

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

GUSTAVO HACK DE MOURA

**OS FINS POLÍTICOS E A ORGANIZAÇÃO DOS MEIOS PARA A GESTÃO
DA SEGURANÇA DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA**

Porto Alegre

2019

GUSTAVO HACK DE MOURA

**OS FINS POLÍTICOS E A ORGANIZAÇÃO DOS MEIOS PARA A GESTÃO
DA SEGURANÇA DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Moura, Gustavo Hack de
Os fins políticos e a organização dos meios para a
gestão da segurança da Zona Econômica Exclusiva /
Gustavo Hack de Moura. -- 2019.
160 f.
Orientador: Érico Esteves Duarte.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Segurança marítima. 2. Zona econômica exclusiva.
3. Guarda-costeira. 4. Governança. I. Duarte, Érico
Esteves, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

GUSTAVO HACK DE MOURA

**OS FINS POLÍTICOS E A ORGANIZAÇÃO DOS MEIOS PARA A GESTÃO
DA SEGURANÇA DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 21 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman

UFRGS

Prof. Dr. Juliano da Silva Cortinhas

UnB

AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa da vida acadêmica concluída demanda os devidos agradecimentos a todos aqueles que me acompanharam durante esse período. Por isso, inicio agradecendo à sociedade brasileira, que financiou os meus esforços durante estes dois anos.

Agradeço aos funcionários da UFRGS e do PPGEEI por tornarem esse trabalho viável com o fornecimento da infraestrutura adequada para a prática acadêmica. Aos professores do Programa, que estimularam a autonomia intelectual necessária para a produção acadêmica. Em especial agradeço à professora Verônica e os colegas da disciplina de Seminário de Dissertação, cujos debates mostraram-se bastante proveitosos para a construção metodológica do trabalho.

Ao professor Érico que, como durante a graduação, aceitou a tarefa de corrigir os tantos erros cometidos por mim durante o processo de realização do trabalho. O professor mais uma vez deu exemplo de dedicação e comprometimento com os alunos e forneceu uma valiosa orientação, dando o norte necessário para o resultado final desse trabalho.

Aos colegas mestrandos da turma iniciada em 2017 pela jornada e pelos aprendizados acadêmicos compartilhados.

Aos professores que compuseram a banca, pelas críticas e sugestões

À Clara, pelas correções realizadas aos meus muitos erros de escrita.

Aos amigos da Confraria pelos momentos de descontração que faziam eu me esquecer por alguns momentos de que devia estar estudando e trabalhando nessa dissertação.

À minha família, que segue sendo a fonte dos principais e mais úteis aprendizados que eu levo junto comigo.

À Kari, a pessoa mais forte que eu já conheci, por tudo que temos vivido esses anos todos e por tudo mais que virá.

Feitos os agradecimentos, é preciso deixar claro que quaisquer faltas ou falhas do trabalho são de responsabilidade exclusiva do autor.

RESUMO

Esta dissertação trata da gestão estatal da segurança das Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE). Estas surgiram com a conclusão da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar em 1982 e são áreas marítimas onde os Estados costeiros possuem direitos soberanos. Este novo fato jurídico, de fins do século XX, modificou a relação dos Estados com o ambiente marítimo, visto que, a partir de então, esses atores passaram a se mobilizar para a gestão da área que lhe foi designada a fim de otimizar a exploração econômica. Entre as questões que perpassam as preocupações estatais está a segurança desse ambiente. Para que os Estados sejam capazes de gerir satisfatoriamente e para que os ganhos econômicos sejam evidenciados, torna-se parte do problema a identificação de quais são os fins que guiam as políticas marítimas e de segurança nacionais, de quais são os meios mais indicados, e como se deve organizá-los institucional e funcionalmente para que os fins sejam alcançados de fato. Por isso, a pergunta de nosso trabalho, de cunho descritivo, é: como os Estados arranjam, funcional e institucionalmente, os meios responsáveis por realizar a gestão de suas ZEEs frente aos seus objetivos e demandas de segurança? O objetivo geral do trabalho é a descrição dos arranjos institucionais das forças usadas pelos Estados para a gestão de sua segurança marítima em relação aos objetivos políticos para a ZEE. Os objetivos específicos são: i) realizar um estudo teórico da Segurança Marítima e justificá-la como um objetivo dos Estados; ii) estudar as condições que viabilizam a conquista deste objetivo; iii) discutir teoricamente os meios navais no âmbito da ZEE e identificar modelos abstratos de organização; e iv) descrever, em casos selecionados, o arranjo institucional escolhido para a convergência entre os objetivos, os meios e os métodos. Em vista do objetivo descritivo, não há necessidade de uma hipótese de trabalho. A metodologia é o estudo de casos de países selecionados, sendo sua organização dos meios descritas a partir de fontes primárias (documentos e sites oficiais) e fontes secundárias. Cada caso será analisado por meio de um gráfico-radar, cujo mérito é a organização simultânea de variáveis ou atributos e a visualização do impacto de cada um destes no formato final. Conclui-se com implicações do resultado – de que são várias as possibilidades de organização dos meios navais – para a teoria de estratégia marítima e para a gestão brasileira de sua Zona Econômica Exclusiva.

Palavras-chave: Segurança marítima. Zona econômica exclusiva. Guarda-costeira. Governança.

ABSTRACT

This dissertation deals with States' security management of Exclusive Economic Zones (EEZ). Diplomacy created the latter during the III United Nations Convention on the Law of the Sea. EEZs are maritime areas where coastal States enjoy sovereign rights. This new legal fact from the end of the 20th century changed the relationship of States with the maritime environment, as those actors, in order to maximize economic exploitation, started mobilizing to manage their respective maritime zones. Amongst the issues that worry States, we find security. In order that both States can satisfactorily manage it and the economic gains be salient, we come across the issue of which are the ends that guide maritime and security policies, which are the proper means and how can States organize the latter institutionally and functionally. Accordingly, our research question, descriptive in nature, is how do States arrange functionally and institutionally the means responsible for the management of its EEZ considering its security objectives and demands? The main goal is to describe the arrangements of forces used by States to manage its maritime security in view of the political goals *vis à vis* the EEZ. Secondary objectives are i) to undertake a theoretical study of Maritime Security and justify it as a goal of States, ii) to study maritime governance and its underlying conditions, iii) theoretically discuss naval means in the context of the EEZ and look for abstract models of organization and iv) describe, in selected cases, the institutional arrangement chosen for converge the goals, the means and the methods. As a descriptive enterprise, there is no need for a working hypothesis. Our methodology is the study of cases, described according to primary and secondary sources. Each case is analyzed through a radar chart that allow both the simultaneous arrangement of variables or attributes and the visualization of a final format. We conclude with implications of our finding – the multiple possibilities of organization of the naval means — to the theory of maritime strategy and to Brazilian management of its Exclusive Economic Zone.

Keywords: Maritime security. Exclusive economic zone. Coast guard. Governance

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Missões da força de segurança marítima de Cingapura.....	97
Gráfico 3 - Missões da força de segurança marítima norueguesa	110
Gráfico 4 - Missões da força de segurança marítima canadense	116
Gráfico 5 – Missões da força de segurança marítima japonesa.....	122
Gráfico 6 - Compêndio dos casos selecionados e suas missões	126

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Exemplo de uso de um gráfico-radar: visualização das propriedades da diplomacia marítima.....	15
Figura 2 - A matriz da Segurança Marítima	42
Figura 3 - Missões de Segurança Marítima distribuídas na matriz de Bueger (2015)	67
Figura 4 – Os modelos de organização das forças de segurança marítima, segundo Geoffrey Till	70
Figura 5 - Sobreposição de funções entre marinhas e guardas-costeiras	74
Figura 6 – As águas jurisdicionais de Cingapura	92
Figura 7 -Estrutura organizacional da gestão da segurança da ZEE de Cingapura.....	94
Figura 8 – ZEE australiana em perspectiva regional	98
Figura 9- ZEE australiana.....	97
Figura 10 - Estrutura organizacional da gestão da segurança da ZEE australiana	104
Figura 11 - ZEE norueguesa em perspectiva regional.....	106
Figura 12 - ZEE canadense.....	111
Figura 13 - ZEE japonesa	119

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	TEORIA DOS FINS E DOS MÉTODOS: SEGURANÇA MARÍTIMA, GOVERNANÇA E SUAS MISSÕES.....	17
2.1	A LIMITAÇÃO DO COMANDO DO MAR COMO CONCEITO DAS ESTRATÉGIAS MARÍTIMAS CONTEMPORÂNEAS.....	17
2.2	A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA MARÍTIMA COMO OBJETIVO DA ESTRATÉGIA MARÍTIMA	23
2.3	SEGURANÇA MARÍTIMA: ORIGEM E AMBIGUIDADES DO TERMO	26
2.4	GOVERNANÇA MARÍTIMA E SUAS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE	43
2.4.1	Políticas e estratégias marítimas e cooperação	48
2.4.2	Construção de capacidades e instituições e reforma do setor de segurança	55
2.4.3	As tarefas da Governança da Segurança Marítima	60
2.5	OS MÉTODOS: AS MISSÕES DA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA MARÍTIMA.....	65
3	OS MEIOS DA GESTÃO DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA.....	69
3.1	O ESPECTRO MARINHAS-GUARDAS-COSTEIRAS: DISCUSSÃO DAS CAPACIDADES	69
3.1.1	O exemplo das guardas-costeiras na Ásia Pacífico	75
3.1.2	O uso de marinhas na segurança da ZEE	79
3.1.3	O lugar da Defesa de costa na Governança da Segurança Marítima	85
3.2	ESTUDOS DE CASO DE GESTÃO DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA	90
3.2.1	O caso de Cingapura	90
3.2.2	O caso da Austrália.....	97
3.2.3	O caso da Noruega	106
3.2.4	O caso do Canadá	110
3.2.5	O caso do Japão	116
3.3	COMENTÁRIOS AOS ESTUDOS DE CASO	123
4	CONCLUSÃO.....	127
	REFERÊNCIAS.....	134

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a gestão estatal da segurança das Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE). Imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, os Estados Unidos foram o país precursor em declarar o solo marítimo de sua plataforma continental sob sua jurisdição. Seguiram-se a essa declaração outros países que reivindicavam jurisdição sobre uma área marítima maior do que as tradicionais três milhas náuticas. Sob essa nova prática, durante três décadas os Estados tentaram, sem sucesso, formalizar um regime internacional para os oceanos (BECKMAN, 2013). Apenas em 1982, depois de anos de discussão, chegou-se a um acordo sobre a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM) (UNITED NATIONS, 1982). Esta Convenção delimitou três camadas de áreas marítimas – o Mar Territorial, a Zona Contígua e a Zona Econômica Exclusiva – e trouxe regimes específicos para a navegação em cada uma destas áreas. Entretanto, a relação do Estado com esses diferentes territórios não é idêntica. Sobre o mar territorial, de 12 milhas náuticas (mn), os Estados projetam soberania; sendo este, portanto, um espaço de jurisdição exclusiva. Na Zona Contígua, que se estende até 24mn da linha de base, os Estados exercem poderes de fiscalização sobre navios que entram em seu mar territorial. Até 200mn de sua linha base compreende-se a área denominada ZEE. Nela, os Estados detêm apenas direitos soberanos, linguagem cuidadosamente escolhida para diferenciar o termo de “soberania”. Os direitos soberanos outorgam o poder de exploração econômica dos recursos encontrados nas ZEEs, mas não retiram o direito de liberdade dos mares dos Estados-usuários destas águas para sua navegação.

Portanto, desde o início da Guerra Fria, começou a mudança na forma como os Estados se relacionam com o ambiente marítimo e na forma como se relacionam entre si neste mesmo ambiente. A CNUDM tornou difundida e legal a prática da ampliação da jurisdição sobre um espaço marítimo, e todos os Estados puderam se beneficiar da exploração econômica da ZEE, se a sua realidade geográfica assim o permite. Conseqüentemente, a CNUDM formaliza uma modificação jurídica da política internacional que se iniciou ainda em 1945. O mar foi territorializado, no sentido de ter sido designado um pedaço do oceano para fins de exploração econômica a cada nação soberana que costeia o mar.

Infere-se desta nova realidade jurídica da política internacional que a relação estratégica dos Estados com o mar ganhou um componente adicional. A criação deste regime

e a conseqüente relação dos Estados com o ambiente marítimo traz a necessidade da gestão desta nova área. A CNUDM estabeleceu a legitimidade de algumas medidas de proteção, impôs deveres aos Estados e, mais importante, trouxe um novo conteúdo que condicionasse sua realização – qual seja, a exploração dos recursos. A existência de ameaças, mais do que anteriormente à ZEE, pode prejudicar o desenvolvimento econômico. A fim de explorar, da melhor maneira possível, os recursos existentes – e preservá-los –, as nações precisam gerir o conjunto de atividades e de atores que transitam na ZEE. Este conjunto pode ser composto também por atividades e atores maliciosos que, se não forem combatidos, acabam por prejudicar a segurança das atividades e dos atores legítimos ali presentes. Portanto, a criação das ZEEs, e sua conseqüente gestão política, envolvem, entre suas atividades, a manutenção da segurança e da ordem no ambiente marítimo.

A possibilidade de exploração do ambiente marinho desemboca, em 2010, na ideia de Economia Azul, formulada por Gunter Pauli. Durante a Rio+20 (2012), o conceito foi usado graças a protestos de países costeiros e pequenas ilhas em relação ao conceito de Economia Verde, de baixa utilidade para as suas realidades específicas (SAKHUJA, 2015). Sua elaboração veio na sequência, com o *Blue Economy Summit 2014* (WAHLÉN, 2014). A Economia Azul é um conceito muito mais condizente com os objetivos de crescimento sustentável de países nesta situação (UNCTAD, 2014). Por exemplo, chama a atenção que, para muitas ilhas, a ZEE conforma um território maior que sua superfície terrestre. Por isso, esse termo veio acompanhado de seu equivalente: o Crescimento Azul. Ambos compartilham a premissa de que os oceanos oferecem a oportunidade de desenvolvimento econômico e de inclusão social para nações que explorem seus recursos de forma sustentável e equilibrada. Comunidades costeiras também são enfocadas por este conceito, já que são estas que têm mais diretamente suas atividades profissionais vinculadas ao mar. Nesse sentido, a pesca é um dos centros da Economia Azul (KEEN; SCHWARZ; WINI-SIMEON, 2018). Conseqüentemente, seja para as pequenas ilhas, seja para países costeiros, a segurança do ambiente oceânico é uma condição fundamental para a viabilidade do desenvolvimento econômico desses países. Por exemplo, Potgieter (2018) argumentou que, para que a África do Sul recolha todo o potencial econômico dos oceanos, ela precisa da governança e da segurança marítimas, visto que estes dois conceitos estão intimamente ligados à Economia Azul. Isto é, esta última, por definição, pressupõe sustentabilidade e boa ordem que só podem ser alcançadas por meio daquelas. Sem governança da segurança marítima e uma boa gestão dos oceanos, os ganhos econômicos não vingarão.

Por isso, tratar da gestão da ZEE se configura como um problema a ser estudado para que se extraíam entendimentos das práticas estatais que devem ser adotadas para seu aproveitamento pleno. Em primeiro lugar, então, é importante que os fins sejam bem delimitados e explicitados e que esses fins correspondam aos anseios políticos e sociais do Estado e da sociedade em questão. Em segundo lugar, a questão de quais meios são alocados e como eles são organizados deve ser tratada para que haja a conformidade entre o que se quer atingir e os ativos designados para isso. Em vista disso, o problema de pesquisa de nosso trabalho trata da relação entre fins e meios que explica o uso da força na ZEE e que é contextualizada pela gestão estatal desse novo ambiente e se pergunta: **como os Estados arranjam, funcional e institucionalmente, os meios responsáveis por realizar a gestão de suas Zonas Econômicas Exclusivas frente aos seus objetivos e demandas de segurança?** Faça-se notar que o teor da pergunta é descritivo. Busca a caracterização das formas de organização que os Estados criam. Uma vez que nosso objetivo não é asseverar a veracidade de uma proposição, não há necessidade de uma hipótese que balize os procedimentos científicos e que seja confirmada ou negada ao final.

O objetivo geral do trabalho é descrever arranjos institucionais das forças usadas pelos Estados para a gestão de sua segurança marítima em relação aos objetivos políticos para a ZEE. Os objetivos específicos são: i) realizar um estudo teórico da Segurança Marítima e justificá-la como um objetivo dos Estados; ii) estudar as condições que viabilizam a conquista deste objetivo; iii) discutir teoricamente os meios navais no âmbito da ZEE e identificar modelos abstratos de organização; e iv) descrever, em casos selecionados, o arranjo institucional escolhido para a convergência entre os objetivos, os meios e os métodos. A nomenclatura escolhida e a estrutura do trabalho replicam, em alguma medida, a clássica organização de Julian Corbett com o intuito premeditado de proporcionar uma comparação direta dos argumentos aqui aventados com a literatura tradicional, relativa ao Comando do Mar.

Um leitor familiarizado com o tema pode argumentar que a proposta de estudar os fins e meios navais no quadro jurídico da ZEE (cuja vigência já ultrapassa os vinte anos) e da Segurança Marítima já está suficientemente esgotada pela literatura e que investigações neste sentido seriam repetições pedantes e inférteis para o conjunto do pensamento em Estratégia Marítima. Isto, porém, é parcialmente verdade mesmo no que concerne a literatura estrangeira. O próprio Geoffrey Till, uma referência internacional nos estudos marítimos, ainda trata sobre o assunto em suas obras mais destacadas. No ambiente brasileiro, a gestão da

segurança da ZEE e a Segurança Marítima são surpreendentemente pouco estudados. Desde 2007, com a divulgação do pré-sal, o estudo estratégico e marítimo brasileiro tem sido dominado pela necessidade de defesa deste recurso e da costa brasileira contra potenciais invasores ou salteadores estatais do patrimônio nacional. Ainda que seja um assunto fundamental (o que não está sendo questionado aqui), outros aspectos mais corriqueiros da gestão da segurança das águas jurisdicionais, que tratam de ameaças menos agressivas, não são tão caros ao meio acadêmico brasileiro. O Atlântico Sul, extensão natural da ZEE brasileira, é um oceano permeado por crimes transnacionais. Em 2018, o golfo da Guiné foi local de ação de 79 incidentes relatados ao *International Maritime Bureau*, o dobro de casos em relação a 2017 (INTERNATIONAL MARITIME BUREAU - IMB, 2019). A região foi o palco dos seis casos de sequestro registrados em todo o mundo. Ademais, a atuação dos piratas nigerianos diferencia-se daquela somali por seu caráter mais agressivo, que causou danos entre US\$ 500 e US\$ 2 bilhões para a produção de petróleo (DUARTE; MARCONDES; CARNEIRO, 2018, p. 20). O Atlântico Sul também tem se notabilizado pelo tráfico de cocaína, que encontrou na África Ocidental um importante canal de escoamento da mercadoria para a Europa: em 2013, a Nigéria reportou a apreensão de 290kg; Gana, de 901kg; e Costa do Marfim, de 20kg (UNODC, 2015, p. 56). Embora, nos últimos anos, tenha havido diminuição da apreensão da droga, indicando diminuição do fluxo, a baixa confiabilidade dos dados providos pela região impede a desconsideração de sua importância (DUARTE; MARCONDES; CARNEIRO, 2018, p. 23). Por isso, ainda que possa parecer muito elementar o debate aqui proposto, ele apenas reflete as pendências acadêmicas nacionais.

O ponto que torna esta pesquisa relevante e para o qual se pretende extrair as maiores contribuições é o contexto brasileiro. Germond (2015, p. 45, tradução nossa) menciona que as marinhas possuem o que ele chamou de “poder extrínseco”, isto é, “[...] a imagem projetada para o mundo exterior”. É esse poder que leva as marinhas a eventualmente adquirirem navios de grande porte que não se coadunam com as necessidades operacionais e estratégicas de seu país. A estrutura de força não é acidental; ela é o resultado de deliberações pautadas por ideologia, negociações políticas e planejamento estratégico. A teoria tem aí um papel fundamental, estabelecendo os parâmetros conceituais a partir dos quais o projeto de força será estruturado. As teorias tradicionais de estratégia naval, concentradas no Comando do Mar, influenciam este processo criando um viés incompatível com os objetivos políticos e os

recursos financeiros de países com pouca ou nenhuma ambição expansionista na política internacional.

A Marinha do Brasil recai seguidamente neste problema. Consta na Política Nacional de Defesa (PND) o objetivo de garantir o patrimônio nacional e, com esse fim, a Estratégia Nacional de Defesa tem como diretriz o desenvolvimento das capacidades para o controle das águas jurisdicionais brasileiras (BRASIL, 2012). Na discussão dos meios para realizar tais propósitos, três conceitos são trazidos: a negação do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder – todos remetem implicitamente às ideias tradicionais de Poder Naval e Comando do Mar. De forma acertada, há a priorização da tarefa de negação do mar, condizente com a postura defensiva e o orçamento escasso. Entretanto, o conceito de projeção de poder é de pouca utilidade para contemplar os objetivos políticos nacionais e a realidade do Atlântico Sul. Ora, se o Brasil é um país sem inimigos imediatos e de doutrina militar defensiva fundamentada na dissuasão, elementos de projeção de poder são inócuos. Em relação ao conceito de “controle de áreas marítimas”, este pode significar ambigualmente o uso de vasos de superfície de grande porte ou contra ameaças estatais ou para a gestão da ZEE. Como se pretende mostrar com nosso trabalho, a cada um dos significados se atribuem meios diferentes, e isso implica em um dilema de alocação de recursos.

Há descompasso entre as ameaças ao Brasil e ao Atlântico Sul e os objetivos políticos brasileiros. A PND afirma que “A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos [...]”. O texto segue e, diferentemente do que seria intuitivo imaginar, a resposta prevista à ameaça de crimes transnacionais é a “[...] prioridade à defesa do Estado, de modo a preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.” (BRASIL, 2012, p. 22). Ora, a abordagem unilateral, que exclui os demais atores do Atlântico Sul é insuficiente para combater crimes que, por natureza, envolvem outras soberanias. Essa abordagem é típica do conceito de Comando do Mar, que como será mostrado, envolve o impedimento do uso das linhas de comunicação marítimas por outros atores.

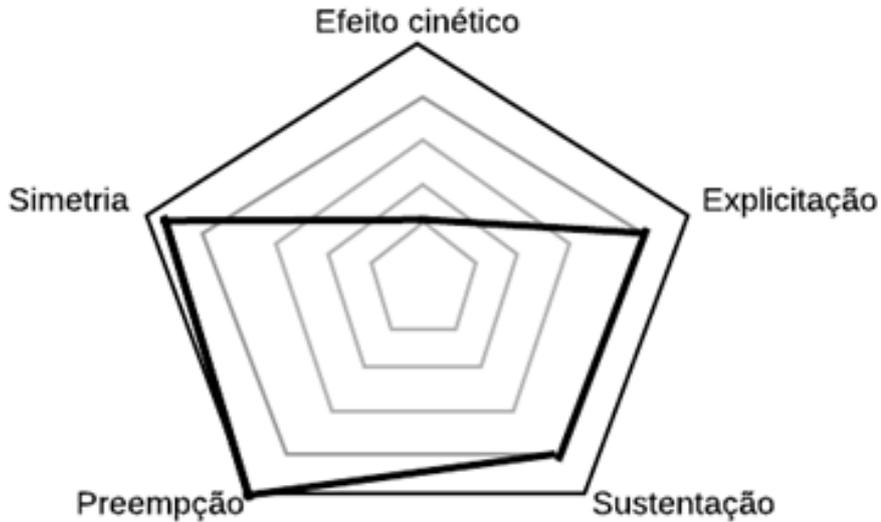
Portanto, é necessário repensar a organização nacional da gestão da segurança da ZEE de forma a retirar da Marinha do Brasil um conjunto subsidiário de atribuições relativas à gestão da segurança da ZEE que se sobrepõe às missões de Defesa.

Entretanto, a Marinha do Brasil reluta, historicamente, em aceitar a possibilidade de uma guarda-costeira. Geralmente, justifica-se sob o receio de que a divisão do orçamento com mais uma força torne o custeio e o investimento da frota precários, piorando a prontidão da

força para a realização de sua atividade-fim. O Contra-almirante Antônio Ruy de Almeida Silva afirma que a marinha deve se posicionar proativamente contra as “novas ameaças” do ambiente marinho, a fim de evitar sua “perda de relevância nacional” e “[incrementar] sua participação nos assuntos relacionados com o Poder Marítimo” (SILVA, 2015, p. 41). Similarmente, Beirão (2014, p. 164) explicitou suas restrições a uma guarda-costeira brasileira, argumentando que seu estabelecimento pode criar uma “superposição de poderes”, “lacunas de execução”, “aumento de custos”, e “dificuldades de separação de competências e responsabilidades”. Essas preocupações, pelo menos em parte, refletem as inquietações com a constituição de uma guarda-costeira brasileira similar à estadunidense, cujas capacidades navais e tamanho poderiam concorrer diretamente com a Marinha do Brasil. Entretanto, é preciso lançar luz sobre outras formas de organização dos meios. Embora não façamos necessariamente uma defesa do estabelecimento de uma guarda-costeira para o Brasil, a tarefa de colocar em pauta essa possibilidade justifica socialmente o trabalho.

O trabalho prosseguirá da seguinte forma: em um primeiro momento, o trabalho terá viés teórico, porque lidará basicamente com conceitos e suas relações. No primeiro capítulo, será discutido o conceito de Segurança Marítima por meio de uma revisão de literatura. Procuraremos entender a evolução de seu uso, chegando até a complexidade de seu sentido atual. Posteriormente, analisaremos o conceito de Governança, discutindo seus atributos e o que é preciso para alcançá-la. Por meio destas questões, procederemos à extração das missões navais correspondentes ao conceito de Governança da Segurança Marítima. Em um segundo capítulo, a discussão teórica sobre guardas-costeiras e marinhas nos permitirá encontrar, na literatura, os modelos de organização dos meios para a gestão da ZEE. Finalmente, haverá estudos de casos, selecionados a partir das características identificadas nos modelos de gestão anteriores. Neste momento, convergiremos as missões aos modelos de organização.

Figura 1 - Exemplo de uso de um gráfico-radar: visualização das propriedades da diplomacia marítima



Fonte: Adaptado de Le Mière (2014, p. 61)

Em cada caso, se procurará identificar quais as missões desempenhadas pelas forças de segurança marítima locais e qual o arranjo escolhido para concretizá-las por fontes primárias (sites e documentos oficiais) e secundárias. Para posicionar os casos conforme as missões, irá se recorrer a um gráfico-radar, tal qual utilizado em Le Mière (2014). O autor analisou casos de diplomacia naval por meio de uma série de quesitos conforme estes apareciam no caso em questão, identificou o formato do gráfico-radar resultante e dele tirou conclusões acerca do evento diplomático estudado. Na Figura 1 consta um exemplo de análise de Le Mière com o caso do envio do navio alemão *Panther* à cidade de Agadir no Marrocos em 1911. Este tipo de gráfico permite, de forma bastante visual, descrever um fenômeno ou objeto estudado por meio das múltiplas variáveis distribuídas nos vértices e explicitar se as variáveis se inter-relacionam, e em que grau isso acontece (caracterizando um *trade-off*), ou se atuam sobre o fenômeno de maneira independente umas das outras. No nosso caso, os quesitos pré-definidos são as missões derivadas da análise anterior. Defende-se que, com esse gráfico-radar, é possível identificar a que missões pendem as forças de segurança marítima; portanto, quais os objetivos dos Estados na governança da segurança marítima de sua ZEE e sua relação com a organização dos meios.

O gráfico-radar é composto de cinco camadas. A camada mais central representa a não identificação da missão visualizada no vértice no conjunto de atribuições da força de segurança marítima em questão. A camada mais externa do gráfico-radar representa a inclinação mais acentuada da força à realização da missão em questão. Não significa,

entretanto, nem que essa seja a única missão desempenhada pela força nem que outras missões não podem ser igualmente relevantes. A associação entre a identificação da missão nas fontes e a posição no vértice baseou-se na percepção do autor conforme os casos foram construídos e podem demonstrar; não há, portanto, nenhuma presunção de relação inequívoca. Como afirmou Le Mière (2014, p. 63, tradução nossa) “o objetivo [da metodologia de uso do gráfico-radar] deve ser melhor elucidar as características de cada evento único [organização única dos meios, no nosso caso] ao longo de um espectro similar (...)”.

Note-se que o Brasil não será estudado entre os casos porque o objetivo metodológico primordial não é comparativo, isto é, o objetivo não é avaliar a organização brasileira dos meios navais a partir dos demais casos. Na verdade, o objetivo subjacente é caracterizar outras possibilidades para informar o debate acadêmico, estratégico e político. Uma vez que o objetivo é descritivo, a pressuposição de que o leitor tem familiaridade com a essência da gestão brasileira – em que a marinha é a única força naval nacional – torna desnecessário não só o estudo do caso brasileiro, como também de outros países que se sirvam desse arranjo.

2 TEORIA DOS FINS E DOS MÉTODOS: SEGURANÇA MARÍTIMA, GOVERNANÇA E SUAS MISSÕES

Neste capítulo, a proposta é localizar a Governança da Segurança Marítima na formulação estratégica marítima das nações. Para isso, partimos da visão de que a discussão sobre os objetivos deve ser o ponto de partida sobre qualquer debate respeitante aos métodos e meios de gestão marítima porque

Em teoria, as atividades operacionais de uma frota, e seu tamanho e forma, deveriam se ramificar logicamente de suas missões acordadas e estas deveriam derivar dos imperativos da política de segurança nacional. “Estratégia”, nas palavras de Liddell Hart, afinal, “é a arte de empregar a força militar para se atingir os fins da política nacional.” O problema confrontando os planejadores navais é que, frequentemente, os objetivos da política nacional não são claros [...] (TILL, 1994, p. 176, tradução nossa).

Com a estrutura de fins e meios em mente, é preciso, em primeiro lugar, discorrer sobre o porquê de não utilizar Comando do Mar (conceito muito mais consolidado na teoria de estratégia) como o descritor dos fins políticos na ZEE; explorar o conceito de Segurança Marítima e mostrar como ele é ambíguo e multidimensional; e conectar Governança à Segurança Marítima. Assim, sustenta-se a ideia de que cada Estado atribui seu próprio significado ao objetivo de alcançar a segurança marítima, de acordo com a relação de sua sociedade com o ambiente marítimo.

2.1 A LIMITAÇÃO DO COMANDO DO MAR COMO CONCEITO DAS ESTRATÉGIAS MARÍTIMAS CONTEMPORÂNEAS

O termo Comando do Mar evoluiu de uma noção de soberania sobre as águas territoriais até o formato que conhecemos hoje. Ironicamente, como veremos, a evolução do conceito tornou-o inadequado para explicar alguns aspectos do uso da força do mar, justamente relacionados às novas condições de soberania e jurisdição marítima. O conceito antigo de domínio dos mares, a talassocracia de Tucídides, foi recuperado no século XVI para justificar a expansão do mar territorial britânico (HEUSER, 2017). Entretanto, o termo só foi popularizado em produções teóricas com as obras de Mahan e Corbett, os mais destacados pensadores estratégicos navais do século XX¹. É necessário lembrar que esses dois autores

¹ Ao longo do século XX, o termo Comando do Mar se transformou, passando a ser chamado de Controle do Mar. Essa mudança de Comando para Controle aconteceu pela verificação da impossibilidade de existir um

escreveram em um período em que a realidade estratégica da política internacional passava por um momento de transição: a ascensão de novas potências, com novos interesses, ocasionou a gradual alteração do papel inglês de polícia dos mares internacionais a apenas mais uma nação buscando seu espaço estratégico (GOUGH, 1988, p. 55). No hemisfério ocidental, ocorria a ascensão dos Estados Unidos à condição de grande potência e seu progressivo armamento naval (ZAKARIA, 1999). Ademais, acontecia também a transição e a consolidação de uma nova etapa tecnológica: a mudança de propulsão da vela ao navio a vapor e o acréscimo do casco de metal (LAMBERT, 1995, p. 646–647; SONDDHAUS, 2001). Devido a essas mudanças, esses dois autores recorreram a fatos passados a fim de obter lições para o presente e para suas respectivas nações.

O Comando do Mar foi mais bem definido por Corbett como “nada além do controle das linhas de comunicação, seja para propósitos comerciais seja para propósitos militares” (CORBETT, 2009, p. 94, tradução nossa). Este é o objetivo em disputa durante guerras navais. Contudo, as linhas de comunicação são apenas meios para o fim de transporte de pessoas ou mercadorias durante o conflito. A guerra naval só existe para que as nações consigam usá-las em seu favor no contexto da estratégia marítima, ou seja, da coordenação das forças navais e terrestres para o cumprimento do propósito político original da guerra. Isso quer dizer que a obtenção do controle não encerra a disputa naval. Muito antes pelo contrário, uma vez que isto for obtido as nações passam a ter novos objetivos: de um lado a exploração da vantagem estratégica para as necessidades globais da guerra; de outro, a tentativa de reorganização material e estratégica para que novamente se possa retornar a um estado de indefinição do controle. É neste sentido que o Comando do Mar existe em um espectro que se delimita nos polos pelo controle exclusivo das linhas de comunicação por cada oponente, passando por um estado em que nenhum dos lados pode atuar livremente nos oceanos (TILL, 2009, p. 152).

Corbett celebrenemente definiu os métodos que subjazem a conquista dos três objetivos subordinados ao Comando do Mar (disputa, obtenção e exercício do controle das linhas de comunicação). A discussão de cada um dos métodos poderia se estender excessivamente e seus resultados se mostrariam dispensáveis para nossos propósitos gerais. Portanto, basta

comando completo e extenso territorialmente das linhas de comunicação, em decorrência, sobretudo, de tecnologias que ampliaram o espectro marítimo também para as dimensões aérea e submarina (TURNER, 1974, p. 7; VEGO, 2009, p. 25). Essa mudança reflete implicitamente a supremacia do pensamento mahaniano sobre a estratégia naval, já que, sob a perspectiva de Corbett, o Comando do Mar é, independentemente de tecnologias, exatamente assim: limitado e incompleto.

salientar que, para o Comando do Mar, os métodos são vistos na estratégia naval sob o prisma da discussão da concentração e dispersão de força, princípio necessário para a consecução dos objetivos estratégicos durante a guerra. Corbett criticou a visão mais comum em sua época segundo a qual “concentração” significa formação de massa em um único ponto. Nessa lógica, o objetivo era permanecer com a frota compacta em um único ponto para que, no momento em que se tornasse necessário, esta fosse capaz de, em um único golpe, assegurar as linhas de comunicação. Corbett preferiu avançar a ideia de que concentração é mais bem compreendida como a dispersão da frota com manutenção da coesão, de forma a permitir flexibilidade estratégica para a formação de massa em qualquer ponto onde necessário (CORBETT, 2005, p. 130). Till (2009, p. 45), a partir disso, definiu, de forma clara e direta, o princípio da concentração como “possuir mais do que o adversário no momento e local decisivos”. Note-se que, na definição de Till, está explícita a noção de que a concentração nem é algo permanente, nem geograficamente fixo, mas deve ser empreendida quando necessário. Então, dispersão adequada que seja sustentada por um centro unificante e que permita a convergência da frota em torno do teatro de guerra se torna um dos fatores preponderantes para que uma força seja capaz de obter o Comando do Mar quando do início de um conflito.

O objetivo ao se travar guerras navais não é necessariamente apenas a conquista desse Comando, mas também o impedimento do uso das linhas marítimas pelo oponente (CORBETT, 2009, p. 91). Essa última qualificação é fundamental para evitar a inclinação em enxergar o conceito como absoluto: na verdade, para Corbett, o estado mais comum é a disputa. Isso implica que ele não é necessariamente ganho ou perdido ou que o uso é exclusivo do lado vencedor. Pelo contrário, o mais habitual é o uso paralelo entre os dois oponentes e a prática simultânea de ações de disputa, obtenção e exercício das linhas de comunicação. Esse raciocínio faz com que nações menores também se engajem na luta pelo Comando do Mar. Todavia, em lugar de aplicar a força para garantir o controle exclusivo das linhas de comunicação, nações mais fracas usam métodos defensivos ao seu alcance, os contra-ataques e a frota-em-existência (*fleet-in-being*), para impedir o livre uso das linhas pelos países mais poderosos. Esse é o estado de disputa do Comando. Conforme explicou Geoffrey Till:

[...] a tendência natural a associar “comando do mar” com grandeza marítima pode ser enganadora [porque] ela obscura o fato de que o conceito é tão relevante para marinhas pequenas quanto o é para as grandes. Marinhas pequenas frequentemente lutaram entre si pelo comando do mar, e as grandes sabidamente usaram flotilhas de

pequenos navios para fazer o mesmo em rios, lagos e águas internas. (TILL, 2009, p. 150, tradução nossa)

O autor reforça a ideia de que o Comando do Mar é praticado por todas as nações, desde que em guerra. Como se trata de um conceito relativo, se nações pequenas duelam entre si, o controle das linhas pode deixar de estar apenas em disputa e pode passar a ser obtido ou exercido pela nação relativamente mais forte. A opção por apenas impedir o exercício do Comando do Mar pelo adversário é geralmente conhecida como Negação do Mar e consiste na projeção da força terrestre e litorânea ao ambiente marítimo com vistas a aumentar os custos de operações ofensivas na zona costeira. É a opção defensiva de nações relativamente mais fracas (TILL, 2009, p. 153). Este conceito operacional é uma alternativa ao controle exclusivo das águas próximas, mas não é teoricamente alternativo ao Comando do Mar, já que é conceitualmente subordinado a este.

