionais, sendo importante para tal lembrar algumas informações, a começar pela extensão da Amazônia Azul, que se atendidas as pretensões do país junto à CLPC aumentará dos atuais 3,6 milhões de km² para 5,7 milhões de Km², aqui se incluindo a Elevação do Rio Grande. O país possui uma população estimada de 218,7 milhões, 6ª maior área terrestre do mundo, com 8.538.140 km², fronteira terrestre de 16.145 km e uma corrente de comércio exterior de US\$ 626,39 bilhões (dados de 2022). A sua costa marítima é de 7.491 km, o seu mar territorial equivale a 154.830 km² e a sua zona contígua a 167.164 km², aqui se incluindo as ilhas de Trindade, Fernando de Noronha e o arquipélago de São Pedro e São Paulo. O país possui a propriedade de 381 embarcações, é o 30º em número de embarcações registradas com a sua bandeira, e foi o 85º país mais impactado pelo terrorismo segundo o *Global Terrorism Index 2023*, impacto este considerado muito baixo se comparado aos demais países do mundo.

Diante de tudo o que foi analisado e observado, a primeira reflexão diz respeito à ausência de documentos apartados e dedicados exclusivamente às estratégias aduaneira e de *security* marítima, e à diminuta integração e coordenação entre elas. Tal situação resultou na necessidade de conformar tais estratégias a partir de um conjunto de documentos, de modo a compará-las entre si e com os documentos afins da França e dos EUA, situação esta que evidencia uma menor consciência estratégica no Brasil comparativamente a tais países quando se trata das dimensões aduaneira e marítima.

Sob a ótica da estratégia de *security* marítima é importante ressaltar a iniciativa da esfera militar em lidar com o tema e produzir políticas e estratégias afins, a partir das quais, como visto, foi possível conformar a referida estratégia do país. Todavia, tendo em vista o seu natural viés de defesa e segurança nacional, tais documentos não reproduzem uma visão mais plural e integrada dos diversos atores envolvidos na matéria, sejam eles públicos ou privados. Por outro lado, a estratégia aduaneira também não contribui para esta integração, na medida em que pouco estabelece de forma clara quanto a sua potencial conexão e integração com a dimensão marítima. O resultado é um conjunto de estratégias menos coordenado, integrado e eficiente para lidar com as oportunidades e desafios no mar.

O modelo organizacional adotado para elaborar as políticas e estratégias de *security* marítima também é motivo de reflexões. Enquanto no Brasil este processo é liderado pela Marinha do Brasil; nos EUA e na França o processo de elaboração é mais plural e envolve

estruturas hierárquicas superiores do governo, ou mesmo o parlamento. Na França, por exemplo, a liderança deste processo é realizada de forma integrada pelo SGMer na esfera civil, e pela SGDSN na esfera militar; ao passo que nos EUA a política de *security* marítima e sua correspondente estratégia foram elaboradas por um grupo multidisciplinar de alto nível do governo norte-americano, em cumprimento de diretriz presidencial de segurança nacional e de *homeland security*. Sem querer entrar no mérito das razões, mas diante dos fatos, é mais uma vez evidenciada a maior consciência estratégica dos EUA e da França na matéria, especialmente na área civil.

Outro aspecto a ser destacado é a subordinação da Aduana brasileira à estrutura da RFB, instituição que também atua em outras dimensões, como arrecadação e fiscalização de tributos internos. Diferente daquilo que acontece nos demais países pesquisados a estrutura organizacional da Aduana no Brasil não tem acesso direto ao nível ministerial, estando suas demandas estratégicas subordinadas à esfera da RFB, de forma conjunta com outras demandas da instituição. O resultado esperado de situações como estas, como alertado pelo grupo consultivo privado da WCO, é a redução do poder de influenciar as decisões políticas e estratégicas afins à atividade aduaneira, como no caso das ações conectadas com a *security* marítima ou mesmo de natureza orçamentária.

Neste contexto a Aduana brasileira, assim como qualquer outra, reflete as opções políticas e estratégicas do país, que nem sempre acompanham as melhores práticas mundiais estabelecidas pela WCO ou pela IMO em matéria aduaneira e marítima. A sua estrutura é bastante reduzida se comparada com as do CBP e da *Douane*, bastando para tal comparar os respectivos efetivos, meios e orçamentos. A título de exemplo o efetivo do CBP é de 63.500 oficiais aduaneiros e equipes de apoio, o da *Douane* de 16.626; e o da RFB de apenas 3.717 servidores dedicados às ações aduaneiras. Tal efetivo brasileiro equivalente ao efetivo da Aduana da Bélgica, 25ª economia do mundo, que possui uma área territorial próxima a do Estado de Alagoas, uma fronteira marítima com dimensões bem menores que as do Brasil, mas, por outro lado, uma Aduana comparativamente bem mais robusta que a brasileira.

Além disto é de se ressaltar que nos EUA e na França a atividade aduaneira detém um status político e estratégico destacado na proteção da economia e da sociedade, na *security* marítima, na segurança pública, e na contribuição para a defesa e segurança nacional. Bem diferente da realidade demonstrada pela pesquisa para o Brasil. A diferença é significativa, a despeito da declarada vocação marítima do país.

Por fim, como última reflexão, é importante destacar um aspecto controverso da realidade brasileira, qual seja, a ausência de reconhecimento incontestado da sua Aduana no rol das agências de segurança pública, ao menos no que diz respeito a sua atuação na função de segurança pública. Apesar da sua atuação constitucional na prevenção e no combate do contrabando, e do tráfico de drogas e armas; a política de segurança pública do Brasil não reconhece este papel na atuação diária da RFB nas diversas fronteiras marítimas, terrestres, aéreas e digitais do país. Nem tampouco assim o faz, de forma declarada e taxativa, a política marítima e a estratégia de *security* marítima atualmente em vigor no Brasil. O mesmo posicionamento é observado no recente Decreto de novembro de 2023, que autorizou o emprego das forças armadas em alguns portos e aeroportos, sem qualquer menção à autoridade aduaneira do país. Trata-se, portanto, de realidade de natureza política e institucional bem diferente da que acontece nos demais países selecionados pela pesquisa, e que podem servir de *benchmarking* para o Brasil.

Dito isto, tem-se configurado no Brasil um quadro institucional e político que confere reduzida importância estratégica à Aduana brasileira nas questões afetas à *security* marítima, à proteção da sociedade e à contribuição para a defesa e segurança nacional do país. Consequentemente, a atividade aduaneira possui pouca relevância estratégica na configuração do poder marítimo do país, de forma diferente da realidade observada nos EUA e na França.

Por fim, como resultado das reflexões sobre o caso do Brasil é apresentado o desenho inicial do “Índice de Presença Aduaneira na Security Marítima” (IPASM). Como mencionado anteriormente trata-se de uma criação do autor ainda incipiente, que busca captar por meio de um índice a atuação aduaneira de um país em apoio à sua *security* marítima. Os itens do IPASM incluem dados referentes ao efetivo e meios navais e aéreos aduaneiros; valor da corrente de comércio internacional; área do mar territorial; fronteira marítima; se existe forte sinergia, ou não, entre as estratégias aduaneira e de *security* marítima; presença do *OEA Program* da WCO; e a localização hierárquica da aduana na estrutura de governo.

O índice possui sete itens, sendo que os quatro primeiros são frações calculadas nos termos da tabela a seguir. Os três últimos itens indicam, respectivamente, se existe forte sinergia entre as mencionadas estratégias; se implementado no país programa alinhado com as diretrizes do *OEA Program* da WCO; e se a aduana é subordinada diretamente ao nível ministerial, o que lhe confere, segundo a WCO, a condição de assessora de alto nível de

estratégias e políticas. Nestes três últimos casos, se presente a condição, é atribuído “0,1” ao item; se ausente a condição nada é atribuído (“0,0”).

No que diz respeito aos pesos atribuídos aos itens do IPASM, constantes da tabela a seguir, é atribuído o peso “3” ao item ECC (Efetivo / US\$ 10 milhões de Corrente de Comércio); peso “2” ao SSA (Sinergia entre as estratégias de *Security* marítima e Aduaneira); e peso “1” aos demais, por serem considerados de menor impacto comparativamente ao ECC e ao SSA. A seguir é apresentado o cálculo realizado para o Brasil, ressaltando-se que foi considerada a área de MT e fronteiras incluindo a ilha de Trindade:

Tabela 8: Índice de presença aduaneira na *security* marítima (IPASM) no Brasil

Brasil: Índice de presença aduaneira na <i>security</i> marítima (IPASM)				
Dados do país	Valor	Itens do índice	Valor	Peso
Corrente Comércio (US\$ trilhões)	0,62	ECC: Efetivo / US\$ 10 milhões de Cor. Comércio	0,0600	3
Área terrestre (km ²)	8.538.140	EMT: Efetivo / km ² de mar territorial	0,0240	1
Área marítima total (milhões km ²)	5,67	EFM: Efetivo / 100 km de fronteira (marítima ou terrestre)	0,0016	1
Mar territorial (km ²)	154.830	MMT: Meios aéreos e navais / 100 km ² de MT	0,0022	1
Fronteira marítima (km)	7.491	SSA: Sinergia entres estratégias	0,0000	2
Fronteira total (km)	16.145	POA: Programa AEO/OEA	0,1000	1
Efetivo	3.717	HAG: Hierarquia da Aduana no governo	0,0000	1
Meios navais e aéreos	7	Cáculo do índice:		
Programa AEO/OEA	Sim	(ECC x3) + EMT + EFM + MMT + (SSA X2) + POA + HAG =		
Hierarquia superior	RFB	Valor do índice IPASM: 0,2477		

Fonte: autor da pesquisa

6. CONCLUSÕES

O estudo das instituições é um elemento fundamental para a ciência política, na medida em que sem estas, ainda que informais, não haveria as políticas e as respectivas estratégias que delas derivam e trazem significados. É de se notar que as instituições “falam” por meio das suas estratégias, documentando nelas as suas opções políticas; as quais são influenciadas por outras políticas, instituições políticas, pela economia e pela sociedade.

Diante disto, a pesquisa adotou o neoinstitucionalismo como embasamento filosófico para analisar o fenômeno social da atuação estratégica das aduanas em apoio à *security* marítima, teoria esta que tem como objeto de estudo as instituições e organizações, e a forma como atuam. Ressalte-se, por oportuno, que o estudo não adentra ao mérito se o que consta das estratégias analisadas estaria efetivamente ocorrendo na prática e em que intensidade; mas sim analisa aquilo que nelas constam nas dimensões aduaneira e de *security* marítima.

Para conformar o referencial teórico da pesquisa foram agregados outros conceitos, como o de poder marítimo, que é vinculado ao poder nacional de cada um dos países estudados. Considerando que os oceanos vêm sendo encarados como a nova fronteira de desenvolvimento, o exercício destes poderes são cada vez mais importantes, sendo condições para tal a *security* marítima e a liberdade de navegação. Também é fato que a globalização tornou o ambiente marítimo mais complexo, trazendo consigo a demanda crescente por uma boa ordem no mar, condição necessária para o seu fortalecimento, o que fez com que a *security* marítima passasse a adquirir novos contornos e abrangência nas últimas décadas. Neste contexto os atentados de 11 de setembro de 2001 representaram um novo e grande impulso ao tema, dando origem a alterações substanciais no ordenamento mundial e principalmente nas regiões e países afetados, com reflexos até os dias atuais em diversas dimensões, dentre as quais se destaca a marítima na presente pesquisa.

A *security* marítima e a manutenção da boa ordem no mar estão diretamente conectadas ao exercício da soberania no mar e à ordem internacional, sendo aqui fundamental fazer referência à Convenção do Mar, principal instituto no ordenamento mundial dedicado aos oceanos. A soberania de um país representa a manifestação externa do seu poder, dela decorrendo a sua jurisdição estatal, que é lastreada em importantes princípios do direito internacional como o da territorialidade, da nacionalidade, da universalidade e da proteção.

Diante deste ambiente geográfico, político e legal, a pesquisa analisou as dimensões marítima e aduaneira do poder marítimo da França, EUA e Brasil; a partir das correspondentes estratégias de *security* marítima e aduaneira. Considerando esta dicotomia temática tornou-se natural o aprofundamento da pesquisa junto às correspondentes organizações mundiais que capitaneiam tais dimensões, a IMO e a WCO, de onde derivou importante análise das principais decisões, diretrizes e orientações adotadas nos campos da *security* marítima e, por que não dizer, da *security* aduaneira no mar. Ademais, considerando a inclusão da França no rol dos casos pesquisados, país membro da UE, foram acrescentadas ao referencial teórico considerações a respeito da estratégia de *security* marítima europeia e da sua união aduaneira.

A análise dos casos redundou em interessantes conclusões a respeito da relação entre as estratégias aduaneira e de *security* marítima dos países estudados, bem como sobre os correspondentes modelos organizacionais adotados e outras políticas e estratégias afins. Nesta análise merecem destaque as proposições teóricas, que permitiram identificar, para cada país, justificativas para a existência, ou não, da relação de apoio da estratégia aduaneira à de *security* marítima. Nas condições estabelecidas nestas proposições estiveram presentes temas da atualidade, como terrorismo, desenvolvimento econômico, proteção da sociedade, proteção do comércio marítimo legítimo, posição da estratégia de *security* marítima em temas aduaneiros, nível de inserção da economia no comércio internacional, e o reconhecimento, ou não, da aduana como órgão de segurança pública, que pode contribuir para a defesa e segurança nacional.

As conclusões da pesquisa são apresentadas na sequência, divididas em itens, sendo o primeiro destinado a responder a primeira parte da pergunta de pesquisa, no sentido de descrever como as aduanas apoiam a *security* marítima na França, EUA e Brasil. O segundo item é destinado a analisar o porquê deste apoio existir, ou não, o que responde a segunda parte da pergunta; e o terceiro apresenta contribuições para a realidade brasileira com base no *benchmarking* das experiências francesa e norte-americana.

6.1 Como as aduanas apoiam a *security* marítima na França, EUA e Brasil

No caso da França, primeiro país analisado, foi identificada forte correlação entre as estratégias aduaneira e de *security* marítima, respectivamente, a *Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes*, e a *La douane change - Stratégie 2022-2025 de la direction générale*

des douanes et droits indirects. As ameaças e tendências mencionadas em ambas as estratégias são correspondentes, no sentido da necessidade de se reforçar a proteção e a soberania do país diante do terrorismo e do crime organizado; proteger as empresas francesas dos produtos falsificados, e a população do tráfico de drogas e seus efeitos. Tal fato faz com que os objetivos estratégicos da *Douane* para o período 2022-2025, em especial os de intensificar a luta contra o crime organizado, garantir a conformidade dos produtos e otimizar os fluxos de mercadorias sejam diretamente conectados aos da SNESM, estratégia de *security* marítima francesa.

A avaliação das estratégias também demonstrou que nas cinco prioridades estratégicas da SNESM; controlar as áreas marítimas francesas, proteger seus cidadãos e navios, combater o tráfico ilegal no mar, defender os interesses econômicos do país, e promover um domínio marítimo internacional seguro; está presente o apoio da *Douane* por meio da sua estratégia, dos seus meios e da sua atuação na condição de administradora de fronteiras e de mercadorias. A sinergia entre as estratégias, portanto, impressiona muito positivamente.

É importante destacar ainda que a estratégia de *security* marítima da França é de responsabilidade do comitê interministerial do mar francês, subordinado ao primeiro-ministro, e que ela se encontra alinhada com a equivalente da UE, a *European Union Maritime Security Strategy*, ou EUMSS. Formulada em nível ministerial, a SNSEM contribui para a estratégia militar, bem como é também articulada com a estratégia do país destinada ao mar e ao seu litoral, situação compatível com a importância da política francesa de desenvolvimento por meio dos oceanos, e que demonstra elevada consciência estratégica multidisciplinar no país.