De opinião contrária, Alfred Mahan argumentava que o exercício do Comando do Mar não poderia ser simultâneo ao seu uso ou obtenção. Se o adversário tem capacidade para disputar o Comando, então Mahan critica, por exemplo, a execução de operações anfíbias (SUMIDA, 2001, p. 102). Além disso, Mahan era cético quanto à capacidade de a guerra de corsário ser efetiva contra grandes potências. Ele afirmou que “A evidência parece sugerir que, mesmo para seus fins especiais, tal modo de guerra é inconclusivo, preocupante, mas não letal; pode-se mesmo dizer que causa sofrimento desnecessário.” (MAHAN, 2007, p. 136, tradução nossa). Em contrapartida, uma vez garantido o Comando do Mar, a força naval poderia ter papel decisivo mesmo em uma guerra terrestre. É desse raciocínio que parte a visão mahaniana de conduta da guerra no mar: a única forma de impedir o comércio marítimo de uma grande nação era por meio de uma batalha decisiva ou bloqueio marítimo que interrompesse total ou quase totalmente o comércio do oponente (SUMIDA, 2001, p. 102). Em outras palavras, a obtenção indisputada do Comando do Mar era condição para, em uma guerra naval, derrotar o inimigo e, por isso, apenas com ele o poder marítimo poderia ser útil e decisivo em uma guerra primordialmente terrestre, já que sem ele invasões anfíbias seriam altamente arriscadas.

Partindo da premissa do Comando do Mar como algo absoluto, Mahan relacionou a grandeza e a prosperidade nacionais com o que ele chamou de Poder Marítimo, isto é, a soma do comércio marítimo – materializado pela marinha mercante – com as capacidades militares. A posse desse poder marítimo é causa, intermediada pelo consequente Comando do Mar, do enriquecimento por meio das trocas comerciais pela via marítima. Ele afirma que

Não são os navios ou os comboios pegos individualmente, em pequeno ou grande número, que anulam o poder monetário de uma nação; é a posse de um poder tão esmagador no mar que afugenta a bandeira do inimigo ou que o permite mostrar-se apenas como um fugitivo e que, ao controlar o grande comum, fecha as vias por onde se move o comércio do inimigo. *Esse poder esmagador só pode ser exercido por grandes marinhas* e, por elas (no alto-mar) de forma menos eficiente hoje em dia do que nos dias em que bandeiras neutras não tinham sua presente imunidade (MAHAN, 2007, p. 138, tradução nossa, grifo nosso)

Então, como o próprio autor reconheceu, a resultante lógica de sua teoria é que nações cujo comércio marítimo ou cuja dependência econômica dos mares não é grande não apresentam razões políticas para o desenvolvimento de uma marinha capaz de disputar o Comando do Mar. Corbett delimita a aplicação do conceito a tempos de guerra. Ele afirma que

Comando do Mar existe apenas em um estado de guerra. Se dizemos que temos o comando do mar em tempos de paz, é uma expressão retórica que significa que temos (a) posições navais adequadas; (b) uma Frota adequada para assegurar o comando do mar quando a guerra estourar (CORBETT, 2005, p. 318, tradução nossa)

Perspectivas mais contemporâneas, entretanto, tendem a ver o Comando do Mar como uma condição estratégica permanente, inclusive em períodos de paz. Essa tendência se deve, em parte, à supremacia norte-americana após a Segunda Guerra Mundial e, mais recentemente, à ausência de oposição nos mares no pós-Guerra Fria (POSEN, 2003). Ao se trazer o conceito para esses termos mahanianos, absoluto e hegemônico, o conceito perde em poder explicativo porque banaliza sua aplicação. Outra abordagem já advogou a extensão do conceito aos períodos de paz, alegando que, mesmo para Corbett, os oceanos estavam em disputa aberta na maior parte do tempo, querendo dizer que, mesmo durante a paz, há contenda pelo controle marítimo (RUBEL, 2012). Assim sendo, Rubel aplica o conceito não só à interação estratégica entre oponentes, mas também à interação política. Para tanto, o autor diferencia entre Comando do Mar, o equilíbrio relativo de forças, e o Controle do Mar, a condição estratégica do espaço marítimo. Contudo, o autor falha em apontar quais seriam os benefícios adicionais desta nova definição, visto que o uso do conceito em tempos de paz não representa nenhuma novidade conceitual. O conceito de Equilíbrio de Poder já cumpre essa mesma função de forma satisfatória na literatura das Relações Internacionais.

A extensão do Comando do Mar como variável aplicável a todas as nações deve ser problematizada. Como já dissemos, o termo só é mais bem definido se aplicado somente durante situações de guerra, sendo estendido à paz apenas de modo reflexivo. Na projeção do que vai ser a próxima confrontação pelo comando dos mares, as partes interessadas armam-se

conforme as demandas técnicas, operacionais e estratégicas para disputar, exercer e conquistar o controle das linhas de comunicação marítimas. Contudo, essa orientação não se conforma empiricamente, com poucas nações preocupadas em estender suas forças para além das linhas de comunicação imediatamente litorâneas. Como afirmou Børresen em sua descrição do Estado Costeiro:

O propósito das forças armadas de um estado pequeno não é fazer a guerra, mas evitá-la. Há uma diferença significativa aqui, mesmo que a tarefa de prevenção da guerra implique uma habilidade crível de combate. A principal razão para isso é que o estado pequeno, quase por definição, não pode esperar a conquista da vitória na guerra no sentido estritamente militar. Ao invés disso, o propósito dessa guerra é terminá-la em termos aceitáveis. (BØRRESEN, 1994, p. 151, tradução nossa)

Como o autor reconhece, o propósito dos Estados mais fracos é evitar a guerra a todo custo. Nos oceanos o autor identificou duas formas de alcançar esse objetivo: dissuasão e manutenção da soberania. Em relação à primeira opção, e segundo as definições de Corbett, a maior parte dos países estaria, no máximo, disposta a manter suas águas juridicamente reconhecidas em disputa, o que também é chamado de missão de defesa de costa. Outros sequer teriam condições de disputar o Comando do Mar, perdendo-o logo que uma guerra tenha início. Os motivos desta limitação podem ser encontrados tanto na ausência de ameaças imediatas, que desmotivam os gastos em Defesa, na ausência de recursos financeiros, ou na geografia limitada da região costeira nacional. Nesse caso, a manutenção da soberania torna-se a alternativa mais viável para evitar o surgimento de uma guerra no mar. Esta significa o “estabelecimento e a manutenção de um mando [*rule*] consistente e firme em consonância com o direito internacional e consuetudinário para que ninguém fique com dúvidas quanto a quais são as regras de conduta nessas áreas marítimas” (BØRRESEN, 1994, p. 153, tradução nossa). Em outras palavras, a capacidade de garantir a segurança marítima das águas jurisdicionais é mais adequada para explicar a totalidade do emprego da força naval por algumas nações do que o conceito de Comando do Mar.

Além de não ser útil para explicar o uso da força naval de forma generalizada, o Comando do Mar tampouco é útil para explicar a gestão das zonas marítimas. O argumento é que o Comando do Mar, como construído por Corbett ou, ainda mais problematicamente, por Mahan, é historicamente o objetivo e a condição de uma parcela tão pequena de países que se torna problemática a explicação do uso e da constituição das forças navais por meio de sua generalização. Um fator agravante é que Comando do Mar é um conceito que frequentemente vem associado ao construto de Poder Marítimo. Como visto, este é a soma do comércio marítimo com as capacidades militares e é uma condição para a prosperidade econômica.

Entretanto, essa ideia pouco descreve o estado da maior parte das nações do mundo, que contam com meios limitados para fazer valer seus interesses nos oceanos. Por isso, parece problemático querer atribuir a todas as nações o propósito de grandeza política e econômica e o consequente objetivo de controle das linhas de comunicação marítimas, necessário para esse fim.

Børresen (1994) tentou resolver o problema conceitual com o termo Poder Costeiro para descrever a realidade daqueles países cujo objetivo se resume à defesa da costa e da ZEE. No entanto, o termo é atribuído ainda no contexto do Comando do Mar, porque, para Børresen, a missão das marinhas desses países é realizar uma missão típica de marinhas menores, mesmo antes do estabelecimento das águas jurisdicionais. O problema disso é que, com o estabelecimento das ZEEs, não é apenas a defesa contra outros Estados que é necessária para a exploração dessa área (conquanto isso ainda seja fundamental). Também o é a manutenção da ordem e da gestão do local. Estes são dois objetivos qualitativamente diferentes. Portanto, realizar o policiamento e a segurança da ZEE não é o mesmo que assegurar o Comando do Mar. Ademais, se não há alteração no uso do termo Comando do Mar, tampouco é necessário ou útil substituir o termo Poder Marítimo, já que, inserido no controle das linhas de comunicação, essa é uma questão de grau – quanto maior a projeção, maior o Poder Marítimo.

Finalmente, em nenhum momento nosso objetivo é afirmar a irrelevância do Comando do Mar como conceito explicativo para as relações internacionais do século XXI. Muito antes, pelo contrário, da perspectiva das grandes potências, reconhece-se que a estratégia naval pode definir os rumos da polaridade da estrutura de poder mundial e do sistema econômico global (MURPHY, 2015). Apenas relativizamos sua aplicação generalizada. Segue o tratamento do conceito de Segurança Marítima, objetivo muito mais condizente com a realidade naval de um grupo de nações numericamente considerável.

2.2 A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA MARÍTIMA COMO OBJETIVO DA ESTRATÉGIA MARÍTIMA

O Comando do Mar não é o único objetivo dos Estados em relação ao mar. Aquele resulta de um propósito no nível político – o uso dos oceanos durante a guerra em benefício do plano de guerra. Todavia, como já tratado acima, esta não é nem uma preocupação, nem uma prática disseminada na política internacional marítima, no planejamento estratégico ou

na estrutura de força das nações. Se, ainda assim, se verifica a constituição e o uso de forças navais por essas mesmas nações, então algum outro propósito político deve guiar sua estratégia. Ora, o uso dos oceanos durante a paz corresponde, grosso modo, à navegação – com caráter variando do lúdico (relativo à sociedade civil) ao militar, passando pelo comercial – e à exploração do ambiente (colocação de cabos e obtenção de energia das ondas) e dos recursos marítimos, como petróleo, pesca, minérios, etc. Enquanto na guerra o Comando do Mar é a forma de viabilizar o propósito estratégico dos mares, durante a paz, o objetivo operacional a ser alcançado pela força naval é a Governança da Segurança Marítima, que permite que essas finalidades sejam alcançadas satisfatoriamente.

Esse objetivo, entretanto, não é uniforme para todas as nações. Isso deriva do fato de que o próprio propósito nacional de uso dos mares também sofre variações consoante o caso. Os interesses econômicos e sistêmicos condicionam o valor atribuído pelo Estado ao ambiente marítimo na realização dos objetivos de sua Grande Estratégia. Assim, quanto mais sistêmico forem os interesses nacionais no ambiente marítimo – geralmente atribuídos a potências altamente industrializadas, que dependem fortemente de importações e exportações –, maior o interesse no livre trânsito dos mares e maior será a necessidade de promoção da Segurança Marítima a nível global. Aqueles países menos dependentes vão limitar sua projeção a suas águas jurisdicionais, de onde extraem recursos e por onde flui a maior parte de seu comércio. Ademais, seguindo as lições do próprio Mahan, é perceptível uma correlação segundo a qual quanto mais industrializado um país, maior sua capacidade de sustentar marinhas de águas azuis com impacto sistêmico.

Esse viés sistêmico e estendido (para além das águas jurisdicionais em direção ao comum marítimo) não é equivalente ao controle das linhas de comunicação definido no Comando do Mar. Ainda que em ambos exista a busca por liberdade de navegação – em um para o comércio mundial, no outro para a logística e transporte de tropas –, a decorrência técnica e tecnológica do Comando do Mar é a criação e manutenção de capacidades navais capazes de destruir as forças do oponente e garantir a defesa das suas. A decorrência da Governança da Segurança Marítima em seu enfoque sistêmico é tecnologicamente menos extrema e mais institucional. Ainda assim, confunde-se com o Comando do Mar absoluto e generalizado associado a Mahan, mas difere daquele defendido por Corbett, já que este previa a existência de um oponente que não só visava a usar o mar, mas também impedir o seu uso por outros (LUKE, 2013, p. 15).

Argumentar que Governança sistêmica e Comando do Mar são diferentes também sustenta-se sob a afirmação de que o Comando do Mar entra em cena apenas se um ator estatal ameaçar quer o uso do mar pelas potências beneficiadas pelo funcionamento do sistema quer o *status quo* político internacional. A Governança sistêmica, por sua vez, lida com um conjunto mais variado de ameaças. Se entendermos o Comando do Mar de forma absoluta – como Mahan –, na verdade, torna-se ainda mais preocupante a sua utilização para descrever o objetivo do uso dos meios navais de forma generalizada a todos os Estados. Além disso, o Comando do Mar difere da Governança da Segurança Marítima, visada por países cujo uso político e econômico do mar é restrito a suas zonas costeiras e suas águas juridicamente reconhecidas ou reivindicadas, porque esses países não têm as condições financeiras para controlar as linhas de comunicação que se estendem a águas internacionais. Um último ponto a se considerar é que falar em controlar *linhas* de comunicação – uma metáfora para descrever o trânsito nos oceanos de um ponto nevrálgico a outro – não capta o fator essencial de que a *todo* o espaço da ZEE se concede direitos soberanos e exclusivos para o Estado costeiro, como em um território².

Outra manifestação do conceito de Governança da Segurança Marítima é a asserção da jurisdição sobre o espaço marítimo. Mais adiante neste trabalho, será visto como isso se converte em missão da força de segurança marítima. Entretanto, essa asserção merece ser tratada já aqui como um objetivo dos Estados, uma vez que é uma condição para viabilizar o propósito de usufruir das benesses dos oceanos. Embora esse objetivo não seja novo, remontando à formação dos Estados nacionais europeus (HEUSER, 2017), a literatura de Segurança Marítima reconhece que esse tópico ganhou uma nova roupagem e um novo vigor a partir da CNUDM (HU; OLIVER, 1995). Entre as normatizações do documento destaca-se o novo regime jurídico, pela definição do mar territorial, a partir da costa ou da linha de base³, em 12mn, da zona contígua em 24mn e da ZEE em 200mn. Essas novas medidas reorganizaram a geopolítica marítima mundial e acarretaram novos direitos e deveres dos

² A CNUDM não considera a ZEE como um território do Estado costeiro. De fato, ela é bastante clara quanto à condição jurídica desse espaço: águas internacionais onde o Estado costeiro apresenta somente direitos de exploração dos recursos vivos ou não. Contudo, a prática de alguns Estados desde a vigência da Convenção é de reforçar seu controle sobre a área, em detrimento de Estados-usuários. A despeito da correção, ou não, desse comportamento, o fato é que para alguns Estados, em sua ZEE, vale a lógica territorial.

³ A linha de base é definida ou de acordo com a maré baixa em uma costa litorânea sem acidentes, ou em zonas indentadas e recortadas, de acordo com uma linha retilínea imaginária que una os pontos terrestres pela linha de maré baixa mais avançada e que respeite o contorno geral da geografia terrestre para evitar linhas-base muito distantes do território costeiro. Seu propósito é a eliminação de irregularidades no mar territorial e abarcar como águas internas, aquelas águas costeiras que na prática funcionam como internas (ROACH; SMITH, 2000, p. 49).

Estados para com o Direito Internacional. A afirmação da soberania marítima e a proteção e salvaguarda⁴ de suas águas, pelos meios de força, tornou-se uma prerrogativa para que os Estados possam aproveitar adequadamente as riquezas dos oceanos. Ressalva-se, contudo, que a defesa da jurisdição também pode ser buscada por métodos puramente diplomáticos. Os objetivos de segurança e jurisdição não são equivalentes, mas ambos são contemplados pelo conceito de Segurança Marítima. Jurisdição implica um reconhecimento jurídico dos pares estatais. Este reconhecimento legitima o uso dos mares frente aos demais. A segurança marítima é a condição que torna esse uso viável. Ambos são objetivos necessários, porém insuficientes individualmente para a realização do propósito final – o uso dos mares para exploração e navegação.

2.3 SEGURANÇA MARÍTIMA: ORIGEM E AMBIGUIDADES DO TERMO

Segurança Marítima⁵ é um termo que deriva diretamente do conceito mais abstrato e genérico de Segurança. Este é um dos pilares dos estudos das Relações Internacionais, área que acomoda a disciplina de Estudos de Segurança Internacional. Para muitos, Segurança é um “conceito essencialmente contestado” (BUZAN; HANSEN, 2009; WILLIAMS, 2012, p. 135). A dificuldade na definição do que se trata quando se fala em Segurança faz com que a literatura dos Estudos de Segurança seja bastante diversa em termos de sua variável dependente. Principalmente no pós-Guerra Fria, a expansão do sentido de segurança gerou a inclusão de uma série de variáveis que não eram antes percebidas como relevantes para a disciplina: assuntos como a segurança alimentar, ambiental e pandêmica são exemplos do que foi incorporado ao escopo conceitual (ver, por exemplo, COLLINS, 2016).

Essa ampliação ocasionou o debate a respeito do conceito e da disciplina. De um lado, defende-se a necessidade de manter o sentido tradicional, relacionado ao uso da força e ao conflito interestatal como variável dominante. Argumenta-se que a limitação de sua extensão é benéfica e aconselhável, porque Segurança, definida a partir de violência intergrupala, tem causas que podem ser tão diversas daquela definida como a segurança do indivíduo que tratá-

⁴ Beirão (2014) aponta que a língua portuguesa deve enfrentar o problema semântico da palavra “segurança”, que pode significar, em inglês, tanto *security*, quanto *safety*. Uma das soluções que o autor apresentou é demonstrada pela tradução da Convenção para a Salvaguarda Da Vida No Mar, na qual *safety* aparece como “salvaguarda”. Embora se reconheçam os problemas com essa opção, já que o termo não aparece na versão traduzida da CNUDM, ela nos parece mais conveniente e suficiente para os fins deste trabalho.

⁵ Segurança Marítima será usada com letras iniciais maiúsculas quando se referir ao conceito, abstrato e ideal, e em letras minúsculas quando se referir à condição e ao estado da realidade.

las como a mesma variável dependente é contraproducente (MILLER, 2001; WALT, 1991). Epistemologicamente, a ampliação traz problemas para a teoria neorrealista, que não apresenta as ferramentas lógicas para lidar com questões de Segurança Humana (KRAUSE; WILLIAMS, 1996, p. 231–233). Por outro lado, os proponentes da ampliação definem segurança como

[...] a liberdade de ameaças e a habilidade de Estados e sociedades de manter sua identidade independente e sua integridade funcional contra vetores de mudança que eles enxerguem como hostis. O sustentáculo da segurança é a sobrevivência, mas também inclui um substancial espectro de preocupações a respeito das condições de existência. (BUZAN, 1991, p. 431–433, tradução nossa)

Essa caracterização advém do reconhecimento de que Segurança é um objetivo político relativo (ou seja, não tem necessariamente primazia sobre outros objetivos políticos) de proteção dos valores de uma sociedade. A visão não-tradicional é variada epistemológica e teoricamente, mas converge em sua tendência a questionar a construção de Segurança como algo objetivo, desprovido de ação e discurso políticos (BOOTH, 2011). Nessa linha, argumentam que a profecia realista é autorrealizável porque sua temática militarista é traduzida em políticas externas e de segurança correspondentes (BOOTH, 1991).

Segurança Marítima é conceitualmente derivada de Segurança, trazendo em sua essência os atributos que se referem a esta. Entretanto, o adjetivo “marítima” traz especificidades que vão além de uma caracterização “daquilo que é referente ao mar” (SPELLER, 2014, p. 15–35). Os oceanos apresentam uma dinâmica política particular devido à existência de porções sujeitas à soberania estatal, que limitam as atividades nesse espaço, e de um grande vazio político; sujeito, portanto, à ausência de imposição hierárquica de ordem. Também estrategicamente, o ambiente não corresponde à dinâmica terrestre: a presença humana no mar é artificial; por isso, mais sujeita às idiossincrasias das tecnologias. Estas são os alvos mais visados por interações de segurança, já que a fixação de posição é impossível.

Segurança Marítima sempre esteve no léxico relacionado aos Estudos de Segurança, mas viu sua aplicação sofrer mudanças nas últimas décadas. Em 1998, a Comissão Mundial Independente dos Oceanos publicou o relatório *The Ocean...Our Future*, em que uma série de ameaças nos e aos oceanos foram identificadas, assim como a solução: a governança marítima (BUEGER; EDMUNDS, 2017, p. 1297). Inevitavelmente, com a ameaça nuclear da Guerra Fria, o termo era aplicado no sentido convencional de guerra interestatal. O fim da bipolaridade deu o primeiro impulso necessário para os questionamentos quanto às necessidades de segurança nacional de ameaças oriundas do mar (TILL, 1994). Pelo menos

parcialmente, a revisão em relação ao entendimento de Segurança Marítima foi gerada pela nova realidade estratégica da superpotência restante, os Estados Unidos. A Marinha dos Estados Unidos reorientou sua missão principal da dissuasão nuclear para a projeção de poder marítimo em terra, dessa vez não apenas para travar combate contra atores estatais, mas também para realizar intervenções de paz (UNITED STATES, 1994). No início do século XXI, os ataques terroristas no solo americano, em setembro de 2001, e o atentado ao *USS Cole*, em 2000, modificaram mais uma vez a percepção de segurança dos Estados Unidos (BUEGER; EDMUNDS, 2017, p. 1297; UNITED STATES, 2002). No campo da estratégia marítima, também a ameaça terrorista influenciou a formulação política e desviou temporariamente o foco de segurança para ameaças transnacionais (HATTENDORF, 2011, p. 287; UNITED STATES, 2007). A globalização alavancou as preocupações com essas ameaças, o conceito de Segurança Marítima acompanhou essa tendência e seu uso se estendeu também para elas (SPELLER, 2014, p. 151). O resultado foi que as “fronteiras marítimas [ganham] novo interesse, dado seu papel como elementos de controle territorial” (VIVERO; MATEOS, 2004, p. 187). No oceano Índico, por exemplo, o fim da Guerra Fria e a ascensão da pirataria e do terrorismo redefiniram as missões das marinhas regionais e extrarregionais de missões militares para missões policiais (RAO, 2010). Entretanto, ressalta-se que, apesar da frequente denominação de “novas ameaças”, crime organizado e pirataria são exemplos de problemas marítimos historicamente presente no rol de preocupação das nações (ANDREAS, 2013; MURPHY, 2007, p. 36–38).

Contudo, ainda antes do fim da Guerra Fria, a segurança marítima das nações sofreu uma mudança estrutural derivada da nova relação destas com o ambiente marítimo. Essa evolução tem momento importante quando em 1945, os Estados Unidos declararam jurisdição sobre os recursos de sua plataforma continental e uma zona de conservação da pesca em águas internacionais próximas à costa norte-americana (BECKMAN; DAVENPORT, 2012, p. 3–5; JUDA, 2003, p. 109). Em algumas décadas, uma série de nações já fazia reivindicações sobre o uso do mar. O Brasil, por exemplo, em 1970, estabeleceu unilateralmente mar territorial de 200mn (CASTRO, 1989). As negociações da Convenção iniciaram em 1973, sendo esta a terceira conferência sobre o tema, e se encerraram em 1983 na Jamaica (LONGO, 2014). As duas convenções anteriores (1958 e 1960) não obtiveram grande sucesso nem a adesão de muitos países, em especial daqueles em desenvolvimento, principalmente devido ao fracasso em formalizar o alcance do mar territorial dos Estados, em solucionar o problema de alocação da pesca e em definir o regime da plataforma continental (FRIEDHEIM, 1992, p. 24–26).

A evolução política, que desembocou na formalização jurídica, do conceito de Zona Econômica Exclusiva também ocorreu impulsionada pelos países em desenvolvimento, desejosos de maior controle sobre os recursos, sobretudo os pesqueiros. Países recém-independentes viam o princípio de Liberdade dos Mares como prejudiciais a seus interesses e injustos na prática visto “a percepção de que avanços tecnológicos zombavam da noção grociana de ‘direito comum’ conforme aplicado ao uso e exploração dos recursos do oceano” (PIRTLE, 2000, p. 28, tradução nossa). Por isso, em 1952, Chile, Equador e Peru proclamaram soberania sobre um território marítimo de 200mn. O Quênia, em 1971, sugeriu ao Comitê Consultivo Legal Afro-Asiático o conceito de Zona Econômica Exclusiva, o qual foi apoiado por tais países, que reivindicavam soberania somada à concessão de direitos a outros países dentro dessa zona. Já os países com interesse na livre navegação, Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e Japão, juntaram-se para contrapor a expansão da soberania dos países costeiros. Estes países conseguiram seu objetivo diplomático: que a zona marítima não fosse um território soberano, mas um território parte das águas internacionais dotado de alguns direitos para o Estado costeiro (BECKMAN; DAVENPORT, 2012, p. 3-6).

Como já mencionado acima, a CNUDM ampliou o espaço marítimo governado nacionalmente – que antes de 1982 se limitava a três milhas náuticas. Uma consequência lógica disto foi a diminuição do espaço marítimo disponível para a livre navegação. Nos espaços onde há jurisdição nacional, efetivou-se uma série de regimes de navegação: passagem inocente no mar territorial e no mar arquipelágico, passagem de trânsito em estreitos de navegação internacional e passagem de trânsito por linhas arquipelágicas. Entre as controvérsias desses regimes, algumas nações exigem a notificação prévia da passagem em suas águas territoriais, o que não está consolidado na Convenção – tendo sido motivo de disputa durante as negociações (BATEMAN, 2007a, p. 39). A passagem de trânsito foi uma vitória dos países interessados na liberdade de navegação, já que permite a passagem militar em vias marítimas vitais, os estreitos. Os Estados em estreitos podem regular a salvaguarda da navegação, a prevenção contra poluição, a atividade pesqueira e atos prejudiciais ao regime aduaneiro nacional. Todavia, a regulação não pode afetar o livre trânsito de uma embarcação, desde que esta esteja compactuando com o requisitado. Ademais, a publicidade de ameaças à navegação é dever dos Estados que costeiam estreitos. No caso da passagem em linhas arquipelágicas, estas são definidas pelo Estado arquipelágico, que detém soberania integral

sobre águas nessa categoria⁶. A passagem pelas linhas arquipelágicas determinadas é ditada por um regime próprio, em que há mais liberdade de trânsito do que em águas territoriais (no qual o regime é de passagem inocente), e um cabo-de-guerra de interpretações ocorre entre os Estados arquipelágicos e os usuários das linhas de comunicação (BATEMAN, 2011b, p. 43–44; KLEIN, 2011, p. 34–35).

O direito de regulação doméstica nas águas territoriais é mais amplo, devendo apenas respeitar o direito de passagem inocente de todas as embarcações e respeitar a não discriminação da origem ou destino do navio (KLEIN, 2011, p. 75). A passagem é considerada prejudicial se envolver atividades militares (inteligência, propaganda, etc.), pesca, pesquisa científica, poluição, atos contra a aduana local, atos contra a comunicação ou outras atividades não diretamente relacionadas à passagem da embarcação. Segundo o artigo 21 da Convenção, a passagem inocente deve respeitar as regulações do Estado Costeiro em matérias de salvaguarda da navegação, proteção a auxílios à navegação, proteção de cabos e oleodutos, pesquisa científica, preservação do meio ambiente e dos recursos marítimos, proteção da pesca e atos contrários às regulações da receita federal, (UNITED NATIONS, 1982). Há que se considerar também o limite da área territorial com outros Estados, a partir do qual se perde competência para impor regulações domésticas. Isso é mitigado por meio de acordos bilaterais que concedem competência para terceiros países de exercício de imposição da lei (KLEIN 2011, 78). A regulação nas águas territoriais também se relaciona com a jurisdição do Estado portuário sobre os navios que desejam parar nos portos nacionais.

Outra consequência da ampliação do espaço marítimo foi a geração de uma nova gama de direitos e deveres dos países para com os oceanos. Talvez o principal direito consolidado tenha sido o de exploração das riquezas, vivas ou não, da ZEE, inclusive de seu solo e subsolo. É necessário diferenciar, entretanto, a linguagem da zona territorial e da zona econômica. Na primeira, os Estados possuem soberania em seu sentido pleno. No caso da ZEE, os países contam apenas com direitos soberanos. Assim, existe controle sobre os recursos, mas não autoridade sobre a porção de águas delimitadas. Na prática, isso significa regime de livre navegação e toda a gama de usos legais dos mares para os demais países (KRASKA; PEDROZO, 2013, p. 233–234). Em contrapartida aos direitos de exploração das riquezas, consta a obrigação de gerenciá-las, conservá-las e de evitar a superexploração dos

⁶ As águas arquipelágicas diferem das águas territoriais e internas por serem englobadas pela linha de base arquipelágica, isto é, a linha que contempla todas as ilhas do arquipélago.

recursos vivos. Essa obrigação se estende também para a preservação do meio ambiente marinho.

Os países costeiros contam, ainda, com a possibilidade de impor leis e regulações em sua ZEE, por meio do embarque em navios e sua inspeção para garantir seus direitos de exploração exclusiva e para preservar o meio ambiente marinho. Da mesma forma, se um Estado costeiro acredita que um navio violou regulações respeitantes aos padrões de prevenção e controle de poluição, pode tomar as medidas necessárias caso o navio esteja dentro do porto, inspecionar o navio caso este esteja em águas territoriais e requisitar informações do navio para posterior averiguação caso este esteja passando em sua ZEE (UNITED NATIONS, 1982, pt. XII (6), art. 220). Esse último controle é derivado da Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios de 1973, concluída no âmbito da IMO. Entretanto, os direitos nas ZEEs limitam-se à garantia de seus direitos de exploração exclusiva: o trânsito internacional é desimpedido por mar e pelo ar. Klein (2011, p. 89) cita o caso *Saiga*, julgado pelo Tribunal Internacional para o Direito do Mar, como jurisprudência que não reconhece direitos de aprisionamento e imposição da lei na ZEE sem que haja ameaça para a atividade econômica do Estado costeiro. Na ocasião, um navio-tanque com bandeira de São Vicente e Granadina entrou na ZEE da República de Guiné para abastecer barcos-pesqueiros. Guiné perseguiu e apreendeu o navio e sua tripulação. O tribunal reconheceu que a atuação do navio se conformava com os usos permitidos pela CNUDM em ZEEs de terceiros países. A Convenção considera as ZEEs como águas internacionais; portanto, valem as regras desse regime e os Estados costeiros devem respeitar o trânsito alheio que não prejudique o ambiente marinho e econômico da área. Além da pesca, outra atividade em que o Estado costeiro consegue impor suas leis é a prevenção da poluição (KLEIN, 2011, p. 93–97). De fato, a CNUDM restringe o uso da força às condições mais adequadas e seguras possíveis

No exercício dos seus poderes de polícia previstos na presente Convenção em relação às embarcações estrangeiras, os Estados não devem pôr em perigo a segurança [salv guarda, conforme adotamos nesse trabalho] da navegação, nem fazer correr qualquer risco a uma embarcação nem devem a conduzir a um porto ou fundeadouro inseguro nem expor o meio marinho a um risco injustificado. (NAÇÕES UNIDAS, 1982, pt. XII(7) art. 225)

Apesar dessas recomendações legais, “[uma] nova norma do direito internacional consuetudinário aparenta ter emergido, a qual permite que estados costeiros regulem a navegação em sua ZEE, baseado na natureza do navio e de sua carga.” (DYKE, 2005 apud KLEIN, 2011, p. 89–90, tradução nossa).

A respeito da soberania limitada dos países em suas águas jurisdicionais, a CNUDM é ambígua (ou, pelo menos, é interpretada como tal por alguns dos Estados que ratificaram a Convenção) sobre a possibilidade de realização de atividades militares por terceiros países em uma ZEE. A polêmica em torno da navegação é causada pelo fato de que muitos países, entre os quais China e Brasil, consideram que, em sua jurisdição marítima, não é permitido nem atividades militares, nem pesquisas hidrográficas por terceiros países (BOCZEK, 1988; PEDROZO, 2010). A tensão a respeito desta questão foi exemplificada em 2009 quando o navio da Marinha Americana *USNS Impeccable*, que alegou estar realizando operações legais de mapeamento do solo marítimo, foi forçado por navios chineses a se retirar da ZEE das ilhas *Hainan*. Posteriormente, o *USNS Impeccable* retornou com navios missilísticos para sua proteção. O incidente, entretanto, não passou do limiar diplomático (PEDROZO, 2009). Os países com interesses na liberdade de atividades militares justificam-se precisamente com o direito reconhecido na Convenção de liberdade de navegação nas ZEEs (GENG, 2012, p. 25; WILSON; KRASKA, 2009). Os países costeiros alegam a necessidade de sua autorização prévia. Entre as declarações do governo brasileiro no momento da ratificação da Convenção, lê-se o seguinte:

(I) O governo brasileiro entende que as provisões do artigo 301 proibindo “qualquer ameaça ou uso da força contra a integridade territorial de qualquer Estado, ou de outra maneira inconsistente com os princípios do direito internacional incorporados na Carta das Nações Unidas” se aplica, em particular às áreas marítimas sob a soberania ou jurisdição do Estado costeiro.

(II) O governo brasileiro entende que as provisões da Convenção não autorizam outros Estados a praticar exercícios militares ou manobras, em particular aquelas que envolvam o uso de armamentos ou explosivos na zona econômica exclusiva sem o consentimento do Estado costeiro. (UNITED NATIONS, 2013)

A polêmica em torno das ZEEs não impede que haja uma corrida para o estabelecimento de zonas marítimas sob a jurisdição nacional. Na verdade, a possibilidade de que estas funcionem como uma zona-tampão política, onde a ação militar pode vir a ser proibida (a depender dos acontecimentos e do surgimento de um princípio do direito internacional consuetudinário), faz com que muitos Estados reivindiquem um território marítimo que vai além daquele reconhecido como legal frente às exigências da Convenção. Essa prática é chamada de “jurisdição crescente” (*creeping jurisdiction*) e, para alguns, significa que as ZEEs tendem a se tornar áreas de soberania plena (KWIATKOWSKA, 1991, p. 161). Outra razão para desentendimentos é o potencial multiplicador que a existência de

ilhas e outras características marítimas naturais cria para o total da área sob direitos soberanos de um país. Assim, possuí-las significa ampliar a zona exclusiva de exploração marítima. Por isso, a importância das ZEEs foi determinante para o surgimento de novas contendas geopolíticas (BUSZYNSKI; ROBERTS, 2013). Elas acarretaram uma onda de desentendimentos diplomáticos a respeito das novas fronteiras, devido ou a sobreposições de jurisdição, ou a demandas excessivas por jurisdição marítima (BECKMAN, 2013; ROSEN, 2016). O Mar do Sul da China é hoje o exemplo mais preocupante de região afetada por sobreposições e reivindicações marítimas, onde seis países⁷ reivindicam quatro agrupamentos diferentes de ilhas⁸ (RAINE; LE MIÈRE, 2013).

A ausência de ratificação dos Estados Unidos é outro fator polêmico sobre a CNUDM, já que este país possui a marinha e o interesse marítimo comercial mais fortes e atrelados à livre navegação. Os Estados Unidos não a ratificaram devido à oposição dos congressistas do partido Republicano, mesmo que haja apoio dos militares à adesão à Convenção (KRASKA; PEDROZO, 2013, p. 245). Para estes, o tratado é a melhor alternativa de os Estados Unidos garantirem a liberdade de navegação nos mares, com a participação em foros marítimos e entidades criadas pela Convenção (DUFF, 2005, p. 18). O país já realiza, dentro do Programa de Liberdade da Navegação, incursões frequentes a espaços que são legalmente águas internacionais, mas que são contestados por Estados costeiros. Daí que a adesão serviria para incrementar a luta estadunidense contra a jurisdição insidiosa. A rejeição inicial dos Estados Unidos, assim como de outros países desenvolvidos, se deveu à Parte XI, referente a atividades de mineração do solo marítimo. O presidente de então, Ronald Reagan, afirmou a contrariedade a um regime que limitasse a capacidade de exploração desse ambiente (UNITED STATES, 1982). Além disso, algumas vozes, como Donald Rumsfeld, temiam que as demandas excessivas por território prejudicassem a liberdade de navegação norte-americana⁹ (DUFF, 2005, p. 6). Entretanto, os Estados Unidos assinaram um acordo de implementação da Parte XI da Convenção, cujo objetivo era fazer algumas alterações ao texto. A participação norte-americana permitiu alavancar alguns de seus interesses que seriam inviáveis dada a não ratificação. O acordo, entre outras coisas, tornou-se mais orientado ao mercado, com a obrigação de transferência de tecnologia submetida a condições deste e

⁷ China, Taiwan, Vietnã, Filipinas, Malásia e Brunei

⁸ Ilhas Paracel, Ilhas Pratas, Ilhas Spratly e Recife de Scarborough (ou Huangyan, em chinês)

⁹ Já em 2003, depois dos atentados de 2001, o Departamento de Defesa, presidido por Rumsfeld, passou a defender a adesão à Convenção com vistas a defender liberdade de navegação norte-americana para realizar operações militares (DUFF, 2005, p. 18). Recentemente, entretanto, Rumsfeld demonstrou, com os argumentos já mencionados, ser contra a adesão (RUMSFELD, 2012)

suprimiu a obrigação de financiamento da Autoridade responsável pela mineração (JUDA, 2003, p. 255–257). Esse acordo foi enviado ao Congresso americano, onde jaz desde então, à espera de aprovação (DUFF, 2005, p. 2). Sem a adesão oficial, os Estados Unidos usam a CNUDM tanto para questões jurídicas internas quanto externas, alegando que algumas das provisões do texto são princípios aceitos pelo direito consuetudinário (DUFF, 2005, p. 10). A favor da adesão de seu país, um comentarista argumenta que os Estados Unidos já seguem a maior parte do tratado e que este corresponde a um regime adotado durante a ordem liberal hegemônica americana (ALMOND, 2017). Entretanto, Pirtle (2000) afirma que o regime favorece os Estados costeiros; portanto, contraria os interesses liberais estadunidenses.

A CNUDM também atua sobre a salvaguarda marítima. Esta “trata da salvaguarda de navios e de instalações marítimas com o propósito principal de proteger profissionais marítimos e o ambiente marinho” (BUEGER, 2015b, p. 160, tradução nossa). Nosso trabalho segue Bateman, que considera que “salvaguarda marítima é parte da segurança abrangente [...]” (BATEMAN, 2010, p. 9, tradução nossa). Apesar da relevância da CNUDM, o documento internacional mais importante nessa questão é a Convenção Sobre a Salvaguarda da Vida no Mar (*Safety Of Life At Sea Convention, SOLAS*), criada no âmbito da Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization, IMO*). A SOLAS dá ao Estado costeiro o dever e o direito de salvaguardar a navegação em suas águas territoriais. Na esteira dos atentados de setembro de 2001, a IMO e seus Estados-partes adotaram o Código Internacional de Segurança de Navios e Instalações Portuárias (*ISPS Code*), em 2002, com início efetivo a partir de meados de 2004, cujo objetivo era a padronização técnica e de segurança da navegação (MCNICHOLAS, 2016, p. 92–93). O *ISPS Code* define os parâmetros segundo os quais os Estados devem estabelecer níveis de segurança, os quais informam a probabilidade de incidentes. O Estado costeiro deve estabelecer os níveis de segurança e dar as devidas instruções para a proteção dos navios. Além do *ISPS Code*, outras seções da SOLAS tratam das responsabilidades do Estado. O Capítulo V identifica os serviços que os Estados devem prestar aos navios em sua jurisdição: avisos meteorológicos, serviços hidrográficos, fornecimento de rotas, serviço de tráfego, etc. Uma obrigação constante na SOLAS é a de prestação de busca e salvamento dentro das possibilidades das partes da Convenção. A entrada em serviço, em 1999, do Sistema Global de Socorro e Segurança Marítima (SGSSM, com a ressalva de que “segurança” não apresenta o sentido usado nesse trabalho, mas equivale a “salvaguarda”) alterou definitivamente a prática de salvaguarda da navegação. É um sistema integrado de comunicações por rádio e satélite que exige a presença

em embarcações a partir de trezentas toneladas em viagens internacionais e facilita a troca de informações de localização desse navio, evitando possíveis perdas de contato em caso de acidentes (INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION, c2018). Ressalva-se que, conquanto seja dever do Estado costeiro a prestação de serviços relacionados à navegação em suas águas territoriais, as regulações concernentes ao Estado costeiro para a salvaguarda da navegação não se aplicam a navios militares e governamentais, mantendo-se reservado, para estes, o direito de passagem inocente.

Similarmente, após os atentados terroristas de setembro de 2001, a IMO propôs o Sistema de Identificação Automática (*Automatic Identification System, AIS*) e o sistema de Identificação e Rastreamento de Longo Alcance (*Long Range Identification and Tracking System, LRIT*) (MURPHY, 2008). O AIS é um transponder implantado em navios que envia automaticamente sinais para outros navios e instalações costeiras nos arredores. Dessa forma, o sistema apresenta o posicionamento de todos os navios de grande porte, bem como outras informações relevantes, e facilita a comunicação para mensagens de segurança, salvaguarda e busca e salvamento. Um dos problemas associados com esse sistema e que despertou a desconfiança de países e comandantes de navios é o uso dessa transmissão por atores mal-intencionados, como piratas, para o rastreamento de possíveis alvos (MURPHY, 2008, p. 16). Já o LRIT detecta e identifica navios em escala global com objetivos de segurança; portanto, é de extrema valia para Estados costeiros, portuários ou de bandeira. O sistema “dá a Estados costeiros acesso à informação sobre os navios que estão a caminho de seus portos e outras instalações ou que simplesmente estão em trânsito rente à sua costa.” (PINIELLA; RASERO BALON, 2015, p. 21, tradução nossa). Cada Estado escolhe a quem seus navios se reportam, se a um centro nacional, regional ou internacional por meio de intermediários comerciais. Esse sistema responsabiliza navios a enviarem dados referentes a sua navegação e Estados-partes da Convenção SOLAS a receber tais dados, sendo que os navios são protegidos contra o uso de suas informações confidenciais. O sistema funciona graças à obrigatoriedade de navios acima de 300 toneladas em contarem com terminais de satélite (desde a implantação do SGSSM). À época das negociações para sua adoção na SOLAS, as dificuldades giraram em torno de um possível uso das informações, por Estados costeiros, para impedirem a livre navegação em suas águas e dos custos em criar Centros Nacionais de Dados (MURPHY, 2008, p. 19).

Um importante regime, relacionado à salvaguarda marítima, é o Controle do Estado do Porto. Trata-se da inspeção de uma amostra representativa de navios que chegam ao porto de

um Estado a fim de verificar se o referido navio condiz com as normas e regulamentações internacionais. Segundo o regime da CNUDM, em suas águas territoriais os Estados possuem, “com muito poucas ressalvas”, poderes inquestionáveis para gerir o trânsito de navios comerciais (KRASKA; PEDROZO, 2013, p. 416). Ainda que, conforme o Costume Internacional, o Estado da bandeira se mantenha como o principal responsável por averiguar as condições de seus navios (porque é quem detém jurisdição sobre um navio de sua bandeira em águas internacionais), esse regime aumenta a segurança e salvaguarda do Estado portuário (IMO, 2018a). O controle exercido torna-se ainda mais relevante se se tem em mente a predominância contemporânea das bandeiras de conveniência – relação entre Estado e proprietário do navio em que o primeiro impõe poucas restrições e exigências sobre as condições e tributação devidas (KASOULIDES, 1993). Apesar desse possível choque de legislações

Não há conflito no direito internacional entre a autoridade do estado portuário sobre um navio visitante e a autoridade do estado da bandeira a respeito desse navio. O direito internacional é claro em que a autoridade do estado portuário é superior àquela do estado da bandeira enquanto o navio estiver em porto (MCDORMAN, 2000, p. 211, tradução nossa)

O Controle do Estado do Porto, todavia, não é um regime global, visto que cada região conclui seu próprio acordo, geralmente na forma de um Memorando de Entendimento. O Memorando de Paris foi estabelecido em 1982 e a este se seguiram, cronologicamente, o Acordo de Viña del Mar, da América Latina, o Memorando de Tóquio, o Memorando do Caribe, o Memorando do Mediterrâneo, o Memorando do Oceano Índico e África Oriental e o Memorando da África Central e Ocidental (MCDORMAN, 2000, p. 208). Os Estados Unidos aplicam seu próprio regime aos navios que chegam aos seus portos por meio de sua guarda-costeira. A escolha dos navios a serem inspecionados geralmente ocorre conforme a verificação de variáveis de risco, como idade, última inspeção e tipo de navio (PARIS..., 1982). Esses acordos permitem a coordenação regional a respeito de quais navios já foram devidamente inspecionados, gerando uma maior eficiência para a indústria de fretes e navegação e para os próprios Estados.

A CNUDM não eliminou as contradições históricas existentes na política internacional do mar. Na verdade, argumenta-se, seguindo Bateman (2011a) e Sherwood (2000), que a CNUDM trouxe consigo novas contradições e reforçou as antigas. Estas são relacionadas à dicotomia entre a liberdade de navegação (*Mare Liberum*) e a territorialização do espaço marítimo (*Mare Clausum*). A lógica internacional é bastante simples: países com interesses

comerciais marítimos intensos defendem a possibilidade de todo navio trafegar nos oceanos a fim de manter seus ganhos; países costeiros com interesses econômicos reduzidos dão prioridade ao controle de navios potencialmente perigosos em sua costa e defendem o controle soberano sobre o mar. Os últimos incorporam os interesses individuais dos Estados em detrimento dos direitos de todos. Os primeiros contemplam os direitos e deveres de todos os interessados em detrimento do benefício de um só Estado (KLEIN, 2011, p. 3). Exemplo mais claro é o da Inglaterra, que, nos séculos XV e XVI, buscava o domínio sobre suas águas, mas, no século XIX, era a defensora por excelência da liberdade dos mares (HEUSER, 2017). Ainda que tenha consolidado a normatização do direito de navegação, a Convenção trouxe consigo uma nova realidade territorialista que exige a ação do Estado costeiro para seu benefício próprio em detrimento das liberdades nos mares.

Em linhas similares, essa oposição se transferiu para a Segurança Marítima na forma de ambiguidade do conceito. Este pode tanto significar uma prática inclusiva, em que a segurança de um corresponde à segurança de todos, quanto uma prática exclusiva, em que a obtenção de segurança ocorre às custas da segurança de outros atores estatais. Do ponto de vista legal, a inclusão significa a diminuição de direitos dos Estados costeiros em benefício do uso coletivo das águas. Os direitos exclusivos impedem que o uso coletivo seja prejudicial a um Estado em particular (KLEIN, 2011, p. 16). É necessário notar que não há oposição teórica polarizada entre Estados inclusivos e exclusivos porque todos os Estados costeiros têm em maior ou menor medida que equilibrar esses interesses, já que o interesse em garantir soberania sobre uma porção do mar costeiro é geral. Entretanto, quando se analisam os mares regionais, há dicotomia mais ou menos previsível entre os Estados-costeiros, zelosos de seus direitos exclusivos, e os Estados-usuários, os quais buscam a liberdade do uso das linhas de comunicação marítimas locais. (ROSENBERG; CHUNG, 2008).

Em outras palavras, a Segurança Marítima traz como ambiguidade conceitual intrínseca um lado cooperativo e outro conflituoso (TILL, 2012, p. 177). Por cooperativo, entende-se as demandas pelo fim de ameaças comuns que são mais bem solucionadas por meio da cooperação. Nesse sentido a Segurança Marítima deve apresentar problemas que, quando atacados, não resultem em perdas para uns e ganhos para outros: os ganhos devem ser socializados. A dimensão conflituosa está na incompatibilidade dos interesses nacionais relacionados com o permanente equilíbrio de poder entre os Estados. Isto significa que os Estados ainda veem o mar como uma área de projeção de poder, em que o avanço de uma nação pode ser prejudicial à soberania, segurança e até sobrevivência de outra. Raine e Le

Mière (2013), por exemplo, enfocaram, em sua análise da segurança marítima do Mar do Sul da China, o papel da variação da distribuição de poder em favor da China e das políticas desse país para o destino de segurança da região – conflituoso ou cooperativo.

Nessa linha, Till (2016) identificou duas “batalhas” para as marinhas modernas: uma pelo domínio dos mares e outra pela segurança marítima. A primeira seria conflituosa e a segunda, cooperativa. O domínio dos mares equivale ao objetivo de Comando do Mar, ao passo que a segurança envolve apenas questões inclusivas. Contudo, essa catalogação ignora que a “boa ordem no mar” (TILL, 2009) não é necessariamente igual para todos. Continuando no exemplo acima, dificilmente os chineses considerariam um estado de “boa ordem” as frequentes incursões estadunidenses em suas águas jurisdicionais, mesmo que alegadamente para conter ameaças não-estatais. É preciso reconhecer que Till tentou atribuir à ‘boa ordem’, ou seja, à Segurança Marítima, um viés inclusivo, visto que o autor contrapôs as ideias de Estratégia Marítima tal qual classicamente abordadas, com as ideias da segurança *soft*, de caráter mais inclusivo. Entretanto, o próprio autor reconhece que, na prática, o atributo “domínio”, naturalmente conflituoso, ainda está presente nessa moldura conceitual, já que a soberania sobre o mar vem ganhando em importância na relação entre os Estados no ambiente marítimo.

Essa ambiguidade também dificulta o entendimento sobre contra quem exatamente se direciona a segurança marítima. Após os eventos do onze de setembro nos EUA, foi necessária uma reformulação do que se entende por Segurança Marítima. Antes esta era voltada para o uso da força contra ameaças estatais, mas, com as mudanças estratégicas, passou a designar também o interesse, geralmente compartilhado por todos os Estados, de estabilidade do ambiente oceânico, pela salvaguarda e segurança da exploração dos recursos e da navegação marítimas (BATEMAN, 2010, p. 7–8; CORDNER, 2018, p. 33). Sua relação com o conceito de Segurança está na dicotomia entre o que é tradicional – relacionado às relações de poder e à sobrevivência do Estado frente a outros atores estatais – e as abordagens que ampliam o tema para a securitização de outros atores e outros fenômenos, como o meio ambiente e a pesca (RAHMAN, 2009).

Por isso, do ponto de vista das ameaças, a Segurança Marítima é inerentemente ambígua – e só deixa de ser se uma delimitação artificial do termo for imposta, ou seja, uma decisão deliberada da comunidade epistêmica de que Segurança Marítima é aplicável apenas a rivalidades estatais, ou apenas a atores não estatais. A ambiguidade advém do fato de que, além da competição contra outros Estados, há um extenso leque de ameaças que inviabilizam

ou dificultam o uso e a exploração dos oceanos e, principalmente, da ZEE. Mesmo que teoricamente exista diferença entre atos acidentais (salv guarda) e atos intencionais (segurança), na prática estes dois conceitos são perfeitamente tratados conjuntamente, em maior ou menor grau, pela força que atua como guarda-costeira (CHAPSOS, 2016, p. 63). Segue que é difícil argumentar a favor da limitação da análise das ameaças à gestão das zonas marítimas jurisdicionais a atos violentos intencionais: a geografia, a sociologia e a economia são exemplos de condicionantes locais, regionais e nacionais que transformam fenômenos ocorridos no mar em ameaças ao bom funcionamento marítimo.

Analiticamente, a solução de Till (2009, p. 16) foi a identificação de dois tipos de Estados e, conseqüentemente, de marinhas: as modernas e as pós-modernas. As primeiras representam o componente exclusivo, a variante *hard* da estratégia marítima e se ocupam da preparação para o conflito contra outros Estados. Já as pós-modernas são sistêmicas, no sentido de que sua atenção está voltada para a preservação do sistema econômico mundial baseado no comércio marítimo. São essas últimas que praticam mais intensamente a “boa ordem no mar”, que é a manutenção de um ambiente propício para os diversos usos do mar. Essa classificação, no entanto, falha com o caso mais importante – os Estados Unidos. Este país é, simultaneamente, o mais interessado na segurança sistêmica do comércio marítimo global e a mais moderna das marinhas, sendo a mais bem preparada no mundo para a guerra interestatal.

Uma das conseqüências dessa ambigüidade é que existem problemas na Segurança Marítima que são mais “intragáveis” do que outros, porque afetam áreas sensíveis como a soberania nacional, a integridade política e a posição estratégica das nações (BATEMAN, 2011a; HAO; QINGHONG, 2016). Os problemas de segurança tradicionais no Mar Negro, por exemplo, estão impedindo a solução de questões “novas”, de caráter inclusivo, visto que estas são “em último caso dependentes de relações cordiais [...] ou pelo menos o reconhecimento de interesses comuns” (SANDERS, 2017, p. 24, tradução nossa). Foi com essa dicotomia em mente que Murphy argumentou que

[...] as demandas da competição interestatal e a possibilidade de um engajamento marinha-marinha podem diminuir o foco em segurança marítima. A pressuposição, em outras palavras, de que segurança marítima trata de uma preocupação que todos os estados compartilham e que pode, portanto, aproximá-los para que se encontre soluções para problemas comuns será testada e pode se mostrar equivocada. (MURPHY, 2012, p. 176, tradução nossa).

Onde essas questões não são impactadas, a cooperação e a resolução do problema são, em princípio, menos problemáticas. Os problemas em que existe relativa convergência de

interesses compreendem a pirataria, o terrorismo, auxílio humanitário, entre outros e geram problemas em áreas de interesse convergente. Uma das dificuldades teóricas é compreender o vetor dessa correlação: se a cooperação em áreas de interesse comum é um catalisador para a resolução dos problemas intragáveis, por meio do transbordamento de práticas cooperativas, ou se a resolução dos conflitos interestatais é uma condição para viabilizar práticas cooperativas. Enquanto o exemplo do Mar Negro sugere que, sem a resolução de problemas tradicionais, não há possibilidade de cooperação, a tese central de Klein (2011) é que, se entendida apenas como o conjunto de ameaças não-tradicionais, a Segurança Marítima promove o direito inclusivo dos oceanos em detrimento da exclusão uma vez que as ameaças que afetam todos os Estados geram aumento dos interesses inclusivos e, conseqüentemente, desses direitos. Mesmo que não leve à solução dos impasses de questões tradicionais e interestatais, a perspectiva inclusiva seria capaz de atenuar os interesses nacionais em benefício do sistema marítimo.

Todavia, mesmo quando há esse interesse, cada país pode ver os problemas de segurança marítima de forma diferente porque estes não ameaçam de forma igual cada Estado. Isso é assim porque a segurança marítima é composta não só pela dimensão política, mas também geopolítica. Isso significa que os Estados, ao projetarem seus objetivos de Segurança Marítima, levam em consideração sua realidade geográfica. Visto que esta é específica a cada sociedade, a consequência da relação entre os dois conceitos é que cada país possui uma visão particular de segurança marítima (GERMOND, 2015b). Ameaças mais próximas geograficamente ou mais diretamente relacionadas ao interesse nacional são vistas com mais seriedade. As ameaças mais abstratas, remotas e indefinidas, como as de segurança marítima, são piores para a geração de alianças duradouras (HOLMES, 2012, p. 106).

O reflexo mais aparente da ambigüidade natural de Segurança Marítima é a dificuldade em conceituar o termo consensualmente. Bueger (2015b) sintetizou a questão ao identificar duas vertentes possíveis para a definição: a Segurança Marítima costuma ser definida de forma polarizada, negativa ou positivamente. A definição positiva remete ao estado pretendido, ou aquilo que deve estar presente no ambiente marítimo, “a boa ordem no mar” (TILL, 2009). Aqui o conceito pode ser entendido por seu viés normativo, uma definição positiva por conter aquilo que deve estar presente no ambiente marítimo, isto é, a “boa ordem”. Esta pode ser afetada por tudo, desde Estados hostis até problemas ambientais. O viés sistêmico dessa definição é deixado claro pelo fato de que a ordem dos oceanos não é relacionada apenas a uma região ou Estado, mas a todos que trafegam pelo local. A outra

definição é negativa. A ontologia do conceito é interpretada pelas ameaças objetivas que o compõem. Neste caso, vincula-se mais diretamente com o conceito de Segurança e significa a ausência de ameaças vindas do mar (KLEIN, 2011, p. 11). O fato é que, independentemente da conceituação, o principal objetivo dos analistas sempre é o de partir daí e extrair o conjunto de ameaças e as necessárias soluções.

Essa variedade de definições naturalmente faz com que cada abordagem analise Segurança Marítima com focos diferentes em mente. Cada foco, por sua vez, implica a utilização de conjuntos diferentes de conceitos para sustentar o argumento. Kraska e Pedrozo conseguiram contemplar satisfatoriamente essa complexidade:

Qualquer definição de segurança marítima, entretanto, deve, pelo menos, incluir todos os quatro elementos de poder nacional que constituem “DIME” – meios diplomáticos, de inteligência ou informação, militares e econômicos. Além dos aspectos marinhos ou oceânicos de “DIME”, a segurança marítima pode envolver interesses ambientais ou culturais. Além disso, há dificuldade em separar salvaguarda marítima de segurança marítima, e os dois conjuntos de atividades, que se desenvolvem independentemente, se tornaram interligados. A divisão entre direito dos oceanos e políticas dos oceanos ou direito do mar e política dos oceanos também se tornou borrada.

Em muitos aspectos, a fusão de segurança marítima e salvaguarda marítima é inevitável. Os regimes legais que regulam cada atividade são menos distintos hoje do que no passado e agora compartilham objetivos comuns e mutuamente fortalecedores. [...] A economia mundial depende de um sistema de transporte marítimo livre e seguro. O regime de comércio “*just in time*”, por exemplo, aparenta absorver apenas uma semana de interrupção antes que consequências desastrosas resultem. O fortalecimento da salvaguarda e segurança no domínio marítimo gera uma cascata de benefícios, transbordamentos e externalidades positivas [...]” (KRASKA; PEDROZO, 2013, p. 5–6, tradução nossa)

Figura 2 - A matriz da Segurança Marítima



Fonte: adaptado de Bueger (2015b, p. 161).

Bueger constrói um diagrama, mostrado a seguir na Figura 2, em que o conceito principal “Segurança Marítima” é circundado por outros que, em conjunto, demonstram as diferentes dimensões que o conceito central pode tomar: “Desenvolvimento Econômico”, “Segurança Nacional”, “Ambiente Marinho” e “Segurança Humana”. Todavia, para que a conexão com Segurança Marítima seja efetivada, é preciso da intermediação de conceitos que vinculam o conceito central com suas dimensões: “Economia Azul”, “Poder Marítimo”, “Salvaguarda Marítima”, “Resiliência”. Assim, Bueger (2015) conclui, Segurança Marítima é o facilitador dos mais diversos conceitos relacionados à atividade humana no mar. Como interpretou Beirão (2017, p. 247), há um aspecto convergente, porque estes são facilmente acomodados na semântica ampla daquela, e um aspecto divergente, visto que aquela se refere “a ações no mar que afetam toda navegação comum, [mas também] envolve outros assuntos”.

Essa breve revisão sobre Segurança Marítima nos demonstra a dificuldade em obter uma conceituação precisa e bem talhada de sua essência. Assim como a realidade – quer dizer, a práxis política – não restringe suas práticas por problemas de ambiguidade e múltipla significação (e pode-se argumentar que inclusive se beneficia disso), esse trabalho não tem por objetivo escolher uma definição, muito menos propor uma capaz de sobressair em relação às demais. Segurança Marítima é compreendida em seu sentido polissêmico e instrumentalizada – com todos os desafios que daí derivam – a partir deste. Bateman (2010) identificou que as várias dimensões da Segurança Marítima abrangem a manutenção da ordem no mar (ou seja, a inexistência de ameaças), a salvaguarda do comércio marítimo, os serviços de resgate e navegação, a proteção ambiental, o compartilhamento da situação do ambiente marítimo e a cooperação regional. Da análise anterior, de fato, há subsídios para crer que

todos esses fenômenos são abarcados pelo que se entende por Segurança Marítima (incluiríamos ainda o uso sustentável de recursos vivos ou não, como a pesca, nesse amplo rol de atributos). Consequentemente, a gestão da segurança marítima deve considerar, partindo do contexto nacional e das necessidades políticas, cada um desses fatores no momento de exercer a governança de sua zona jurisdicional marítima pelos meios adequados.

2.4 GOVERNANÇA MARÍTIMA E SUAS CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE

Neste momento do trabalho, o que está em jogo é entender como os Estados podem alcançar a segurança marítima para viabilizar todo seu potencial marítimo. Bueger traz que “os benefícios dos portos, litoral e zona econômica exclusiva de um país só podem ser realizados no âmbito da boa governança marítima” (BUEGER, 2015a, p. 39, tradução nossa). A segurança nas águas jurisdicionais só pode ser alcançada por meio da governança desse espaço porque sem ela dá-se espaço para que atores não-estatais e estatais cubram os vazios de poder e utilizem essas águas para ações que prejudiquem o aproveitamento das riquezas ali presentes (BUEGER, 2015a). Para que a governança exista de fato, os Estados precisam que instituições políticas benéficas aos interesses nacionais abranjam a área da ZEE juntamente com os meios materiais que façam essas instituições serem respeitadas e suas diretrizes executadas na prática. Para que existam, as instituições e os meios navais precisam da iniciativa unilateral do Estado, com a formulação de políticas marítimas, da ação conjunta dos Estados interessados, com regimes e coordenação internacionais, ou da construção de capacidades resultantes de assistência e cooperação internacionais.

Governança global é governar sem um governo central assuntos que impactam, se não todos, muitos dos Estados nacionais existentes¹⁰ (FINKELSTEIN, 1995, p. 369). Como os Estados resistem em delegar a autoridades supranacionais a capacidade de execução dos marcos legais – mesmo quando se cria uma entidade nesse nível, ela é submetida a deliberações intergovernamentais, como é o caso da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos criada para gerir o subsolo marítimo – o direito internacional não funciona mais do que como uma moldura (ABBOTT; SNIDAL, 2000). Assim, este não pode ser considerado equivalente à governança. Portanto, a CNUDM não deve ser confundida com a governança marítima. Aquela facilita e promove esta, mas não a executa. Roe (2013, p. 169) interpretou a

¹⁰ A literatura clássica de governança global pressupõe a participação ativa e relevante de atores dos níveis sub, supra e transnacionais; embora reconheçamos sua importância, o nosso trabalho se propõe a focar apenas o nível estatal.

governança marítima como as “estruturas e relacionamentos que direcionam, controlam e influenciam” eventos que transcorrem no mar, entre os quais, mais destacadamente, a navegação com fins comerciais. Contudo, dada a definição acima sobre governança global, parece mais adequado diferenciar entre regime – a estrutura institucional (KRASNER, 1982, p. 186; RUGGIE, 1975, p. 570) – e governança, que tratamos como sinônimo de gestão: a execução, por meio de entendimentos coletivos ou instituições, de práticas e políticas nacionais e internacionais, ou de um “comportamento intencional” orientado para um objetivo (ROSENAU, 1992, p. 4, 9). Diferencia-se de governo por não haver necessidade de uma autoridade formal e central executando as políticas. Assim, a governança marítima das águas internacionais envolve necessariamente o concerto das nações e outros atores, ao passo que, nas ZEEs, o termo governança é apropriado porque não há soberania estatal sobre essa área que justifique falar em governo: a política estatal deve levar em consideração outros atores e instituições supranacionais fora de sua alçada. Essa perspectiva vai na contramão de argumentos hegemônicos para a governança dos oceanos, visão segundo a qual as capacidades materiais de um país são suficientes para assegurar a boa ordem marítima¹¹ (DINGWERTH; PATTBERG, 2006).

Entre as especificidades da governança marítima está a complexidade da missão de gerir a segurança marítima. Essa complexidade resulta da transnacionalidade do ambiente resultante do regime de Liberdade dos Oceanos, das múltiplas jurisdições que se sobrepõem, da interconectividade das atividades realizadas no mar e do fato de que não há fenômeno que ocorra no mar que não tenha um reflexo em terra, ou que não seja ele mesmo reflexo de uma situação no ambiente terrestre (BUEGER; EDMUNDS, 2017, p. 1299–1302, 2017).

A interconectividade das atividades ilícitas decorre do papel da pesca ilegal como canal de comunicação entre as diversas ameaças não-estatais marítimas. As embarcações utilizadas para a prática de crimes geralmente são as mesmas usadas para a pesca (PERCY, 2016, p. 157). O tamanho reduzido e o baixo custo promovem este uso. Além disso, pescadores podem migrar para práticas ilegais no mar, como ocorre com a pirataria, por exemplo (COUPER; SMITH; CICERI, 2015, p. 174–209). Por isto, uma questão jurídica potencialmente problemática é como o direito penal de cada nação lida com os crimes marítimos. Caso não sejam devidamente repreendidos os criminosos podem retornar ou migrar para outras atividades ilegais. Em relação ao último fator da complexidade da

¹¹ Para um argumento hegemônico ver Murphy (2007). O autor afirma que os Estados Unidos, na condição de hegemom, deveriam adequar e preparar sua marinha para atuar contra as ameaças não estatais, a desordem e a territorialização do oceano, na medida em que isso vai ao encontro de seus interesses sistêmicos.

governança, a relação umbilical dos ambientes terrestres e marítimos, essa afirmação reconhece que os problemas marítimos não são isolados, resultam de processos sociais, econômicos e políticos que se desenrolam em terra e tomam o mar apenas como uma alternativa entre outras possíveis. Por exemplo, o tráfico de drogas pelo mar é apenas uma resposta a inexistência de outras alternativas de transporte em terra ou pelo ar (DUARTE, 2016, p. 186) e a pirataria na Somália é uma consequência social da má governança em terra (BUEGER, 2015a). São essas características da governança marítima que alimentam a abordagem a seguir, discorrida no restante dessa seção, de que a cooperação e a coordenação compõem o cerne de qualquer busca por ordem nas ZEEs.

Apenas recentemente a governança dos oceanos tornou-se um tópico de interesse para os Estados. Como regime, a navegação é reconhecida como livre em alto-mar pelo menos desde o início da Idade Moderna. Similarmente, o reconhecimento do direito exclusivo de um Estado sobre seu navio em águas internacionais advém do Costume Internacional. Pelo menos desde 1914, quando a primeira Convenção SOLAS foi acordada, existe a tentativa de regular, de forma mais incisiva, alguma ação humana no mar. Anteriormente, apenas se detinha algum controle sobre o limite de três milhas, “além do qual estava o alto-mar, onde a liberdade do alto-mar valia” (BATEMAN, 2005, p. 263, tradução nossa). Durante o século XX, os novos Estados gestados pelos processos de descolonização na África e na Ásia, percebendo os prejuízos que arcavam com as Convenções anteriores, participaram em peso e ajudaram a promover a ideia de que parte dos oceanos deveria ser deixada sob a jurisdição do Estado costeiro. Inclusive, foram os países em desenvolvimento os responsáveis em grande medida pelas sessenta primeiras ratificações, necessárias para a entrada em vigor do texto. O discurso da governança dos oceanos foi impulsionado pela decisão da CNUDM de deixar a cada Estado costeiro a responsabilidade sobre uma série de recursos existentes no mar (GERMOND; GERMOND-DURET, 2016). O risco de negligenciar esse ambiente é o vácuo de governança, o qual pode ser preenchido por outros países ciosos dos recursos no local (COZENS, 2010, p. 161). Como afirma Haydon, existem

As ramificações legais de não manter capacidade de controlar as atividades nessas águas [o mar territorial, a ZEE e a plataforma continental]. Tal falta de resposta [a negligência] é percebida pela lei como uma aceitação tácita de que outros podem usá-las como bem entendem, sem consideração ou respeito nenhum pelas fronteiras. Isso é uma ab-rogação da soberania. (HAYDON, 2010, p. 9, tradução nossa)

A gestão dos oceanos, no sentido da segurança, ocorre nos três níveis: nacional, regional ou internacional (BEIRÃO, 2017, p. 247). Na verdade, essa característica em si já

torna desafiadora a tarefa de gerir o espaço marítimo (GERMOND, 2018). A ação nacional, se se quer politicamente viável, precisa se adequar à realidade da região, reconhecendo os interesses de atores vizinhos – e dos Estados-usuários que trafegam por ali. Uma governança internacional de águas regionais é complicada não só pelo tradicional confronto de interesses entre navegação e exploração, mas também pela dificuldade em se sustentar capacidades de vigilância e resposta por atores extrarregionais sem o comprometimento de atores locais. Por isso, a desconfiança dos atores locais dificulta a coordenação multilateral, haja vista o tradicional confronto político entre Estados costeiros e Estados-usuários. Um exemplo de iniciativa que envolve ator extrarregional é a *Regional Maritime Security Initiative*, sugerida em 2004, pela qual os Estados Unidos propuseram um plano de cooperação de segurança marítima para a Ásia-Pacífico e, especialmente, para o Estreito de Malacca. A ideia era uma ação conjunta por meio de patrulhas regionais, do compartilhamento de informações e de consciência de situação marítima. Entretanto, os atores locais, notadamente Malásia e Indonésia, dois dos países costeiros ao Estreito de Malacca, mostraram-se reticentes quanto a atividades extrarregionais em suas proximidades. Cingapura, dada sua próxima relação de segurança com os Estados Unidos, apoiou a iniciativa (SONG, 2009).

Apesar dessa dificuldade, a governança da segurança marítima sistêmica, ou seja, internacional, desde o ano de 2001 é conduzida principalmente pelos Estados Unidos e seus aliados, com a criação de instrumentos multilaterais de cooperação (BLACK, 2014, p. 168). A prática da multilateralização para a conquista da segurança do sistema econômico é o reconhecimento da incapacidade dos Estados Unidos em realizar sozinho o policiamento internacional dos mares, ainda que tenha condições de liderar as respostas às ameaças marítimas (SAMAAN, 2011).

A base das iniciativas é o *Maritime Transportation Security Act*, de 2002, uma resposta unilateral desse país contra a morosidade da IMO. A lei reforçou as medidas para navegação em portos estadunidenses (MCNICHOLAS, 2016, p. 119). A partir daí, foi criado, por exemplo, a *Proliferation Security Initiative* (PSI), acordo informal para a inspeção e detenção de navios suspeitos sob a bandeira das próprias partes ou de navios ancorados em seus portos, e negação de passagem a aeronaves suspeitas. Esse acordo tem forte viés geopolítico e, tendo sido criado no período de George W. Bush, é destinado a conter o fluxo ilegal de armas dos Estados párias. De uma perspectiva legal, o PSI apenas reafirmou possibilidades já tratadas por diversos acordos bi e multilaterais que reconhecem o direito de navios suspeitos de transporte de cargas ilegais sob uma bandeira serem parados e

inspecionados pela outra parte do acordo, inclusive em águas internacionais (BYERS, 2004, p. 529–530). Apesar disso, alguns países questionam a legalidade de inspeções em águas internacionais e a possibilidade de limitar a passagem inocente. A iniciativa, entretanto, é endossada em sua maioria por países desenvolvidos e seus efeitos são questionáveis (DUNNE, 2013; LEWIS; MAXON, 2010).

Outras iniciativas americanas são voltadas para a segurança das cadeias de suprimento para o fluxo internacional de containers e são administradas pelo *U.S. Bureau of Customs and Border Protection*, entidade subordinada ao Departamento de Segurança Doméstica. A *Container Security Initiative* (CSI), de implantação bilateral entre os Estados Unidos e outros países tem o objetivo de aumentar a segurança do transporte de containers com vistas a reduzir a possibilidade de terrorismo e transporte de armas de terroristas em navios com destino aos Estados Unidos. Trata-se do uso de pessoal da Guarda Costeira estadunidense em postos avançados nos portos das nações contratantes para que esse agente inspecione parcela das cargas que se dirigem aos Estados Unidos (BANOMYONG, 2005). Além da CSI, a *Megaports Initiative* também promove a inspeção de containers, inclusive realizando a instalação de tecnologia de escaneamento, mas para procurar remessas de materiais nucleares e radioativos. A *Customs Trade Partnership against Terrorism* (C-TPAT) incentiva importadores norte-americanos e seus fornecedores a se registrarem no programa com a devida documentação de sua cadeia de suprimentos, graças a que passarão por menores inspeções de suas cargas (PINIELLA; RASERO, 2015, p. 20). Os importadores sob o regime C-TPAT já são responsáveis por mais de 50% das importações para o solo norte-americano (MCNICHOLAS, 2016, p. 122).