Outro destaque no caso francês é o seu modelo organizacional de atuação no mar, denominado *L'action de l'État en mer*, ou AEM, cuja liderança cabe à *Secrétariat Général de la mer*, SGMer, diretamente subordinada ao primeiro-ministro francês. O modelo prevê a atuação de diversos ministérios dentro do contexto da *Fonction garde-côtes*, FGC, o que inclui todos os ministérios, secretarias e serviços envolvidos na política marítima do país, aqui se incluindo os ministérios das áreas de defesa e economia e, conseqüentemente, a Aduana francesa. Ou seja, o que prevalece na determinação de quem atua no mar é a função de guarda-costeira, havendo para tal, inclusive, uma instrução interministerial assinada pelo primeiro-ministro que estabelece a organização e coordenação dos diversos atores, públicos e privados, envolvidos na *security* marítima e portuária.

A atuação da *Douane* é destacada neste modelo, que é destinado a prover a *security* nas áreas marítimas francesas, inclusive em alguns dos seus territórios ultramarinos como na

Guiana Francesa e no Caribe. Do seu efetivo de aproximadamente 16.000 mil aduaneiros, cuja boa parcela atua nos portos, aproximados 900 são lotados na *Direction Nationale Garde-Côtes des Douanes*, DNGCD, direção aduaneira que atua na função de guarda-costeira com diversos meios aéreos e marítimos, e que foi criada para fortalecer a vigilância das fronteiras marítimas, inclusive na ZC e ZEE. A atuação desta direção, é importante destacar, também pode ocorrer em obediência ao *Códe de la Défense* francês, que prevê na parte destinada à defesa marítima do território, *Défense Maritime du Territoire*, DMT, o apoio em reforço dos meios aduaneiros às ações de defesa próximas à costa ou mesmo em alto mar. Neste caso, o comando das ações cabe ao *Commandant de Zone Maritime* na França continental, ou ao *Commandant Supérieur* no caso das forças de soberania ultramarinas.

Tal atuação, por sinal, é 100% consonante com diretrizes e documentos emitidos pela IMO e WCO na esfera de *security* marítima, assim como está de acordo com o código aduaneiro europeu, o *Union Customs Code*, ou UCC, que estabelece na missão das autoridades aduaneiras, dentre outras atribuições, a sua atuação na *security* das cadeias de suprimentos, na proteção dos interesses econômicos da União, na proteção contra o comércio desleal, e na garantia da *security* e da *safety* da União e dos seus residentes.

Considerado o acima exposto, a análise do caso da França concluiu que a sua estratégia aduaneira, levada a cabo pela *Douane*, apoia fortemente a estratégia de *security* marítima francesa, sendo detectada grande sinergia entre as ameaças, tendências, objetivos e ações de ambas as estratégias. A integração da SNSEM com outras estratégias nacionais e da UE, como a EUMSS, também merece destaque; assim como o interessante modelo organizacional interministerial adotado pelo país para questões de *security* marítima, que envolve os conceitos de AEM, FGC e DMT, bem como a atuação de diversos ministérios e agências, dentre elas a *Douane* e sua diretoria de guarda-costeira, a DNGCD.

No caso dos EUA, segundo país analisado, a pesquisa também constatou elevada sinergia entre as estratégias de *security* marítima e aduaneira norte-americanas, sendo possível identificar declarada interdependência e estreita correlação entre elas. O rol de ameaças e os objetivos estratégicos da *National Strategy for Maritime Security*, NSMS, são extremamente correlacionados e reproduzidos na *U.S. Customs and Border Protection Strategy 2021-2026*. Correlação análoga é observada entre as cinco missões prioritárias da Aduana norte-americana e os objetivos da NSMS, sendo esta em maior intensidade nas missões aduaneiras perenes de combater o terrorismo, combater o crime transnacional e proteger as fronteiras, que são

diretamente conectadas ao objetivo da NSMS de prevenir ataques terroristas, atos criminosos ou hostis.

Além dos aspectos acima é de se destacar a indicação na estratégia de *security* marítima norte-americana, no âmbito da cooperação internacional, do objetivo de fortalecer os mecanismos CSI, *Container Security Initiative*; C-TPAT, *Customs-Trade Partnership Against Terrorism*; e PSI, *Proliferation Security Initiative* que guardam, todos, relação com a atuação do CBP. No caso dos dois primeiros, CSI e C-TPAT, não só foram programas criados e implementados pela Aduana norte-americana em 2002, como são gerenciados até hoje pelo Comissário do CBP por força do *SAFE Port Act*, em apoio claro à *security* marítima norte-americana. No caso do PSI, que visa combater o tráfico de armas de destruição em massa, WMD, a Aduana norte-americana contribuiu desde o seu início, e até hoje contribui, com sua expertise e ações de *law enforcement*.

Quanto ao apoio estratégico do CBP à NSMS é de se destacar que a atual modelagem da agência foi estabelecida pelo *Homeland Security Act of 2002*, instituto legal voltado ao combate do terrorismo e à proteção do país contra novos ataques. Em outras palavras, pode-se afirmar que o combate ao terrorismo está na essência, no foco, da Aduana norte-americana no século XXI. Não à toa, inclusive, foi a criação pelo CBP do *National Target Center*, NTC, logo após os atentados de 11 de setembro para coordenar os esforços interagências de *Customs and Border Protection* contra o terrorismo, ao qual foi agregado recentemente o combate ao crime organizado internacional; temas intrinsecamente conectados nos EUA, e mundo afora, à *security* marítima, à defesa e à segurança nacional.

Neste contexto é importante também mencionar algumas estratégias correlacionadas com a NSMS que fortalecem a conexão aduaneira e de *security* marítima com o segmento de defesa e segurança nacional nos EUA. Em primeiro lugar cita-se o conceito estratégico da OTAN, *NATO 2022 Strategic Concept*, que estabelece a *security* marítima como uma das principais ações estratégicas da organização no âmbito da dissuasão e defesa; sendo que no caso do combate aos explosivos improvisados, IED, o conceito prega a cooperação e o compartilhamento de inteligência com agências aduaneiras. Um segundo exemplo desta conexão é a *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, lançada pelos serviços marítimos norte-americanos, US Navy, USCG e USMC, em apoio às estratégias norte-americanas de defesa e de *homeland security*. Neste documento é prevista a integração dos serviços marítimos

com as demais iniciativas do poder marítimo norte-americano, dentre as quais se incluem as iniciativas de natureza aduaneira do CBP.

O modelo organizacional norte-americano destinado à *security* também merece ser destacado. Como um dos reflexos dos atentados de 11 de setembro o governo estadunidense decidiu unificar, por meio de *Homeland Security Act of 2002*, a totalidade ou parte de 22 diferentes departamentos ou agências, subordinando-os ao *Department of Homeland Security*, DHS, estrutura organizacional julgada mais apropriada para enfrentar uma série de ameaças ao território norte-americano. Ao DHS estão subordinados, além do CBP e da USCG (guarda-costeira norte-americana), agências como o *U.S. Immigration and Customs Enforcement*, o *U.S. Citizenship and Immigration Services*, o *U.S. Secret Service*, o *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency* e o *Transportation Security Administration*.

Dentre as missões do DHS se incluem as de prevenir ataques terroristas, reduzir a vulnerabilidade a estes, assegurar a *security* econômica norte-americana, gerenciar crise naturais ou causadas pelo homem, coordenar esforços para acabar com as conexões entre o terrorismo e o tráfico ilegal de drogas, e contribuir para interditar este último. Tal amplitude das missões do departamento, aliada à variedade das agências que compõem o DHS, conferem a este uma atuação multidisciplinar em matéria de *security* interna norte-americana, que é naturalmente dependente da sua *security* marítima e externa.

No âmbito deste modelo organizacional a Aduana norte-americana possui importância destacada na *security* marítima do país. Dotada de um efetivo aproximado de 68.000 oficiais e agentes aduaneiros, o CBP, além de atuar em centenas de portos nos EUA e no exterior nos termos do programa CSI, também atua de forma intensa no monitoramento das fronteiras e espaços marítimos, ou *customs waters*, no exercício da soberania do país. Para tal se utiliza especialmente da sua unidade dedicada às operações aéreas e marítimas, a *Air and Marine Operations*, AMO, que é dotada de um efetivo aproximado de 1.800 aduaneiros, 240 aeronaves de asa fixa e rotativa, e 300 embarcações de tipos diversos. A AMO tem como missão salvaguardar a nação norte-americana, se antecipar e enfrentar as ameaças ao território norte-americano; incluindo-se dentre os seus objetivos o combate ao tráfico de drogas, armas, pessoas e dinheiro, assim como ao crime organizado. Ou seja, objetivos consonantes e em apoio aos da estratégia de *security* marítima norte-americana.

Sob a ótica internacional, note-se que a atuação do CBP na esfera da *security* marítima é consonante com as diretrizes e documentos emitidos pela IMO e WCO, a começar pelo seu

AEO Program, parte central do C-TPAT, que guarda conexão direta com o *WCO Safe Framework* e com as diretrizes do *AEO Programme* da WCO. Ademais, no âmbito do *Maritime Safety Committee*, MSC, e do *Facilitation Committee*, FAL, da IMO foi observada uma participação ativa do país no sentido de referendar e integrar as ideias e conceitos de ambas as organizações em prol da *security* marítima mundial. Um bom exemplo disto foi a sua atuação para tentar incluir no *ISPS Code*, cuja primeira parte é mandatória, diretrizes contidas no *WCO SAFE Framework* afetas à *security* internacional das cadeias de suprimento. Sinergia análoga é identificada na decisão estratégica da Aduana norte-americana de criar uma academia própria de inteligência, a *CBP Intelligence Training Academy*, medida diretamente alinhada com o *WCO Customs Environmental Scan* realizado em 2019, que contou com a participação de grupo consultivo privado na sua elaboração, e com o decorrente *WCO Strategic Plan 2022-2025*.

Considerando todo o exposto, a pesquisa concluiu que no caso dos EUA a estratégia do CBP apoia de forma intensa a estratégia de *security* norte-americana. O apoio identificado ocorre por meio de diversas ações e formatos, dentre eles os programas CSI, C-TPAT e *AEO Program*, este último seguindo as melhores práticas aduaneiras mundiais, referendadas inclusive pela IMO. O apoio identificado, por sinal, ocorre há décadas e foi sendo intensificado a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. Com base na análise realizada também foi possível concluir que existe um apoio estratégico recíproco, na medida em que a estratégia de *security* marítima norte-americana contém objetivos e ações que apoiam a estratégia aduaneira do país. Tudo isto em prol da *security* interna e marítima, e da defesa e segurança nacional do país.

No caso do Brasil, como visto, foi necessário conformar inicialmente as estratégias aduaneira e de *security* marítima para poder analisar a conexão entre ambas. Isto porque, diferente da França e dos EUA, não existem tais documentos de forma consolidada e apartada no país, o que evidencia menor consciência estratégica sobre o tema comparativamente aos demais países pesquisados. A ameaça do terrorismo, por sinal, consta apenas dos documentos navais mais recentes, nada se pronunciando os documentos de natureza aduaneira, situação bem diferente da encontrada na documentação francesa e norte-americana.

Diante deste fato a estratégia de *security* marítima nacional foi conformada basicamente a partir de documentos emitidos pelo Comando da Marinha, notadamente a Política Naval e o PEM-2040, datados de 2019 e 2020, com algum auxílio da política marítima e da política e estratégia nacionais de defesa. Neste aspecto é interessante registrar que nas estratégias da RFB, PF e Ibama foram identificadas apenas poucas referências indiretas à atuação no mar,

evidenciando menor importância da *security* marítima na esfera civil brasileira, se comparada com a presente na esfera militar. Por conseguinte, surge de tal situação fática o corolário de que no Brasil os principais contornos da sua estratégia de *security* marítima são baseados em documentos da esfera militar, especialmente os navais.

Quanto à conformação da estratégia aduaneira a partir de outros documentos, as principais referências foram os documentos da RFB, na medida em que a Aduana brasileira é parte desta. Dentre estes se destacam o seu planejamento estratégico para o período 2021-2023; algumas normativas, como a que estabelece o Programa OEA no Brasil; bem como programas e projetos estratégicos da instituição como o Pucomex e o destinado a reestruturar o combate aos ilícitos transnacionais. Todavia, em nenhum destes documentos que conformaram a estratégia da Aduana brasileira foi encontrada qualquer referência explícita e robusta relativa a sua atuação em apoio à *security* marítima. Muito embora seja possível deduzir que este apoio existe, até mesmo em função das atribuições da RFB de combater o tráfico de drogas, é curioso que tal fato não tenha sido registrado de forma clara em nenhum dos documentos analisados. Da mesma forma, não foi identificada qualquer menção ao combate ao terrorismo, WMD ou IED.

Sob a ótica dos objetivos e ações afetos à *security* marítima previstos na Política Naval, é importante citar os de contribuir para a defesa da pátria, inclusive com ações de repressão às atividades ilegais das águas jurisdicionais, prover a segurança marítima, aprimorar as inteligências estratégica e operacional, e ampliar a consciência operacional; que inclui dentre as suas ações a implantação do SisGAAZ para o monitoramento da Amazônia Azul. Em todos estes objetivos e ações, embora não reconhecido de maneira formal, nem pela estratégia de *security* marítima, nem pela aduaneira, é possível estabelecer conexão com os objetivos desta última, bem como com a potencial atuação da Aduana brasileira nos termos da sua jurisdição.

Neste sentido é de se ressaltar, inicialmente, o objetivo estratégico da RFB de ampliar a segurança e a agilidade do comércio exterior. Neste estão incluídas ações de combate aos crimes transnacionais e a troca de informações de inteligência, ações estas visivelmente conectadas com a *security* marítima e em prol da proteção da sociedade. Outros objetivos, como o de ampliar o combate aos ilícitos e ampliar a gestão de risco aduaneiro, assim como a atuação constitucional regular no combate ao contrabando e ao tráfico de drogas ajudam a compor um quadro de evidências de que a atuação aduaneira contribui para a *security* marítima. Todavia, o problema é que sob a ótica da pesquisa esta conexão não foi estabelecida de forma clara em nenhuma das duas estratégias, o que evidencia certo grau de desconhecimento multidisciplinar

estratégico ou, quiçá, a opção de não se reconhecer tais conexões nos documentos por motivos que a pesquisa não conseguiu detectar.

Quanto à conexão entre as citadas estratégias é necessário adicionar alguns aspectos. Em primeiro lugar, a despeito dos documentos que conformam a estratégia de *security* marítima do país fazerem referência à salvaguarda dos interesses no mar e à preocupação com a segurança das fronteiras e com o crime transnacional; em nenhum momento, como visto, eles declaram de forma explícita a aplicação de leis e regulamentos aduaneiros nos espaços marítimos, como assim indica e permite a Convenção do Mar.

Esta situação acontece, por exemplo, quando a PND menciona a atuação coordenada dos órgãos de defesa e segurança pública nas fronteiras; ou quando o PEM-2040 prioriza no seu conceito marítimo-naval a interoperabilidade das forças militares e as operações interagências. Em nenhum destes documentos, nem nos demais que ajudaram a conformar a estratégia de *security* marítima brasileira, há referência às leis e regulamentos aduaneiros, ou mesmo à atuação da autoridade aduaneira do país. Muito embora a atuação da RFB possa ser subentendida, ela também pode ser negada a depender de quem avalia e decide nas esferas estratégica, política e legal.

Tal fato é conectado, de certa forma, com a questão da Aduana brasileira ser considerada, ou não, como órgão de segurança pública para efeitos legais, o que traz reflexos na formulação de políticas e nas correspondentes decisões orçamentárias do país. Diferente do que acontece na França e nos EUA, onde não há qualquer dúvida de que a *Douane* e o CBP possuem a função de *security* na sua essência, existem evidências no sentido contrário no Brasil. A mais recente advém do Decreto n.º 11.765, de novembro de 2023, que ao estabelecer o emprego das forças armadas nos portos do Rio de Janeiro, Itaguaí e Santos, não fez qualquer menção à RFB, mas tão somente aos órgãos do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Posição esta, curiosamente diferente da contida no Decreto n.º 8.903, de 2016, que instituiu o PPIF, programa destinado à proteção das fronteiras do qual a RFB é parte.