A resposta exclusivamente militar aos perigos marítimos foi a *Combined Maritime Forces*, cujo teatro de operações é o Oceano Índico Ocidental, também liderada pelos Estados Unidos, que conta com participação voluntária de outros países, notadamente ocidentais, mas também países da península arábica. A Força-Tarefa 150 foi estabelecida em 2002 como resposta ao risco de ataques terroristas na região (COMBINED MARITIME FORCES, 2010a). A progressão de incidentes piratas forçou o estabelecimento em 2009 da Força-Tarefa 151, uma nova coalizão que oferecesse a moldura operacional e legal para o combate à pirataria (UNITED STATES NAVY, 2009). Além destas, a Força-Tarefa 152 existe para coordenar a segurança da península arábica e é composta principalmente de nações da região sob comando dos Estados Unidos (COMBINED MARITIME FORCES, 2010b).

Essas medidas de proteção das linhas de suprimento internacionais, criadas pelos Estados Unidos com vistas a garantir sua própria segurança doméstica, contribuem de forma limitada para a governança marítima. Em primeiro lugar, a PSI sofre com a relutância de países em participarem. Segundo, essas medidas são exclusivas para o trânsito que tenha os Estados Unidos como destino ou origem, ignorando medidas para o restante da linha de suprimentos global. Terceiro, são centradas no combate à proliferação de armas nucleares e do terrorismo, ameaças que não correspondem necessariamente a uma preocupação homogênea de segurança marítima de todos os países. Finalmente, não são lastreados por regimes internacionais, porque não ocorrem sob normas e princípios compartilhados que informam os procedimentos e tomadas de decisão dos atores envolvidos. São políticas que induzem sua obediência do potencial econômico do comércio com os Estados Unidos.

2.4.1 Políticas e estratégias marítimas e cooperação

Somando-se a essas dificuldades, pode-se afirmar que a CNUDM, por meio da proto-territorialização de espaços marítimos, estabeleceu uma moldura conceitual nacionalista para a gestão dos oceanos (BATEMAN, 2005, p. 265). O estabelecimento das ZEEs colocou sob os governos nacionais a responsabilidade de controlar a área marítima designada em pelo menos parte dos assuntos que ali se desenvolvem:

O estado costeiro tem responsabilidades administrativas a respeito dos recursos e do ambiente físico da ZEE, responsabilidade devida tanto a sua própria população quanto, sob os termos do direito internacional dos oceanos em evolução, à comunidade mundial em geral (JUDA, 1987, p. 309, tradução nossa).

No que se refere à governança nacional da ZEE, aquela corresponde às práticas individuais tomadas na forma de políticas marítimas com o fim de gerenciar os recursos, os atores presentes no ambiente e as ameaças ao uso desta zona para o benefício nacional. A política marítima precisa ser percebida para além da segurança, como um instrumento para viabilizar e efetivar a extração dos ganhos originados do mar em todas as suas dimensões, sendo um dos elementos fundamentais da estratégia marítima (BATEMAN, 2010, p. 211). Política marítima, então, é o conjunto de medidas adotadas pelo governo para a gestão, exploração, navegação etc. do ambiente marítimo, atentando em que as políticas de segurança marítima são apenas um componente – se bem que centrais – da política marítima. Esta precisa levar em consideração as características principais do setor marítimo: a predominância dos Estados nacionais em sua formulação, a sua fundamentação nas práticas e

regulamentações das instituições internacionais, o envolvimento dos mais variados atores, a centralidade das empresas de frete e a primazia da dinâmica sobre a estaticidade no setor (ROE, 2013, p. 170–172). Já a gestão específica da segurança marítima exige “um processo de organização das instituições de um governo em torno de papéis específicos de segurança marítima e, depois, de certificação de que essas instituições são capazes de realizá-los” (SHEMELLA, 2016, cap. 5, parágrafo 3, tradução nossa). São requisitos para sua efetividade a proteção das infraestruturas relacionadas ao ambiente marítimo e de toda a zona jurisdicional, além da execução das boas práticas internacionais relacionadas à navegação e à salvaguarda das embarcações (BATEMAN, 2005).

Por isso, Juda (1987) estabeleceu alguns dos passos necessários para que os Estados promovam a gestão de sua zona marítima jurisdicional. A gestão precisa começar pela clara delimitação de sua área geográfica de atuação. Por exemplo, Bateman (2011b, p. 181) notou a importância das pesquisas hidrográficas para a capacitação dos Estados em gerenciar sua ZEE. Essa pesquisa dá os dados necessários para o conhecimento geográfico, topográfico e hidrográfico do ambiente. A própria CNUDM não é definitiva a respeito dessa atividade e a possibilidade de ela ser realizada na ZEE de terceiros países. O fato é que, para o conhecimento da realidade marítima local, essa atividade é imprescindível. Contudo, essa etapa inicial pode ser em si mesma politicamente problemática graças às numerosas contendas existentes por porções territoriais dos oceanos. Já sem reivindicações concorrentes, impera segurança política e jurídica para a administração. Outras etapas envolvem o conhecimento dos recursos presentes na área em questão e dos usos que o país faz do ambiente. Esse entendimento viabiliza a formação de objetivos nacionais que, em última instância e em termos gerais, correspondem ao uso e exploração do espaço marítimo para o benefício nacional. Para que o conhecimento seja integral, a cooperação entre as áreas de conhecimento precisa acontecer, cada uma com coleta de dados e informações específicos para os oceanos (POZO et al., 2010, p. 19).

A natureza do ambiente das ZEEs torna necessária uma política marítima integrada, visto que políticas individuais terão impactos em outros usos da zona marítima (JUDA, 1987, p. 319). “Integração de políticas”, afirmam Stead e Meijers (2009, p. 321, tradução nossa), “diz respeito à gestão de assuntos transversais na criação de políticas, que transcende a barreira de áreas políticas estabelecidas e que não corresponde às responsabilidades institucionais de departamentos individuais”. Contudo, é preciso evitar a confusão de que uma única política é capaz de agir da forma correta e desejada sobre questões muito diversas

(MCDORMAN; CHIRCOP, 2012). Uma política marítima bem-sucedida precisa levar em consideração os atores que desempenham papéis na dinâmica do ambiente em questão, as jurisdições de todos esses atores em cada área e suas relações (ROE, 2008, p. 17).

Em outras palavras, diferentemente de outros regimes de governança, que existem para tratar de um assunto, a governança marítima lida com um só ambiente, mas com uma miríade de fenômenos muito diversos entre si (GERMOND, 2018). A extração de recursos vivos e de hidrocarbonetos, por exemplo, pode eventualmente entrar em conflito (ACKAH-BAIDOO, 2013). Ainda assim, pode-se dizer que a integração impede que as conexões entre os diferentes aspectos do oceano sejam ignoradas. A política integrada é mais necessária quanto mais o uso dos oceanos reforça essas conexões e se políticas setoriais aparentam ter problemas em uma perspectiva holística. Afinal, o oceano é “[...] um sistema global caracterizado por incontáveis interconexões em que um distúrbio em um componente pode afetar todos os outros. Significa que o sistema oceânico precisa ser pensado como um *todo* [...]” (TILL, 2009, p. 319, tradução nossa, grifo do original).

Por isso que, por um lado, para ser desejável, uma política marítima integrada deve ser precedida de análise do resultado líquido, a qual é o reconhecimento da existência de custos no processo de unificação da política (UNDERDAL, 1980, p. 168–169). Por outro lado, para ser efetivamente possível, ela deve superar e resolver os prováveis conflitos de interesse que surgirão entre as partes interessadas (HOVIK; STOKKE, 2007).

Essa política marítima integrada será mais factível se realizada por autoridade executiva única para assuntos relacionadas ao mar ou, pelo menos, por agência que coordene os esforços marítimos. O conjunto de burocracias que se interessam pelos oceanos envolve agências militares e civis, departamentos e ministérios do meio ambiente, da pesca, da Defesa, das relações exteriores, do transporte, etc. Ademais, alguns países contam com Autoridades Marítimas, agências criadas para a execução da administração da navegação em suas águas. Esse conjunto de atores pede um organismo capaz de acomodar os diversos objetivos e diminuir os conflitos burocráticos (BATEMAN, 2016a, p. 10–11). Também é preciso, com o fito de evitar ações contraditórias, que os agentes políticos, burocráticos e operacionais tenham bem definido quais as fronteiras de sua atuação.

A complexidade do desafio de gerir a segurança marítima torna apropriado o uso de abordagens *whole-of-government*, uma vez que as respostas requerem capacidades que estão espalhadas em uma série de organizações (WILSON, 2016). Esse conceito surgiu como

reação à fragmentação administrativa resultante da Nova Gestão Pública¹² (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007). Já que a governança da segurança marítima nem sempre conta com agências centralizadas e voltadas apenas para esse tópico, é pertinente o enquadramento das várias instituições de forma que estas coordenem suas respostas aos eventos a serem combatidos (GENOVESE; WILSON, 2016, p. 427). Como a existência de planos que contemplem todas as ameaças possíveis é dispendiosa, o que surge é a necessidade de um “processo estruturado”, capaz de se adaptar ao evento em questão (WILSON, 2016, 154). Esses eventos, ou ameaças, dificilmente afetam apenas uma organização e, conseqüentemente, exigem ação coordenada, até porque a natureza transnacional das ameaças e do ambiente marítimo exige ação paralela da diplomacia, justiça e Defesa, para ficar apenas em alguns. Mesmo que sejam as forças de segurança marítima – na forma ou de guarda-costeira, ou de marinha – que lidem mais diretamente com as atividades ilegais no mar, outras agências também desempenham parcela desse combate. Essa coordenação entre agências, se bem executada, facilita o tratamento da informação e aumenta a velocidade de resposta a incidentes. Além disso, é preciso clareza institucional quanto às jurisdições institucionais, de forma que o agente de segurança mais diretamente envolvido no policiamento, seja capaz de identificar imediatamente os procedimentos legais e burocráticos a serem tomados diante da identificação de um malfeito.

No entanto, a gestão unilateral da ZEE é ainda mais dificultada pelo fato de que os recursos marinhos não se restringem às fronteiras políticas estabelecidas. Além disso, o fato de que navios podem ter portos de origem e destino diferentes e navegar sob a bandeira de um terceiro país torna ainda mais complicada a governança da segurança marítima. Políticas de segurança marítima sem algum tipo de regime regional são insuficientes – e vice-versa. Algum tipo de regime regional ou multilateral pode ser necessário para a otimização do benefício coletivo, caso contrário “há tendência natural de maximizar a exploração de curto prazo dos recursos sem zelo suficiente pela necessidade de longo prazo de conservação”

¹² “É possível resumir a preocupação central da Nova Gestão Pública como a combinação entre a flexibilização da gestão e o aumento da responsabilização da administração pública [...] Para concretizar os objetivos da NGP, três mecanismos são essenciais: a) A adoção de uma administração pública voltada para resultados, baseada em mecanismos de contratualidade [...] b) A contratualidade supõe, ademais, a existência de uma pluralidade de provedores de serviços públicos [...] c) Por fim, a combinação entre a flexibilização da gestão burocrática e o aumento da responsabilização da administração pública será mais bem-sucedida caso funcionem adequadamente os mecanismos institucionais de controle” (SANO; ABRUCIO, 2008, p. 66)

(JUDA, 1987, p. 307). Da mesma forma, ameaças criminosas no mar têm demonstrado não respeitar fronteiras, tornando a regionalização da segurança marítima a alternativa mais apropriada. Outro risco é o de poluição do ambiente marinho. Se não for tratado de forma cooperativa, pelo menos a nível regional, o esforço nacional é passivo visto que a poluição, assim como os recursos vivos, não respeita as fronteiras políticas.

Portanto, a gestão conjunta do ambiente marítimo, para ser efetiva, precisa contar com a cooperação dos atores envolvidos nos processos. Cooperação marítima envolve tudo aquilo relacionado aos oceanos. Ocorre por meio da formação de regimes promotores de troca de informações, coordenação de práticas e procedimentos, educação, treinamento e adoção de medidas técnicas em sintonia com Estados adjacentes e com a IMO. Bradford (2005, p. 64) identifica dois níveis de cooperação possíveis em termos de segurança: primeiro, uma cooperação ampla, em que os Estados alteram suas políticas consoante as preferências de outros Estados. Segundo, a cooperação operacionalizada, em que burocratas do segundo escalão traçam estratégias e políticas convergentes para o combate a ameaças comuns. Geralmente, os organismos para cooperação operacionalizada são mais informais, voltados para a solução de problemas e incluem outros atores além dos estatais. Os requisitos para a efetiva cooperação, e para a prática de construção de capacidades, conforme veremos abaixo, são semelhantes àqueles em nível nacional e incluem instituições, capacidades e arcabouço legal. (BATEMAN, 2005). A Malsindo (patrulhas coordenadas entre Malásia, Cingapura e Indonésia) e o Grupo de Contato da Pirataria na Costa da Somália constituem-se como cooperações operacionalizadas. O Fórum Marítimo da ASEAN é um exemplo de cooperação para nivelamento das preferências nacionais sobre os assuntos de segurança marítima e de construção de confiança.

Os desafios específicos da governança por cooperação estão no consenso das regras a serem adotadas, a coordenação das políticas e dos procedimentos de segurança marítima e da supervisão do respeito das regras por todas as partes. A coordenação, para acontecer, deve estar permeada por relações de confiança entre os atores (BUEGER, 2014, p. 9). As estruturas cooperativas podem ser impostas de cima, por atores extrarregionais, ou de baixo, por iniciativa dos Estados locais. No entanto, há de se atentar contra o fato de que os regimes podem ser entraves para a cooperação. Regimes sobrepostos e divergentes em suas proposições conduzem as partes a comportamentos contraditórios do ponto de vista da cooperação (STRUETT; NANCE; ARMSTRONG, 2013).

Segundo um documento do grupo de pesquisa para Segurança Marítima, *SafeSeas*, “[...] estratégias e planos de segurança marítima são aparatos úteis de coordenação” (BUEGER; EDMUNDS, 2018, p. 12, tradução nossa). Do ponto de vista marítimo, estratégias de segurança marítima são ferramentas necessárias para superar a Cegueira Marítima.¹³ Consoante Shemella (2016, cap. 5), a concepção de uma estratégia inicia com a identificação das ameaças ao Estado e sua população; em seguida a avaliação de risco é executada para que se partilhe os recursos apropriadamente contra a ameaça maior. Dada a ameaça e os meios disponíveis, procede-se para a seleção dos fins políticos e dos objetivos operacionais. Estes são executados por agências e ministérios, a partir da orientação dos propósitos. Para a coordenação dos objetivos operacionais, canais de comunicação interministerial facilitam o diálogo interno. Finalmente, os métodos são os conectores dos fins e dos meios, do mais geral ao mais específico, e essa função torna-os mais suscetíveis à criatividade.

Nessa linha, a União Africana produziu o documento *2050 Estratégia Marítima Integrada da África* (2012). Nele, a organização objetiva a utilização dos oceanos para fomentar o desenvolvimento regional por meio de esforços conjuntos (AFRICAN UNION, 2012, p. 11). Para isso, afirma a necessidade de enfrentar alguns dos problemas que travam o desenvolvimento e o aproveitamento da Economia Azul. A iniciativa é apontada como um dos primeiros “verdadeiros esforços africanos para reclamar a agenda de segurança marítima do continente e movê-la além da agenda internacional contra a pirataria” (STOCKEBRUGGER, 2014, p. tradução nossa). Apesar de ser um documento de tom precipuamente intencional, este contém algumas metas a serem cumpridas pela União Africana e seus Estados membros. Entre as ações estratégicas para alcançar os objetivos estão a criação da Zona Combinada Exclusiva da África, que promete ser “uma zona comum sem barreiras” (AFRICAN UNION, 2012, p. 16). Além de ganhos econômicos, essa iniciativa promete o compartilhamento de informações entre os membros para facilitar a convergência na proteção marítima. Outro componente da estratégia é a cooperação entre agências nacionais para a segurança e salvaguarda marítima, por meio, por exemplo, do estabelecimento de grupos de trabalho que reúnam marinhas e guardas costeiras africanas. Também de interesse para a segurança marítima é a proposta de instalações físicas para facilitar a coordenação operacional e potencializar a capacidade de resposta. Ainda que sejam necessários aprimoramentos (WALKER, 2017) e constatemos que os avanços africanos em

¹³ *Seablindness*, ou Cegueira Marítima, é um conceito que lida com a falta de visão da sociedade e da política com os aspectos relacionados ao oceano, seja em termos de potencialidades, seja em termos de desafios (BUEGER; EDMUNDS, 2017).

segurança marítima ocorrem menos por iniciativa regional do que pela pressão internacional por medidas contra a pirataria (DIALLO, 2018), o documento avança o arcabouço para que as políticas marítimas conectem Segurança Marítima e Economia Azul (SWANEPOEL, 2017).

Outro documento africano, a Carta de Lomé, é ainda mais importante para a gestão da segurança marítima africana (AFRICAN UNION, 2016). Diferentemente da *Estratégia Marítima*, a Carta de Lomé é vinculante aos Estados-partes. O documento abrange a segurança e a salvaguarda marítima e responsabiliza os Estados, entre outras coisas, a tomarem medidas de prevenção e supressão de crimes, organizarem estruturas e instituições para coordenação e compartilhamento de informações e reforçarem suas capacidades de resposta e vigilância do ambiente marítimo. A governança da segurança e da salvaguarda da navegação coaduna-se com o esperado pelo regime da CNUDM por meio de cooperação e coordenação nas zonas marítimas. Finalmente, o documento reforça o potencial da Economia Azul como fonte de desenvolvimento e sustento. Ainda que muitas das dificuldades habituais ocorram – falta de clareza em alguns pontos, compartilhamento de informação reticente, países que ainda não assinaram o documento (WALKER; BLÉDÉ, 2016) –, os esforços africanos em direção a uma governança integrada – o nacional e o regional – de suas zonas marítimas é mais um indicativo do surgimento de uma comunidade de segurança marítima africana e um impulsionador do desenvolvimento (BUEGER, 2013).

Assim como a África, a União Europeia busca a formação de uma visão integrada sobre segurança marítima (GERMOND, 2011). Dessa procura resultou a *Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia* (2014). Embora mantenha a característica do documento africano de tom declaratório e intencional, há o reconhecimento da necessidade de cooperação, inclusive extrarregional com auxílio à construção de capacidades, entre os seus membros para a gestão do ambiente marítimo, o compartilhamento de informações, o fortalecimento da capacidade de resposta e o preparo regionais. Conquanto com dificuldade possam ser chamados de regimes (na verdade, são o que se propõem, estratégias) para os oceanos regionais, a *Estratégia Marítima* africana e a *Estratégia de Segurança Marítima* europeia são instrumentais em demonstrar a conexão existente entre a segurança marítima, a governança dos oceanos e o desenvolvimento econômico; enquanto evidencia que a ambição dos objetivos para a segurança marítima e o uso dos mares é melhor alcançado pela cooperação.

2.4.2 Construção de capacidades e instituições e reforma do setor de segurança

Muito frequentemente, nações em desenvolvimento requerem, além da cooperação regional, auxílio internacional para lograrem a implantação de capacidades e instituições de segurança marítima que viabilizem a concretização da governança. Onde os Estados não apresentam as condições técnicas, materiais e institucionais para promover a segurança de sua ZEE, a segurança marítima torna-se um problema ainda mais grave. Para contornar as limitações materiais e institucionais, a prática de construção de capacidades e instituições, assim como a aplicação do conceito de Reforma do Setor de Segurança Marítima (RSSM) tornam-se imperativas. Programas voltados para essas políticas existem dentro de regimes internacionais, mas também podem ser promovidos por organizações internacionais, países desenvolvidos, unilateral ou multilateralmente, ou podem ser acordados entre os próprios países em desenvolvimento para a ajuda mútua na criação das capacidades e instituições.

Particularmente, a construção de capacidades e instituições é o conjunto de “atividades que são direcionadas à capacitação de governos e comunidades costeiras para eficiente e eficazmente governar e sustentavelmente explorar o domínio marítimo, incluindo águas territoriais e zonas econômicas exclusivas” (BUEGER; EDMUNDS, 2018, p. 8, tradução nossa). Esse tipo de cooperação é uma alternativa para países mais desenvolvidos com interesses em manter os mares regionais seguros para seu comércio à execução de custosas operações internacionais de combate ao crime e imposição da lei, visto que é de longo prazo e sustentável (BUEGER, 2014, p. 1). São programas que funcionam como mecanismos que repassam a agenda de segurança aos atores locais (BUEGER; EDMUNDS, 2017, p. 1294). A ideia, de uma perspectiva do doador, é que “Quanto mais os estados costeiros na região consigam fazer para proteger suas águas territoriais e Zonas Econômicas Exclusivas, menor será o peso sobre as forças navais internacionais para proteger o comércio global.”(TRELAWNY, 2013, p. 51, tradução nossa). O objetivo geralmente é o auxílio a que países, ou grupo de países, gestem forças navais com equipamentos e recursos humanos capacitados para a garantia da lei e da ordem marítima e instituições, na forma de leis, práticas e procedimentos, que contextualizem e viabilizem as ações cotidianas dessas forças.

Entretanto, há algumas dificuldades e desafios na implantação dessas iniciativas. Bueger (2014, p. 2) realizou um estudo para extrair as lições apreendidas com os projetos de construção de capacidades que buscam combater a pirataria na costa somali. O autor identificou, entre os problemas, lacunas de capacidades negligenciadas, sobreposição de

esforços, falta de clareza em relação às prioridades e dificuldade de coordenação. Jacobsen (2017) apontou que a complexidade dos fenômenos relacionados à Segurança Marítima, embora reconhecidos por todos os atores envolvidos, não são considerados na formulação dessas políticas. Isso faz com que o problema seja enfrentado por uma visão estreita, unifocal, menos concebida pelas necessidades dos receptores do que pelas capacidades de que o ofertante dispõe.

O Japão é um exemplo de país cuja política de segurança marítima se sustenta sob a prática da cooperação operacional e da construção de capacidades. Entre as missões reconhecidas pela Guarda Costeira Japonesa, a “conexão dos mares” reconhece que a instituição está ligada a outros países pelo uso dos oceanos. Por isso, é inevitável que suas tarefas sejam executadas e permeadas pela cooperação (JAPAN, 2017, p. 10). Para isso, o Japão é um dos países mais ativos na promoção da colaboração internacional (SATO, 2007). Tomou a iniciativa de realizar o Fórum das Guardas Costeiras do Norte do Pacífico em 2000 e foi o proponente do ReCAAP: como visto, este é hoje um dos pilares da cooperação na Ásia-Pacífico para a segurança marítima por ter estabelecido um centro de compartilhamento de informações. O Japão usa esse acordo para sua prática de auxílio para a construção de capacidades, ao passo que a assistência por equipamentos é realizada por canais bilaterais (SATO, 2007, p. 4). A construção de capacidades também é levada a cabo por meio de cursos de preparação, ministrados pela Guarda Costeira Japonesa, para forças responsáveis pela segurança marítima asiática. Além disso, organiza cursos e seminários voltados para a segurança de portos, frequentados por agências de todo o mundo (MARINHA..., 2017). Soma-se a isso a preferência do país por ajuda civil, ao invés da preferência militar de outras potências, o que torna sua proatividade mais bem aceita na região (SATO, 2007, p. 9).

A iniciativa estadunidense para construção de capacidades teve um novo marco, primeiro, com o plano da Marinha de Mil Navios (*Thousand Ships Navy*), proposta de ação conjunta dos Estados Unidos com seus aliados para a segurança dos mares e que mais tarde evoluiria para a *Global Maritime Partnership Initiative* e, segundo, com a *Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower*¹⁴ (TANGREDI, 2010). Essas iniciativas tinham como premissa a proposição de que os Estados Unidos não seriam capazes de realizar a segurança

¹⁴ Em 2015, os Estados Unidos reeditaram a *Cooperative Strategy*. O documento mantém uma visão de Segurança Marítima que exemplifica sua concepção tradicional, isto é, de um conceito que se relaciona com Poder Marítimo, Comando do Mar e conflitos interestatais. Mesmo assim, há referências às ameaças transnacionais e o potencial da cooperação e construção de capacidades de outros países (UNITED STATES, 2015).

marítima de todo o comércio global por conta própria. Assim, em 2013, o país anunciou a *Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative* que se comprometeu a doar US\$ 25 milhões para a capacitação das forças de segurança marítima de Indonésia, Malásia, Filipinas e Vietnã e, meses depois, US\$ 250 milhões adicionais de ajuda foram anunciados, inclusive com a doação de embarcações da Guarda-Costeira dos Estados Unidos para as Filipinas. Outra assistência material é aquela para a efetivação do Domínio de Consciência Marítima, por meio de radares e estações, para Tailândia, Indonésia, Filipinas e Malásia (BRADFORD, 2016). Ademais, os Estados Unidos promovem exercícios multi e bilaterais para o aprimoramento das capacidades. O *Cooperation Afloat Readiness and Training* existe desde 1995 e, de forma bilateral, incita a “cooperação regional, a promoção do entendimento entre as marinhas participantes e o desenvolvimento continuado do preparo operacional das forças participantes” (BRADFORD, 2016, p. 47, tradução nossa), sendo que seus objetivos são talhados anualmente conforme as necessidades dos Estados locais. O *Southeast Asia Cooperation and Training*, por sua vez, é multilateral e enfoca práticas de compartilhamento de informação e de interdição marítima. Finalmente, o *Rim of the Pacific Exercise* é o maior exercício naval do mundo e, entre outras missões, treina interdições marítimas, busca e salvamento e contra-pirataria (BRADFORD, 2016, p. 48).

Além do Sudeste asiático, os Estados Unidos também voltaram sua assistência de segurança marítima para a África. O conceito *Global Fleet Station* foi criado para descrever a abordagem segundo a qual seriam usadas as embarcações militares americanas de modo avançado, em locais de difícil acesso, com fins de cooperação e ajuda humanitária (PHAM, 2009, p. 74; REVERON, 2010, p. 130). No continente africano, esse conceito tomou a forma, com a criação do AFRICOM, da *Africa Partnership Station*, cujo foco é o Golfo da Guiné e o objetivo é a promoção da segurança marítima da região. O objetivo é prover capacidade de resposta, consciência do domínio marítimo, planejamento tático, interoperabilidade multinacional, desenvolvimento de infraestrutura e profissionais e capacidade de resposta (HOOPER, 2012, p. 12; JACOBSEN, 2017, p. 6). Algumas das atividades de construção de capacidades já promovidas foram o treinamento embarcado, segurança de portos e manuseio de pequenas embarcações (PHAM, 2009, p. 74). Destaca-se o treinamento embarcado realizado no âmbito da *African Maritime Law Enforcement Partnership* em que equipes estadunidenses trabalham em conjunto com equipes locais tanto em navios destes quanto daquele (UNITED STATES, 2016).

A União Europeia usa o Instrumento de Assistência Pré-acesso para o financiamento, entre outras coisas, da segurança marítima dos países dos Bálcãs que almejam a entrada na União Europeia, com vistas a que estes países contribuam para a governança marítima e acedam conforme os requisitos da organização (EUROPEAN UNION, 2016). Por exemplo, a Albânia foi assistida com treinamento e oito navios para incrementar sua capacidade de vigilância das fronteiras, além da renovação da infraestrutura (EUROPEAN COMMISSION, 2013). Da mesma forma, executa a *EU Border Assistance Mission in Libya* por meio da qual dá assistência à Líbia para que esta seja capaz de controlar as migrações africanas que partem principalmente de sua costa (GERMOND, 2018, p. 5).

Entre as iniciativas conduzidas pelos países receptores do auxílio (com apoio de organizações internacionais) destaca-se o Código de Conduta de Djibuti. O Código previa a construção de capacidades dos países locais, principalmente por treinamentos para a prática de imposição da lei marítima (BUEGER; SARAN, 2012). O acordo estabeleceu como meta a criação de um Centro Regional de Treinamento em Djibuti, o qual contou com financiamento principalmente japonês, mas também europeu e de outras doações por meio do Fundo de Confiança do Código de Conduta de Djibuti (IMO, 2011). Outra capacidade em construção é a imposição da lei por meio da prática operacional e da autuação penal de criminosos marítimos. Por exemplo, uma série de *workshops*, financiados pelo Japão e apoiados pela IMO, foram conduzidos para os países do acordo, em 2018, no Centro Regional de Treinamento, por especialistas europeus, japoneses e norte-americanos (RIDER, 2018).

A Reforma do Setor de Segurança (RSS) é um conceito dos anos 1990, resultado do entendimento de que o setor de segurança é componente central do desenvolvimento econômico e da democratização. Sua preocupação e maior diferença em relação a abordagens reformistas anteriores está na governança dos assuntos de segurança e no controle e supervisão civil sobre as instituições locais responsáveis pela segurança (EDMUNDS, 2014, p. 4; SEDRA, 2010, p. 16). Ela “cria capacidades dentro da intrincada rede de instrumentos institucionais que podem afetar positivamente a segurança pública e o mando da lei” (MEHARG; ARNUSCH, 2010, p. 3, tradução nossa). Por isso, as mesmas agências que promoviam o desenvolvimento, passaram a incluir em suas práticas a reforma da segurança local. Por extensão, a incapacidade de garantir a segurança marítima gera efeitos perversos sobre o ambiente econômico e social.

Assim como a RSS, a Reforma do Setor de Segurança Marítima (RSSM) precisa se prevenir contra alguns vícios. Primeiro, corre o risco de se tornar apenas o combate a uma

ameaça local. Caso isso aconteça, novas ameaças surgirão e mais dispendiosas iniciativas extrarregionais serão executadas. A solução contra isso é o fortalecimento de instituições capazes de se adaptar a novos ambientes de segurança (SANDOZ, 2012, p. 3). Segundo, a RSSM, se se tornar muito generalista, pode perder de vista as especificidades de cada um dos atores domésticos e de seus objetivos operacionais específicos. Contra isso, um encadeamento de objetivos deve ser arranjado, em que metas individuais referentes a cada setor contribuam para o objetivo geral do plano (EDMUNDS, 2014, p. 8). Terceiro, o vício de os países doadores não incentivarem a participação local. Os governos receptores da reforma e sua população precisam incorporar os objetivos como algo que é de seu interesse ou, nas palavras da literatura, devem se ver como donos (*ownership*) dos projetos em implantação (MOBEKK, 2010). O desafio, em contrapartida, é identificar, em sociedades fragmentadas, quais atores locais devem se apropriar da iniciativa (EDMUNDS, 2014, p. 10).

A RSSM, para ser capaz de entregar o que propõe, deve superar dois desafios. Primeiro, precisa ser adequada às realidades locais, sob pena de se tornar excessivamente ambiciosa (EGNELL; HALDÉN, 2009). O conceito convive com a pecha de ser imposto por atores estrangeiros; portanto, para que sua execução seja politicamente viável, a reforma deve contar com apoio das autoridades e da população local (SANDOZ, 2012, p. 3). Justamente, o diálogo com a comunidade e autoridades locais é o primeiro passo para a compreensão das ameaças e dos desafios locais a serem superados. Dessa etapa devem resultar os objetivos a serem atingidos pelo processo.

Segundo, precisa ser reconhecida pelo que é, um processo político, não meramente técnico (BUEGER; EDMUNDS, 2018, p. 9). Como tal, é provável que a reforma tenha impactos sobre a estrutura política local e afete interesses enraizados no sistema vigente. O impacto da RSSM, se mal contextualizada, pode ser contrário àquele desejado inicialmente (EDMUNDS, 2014, p. 9). Todavia, também é verdade que as instituições responsáveis pela segurança marítima apresentam menor tendência de ser agentes ativos na política doméstica – diferentemente, por exemplo, de forças do exército – e isso torna a missão da reforma mais clara: mais vigilância e capacidades físicas e institucionais devem promover maior segurança marítima (EDMUNDS, 2014, p. 11).

Ainda que seja conceitualmente idêntico, Reforma do Setor de Segurança Marítima difere de seu equivalente mais geral porque apresenta novos desafios para sua execução: a transnacionalidade das ameaças, a complexidade jurídica e organizacional do ambiente marítimo e a fragmentação institucional dos agentes de segurança marítima (EDMUNDS,

2014). Ademais, a relação das ameaças marítimas com o ambiente terrestre implica que garantir não só um setor de segurança marítima, mas a governança marítima integralmente, depende da consideração de variáveis sociais mais profundas, como política doméstica e desenvolvimento econômico (BUEGER, 2015a). Por exemplo, Potgieter, após analisar a realidade estratégica da segurança marítima do Oceano Índico, afirmou que “os problemas marítimos que surgiram são, em larga medida, associados a estados falidos” (POTGIETER, 2012, p. 17). O inverso também pode ser verdadeiro: a segurança das Zonas Econômicas Exclusivas viabiliza atividades econômicas que, se bem administradas, podem contribuir para o desenvolvimento das comunidades locais (TRELAWNY, 2013, p. 51).

2.4.3 As tarefas da Governança da Segurança Marítima

São três as tarefas que necessariamente devem ser desempenhadas para que a governança seja de fato conquistada: a vigilância, o patrulhamento e a resposta – esta última é a aplicação reativa da lei doméstica e internacional (BATEMAN, 2016a, p. 8). A componente basilar sobre a qual se assenta a Governança da Segurança Marítima é a vigilância marítima (POZO et al., 2010). O conceito que descreve a prática é a Consciência do Domínio Marítimo (*Maritime Domain Awareness*, MDA). Esse termo surgiu com a Guarda-Costeira dos Estados Unidos ainda nos anos 1990 e seu objetivo era integrar o planejamento de operações de Busca e Salvamento, imposição da lei e de proteção ao meio ambiente (MURPHY, 2008, p. 22). Há alguma controvérsia quanto a se as marinhas sempre realizaram MDA ou se esta é uma atividade recente, mas o fato é que desde as últimas décadas há o aumento da quantidade de informação com que se deve lidar (BORAZ, 2009, p. 139; MURPHY, 2008, p. 22). Oficialmente, os Estados Unidos descrevem MDA como “o efetivo conhecimento de tudo associado ao domínio marítimo global que possa impactar a segurança, salvaguarda, economia ou meio ambiente dos Estados Unidos” (UNITED STATES, 2005, p. ii, tradução nossa). Existe diferença entre essa definição e Consciência de Situação Marítima – uma subcategoria da MDA – que lida com incidentes delimitados no espaço e no tempo (BUEGER, 2015c, p. 159).

Importante, o domínio marítimo é composto por “Todas áreas e coisas de, sobre, sob, relacionadas, adjacentes ou fronteiriças a um mar, oceano ou outra hidrovia navegável, incluindo todas as atividades, infraestruturas, pessoas, cargas, navios e outros relacionados ao mar” (UNITED STATES, 2005, p. i, tradução nossa). Essa ampla definição imediatamente

traz o problema da real viabilidade (e necessidade) de se lidar com uma quantidade de informação dessa monta. É absolutamente necessário que haja a capacidade de se distinguir quais informações constituem ameaça e quais correspondem à normalidade das atividades marítimas. (BORAZ, 2009, p. 141). Parte da solução está no cruzamento, fusão e análise de dados. Isso, que por si só já é um desafio, é tornado ainda mais complexo por atores que não estão dispostos a compartilhar suas informações, ou que burlam os sistemas, mascarando ou alterando propositalmente seus dados. Contra isso, a MDA exige redundância na cobertura, para que sistemas que independam da boa vontade de criminosos ou indivíduos mal-intencionados possam compensar sistemas dependentes (MURPHY, 2008, p. 23). Outra solução é a delimitação geográfica e funcional clara do centro responsável pela coleta de informações a fim de diminuir a monta de informação disponível (DOOREY, 2016, p. 2625). A cooperação para a vigilância acontece idealmente centrada em uma entidade regional responsável por distribuir a consciência de situação, mas, frequentemente, dada a preferência dos atores pela manutenção da descentralização, a solução possível é a troca de informações entre as agências nacionais designadas como pontos focais dessa cooperação (HO, 2009; POZO et al., 2010, p. 35).

A importância da vigilância e da Consciência de Situação Marítima decorre da centralidade da informação e da inteligência para a gestão das diversas atividades marítimas. De fato, alguns afirmam que a MDA nada mais é do que a extensão marítima de atividades de inteligência policial para a prevenção de crimes (DOOREY, 2016, cap. 8, parágrafo 2). Por isso, a coleta e a disseminação da informação são tão centrais na cooperação em segurança marítima. Entretanto, Bueger (2015c) identifica três desafios a serem superados. Primeiro, a disseminação da informação não pode ignorar os possíveis conflitos entre os atores envolvidos. Segundo, deve-se estabelecer o tipo de informação, o que envolve definir se informações potencialmente sigilosas estão envolvidas. Terceiro, o dado por si só não informa nada; é preciso criar uma interpretação deste – preferencialmente coletiva.

Ao acontecer no âmbito cooperativo, o compartilhamento de informações pode diminuir a contradição de, em certos casos, prejudicar a segurança nacional do Estado costeiro. Isso porque, em se tratando de ameaças transnacionais, o interesse comum em combatê-las leva ao ganho coletivo de compartilhamento de informações (KLEIN, 2011, p. 212). É fundamental a existência de procedimentos regionais de coleta e distribuição de dados e informações relacionados à atividade de navegação, por exemplo. Também é importante que a troca de informações vá além do mundo virtual, contando com agentes físicos capazes de

coordenar a troca e a análise dos dados (BORAZ, 2009, p. 144). Apesar das possibilidades, as dificuldades de cooperação a nível regional podem impor a cooperação bilateral como alternativa, já que neste caso a construção de confiança é mais fácil e o manuseio das informações, menos complexo (BREWSTER, 2018).

Um exemplo de práticas de compartilhamento de informação a nível regional ocorre no sudeste asiático. São três os centros de informação voltados para a segurança marítima: o *Piracy Reporting Centre (PRC)*, o *Information Sharing Centre (ISC)* e o *Information Fusion Centre (IFC)* (BUEGER, 2015c). Destes, o PRC é voltado para a coleta global de dados sobre incidentes de pirataria, e o alvo das informações é a indústria de navegação e frete. O IFC foi criado por Cingapura, país onde é baseado, e objetiva consciência de situação sobre todos os aspectos da Segurança Marítima. O ISC capta informações dos sistemas AIS e LRIT e as compartilha por meio de oficiais de outros países, estabelecidos ali por Memorandos de Entendimento com países da região e cuja existência também permite a interpretação dos dados de forma conjunta. Finalmente, o Acordo de Cooperação Regional para o Combate à Pirataria e Roubo Armado contra Navios na Ásia (*Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP*), surgiu como resposta ao aumento dos incidentes de pirataria nas proximidades do Estreito de Malacca. Hoje é considerado o núcleo do combate regional à pirataria (HRIBERNIK, 2013, p. 4). A organização se propõe a compartilhar informações, promover a construção de capacidades e cooperar com outras organizações similares. O acordo funciona com a definição de pontos focais nacionais, os quais serão os responsáveis pela manutenção de contato entre as partes, a partir da base, o ISC, sediado em Cingapura. É muito positivo que essa organização, reconhecendo a importância regional para o comércio internacional, aceita e incentiva a associação de novos membros estatais. Apesar da institucionalização do regime e do elevado nível de cooperação, a recusa de Malásia e Indonésia em fazerem parte do acordo é prejudicial ao seu sucesso (embora esses dois países contribuam com o IFC), devido à sua localização estratégica e ao fato de que boa parte da pirataria ocorre em suas águas (HO, 2009, p. 433). Como visto anteriormente, essa recusa advém do receio de que potências extrarregionais atuem ativamente em sua área. Outra iniciativa do Estreito de Malacca é o compartilhamento de informações entre Cingapura e Indonésia por meio do Projeto SURPIC, sistema de troca de informações entre as estações de comando e controle dos dois Estados (HUANG, 2008, p. 97).

Outra prática regionalizada, em que a troca de informações tem um papel central, é o Código de Conduta de Djibuti. Esse documento surgiu após iniciativa da IMO em patrocinar um encontro de países do Oceano Índico Ocidental em 2009 com vistas a combater a pirataria regional. O objetivo do acordo era fustigar a cooperação, o processo penal de criminosos, a interdição marítima e o compartilhamento de informações (IMO, 2018b). Para esse último fim, o acordo, não-vinculante, estabeleceu um sistema de pontos focais e centros de informações (WILSON; KRASKA, 2009, p. 4). O documento, revisado em 2017, propõe, em seu artigo onze, que “Cada Centro e ponto focal designado deve ser capaz de receber e responder a alertas e requerer informação ou assistência a todo momento.” (IMO, 2017, p. 45). Além da cooperação entre os países, também ocorre a coordenação com centros de informação de outros contextos multilaterais, como o ReCAAP e a OTAN (OCEANS BEYOND PIRACY, 2013). Dessa forma, uma maior consciência marítima do oceano Índico é possível.

Na região da costa ocidental africana, também há esforços para o compartilhamento de informações. Em 2013, houve o acordo de um Código de Conduta que, assim como seu equivalente do Índico Ocidental, propôs o estabelecimento de pontos focais de contato e centros de informação para troca de dados a respeito de atos suspeitos na região marítima (CODE..., 2013). Para isso, Centros Regionais de Cooperação da África Ocidental e Central foram criados. O Centro Inter-Regional de Coordenação centraliza os esforços desses dois centros e da Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental (*Economic Community of West African States*), da Comunidade Econômica de Estados da África Central (*Economic Community of Central African States*) e da Comissão do Golfo da Guiné. Esse Centro Inter-Regional foi considerado desnecessário por críticos, já que sua função poderia caber à, já existente, Organização Marítima para a África Ocidental e Central (*Maritime Organization for West Africa and Central Africa*, MOWCA) (LUMTUMBUE, 2016) que, em 2014, criou o Centro de Informação e Comunicação com um banco de dados para combate à pirataria (OCEANS BEYOND PIRACY, 2014).

O patrulhamento e a resposta são as atividades da governança marítima subsequentes à vigilância. São subsequentes porque ambas necessitam do contexto fornecido pela vigilância para que possam funcionar efetivamente. O patrulhamento busca o conhecimento de todas as atividades que sucedem no mar com o intento de identificar, entre elas, aquelas de cunho ilícito. Diferencia-se da vigilância por sua qualidade de presença, isto é, enquanto a vigilância é realizada por satélites, sensores e radares, o patrulhamento é realizado por aeronaves e

embarcações preferencialmente de forma coordenada e sistemática. Ademais, a vigilância é limitada em sua capacidade de acessar as intenções das embarcações. Ela pode mostrar dados que tornem certos navios suspeitos, mas a confirmação só é possível com a presença física de agentes capazes de investigar a atividade suspeita. Além disso, a presença advinda do patrulhamento é preventiva, no sentido de que serve como medida dissuasora de atividades criminosas. As patrulhas, no entanto, dificilmente abrangem a totalidade do espaço marítimo: em alguns casos a dimensão é um impeditivo; em outros, o custo-benefício não compensa, haja vista que a pouca circulação de embarcações em certas áreas, ou certas características geográficas tornam-nas pouco suscetíveis a atividades ilegais. Por isso, há a concentração da atuação da força de segurança marítima onde recursos e interesses dos Estados convergem. Assim, o patrulhamento pode focar em uma área reduzida, com eventuais incursões a áreas maiores da ZEE (MORGAN, 1994, p. 370). Nesse sentido, a criação de zonas de patrulhamento são instrumentos administrativos úteis para a determinação dos pontos de maior interesse ou maior vulnerabilidade (ONG; HO, 2005, p. 3). Um outro benefício decorrente de zonas de patrulhamento é o impedimento de patrulhas redundantes, quando existe mais de uma entidade com responsabilidades marítimas que percorrem o mesmo espaço com objetivos individualizados (BATEMAN, 2016b, p. 363). A delegação de zonas específicas facilita a atribuição das missões.

A resposta é a sequência natural do patrulhamento, assim que as forças navais responsáveis se deparam com a prática ilegal e confirmam sua ocorrência. A fase da resposta coincide com a interdição marítima, isto é, aproximação, perseguição, embarque, inspeção, busca e eventual apreensão de embarcações, cargas e pessoas. As regras de engajamento da fase de resposta, regra geral, constituem-se no uso mínimo da força, sendo que esta deve ser usada em situações inevitavelmente necessárias de forma razoável e proporcional (SHEARER, 1998, p. 440–441). Naturalmente, a política de uso da força pode variar conforme o tipo de ameaça: forças navais que lidam com piratas ou insurgentes devem esperar maior resistência do que aquelas que lidam com pesca ilegal, por exemplo. Além de uma resposta a ações ilegais nas ZEEs, não se pode perder de vista que essa fase também é uma reação a acidentes marítimos, por meio de missões de busca e salvamento, investigação de acidentes ou combate à poluição.

2.5 OS MÉTODOS: AS MISSÕES DA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA MARÍTIMA

O que se viu até aqui é que existem algumas condições para a existência da Governança da Segurança Marítima: políticas marítimas, cooperação entre os pares estatais, coordenação das operações e construção de capacidades e instituições. Entretanto, para que possamos partir para a discussão da organização dos meios é preciso interligar os fins aos meios. Isso tradicionalmente é executado com a reflexão sobre os métodos levados a cabo pelos meios para a conquista do fim. Como visto, esses métodos são a vigilância, o patrulhamento e a resposta. No entanto, essas categorias não são satisfatórias porque são pouco manipuláveis metodologicamente. É preciso traduzir a governança em indicadores que nos possibilitem encontrá-la na realidade. Como estamos interessados nos meios em sua perspectiva operacional, a atividade de vigilância pode ser preterida em benefício das fases de patrulhamento e de resposta. Se forem acrescentadas a estas as ameaças a que se direcionam, têm-se as missões navais. Por isso, os métodos são as missões realizadas pela força de segurança marítima.

Estas podem ser divididas em três grupos menores: missões de salvaguarda marítima, missões de interdição e missões auxiliares à Defesa. O conjunto de ameaças que um Estado enfrenta no mar direciona as missões de suas forças de guarda-costeira. Missões de Segurança Marítima são aquelas cujo objetivo é a aplicação e imposição da lei e da ordem doméstica e internacional nas águas jurisdicionais ou internacionais. Cada vez mais frequentes para as guardas-costeiras, contudo, são as missões auxiliares à Defesa que, em alguma medida, se relacionam com a gestão do ambiente marítimo: forças que realizam missões de segurança marítima são um dos requisitos para a execução de missões de intervenção ditas humanitárias, as quais visam à defesa do sistema econômico global, pois realizam a proteção da força militar interventora e “massageiam o ambiente estratégico” para a operação militar (TILL, 2007, p. 3).

Além do suporte em intervenções humanitárias, ameaças tradicionais (estatais) podem exigir missões que contribuem para a segurança nacional, seja em caso de guerra, seja quando há competição marítima interestatal. Defesa de portos e proteção de força aliada são exemplos de missões no espectro da Segurança Marítima realizadas durante guerras. Defesa da soberania e da jurisdição marítima ocorre no segundo caso. Essa última missão diz respeito a incursões de navios militares, navios estatais ou navios privados atuando em consonância com os interesses de seu Estado na ZEE de um terceiro país. Apenas com a formalização das

ZEEs, a defesa da soberania e da jurisdição marítima vem migrando para a arena de atribuições das guardas-costeiras, já que antes se confundia com a defesa do território e era integralmente realizada pelos militares.

Em uma espécie de linha divisória entre ameaças à segurança nacional e ameaças criminais está o terrorismo. Este é uma tática que pode ser usada por grupos insurgentes ou, isoladamente, por indivíduos. Os grupos insurgentes possuem objetivos políticos e podem fazer uso, além do terrorismo, de táticas de guerrilha (MURPHY, 2007, p. 63). O uso do mar para esses grupos é auxiliar, já que seu objetivo maior só pode ser alcançado em terra. Devido ao seu viés político, o combate às insurgências geralmente fica a cargo de forças militares, cabendo a guardas-costeiras e forças paramilitares ou policiais, tarefas de combate e prevenção, como patrulhas e vigilância.

As ameaças menos militarizadas iniciam com a consideração do crime organizado no mar. Este é uma organização contínua, com fins de lucro privado por atividades ilícitas, geralmente com o monopólio de alguma mercadoria ou serviço, e uso ou ameaça do uso da força e corrupção como meios para sustentar a permanência das atividades (ALBANESE, 2014, p. 3). Contra esses grupos realizam-se “em apoio à imposição da lei, atividades conduzidas para desviar, interromper, atrasar, interceptar, embarcar, deter ou destruir, sob a autoridade legal, navios, veículos, aeronaves, pessoas, cargas e dinheiro.” (UNITED STATES, 2010, p. 117, tradução nossa). Retomando algo já pincelado, do ponto de vista tático, isto é, do engajamento entre as forças opostas, a interdição se materializa com o embarque, a visita, a busca e a captura de pessoas, cargas e embarcações. Como entre as ações ilegais possíveis estão a pirataria, o tráfico de drogas, a pesca ilegal e o contrabando de mercadorias e de pessoas e como essas atividades não são igualmente violentas, são operacionalmente diferentes e podem envolver diretamente pessoas inocentes ou não ameaçadoras, não é possível falar em uma mesma missão de interdição para todas, ainda que todas sejam combatidas pelo policiamento. Assim, são diferentes entre si a proteção dos recursos marítimos (pesca, hidrocarbonetos e infraestrutura) a proteção das fronteiras¹⁷ (imigração, contrabando de mercadorias e tráfico de drogas) e a segurança da navegação (pirataria e terrorismo).

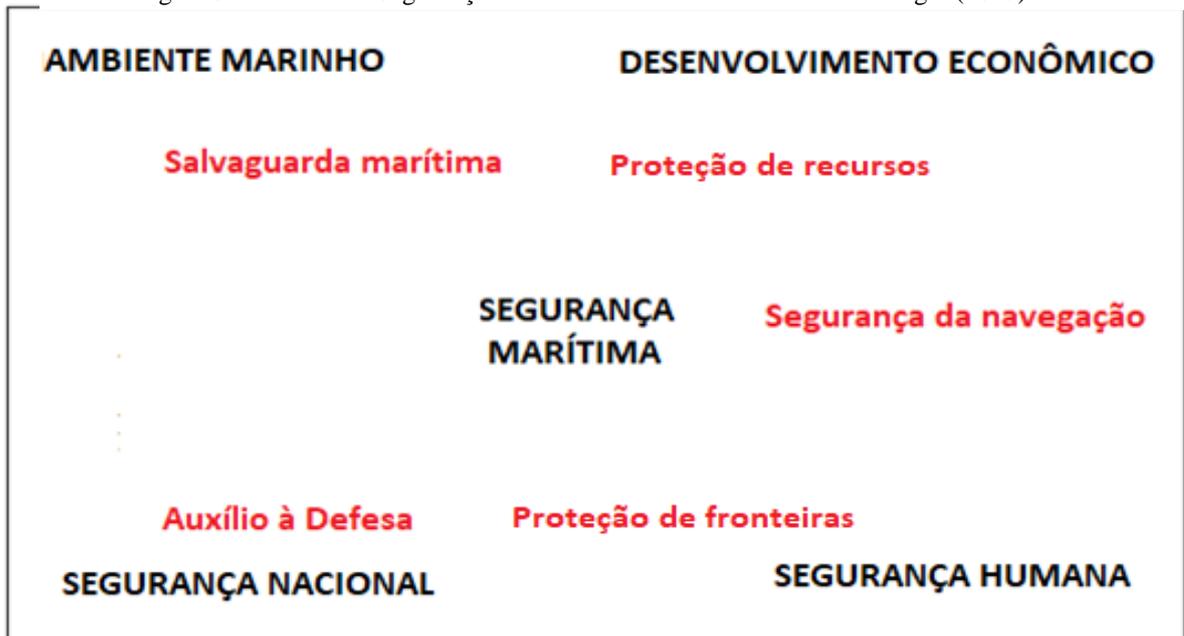
O combate à poluição separa as missões de policiamento de ilícitos, englobadas pela interdição marítima, daquelas de prevenção e resposta de acidentes, englobadas pela

¹⁷ A distinção entre proteção de recursos e proteção de fronteira foi realizada por McCaffrie (2014) para distinguir entre missões policiais da marinha australiana

salvaguarda marítima, haja vista que o ato poluente pode ser intencional ou acidental. A poluição é tratada como ameaça à segurança marítima visto que o conceito de Economia Azul, para ser aproveitado em todo o seu potencial, precisa que o ambiente marinho seja palco de atividades humanas sustentáveis e condizentes com o seu ecossistema.

Missões de salvaguarda marítima lidam com a ameaça de acidentes. Essas missões tratam da supervisão do tráfego marítimo, da verificação da adequação de navios a normas nacionais e internacionais, da gestão dos auxílios à navegação, da investigação de acidentes, etc. Uma vez se concretizando o acidente, as forças de segurança marítima devem ter de realizar missões de busca e salvamento. Como centram na prevenção de acidentes e na resposta a ocorrências, essas missões não se relacionam com o policiamento armado, típico das missões de interdição, mas com atividades que podem ser aproximadas do policiamento administrativo – inspeção, controle, regulação – ou, como a analogia de Germond (2015a, p. 44), com “bombeiros marítimos”, por sua postura de prevenção e resgate.

Figura 3 - Missões de Segurança Marítima distribuídas na matriz de Bueger (2015)



Fonte: elaboração do autor a partir da matriz original de Bueger (2015b)

O espectro de missões das forças navais, levando-se em conta inclusive as missões mais tradicionais, portanto, vai de um polo de atividades policiais, em que o uso da força é nulo ou quase nulo, até o extremo oposto, o combate de alta-intensidade. Em tese, as marinhas são capazes de realizar todo o espectro, já que as plataformas navais podem ser desviadas para essas funções. Contudo, na prática, uma marinha que tenha tarefas concretas em todo o

espectro vai apresentar dificuldade de alocar equitativamente pessoal, plataformas e orçamentos, ou seja, alguma missão será privilegiada em detrimento de outros. Considerando-se a função precípua da marinha e a cultura da organização, é mais provável que as tarefas realizadas ao combate sejam privilegiadas. Nesse caso, o policiamento e a aplicação da lei e da ordem na área de interesse marítimo correm o risco de ficarem prejudicadas. Por isso, o desenvolvimento de forças para realizarem missões relacionadas à lei e à ordem nas ZEEs torna-se uma alternativa atraente. O diagrama de Bueger (2015b), visto anteriormente e representado novamente na Figura 3, foi manipulado para servir como fundamento do argumento de que a Segurança Marítima é a moldura conceitual mais adequada para o uso de guardas-costeiras ou forças que cumprem as missões das guardas-costeiras.

Em boa medida, o que nos propusemos a realizar até esse momento do trabalho foi a discussão teórica sobre a propriedade em se substituir o uso do conceito Comando do Mar pelo conceito Governança da Segurança Marítima no estudo da estratégia marítima que tem como referência a nacionalização parcial dos oceanos por meio das Zonas Econômicas Exclusivas e a necessidade de proteger tais territórios com o uso da força. No momento subsequente, e respeitando a relação inseparável entre fins e meios nos estudos estratégicos, procedemos para avaliar quais meios correspondem mais adequadamente à Governança da Segurança Marítima.

3 OS MEIOS DA GESTÃO DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA

Para que a Governança da Segurança Marítima seja alcançada os países costeiros precisam organizar seus meios navais de acordo com suas necessidades. Neste próximo capítulo, buscamos demonstrar, em um primeiro momento por meio da teoria e, em um segundo momento por estudo empírico, como essa organização não segue um modelo único e estático e que, portanto, uma análise das formas de organização é apropriada.

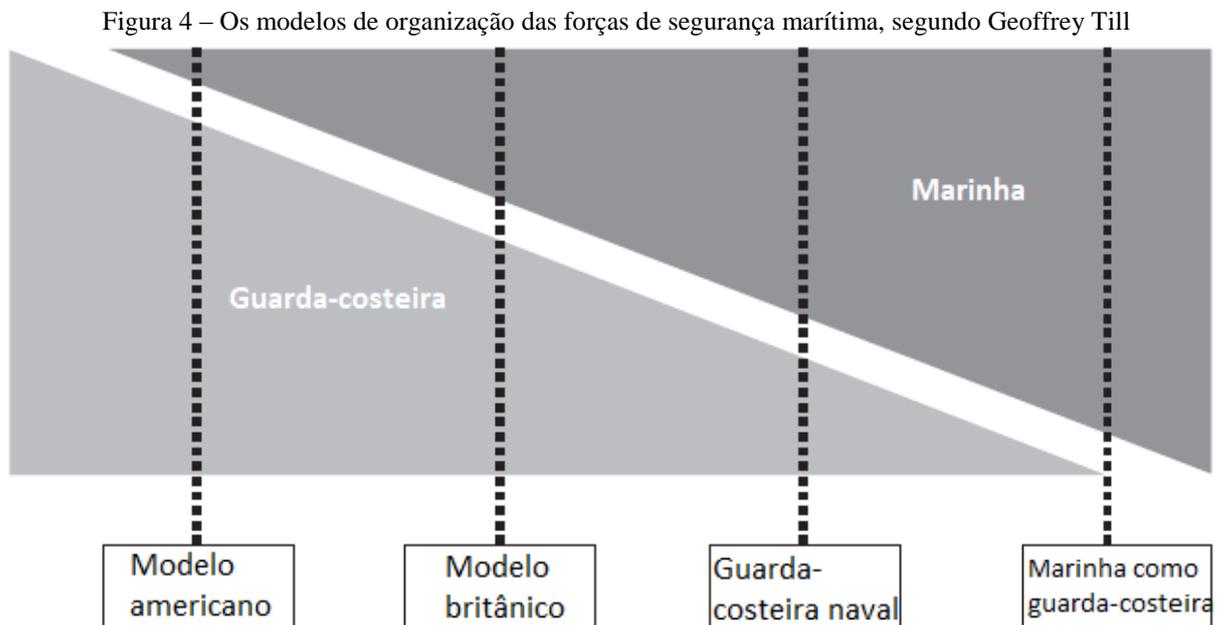
3.1 O ESPECTRO MARINHAS-GUARDAS-COSTEIRAS: DISCUSSÃO DAS CAPACIDADES

Idealmente, pode-se simplificar que os meios da estratégia marítima se subdividem em dois tipos de forças navais – a marinha, responsável pela guerra, e a guarda-costeira, responsável pelo policiamento das águas. Nessa perspectiva conceitual, uma guarda-costeira é uma força centralizada, independente da marinha, de caráter geralmente civil e responsável por realizar o conjunto de missões para a Governança da Segurança Marítima. Contudo, empiricamente, existe pouca convergência na identificação dessas forças em uma perspectiva comparativa. Em parte, isso ocorre porque as missões específicas realizadas variam em cada país e a forma como cada país organiza institucionalmente seus meios navais não é uniforme. O que as torna agências equivalentes são os objetivos relacionados à segurança marítima das zonas de interesse nacional, porque “qualquer que seja o arranjo institucional particular, guardas-costeiras (ou seu equivalente) tendem a cumprir um mesmo leque de tarefas relacionadas à proteção da soberania e dos recursos costeiros, a imposição da lei e da ordem e a manutenção da boa ordem no mar” (SPELLER, 2014, p. 154).

Outra questão que dificulta o entendimento conceitual é a de países que optam por identificar seus serviços como marinhas, mas atribuem a ele *exclusivamente* missões de guardas-costeiras: estão, na prática, organizando uma guarda-costeira. Evidentemente, isso traz problemas que serão pormenorizados mais adiante. O ponto que se quer trazer é que, diferentemente do Comando do Mar, o perfil dos meios navais para a Segurança Marítima é altamente variável. “As guardas-costeiras vêm em várias formas, tamanhos e cores, como seres humanos e suas características. Mas no âmago há certas simetrias em seus propósitos, tarefas e funções e características fundamentais.” (PALERI, 2009, p. 48, tradução nossa). Sua essência, pois, está no objetivo para o qual foi constituída. Isso dito, também é verdade que o

objetivo – a Segurança Marítima – é idiossincrático. Cada país identifica suas necessidades de segurança específicas. O raciocínio de Paleri continua: "As guardas-costeiras são específicas para a entidade, seja esta uma nação, protetorado, união, internacional, supranacional ou qualquer outra forma. Elas são feitas sob medida para o propósito da necessidade percebida".

Como argumentado, então, as guardas-costeiras da forma como descritas idealmente são parte importante no que diz respeito à organização dos meios navais para a gestão da segurança marítima, mas não são as únicas possibilidades. Para identificar as possibilidades de organização, parte-se da proposta de Till (2009, p. 315–318), que vislumbrou quatro modelos de conformação institucional para realização das missões de segurança marítima, conforme a Figura 4.



Fonte: adaptado de TILL, 2009, p. 315

Os modelos variam no grau de envolvimento das marinhas em missões de Segurança Marítima. Em um extremo, as guardas-costeiras são responsáveis por quase a totalidade das atividades de gestão da segurança. Esse modelo, que distingue claramente a guarda-costeira da marinha, é baseado na Guarda-Costeira dos Estados Unidos. Geoffrey Till chamou de modelo britânico aquele em que não existe uma única agência responsável pelas funções de segurança marítima. Nele, as marinhas e outras forças militares podem controlar boa parte dos ativos utilizados para atividades de patrulhamento e outras agências complementam as tarefas. Nesses casos não existe uma guarda-costeira propriamente dita, mas um conjunto de forças que atuam de forma independente em missões policiais. É possível, nessas situações, a

existência de agências civis responsáveis por inspecionar navios de pesca; forças aduaneiras, principalmente portuárias; algum tipo de ramificação marítima das forças de segurança pública e agências exclusivamente para a salvaguarda da navegação. Embora o autor faça a apologia a esse modelo, por esse ser o modelo britânico, a pulverização das funções de guarda-costeira gera o risco de duplicação de atividades e gastos desnecessários, como o patrulhamento duplo de uma mesma área com objetivos diferentes (BATEMAN, 2005, p. 15). Em um terceiro modelo, de guardas-costeiras navais, a marinha passa a ganhar proeminência decisória na gestão marítima quando a agência ou serviço responsável possui existência própria, mas é subordinada organizacionalmente à marinha. Finalmente, no extremo oposto ao modelo americano, a marinha detém o controle da segurança marítima quando cumpre todas as funções de guardas-costeiras. Podem ser marinhas que se dividem entre o Comando do Mar e a Segurança Marítima ou marinhas que atuam exclusivamente na gestão da ZEE.

Partindo de Till (2009), Bateman (2016b) também construiu modelos de organização, embora seu modelo seja mais direcionado a compreender o grau de centralização das forças de segurança marítima, do que necessariamente a relação entre a agência civil e a marinha. Em um modelo de Agências Únicas pode haver uma marinha que realize tanto missões bélicas quanto missões policiais ou, em países pequenos, exclusivamente uma marinha ou uma guarda-costeira que realize missões policiais. O modelo de Agências Separadas, mais comum em países grandes, traz uma marinha convivendo com uma guarda-costeira, que pode ser mais ou menos militarizada. Por fim, o modelo Híbrido corresponde a situações em que a marinha compartilha as missões com a guarda-costeira, e esta pode não ser centralizada, mas pulverizada em mais de uma agência.

Forças estatais apresentam graus variados de militarização. No primeiro capítulo, viu-se que o termo “Segurança” e seu equivalente “Segurança Marítima” foram ampliados, nos anos 1990, para englobar uma série de fenômenos que a academia antes não associava com o uso da força militar. Nesse mesmo período, uma outra alteração no termo foi que os praticantes e os decisores políticos ocidentais da área de segurança afrouxaram a divisão entre segurança externa e interna, deixando uma linha mais tênue entre suas práticas (BIGO, 2001). Em parte, esse processo resultou da generalização do discurso anti-terrorista para outras atividades ilegais, como o narcotráfico (CRELINSTEN, 1998). Pode-se ir mais longe e buscar causas estruturais, como alterações na polaridade e polarização internacional, que patrocinaram a ausência de atores estatais a serem enfrentados e a globalização, a qual impulsionou os crimes transfronteiriços e possibilitou o surgimento de discursos que

afirmavam que existia ameaças de uma nova natureza à segurança nacional (ANDREAS; PRICE, 2001; TANGREDI, 2004). Bigo (2006) critica essas abordagens por desconsiderarem o papel desempenhado pelas autoridades responsáveis pela segurança, cuja narrativa de insegurança, condiciona o processo de mescla entre o interno e o externo.

Qualquer que seja a explicação, o fato é que essa alteração teve impacto de convergência dos meios aplicados para a conquista dessa segurança – a paramilitarização desta (MCCULLOCH, 2004). Houve a reorientação parcial das forças militares para o combate ao crime, principalmente daquele que atravessa as fronteiras nacionais, e para a prática de pacificação em território estrangeiro (BIGO, 2006). Igualmente, as forças policiais tornaram-se mais militarizadas, o que envolve três transformações: a disposição de unidades em vez de indivíduos, o treinamento militarizado com armamento sofisticado e a replicação da hierarquia militar (HILL; BEGER, 2009, p. 26). Nesse sentido, a militarização é “[...] a implementação da ideologia, militarismo. É o processo de armar, organizar, planejar, treinar, ameaçar e, algumas vezes implementar o conflito violento [como resposta mais adequada para a solução de problemas]” (KRASKA, 2007, p. 3, tradução nossa).

Além da convergência de polícia e forças militares, a resposta para a turbidez da natureza das ameaças foi a criação de forças paramilitares¹⁸, com especial ênfase no trato da segurança das fronteiras (FRANÇA, 2018; LUTTERBECK, 2004). Forças militares são treinadas, uniformizadas e hierarquizadas consoante o padrão militar e têm como função oficial a aplicação em combate; se são usadas para missões policiais ocasionalmente, entretanto, se diz que estão operando como paramilitares. Forças efetivamente paramilitares possuem a hierarquia, a uniformização e eventualmente o treinamento militar; no entanto, sua função é explicitamente a garantia da lei e da ordem doméstica. São um híbrido entre os dois polos – militar e policial – porque apresentam características militares, mas cumprem funções policiais (LUTTERBECK, 2004, p. 46–51).

Para se esclarecer a posição no espectro do caráter institucional (civil-militar) é preciso ter em mente o arcabouço legal e a verificação empírica do uso dessa força. A Guarda-Costeira dos Estados Unidos, por exemplo, é um dos serviços militares desse país

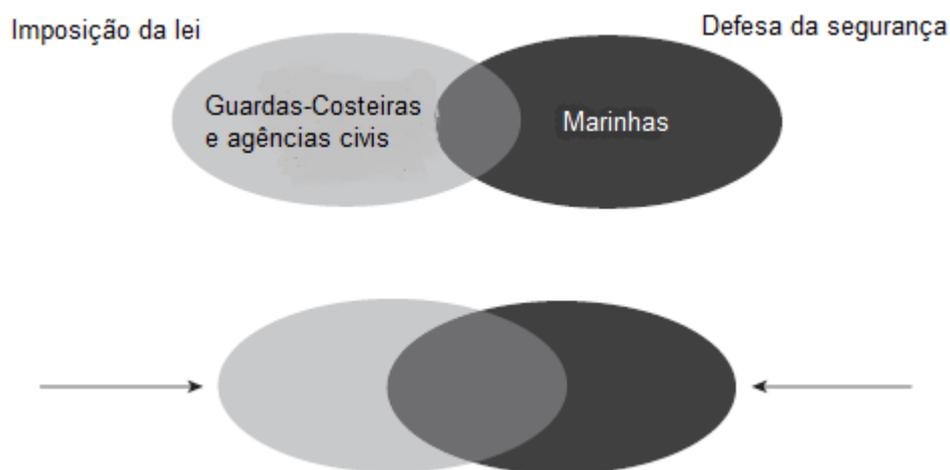
¹⁸ A literatura em língua inglesa que trata das guardas-costeiras costuma atribuir o termo “*paramilitary*” à classificação do caráter dessas agências e “*constabulary*”, termo mais bem traduzido como “policial”, ao conjunto de missões realizadas por essas forças e por marinhas. No Brasil, o termo “paramilitar” pode gerar estranheza, já que é usado na Constituição Federal de 1988 para se referir ao uso de milícias por organizações partidárias. O termo “gendarmaria”, oriundo do francês, mas já internalizado nos dicionários de língua portuguesa, seria uma opção de tradução. Entretanto, a manutenção de “paramilitar” foi priorizada para o diálogo com a literatura ser facilitado e deixado sem maiores desvios semânticos.

segundo seu ordenamento legal e é usada tanto para a manutenção da ordem marítima doméstica quanto em situações de guerra, com missões de defesa de portos, interdição e proteção da força. Nesse sentido, ela tem características paramilitares. Essa defesa do fortalecimento do papel de combate da Guarda Costeira norte-americana ganhou força nos últimos anos. Alguns observadores defendem inclusive que o serviço deveria ter, no seu rol de equipamentos, capacidade missilística (HILL, 2016; HOLMES, 2013, p. 6). Da mesma forma, uma força pode estar legalmente sob regime civil, mas ser militarizada em seus equipamentos, treinamentos e funções. A Guarda Costeira Chinesa foi recentemente transferida para autoridades militares (MORRIS, 2018). Entretanto, até pouco tempo, essa instituição era considerada pelas autoridades chinesas como uma agência civil, sob controle da Administração Oceânica do Estado, mesmo que, na prática, fosse vinculada ao Ministério de Segurança Pública, subordinada à Polícia Armada do Povo, organização paramilitar, e realizasse missões de defesa da jurisdição e da soberania. A decisão recente foi a de formalizar a subordinação da Guarda Costeira a essa Polícia Armada do Povo, confirmando seu caráter paramilitar.

A militarização da segurança das ZEE ocorre pelo perfil das forças em atuação. Se marinhas realizam as missões, pode-se concluir que a gestão da segurança marítima como um todo será militarizada (BATEMAN, 2016b), e isso é ainda mais intenso se essas marinhas também tiverem funções de defesa de costa ou projeção de poder. O problema nesse viés é que as ZEEs não se configuram como áreas de soberania e seu regime corresponde ao de águas internacionais. Assim, o contato com navios estrangeiros com o uso de navios de guerra pode ser diplomaticamente bastante problemático. Entretanto, a militarização das forças de segurança marítima também ocorre com guardas-costeiras e agências civis (KRASKA, 2007). Em um extremo, elas podem estar subordinadas ao Ministério da Defesa – configurando-se como serviços militares – ou a outras forças paramilitares. Ademais, mesmo sob o guarda-chuva civil podem ser militarizadas em seus costumes, reproduzindo a cultura militar. Da perspectiva das missões, quanto mais executarem tarefas auxiliares à marinha, mais paramilitares tenderão a ser as forças, independentemente de sua filiação burocrática (LE MIÈRE, 2011). Assim, quanto mais relacionadas à soberania e à competição contra outros países, mais as forças serão militarizadas para dar conta do aspecto combativo inerente às interações estratégicas. O simples esquema de Geoffrey Till, reproduzido na Figura 5, é suficientemente claro para informar o fenômeno da sobreposição de segurança no ambiente marítimo e a conseqüente confusão entre a jurisdição de cada força naval.

Guardas-costeiras que realizam apenas missões de salvaguarda ou apenas salvaguarda e interdição apresentam um nível menor de militarização. De forma geral, quando as missões correspondem a questões em que o uso da força é mínimo, ou até ausente, a agência de segurança marítima tende ao seu caráter mais civil. Forças civis são usadas para a lei e a ordem, com um treinamento próprio e hierarquia diferente da militar: uma cultura organizacional que, se em algum grau inevitavelmente tem apreço pela militar¹⁹, não se confunde com esta. (KRASKA, 2007, p. 11).

Figura 5 - Sobreposição de funções entre marinhas e guardas-costeiras



Fonte: adaptado de Till (2009, p. 314).

Nesse caso, as guardas-costeiras atuam da mesma forma que polícias, fazendo cumprir a lei, mas no ambiente marítimo. Portanto, são agentes civis, cujas regras de engajamento são centradas no uso mínimo da força (SHEARER, 1998). Como lidam com atores maliciosos que podem apresentar resistência, as tarefas de imposição da lei já implicam alguma inclinação à força. Nota-se uma difícil diferenciação conceitual entre guardas-costeiras e polícias marinhas, mas, empiricamente, é sim possível fazer uma distinção entre ambas. A última geralmente é o ramo marítimo de forças policiais e é paramilitar apenas por sua filiação institucional, isto é, derivar de forças paramilitares terrestres. Polícias marinhas costumam utilizar embarcações muito pequenas de menos de 100 toneladas (BUTTON et al, 2008, p. xii), e atuar mais próximos à costa ou em hidrovias contíguas ou internas. Portanto,

¹⁹ Como tanto a força militar como a policial partem do fundamento de uso da força para levar o Estado a cumprir seus objetivos, a questão não é binária entre militarização ou não, mas fluida como em um contínuo (KRASKA, 2007, p. 11).

da perspectiva da garantia da lei e da ordem da ZEE, são insuficientes por si só²⁰. Guardas-costeiras podem ser associadas com forças de embarcações maiores, do nível de navios-patrolha e chegar tão longe quanto os limites da ZEE – geralmente, mas nem sempre, já que Cabo Verde, por exemplo, possui uma guarda-costeira com apenas cinco navios-patrolha, sendo dois costeiros (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES – IISS, 2018). Por essas características, as guardas-costeiras tendem a ser mais militarizadas do que as polícias marinhas e inclusive podem conviver em um mesmo arranjo de gestão da segurança marítima. De fato, a Índia estabeleceu três níveis para cada uma das forças: a polícia marinha cuida da Zona Territorial; a guarda-costeira, da ZEE e a Marinha, das águas internacionais (TILL, 2012, p. 185). Por isso tudo que, para os fins aqui considerados, as polícias marinhas cumprem missões de guardas-costeiras, mas não se confundem com estas. Ressalta-se que o problema em possuir apenas uma polícia marinha é que, graças a seu baixo alcance, as missões de imposição da lei e da ordem em águas mais distantes ainda terão de ser realizadas por marinhas. Portanto, ao se pensar na gestão da segurança da ZEE, o alcance geográfico das forças de segurança marítima define algumas das características do regime.