A análise do modelo organizacional também ajuda a compreender a realidade brasileira. Por se tratar de parte da RFB, a Aduana brasileira tem suas prioridades, meios, orçamento e relevâncias estratégicas disputados e compartilhados com outras áreas, como as de arrecadação e fiscalização de tributos internos, além daquelas destinadas ao assessoramento ao MF, que interage em temas diversos com outros ministérios e com os poderes legislativo e judiciário. Nesta balança de influências temáticas é perceptível no planejamento estratégico do órgão, comparativamente, a menor presença de temas aduaneiros.

Em outro giro, há de se resgatar da análise do ambiente aduaneiro mundial realizada pela WCO em 2019, que subsidiou o seu planejamento estratégico para o período 2020-2025, a posição do grupo consultivo privado PSCG no sentido da importância de se elevar a estatura organizacional das aduanas no mundo. O objetivo desta medida, segundo a esfera privada, é fazer com que as aduanas passem a ser vistas como assessoras na formulação de políticas, posto que são dotadas de *expertise* em questões da *security* e facilitação do comércio internacional; e não como meras executoras de ordens executivas e de pouca relevância política e estratégica.

Quanto às melhores práticas internacionais preconizadas pela IMO e WCO, as evidências demonstraram que existe aderência a estas no país. Como exemplos podem ser citados o ISPS Code que se encontra vigente no país, sendo uma das principais referências da IMO em *security* portuária; e o Programa AEO da RFB, que foi implementado no país em 2015 e que guarda relação direta com o *WCO SAFE Framework* e o *AEO Programme* da WCO.

No que diz respeito ao Programa AEO brasileiro é interessante ressaltar que a principal causa presente na documentação afeta à sua implementação no Brasil é a facilitação do comércio internacional, ao passo que na França e nos EUA ocorre o contrário, sendo a principal motivação a *security* da cadeia de suprimentos internacionais. Ou seja, tomando por base o binômio “*security x facilitation*”, tem-se que no Brasil a causa da implementação do programa foi a facilitação, e a consequência o incremento da *security* no comércio internacional. Já nos França e nos EUA ocorreu justamente o contrário, com a causa sendo a necessidade de incrementar a *security* da cadeia de suprimentos e do país, e a consequência a facilitação do comércio internacional, até mesmo para atrair e incentivar a esfera privada a aderir ao programa. Tal dicotomia não é mera coincidência na visão do pesquisador, mas sim mais uma resultante das opções políticas e estratégicas dos países, e da forma como eles enxergam o papel das suas aduanas.

Desta feita, diante do quadro acima e da metodologia utilizada, restou evidenciado o distanciamento existente entre a estratégia aduaneira e a estratégia de *security* marítima no Brasil. Muito embora tenha sido possível identificar relações de apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, elas não se encontram nominadas na documentação estratégica da RFB e parecem surgir por mera coincidência. Fato análogo acontece no sentido inverso, onde a estratégia de *security* marítima também não reconhece ou apoia de forma declarada a estratégia aduaneira. Dentre os potenciais motivos que levam a tal situação, e que naturalmente servem de questionamento para estudos futuros, se incluem a dúvida se a Aduana brasileira seria um órgão de segurança pública, e a eventual disputa por orçamentos e poder

político entre ministérios e agências. Sendo assim, a pesquisa concluiu que além da inexistência do apoio declarado, o Brasil possui uma menor consciência estratégica, comparativamente aos demais países pesquisados, das conexões multidisciplinares existentes entre a atividade aduaneira e à *security* marítima.

De forma consolidada e sintética a pesquisa concluiu quanto à primeira parte da pergunta de pesquisa que, nos casos da França e dos EUA, existe uma elevada sinergia entre as correspondentes estratégias aduaneira e de *security* marítima; que a primeira apoia a segunda de forma robusta, declarada e taxativa; e que existe um movimento de retroalimentação entre ambas as estratégias, inclusive em temas afetos à contribuição delas para as dimensões de defesa e segurança nacional. No caso do Brasil, onde as estratégias tiveram que ser conformadas a partir de um conjunto de documentos, a pesquisa concluiu que existe baixa sinergia entre as estratégias, e que não existe apoio declarado e taxativo por parte da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima que, por sinal, detém um viés militar, e não multidisciplinar como identificado na França e nos EUA. Além disto, apenas a estratégia de *security* marítima apresenta forte conexão com as dimensões de defesa e segurança nacional.

6.2 Proposições teóricas: razões que justificam o apoio existente ou sua ausência

Diante das conclusões acima a respeito da conexão entre as estratégias aduaneiras e de *security* marítima, que respondem a primeira parte da pergunta de pesquisa, passa-se a discorrer sobre as razões que levam a tal situação com vistas a responder a segunda parte desta pergunta. Neste sentido foram elaboradas seis proposições teóricas destinadas a identificar potenciais motivos que fazem com que uma determinada estratégia aduaneira apoie, ou não, de forma declarada e taxativa a estratégia de *security* marítima do mesmo país.

As proposições teóricas se destinaram em avaliar no país: a) se o combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política; b) se a Aduana é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade; c) se a estratégia de *security* marítima reconhece a importância estratégica da Aduana na matéria; d) se a Aduana declara a sua atuação estratégica em prol do desenvolvimento econômico do país e da proteção do comércio marítimo legítimo; e) se a Aduana é reconhecida como uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e a segurança nacional; e f) se a inserção da economia no comércio internacional é robusta, considerando uma proporção entre a corrente de comércio de mercadorias e o PIB superior a 50,5% para o ano de 2022. A escolha deste ano, registre-se,

decorreu do fato de ser o último com dados disponíveis no Banco Mundial por ocasião da análise, que foi realizada em janeiro de 2024.

A resposta às proposições foi realizada em duas etapas, sendo a primeira referente a presença ou não da condição nela estabelecida. Se presente esta condição, passou-se a segunda etapa; se ausente, a proposição foi refutada. Na segunda etapa, diante da condição existente, foi avaliado se a estratégia aduaneira apoia a estratégia de *security* marítima de forma declarada e taxativa. Se presente este apoio a proposição foi confirmada; se este não é declarado e taxativo na estratégia aduaneira a proposição foi refutada.

A primeira tabela a seguir, reproduzida do capítulo anterior, traz os resultados da França, onde é possível observar que todas as condições previstas nas proposições teóricas foram atendidas. Além disto, na segunda etapa da avaliação, que é destinada a identificar se o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima ocorre de forma declarada e taxativa, também houve resposta afirmativa para todas as proposições. Conseqüentemente, todas as proposições teóricas se confirmaram no caso francês.

Tabela 3: Análise das proposições teóricas na França

França - A estratégia aduaneira apoia a de <i>security</i> marítima quando:				
Descrição da condição da proposição teórica		Cond.	Apoio	Aprovação
1	Presente alta relevância do combate ao terrorismo	1	1	1
2	Aduana atuante na <i>security</i> e proteção da sociedade	1	1	1
3	Estratégia marítima reconhece o papel da Aduana	1	1	1
4	Aduana alinhada ao desenvolvimento econômico	1	1	1
5	Aduana como agência de defesa e segurança nacional	1	1	1
6	Proporção corrente de comércio/PIB elevada	1	1	1

Fonte: autor da pesquisa

No caso dos EUA, conforme tabela abaixo, também reproduzida do capítulo anterior, cinco das seis condições previstas nas proposições teóricas foram confirmadas. Apenas a última condição, que trata da inserção da economia norte-americana no comércio internacional, a partir da relação entre a corrente de comércio do país e o seu PIB, não foi configurada. Isto porque no caso norte-americano esta relação resultou num percentual de apenas 21,33%, o quarto menor num ranking de 243 países, ou seja, bem abaixo da média mundial de 50,5% para o ano adotado como referência.

É importante registrar, todavia, que as indicações da documentação analisada, especialmente das estratégias e políticas afins, eram no sentido de que a condição seria confirmada dado a alta importância econômica conferida ao comércio exterior do país, e à

declarada preocupação estratégica em resguardar as empresas e a sociedade norte-americana do contrabando, das mercadorias contrafeitas e não conformes. O apoio da estratégia do CBP à NSMS foi inclusive amplamente configurado na dimensão econômica, tendo como motivação o volume do comércio exterior norte-americano e a sua importância declarada para a economia norte-americana em ambas as estratégias. Diante disto, a pesquisa concluiu que a condição prevista na sexta proposição teórica merece ser reavaliada em eventuais pesquisas futuras, na busca de indicadores econômicos que melhor sinalizem a respeito da potencial conexão entre a atividade aduaneira e a *security* marítima.

Tabela 5: Análise das proposições teóricas nos EUA

EUA - A estratégia aduaneira apoia a de <i>security</i> marítima quando:				
Descrição da condição da proposição teórica		Cond.	Apoio	Aprovação
1	Presente alta relevância do combate ao terrorismo	1	1	1
2	Aduana atuante na <i>security</i> e proteção da sociedade	1	1	1
3	Estratégia marítima reconhece o papel da Aduana	1	1	1
4	Aduana alinhada ao desenvolvimento econômico	1	1	1
5	Aduana como agência de defesa e segurança nacional	1	1	1
6	Proporção corrente de comércio/PIB elevada	0	1	0

Fonte: autor da pesquisa

A tabela seguinte, reproduzida do capítulo anterior, apresenta o resultado da avaliação do Brasil. Conforme pode ser observado apenas uma das condições foi atendida dentre todas as proposições teóricas, a que analisa se a Aduana declara a sua atuação estratégica em prol do desenvolvimento econômico do país, e da proteção do comércio marítimo legítimo. No caso brasileiro, todavia, muito embora tal condição tivesse sido atendida, não restou evidenciado, como já mencionado nas conclusões, o apoio intencional, declarado e taxativo da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima brasileira.

Tabela 7: Análise das proposições teóricas no Brasil

Brasil - A estratégia aduaneira apoia a de <i>security</i> marítima quando:				
Descrição da condição da proposição teórica		Cond.	Apoio	Aprovação
1	Presente alta relevância do combate ao terrorismo	0	0	0
2	Aduana atuante na <i>security</i> e proteção da sociedade	0	0	0
3	Estratégia marítima reconhece o papel da Aduana	0	0	0
4	Aduana alinhada ao desenvolvimento econômico	1	0	0
5	Aduana como agência de defesa e segurança nacional	0	0	0
6	Proporção corrente de comércio/PIB elevada	0	0	0

Fonte: autor da pesquisa

Reunindo as avaliações da França, EUA e Brasil em apenas uma tabela, e considerando apenas a última coluna onde consta a aprovação, ou não, da proposição teórica como um todo, o resultado da análise das proposições teóricas é o seguinte:

Tabela 9: Consolidação da análise das proposições teóricas

A estratégia aduaneira apoia a de <i>security</i> marítima quando:		País		
		França	EUA	Brasil
1	Presente alta relevância do combate ao terrorismo	1	1	0
2	Aduana atuante na <i>security</i> e proteção da sociedade	1	1	0
3	Estratégia marítima reconhece o papel da Aduana	1	1	0
4	Aduana alinhada ao desenvolvimento econômico	1	1	0
5	Aduana como agência de defesa e segurança nacional	1	1	0
6	Proporção corrente de comércio/PIB elevada	1	0	0

Fonte: autor da pesquisa

Sendo assim, a avaliação das proposições concluiu que ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde o combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política; onde a Aduana é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade; e onde a estratégia de *security* marítima reconhece a importância estratégica da Aduana na matéria; reproduzindo assim as três primeiras proposições. Tal conclusão é inclusive referendada, a *contrario sensu*, pelo caso brasileiro, onde tais condições não acontecem e, por conseguinte, o apoio também não.

No que diz respeito à quarta proposição teórica, que possui como condição a Aduana declarar a sua atuação estratégica em prol do desenvolvimento econômico do país e da proteção do comércio marítimo legítimo, a conclusão da pesquisa foi curiosa. Isto porque, a despeito da condição estar presente nos três países, o apoio entre as estratégias não restou configurado no caso do Brasil, fazendo com que a proposição neste caso fosse refutada. A consequência, sob a ótica da metodologia utilizada, é que o alinhamento estratégico da Aduana ao desenvolvimento econômico e à proteção do comércio marítimo legítimo, por si só, pode não ser suficiente para garantir que a estratégia aduaneira apoie a estratégia de *security* marítima de forma declarada. Nos casos da França e dos EUA a condição até aparece de forma robusta na documentação estratégica, e há fortes evidências que tal fato interfere no apoio entre as estratégias. Todavia, considerando o diagnóstico do Brasil a pesquisa concluiu que a proposição teórica não explica o fenômeno estudado, sendo cabível aprofundar em estudos futuros a avaliação da condição nela prevista vis-à-vis seus reflexos em termos de estratégias.

A quinta proposição teórica, assim como as três primeiras, também foi confirmada. Neste caso a condição é que a Aduana seja reconhecida como uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e a segurança nacional. Como amplamente demonstrado, tanto na França quanto nos EUA, esta condição é fortemente comprovada, estando ela inserida na essência da *Douane* e do CBP e em outras estratégias e políticas correlacionadas, inclusive da esfera da defesa. Além disto, note-se que o fato da condição não estar presente no Brasil, e do apoio entre as estratégias também não acontecer de forma clara, contribui a *contrario sensu* para fortalecer esta conclusão.

Quanto a sexta e última proposição teórica a conclusão da pesquisa é de que ela merece ser reavaliada, e que não capaz é de explicar o fenômeno do apoio, ou não. A pesquisa concluiu que a condição prevista não foi feliz em tentar medir a dimensão econômica e sua influência na relação entre as estratégias aduaneiras e de *security* marítima. O caso norte-americano foi bastante elucidativo, posto que, além de deixar clara a dificuldade em se estabelecer um indicador econômico para medir a conexão de apoio entre as estratégias, demonstrou que esta pode existir por outros motivos, como em função dos prejuízos econômicos causados pelo contrabando, incluindo o de drogas, ou devido à entrada de mercadorias contrafeitas, não conformes ou com recolhimento de direitos aduaneiros abaixo do previsto na legislação. A quantificação dos prejuízos econômicos causados pelo uso das drogas, a concorrência desleal e o desrespeito à propriedade intelectual ajudam a compor o contexto que, a título de sugestão, pode ser avaliado em maior profundidade em pesquisas futuras.

Considerando o exposto acima, e **numa visão consolidada da análise das proposições teóricas**, a pesquisa concluiu que ocorre o apoio da estratégia aduaneira à estratégia de *security* marítima, de forma declarada e taxativa, em países onde:

- o combate ao terrorismo possui grande relevância estratégica e política;
- a Aduana é reconhecida como um órgão atuante nas questões de *security* e de proteção da sociedade;
- a estratégia de *security* marítima reconhece a importância estratégica da Aduana na matéria; e
- a Aduana é reconhecida como uma agência de segurança pública, que contribui para a defesa e a segurança nacional.

Diante das conclusões acima é importante fazer algumas observações finais. A primeira é que, diante do reduzido tamanho da amostra, não foi possível analisar a necessidade de que todas as condições acima estejam presentes de forma conjunta para que a relação de apoio

se configure. Ou mesmo, se proporcionalmente, alguma condição possui maior influência que outra, ou ainda se existe relação de causa e consequência entre algumas delas. Em segundo lugar, é importante afirmar que conclusões como esta são normais em pesquisas de natureza qualitativa, onde é natural serem comparados poucos casos.

Por fim, a pesquisa concluiu que o resultado alcançado tende a conformar um quadro interessante de uma teoria emergente, que naturalmente necessita e pode ser testada em outros países, bem como aperfeiçoada e ampliada, de forma a se buscar compreender e explicar cada vez melhor o fenômeno social estudado.

6.3 Contribuições para a realidade brasileira

A pesquisa teve como tema o papel das aduanas na *security* marítima, em especial a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, levando em consideração os modelos de governança institucional da França, EUA e Brasil. Diante deste tema, o presente item da conclusão tem por principal objetivo responder a terceira parte da pergunta de pesquisa, no sentido de apresentar contribuições do pesquisador para o incremento da atuação da Aduana brasileira em apoio à *security* marítima e ao desenvolvimento do Brasil. Para tal são considerados o referencial teórico, o estudo e a análise dos casos acima apresentadas, bem como as conclusões acima.

Diante deste desafio é importante ter em mente, como bem estabelece a teoria neoinstitucional, que as instituições políticas são geradoras de significados, os quais reproduzem o resultado de um conjunto de interações, em mão dupla, que envolve elas próprias e os políticos, por um lado, e a economia e a sociedade, por outro. Neste contexto pode-se afirmar que as opções políticas e estratégias de um país representam o resultado de um jogo de pressões e ações dos responsáveis pela sua elaboração, à mercê do cenário avaliado e da capacidade de persuasão política e estratégica destes responsáveis.

No que diz respeito ao tema avaliado, a pesquisa concluiu que o Brasil possui uma menor consciência estratégica, comparativamente aos demais países pesquisados, das conexões multidisciplinares existentes entre a atividade aduaneira e à *security* marítima, bem como dos seus desdobramentos para a economia, segurança e defesa nacionais. Por outro lado, foi também identificado que França e EUA, até mesmo por enfrentarem há décadas contextos mais complexos sob a ótica da segurança e defesa, possuem elevada sinergia entre as suas *estratégias aduaneira e de security marítima*. *Desta feita, tais países servem como um privilegiado*

benchmarking para o Brasil, ainda mais se considerarmos a vocação marítima do país, a extensão do seu litoral e da Amazônia Azul, a sua dependência do comércio exterior marítimo, e as ameaças crescentes no ambiente marítimo mundial.

Diante de tudo o que foi pesquisado, a primeira contribuição para a realidade brasileira é no sentido de sugerir que a temática aduaneira seja incluída na nova política marítima, que ora está sendo revisada por grupo interministerial. É de se destacar, neste sentido, que a própria CNUDM prevê o exercício da jurisdição do estado costeiro nos termos das suas leis e regulamentos aduaneiros. Além disto, conforme sugere Geoffrey Till (2018) ao discorrer sobre política marítima, a complexidade do ambiente marinho requer uma abordagem compreensiva como a adotada pela OTAN, onde diversos aspectos de natureza econômica, política, social, infraestrutura, informação, militar e de *law enforcement* se encontram entrelaçadas e necessitam ser considerados.

Desta feita, considerando as conclusões da pesquisa à luz dos exemplos francês e norte-americano, considera-se ser interessante que a política marítima destaque a importância da atuação aduaneira naquilo que diz respeito à *security* marítima, ao desenvolvimento econômico e proteção da sociedade no *continuum* mar-terra, assim como acontece nos países que serviram de *benchmarking*. Tudo isto em prol da prosperidade econômica do país, do comércio legítimo e do aumento da capacidade do país de dissuasão e de combate ao terrorismo e aos ilícitos nas fronteiras marítimas. Neste sentido vale reproduzir trecho do *WCO SAFE Framework*, na sua última versão disponível de 2021, que destaca a posição “única” das administrações aduaneiras para incrementar a *security* das cadeias de suprimentos globais (WCO, 2021b, p.1):

Legitimate international trade is an essential driver for economic prosperity. The global trading system is vulnerable to terrorist exploitation that would severely damage the entire global economy and social well-being of nations. As government organizations that control and administer the international movement of goods, Customs administrations are in a unique position to provide increased security to the global supply chain and to contribute to socio-economic development through revenue collection and trade facilitation.

A segunda contribuição diz respeito a um dos pressupostos básicos da Política Naval, que estabelece a necessidade de se sistematizar o arcabouço legal do país, de forma a torná-lo

mais favorável à atuação estatal no mar. Neste contexto, como alertado algumas vezes no texto, sugere-se a utilização da prerrogativa que a Convenção do Mar oferece ao estado costeiro para legislar em temas aduaneiros, notadamente no MT e na ZC. Alguma margem também existe na ZEE, em especial no que se refere à pesca ilegal, não reportada ou não regulamentada (IUUF).

Trata-se de aproveitar aquilo que a ordem internacional permite em prol de incrementar a dissuasão aduaneira no mar sob a ótica legal, assim como fazem França e EUA. Até mesmo porque existe a possibilidade das embarcações navais serem utilizadas como plataforma para a atuação de equipes aduaneiras. Deriva desta sugestão, inclusive, a possibilidade de aquisição e manutenção compartilhada de meios navais, seguindo uma política comum de aquisições, como a existente entre os serviços marítimos norte-americanos.

Outra contribuição é a sugestão da elaboração, o quanto antes, de uma estratégia aduaneira pela RFB, e de uma estratégia de *security* marítima multidisciplinar, assim como as possuem a França e os EUA. A primeira pode ser elaborada sob coordenação da própria RFB, que comanda a Aduana brasileira, contribuindo assim para a compreensão da importância da atividade aduaneira no país, algo pouco conhecido nas esferas políticas e acadêmicas na visão do autor. A unidade AMO do CBP, por exemplo, possui a sua própria estratégia, que naturalmente é alinhada com a estratégia do CBP. Já a segunda, de *security* marítima, pode ser elaborada seguindo estrutura similar a que hoje já existe para reformular a política marítima, aproveitando assim a expertise já existente.

Os desafios atuais do comércio exterior brasileiro que incidem diretamente no desenvolvimento econômico do país, levando em consideração o binômio “*security and facilitation*”, o tráfico de drogas, e a atuação do crime organizado transnacional e dos grupos terroristas no comércio internacional justificam a necessidade da primeira. Já a segunda é facilmente justificada pelos mesmos motivos acima, bem como pelo ambiente marítimo mundial cada vez mais complexo, e pela importância da Amazônia Azul no âmbito econômico, geopolítico e da ZOPACAS.

A quarta contribuição refere-se à necessidade de se elevar a estatura política da Aduana brasileira, para que ela passe a assessorar em alto nível a elaboração de políticas e estratégias afetas à dimensão aduaneira. Desta maneira ela pode assessorar a quem de direito, por exemplo, quanto às melhores práticas internacionais difundidas pela WCO, ou desta em parceria com organizações como a ONU, no âmbito do UNODC-WCO *Container Control Programme*. Este programa, como visto, é destinado a combater o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas,

como o comércio ilegal de madeira, bens estratégicos e precursores químicos. Neste processo de combate ao crime destaca-se a grande quantidade de dados disponibilizados às aduanas, o gerenciamento de risco, a cooperação interagências e, cada vez mais, a inteligência artificial; elementos estes que podem ser trabalhados estrategicamente em prol da *security* marítima, defesa e segurança nacional.

Esta importância política e estratégica das Aduanas é notória na França e nos EUA, a ponto, por exemplo, no caso americano, do Comissário do CBP, autoridade aduaneira máxima no país, comparecer regularmente ao Congresso norte-americano para prestar esclarecimentos sobre a atuação da agência. Ademais, o CBP ainda possui um canal de comunicação com Congresso, via USTR, para tratar de questões orçamentárias, por exemplo. Tal sugestão se coaduna inclusive com o pensamento da WCO, conforme se observa do extrato a seguir, retirado da análise do ambiente aduaneiro realizado pela organização que serviu de base para o seu atual planejamento estratégico. Trata-se da visão de futuro desejável sob a ótica política (WCO, 2021e, p. 13):

Customs administrations and the WCO are trusted government advisers on trade and security matters and are fully engaged in political decision-making processes through the provision of information derived from the data they collect.

Como quinta contribuição a pesquisa sugere incrementar a participação da Aduana brasileira em centros interagências nacionais e internacionais. Na esfera nacional o estudo indica o incremento da sua atuação no centro integrado subordinado ao ComPAAz da Marinha do Brasil, que reproduz no país, guardadas as devidas proporções e prioridades, o conceito no NMIO norte-americano coordenado pela US Navy. Já na esfera internacional destaca-se o *National Target Center*, centro do CBP localizado em Washington, D.C., que coordena os esforços norte-americanos de “*Customs and Border Protection*” no combate ao terrorismo e ao crime organizado.

Considerando o volume de dados e informações em poder das aduanas no mundo, a inteligência artificial, e diante dos três pilares do *SAFE Framework* da WCO; entende-se que participação incremental da RFB nestes centros contribuiria para a *security* marítima e para a “segurança aduaneira” do país, conceito este que será adiante apresentado. Neste sentido destaca-se inclusive a possibilidade da aceleração da curva de aprendizado da Aduana brasileira e das demais agências envolvidas no combate às atividades ilícitas e ao tráfico de drogas e

armas pelo mar. Raciocínio análogo se aplica no combate à utilização do comércio internacional pelo crime organizado e por grupos terroristas para angariar recursos, ou lavar o dinheiro obtido por outras atividades ilegais, situações em que a expertise da RFB nas diversas dimensões do “*follow the money*” seria interessante.

É importante destacar nesta seara, como o faz Paiva, Medeiros e Mendes (2020), que as operações interagências são complexas no contexto da *security* e da defesa, sendo elas um dos reflexos do ambiente internacional cada vez mais incerto, onde a soberania dos países é colocada à prova diante do crime internacional organizado, da necessidade de se incrementar o controle das fronteiras, e da utilização das forças armadas nas questões de *security* dos países. Neste contexto Geoffrey Till (2018) registra, diante da natureza abrangente da *security* marítima, que as agências navais e civis necessitam desenvolver uma abordagem cada vez mais integrada para a gestão dos oceanos, com natural sobreposição nas suas atividades.

De modo geral, como ressalta o mesmo autor, deve-se ter em mente que as marinhas tendem a se concentrar em questões de segurança nacional; e as guardas- costeiras e agências civis nas ações de *law enforcement*. Todavia, há questionamentos se as marinhas devem se mover para atuarem de forma mais presente nas atividades de *law enforcement* ou em direção contrária. Fenômeno análogo e inverso acontece no caso das guardas-costeiras e agências de *law enforcement*, no sentido delas atuarem mais nas áreas da defesa e segurança nacional, ou não. Há de se lembrar, sob a ótica destes movimentos, que para os marinheiros de guerra “C3” significa “Comando, Controle e Comunicação”; ao passo que em operações conjuntas de *security* marítima, MSO, implicam geralmente em “Colaboração, Cooperação e Coordenação”, fato este que demanda, como mencionado por Till (2018), uma abordagem mais integrada.

A sexta contribuição é de natureza acadêmica, sendo considerada como um incentivo à construção de significados e ao incremento do conhecimento aduaneiro na sociedade e nos fóruns formadores de opinião e de elaboração e definição de políticas e estratégias. Trata-se de uma proposta de conceito para a expressão segurança aduaneira, nos termos a seguir, que naturalmente pode e deve ser aperfeiçoada:

Segurança aduaneira é a condição que possibilita a proteção da sociedade e o desenvolvimento econômico do país, na defesa da soberania e dos interesses nacionais, a partir da atuação da Aduana na proteção das fronteiras, inclusive as digitais, na manutenção e incentivo do comércio

legítimo, e no combate ao contrabando, à concorrência desleal, ao crime organizado, ao tráfico de drogas e ao terrorismo.

A este conceito agrega-se, ainda que de forma incipiente, a proposta criada pelo autor do “Índice de Presença Aduaneira na *Security* Marítima” (IPASM), como calculado nos itens 5.1.3, 5.2.3 e 5.3.3, cujos valores foram respectivamente 0,9951 para a França; 0,9818 para os EUA; e 0,2477 para o Brasil. Trata-se de um primeiro rascunho de um índice que naturalmente necessita ser aprimorado. A sua inclusão nas conclusões tem a pretensão de contribuir para o debate da *security* marítima e incentivar o aperfeiçoamento do índice.

Em síntese, as contribuições acima apresentadas para o incremento da atuação da Aduana brasileira em apoio à *security* marítima nacional são as seguintes:

- incluir na nova política marítima nacional a dimensão aduaneira, destacando a sua importância para a *security* marítima, o desenvolvimento econômico e a proteção da sociedade;
- sistematizar o arcabouço legal do país de forma a torná-lo mais palatável à atuação estatal no mar, em especial no que diz respeito às leis e regulamentos aduaneiros nos termos da Convenção do Mar;
- elaborar a estratégia aduaneira brasileira, sob coordenação da RFB; e a estratégia de *security* marítima do país, com base em estrutura organizacional intergovernamental similar à já utilizada para atualizar a política marítima;
- elevar a estatura política da Aduana brasileira, para que ela passe a assessorar em alto nível a elaboração de políticas e estratégias afetas à dimensão aduaneira;
- incrementar a participação da RFB em centros interagências, nacionais e internacionais, que atuam na *security* marítima; e
- divulgar o conceito proposto de segurança aduaneira na academia e nos fóruns de elaboração e definição de políticas.

Neste contexto, é necessário destacar a importância da atuação da Aduana brasileira no apoio à *security* marítima nacional, no exercício da jurisdição e dos direitos de soberania do país na Amazônia Azul, bem como na proteção da sociedade e da economia nacionais. Desta feita, seria importante que a Aduana brasileira (ou ao menos a função aduaneira) fosse considerada, sem dúvidas, como um órgão de segurança pública no Brasil, assim como acontece nos EUA e na França, países que oferecem condições legais, políticas e estratégicas muito interessantes para servirem de *benchmarking* para o país.

Por fim, é de se notar ainda que países como Alemanha, Bélgica e Holanda, embora não tenham sido utilizados para efeito de comparação em função da metodologia adotada na pesquisa, são também considerados pelo autor da pesquisa, com base nos estudos exploratórios prévios realizados, como excelentes referências de aprendizado e *benchmarking* para o Brasil.

REFERÊNCIAS

APQC. American Productivity & Quality Center. **Benchmarking: Make Best Practices Your Practices®**. Disponível em: [What is Benchmarking? | APQC](#). Acesso em: 10 de fevereiro de 2024.

BARRETTO, Rafael Zelesco. **O Direito Internacional e o Mar**. In: ALMEIDA, Francisco E. Alves de; MOREIRA, Willian de Sousa. Estudos Marítimos. Visões e Abordagens. São Paulo: Humanitas, 2019.

BEIRÃO, André Panno. **Duelo entre Netuno e Leviatã: a evolução da soberania sobre os mares**. In: Revista da Escola de Guerra Naval. Vol. 21, p. 63-85 (julho/dezembro 2015). ISSN 1809-3191. e-ISSN 2359-3075.

BEIRÃO, André Panno. “Segurança no mar”: que segurança? In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Pereira (org.). Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: FUNAG, 2014. p. 127-166.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. 1966. Disponível em: [Del0037 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 10 de março de 2023.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 5, de 9 de novembro de 1987. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, concluído em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. 1987. Disponível em: [D1530 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. 1988a. Disponível em: [L7661 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 12 de abril de 2023.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. 1988b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de novembro de 2023.

BRASIL. **Lei n.º 8.617, de 4 de janeiro de 1993**. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. 1993. Disponível em: [L8617 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 12 de abril de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 1.265, de 11 de outubro de 1994**. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). 1994. Disponível em: [D1265 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 12 de abril de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 1.530, de 22 de junho de 1995**. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. 1995. Disponível em: [D1530 \(planalto.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de janeiro de 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 1999. Disponível em: [Lcp97 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/Lcp97). Acesso em: 15 de abril de 1999.