3.1.1 O exemplo das guardas-costeiras na Ásia Pacífico

Exemplos de guardas-costeiras que tendem a paramilitarização graças à natureza de suas funções são comuns na Ásia-Pacífico. Essa região tem assistido ao aumento do número de países que optam por guardas-costeiras porque tem se destacado por ameaças à segurança marítima, mas também por problemas de indefinição de jurisdições. Le Mière (2014) se referiu a esse fenômeno como “paradiplomacia da canhoneira” (*paragunboat diplomacy*), fazendo menção ao aspecto paramilitar dessas forças. Elas passaram a ser consideradas forças para a defesa da soberania com a ampliação do conceito de segurança, que passou a abarcar o meio ambiente, a economia e as novas ameaças (BATEMAN, 2003). Na prática, isso significa que o uso das guardas-costeiras é ambíguo para analistas e demais atores políticos. Um dos motivos é que a CNUDM não forneceu os aspectos relativos aos meios para a segurança das zonas marítimas e suas missões. Por isso, não existe uniformidade nas agências e instituições responsáveis por realizar as tarefas. A consequência é que as guardas-costeiras têm sido

²⁰ As ideias a respeito de polícias marinhas devo a uma breve troca de correspondências pessoais em meio eletrônico com o professor Sam Bateman, da Universidade de Wollongong, Austrália. O professor argumentou que a Gendarmerie Maritime francesa não era uma guarda-costeira porque não alcançava as ZEEs dos territórios ultramarinos franceses.

usadas na Ásia-Pacífico para realizar a defesa da soberania. Outra razão é que o aumento da insegurança na região é o principal vetor do desenvolvimento das guardas-costeiras (BATEMAN, 2006). Essa insegurança tem dois componentes: em primeiro lugar, o desenvolvimento das capacidades militares implica o maior foco de marinhas nas tecnologias e habilidades de combate; em segundo lugar, isso é paralelo ao aumento e difusão de outras ameaças marítimas, destacadamente a pirataria. Assim, opta-se pelo desenvolvimento de guardas-costeiras para realizar as missões de lei e ordem e liberar as marinhas para concentrarem-se na conduta da guerra.

Seu baixo perfil militar fez com que os países da região passassem a usá-los como instrumentos para asseverar a soberania sobre as zonas marítimas (MORRIS, 2017). Para Till (2009, p. 301), a defesa da soberania marítima é necessária instrumentalmente, para permitir a exploração do mar e manter a integridade nacional e simbolicamente, para expressar a força e os valores de um povo. As agências realizam patrulhas e incursões em águas disputadas como forma de reafirmar sua visão de que aquele espaço lhe pertence. Também são usadas para lidar com embarcações estrangeiras nesse território, argumentando que estão realizando missões de imposição da lei, em lugar de missões referentes à soberania e a segurança nacional, o que significa que assumem que os territórios estão dentro de sua jurisdição. Mesmo nações com capacidade financeiras menores têm optado pela criação dessas forças: são países onde a marinha ainda deve reter a primazia em questões de segurança marítima, devido ao tamanho reduzido das novas entidades (LE MIÈRE, 2011, p. 135). Mesmo assim, optam por seguir a tendência regional na construção de suas capacidades navais (MORRIS, 2017, p. 76). Contudo, não se deve confundir essa tendência com algum tipo de corrida armamentista porque guardas-costeiras não apresentam força tal qual à empregada por marinhas (LE MIÈRE, 2011, p. 140).

Então, com o objetivo de manter suas reivindicações territoriais, os países da Ásia-Pacífico estão paulatinamente construindo e reforçando suas capacidades navais relacionadas à Segurança Marítima. Além da mais recente militarização, como visto acima, a China havia antes concebido (em 2013) a unificação de parte das agências dispersas que realizam missões de segurança marítima: a Vigilância Marinha Chinesa, da AOE; a Agência de Imposição da Lei para a Pesca da China, do Departamento da Agricultura; a Guarda-Costeira para Defesa das Fronteiras, do Ministério de Segurança Pública e a Polícia Anti-contrabando da Administração Geral de Aduana (MARTINSON, 2015, p. 3). As agências do Ministério dos Transportes mantiveram-se separadas. Essa decisão veio na sequência do 18º Congresso do

Partido Comunista Chinês, em que se discutiu o conceito de Poder Marítimo, e a verificação de problemas no sistema marítimo de imposição legal. A solução foi a unificação das agências (MARTINSON, 2015, p. 2). A China hoje já tem a maior guarda-costeira do mundo em tonelagem de seus navios, com um incremento estimado de 73% entre 2010 e 2016, chegando a um total de 190.000 toneladas (MORRIS, 2017, p. 78). Além dos órgãos oficiais, a China (não apenas ela, é verdade) faz uso de barcos pesqueiros, a que alguns se referem como milícias, para avançar seus interesses regionais e atuar como o braço marítimo da guerra popular (KRASKA; MONTI, 2015). Contudo, a narrativa de uso de barcos pesqueiros para a reafirmação dos interesses chineses ignora aspectos econômicos das comunidades locais (ZHANG; BATEMAN, 2017).

Seguindo na esteira das duas maiores guardas-costeiras da região (o caso japonês será pormenorizado abaixo), Vietnã, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Filipinas e Taiwan revitalizaram ou criaram suas agências de segurança marítima para manter o equilíbrio regional. O Vietnã, por exemplo, está em processo de aumentar o grau de militarização de sua guarda-costeira, com uma lei que daria maior autonomia para a agência disparar contra navios não-complacentes (PARAMESWARAN, 2018).

O fato de que as guardas-costeiras têm sido usadas no lugar das marinhas, as forças geralmente associadas com essa missão, torna a demonstração de força menos estridente, até mesmo conciliatória (LE MIÈRE, 2011, p. 134). Navios com grande poder de fogo poderiam passar mensagens exageradamente belicosas, e isso pode levar a escaladas militares indesejadas. O caráter civil das guardas-costeiras e seus armamentos de poder de fogo de capacidade cinética limitada diminuem a possibilidade de escalada (MORRIS, 2006). Há mais tempo e menos pressão, o que facilita que a disputa seja resolvida diplomaticamente. Em contrapartida, o paradoxo é que justamente por suas capacidades reduzidas é que o uso de guardas-costeiras pode se tornar banalizado, elevando o potencial de conflito, inclusive, de navios de guardas-costeiras contra navios civis (LE MIÈRE, 2011, p. 142). Enquanto o uso de forças da marinha é evitado devido ao desgaste político e diplomático, o uso de guardas-costeiras é menos custoso. Contra embarcações pesqueiras, por exemplo, seu uso é mais provável, elevando a chance de controvérsias diplomáticas. Marinhas evitariam usar sua força contra esse tipo de embarcação (LE MIÈRE, 2014, p. 142–143).

Também é verdade que o uso desses meios para a defesa da soberania borra a distinção entre a imposição da lei e força militar, gerando um “comportamento policial competitivo”, resultado da contradição entre as disputas territoriais e o desejo de lei e ordem

nessas águas (PATALANO, 2018, p. 206). As guardas-costeiras ganham um caráter de “marinha auxiliar” (LE MIÈRE, 2011, p. 140). Na contramão do apontado acima, surge uma possível confusão entre as plataformas e seus usos. No caso do Sudeste asiático há ainda o fator de equilíbrio de poder, já que o aumento do poder chinês é bastante superior às capacidades dos demais países da região. O uso de meios militares ainda pode ser uma alternativa para o enfrentamento de navios chineses para que exista capacidade de oposição às investidas chinesas. O caso da tensão entre China e Indonésia, em 2016, em que este país empregou navio da marinha para lidar com navio pesqueiro chinês que atuava próximo de ilha disputada pelos dois países, ilustra como políticos da região podem ver o uso das marinhas como dissuasor, contra navios civis chineses, já que, na ocasião, o navio da guarda-costeira chinesa preferiu não escalar o confronto contra um navio de marinha (MORRIS, 2016). Todavia, mesmo que o uso de guardas-costeiras esteja em ascensão, elas ainda apresentam capacidades limitadas. Isso estimula o uso de marinhas para lidar com os complexos problemas territoriais da Ásia-Pacífico, que exigem maior capacidade dissuasória (MORRIS, 2016).

A natureza menos centrada em combate que, na Ásia-Pacífico, levou as guardas-costeiras a serem usadas para missões de segurança nacional, também faz com que essas forças ofereçam possibilidades de cooperação para a prática coletiva de segurança marítima, de auxílio à construção de capacidades de nações em desenvolvimento e até de diplomacia naval (LE MIÈRE, 2014; SPELLER, 2014, p. 83). São instrumentos de alto valor para a promoção da cooperação em segurança marítima, visto que sua atuação é politicamente mais discreta. Como esse serviço é menos associado com militarismo e contenda de forças, as nações tendem a se sentir menos ameaçadas pela sua presença nas proximidades de sua jurisdição marítima. Por isso, a cooperação entre marinhas pode sofrer limitações, devido a receios com troca de informações potencialmente sensíveis (BATEMAN, 2006, p. 526).

A oposição histórica entre Estados-usuários e Estados costeiros, principalmente nos estreitos marítimos, é menos visível com o uso de guardas-costeiras. He (2009) aponta que a cooperação estadunidense, por exemplo, sofre pela disparidade de capacidades entre as marinhas; a desconfiança pelos atores locais dos interesses dos Estados Unidos em realizar operações navais nos mares extrarregionais e a militarização da cooperação. Rubel (2009, p. 18, tradução nossa) advertiu que “[...] marinhas parceiras em potencial consideram qualquer tipo de navio de casco cinza como ameaçador”. Estas são algumas das razões apontadas pela literatura para frear a cooperação entre marinhas nos mares não só da Ásia-Pacífico, mas de

todo o mundo. Já os tipos de cooperação que podem ocorrer entre guardas-costeiras são amplos: ensinamentos técnicos, exercícios e patrulhas conjuntas, fóruns multilaterais e transferência de equipamento.

A organização administrativa da segurança da ZEE também varia conforme a geografia, porque “A organização e a estrutura de força necessárias são dependentes do cumprimento e do traçado da linha costeira, da natureza da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, do clima, da temperatura e do nível de ambição política.” (SKRAM; GADE, 2016, p. 283). Assim, o tamanho e composição das guardas-costeiras não depende apenas da militarização ou das missões, mas também da dimensão de área a ser vigiada pela agência. Mesmo as missões sofrem influência: em relação a questões ambientais, a geografia cumpre uma função fundamental na determinação das tarefas. Países que se situam próximos aos polos, por exemplo, precisam de capacidades para lidar com as dificuldades do gelo. Inclusive, a possibilidade de confrontação futura no Ártico levou Holmes (2013) a defender que a guarda-costeira norte americana deveria ficar responsável por atividades nessa região visto que os demais serviços militares navais se concentrarão na Ásia-Pacífico. Para a missão de interdição, a geografia influencia na medida em que as características locais podem servir de bastião para atividades ilegais e dificultar a vigilância de organizações criminosas. Mesmo quando a missão é a defesa da jurisdição a geografia desempenha um papel profundo, haja vista que as características litorâneas, ilhas, por exemplo, podem tornar mais urgente a certificação de controle.

3.1.2 O uso de marinhas na segurança da ZEE

Se, nos modelos ideais, guardas-costeiras são forças para a segurança marítima e marinhas forças para o comando do mar, porque países diferentes usam meios diferentes para realizar as mesmas missões? Por que usam marinhas para funções de guardas-costeiras? Países sem as condições financeiras para instituir agências específicas para esse fim usam as marinhas e as plataformas de que já dispõem. Defensores de marinhas argumentam que o investimento em guardas-costeiras pode gerar despesas que serão compensadas pela diminuição nos investimentos em marinhas. Como as marinhas possuem as condições para desempenhar as funções de guardas-costeiras, a nova agência seria desnecessária. Contudo, essa afirmação precisa ser problematizada. Esta é uma “visão pró-naval que ignora o interesse nacional” (BATEMAN, 2007b, p. 127), porque assume, em um tom mahaniano, que é do

interesse de qualquer Estado a existência de marinhas com extensas capacidades de projeção de poder (ou seja, de Comando do Mar). Todavia, temos visto que para um conjunto grande de nações, a segurança de sua zona marítima é o objetivo principal e até exclusivo do uso dos meios navais. Quando se trata de países com alguma necessidade de projeção de forças, a equação torna-se realmente mais complexa. Nessa situação, soluções institucionais e organizacionais tornam-se a tônica. Outro argumento em favor do uso único de marinhas é que a centralização das funções de salvaguarda, policiamento e defesa em uma só instituição impede confusões e lacunas quanto à distribuição de responsabilidades (BEIRÃO, 2014, p. 164). Contudo, esse problema não advém do modelo adotado, mas de deficiências institucionais e legais solucionáveis, caso não haja interferência burocrática e paroquial seja da guarda-costeira, seja da marinha e caso essas organizações criem canais de cooperação.

Marinha pequena é o termo, de viés pejorativo²¹, utilizado pela literatura para se referir a marinhas com pequenas capacidades militares e missões tipicamente de guarda-costeira. Portanto, são serviços militares, cuja função é duplamente a defesa da soberania e a garantia da segurança marítima local. Nesse sentido, são, na prática, forças paramilitares (em inglês, usa-se o termo *constabulary navy* para classificar tais marinhas). Em marinhas que incorporam entre seu rol de missões a defesa de costa, o grau de paramilitarização é menor, porque seu papel principal se mantém o militar – a defesa do território contra inimigos. O papel policial lhe é outorgado pela necessidade de concessão dessa atividade a alguma agência doméstica, sem a qual a ZEE ficaria à mercê de atores ilegais. A limitação de recursos e, provavelmente, algum grau de oposição organizacional da marinha impedem o estabelecimento de uma guarda-costeira e essa função acaba concentrada em si.

A adjetivação de “pequena” implica a premissa de que falta capacidades a esse grupo (GERMOND, 2013, p. 33). Isso, por sua vez, é um efeito da ideia subjacente nos estudos de estratégia marítima de que a projeção de poder é a concepção “ideal” de Poder Naval (GERMOND, 2015a, p. 45). Assim sendo, essas marinhas seriam estrategicamente irrelevantes a não ser que busquem a “evolução” (em um sentido de aprimoramento) até se tornarem marinhas de grande porte. É consequência disso que a preocupação acadêmica com esse grupo durante a Guerra Fria foi apenas residual. Em geral, elas apareciam em ordenamentos hierárquicos, em que se deixava transparecer a sua inexpressividade frente às marinhas globais. Entretanto,

²¹ Apesar disso, mantemos essa nomenclatura, reconhecendo seus problemas valorativos, por considerá-lo já consagrado entre os acadêmicos da área.

A ênfase corrente em segurança marítima, a manutenção da boa ordem no mar, as operações anti-pirataria e assemelhadas, e o reconhecimento de que marinhas grandes sozinhas não conseguem dar conta de todos esses desafios, dá a marinhas pequenas uma relevância que previamente poderia não ser tão óbvia. (MULQUEEN; SANDERS; SPELLER, 2014, p. 3, tradução nossa)

Não há um método consensual na classificação das marinhas, mas geralmente a definição é dada ou pelo alcance geográfico (BOOTH, 1977; GROVE, 1990; LINDBERG; TODD, 2002), ou pela quantidade e qualidade de plataformas (LARSON, 1987; MORRIS, 1987), ou pelas missões desempenhadas (KEARSLEY, 1992; TILL, 2009, p. 116) ou uma combinação destas²². Esses fatores são usados para ordenar as forças navais nacionais. A dificuldade de classificação tem origem, em parte, na indefinição quanto ao caráter das marinhas pequenas, particular ou compartilhado com as marinhas grandes. Speller, Sanders e Mulqueen (2014) percebem a diferenciação entre marinhas grandes e pequenas, haja vista que os problemas e as soluções são particulares às limitações inerentes às marinhas pequenas. Essas nações devem contornar os recursos limitados por meio da seleção de nichos de atuação e conseqüentemente especialização. Já Till (2009, p. 43, 2014) defende que não existe distinção de caráter entre marinhas grandes e pequenas, apenas de grau, e pouco ganho analítico surge dessa distinção. Essa afirmação parte de sua observação de que “marinhas de diferentes tamanhos têm a mesma função” com a única variação sendo o alcance geográfico (TILL, 2009, p. 118). Morgan (1994, p. 8) igualmente defende que marinhas pequenas podem realizar as missões tradicionais, relacionadas ao Comando do Mar, ainda que em um alcance geográfico menor. Então, para esses autores, os princípios da estratégia naval são generalizáveis. A diferença está na sua capacidade de realização. A conclusão em comum de Till e Morgan é que marinhas pequenas podem perfeitamente executar as missões tradicionais de combate, com a restrição apenas geográfica.

Aqui uma breve retroação dos nossos argumentos é oportuna. Um dos argumentos do presente trabalho é que o Comando do Mar não é o único nem o principal objetivo das nações nos mares. A Governança da Segurança Marítima, pelo menos desde a formalização das ZEEs é tão importante quanto. Entretanto, também é verdade que o Comando do Mar, conforme

²² Almeida e Cabral (2018) estabeleceram uma série de parâmetros, tecnológicos, quantitativos e qualitativos, e lhes atribuíram pesos, que, quando somados, ordenavam as marinhas nacionais conforme sua pontuação final. A complexidade do procedimento, no entanto, torna pertinente o questionamento da efetiva utilidade, não só desse modelo, como de todas as tentativas de classificação para a Estratégia Marítima. Por um lado, esses ordenamentos facilitam a visualização do equilíbrio de forças global. Por outro, esse equilíbrio torna-se puramente ilustrativo e analiticamente inócua se não vier acompanhado de qualificações. Por si só, ele é insuficiente para empreitadas mais ambiciosas que visam, por exemplo, à análise das interações estratégicas navais, já que não procede à comparação direta entre duas ou mais forças e omite muitas variáveis que desempenham papel determinante nesse tipo de modelo.

descrito por Corbett e visto acima, é aplicável a todas as nações *em guerra*. Dito de outra forma, se uma nação está em um conflito naval, ela se preocupará com a disputa pelo controle das linhas de comunicação marítimas. Avaliações objetivas e subjetivas sobre a possibilidade real ou potencial de conflitos devem informar os formuladores da estratégia sobre a necessidade de um projeto de força que contemple ou não a busca pelo Comando do Mar. As marinhas pequenas que enfrentam marinhas maiores precisam levar em consideração um aspecto particular desse conceito, qual seja, a manutenção do controle em disputa. Se enfrentam marinhas ainda menores ou tão pequenas quanto elas, podem lutar pela obtenção do controle de fato das linhas e o exercício deste. Nesse sentido, sim, a generalização dos princípios estratégicos navais é possível. No entanto, ausente o Comando do Mar do rol de objetivos, sobressai a lógica do uso da ZEE para os fins do Estado (cujo objetivo é a Governança da Segurança Marítima), e a aplicação da força é conforme.

Uma outra forma de abordar a questão é afirmar que a teoria da *Jeune École* supre a dificuldade em se aplicar o Comando do Mar mahaniano às marinhas pequenas. A *Jeune École* ofereceu um contraponto em relação às teorias anglo-saxãs, voltadas ao Comando do Mar. Para os franceses interessava a premissa da fraqueza de sua força naval frente ao seu rival e as possibilidades operacionais e estratégicas a partir daí. A batalha pelo Comando do Mar foi substituída pela guerra de corsário, cujo objetivo era atacar os ingleses em seu comércio, gerando fome e problemas financeiros (SPELLER, 2012, p. 11). Em outras palavras, essa teoria defende o uso da Negação do Mar, a qual parte da mesma premissa que a *Jeune École*. O que não se aborda é que, por outros termos, tanto a *Jeune École* quanto os adeptos da Negação do Mar estão inseridos na discussão sobre Comando do Mar. No entanto, em lugar de defenderem a obtenção e o exercício desse controle, defendem a manutenção de sua condição de disputa e o prejuízo no exercício do Comando do Mar pelo adversário. Portanto, afirmar que marinhas grandes correspondem idealmente ao Comando do Mar e marinhas pequenas à Negação do Mar não é necessariamente correto, já que estas podem ser forças militares, oficialmente programadas para o cumprimento de missões tradicionais, mas, na prática, limitadas à gestão das águas jurisdicionais de seu país. Como concluiu Steven Paget em uma análise da marinha neozelandesa:

Marinhas pequenas não precisam aspirar a ser marinhas médias ou grandes, nem precisam estar preparadas para operações significativas de combate, se as circunstâncias não demandam. De forma simples, elas precisam estar projetadas para as demandas nacionais particulares e estar suficientemente estruturadas para executar com êxito todas as tarefas esperadas delas. A Nova Zelândia não precisa e não consegue manter uma grande frota de combate, mas precisa de capacidade

suficiente para policiar sua ZEE e responder aos desafios do Pacífico, assim como contribuir para empreitadas multilaterais além de sua região, quando isso for considerado prudente. (PAGET, 2016, p. 250, tradução nossa)

Entre as práticas específicas de marinhas pequenas está a especialização (MULQUEEN; SANDERS; SPELLER, 2014, p. 8). Algumas marinhas pequenas, notadamente as europeias, além da segurança marítima de sua ZEE, têm de cumprir missões de segurança marítima sistêmica. Seus Estados e sociedades são beneficiários do sistema econômico mundial, defensores dos valores liberais. Como visto, o propósito político dita o objetivo operacional, e essas marinhas contribuem multilateralmente para operações de boa ordem no mar. A escassez de recursos obriga a contribuições operacionalmente limitadas e à especialização em determinada tarefa (TILL, 2009, p. 6–12). Além do dos recursos, também o discurso de projeção de força como o caminho obrigatório das marinhas, comum nos estudos de estratégia naval, constrange as marinhas pequenas a buscarem a alternativa da multilateralização e especialização (GERMOND, 2014). Aproveita-se aqui para reiterar que as guardas-costeiras, via de regra, não são forças usadas para a segurança marítima de alcance sistêmico. Como mencionado na seção respeitante aos objetivos, no que diz respeito à projeção de força, estas cumprem tarefas auxiliares, basicamente devido ao alcance limitado de suas plataformas navais. A liderança dessas missões recai sobre navios de porte de, pelo menos, uma fragata.

Um problema com o uso de marinhas para cumprimento de missões de guardas-costeiras é que nem sempre marinhas são propícias para missões de imposição da lei. Marinhas são voltadas ao uso indiscriminado da força, uma vez que seu objetivo é subjugar o inimigo para garantir o controle das linhas de comunicação marítimas. Seus equipamentos e plataformas correspondem a esse objetivo: seus navios precisam ser grandes o suficiente para cumprir distâncias significativas e para embarcar um conjunto de equipamentos pesados, necessários para a conclusão da missão (BATEMAN, 2014). Mísseis e radares sofisticados são exemplos de equipamentos que devem estar presentes na maior parte dessas plataformas. Contudo, para a garantia da lei e da ordem marítima, esses meios são desnecessários, visto que os atores que as forças de segurança marítima combatem não apresentam nem poder de fogo, nem tecnologias capazes de rivalizar com estas. Ocorre que a ação com o uso desses equipamentos é despropositada. Além disso, haja vista que plataformas muito grandes e tecnologias muito avançadas não são necessárias efetivamente para a garantia da segurança marítima, o investimento nesse tipo de material, dificilmente produzido com o uso da

indústria nacional, para a gestão da ZEE serve apenas para criar gastos prejudiciais ao orçamento público.

Países que contam entre os seus objetivos, além da segurança de sua zona marítima, a defesa contra um inimigo externo e o controle das suas linhas de comunicação precisam enfrentar o dilema da alocação dos recursos orçamentários (BEKKEVOLD; BOWERS, 2016, p. 246). Sem a capacidade financeira para arcar com duas instituições, a solução mais simples acaba por ser o uso de uma mesma plataforma e de um mesmo oficial para a execução das duas missões. Como visto, entretanto, isso vai trazer problemas para o cumprimento satisfatório das tarefas: soldados que dividem suas atenções no treinamento de missões nem sempre convergentes podem acabar prejudicando a execução de ambas. Portanto, se o país apresenta condições financeiras minimamente adequadas e a possibilidade (iminente, mas também contingente) do uso da força contra outros Estados, então existe incentivo para que se criem organizações para cada um dos papéis a serem desempenhados.

Outro fator problemático no uso de marinhas para a garantia da lei e da ordem é o treinamento. As preparações técnicas e operacionais para as missões de marinhas e guardas-costeiras são dispendiosas e opostas em seus objetivos. Marinhas treinam para o uso de força máxima e a manipulação de equipamentos tecnologicamente complexos, ambos de pouca valia para a prática das guardas-costeiras. Agências civis que garantem a lei e a ordem marítimas treinam, além do uso da força, salvaguarda da navegação, técnicas de busca e apreensão, táticas de embarque, primeiros socorros, entre outros (AUSTRALIA, 2015). Como se afirmou para o caso da gestão das fronteiras terrestres, mas que também vale para a gestão da segurança das fronteiras marítimas, o uso de meios militares significa que também “[...] a cultura de solução de problemas de maneira militar será empregada no controle de fronteiras” (FRANÇA, 2018, p. 304). Essa diferença cultural não é simples de ser superada, haja vista que guardas costeiras enfrentam oposição diferente às marinhas. Aquelas devem lidar, em um extremo, com questões naturais em ocasiões de desastres; ou, no outro extremo, criminosos que, em geral, apresentam pouca resistência com uso da força. Essas diferenças institucionais levam a diferentes culturas, mesmo em serviços similares como as guardas-costeiras e as marinhas.

Além disso, o uso de militares para funções de imposição da lei é problemático frente aos deveres constitucionais atribuídos a estes. Em países em desenvolvimento em que o Estado ainda se consolida, o uso de marinhas contra cidadãos pode ter um caráter político com efeitos indesejados para a estabilidade interna e, conseqüentemente, para a capacidade de

governança marítima (BATEMAN, 2007, p. 126). Agentes costeiros precisam de conhecimento amplo dos aspectos legais referentes a sua atuação e hoje esses conhecimentos estão difundidos em várias convenções nem sempre concordantes entre si. Marinhas precisam da mesma forma de conhecimento legal, mas os aspectos legais de seu interesse não estão, em sua maioria, nas fontes em que se encontram as diretrizes internacionais para a imposição da lei marítima.

3.1.3 O lugar da Defesa de costa na Governança da Segurança Marítima

Marinhas pequenas realizam principalmente as missões de guardas-costeiras, mas podem se ocupar também da defesa de costa. Esta é uma espécie de limbo entre a Segurança Marítima e o Comando do Mar ou, nos termos de Ken Booth (1977), dos papéis policiais e militares desempenhados pelas forças navais. Isso é assim porque, do ponto de vista geográfico, tanto as missões de Segurança Marítima quanto a defesa de costa ocorrem, aproximadamente, nos limites das águas jurisdicionais. O que as diferencia é o conteúdo, visto que o objetivo desta é impedir que o oponente controle as linhas de comunicação do litoral para projetar poder em seu território, que, em seu extremo, significa realizar uma invasão, ou para um bloqueio naval (LINDBERG, 1996). Portanto, é a aplicação do que é chamado de Negação do Mar. A maioria das nações pequenas têm interesse em forças capazes de uma defesa mínima do litoral. Justamente porque é limitada em seu alcance, essa missão se restringe à zona marítima – ou ainda menos; portanto, plataformas menores, do porte de corvetas, se em quantidades adequadas, já são capazes de realizar tal tarefa. Entretanto, idealmente, a concretização da defesa passa pela composição da força naval com outras capacidades, como poder de fogo na forma de mísseis – antinavio, antiaéreo –, artilharia de costa, torpedos, aeronaves baseadas em terra, submarinos, etc.

Mesmo durante a paz, a defesa costeira segue sendo uma missão característica de marinhas. A vigilância e a presença são tarefas tanto do policiamento quanto da defesa costeira. Por isso, sua prática pode manter ambígua a missão sendo realizada pela força naval. Todavia, o conteúdo militarizado é o que distingue teoricamente a defesa costeira em tempos de paz de atividades rotineiras de policiamento. Mesmo que realize ações idênticas às de guardas-costeiras, os objetivos dessas ações são diferentes. A vigilância serve como dissuasão de possíveis ataques militares, enquanto a presença dá as condições de fato para a integridade e segurança territoriais (BØRRESEN, 1994, p. 169). A vigilância e a patrulha militar também

diferem da civil em termos de plataformas – submarinos são importantes artefatos para essa atividade militar, assim como aeronaves mais sofisticadas para patrulha aérea – e equipamentos – navios-patrulha para defesa da costa idealmente precisam de equipamentos mais avançados para lidar com a guerra eletrônica. Além disso, o avanço da tecnologia fez com que as marinhas pequenas tenham agora capacidade de combate, mesmo que limitada. Os armamentos preferidos por essas marinhas são os mísseis antinavio, minas e submarinos movidos a diesel, por seu custo reduzido e sua efetividade (MORGAN, 1994, p. 4). O que aparenta, então, é que existem tipos de patrulha marítima que podem variar em termos da militarização atribuída a essa atividade. No entanto, porque dependem da interpretação dos observadores e do discurso oficial de seus executores, as atividades de patrulha, na prática, são inerentemente dúbias.

Além da vigilância, outros requisitos operacionais para a defesa de costa que são também necessários para o policiamento da ZEE são a Inteligência e o Comando e Controle. Essas três atividades geralmente apresentam, em qualquer Estado, a organização militar como ator central devido à essencialidade daquelas para a conduta da guerra. Naturalmente, então, a gestão da segurança da ZEE vai sempre contar com o envolvimento de marinhas independentemente do grau de independência de guardas-costeiras, visto que não é produtivo, nem lógico a segregação completa das atividades em termos civis e militares. Essa afirmação torna inevitável, conseqüentemente, que, para o êxito da Governança da Segurança Marítima, a marinha esteja em consonância com as outras agências responsáveis pelo setor a respeito do compartilhamento de informações, já tratado nesse trabalho. Além disso, o controle sobre essas atividades torna útil e mais barato o reaproveitamento de marinhas de guerra para missões policiais e também se torna a justificativa operacional para isso (GERMOND, 2015a, p. 78).

Os meios materiais variam conforme varia o espectro de missões. Aqueles são bastante importantes na determinação da capacidade em se executar as missões atribuídas a marinhas ou a guardas-costeiras; portanto, na definição da força em termos de um ou outro. Grosso modo, a robustez, a complexidade e a sofisticação dos equipamentos aumentam conforme a missão torna-se mais exigente em termos de uso de força (TILL, 2009, p. 114–144). Por isso que tarefas relacionadas à salvaguarda marítima e ao policiamento podem ser cumpridas com navios relativamente menores do que navios para missões de Comando do Mar. A diferenciação entre navios da marinha e das guardas-costeiras está se tornando mais aguda:

Marinhas e navios de guerra são projetados para lutar em guerras e combater ameaças militares, enquanto guardas-costeiras e seus navios-patrolha se orientam primordialmente para ameaças sociais, ambientais e de recursos [sic] ao bem-estar nacional e para uma visão abrangente de segurança. (BATEMAN, 2003, p. 6, tradução nossa)

O tamanho reduzido de navios para essas funções, além de resultar do menor número de equipamentos embarcados, também advém da natureza das ameaças. Piratas, crime organizado, pesca irregular e terroristas não usam grandes navios, mas embarcações pequenas (PERCY, 2016). Seu enfrentamento exige navios pequenos, rápidos e flexíveis (BEKKEVOLD; BOWERS, 2016, p. 244). O uso de embarcações de combate para o trato com esses crimes é desnecessariamente ameaçador, passando a mensagem equivocada não só para os próprios criminosos, mas para outros Estados que eventualmente tenham interesse no trânsito pela ZEE ou que disputem a jurisdição sobre a área. Além disso, considerar o tamanho de navios e da marinha como um componente de dissuasão a crimes de cunho civil ignora a natureza adaptável destes às práticas de repressão estatal (PERCY, 2016, p. 160–162). A ressalva do argumento sobre o tamanho dos navios deve ser feita, entretanto, tendo em vista a tendência das últimas décadas de diminuição dos tamanhos dos navios de guerra. Isso permite a aquisição de um maior número de navios, mesmo por países economicamente menores. Esses navios podem ser embarcados com mísseis e tornar-se uma poderosa ferramenta de defesa de costa de nações pequenas contra seus pares maiores.

Portanto, para a gestão da segurança marítima, a classificação costumeira de navios conduz à verificação de que navios-patrolha são suficientes para o cumprimento das obrigações nessa área, principalmente porque, para o policiamento, a função dos navios é fundamentalmente ser a base para operações de inspeção e embarque em navios suspeitos (MORGAN, 1994, p. 7). Já fragatas são navios cuja função é a escolta oceânica (LINDBERG, 1996, p. 104–111; WILLETT, 2018). Sua capacidade de percorrer longas distâncias torna-a relevante para a estrutura de força de países cuja costa é formada por oceano aberto, pouco pontilhada por ilhas. Estrategicamente, suas capacidades indicam objetivos nacionais superiores à segurança das águas jurisdicionais, como alguma ambição regional. Entretanto, esse objetivo nem sempre é realizável, visto que a sustentabilidade operacional fica prejudicada sem um número razoável desses navios.

Embarcações de ataque rápido e corvetas são as opções de marinhas que necessitam de alguma capacidade de defesa militar, mas não apresentam nem condições financeiras, nem necessidade de investir em navios de maior alcance como as fragatas. Ressalta-se a importância das corvetas. Esses navios possuem capacidade de escolta ainda que de curta

distância e, por isso, são o primeiros tipo de navio a almejar por missões puramente de Defesa (HILL, 2013). Para a análise, sua aquisição ou existência funciona como indicador uma vez que suas características explicitam a resolução do país em não só policiar, mas também defender de invasores sua costa e suas linhas de comunicação costeiras. A capacidade ainda é limitada, contudo, pela pequena autonomia e pela necessidade de especialização (visto que um navio pequeno não consegue suportar múltiplas funções) e, geralmente, nações com corvetas possuem uma ou mais fragatas para servirem como principal navio da força – Irã, Israel, Síria, Suécia, Brunei e Azerbaijão foram os únicos países identificados com corvetas como navio principal (IISS, 2018).

Já as tarefas de patrulhamento e coleta de inteligência costumam ser realizadas por navios-patrolha. Essas embarcações variam em tamanho e alcance, ou se limitando às águas internas ou chegando até o limite das zonas econômicas exclusivas, caso em que são chamados de oceânicos ou OPVs (do inglês, *Offshore Patrol Vessel*). São ideais para realização de operações de interdição tanto durante a guerra quanto durante a paz. No entanto, navios-patrolha voltados para combate são distinguidos por sua função de patrulhar os mares em tempos de guerra contra navios inimigos. Além disso, OPVs podem ser usados para algumas missões típicas de guerra: apoio à desembarque, escolta aproximada, guarda de plataforma ou território e plataforma adicional para helicópteros (COLEMAN, 2017, p. 7). Nessa situação, em geral, apresentam armamentos leves e eventualmente mísseis, mas frequentemente capacidade eletrônica, como já referido. Navios-patrolha para tarefas de policiamento não precisam indispensavelmente desse tipo de equipamento.

Apesar dessa distinção, marinhas tem a tendência de incrementar as capacidades dos navios, independentemente de sua classificação (como dar a fragatas potencialidades que geralmente se atribuem a contratorpedeiros); assim, há a sempre a possibilidade de que OPVs originalmente voltados ao policiamento ganhem atributos que o permitam participar de certas missões de combate (WILLETT, 2018, p. 3). Então, em um espectro contínuo, os navios-patrolha de marinhas são maiores e mais bem armados e equipados, podendo inclusive levar mísseis. Entretanto, apesar dessa tendência, “A arma mais importante de um OPV [ainda] é seu barco para embarque em outras embarcações” (LUNDQUIST, 2007, p. 16). Isso porque as regras de engajamento do policiamento marítimo favorecem menos o uso da força do que a abordagem pacífica e inquisitiva. Por isso que algumas marinhas apresentam navios ainda menores e mais simples, que já começam a se confundir com as plataformas usadas por guardas-costeiras e, em menor escala, até polícias marinhas, e são usados justamente para fins

costeiros. Os navios-patrolha ainda se destacam pelas possibilidades de uso para cooperação, principalmente se a meta é a diplomacia direcionada a nações com poucas capacidades navais: seu tamanho e sua tecnologia são mais condizentes com o nível de conhecimento técnico que os soldados enfrentarão em suas rotinas e missões.

Finalmente, uma tendência geral nos navios de guerra e que deve ser cada vez mais utilizada em OPVs é a modularidade, isto é, a possibilidade de adaptação do navio à missão que lhe foi designada (THORSTEINSON, 2013). Como as missões desses navios podem variar de missões de ajuda humanitária, patrulhamentos, até proteção de força e de área, a opção de torná-lo adaptável à situação corrente tende a baratear o custo do próprio navio e diminuir a demanda por navios com missões específicas. O problema com essa tecnologia é o hiato necessário entre uma missão e outra – o que a problematiza para emergências como catástrofes ambientais –, já que a substituição de módulos e a adaptação do navio a uma nova missão demandam tempo.