BRASIL. **Decreto n.º 5.300, de 7 de dezembro de 2004.** Regulamenta a Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. 2004. Disponível em: [D5300 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/D5300) Acesso em: 12 de abril de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.** Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. 2009. Disponível em: [Decreto nº 6759 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/Decreto%20n%206759). Acesso em: 30 de junho de 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.350, de 20 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; promove desoneração tributária de subvenções [...] e dá outras providências. 2010. Disponível em: [L12350 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/L12350). Acesso em: 10 de março de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.496, 8 de junho de 2011.** Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. 2011a. Disponível em: [Decreto nº 7496 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/Decreto%20n%207496). Acesso em: 10 de março de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.638, 8 de dezembro de 2011.** Altera o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, que institui o Plano Estratégico de Fronteiras. 2011b. Disponível em: [Decreto nº 7638 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/Decreto%20n%207638). Acesso em: 10 de março de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 8.903, de 16 de novembro 2016.** Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. 2016. Disponível em: [D8903 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/D8903). Acesso em: 01 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do §7º do art.144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. 2018a. Disponível em: [L13675 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br/L13675). Acesso em: 04 de fevereiro de 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 179, de 14 de novembro de 2018.** Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). 2018b. Disponível em: [Legislação Federal - Senado Federal](http://legisla%C3%A7%C3%A3o.federal.gov.br/legislacao/Default.aspx?Codigo=179&Codigo2=179) Acesso em: 04 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD. **Política Nacional de Defesa.** PND. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 179, de 14 de dezembro de 2018. 2018c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa Acesso em: 10 de janeiro de 2023

BRASIL. Ministério da Defesa. MD. **Estratégia Nacional de Defesa**. END. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 179, de 14 de dezembro de 2018. 2018d. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa Acesso em: 10 de janeiro de 2023

BRASIL. **Decreto n.º 9.861, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis e sobre as Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis. 2019. Disponível em: [D9861 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br). Acesso em: 15 de novembro de 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria ME n.º 284, de 27 de julho de 2020**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia. 2020a. Disponível em: [Port. ME nº 284/2020 \(fazenda.gov.br\)](https://www.fazenda.gov.br). Acesse em 14 de outubro de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a Política Marítima Nacional. 2021a. Disponível em: [D10607 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br). Acesso em 10 de outubro de 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030**. Arprovado em 28 de setembro de 2021. 2021b. Disponível em: [Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 — Ministério da Justiça e Segurança Pública \(www.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br) . Acesso em 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 11.344, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e as Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. 2023a. Disponível em: [D11344 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br). Acesso em 10 de setembro de 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.600, de 19 de junho de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e altera diversos dispositivos legais. 2023b. Disponível em: [L14600 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 11.765, de 1º de novembro de 2023**. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem em portos e aeroportos. 2023c. Disponível em: [D11765 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio. MIDC. **Resultados do Comércio Exterior Brasileiro: dados consolidados**. 2024. Disponível em: https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html Acesso em: 30 jan 2024.

BUEGER, Christian; EDMUNDS, Timothy. **Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies**. *International Affairs* 93: 6 (2017) 1293–1311. Published by Oxford University Press on behalf of The Royal Institute of International Affairs. DOI: 10.1093/ia/iix174. 2017. Disponível em: [INTA93_5_02_StokesWaterman.pdf \(chathamhouse.org\)](https://www.chathamhouse.org) . Acesso em: 10 de março de 2023.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press. First published in print format 2009. ISBN-13 978-

0-521-87261-4 eBook (NetLibrary). ISBN-13 978-0-521-69422-3. Hardback ISBN-13 978-0-511-65179-3 Paperback.

CAMBRIDGE. University of Cambridge. Cambridge Dictionary. London, UK. 2023. Disponível em: [dictionary | University of Cambridge](https://dictionary.cambridge.org/). Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

CEMBRA. Centro de Excelência para o Mar Brasileiro. **O Brasil e o mar no século XXI: subsídios para o aproveitamento sustentável do mar brasileiro**. MOURA NETO, Julio Soares de; AZEVEDO, Marcos Augusto Leal de (Coord.). -- 3. ed. – Rio de Janeiro: Quinteriense Serviços Gráficos e Editoriais, 2022. ISBN 978-65-991881-2-1.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução: Gilson Cesar Cardoso de Souza. Coleção Estudos; 85 (Dir. J. Guinsburg). 26 ed. São Paulo: Perspectiva 2016.

ECC. European Economic Community. **Council Regulation (EEC) n. ° 2913/92 establishing the Community Customs Code. 12 Oct. 1992**. 1992. Disponível em: [Regulation - 2913/92 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1992/2913/oj) . Acesso em: 22 de dezembro de 2023.

EISENHARDT, Kathleen M. **Building Theories from Case Study Research**. In: The Academy of Management Review, v.14, n. °4, Oct. 1989, pp. 532-550. Academy of Management. 1989. Disponível em: [Building Theories from Case Study Research \(uio.no\)](https://ui.adsabs.harvard.edu/abs/1989AcMaRv.14n.4.532E) .Acesso em: 12 de outubro de 2022.

EU. European Union. **Directive 2001/106/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 2001**: amending Council Directive 95/21/EC concerning the enforcement, in respect of shipping using Community ports and sailing in the waters under the jurisdiction of the Member States, of international standards for ship safety, pollution prevention and shipboard living and working conditions (port State control). 2001. Disponível em: [Directive - 2001/106 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/106/oj). Acesso em: 02 de julho de 2023.

EU. European Union. **European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World**. Council of The European Union. Brussels, 12 December 2003. 2003. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2023.

EU. European Union. **Règlement (CE) n.º 725/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004** relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). 2004. Disponível em: [EUR-Lex - 32004R0725 - FR \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/725/oj). Acesso em: 10 de julho de 2023.

EU. European Union. **Directive 2005/65/CE du Parlement Européen et du Conseil du 26 octobre 2005** relative à l'amélioration de la sûreté des ports (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). 2005. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0065. Acesso em: 12 de julho de 2023.

EU. European Union. **An Integrated Maritime Policy for the European Union**. Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. Commission of the European Communities. COM (2007) 575 final. Brussels: 10 Oct. 2007. 2007. Disponível em:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2007/0575/COM_COM\(2007\)0575_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2007/0575/COM_COM(2007)0575_EN.pdf) . Acesso em: 14 de julho de 2023.

EU. European Union. **Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World.** Brussels: 11 Dec. 2008. S407/08. 2008. Disponível em: [GEN \(europa.eu\)](https://www.europa.eu) Acesso em: 12 de agosto de 2023.

EU. European Union. **European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World.** Report on the implementation of The European Security Strategy. Council of The European Union. Brussels: 2009. ISBN 978-92-824-2421-6. 2009a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

EU. European Union. **Progress Report on the EU's Integrated Maritime Policy.** Report from the Commission to The Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions. Commission of the European Communities. COM (2009)540 final. Brussels: 15 Oct. 2009. 2009b. Disponível em: lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0540:FIN:EN:PDF. Acesso em: 14 de julho de 2023.

EU. European Union. **Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European security model.** Approved by The European Council. Brussels: 25 and 26 Mar. 2010. 2010. ISBN 978-92-824-2679-1. Disponível em: [Internal security strategy for the European Union - Towards a European security model - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf). Acesso em: 15 de julho de 2023.

EU. European Union. **Progress of the EU's Integrated Maritime Policy.** Report from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions. European Commission. COM (2012)491 final. Brussels: 11 Sep. 2012. 2012a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0491:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

EU. European Union. **Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.** 26 Oct. 2012. 2012b.C 326/47. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

EU. European Union. **Union Customs Code. 2013.** Regulation (EU) n° 952/2013 of the European Parliament and of The Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code (recast). 2013. Disponível em: [Regulation - 952/2013 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=REG:2013:0952:FIN:EN:PDF) . Acesso em: 30 agosto de 2023.

EU. European Union. **European Union Maritime Security Strategy.** Council of The European Union. General Secretariat of the Council. Note. 11205/14. Brussels: 24 June 2014 (OR. en). 2014. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011205%202014%20INIT/EN/pdf>. Acesso em: 10 de março de 2023.

EU. European Union. **A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy**. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. Brussels: June 2016. 2016a. Disponível em: [A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy | EEAS \(europa.eu\)](https://eeas.europa.eu/eeas/eu-foreign-policy/eu-foreign-policy-2016-2020) . Acesso em: 15 de março de 2023.

EU. European Union. **Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan (26 June 2018)**. Council of the European Union. General Secretariat of the Council. Outcome of proceedings. 10494/18. Brussels: 26 Jun. 2018. 2018. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10494-2018-INIT/en/pdf> Acesso em: 12 de abril de 2023.

EU. European Union. **The European Union's Global Strategy: Three years on, looking forward**. Implementing the European Union's Global Strategy. Brussels: 2019. 2019a. Disponível em: [eu_global_strategy_2019.pdf \(europa.eu\)](https://eeas.europa.eu/global-strategy/eu-global-strategy-2019) . Acesso em: 02 de junho de 2023.

EU. European Union. **A New Strategic Agenda 2019-2024**. European Council. Brussels: 2019. 2019b. Disponível em: [a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf \(sirp.pt\)](https://eeas.europa.eu/eeas/a-new-strategic-agenda-2019-2024) . Acesso em: 03 de junho de 2023.

EU. European Union. **EU Security Union Strategy**. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy. European Commission. COM (2020) 605final. Brussels: 24 July 2020. 2020a. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN . Acesso em: 15 de junho de 2023.

EU. European Union. **Taking the Customs Union to the Next Level: a Plan for Action**. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. European Commission. COM (2020) 581 final. Brussels: 28 Sept. 2020. 2020b. Disponível em: [customs-action-plan-2020_en.pdf \(europa.eu\)](https://eeas.europa.eu/customs-action-plan-2020) . Acesso em: 10 de junho de 2023.

EU. European Union. **Règlement (UE) 2021/821 Du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2021** instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte). 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0821>. Acesso em: 17 de junho de 2023.

EU. European Union. **Your gateway to the European Union**. 2023. Disponível em: [Your gateway to the EU, News, Highlights | European Union \(europa.eu\)](https://eeas.europa.eu/eu-foreign-policy/eu-foreign-policy-2016-2020) . Acesso em: 12 de dezembro de 2023.

EU. European Union. **European Border and Coast Guard Agency. Frontex**. Who we are. 2024a. Disponível em: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>. Acesso em: 02 de janeiro de 2024.

FERRAJOLI, Luigi. A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional. Tradução: Carlo Caccioli, Márcio Lauria Filho; revisão de tradução Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FINDLAY, Ken P. **Oceans and Blue Economies**. In: OTTO, Lisa (ed.). Global Challenges in Maritime Security: An Introduction. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications. Auckland Park, South Africa: Springer, 2020. ISSN 1613-5113. ISSN 2363-9466 (electronic).

FLANDRES. Flanders Marine Institute (2024): **MarineRegions.org: towards a standard georeferenced marine names**. Vlaams Instituut voor de Zee Bélgica_VLIZ. 2024. Disponível em: <https://www.marineregions.org/> . Acesso em: 26 de janeiro de 2024.

FRANCE. République Française. **Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes**. Premier Ministre. Adoptée en comité interministériel de la mer du 22 octobre 2015. 2015. Disponível em: [strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes.pdf \(gouvernement.fr\)](#) . Acesso em: 10 de julho de 2023.

FRANCE. République Française. **Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes** relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française. 2016x. Version en vigueur au 23 octobre 2023. 2016. Disponível em: [Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) . Acesso em: 10 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **Stratégie nationale pour la mer et le littoral**. Ministère de la Transition Écologique et Solidaire. Décret 2017-222 du 23 février 2017. 2017a. Disponível em: [Stratégie nationale mer et littoral | Secrétariat d'État chargé de la Mer](#) . Acesso em: 23 de julho de 2023.

FRANCE. République Française. **Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017**. Oct. 2017. 2017b. Disponível em: [2017-revue_strategique_dsn_cle4b3beb.pdf \(diplomatie.gouv.fr\)](#) . Acesso em: 20 de julho de 2023.

FRANCE. République Française. **Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes**. Version révisée adoptée le 10 décembre 2019. 2019. Disponível em: [strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes.pdf \(gouvernement.fr\)](#) . Acesso em: 21 de julho de 2023.

FRANCE. République Française. **La Douane change: Stratégie 2022-2025 de la direction générale des douanes et droits indirects**. Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI). Décembre 2021. 2021. Disponível em: [La douane change](#) . Acesso em: 10 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **Instruction Interministérielle relative à l'organisation et à la coordination de la sûreté maritime et portuaire**. N° 230/SGDSN/PSE/PSN/NP du 28 juin 2022. Première ministre (PRM). 2022a. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45351?origin=list> . Acesso em: 10 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **Dispositif de Surveillance Aérienne et Maritime de la Douane** au 1er septembre 2022. Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

(DGDDI). 2022b. Disponível em: [carte-aeromaritime-douane.pdf](#) . Acesso em: 05 dezembro de 2023.

FRANCE. République Française. **Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)**. 2023a. Disponível em: [Accueil | Portail de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects](#) . Acesso em: 4 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **Code des douanes**. Version en vigueur au 24 novembre 2023. 2023b. Disponível em: [Code des douanes - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) . Acesso em: 6 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **Bilan Annuel de La Douane 2022**. ISSN: 2827-3389 (imprimé) 2966-9618 (en ligne). Févr. 2023. 2023c. Disponível em: [bilan-annuel-de-la-douane-2022.pdf](#) . Acesso: 20 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)**. **La Douane em Bref**. 2023d. Disponível em: [La douane en bref](#) . cesso em: 3 de outubro de 20023.

FRANCE. République Française. **Code de la défense**. 2023e. Disponível em: [Code de la défense - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#) . Acesso em: 24 de novembro de 2023.

FRANCE. République Française. **Areas of France's maritime spaces of sovereignty and jurisdiction**. Updated 26 janv.2023. 2023f. Disponível em: [Superficies espaces maritimes En_230126.pdf \(maritimelimits.gouv.fr\)](#) . Acesso em: 03 de outubro de 2023

FRANCE. République Française. **Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFS)**. **Les directions du ministère**. 2023g. Disponível em: [Les directions du ministère | economie.gouv.fr](#) . Acesso em: 3 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **La gendarmerie maritime**. 2023h. Disponível em: [La gendarmerie maritime - Gendarmerie nationale \(interieur.gouv.fr\)](#). Acesso em: 3 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **Marine Nationale. Notre organization**. 2023i. Disponível em: [Notre organisation | Ministère des Armées \(defense.gouv.fr\)](#). Acesso em: 3 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. **Le plan Vigipirate**. 2023j. Disponível em: [Le plan Vigipirate - Risques | gouvernement.fr](#). Acesso em: 23 de outubro de 2023.

FRANCE. République Française. SGDSN. Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale. **Le Plan Pirate-Mer**. 2023k. Disponível em: [Améliorer les dispositifs de protection et de prévention | SGDSN](#). Acesso em: 23 de outubro de 2023.

G7. Group of Seven. **G7 Foreign Ministers' Declaration on Maritime Security**. Lübeck: Apr.15 2015. 2015. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/000076378.pdf> . Acesso em: 15 de novembro de 2023.

G7. Group of Seven. **G7 Action Plan on Countering Terrorism and Violent Extremism**. G7 Ise-Shima Summit. Japan: May 26-27, 2016. 2016. Disponível em: [G7 Action Plan on Countering Terrorism and Violent Extremism \(wcoomd.org\)](#) . Acesso em: 14 set. 2023.

G20. Group of Twenty. **G20 statement on the fight against terrorism**. Antalya: 16 Nov. 2015. 2015. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/16/g20-leaders-antalya-statement-terrorism/> .Acesso em: 14 set. 2023

G20. Group of Twenty. **G20 Action Plan on Countering Terrorism**. G20 Summit in Hamburg. Germany: July, 2017. 2017. Disponível em: [G20 Action Plan on Countering Terrorism \(wcoomd.org\)](#) . Acesso em: 14 set. 2023

GAVOUNELI, Maria. **Functional Jurisdiction in the Law of the Sea**. Publications on Ocean Development. Volume 62. A Series of Studies on the International, Legal, Institutional and Policy Aspects of Ocean Development. LOWE, Vaughan (Ed.). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. ISBN: 978 90 04 16345 4.

GHAURI, P. **Designing and Conducting Case Studies in International usiness Research**. In: Marschan-Piekkari, R.; Welch, C. Handbook of Qualitative Research Methods for International Business. p.109-124. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 2004. 2004. Disponível em: [\(DOC\) Designing and Conducting Case Studies in International Business Research | Pervez Ghauri - Academia.edu](#) . Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

GHAURI, Pervez N. e FIRTH, Rebeca. **The Formalization of Case Study Research in International Business**. Journal fur Marketing. Springer, 27 Mar. 2009. markt (2009) 48(1-2): p. 29-40. DOI 10.1007/s12642-009-0003-1. 2009. Disponível em: [\(PDF\) The formalization of case study research in international business | Pervez Ghauri - Academia.edu](#) Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6a ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GROVE, Eric. **Sea Power**. In: DENEMARK, Robert A. The International Studies Encyclopedia: International Studies Compendium Project. 15 Fev. 2010. eISBN: 9781444336597.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. In: Political Studies Association. Political Studies (1996) XLIV. Oxford, UK: Blackwell Publishers, p. 936-957. 1996. Disponível em: [Political Science and the Three New Institutionalisms - Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor, 1996 \(sagepub.com\)](#) . Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Portaria nº 964, de 27 de abril de 2021**. Institui o modelo de gestão estratégica do Ibama e estabelece os indicadores e metas referentes ao Planejamento Estratégico 2020/2023. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-estrategico-do-ibama>. Acesso em: 01 de dezembro de 2023.

IEP. The Institute for Economics & Peace. **Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism**. Sidney, Australia: March 2023. 2023. Disponível em: [GTI-2023-Briefing-web.pdf \(economicsandpeace.org\)](#). Acesso em: 19 de dezembro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Convention on Facilitation of International Maritime Traffic 1965, as amended**: resolutions relating thereto and additional information on facilitation requirements, including the supplement to the annex to the Convention. FAL Convention. London, 9 April 1965. 1965. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/141604>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Customs Convention on Containers, 1972**. 1972. Disponível em: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/containers/pf_txt_containers_contract.pdf?la=en. Acesso em: 10 de fevereiro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Final Act of the International Conference on Marine Pollution, 1973. MARPOL 1973**. 1973. Disponível em: [MARPOL 1973 - Final Act and Convention.pdf \(imo.org\)](#). Acesso em: 03 de fevereiro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974. SOLAS 1974**. London: 1 Nov.1974. 1974. Disponível em <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-I-18961-English.pdf>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Protocol of 1978 relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973. MARPOL 1973/1978**. London: 17 Feb. 1978. 1978. Disponível em: [MARPOL Protocol of 1978 \(imo.org\)](#). Acesso em: 03 de fevereiro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Review of Measures and Procedures to Prevent Acts of Terrorism which Threaten the Security of Passengers and Crews and the Safety of Ships**. Resolution A.924(22). Adopted on 20 November 2001. Assembly. A 22/Res.924. 22 January 2002. 2002a. Original: English. Disponível em: [A 924 22 \(imo.org\)](#). Acesso em: 17 de novembro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Measures to Prevent the Registration of "Phantom" Ships**. Assembly 22nd session. Agenda item 9. Resolution A.923(22) Adopted on **29 November 2001** (Agenda item 9). A 22/Res.923. London: **22 Jan. 2002**. Original: English. 2002b. Disponível: [A 923 22 \(imo.org\)](#). Acesso em: 18 de novembro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 75th session. Agenda item 17. Submitted by WCO. **MSC 75/17/8**. 8 April **2002**. Prevention and Suppression of Acts of Terrorism Against Shipping. 2002c. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 75th session. Agenda item 17. Submitted by the United States. **MSC 75/17/33. 12 April 2002**. Prevention and Suppression of Acts of Terrorism Against Shipping. Container Security – U.S. Customs

Container Security Initiative (CSI). 2002d. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Conference Resolutions 1 a 11**. Resolutions of the Conference of Contracting Governments to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (Dec. 2002) SOLAS Convention December **2002**. SOLAS/CONF.5.). 2002e. Disponível em: https://www.imorules.com/SOLAS_CONF5.html. Acesso em: 12 de abril de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Conference Resolution 9, Enhancement of Security in Co-operation with the World Customs Organization (Closed Cargo Transport Units)**. Resolutions of the Conference of Contracting Governments to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (Dec. 2002) SOLAS Convention December 2002. SOLAS/CONF.5. SOLAS/CONF.5/34 ANNEX 2 (Page 13). 2002f. Disponível em: https://www.imorules.com/SOLAS_CONF5.html. Acesso em: 12 de abril de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **International Ship & Port Facility Security Code and SOLAS Amendments 2002. ISPS Code**. 2003 Edition. 2003. Disponível em: [ISPS Code 2003 Edition \(portalscip.org\)](https://www.portalscip.org). Acesso em: 10 de fevereiro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 31st session. Note by Secretariat **FAL 31/INF.7**. 9 June **2004**. Measures to Enhance Maritime Security: Facilitation Aspects. WCO Integrated Supply Chain Management (ISCM Guidelines). 2004. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 32nd session. Note by Secretariat **FAL 32/INF.7**. 30 June **2005**. Measures to Enhance Maritime Security: Facilitation Aspects. WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework) 2005. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 81st session. Agenda item 5. Note by the Secretariat. **MSC 81/5/4**. 3 February **2006**. Measures to Enhance Maritime Security. Enhancement of security in co-operation with the World Customs Organization (WCO). 2006a. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 33rd session. Note by Secretariat **FAL 33/8/2**. 7 March **2006**. Measures to Enhance Maritime Security: Facilitation Aspects. Enhancement of Security in co-operation with the World Customs Organization (WCO). 2006b. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 33rd session. Agenda item 8. Submitted by BIMCO and the International Chamber of Shipping (ICS). **FAL 33/8/4**. 12 May **2006**. Measures to Enhance Maritime Security: Facilitation Aspects. Enhancement of Security in co-operation with the World Customs Organization (WCO). 2006c. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 82nd session. Agenda item 4. Submitted by the United States. **MSC 82/4/3**. 27 September **2006**. Measures to Enhance Maritime Security. Improving Security and Facilitation Provisions within IMO instruments taking into account the WCO SAFE Framework of Standards. 2006d. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 82nd session. Agenda item 4. Submitted by the United States. **MSC 82/INF.7**. 27 September **2006**. Measures to Enhance Maritime Security. Supply chain security Best Practices catalogue. 2006e. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 34th session. Agenda item 10. Note by the Secretariat. **FAL 34/10**. 2 January **2007**. Securing and Facilitating International Trade. Report of the Joint MSC/FAL Working Group on security and facilitation of the movement of closed cargo transport units and of freight containers transported by ships. 2007a. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 34th session. Submitted by the United States. **FAL 34/10/1**. 5 January **2007**. Securing and Facilitation Provisions within IMO instruments taking into account the WCO SAFE Framework of Standards. 2007b. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 34th session. Agenda item 10. Submitted by the United States. **FAL 34/10/4**. 19 January **2007**. Securing and Facilitating International Trade. References for enhancing container security in the maritime domain. 2007c. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 34th session. Agenda item 10. Submitted by the United States. **FAL 34/10/5**. 19 January **2007**. Securing and Facilitating International Trade. A comparison of WCO's Guidelines for Authorized Economic Operator with the ISPS Code and the Facilitation Convention. 2007d. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 34th session. Agenda item 10. Submitted by Canada. **FAL 34/10/6**. 2 February **2007**. Securing and Facilitating International Trade. Comments on Improving Integrated Supply Chain Security within IMO

instruments taking into account the WCO SAFE Framework of Standards. 2007e. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety and Facilitation Committees** (MSC-FAL). Circular. Securing and Facilitating International Trade. MSC-FAL.1/Circ.1. 21 October **2007**. Ref. T2-MSS/2.11.1. 2007f. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 84th session. Agenda item 4. Submitted by **ISO. MSC 84/4/5**. 5 March **2008**. Measures to Enhance Maritime Security. ISO Maritime and supply chain security standards (Update). 2008. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 86th session. Agenda item 4. Submitted by **ISO. MSC 86/INF.6**. 25 March **2009**. Measures to Enhance Maritime Security. ISO Maritime and supply chain security standards (Update). 2009. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Resolution A.1025(26) Adopted on 2 December 2009** (Agenda item 10). Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships. Assembly 26th session Agenda item 10. A 26/Res.1025 18 January 2010 Original: English.2010a. Disponível em: [A 1025 26 \(imo.org\)](https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx). Acesso em: 10 de novembro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 36th session. Agenda item 8. Submitted by the WCO. **FAL 36/8/2**. 2 July **2010**. Securing and Facilitating International Trade. The current status of implementation of the WCO SAFE framework of Standards. 2010b. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 88th session. Agenda item 4. Submitted by Canada. **MSC 88/4/2**. 21 September **2010**. Measures to Enhance Maritime Security. Enhancements to the ISPS Code. 2010c. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 90th session. Agenda item 20. Submitted by the World Customs Organization. **MSC 90/20/12**. 13 March **2012**. Piracy and Armed Robbery Against Ships. Customs-related aspects of the carriage, embarkation and disembarkation of PCASP firearms and security equipment. 2012. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Strategic Plan for the Organization for the six-year period 2018 to 2023**. Resolution A.1110(30). Adopted on 6 December 2017 (Agenda item 7). Assembly. 30th session. A 30/Res.1110.8 December 2017

Original: English. 2017. Disponível em: [A 1110 30 \(imo.org\)](https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx). Acesso em: 10 de fevereiro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 44th session. Agenda Otros asuntos. Nota presentada por la OMA. **FAL 44/20**. 16 Enero 2020. Facilitación y control de pasajeros. Utilización de la información anticipada sobre pasajeros (API) y el Registro de nombres de pasajeros (PNR) de los buques de crucero y otros medios de transporte marítimo para la facilitación de los pasajeros legítimos y el control de los de alto riesgo. 2020a. Disponível em:

<https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 44th session. Agenda item 20. Submitted by UNCTAD. **FAL 44/20/1**. 17 January 2020. Any Other Business. Using maritime transport as a channel for illicit trade. 2020b. Disponível em:

<https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 102nd session. Agenda item 9. Note by the Secretariat. **MSC 102/9**. 10 March 2020. Measures to Enhance Maritime Security. Updates on recent developments related to maritime security. 2020c.

Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 102nd session. Agenda item 9. Submitted by WCO. **MSC 102/9/1**. 10 March 2020. Measures to Enhance Maritime Security. Passenger facilitation and control. The use of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for cruise ships, and other maritime modes of transport to facilitate legitimate passengers and control high-risk ones. 2020d.

Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 102nd session. Agenda item 10. Submitted by Ghana. **MSC 102/INF.22**. 10 March 2020. Piracy and Armed Robbery Against Ships. Information on arrangements for maritime security. 2020e.

Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 102nd session. Agenda item 9. Submitted by WCO. **MSC 102/INF.23**. 10 March 2020. Measures To Enhance Maritime Security. The use of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for cruise ships, and other maritime modes of transport to facilitate legitimate passengers and control high risk ones. 2020f. Disponível em:

<https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 103rd session. Agenda item 9. Submitted by ICS, IUMI, BIMCO, OCIMF, INTERTANKO, INTERCARGO, InterManager, WSC and SYBAss. **MSC 103/9/1**. 26 February **2021**. Measures to Enhance Maritime Security. Comments on document MSC 102/9 – Updates on recent developments related to maritime security. 2021a. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 45th session. Agenda item 19. Submitted by WCO, Japan and New Zealand. **FAL 45/19**. 1 March **2021**. Work Programme. Proposal to add a new output in the work programme on Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR). 2021b. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 103rd session. Agenda item 9. Note by the Secretariat. **MSC 103/9. 2 March 2021**. Measures to Enhance Maritime Security. Updates on recent developments related to maritime security. 2021c. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 103rd session. Agenda item 9. Submitted by WCO. **MSC 103/9/4**. 2 March **2021**. Measures to Enhance Maritime Security. Passenger facilitation and control. Comments on the use of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for cruise ships, and other maritime modes of transport, to facilitate legitimate passenger and crew travel and control those who pose a higher risk. 2021d. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 104th session. Agenda item 15. Submitted by Japan. **MSC 104/15/34**. 12 August **2021**. Work Programme. Comment on documents MSC 104/15/17, MSC 104/15/25, MSC 104/15/26 and MSC 104/15/29. 2021e. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Revised Strategic Plan for the organization for the six-year period 2018 to 2023**. Resolution A.1149(32). Adopted on 15 December 2021. (Agenda item 9(a)). Assembly. 32nd session. Agenda item 9(a). A 32/Res.1149. 28 January 2022. Original: English. 2022a. Disponível em: <https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/About/strategy/Documents/A%2032-Res.1149.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 46th session. Agenda item 15. Submitted by Brazil, Colombia, Germany, Kenya, Tanzania, ISCOS, ICS, WWF, IFAW and INTERPORTPOLICE. **FAL 46/15**. 4 February **2022**. Development of Guidelines for the Prevention and Suppression of the Smuggling of Wildlife on Ships Engaged in International Maritime Traffic: Draft guidelines for the prevention and suppression of the smuggling of wildlife on ships engaged in international maritime traffic. 2022b. Disponível

em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Facilitation Committee**. 46th session. Agenda item 16. Submitted by Submitted by Japan, New Zealand and WCO. **FAL 46/16**. 4 March **2022**. Introduction of the API/PNR Concept in Maritime Transport. Progress report on the development of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) for cruise ships and other maritime modes to facilitate legitimate passenger and crew travel and to control those who pose a higher risk. 2022c. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Maritime Safety Committee**. 106th session. Agenda item 6. Note by the Secretariat. **MSC 106/6**. 12 August **2022**. Measures To Enhance Maritime Security. Update on recent developments related to maritime security. 2022d. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/DocumentsResources.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Introduction to IMO**. 2023a. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Brief History of IMO**. 2023b. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

IMO. International Maritime Organization. **Structure of IMO**. 2023c. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx>. Acesso em: 02 de março de 2023.

KAYE, Stuart. **Maritime Security in the post-9/11 World: A New Creeping Jurisdiction in the Law of the Sea?** *In*: SCHOFIELD, Clive; LEE, Seokwu; KWON, Moon-San (Edited). *The Limits of Maritime Jurisdiction: A Law of the Sea Institute Publication*. Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, Chapter 14. ISBN 978-90-04-26258-4 (hardback: alk. paper) — ISBN 978-90-04-26259-1 (e-book).

KEOHANE, Robert O. (1989). **Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics**, *In*: Robert Keohane O (ed.), *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*. Boulder, CO: Westview Press. (Inprint Routledge, ISBN 978-0-429-03296-7).

KRASKA, James; PEDROZO, Raul. **International Maritime Security Law**. Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. ISBN 978-90-04-23356-0 (hardback: alk. paper). ISBN 978-90-04-23357-7 (e-book).

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Tradução: Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. Coleção Debates; 115 (Dir. J. Guinsburg). 13. ed. São Paulo: Perspectiva, 2018.

LAURO, A.; CORRÊA, C. R. **Futures for the Maritime Domain: Signs and Trends that Shape Scenarios**. *In*: MOREIRA, Willian S.; KENEDY, Greg (Edited by). *Power and*

Maritime Domain. A Global Dialogue. 1.ed.Oxon, United Kingdon: Routledge, 2023, p.286-301.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo (Coord.). **Direito Marítimo: estudos em homenagem aos 500 anos da circum-navegação de Fernão Magalhães**. Belo Horizonte: Forum, 2021.

LEYEN, Ursula von der. **Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session 16 July 2019**. A Union that strives for more: My agenda for Europe. By candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen. Jul. 2019. **2019**. Disponível em: [political guidelines for the next european commission-NA0419786ENN.pdf](#). Acesso em: 10 de outubro de 2023.

LIJPHART, Arend. **Comparative Politics and the Comparative Method**. American Political Science Association. The American Political Science Review, Vol. 65, n° 3 (Sep. 1971), pp. 682-693. 1971. Disponível em: [Comparative Politics and the Comparative Method on JSTOR](#). Acesso em: 3 de fevereiro de 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. 3. Reimp. São Paulo: Atlas, 2019.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. **The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life**. 1984. The American Political Science Review, Vol. 78, n.º 3 (Sep., 1984), pp.734-749. 1984. Disponível em: [The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life on JSTOR](#). Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

MB. Marinha do Brasil. **Política Naval**. Brasília, DF: **2019**. 2019. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/politicanaval>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

MB. Marinha do Brasil. **Plano Estratégico da Marina (PEM 2040)**. Estado-Maior da Armada. Brasília-DF: **2020**. ISBN 978-65-991468-0-0. 2020. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/pem2040>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

MB. Marinha do Brasil. **Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz)**. 2023. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-ativa-o-comando-de-operacoes-maritimas-e-protecao-da-amazonia-azul-0>. Acesso em: 14 de janeiro de **2023**.