O que a breve análise dessa seção nos demonstra é a fluidez institucional e funcional que as forças estatais responsáveis pela aplicação da violência podem apresentar. Isso significa que não pode ser tomado como um pressuposto que existem modelos organizacionais estáticos para serem aplicados no cumprimento de uma dada função contra uma ameaça de determinada natureza. Muito antes pelo contrário, os modelos de gestão da segurança são volúveis conforme os condicionantes históricos e os objetivos selecionados pelos tomadores de decisão, podendo ser moldados para a realidade geográfica, sociológica e internacional.

As forças navais não fogem dessa lógica. Existem espectros organizacionais que podem ser explorados para a institucionalização da força conforme as necessidades acima. No ambiente marítimo, assim como no terrestre, as forças podem ser organizadas no âmbito civil, ou militar e executar missões mais ou menos militarizadas. Em suma, o modelo dos meios navais para a gestão da ZEE pode ser mais ou menos militaresco. Isso é correlacionado ao grau de envolvimento da marinha nas práticas da Segurança Marítima. A identificação da missão é muito importante porque demonstra que o espectro do caráter da força naval só faz sentido se analisado simultaneamente ao espectro das funções desempenhadas. É o reconhecimento, por exemplo, de que uma marinha, força militar por natureza, pode desempenhar na prática apenas funções policiais. Há que se levar em consideração também as dimensões e peculiaridades da ZEE, já que isso influencia nos requisitos técnicos e operacionais para gestão dos meios, e a centralização da gestão em torno de uma força. As

forças responsáveis pela lei e ordem da ZEE podem corresponder a qualquer um entre esses arranjos de acordo com as necessidades e objetivos – mas também constrangimentos estruturais – dos países que as organizam.

3.2 ESTUDOS DE CASO DE GESTÃO DA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA

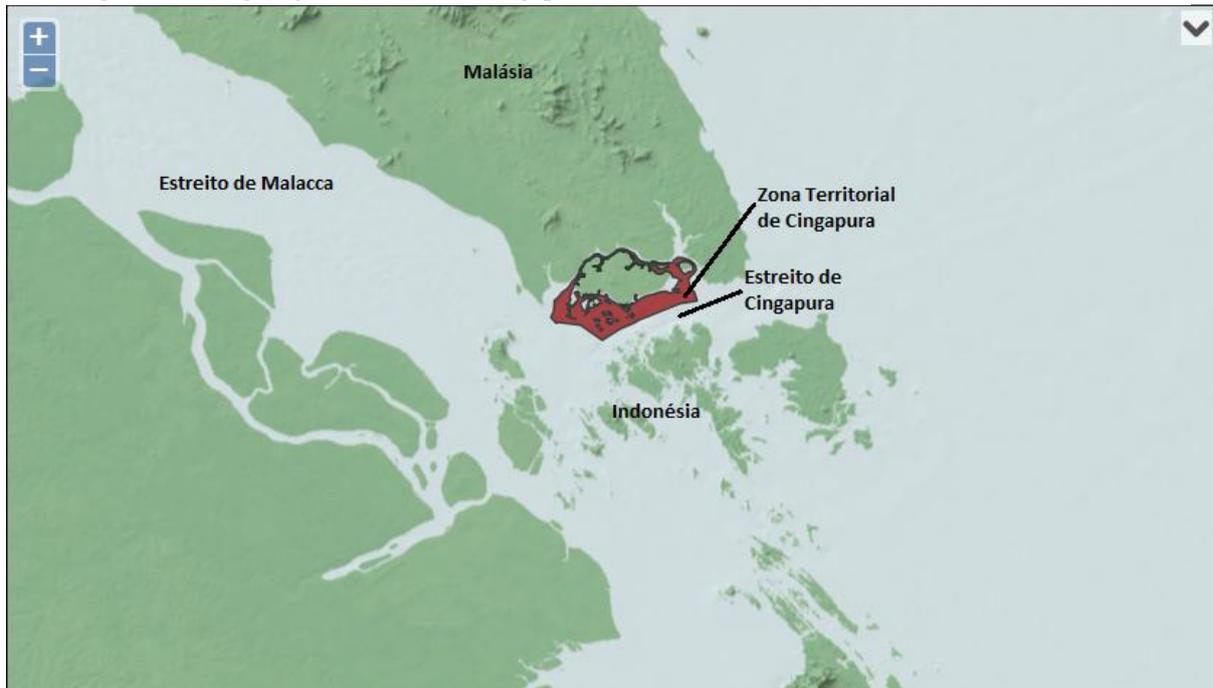
Findo o estudo teórico da gestão da segurança da ZEE, seguem abaixo os estudos de caso de Cingapura, Austrália, Noruega, Canadá e Japão. Partimos do conhecimento, obtido durante a fase exploratória da pesquisa, de que cada um desses países teria um posicionamento diferente em relação aos modelos de organização dos meios vistos acima: força puramente civil (Canadá), guarda-costeira centralizada (Japão), guarda-costeira naval (Noruega), guarda-costeira policial (Cingapura) e modelo híbrido (Austrália). Eles também apresentam forças navais suficientemente similares; pode-se dizer que, em um modelo grosseiro de simplificação, todos flutuam em um escalão intermediário de capacidades. Contudo, distinguem-se geograficamente, cada qual com suas peculiaridades litorâneas e oceanográficas: Cingapura, por exemplo, é uma pequena ilha em um importantíssimo estreito, tendo de lidar com países vizinhos até mais fracos; Austrália, uma ilha continental próxima ao polo sul e a pequenos países insulares; Noruega, próxima ao polo norte com diferenças geopolíticas para com a Rússia e vizinha ao importante Mar de Barents; Japão, uma ilha em uma zona geopoliticamente instável; e Canadá, também próximo ao polo norte, mas com uma situação geopolítica regional mais favorável. Nos estudos subsequentes, procuraremos esmiuçar cada um dos arranjos, tendo em mente as especificidades geográficas e políticas e as missões desempenhadas por cada país.

3.2.1 O caso de Cingapura

Sob a justificativa da iminência da aprovação da CNUDM, Cingapura declarou em 1980 sua intenção de seguir a tendência internacional e declarar uma zona territorial marítima de 12mn e uma ZEE de 200mn (SINGAPORE, 1980). Entretanto, devido à dimensão de suas águas jurisdicionais, o país conta hoje apenas com uma Zona Territorial, formalizada ao sul com os acordos bilaterais entre Indonésia e Cingapura de 1973 e 2009. Em 2014, a parte oriental do Estreito de Cingapura foi delimitada por meio de negociações com a Indonésia (HUSSAIN, 2014). No Estreito de Cingapura, apenas as linhas que conectam a fronteira

tríplice entre Malásia, Indonésia e Cingapura ainda não foram definidas (UNITED STATES, 2014). O espaço territorial deste país foi ampliado quando venceu uma disputa legal contra a Malásia pela soberania sobre um conjunto de pequenas ilhas denominado Pedra Branca. A Corte Internacional de Justiça decidiu, em 2008, em favor de Cingapura pela posse dessas ilhas e da Malásia pela posse de um conjunto de rochas conhecido como *Middle Rocks*. Apesar da resolução quanto à soberania da ilha, a demarcação dos limites marítimos ao redor desses territórios ainda não foi estabelecido pelas duas partes (HUSSAIN, 2014). O país conta com uma área marítima na monta de aproximadamente 672 km² (SEA AROUND US, 2016) e um território de 719,9 km² (SINGAPORE, 2018a). Apesar de seu tamanho reduzido, Cingapura tem de lidar com um trânsito acentuado em suas águas jurisdicionais, devido à sua posição geográfica – o Estreito de Cingapura –, e em seu porto, por ser o principal canal de reabastecimento de navios do mundo (BAN et al., 2015, p. 127). Por dia, mais de mil navios passam pelo porto (SINGAPORE, 2018c). Um atentado terrorista no porto de Cingapura teria consequências graves para a economia internacional. O propósito político que baliza a gestão da segurança do país é, portanto, menos relacionado à exploração de recursos do que à manutenção de um estreito de Cingapura livre de ameaças para a navegação do comércio regional e global. A Figura 6 ilustra a geografia marítima de Cingapura e dos estreitos a seu redor.

Figura 6 – As águas jurisdicionais de Cingapura



Fonte: Marine Regions. Disponível em <http://www.marineregions.org/eezdetails.php?mrgid=8485&zone=eez>. Acesso em: 10 set. 2018

Na sequência de dois acidentes em águas cingapurianas, em 2017, o então ministro da Defesa, Ng Eng Hen, foi levado diante do parlamento para prestar esclarecimento a respeito das capacidades de seu país em responder a eventos semelhantes ou potencialmente terroristas (SINGAPORE, 2017c). Segundo o ministro, a nível administrativo, a gestão da segurança é levada a cabo por meio de uma abordagem *whole-of-government*. Os ministros da Defesa e dos Assuntos Domésticos comandam conjuntamente o Grupo Executivo de Crise na Frente Doméstica (*Homefront Crisis Executive Group*), que permite a coordenação política não só em questões marítimas, mas em todo tipo de situação de crise. Para a área marítima em particular, em 2011, foi criado o Sistema Nacional de Segurança Marítima, responsável por planejar a nível nacional as políticas de segurança marítima (MIRANDA, 2017).

A gestão da segurança, a partir desse mesmo ano, é coordenada pelo Centro de Crise Marítima de Cingapura (*Singapore Maritime Crisis Centre, SMCC*), o qual facilita a cooperação entre agências nas operações de garantia da lei e da ordem e converge as necessidades e capacidades de cada uma destas: a marinha, a Guarda-Costeira da Polícia (*Police Coast Guard*), a Força de Defesa Civil, a Autoridade para a Imigração e Pontos de Controle Controle (*Immigration and Checkpoints Authority*), a Alfândega de Cingapura (*Singapore Customs*) e a Autoridade Marítima e Portuária (AMP), todas, com exceção da

AMP são subordinadas ao Ministério de Assuntos Domésticos (SINGAPORE, 2017a). Composta pelo Grupo de Geração de Situação Nacional (*National Sense-making Group*) e pelo Grupo de Operações Marítimas Nacionais (*National Maritime Operations Group*), a função do SMCC é geração da consciência de situação marítima por recolhimento de dados de fontes estatais e privadas, o compartilhamento de informações entre as agências e a coordenação das respostas. A atuação do SMCC permite que as forças de segurança marítima ajam de forma precisa, embarcando e inspecionando os navios mais propensos a estarem envolvidos em atividades ilegais.

A Força Tarefa para Segurança Marítima (*Maritime Security Task Force*, MSTF) foi criada, em 2009, pelas Forças Armadas para “alavancar as capacidades navais cingapurianas” e coordenar os esforços das agências (SINGAPORE. MINISTRY OF DEFENCE, 2017b). A força tarefa responde diretamente ao comando das três forças e pode ser suprida por meios de qualquer uma destas (SAF..., 2009). Essa criação veio na esteira da lei de 2007 *Singapore Armed Forces (Amendment) Bill* que dá poderes policiais à marinha “para combate à pirataria, para detecção e prevenção de ameaças de ataque à Cingapura por ar ou mar, para implementar iniciativas contra a proliferação de armas e para resgate de reféns” (SINGAPORE, 2007, p. 11). O ato também limita as regras de engajamento, impedindo o uso da força desmedido e obriga os soldados a entregar o indivíduo apreendido para que este seja autuado pela polícia, livrando a marinha de maiores funções penais. Outra legislação relevante para a gestão da ZEE cingapuriana é a *Maritime Offences Act* de 2003, em que estão consolidados os atos considerados como passíveis de punição e estabelecidos pela Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Navegação Marítima (1998).

A MSTF supre informações para o SMCC pela realização de embarques, patrulhas e escoltas no Estreito de Cingapura, executa a vigilância eletrônica do tráfego marítimo e controla a entrada de navios no porto de Cingapura para a detecção de potenciais ameaças. Os navios no perímetro são analisados e monitorados e, se o perfil de algum chama mais atenção, ele será embarcado e revistado (SINGAPORE, 2009). O principal componente da MSTF é o Esquadrão 180 da marinha de Cingapura. Esse esquadrão é formado pelos *Accompanying Sea Security Teams*, ou ASSeTs, pequenos agrupamentos de soldados armados e treinados sob os princípios de combate (SINGAPORE, 2018c); portanto, bastante militarizados. Eles são responsáveis por executar os embarques e as inspeções em navios suspeitos.

Além do esquadrão 180, o esquadrão 182 também é responsável pela segurança marítima, mas diferentemente do primeiro, não faz embarques; apenas realiza patrulhamento,

vigilância, busca e salvamento e engaja navios suspeitos se necessário, inclusive piratas (SINGAPORE, 2017a). O esquadrão 182 opera os navios-patrolha da classe *Fearless*, com deslocamento de 500 toneladas e mísseis ar-superfície Mistral (SINGAPORE, 2014). Esses navios estão em processo de substituição pelos navios da classe *Independence* ou *Littoral Mission Vessel*, que contam com pista de pouso para helicópteros e mísseis antiaéreos armazenados em lançadores verticais, necessitam de um número menor de tripulantes para seu funcionamento em comparação com os *Fearless* e incorporam o conceito de modularidade, que os permitem carregar desde embarcações infláveis para embarques até centros médicos para operações humanitárias (INDEPENDENCE..., 2018).

O esquadrão 194, composto pelos navios contraminas, é o último componente da MSTF e mantém a costa de Cingapura livre para a navegação. O patrulhamento aéreo é realizado pela Força Aérea, já que a marinha não conta com aviação naval (IISS, 2018, p. 299). Apesar de a MSTF ser uma força criada pelos militares, seus agentes são oriundos tanto da marinha quanto da guarda-costeira e a interação entre essas diferentes forças é reforçada por treinamentos conjuntos.

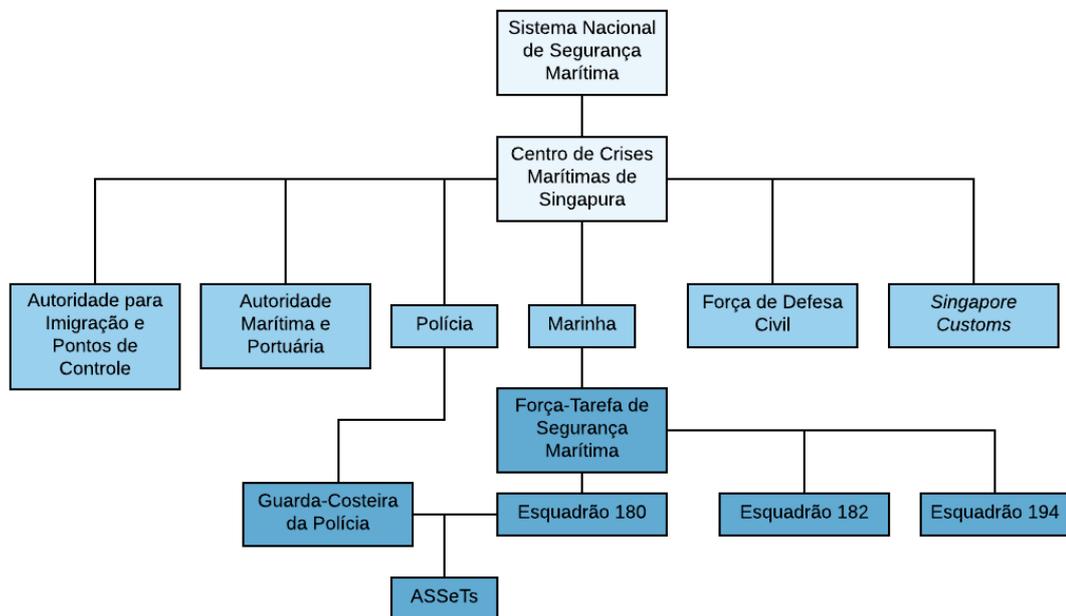
A Guarda-Costeira da Polícia é o braço marítimo da força policial de Cingapura, a qual é um departamento do Ministério de Assuntos Domésticos e, como policiais, naturalmente esses agentes andam armados. A força é conduzida por um Comissário Assistente Sênior, subordinado ao Comissário da polícia, e foi remoldada em 1993, a partir da reestruturação da então *Marine Police* para o nome atual de Guarda-Costeira, o que por si só já indica o intento de ampliar o escopo funcional da agência. O objetivo foi aumentar a integração com a marinha e torná-la apta a executar missões de busca e salvamento, de combate ao contrabando de pessoas e mercadorias, pirataria e intrusões estrangeiras em águas cingapurianas, o que demonstra que seu foco é o crime transnacional (COLLIN, 2018). Uma prova disso é que, em 2008, a força estabeleceu a Força de Patrulha para Segurança da Costa, que integra o policiamento dos ambientes marítimo e terrestre e é responsável pelo combate ao desembarque de mercadorias ilegais (YUN, 2015, p. 47). A Guarda-Costeira se distribui fisicamente em quatro unidades em toda a ilha de Cingapura (SINGAPORE, 2016).

A militarização da Guarda-Costeira é baixa. A organização realiza atividades policiais típicas, como rondas em terra com bicicletas, e seus uniformes são os mesmos da polícia. Entretanto, algumas indicações na direção da paramilitarização são a proposta de criação de Equipes de Resposta Rápida para ações contraterroristas e de armamento de oficiais com submetralhadoras (SINGAPORE, 2017b). O treinamento para o tratamento das ameaças e

missões relacionadas à proteção das fronteiras, ao terrorismo e a crises ocorre em conjunto com as demais forças e agências do Ministério dos Assuntos Domésticos na *Home Team Academy* (SINGAPORE, 2018b). Apesar de ser um braço operacional da polícia, seus agentes entram na corporação por uma educação específica para as missões a serem desempenhadas e as habilidades requisitadas na guarda-costeira. Devido a essa especificidade, não há circulação de pessoal entre a guarda-costeira e outras unidades da polícia. As técnicas específicas ao policiamento marítimo são trabalhadas na *Police Coast Guard Training School*. A guarda-costeira conta com 102 barcos e lanchas de patrulha, número elevado se se considera a área reduzida de suas águas jurisdicionais (IISS, 2018, p. 300). O tamanho menor das embarcações da Guarda-Costeira relativamente aos navios da marinha usados para patrulha indica que aquela força executa suas missões mais próxima à costa, ao passo que a marinha estende seu raio de ação, ou seja, a pirataria, por exemplo, é combatida mais prontamente pela força militar.

Para a gestão da salvaguarda marítima, Cingapura conta com a Autoridade Marítima e Portuária (AMP), estabelecida em 1996 e subordinada ao Ministério dos Transportes. Esta administra o porto do país, regula a navegação nos limites portuários, dissemina as informações referentes à navegação, regula a salvaguarda marítima no que diz respeito à adequabilidade dos navios à navegação no âmbito dos regimes de Controle do Estado do Porto e à prevenção da poluição, atua nos derramamentos de petróleo para a contenção dos danos e coordena as ações de busca e salvamento na área marítima designada para o país, embora os ativos para as buscas venham principalmente das Forças Armadas. A pesca é regulada pela Autoridade Veterinária e Agrícola (*Agri-Food & Veterinary Authority*) a Figura 7 ilustra a estrutura organizacional da gestão da segurança de Cingapura.

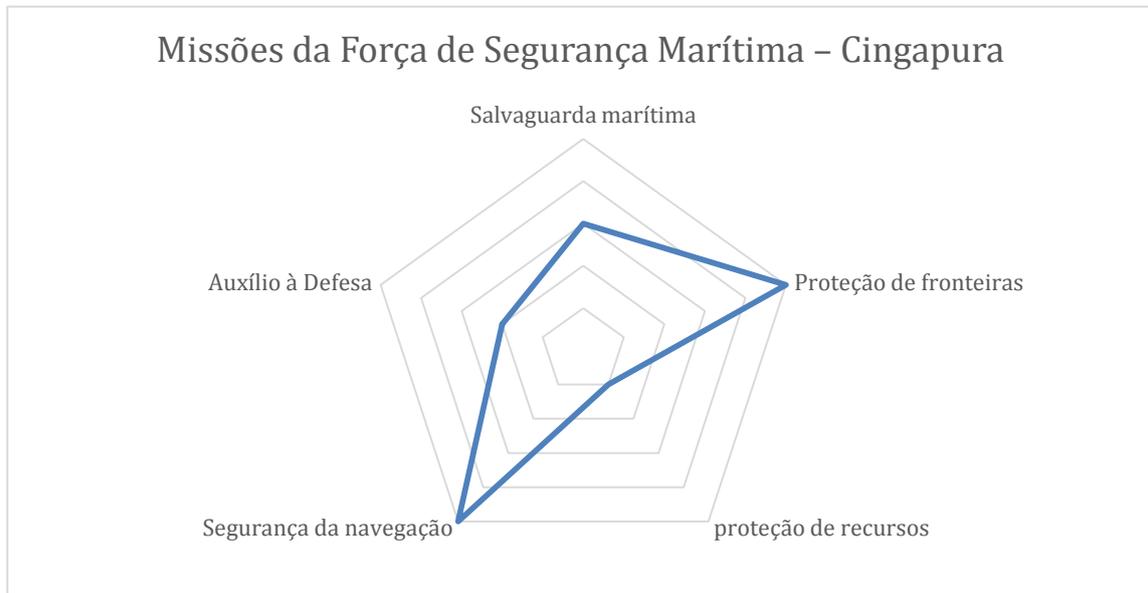
Figura 7 - Estrutura organizacional da gestão da segurança da ZEE de Cingapura



Fonte: Elaboração do autor

A importância do estreito para a economia internacional e as ameaças à navegação, que vão de acidentes a atos terroristas, impeliram Cingapura, em parceria com Malásia e Indonésia, a promover ações conjuntas para garantir a segurança das águas locais. O melhor exemplo disso são as Patrulhas Marítimas do Estreito de Malacca, existente desde 2006, a qual é complementada pela *Eyes-in-the-Sky Initiative*, que fornece a vigilância aérea. Entretanto, ainda é deficitário o patrulhamento nos arredores das ilhas de Pedra Branca e *Middle Rocks*, mas há intenções de cooperação nessa área entre Cingapura e Malásia (COLLIN, 2018). A própria sede do Centro de Fusão de Informação em Cingapura também demonstra o ímpeto do país em atuar multilateralmente para viabilizar a navegação nos estreitos. No Gráfico 1, encontram-se as missões realizadas para a segurança da ZEE de Cingapura.

Gráfico 1 - Missões da força de segurança marítima de Cingapura



Fonte: elaboração do autor

3.2.2 O caso da Austrália

A evolução da jurisdição marítima australiana decorreu da extensão da área de pesca. O *Fisheries Act* de 1953 foi o primeiro documento legislativo australiano a estender controle pesqueiro além das 3 mn. O *Fisheries Act* de 1967 estendeu a Zona de Pesca Exclusiva da Austrália até 12mn. O Mar Territorial, em contrapartida, foi estendido até 12mn apenas em 1990. O *Fisheries Act* de 1973 e o *Fisheries Act* de 1975 colocaram limitações nas atividades de pesca em território marítimo australiano. Em 1979 o país declarou uma zona de pesca de 200 milhas. O *Fisheries Act* de 1991 delimitou a Zona de Pesca entre uma linha de três mn a partir da linha de base e a linha de 200mn. A declaração de uma ZEE australiana só veio em 1994, pouco antes da entrada em vigor da Convenção e, em 2008, a Comissão sobre os Limites da Plataforma Continental, da ONU, aprovou o pedido de extensão da jurisdição australiana sobre sua plataforma continental (MCCAFFRIE, 2014). A área de pesca atual da Austrália não equivale à sua ZEE declarada apenas porque esta última inclui as águas jurisdicionais resultantes do Território Antártico Australiano (TAA), onde o acesso internacional para a pesca não é controlado pela Austrália. Esse território é reivindicado pelo país desde pelo menos 1933 quando foi transferido pelo Reino Unido e compreende cerca de 42 por cento do continente polar. A ZEE australiana tem uma área pouco maior que oito

milhões de km², maiores que os 7,6 milhões de km² do território continental australiano. Se se acrescenta as águas jurisdicionais do TAA, a ZEE australiana chega a dez milhões de km². A Figura 8 ilustra essa dimensão.

Figura 8 – ZEE australiana em perspectiva regional



Fonte: Marine Regions. Disponível em: <http://www.marineregions.org/eezdetails.php?mrgid=8323&zone=eez>. Acesso em: 10 set. 2018.

Por ser uma ilha, o continente australiano tem fronteiras unicamente pelo mar, com seis países: Indonésia, Nova Zelândia, Timor Leste, Papua Nova Guiné, França (pelo território ultramarino francês da Nova Caledônia) e Ilhas Salomão. Isso traz implicações para a forma como a Austrália lida com ameaças oriundas do mar. Então, uma das condições para estabilizar suas fronteiras marítimas foi o estabelecimento de acordos de fronteiras com tais países. Recentemente, por exemplo, Austrália e Timor Leste definiram suas fronteiras e estabeleceram direitos soberanos compartilhados para o campo de petróleo e gás *Greater Sunrise* (AUSTRALIA, 2018a). Outra questão são os acordos entre Austrália e Indonésia: existe diferença entre as linhas de fronteira referentes à coluna de água, que fica sob jurisdição indonésia, e ao solo marítimo, sob jurisdição australiana. Isso significa que em um espaço fronteiro, a pesca é um direito dos nacionais da Indonésia, enquanto a extração de petróleo e gás é um direito australiano. O acordo entre Timor Leste e Austrália, entretanto, torna a fronteira com a indonésia problemática, e tratativas para sua renegociação já estão em andamento (ARSANA, 2018). Em relação às demais ilhas do Pacífico, a Austrália faz parte de

um acordo para a regulação e vigilância da pesca ilegal, o Tratado de Niue. Por meio dele, a Austrália consegue exercer a imposição da lei para navios pesqueiros em águas jurisdicionais dos países insulares, que, em razão de seu tamanho, se beneficiam dessa possibilidade (PACIFIC ISLANDS FORUM FISHERIES AGENCY, 1992). Além disso, o país executa a operação de patrulhamento Solania, com ativos de sua Força Aérea, nas águas da região, com o intuito de colaborar com as operações de combate à pesca ilegal da Agência de Pesca do Fórum das Ilhas do Pacífico (AUSTRALIA, 2014). A Figura 9 mostra a ZEE australiana em perspectiva regional.

Figura 9 - ZEE australiana



Fonte: Geoscience Australia. Disponível em: <http://www.ga.gov.au/scientifictopics/marine/jurisdiction/maritime-boundary-definitions>. Acesso em 3 jul. 2018.

Ademais da defesa da soberania australiana, o país tem como objetivos políticos fundamentais a manutenção da segurança de sua região vizinha, isto é, o conjunto de ilhas que pontuam o Pacífico Sul, a estabilidade da região do Indo-Pacífico e a manutenção da ordem global baseada em instituições (AUSTRALIA, 2016, p.17). Esses princípios se materializam

no ambiente marítimo com a preocupação em resguardar os abundantes recursos pesqueiros, principalmente no Oceano Antártico e em garantir a segurança das fronteiras, já que estas “[...] continuarão a ser desafiadas por organizações criminosas internacionais buscando contrabandear imigrantes ilegais” (AUSTRALIA, 2016, p.53, tradução nossa). A manutenção da ordem global é perseguida através da colaboração do país ao esforço liderado pelos EUA *Combined Maritime Forces* e a consequente necessidade de interoperabilidade com forças norte-americanas (AUSTRALIA, 2016, p.76).

Os desafios de gestão da segurança nos mares do sul são grandes, não só pela dimensão das águas da região, mas também porque o país não conta com meios navais capazes de quebrar gelo (IISS, 2018, p. 243). A região vem se notabilizando pelo aumento da pesca ilegal, inclusive de baleias – esta última realizada por baleeiros japoneses (GURNEY, 2016, p. 4; ROTHWELL; MOORE, 2009, p. 45). Por isso, recentemente, a Austrália tem recorrido, informalmente, à Guarda Costeira dos Estados Unidos ou à marinha neozelandesa para a missão de imposição da lei em suas águas jurisdicionais meridionais (GRAMENZ, 2015). Isso demonstra que atualmente a força de segurança marítima do país não tem capacidade de abranger geograficamente a totalidade da jurisdição marítima.

A gestão administrativa da ZEE australiana é descentralizada, no sentido de que não há uma só estrutura responsável por políticas relacionadas ao ambiente marítimo. O país segue uma linha setorial, em que as atividades são distribuídas em repartições governamentais conforme a área de atuação (ROTHWELL; MOORE, 2009, p. 47). A gestão é federal a partir de três milhas náuticas a contar da linha de base. Entre a linha de base e a linha de três milhas náuticas, categoria chamada de águas costeiras, a gestão é de responsabilidade dos estados da federação, e a eles compete, por exemplo, o controle da pesca. Do ponto de vista da segurança, uma importante mudança recente foi a criação do Departamento de Assuntos Domésticos, que, emulando-se no modelo britânico, centraliza segurança pública, imigração, proteção de fronteiras e forças policiais, mas mantém a independência que cada uma das agências continha, de forma federada (HUTCHENS, 2017; TURNBULL, 2017).

A capacidade de gestão da segurança e imposição da lei é fornecida legalmente pelo *Maritime Powers Act* de 2013 a soldados – além destes, também a membros da Polícia Federal são outorgados poderes. Os poderes cedidos permitem que esses oficiais executem as ordens constantes, por exemplo, no *Customs Act* de 1901 ou no *Fisheries Management Act* de 1991 e incluem o embarque, a coleta de informações, a busca e apreensão, a detenção de navio e de pessoas e a cessação de atos contraventores.

A gestão australiana conta com duas forças principais para a segurança de suas águas jurisdicionais, a Marinha e a Força de Fronteira Australiana (*Australian Border Force*, ABF). A marinha executa suas missões por meio da Força de Navio-Patrolha da Marinha Australiana. A ABF foi estabelecida em 2014 com a junção do Serviço de Proteção de Fronteira da Alfândega Australiana (*Australian Customs and Border Protection Service*) com o Departamento de Imigração e Proteção de Fronteiras (*Department of Immigration and Border Protection*). Segundo estudo realizado pela Rand Corporation, essa reforma veio do entendimento do governo de que “desafios sistêmicos estavam presentes [na conjuntura internacional e] requeriam reforma nos espaços de missão da alfândega, imigração e segurança de fronteiras.”, já que “dificuldades sistêmicas foram observadas nas operações da Alfândega e Imigração individualmente, indicando que a reforma era necessária e inevitável” (GERSTEIN et al., 2016, p. 5, tradução nossa). Sua função é a proteção das fronteiras nacionais – aeroportos, portos marítimos e a jurisdição marítima – pelo controle do tráfego de mercadorias e pessoas (AUSTRALIA, 2016a). O trânsito de pessoas importa tanto para a contenção da imigração ilegal quanto para a proteção contra terrorismo. Este, aliás, “começou a dominar a agenda australiana de segurança marítima, e isso teve um impacto na lei, na política e em respostas operacionais em campo” (ROTHWELL; MOORE, 2009, p. 38–39). A ABF é subordinada ao recém formado Departamento de Assuntos Domésticos, que funciona como um típico ministério do interior e abrange funções de segurança nacional, imigração, justiça criminal e contraterrorismo (AUSTRALIA, 2017a), sendo comandada por um oficial com o posto de Comissário, cargo que remete à autoridade policial.

As duas organizações, a ABF e a marinha, atuam de forma coordenada pelo Comando da Fronteira Marítima (*Maritime Border Command*, MBC). A observada falta de coordenação e centralização entre as agências envolvidas levou o governo a optar pela integração das forças. Em 2005, a Austrália formou o *Joint Offshore Protection Command*, posteriormente chamado de *Border Protection Command*, atual MBC. Essa estrutura organizacional foi criada tendo em vista

[...] o aumento na preocupação do governo pela segurança marítima após as controvérsias relacionadas à chegada não autorizada de barcos em 2001, um aumento agudo em atividades ilegais de pesca tanto nas águas meridionais quanto setentrionais e, mais significativamente, os ataques terroristas em Nova York, Washington, Bali, Madri e em outros lugares entre 2001 e 2004 (ROTHWELL; MOORE, 2009, p. 47, tradução nossa).

Contra essas ameaças, “Fundamentalmente, o papel do BPC [atual MBC] é identificar ameaças, gerenciar ameaças e compartilhar informação” (SCHOFIELD; TSAMENYI;

PALMA, 2008, p. 101, tradução nossa). A última função é realizada pelo Centro de Fusão de Informações da Fronteira, dentro do Departamento de Assuntos Domésticos. Já a vigilância é mantida a partir do Centro Australiano de Operações de Segurança Marítima, que também realiza a coordenação entre as operações aéreas e marítimas (AUSTRALIA, 2017b, p. 12). O comando do MBC é dado a um Contra-Almirante que passa a deter o controle operacional sobre a ABF e navios designados da marinha. Entretanto, o MBC responde organizacionalmente tanto para o Departamento de Defesa quanto para a ABF. Tal estrutura permite que o país, mesmo sem uma guarda-costeira oficial, tenha o comando e o controle de suas forças de segurança marítima unificados e operacionalmente coordenados.

A marinha está organizada com duas esquadras principais em bases nas margens Oeste e Leste do continente, ambas com fragatas, sendo que naquela estão alocados também os submarinos da classe Collins. Alguns navios-patrolha estão em Cairns, mas a principal concentração desses navios, da classe Armidale, ocorre em Darwin. Estes deslocam 300 toneladas e contam com uma tripulação de 21 pessoas. Seu armamento compreende um canhão automático e duas metralhadoras, além de um radar passivo (AUSTRALIA, 2007). Esses armamentos dão pouca alavancagem para o uso dessa força em missões de auxílio à Defesa. O posicionamento geográfico se repete com os ativos da ABF: os navios-patrolha da classe Cape estão também localizados nessa região. Esses navios acomodam tripulação de 18 pessoas, contam com duas metralhadoras e dois barcos de embarque (AUSTRALIA, 2015). O posicionamento de navios em Darwin existe possivelmente devido ao problema da pesca e da imigração ilegais e a relação dessas ameaças com a Indonésia. O navio responsável pela fiscalização das águas meridionais contra a pesca ilegal é o *Ocean Shield*, o maior navio dessa força. O *cutter Thaiyak* fica estacionado em reservas marinhas afastadas do continente australiano, mas próximas a ilhas indonésias, objetivando combater a pesca ilegal de espécies protegidas.

Mccaffrie (2014, p. 374) concluiu de seu estudo sobre a história das operações policiais da marinha australiana que “o principal foco hoje continua sendo imigração e proteção de recursos [pesqueiros]”. Em consonância, o livro branco australiano ressalta, para a segurança de sua ZEE, o combate à pesca ilegal e a necessidade de proteger as fronteiras contra a entrada ilegal de bens e pessoas (AUSTRALIA, 2016b). Esse enfoque sobre a imigração e a proteção dos recursos é demonstrado pela principal operação da MBC na área marítima australiana, a *Operation Sovereign Borders* (OSB). Liderada pelos militares, mas sob encargo do Departamento de Assuntos Domésticos, conta com a participação de uma

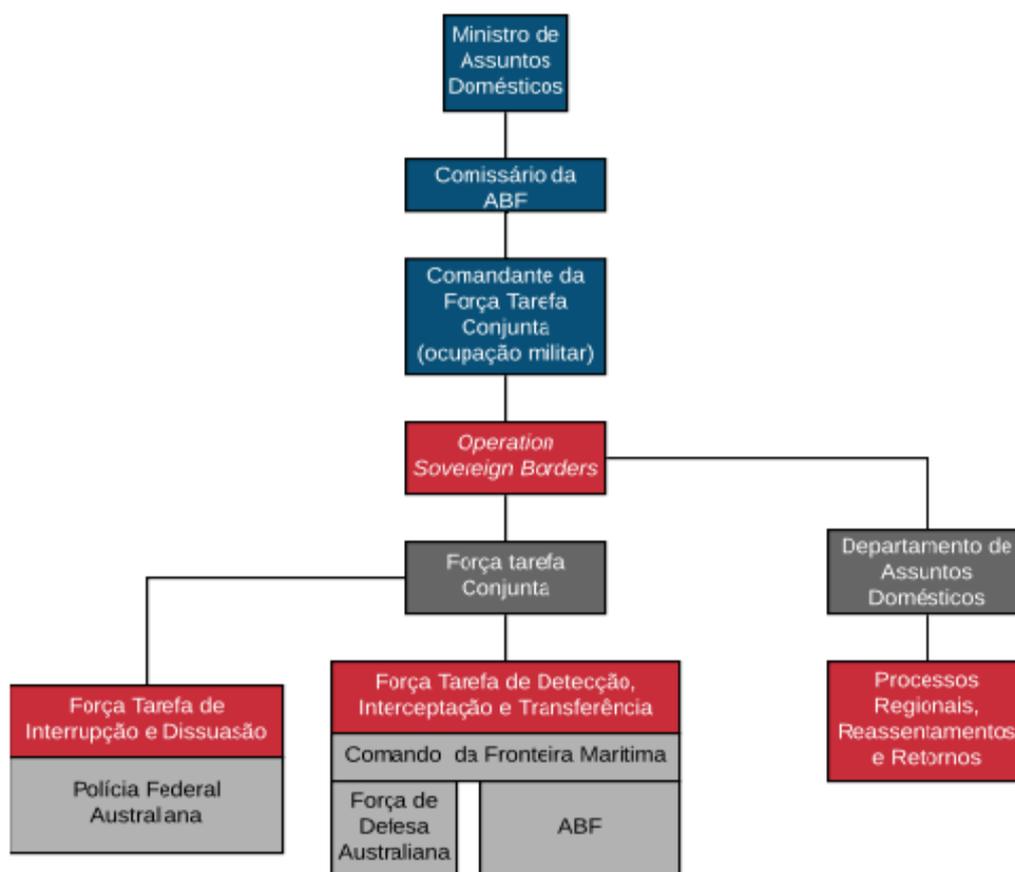
série de agências, como a Polícia Federal australiana, e, por isso, aplica a abordagem *whole-of-government*, por meio da *Joint Agency Task Force*, que coordena os distintos grupos operacionais. A OSB tem sido apontada como problemática por analistas pelo seu potencial de desrespeitar Direitos Humanos e as leis internacionais que tratam de refugiados, por complicações bilaterais com a Indonésia e por seu caráter militarizado no trato com imigrantes (BATEMAN, 2013; CHIA; MCADAM; PURCELL, 2014). Entretanto, para Coyne (2016, tradução nossa), a fronteira australiana não está militarizada, mas securitizada, conforme a tendência de outros países ocidentais, isto é, “compreende um conjunto de atividades focadas em facilitação, coleta de impostos, regulação e controle – todas relacionadas à conquista do movimento fluido de pessoas e mercadorias através das fronteiras.”