MILES, M. B., & HUBERMAN, A. B. **Qualitative data analysis: An expanded sourcebook**. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1994. ISBN 0-8039-4653-8 (cl) ISBN 0-8039-5540-5 (pb).

MILLS, Melinda C. **Comparative Research**. *In*: The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods. GIVEN, Lisa M (Editor). Volumes 1 e 2. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008. ISBN 978-1-4129-4163-1 (cloth).

MMA. Ministério do Meio-Ambiente. **Portaria Conjunta nº 266, de 17 de junho de 2020**. Institui o Planejamento Estratégico Integrado do Ministério do Meio Ambiente de suas Entidades Vinculadas 2020-2023. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt->

<br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-estrategico-do-ibama>. Acesso em: 27 agosto de 2023.

NATO. **North Atlantic Treaty Organization**. 1949. 1949. Disponível em: [NATO - Official text: The North Atlantic Treaty, 04-Apr.-1949](#). Acesso em: 12 de novembro de 2023.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. **Alliance Maritime Strategy**. 17 Jun. 2011. 2011. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm. Acesso em: 12 de novembro de 2023.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. **NATO Encyclopedia 2019**. 2019. Disponível em: [2019-nato-encyclopedia-eng.pdf](#). Acesso em: 12 de novembro de 2023.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. **NATO 2022 Strategic Concept. 2022**. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022. 2022. Disponível em: [290622-strategic-concept.pdf \(nato.int\)](#). Acesso em: 12 de novembro de 2023.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. **What is NATO**. 2023. 2023. Disponível em: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>. Acesso em: 12 de novembro de 2023.

OTTO, Lisa (ed.). **Global Challenges in Maritime Security: An Introduction**. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications. Auckland Park, South Africa: Springer, 2020. ISSN 1613-5113. ISSN 2363-9466 (electronic).

PAIVA, Ana Luiza B. e; MEDEIROS, Sabrina Evangelista; MENDES, Cintiene S. Monfredo. **Policy Diffusion by means of Defense and Security Simulations and the uses of Agent-based modelling**. In: Revista da Escola de Guerra Naval. Vol. 26, n.1, p. 15-38. (janeiro/abril 2020). ISSN 1809-3191. e-ISSN 2359-3075.

PAUWELS, P.; MATTHYSSENS, P. **The architecture of multiple case study research in international business**. In: MARSCHAN-PIEKKARI, R.; WELCH, C. (Eds.). Handbook of Qualitative Research Methods for International Business. p.125-143. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Publishing, 2004. 2004. Disponível em: [\(PDF\) The Architecture of Multiple Case Study Research in International Business \(researchgate.net\)](#). Acesso em: 3 de março de 2023.

PETERS, B. Guy. Institutional theory in political science. 2019. Cheltenham, UK: Edward Elgard Publishing. Cheltenham, UK: 2019. ISBN 978-1-78643-792-5 (paperback).

PF. Polícia Federal. Resolução CGPF/PF nº 06, de 10 de outubro de 2022. Aprova o Mapa Estratégico da Polícia Federal 2022/2023 e o Plano Estratégico da Polícia Federal para o período de 2022 a 2023. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico>. Acesso em: 06 de outubro de 2023.

RAGIN, Charles C. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. 2014 Edition. Oakland, CA: University of California Press, 2014. ISBN 978-0-520-06618-2 (alk. paper).

RAMOS, Guilherme Cantarino da Costa. **Lembraí-vos da Aduana: a importância estratégica da Receita Federal para o desenvolvimento e segurança do país**. In: A

Logística no Comércio Exterior Brasileiro III. PIRES, Jovelino de Gomes (org.). 3.ed. São Paulo, SP: Aduaneiras, 2019.

RAMOS, Guilherme Cantarino da Costa. **Segurança aduaneira e desenvolvimento: o papel da Receita Federal do Brasil nas águas interiores e no mar territorial.** In: Direito do Mar V.4: reflexões, tendências e perspectivas. TOLEDO, André Paiva; SUBTIL, Leonardo de Carmargo; BORGES, Thiago Carvalho; Zanella, Tiago V. (Orgs.) 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

ReCAAP. **Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia. 2023.** Disponível em: [About ReCAAP Information Sharing Centre](#). Acesso em: 27 de setembro de 2023.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa SRF n.º 680, de 02 de outubro de 2006.** Disciplina o despacho aduaneiro de importação. 2006. Disponível em: [IN SRF n.º 680/2006 \(fazenda.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de setembro de 2023.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa n.º 800, de 27 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre o controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de carga nos portos alfandegados. 2007. Disponível em: [IN RFB n.º 800/2007 \(fazenda.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de setembro de 2023.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Portaria Coana n.º 17 de 05 de agosto de 2010.** Estabelece, ao longo da faixa de fronteira e da orla marítima, Zonas de Vigilância Aduaneira. 2010. Disponível em: [Port. Coana n.º 17/2010 \(fazenda.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de setembro de 2023.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB n.º 1.598, de 09 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado. 2015. Disponível em: [IN RFB n.º 1598/2015 \(fazenda.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de setembro de 2023.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa n.º 1.702, de 21 de março de 2017.** Disciplina o despacho aduaneiro de exportação processado por meio de Declaração Única de Exportação (DU-E). 2017. Disponível em: [IN RFB n.º 1702/2017 \(fazenda.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de setembro de 2023.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB n.º 1.985, de 29 de outubro de 2020.** Dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (Programa OEA). 2020a. Disponível em: [IN RFB n.º 1985/2020 \(fazenda.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de setembro de 2023.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB n.º 1.986, de 29 de outubro de 2020.** Dispõe do procedimento de fiscalização utilizado no combate às fraudes aduaneiras. 2020b. Disponível em: [IN RFB n.º 1986/2020 \(fazenda.gov.br\)](#). Acesso em: 02 de setembro de 2023.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB n.º 5.078, de 29 de dezembro de 2020.** Aprova o Plano Estratégico Institucional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para o período de 2021 a 2023. Boletim de Serviço da RFB de 31 dezembro de 2020. 2020c. Disponível em: [Port. RFB n.º 5078/2020 \(fazenda.gov.br\)](#). Acesso em: 06 de setembro de 2023.

- RFB. Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB n.º 143, de 11 de fevereiro de 2022.** Estabelece normas gerais e procedimentos para o alfandegamento de local ou recinto. 2022a. Disponível em: [Port. RFB n.º 143/2022 \(fazenda.gov.br\)](https://fazenda.gov.br/Portaria-RFB-n-143-2022). Acesso em: 06 de setembro de 2023.
- RFB. Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB n.º 197, de 06 de julho de 2022.** Aprova os projetos estratégicos institucionais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para o período de 2022 a 2023. Boletim de Serviço da RFB de 08/07/2022, seção 1, página 3. 2022b. Disponível em: [Port. RFB n.º 197/2022 \(fazenda.gov.br\)](https://fazenda.gov.br/Portaria-RFB-n-197-2022). Acesso em: 06 de setembro de 2023.
- RFB. Receita Federal do Brasil. **Portal da Receita Federal do Brasil.** 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>. Acesso em: 06 de setembro de 2023.
- RFB. Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB n.º 312, de 11 de abril de 2023.** Aprova os projetos estratégicos institucionais da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para o ano de 2023. Boletim de Serviço da RFB de 12/04/2023, seção 1, página 7. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>. Acesso em: 06 de setembro de 2023.
- RFB. Receita Federal do Brasil. **Balanco Aduaneiro 2022.** Janeiro a Dezembro. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/aduana/balanco-aduaneiro-2022.pdf/view>. Acesso em: 10 de setembro de 2023.
- RFB. Receita Federal do Brasil. **Quadro Geral das Unidades Descentralizadas.** 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/quadro-geral-das-unidades-descentralizadas>. Acesso em: 10 de setembro de 2023. (última atualização 01 ago 2022)
- RFB. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB n.º 2.154, de 26 de julho de 2023.** Dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado. 2023e. Disponível em: [IN RFB n.º 2154/2023 \(fazenda.gov.br\)](https://fazenda.gov.br/IN-RFB-n-2154-2023). Acesso em: 10 de setembro de 2023.
- RYAN, Barry J. **The disciplined sea: a history of maritime security and zonation.** International Affairs. International Affairs 00: 0 (2019) 000–000. Oxford, UK: Oxford University Press on behalf of The Royal Institute of International Affairs. DOI: 10.1093/ia/iiz098. 2019. Disponível em: [The disciplined sea: a history of maritime security and zonation \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/354844444). Acesso em: 12 de maio de 2023.
- SAGE. **The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods.** GIVEN, Lisa M (Editor). Volumes 1 e 2. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2008. ISBN 978-1-4129-4163-1 (cloth).
- SANTOS, Thauan; BEIRÃO, André Panno; ARAUJO FILHO, Moacyr C.; CARVALHO, André B. (coord.). **Economia azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil.** São Paulo: Essential Idea Editora, 2022.
- SCHOFIELD, Clive; LEE, Seokwu; KWON, Moon-San (Edited by). **The Limits of Maritime Jurisdiction.** A Law of the Sea Institute Publication. Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2014. ISBN 978-90-04-26258-4 (hardback: alk. paper). ISBN 978-90-04-26259-1 (e-book).

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: ideas, interests and identities**. Fourth Edition. Stanford University. Stanford: 2013. ISBN 978-1-4522-4222-4 (pbk.).

SELZNICK, Philip. **Foundations of the Theory of Organization**. American Sociological Review, Vol. 13, nº1 (Feb. 1948). University of California, Los Angeles, US. Los Angeles: fev. 1948, pp. 25-35. 1948. Disponível em: [Foundations of the Theory of Organization on JSTOR](#). Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

STARMAN, Adrijana Biba. **The case study as a type of qualitative research**. Journal of Contemporary Educational Studies 1/2013. Medvode, Slovenia: 2013. p28-43. Mar2013, Vol. 64 Issue 1, p28-43. 16p. 2013. Disponível em: ([PDF](#)) [The case study as a type of qualitative research \(researchgate.net\)](#). Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

STEINMO, Sven. **Institutionalism**. In: International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences. Edited by Nelson Polsby. 2001. Colorado, US: Elsevier Science, 2001. 2001. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/stovel/steinmo.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2023.

STRATI, Anastasia; GAVOUNELI, Maria; SKOURTOS, Nikolaos (Edited by). **Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea: time before and time after**. Publications on Ocean Development. V. 54. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. ISBN 90 04 15191 5.

SYRIGOS, Angelos. **Developments on interdiction of vessels on the high seas**. In: STRATI, Anastasia; GAVOUNELI, Maria; SKOURTOS, Nikolaos (Edited by). Unresolved Issues and New Challenges to the Law of the Sea: time before and time after. Publications on Ocean Development. V. 54, Chapter 7. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. ISBN 90 04 15191 5.

TANAKA, Yoshifumi. **The International Law of the Sea**. 3rd ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2019. ISBN 978-1-108-42421-9 (hardback). ISBN 978-1-108-44010-3 (paperback). DOI: 10.1017/9781108545907.

TILL, Geoffrey. **Seapower: A Guide for the Twenty-First Century**. 4th edition. Oxford, UK: Routledge, 2018. ISBN: 978-1-138-65765-6 (hbk). ISBN: 978-1-138-65767-0 (pbk).

TOLEDO, André de Paiva; ZANELLA, Tiago V. (orgs.). **Tribunal Internacional do Direito do Mar: 25 anos de jurisdição**: em homenagem ao Professor Vicente Marotta Rangel. 1ª. Ed. Belo Horizonte, São Paulo: d'Plácido, 2021.

TALAS, Risto. **Port Security**. In: OTTO, Lisa (ed.). Global Challenges in Maritime Security: An Introduction. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications. Chapter 10. Auckland Park, South Africa: Springer, 2020. ISSN 1613-5113. ISSN 2363-9466 (electronic).

TOWNSEND-GAULT, Ian. **The 'Territorialisation' of the Exclusive Economic Zone: A Requiem for the Remnants of the Freedom of the Seas?** In: SCHOFIELD, Clive; LEE, Seokwu; KWON, Moon-San (Edited by). The Limits of Maritime Jurisdiction. A Law of the Sea Institute Publication. Chapter 2. Leiden / Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2014. ISBN 978-90-04-26258-4 (hardback: alk. paper). ISBN 978-90-04-26259-1 (e-book).

TROIANO, Mariele e RISCADO, Priscila. **Instituições e o Institucionalismo**: notas acerca da construção do debate e seus principais desafios na contemporaneidade. Revista Política Hoje. Volume 25, n.º 1 (2016) – p.113-132. 2016. Disponível em: [v. 25 n. 1 \(2016\) | Revista Política Hoje \(ufpe.br\)](#). Acesso em: 07 de março de 2016.

UN. United Nations. **Conventional on the Continental Shelf**. Geneva, **28 April 1958**. 1958. Disponível em: [Convention on the Continental Shelf, 1958](#). Acesso em: 10 de março de 2023.

UN. United Nations. **Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)**. Signed at Washington, D.C., on **3 March 1973**. Amended at Bonn, on 22 June 1979. Amended at Gaborone, on 30 April 1983. 1973. Disponível em: <https://cites.org/sites/default/files/eng/disc/CITES-Convention-EN.pdf>. Acesso em: 1 de janeiro de 2024.

UN. United Nations. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, Jamaica. 10 Dez **1982**. 1982. Disponível em: [UNCLOS+ANNEXES+RES.+AGREEMENT](#). Acesso em: 10 de março de 2023.

UN. United Nations. **Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation**. SUA Convention. Rome, **10 March 1988**. 1988a. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/conv8-english.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2023.

UN. United Nations. **United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances**. Vienna, 20 December **1988**. 1988b. Disponível: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf. Acesso em: 19 de abril de 2023.

UN. United Nations. United Nations General Assembly (UNGA). **Resolution 55/25. UN Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC)**. 2000. Disponível: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>. Acesso: 11 de janeiro de 2023

UN. United Nations. **Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime**. General Assembly. A/RES/55/255. Resolution adopted by the General Assembly [without reference to a Main Committee (A/55/383/Add.2)] 55/255. Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Distr.: General 8 June 2001. 2001a. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_55_255-E.pdf. Acesso em: 22 de maio de 2023.

UN. United Nations. United Nations Security Council (UNSC). **Security Council Resolution 1368 (2001)**. S/RES/1368 (2001). UN: 12 Sept, 2001. 2001b. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/448051?ln=en>. Acesso: 19 de fevereiro de 2023.

UN. United Nations. United Nations Security Council (UNSC). **Security Council Resolution 1373 (2001)**. S/RES/1373 (2001). UN: 28 Sept, **2001**. 2001c. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/449020?ln=zh_CN. Acesso: 19 de fevereiro de 2023.

UN. United Nations. United Nations Security Council (UNSC). **Security Council Resolution 1540 (2004)**. S/RES/1540 (2004). UN: 28 April, 2004. 2004. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/520326?ln=es>. Acesso: 19 de fevereiro de 2023.

UN. United Nations. United Nations General Assembly (UNGA). **Traité sur le Commerce des Armes (TCA)**. UN General Assembly on 2 April 2013. 2013. Disponível em: <https://thearmstradetreaty.org/treaty-text.html?templateId=209884>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2023.

UN. United Nations. United Nations Security Council (UNSC). **Security Council Resolution 2249 (2015)**. Adopted by the Security Council at its 7565th meeting, on 20 November 2015. S/RES/2249 (2015). 2015. Disponível em: [Etpu \(securitycouncilreport.org\)](https://www.un.org/press/docs/2015/151120scres2249.html). Acesso em: 19 de fevereiro de 2023.

UN. United Nations. **Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction**. New York, 19 and 20 June 2023. **BBNJ**. General Assembly. A/CONF.232/2023/4*. 2023. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=T>. Acesso em: 17 de agosto de 2023.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Review of Maritime Transport 2023: Towards a green and just transition**. New York: 2023. ISBN: 978-92-1-002886-8. 2023. Disponível em: [Review of Maritime Transport 2023 \(unctad.org\)](https://www.unctad.org/press/docs/2023/230201review-maritime-transport-2023.html). Acesso em: 30 de dezembro de 2023.

UNODC-WCO. United Nations Office on Drugs and Crime. World Customs Organization. **The UNODC-WCO Container Control Programme**. CCP Programme. 2023. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/ccp/index.html>. Acesso em: 17 de agosto de 2023.

USA. United States of America. **Maritime Drug Law Enforcement**. United State Code. USC Chapter 705. 1986. 1986. Disponível em: [46 USC Ch. 705: MARITIME DRUG LAW ENFORCEMENT \(house.gov\)](https://www.govinfo.gov/proc/full/46 USC Ch. 705: MARITIME DRUG LAW ENFORCEMENT (house.gov)). Acesso em: 30 de novembro de 2023.

USA. United States of America. **Trade Act of 2002**. Public Law 107-210-AUG. 6, 2002. 2002a. Disponível em: [PLAW-107publ210.pdf \(govinfo.gov\)](https://www.govinfo.gov/proc/full/PLAW-107publ210.pdf). Acesso em: 30 de novembro de 2023.

USA. United States of America. **Maritime Transportation Security Act of 2002**. Public Law 107-295—NOV. 25, 2002. 2002b. Disponível em: [PLAW-107publ295.pdf \(congress.gov\)](https://www.congress.gov/107/plaws/publ295/plaw-107-publ-295.pdf). Acesso em: 17 de abril de 2023.

USA. United States of America. **Homeland Security Act of 2002**. Public Law 107-296—NOV. 25, 2002. 2002c. Disponível em: [Homeland Security Act 2002, Public Law 107-296 \(dhs.gov\)](https://www.dhs.gov/legislation/homeland-security-act-2002). Acesso em: 17 de abril de 2023

USA. United States of America. **National Security Presidential Directive NSPD-41. Homeland Security Presidential Directive HSPD-13**. December 21, 2004. 2004a. Disponível em: [National Security Presidential Directive NSPD-41 \(HSPD-13\) \(fas.org\)](https://www.fas.org/publications/other-documents/nspd-41-hspd-13). Acesso em: 28 de novembro de 2023.

USA. United States of America. **National Response Plan**. December 2004. 2004b.

Disponível em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi617mps52EAxWZD7kGHZdgBxIQFnoECCQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.hsdl.org%2F%3Fview%26did%3D450766&usg=AOvVaw3J7U3jz3b3kJh-XMGqraVc&opi=89978449>

. Acesso em: 28 de novembro de 2023.

USA. United States of America. **The National Strategy for Maritime Security** – September 2005. Washington, D.C.: 2005. **2005** Disponível em:

<https://apps.dtic.mil/sti/citations/tr/ADA471685#:~:text=The%20new%20National%20Strategy%20for,local%2C%20and%20private%20sector%20entities>. Acesso em: 28 de novembro de 2023.

USA. United States of America. **Security and Accountability for Every Port Act of 2006. SAFE Port Act**. Public Law 109–347—OCT. 13, 2006. 2006. Disponível em

[E:\PUBLAW\PUBL347.109 \(congress.gov\)](E:\PUBLAW\PUBL347.109 (congress.gov)). Acesso em: 28 de novembro de 2023.

USA. United States of America. U.S. Marine Corps. U. S. Navy. U.S. Coast Guard. **A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower**. Foward, Engaged, Ready. March **2015**.

Washington, D.C.: 2015. 2015a. Disponível em: [SeapowerStrategyMar15.pdf \(usni.org\)](#).

Acesso em: 17 de abril de 2023

USA. United States of America. U. S. Navy. U.S. Coast Guard. **The National Fleet Plan**.

2015. 2015b. Disponível em: [FLEET PLAN FINAL.PDF \(defense.gov\)](#). Acesso em: 28 de novembro de 2023.

USA. United States of America. US Customs and Border Protection (CBP). **U.S. Customs and Border Protection Strategy 2020-2025**. April **2019**. 2019a. Disponível em: [U. S. Customs and Border Protection Strategy 2020-2025 | U.S. Customs and Border Protection \(cbp.gov\)](#).

Acesso em: 12 de outubro de 2023.

USA. United States of America. US Customs and Border Protection (CBP). **Vision and Strategy 2030. Air and Marine Operations**. Safeguarding the Nation from th Air and Sea. October **2019**. 2019b. Disponível em: [Air and Marine Operations Vision and Strategy 2030 | U.S. Customs and Border Protection \(cbp.gov\)](#)

Acesso em: 12 de setembro de 2023.

USA. United States of America. US Customs and Border Protection (CBP). **U.S. Customs and Border Protection Strategy 2021-2026**. December **2020**. 2020. Disponível em: [CBP Strategy 2021-2026 | U.S. Customs and Border Protection](#).

Acesso em: 12 de setembro de 2023.

USA. United States of America. White House Office. **Interim National Security Strategic Guidance**. March 2021. 2021. Disponível em: [NSC-1v2.pdf \(whitehouse.gov\)](#) Acesso em: 12 de setembro de 2023.

USA. United States of America. U.S. Department of State. **Proliferation Security Initiative**. Bureau of International Security and Nonproliferation. 2023a. Disponível em:

<https://www.state.gov/proliferation-security-initiative/#:~:text=The%20Proliferation%20Security%20Initiative%20is,state%20actors%20of%20proliferation%20concern>. Acesso em: 03 de julho de 2023.

USA. United States of America. US Customs and Border Protection. **CBP National Targeting Center**. 2023b. Disponível em: <https://www.cbp.gov/frontline/cbp-national-targeting-center>. Acesso em: 12 de setembro de 2023.

USA. United States of America. USCG. United States Coast Guard. **International Port Security Program (ISP Program)**. USCG Office of International and Domestic Port Security (CG-PSA) Mission Management System (MMS) Work Instruction (WI). 2023c. Disponível em: [PSA-WI-01_International Port Security Program Overview - Final - 11Sep2023.pdf \(uscg.mil\)](https://www.uscg.mil/PSA-WI-01_International_Port_Security_Program_Overview_-_Final_-_11Sep2023.pdf). Acesso em: 8 de setembro de 2023.

USA. United States of America. **US Customs and Border Protection (CBP). About CBP**. 2023d. Disponível em: [About CBP | U.S. Customs and Border Protection](https://www.cbp.gov/about). Acesso em: Acesso em: 8 de setembro de 2023.

USA. United States of America. US Customs and Border Protection (CBP). **Border Security. International Initiatives**. 2023e. Disponível em: <https://www.cbp.gov/border-security/international-initiatives>. Acesso em: 9 de outubro de 2023.

USA. United States of America. US Customs and Border Protection (CBP). **Testimony - 118th Congress**. 2023f. Disponível em: [Testimony - 118th Congress | U.S. Customs and Border Protection \(cbp.gov\)](https://www.cbp.gov/testimony). Acesso em: 17 de abril de 2023.

USA. United States of America. **The Office of the U.S. Trade Representative (USTR)**. 2023g. Disponível em: <https://ustr.gov/>. Acesso em: Acesso em: 8 de outubro de 2023.

USA. United States of America. **Department of Homeland Security (DHS). About DHS**. 2023h. Disponível em: <https://www.dhs.gov/about-dhs>. Acesso em: 8 de outubro de 2023.

USA. United States of America. Department of States **PSI. Proliferation Security Initiative**. 2023i. Disponível em: [Proliferation Security Initiative \(PSI\) - Homepage \(psi-online.info\)](https://www.state.gov/psii). Acesso em: 8 de outubro de 2023.

USA. United States of America. US Customs and Border Protection (CBP). **Canine Program**. 2023j. Disponível em: <https://www.cbp.gov/border-security/canine-program>. Acesso em: 16 de outubro de 2023.

USA. United States of America. US Customs and Border Protection (CBP). **Air and Marine Operations Operating Locations**. 2023k. Disponível em: <https://www.cbp.gov/border-security/air-sea/oam-operating-locations>. Acesso em: 8 de outubro de 2023.

USA. United States of America. **National Maritime Intelligence-Integration Office (NMIO): Integrate the Maritime Community for Decision Advantage**. 2023l. Disponível em: <https://nmio.ise.gov/>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

WALKER. Timothy. **The Successes and Struggles of Multilateralism: African Maritime Security and Strategy**. In: OTTO, Lisa (ed.). *Global Challenges in Maritime Security: An Introduction*. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications. Chapter 11. Auckland Park, South Africa: Springer, 2020. ISSN 1613-5113. ISSN 2363-9466 (electronic).

WB. The World Bank. **The Potential of the Blue Economy: Increasing Long-term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries**. 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2017/06/06/blue-economy>. Acesso em: 8 de outubro de 2023.

WB. The World Bank. World Bank **Open Data. GDP (current US\$)**. 2021. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. [GDP \(current US\\$\) | Data \(worldbank.org\)](#). Acesso em: 10 de outubro de 2021

WB. The World Bank. World Bank **Open Data. GDP (current US\$)**. 2023. Disponível em: [GDP \(current US\\$\) | Data \(worldbank.org\)](#). Acesso em: 10 de novembro de 2023

WB. The World Bank. World Bank Open Data. **Merchandise trade (% GDP)**. 2024. Disponível em: [Merchandise trade \(% of GDP\) | Data \(worldbank.org\)](#). Acesso em 08 de janeiro de 2024.

WCO. World Customs Organization. **Convention establishing a Customs Co-Operation Council**. Brussels, 15 December 1950 (entered into force on 4 November 1952). 1952. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/conventions.aspx>. Acesso em: 10 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System**. HS Convention. Assinada 1983. Em vigor 1988. 1983. Disponível em: [World Customs Organization \(wcoomd.org\)](#). Acesso em: 10 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended)**. Revised Kyoto Convention (as amended). 26 June 1999. Entered into force on 3 February 2006. 1999. Disponível em: https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx. Acesso em: 10 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Resolution of the Customs Co-Operation Council on Security and Facilitation of the International Trade Supply Chain (June 2002)**. 2002. Disponível em: [security_facilitation_int_trade_supply_chain.pdf \(wcoomd.org\)](#). Acesso em: 10 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **International Convention on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters**. Johannesburg Convention. Brussels, 27 June 2003. 2003. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/conventions.aspx>. Acesso em: 10 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Resolution of the Customs Co-Operation Council on Global Security and Facilitation Measures Concerning the International Trade Supply Chain (June 2004)**. 2004. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx> . Acesso em: 10 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Resolution of the Customs Co-Operation Council on the Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (June 2005)**. 2005.

Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx> . Acesso em: 10 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Resolution of the Customs Co-Operation Council on the Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (June 2006)**. 2006. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx>. Acesso em: 13 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Customs in the 21st Century: Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security**. June 2008. 2008a. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/customs-environment.aspx>. Acesso em: 12 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Resolution of the Customs Co-Operation Council on The Role of Customs in the 21st Century (June 2008)**. 2008b. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx>. Acesso em: 24 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Punta Cana Resolution. Resolution of the Policy Commission of the World Customs Organization on the role of Customs in the Security Context (Punta Cana, December 2015x)**. 2015. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/resolutions.aspx> . Acesso em: 23 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Customs Guidelines on Integrated Supply Chain Management**. ISCM Guidelines. **June 2018**. 2018. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/guidelines-on-iscm.pdf>. Acesso em: 27 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Annual Report 2019-2020**. Bruxelas, Bélgica: 2020. 2020. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/annual-reports.aspx>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

WCO. World Customs Organization. **Annual Report 2020-2021**. Bruxelas, Bélgica: 2021. 2021a. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/annual-reports.aspx>. Acesso em: 15 de outubro de 2021.

WCO. World Customs Organization. **SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework)**. Edition 2021. 2021b. Disponível em: https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx. Acesso em: 10 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **AEO Implementation and Validation Guidance**. 2021. 2021c. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-implementation-guidance.pdf?la=en>. Acesso: 12 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Coordinated Border Management Compendium: An inclusive approach for connecting stakeholders (CBM)**. 2021d. Disponível em:

<https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx>. Acesso em: 12 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Environmental Scan 2021**. July 2021. 2021e. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/customs-environment.aspx>. Acesso em: 16 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **PSCG. Private Sector Consultative Group**. The Future of Customs with the WCO and Trade March 2021. 2021f. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/pscg/the-future-of-customs-with-the-wco-and-trade.pdf?la=en>. Acesso em: 16 de julho de 2023.

WCO. World Customs Organization. **WCO Strategic Plan 2022-2025**. 2022a. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/strategic-plan.aspx>. Acesso em: 16 de julho de 2023.

WCO. WCO Implementatio Plan 2022-2023. 2022b. Disponível em: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/implementation-plan-2022_2023.pdf?db=web. Acesso em: 18 de julho de 2023.

WCO. WCO Annual Report 2021-2022. 2022c. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/annual-reports.aspx>. Acesso em: 03 de julho de 2021.

WCO. World Customs Organization. **WCO in Brief.Topics**. 2023a. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/discover-the-wco.aspx>. Acesso em: 17 de outubro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **WCO Annual Report 2022-2023**. Bruxelas, Bélgica: 2023b. Disponível em: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2022_2023.pdf. Acesso em: 17 de outubro de 2023. WCO. World Customs Organization.

WCO Structure. 2023c. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-structure.aspx>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Online AEO Compendium**. 2023d. Disponível em: <https://aeo.wcoomd.org/>. Acesso em: 10 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Building Single Window Environment (SWE)** Recourse material. 2023e. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/single-window-guidelines.aspx>. Acesso em: 07 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Security Programme**. 2023f. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/security-programme.aspx>. Acesso em: 17 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **E-Commerce Package**. 2023g. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/ecommerce.aspx>. Acesso em: 09 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **WCO Data Model**. 2023h. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/data-model.aspx>. Acesso em: 09 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Enforcement and Compliance. Activities and Programmes**. 2023i. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes.aspx>. Acesso em: 19 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Drugs and Precursors Programme**. 2023j. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/drugs-programme.aspx>. Acesso em: 15 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Colibri Project**. Monitoring and Controlling General Aviation. 2023k. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/april/the-world-customs-organization-and-the-european-union-join-forces-on-a-new-project.aspx> Acesso em: 12 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Risk Management and Intelligence Programme**. 2023l. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/intelligence-and-risk-management-programme.aspx>. Acesso em: 12 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Regional Intelligence Liaison Offices (RILO)**. 2023m. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/intelligence-and-risk-management-programme/rilo.aspx> Acesso em: 11 de outubro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Annual Report 2022-2023**. Bruxelas, Bélgica: 2023. 2023n. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/annual-reports.aspx>. Acesso em: 14 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **WCO Topics**. 2023. 2023o. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics.aspx> Acesso em: 14 de novembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **WCO Structure**. 2023. 2023p. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-structure.aspx>. Acesso em: 11 de setembro de 2023.

WCO. World Customs Organization. **Strategic Trade Control Enforcement (STCE) Programme**. 2023. 2023q. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/security-programme/stce-project.aspx>. Acesso em: 19 de agosto de 2023.

WTO. World Trade Organization. **Agreement on Trade Facilitation**. WTO ATF Genebra, Suíça: 2014. General Council. Protocol amending the Marrakesh Agreement establishing the

World Trade Organization. Decision of 27 november 2014. 2014. Disponível em: [WTO | Trade facilitation](#). Acesso em: 11 de novembro de 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANELLA, Tiago Vinicius. **Manual de direito do mar**. 1reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

ZHANG, Xufan, ROE, Michael. **Maritime Container Port Security**. USA and European Perspectives. ISBN 978-3-030-03825-0. DOI 10.1007/978-3-030-03825-0. Palgrave Macmillan, 2019. Hardcover ISBN 978-3-030-03824-3 eBook ISBN 978-3-030-03825-0.