A pesca ilegal é operacionalmente combatida pela marinha e pelo MBC, mas a Austrália conta com a *Australian Fisheries Management Authority* (AFMA). Essa agência é subordinada ao Departamento de Agricultura e Recursos Aquáticos e, além de realizar a gestão e a regulação da pesca, tem seus agentes embarcados em navios das duas primeiras para o auxílio na fiscalização e imposição da lei (AUSTRALIA, [2017b]) – já que, conforme o *Fisheries Management Act* de 1991, contam com poderes de prisão.

Os atentados terroristas de 2001 fizeram a navegação na ZEE australiana sofrer restrições que possivelmente excedem as permissibilidades da CNUDM. Juntamente com Papua Nova Guiné, a Austrália faz valer um regime diferenciado de navegação no Estreito de Torres, sob o argumento de que se trata de Área Marítima Particularmente Sensível²³. Outro ponto polêmico da gestão australiana foi o estabelecimento da Zona de Identificação Marítima Australiana, dentro da qual qualquer navio com intenções de entrar em portos locais deveria se identificar. O problema é que essa definição ultrapassava a jurisdição australiana, com alcance de 1000 mn, chegando a compreender parte das águas sob jurisdição de outros países, como a Indonésia. Para tentar amenizar as críticas internacionais, a Austrália trocou o nome para Sistema de Identificação Marítima Australiano e ressaltou a voluntariedade da cessão de informações por parte dos navios (SCHOFIELD; TSAMENYI; PALMA, 2008, p. 103). A Figura 10 organiza a estrutura da gestão da segurança australiana.

²³ “Uma **Área Marítima Particularmente Sensível** é uma área que precisa de proteção especial através de ação da IMO por causa de seu significado de razões ecológicas reconhecidas ou socioeconômicas, ou científicas e que pode ser vulnerável a danos por atividades marítimas internacionais.” (Tradução nossa, grifo no original. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PSSAs/Pages/Default.aspx>. Acesso em: 28 jun. 2018.)

Figura 10 - Estrutura organizacional da gestão da segurança da ZEE australiana



Fonte: adaptado de Department of Home Affairs. Disponível em [https://osb.homeaffairs.gov.au /Operation-Sovereign-Borders](https://osb.homeaffairs.gov.au/Operation-Sovereign-Borders). Acesso em: 10 set. 2018.

Gráfico 2 - Missões da força de segurança marítima australiana



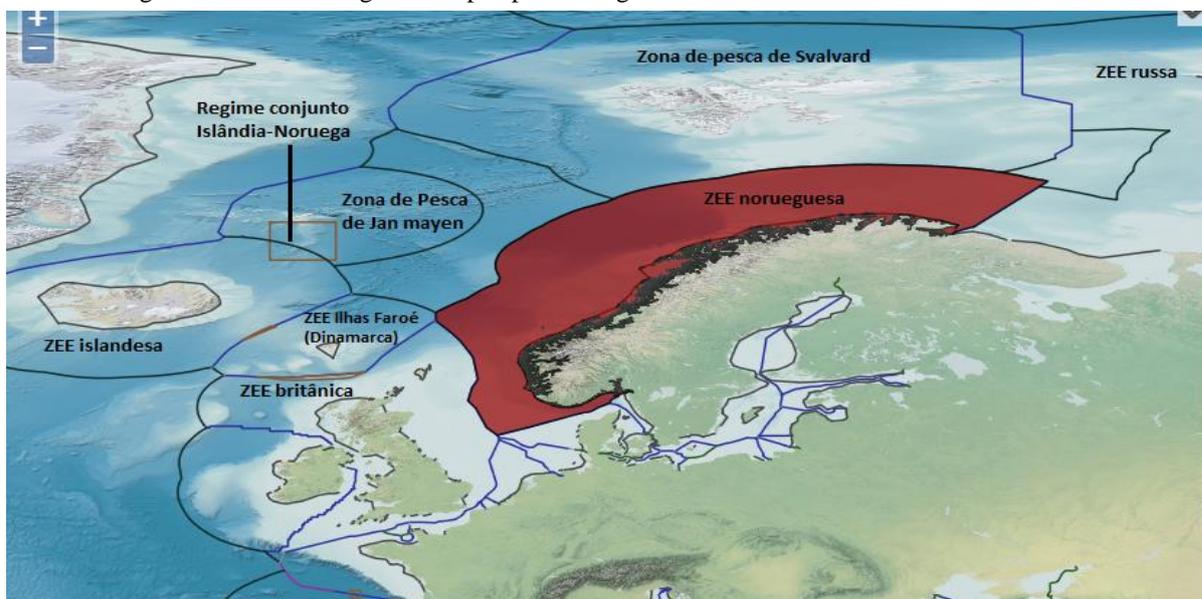
Fonte: elaboração do autor

A respeito das missões de salvaguarda da Segurança Marítima, a Autoridade Australiana de Salvaguarda Marítima (*Australian Maritime Safety Authority, AMSA*) tem como responsabilidade a gestão do tráfego marítimo, a verificação da adequabilidade dos navios à navegação conforme o regime de Controle do Estado do Porto, o combate à poluição oriunda de navios e o fornecimento de serviço de busca e salvamento. O cuidado com as condições dos navios é tarefa executada por inspetores navais, alocados em portos (AUSTRALIA, 2012). A missão de busca e salvamento é coordenada entre três entidades principais: AMSA, Forças Armadas e os estados da Federação. A depender do incidente e de sua localização apenas uma dessas entidades vai liderar a operação, com as demais agindo de forma colaborativa. A AMSA chefia operações de embarcações e aeronaves civis na área de busca e salvamento designada para a Austrália a nível internacional, as Forças Armadas chefiam a operação em casos militares e os estados coordenam missões em águas costeiras e em buscas com repercussões em terra (AUSTRALIA, 2018b). Os meios aéreos das operações de busca e salvamento realizados pela AMSA são contratados junto a uma empresa privada. Já as questões hidrográficas, estas não são de responsabilidade da AMSA, sendo essa função cumprida pela marinha. O Gráfico 2 auxilia na visualização das missões desempenhadas pelo MBC.

3.2.3 O caso da Noruega

A Noruega estabeleceu uma zona de pesca de 12mn em 1961, mesmo que a II CNUDM não tenha tido sucesso em formalizar um acordo internacional. Uma extensão do Mar Territorial para as 12mn não foi efetivada, já que os noruegueses temiam que, por meio de um acordo bilateral existente entre os dois países, os russos reivindicassem território semelhante e passassem a operar muito próximos da costa norueguesa (SOLVIK, 2014, p. 21). Apenas em 2004 a Noruega expandiu seu Mar Territorial do continente e de suas ilhas às 12mn. A ZEE norueguesa foi declarada em 1977 e, no mesmo ano, uma zona de pesca foi estabelecida ao redor da ilha de Svalbard; outra, em 1980, na ilha Jan Mayen – não são ZEEs porque limitam os direitos soberanos à atividade pesqueira. No total, a área marítima norueguesa tem mais de 2.000.000 de km². Considerando a área das ilhas, o território do país chega a cerca de 385.000 km²; portanto, a área marítima a ser gerenciada é cinco vezes maior que a porção terrestre. Uma fronteira entre Rússia e Noruega no Mar de Barents, no Ártico, foi definida em 2010, “cessando a última disputa de fronteira ao redor de suas águas domésticas” (SOLVIK, 2014, p. 23, tradução nossa). A Figura 11 a seguir ilustra a ZEE norueguesa.

Figura 11 - ZEE norueguesa em perspectiva regional



Fonte: Adaptado de Marine Regions. Disponível em: <http://www.marineregions.org/eezdetails.php?mrgid=5686&zone=eez>. Acesso em: 10 set. 2018.

Como objetivo central da política de Defesa norueguesa, a defesa da Noruega requer auxílio das forças da OTAN (NORWEGIAN MINISTRY OF DEFENCE, 2016, p. 4). Por

isso, a interoperabilidade é fundamental para o desempenho operacional das forças norueguesas, assim como o fortalecimento das capacidades de defesa da organização. O recurso russo ao uso da força, aliado à modernização de suas forças, é um desafio às relações russo-norueguesas (NORWEGIAN MINISTRY OF DEFENCE, 2016, p. 8). Quanto ao Ártico, a manutenção dos entendimentos com a Rússia e a estabilidade da região é um objetivo político fundamental para a Noruega, entre outros motivos porque a existência de armas nucleares russas na região limita a liberdade de ação norueguesa. Esses objetivos políticos conformam as missões desempenhadas e a organização da força de segurança marítima norueguesa.

O país conta com uma guarda-costeira naval, isto é, a força é uma ramificação da marinha e está sob comando dessa força e do Ministério da Defesa. Portanto, porque é formalmente militar, mas cumpre, entre outras, funções policiais, é uma organização de caráter paramilitar. A força foi criada em abril de 1977 no mesmo ano da ZEE. Os integrantes da guarda-costeira recebem a mesma educação que os soldados da marinha. Seu estabelecimento decorreu do reconhecimento de que a Supervisão Naval da Pesca, que existia antes da atual e que era uma agência civil que cumpria as funções de guarda-costeira, foi considerada incapaz de cumprir as novas funções que surgiam com a ZEE (SOLVIK, 2014, p. 23). Quando da criação da força, as opções giravam em torno de uma guarda-costeira civil, independente da marinha, ou uma guarda-costeira militar subordinada à marinha. A opção pela última resultou da conclusão de que uma nação pequena como a Noruega não tinha condições de arcar com a duplicação da frota e a divisão do orçamento (SOLVIK, 2014, p. 25).

A força rege seu funcionamento e sua atuação pelo *Norwegian Coast Guard Act* de 1997, o qual dá as missões da Kystvakt (guarda-costeira, em norueguês): proteger a soberania e a jurisdição do país em suas águas, impor as leis relativas à pesca, ao meio ambiente e ao trânsito de pessoas e mercadorias, busca e salvamento, assistência a órgãos estatais sem ativos navais (SKRAM; GADE, 2016, p. 284). Essa última função é possível por acordos entre agências que permitem que a Kystvakt auxilie outras forças, tais como a polícia, a alfândega, a Autoridade Marítima. Além disso, a Kystvakt, como força militar, tem capacidade policial limitada, a despeito da proibição na constituição nacional. “Sua principal função” afirma Solvik (2014, p. 19, tradução nossa) “é supervisão da pesca e controle de recursos”, o que vai ao encontro da afirmação de Skram e Gade (2016, p. 285) de que setenta por cento do tempo da organização é gasto em fiscalização da pesca. Para as operações de busca e salvamento, o país emprega, além da Kystvakt, a Marinha, a Força Aérea e a Guarda-Nacional.

A Kystvakt está presente em duas bases navais, Sortland e Haakonsværn (SKRAM; GADE, 2016, p. 286). Nesta estão localizados parte dos helicópteros NH90, da Força Aérea, mas que são utilizados tanto pela marinha quanto pela Kystvakt. O Chefe da Guarda-Costeira se localiza na base de Sortland e de lá controla as operações da força, respondendo ao Quartel-General Nacional Integrado de Operações (*National Joint Operational Headquarters*), assim como as demais forças. Além da Kystvakt, o Comandante da Marinha também chefia as bases navais, as escolas e as unidades navais.

A subordinação à marinha significa que a Kystvakt depende dessa força para treinamento de seus soldados e provisão dos navios. Segundo Skram e Gade (2016, p. 286, tradução nossa) “há uma vínculo próximo entre a cadeia de comando militar operacional e as autoridades civis, representadas pelo Ministério da Defesa e o Ministério de Assuntos Exteriores”. A Kystvakt atua com os vieses militarizado, na defesa da soberania, e policial, na garantia da lei e da ordem. O Comandante da Kystvakt coordena as operações e toma decisões durante seu acontecimento, mas é o ministro das Defesa quem autoriza o uso de armas se necessário. Se a situação envolver um navio civil que ofereça pouca resistência, a guarda-costeira lida com a questão, sem o recurso da força. Na verdade, a força só realiza embarques em situações que não ofereçam oposição (SKRAM; GADE, 2016, p. 290). Caso a oposição à Kystvakt seja contundente, como um navio governamental ou militar, esta pode solicitar o apoio da Marinha.

A organização divide-se em Guarda-Costeira Litorânea e Guarda-Costeira Oceânica. Consoante Solvik (2014, p. 18, tradução nossa), “O propósito da Guarda-Costeira Litorânea é funcionar com um braço executivo ou auxiliar de agências com responsabilidades em águas territoriais” O segmento litorâneo é composto dos menores navios, enquanto os maiores são reservados para o segmento oceânico, já que este atua na ZEE e nas zonas de pesca exclusiva. No caso da proteção da ilha de Svalbard, a Guarda-Costeira conta o maior papel já que um acordo de 1920 proíbe a instalação de qualquer base militar no local, mesmo que a Noruega seja soberana nesse território (PEDERSEN, 2008).

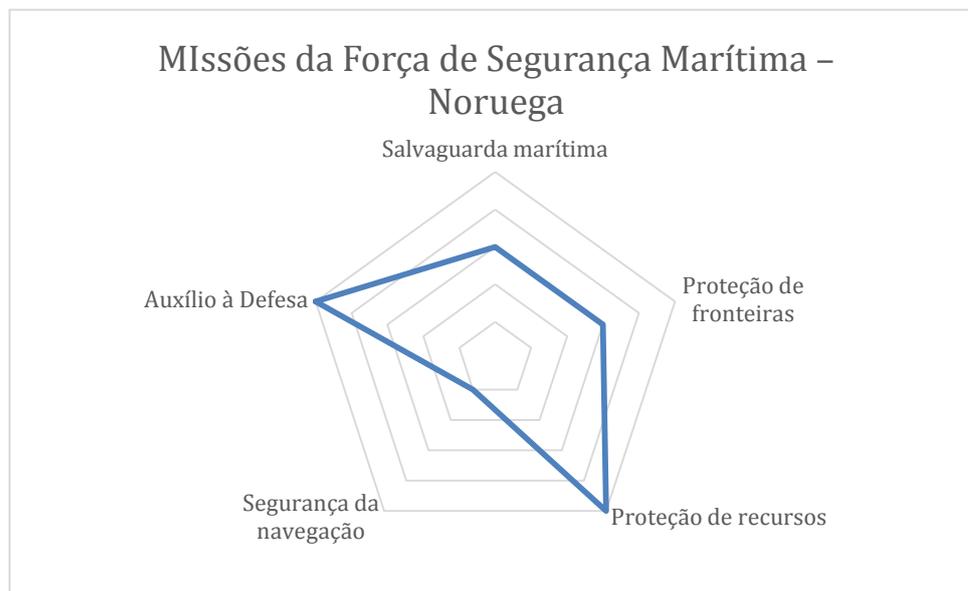
Não há na Noruega nenhuma conformação administrativa que coordene as ações, operações e políticas públicas relativas à segurança marítima. Isso acontece porque a natureza do modelo de organização escolhido ainda centraliza boa parte das missões (isto é, busca e salvamento, interdições marítimas e resposta à incursões estrangeiras) na Marinha. Entretanto, como órgão administrativo, a Noruega tem a Autoridade Marítima, civil e subordinada ao Ministério do Comércio e da Indústria, que conta com jurisdição sobre os navios de bandeira

norueguesa e sobre aqueles que atracam em portos nacionais e cuja função é garantir que as embarcações cumpram com os requisitos nacionais e internacionais. A organização tem a função de zelar pela correção das normas internacionais relativas à navegação, construção e operação de navios (NORWAY, 2015a). A Administração Costeira da Noruega é responsável pela salvaguarda marítima, gestão da infraestrutura, zelo pelo transporte hidroviário e pelos auxílios à navegação e combate à poluição (NORWAY, 2011). A hidrografia é realizada pelo Serviços Hidrográficos da Noruega, braço da Autoridade de Mapas da Noruega.

A Noruega coopera com seus países vizinhos para a extração dos recursos pesqueiros. Por exemplo, com a Rússia, o país mantém a Comissão de Pesca Russo-Norueguesa, no qual se estabelecem as quantidades permitidas de pescados para espécies que transitam entre as duas ZEEs, e, com a Groenlândia, há permissão recíproca para pesca em cada ZEE (NORWAY, 2015b, p. 10–11). A Rússia, assim como outros países também pode pescar nas zonas de pesca exclusiva ao redor da Ilha de Svalbard desde que respeitadas os limites de captura dos recursos. Considerada uma zona de possível conflito entre os dois países, com o envolvimento potencial até da OTAN, essa ilha impele os dois países a manterem canais de comunicação constantes e instituições acordadas (OSTHAGEN, 2018).

A Kystvakt possui catorze navios, dos quais três, da classe Nordkapp, são OPVs com capacidade embarcada de helicóptero, de mais de três mil toneladas, tripulação que chega a mais de 60 pessoas e poder de fogo composto por um canhão (NORWAY, 2015c). Eles serão substituídos por novos navios para patrulha principalmente do Ártico, mas também do oceano aberto. O contrato de produção foi assinado em 2018 e a previsão de entrega é a próxima década (NILSEN, 2018). Os OPVs da classe Barentshav são os navios mais recentemente encomendados pela organização, deslocam quatro mil toneladas, abrigam mais de 20 tripulantes e são equipados com canhões e metralhadoras. O navio da classe Svalbard é o maior da Kystvakt, alcançando 6.375 toneladas, com uma tripulação de mais de 48 pessoas, tem como função, além do patrulhamento, a quebra do gelo (o único do país) e pode carregar mísseis antiaéreos (IISS, 2018, p. 133–134). O alto número de tripulantes de alguns dos navios é sintoma da quantidade de tarefas desempenhadas – da manutenção e operação do navio à execução das missões. Embora os navios da força tenham as propriedades para desempenhar o patrulhamento das águas norueguesas – como a resiliência – e em termos de alcance geográfico os navios sejam satisfatórios, o pequeno número de navios dificulta a efetividade e eficácia dessas ações (INSINNA, 2018). O Gráfico 3 dá as missões desempenhadas pela guarda-costeira norueguesa.

Gráfico 2 - Missões da força de segurança marítima norueguesa



Fonte: elaboração do autor.

3.2.4 O caso do Canadá

Em 1977, o Canadá estendeu unilateralmente sua jurisdição marítima para 200mn (MILNER, 1999, p. 276). Nesse mesmo ano, os Estados Unidos promoveram sua jurisdição e, desde então, o Canadá tem múltiplas fronteiras marítimas com indefinições – Golfo de Maine, Mar de Beaufort, Entrada Dixon e Estreito de Juan de Fuca (Estados Unidos) e Mar de Lincoln (Dinamarca) – esta última possui um acordo provisório entre os países, mas um tratado formal ainda não foi assinado (CANADA, 2018b). A submissão da extensão continental do Atlântico ocorreu em 2013; entretanto, ainda está por ser realizada a submissão da plataforma continental no Ártico (CANADA, 2018c). Em termos de plataformas continentais, existem disputas no Mar de Beaufort e Golfo de Maine (Estados Unidos), no Oceano Ártico (Rússia e Noruega), e Saint-Pierre e Miquelon (França) (BYERS; ØSTHAGEN, 2017). Apesar dessas múltiplas indefinições, estas não são contendas significantes, que justifiquem instabilidades regionais. O país possui a maior linha costeira do mundo e disso resulta que sua área marítima jurisdicional totaliza cerca de 7,1 milhões de km² (70% do território continental) (CANADA, 2011a). A Figura 12 representa essas dimensões.

Como um país sem ameaças interestatais em sua região, a política de Defesa canadense prega o engajamento global do país, através de operações de imposição e manutenção da paz (CANADA, 2017c). Para a segurança marítima, isso significa que o país tem como objetivo político a manutenção da segurança e liberdade de uso das linhas de

comunicação para o comércio marítimo global, por meio de participação nos arranjos internacionais liderados pelos Estados Unidos. Como parte de seu território se encontra nos polos, o Canadá visa a “aumentar a presença no Ártico no longo-prazo e trabalhar cooperativamente com parceiros do Ártico” (CANADA, 2017c, p. 14, tradução nossa).

Figura 12 - ZEE canadense



Fonte: Marine Regions. Disponível em: <http://www.marineregions.org/eezdetails.php?mrgid=8493&zone=eez>. Acesso em: 11 out. 2018.

A Política de Segurança Nacional de 2004 criou os Centros de Operações de Segurança Marítima (*Marine Security Operations Centres*), dos quais existem três e cuja função é contribuir para a geração da consciência de situação marítima (CANADA, 2012). Segundo o documento, estes “[têm] a autoridade e a capacidade, através de recrutamento interagências, de mobilizar todos os recursos militares e civis necessários para detectar, avaliar e responder à ameaças de segurança marítima.” (CANADA, 2004, p. 38–39, tradução nossa). Esses locais coletam e analisam informações e contribuem na organização da resposta a ameaças à segurança nacional (CANADA, 2013a). Os centros costeiros são supervisionados pelo Departamento de Defesa e o centro dos grandes lagos pela Real Polícia Montada do Canadá (*Royal Canadian Mounted Police, RCMP*); abrigam pessoal de diversas agências – Defesa; RCMP; Agência de Serviços de Fronteira (*Border Services Agency*); Departamento de Transporte, Infraestrutura e Comunidades; Departamento de Pesca e Oceanos (DPO) – e funcionam com a abordagem *whole-of-government*, mas de forma descentralizada, já que cada departamento mantém sua própria estrutura de comunicação (CANADA, 2017b).

O Departamento de Transporte é o principal órgão do governo na política de segurança marítima. A pasta coordena as atividades da área e

é responsável pelo planejamento e desenvolvimento de políticas, procedimentos, legislação, regulação, padronizações e acordos relacionados com partes interessadas, bem como a supervisão e aplicação do dispositivo legal respeitante à segurança do sistema de transporte canadense. (KINNEY, 2009, p. 16, tradução nossa)

Por isso, desde 2001, o ministério ficou a cargo do Grupo de Trabalho Interdepartamental de Segurança Marítima (*Interdepartmental Marine Security Working Group*). Este serve para geração de medidas interdepartamentais e recomendações relacionadas à segurança marítima ao “[permitir] que o governo tenha uma visão comum e entendimento de ameaças, questões e iniciativas de segurança marítima e [ao desenvolver] iniciativas coordenadas” (KINNEY, 2009, p. 16, tradução nossa), sendo que as decisões do Grupo são sustentadas por comitês de assuntos legais, de políticas públicas e de operações. Fica sob chefia do diretor-geral de Segurança Marítima do Departamento, seus membros são os diretores-gerais de seus respectivos departamentos e agências e os encontros ocorrem ou sob demanda, ou pelo menos quatro vezes ao ano (CANADA, 2010b).

O Grupo de Trabalho é subordinado ao Comitê de Segurança Marítima, cuja chefia recai no vice-ministro assistente do Departamento de Transporte e cujos integrantes são vice-ministros assistentes em seus respectivos departamentos e agências. A função do Comitê é a condução dos aspectos políticos e legais da segurança marítima canadense em sua perspectiva mais holística. Para isso, mantém relação horizontal com outros comitês federais para abranger toda a administração federal (CANADA, 2010b).

A Marinha participa dos três segmentos de missões de Segurança Marítima: atua na segurança, no policiamento e colabora na execução de buscas e salvamentos (SOKOLSKY, 2005, 52). Ela é a principal organização a realizar as duas primeiras – o papel da Marinha aumentou a partir da Política de Segurança Nacional de 2004, que deu a esta organização o comando na coordenação de respostas a crises e ameaças (HICKEY, 2008, p. 199–200; SOKOLSKY, 2005, p. 52). Ainda assim, “mantém-se o fato de que, na presente estrutura de governança, a Marinha, como parte das Forças Armadas, não possui mandato legal para a imposição da lei, exceto em circunstâncias muito específicas” (HICKEY, 2008, p. 199, tradução nossa). Segundo Hickey (2008, p. 185–188), a participação da marinha no policiamento da ZEE ocorre com o auxílio operacional a outras agências e departamentos, por memorandos de entendimento, para realizar proteção ambiental, junto ao Departamento do Meio Ambiente, por meio de sistemas de comando, controle e comunicações e dos ativos navais; interdição de drogas, junto à RCMP, que exerce as prisões e outras atividades policiais; e imposição da lei na pesca, junto ao DPO, sendo que as Forças Armadas fornecem

os meios aéreos e navais, mas o DPO, que conta com seus próprios oficiais para a tarefa, fiscaliza e policia a pesca. A fim de participar em esquemas internacionais de segurança marítima, a marinha canadense constitui forças tarefas como seu conceito operacional principal. Essas forças tarefas são compostas por até quatro vasos de superfície, além de navios de apoio, acrescidos, quando necessário, de submarinos (CANADA, 2017c, p. 35). Como uma força que se divide entre suas funções militares de projeção de poder e de segurança das águas canadenses, a Marinha exemplifica o dilema daí resultante, visto que precisa equilibrar sua participação no sistema multilateral de defesa do sistema econômico global, ao lado dos Estados Unidos, com a defesa e segurança de sua área costeira (SOKOLSKY, 2005).

Para cumprir suas obrigações policiais, as forças de defesa canadenses contam com os navios da classe Kingston, que, além disso, são usados para a defesa de costa. Deslocam 970 toneladas, acomodam cerca de 30 tripulantes e são equipadas com metralhadoras e sistemas contraminas (PRIESTLEY, 2006). Isso porque esses navios foram originalmente construídos para cumprir tarefas relacionadas a esse último item. Por isso, não apresentam características adequadas, como velocidade (para perseguições) e armamentos de boa qualidade para a função (PRIESTLEY, 2006). Os Kingston estão para ser substituídos pelos OPVs da classe Harry DeWolf, de construção iniciada em 2015, cuja missão será o patrulhamento do Ártico e que contará com barcos para embarque em navios suspeitos, espaço para helicóptero, capacidade de carregar veículos de uso especializado no gelo e adaptação para uso no ambiente polar (CANADA, 2017a).

A Guarda-Costeira Canadense (GCC) é locada no DPO. Apesar disso, é o Departamento de Transporte que dá as diretrizes políticas de atuação da GCC (MITCHELL, 2013, p. 5). Aquela é uma organização civil em sua subordinação e organização interna, já que o Comissário da GCC reporta ao vice-ministro do DPO, e é designada de Agência de Operacionalidade Especial (*Special Operating Agency*), que caracteriza agências governamentais às quais são dadas mais flexibilidade e autonomia em troca de desempenho e resultado melhores (CANADA, 1998).

As atribuições da GCC são dadas pelas leis *Canadian Oceans Act* e *Canadian Shipping Act*. Consoante a primeira, é função da organização a realização dos serviços que garantam a salvaguarda do trânsito de navios, tais como a gestão dos auxílios à navegação, gestão das comunicações do tráfego, quebra de gelo, manutenção das hidrovias, buscas e salvamentos, combate à poluição e apoio a órgãos canadenses que necessitem dos ativos da

GCC (CANADA, 1996). Na esteira dos atentados de onze de setembro de 2001, o país aprovou o *Shipping Act*, que regulamenta aspectos de navios e da navegação, reforçando a jurisdição do DPO e da GCC sobre os assuntos (CANADA, 2001). A organização se distribui geograficamente em três áreas – Atlântico, Pacífico e Central/Ártico.

Portanto, a GCC não executa missões policiais. Dentro da própria organização não há nem intenção, nem apoio para a expansão das suas funções, porque a cultura civil está arraigada nos procedimentos e hábitos da agência (FORCIER, 2011, p. 9–10). Até por isso, os agentes da GCC não são autorizados a andar armados. Entretanto, considerando-se que a GCC é presentemente a principal força canadense a atuar no Ártico por seus conhecimentos de quebra de gelo, pode-se questionar a propriedade dessa política, como faz Pryce (2016), ainda mais se se tem em mente a disputa que emerge entre os países polares.

Apesar disso, a força conta com o Setor de Segurança Marítima (*Maritime Security Branch*) cujo “trabalho [...] envolve, em grande medida, coordenação, facilitação análise e solução de problemas: confirmando o que é, determinando o que poderia ser e definindo como chegar lá [...]” (CANADA, 2011b, p. 4, tradução nossa), e isso é realizado pelo compartilhamento de informações e comunicação. A GCC contribui para interdições marítimas com a cessão de navios da força para a atividade de outras agências federais e com “pessoal, expertise e equipamento para exercícios militares de soberania e segurança conduzidos no Norte em conjunto com a Marinha Canadense e outros parceiros estratégicos de segurança e partes interessadas, militares ou não” (BENT, 2012, p. 3, tradução nossa). Finalmente, para fins de policiamento, a força possui um navio OPV cujo manejo se dá com pessoal especificamente treinado para seu uso, que exclusivamente são armados para apoiar missões de combate a pesca ilegal (MITCHELL, 2013, p. 3). Além deste, a força possui outro OPV e dezenas de navios de alcance menor que podem ser usados para a imposição da lei. O restante da frota da GCC, que totaliza 114 navios, é composta de navios para as várias tarefas de salvaguarda, pesquisa científica e oceanografia (IISS, 2018, p. 45).

Para proceder em sua tarefa de gestão da salvaguarda, a CCG gerencia os Serviços de Comunicações e Tráfego Marinhos (*Marine Communications and Traffic Services*, MCTS), responsáveis por receber e transmitir dados e informações relativas ao trânsito de navios e de questões de salvaguarda nas águas canadenses. Assim como os MSOC, os MCTS fazem uso das informações providas pelo AIS e LRIT. No Ártico, além das missões tradicionais de salvaguarda, a GCC escolta navios comerciais contra obstáculos de gelo e supre as regiões isoladas do país com comida, energia e mercadorias (BENT, 2012). As missões de busca e

salvamento são realizadas principalmente por GCC e Forças Armadas, mas o Departamento do Meio Ambiente, o DPO, as Agências de Parques do Canadá, a RCMP e o Departamento dos Transportes também participam dessas tarefas (KICKEY, 2008, p. 288). A hidrografia é realizada pelo Serviço Hidrográfico do Canadá, que é subordinado ao DPO e que necessita de navios da GCC para cumprir esses estudos (CANADA, 2018a). Já a inspeção de navios para verificar sua conformidade com as normas vigentes é realizada pelo Departamento de Transporte.

A RCMP é a polícia a nível federal. Legalmente, a RCMP não mantém jurisdição exclusiva sobre nenhuma questão de imposição da lei (HICKEY, 2008, p. 170). Dessa configuração resulta que a RCMP é a força que realiza os embarques e as interdições e combate no mar crimes, questões alfandegárias, imigração e drogas dentro das 12 milhas territoriais, embora possa eventualmente estender para até as 200 milhas, geralmente sob o amparo do *Criminal Code* (HICKEY, 2008, p. 171). O pessoal que compõe a vertente marinha recebe o mesmo treinamento dos demais agentes, além de treinamentos específicos para as competências particulares no manejo de navios (CANADA, 2010a). Se necessário, a força usa Equipes de Resposta Emergencial (*Emergency Response Teams*) para embarques em condições adversas, isto é, com oposição (HICKEY, 2008, p. 174).

A polícia possui apenas três navios para patrulhas (IISS, 2018, p. 45). Suas plataformas para o policiamento são pequenas embarcações e lanchas, das quais a força possui mais de três centenas (IISS, 2018, p. 45), além de helicópteros e aeronaves; daí que, a depender da missão, a RCMP recorre à Marinha ou à GCC para utilizar seus ativos. Além disso, a RCMP atua em conjunto com a Guarda-Costeira dos Estados Unidos (USCG) no combate ao crime fronteiriço, por meio das Operações Fronteiriças e Integradas de Imposição da Lei no Mar (*Integrated Cross-border Maritime Law Enforcement Operations*). Estas ocorrem em águas internas ou no mar e são submetidas, assim como os oficiais das duas forças, às leis do país hospedeiro, sendo que os agentes detêm as mesmas capacidades de apreensão que seus anfitriões e que navios da USCG são embarcados com policiais da RCMP (CANADA, 2016).

Uma forma de sanar o hiato de capacidades de garantia da lei e da ordem foi a criação, em 2005, do *Marine Security Enforcement Team*, uma combinação de forças entre a RCMP, que traz a capacidade de imposição da lei, e a GCC, que contribui com navios. Essa cooperação entre as agências se resume, entretanto, à área dos grandes lagos e da hidrovia de Saint Lawrence, um sistema hidroviário onde a navegação é bastante intensa (CANADA,

2013b). O objetivo primordial dessas equipes é a manutenção da salvaguarda da navegação e o combate imediato a situações críticas (KINNEY, 2009, p. 18).

A Agência de Serviços de Fronteira é outra organização a realizar a vigilância do movimento de pessoas e mercadorias, além de realizar a coleta de impostos desse trânsito. Essa função limita-se às 12mn, mas a agência atua até o limite das 200 milhas na regulação da indústria de extração dos recursos naturais não vivos da costa canadense (HICKEY, 2008, p. 176). Para atuar nessa área, é necessário o uso de navios das outras agências. O Gráfico 4 mostra as missões desempenhada pela guarda-costeira canadense.

Gráfico 3 - Missões da força de segurança marítima canadense



Fonte: Elaboração do autor

3.2.5 O caso do Japão

A ZEE japonesa não é aceita por toda a comunidade internacional. O país reivindica espaços marítimos e territórios cuja posse também é almejada por outras nações da região. O Japão reivindica ilhas no Mar da China do Leste e ao norte disputa a soberania das ilhas Kuril com a Rússia. Há sobreposição de jurisdição marítima em relação à China e Taiwan ao sul e Coreia do Sul ao norte, assim como em relação à Rússia. A relação territorial do Japão com a ilha Senkaku/Diaoyu vem do século XIX, quando o país instalou postos no local para tomar posse ao verificar que a ilha supostamente não pertencia a nenhuma entidade política (LEE, 2002, p. 10–11). O arrendamento da ilha no início do século XX pelo governo japonês a um

cidadão também japonês seria prova de que o Japão se via como soberano nesse território. Além disso, argumenta-se que as ilhas

Não foram incluídas entre os territórios aos quais o Japão renunciou sob o Artigo 2 do Tratado de Paz de São Francisco de 1951, que definiu legalmente o território do Japão após a Segunda Guerra Mundial. Sob o Artigo 3 do tratado, as ilhas foram postas sob administração dos Estados Unidos como partes das ilhas Nansei Shoto. As ilhas Senkaku estão incluídas entre as áreas cujos direitos administrativos foram revertidos ao Japão conforme o Acordo entre o Japão e os Estados Unidos da América Respeitante às Ilhas Ryukyu e as Ilhas Daito que entrou em vigor em 1972. (JAPAN, 2016c, tradução nossa)

Sob a luz desses argumentos, o Japão realiza patrulhas marítimas rotineiras cujos objetivos vão além da garantia da lei e da ordem. Há também o intuito de assegurar a soberania e o controle de espaços marítimos e territórios. A área reivindicada pelo Japão, incluindo a plataforma continental, soma 4.650.000 km², aproximadamente 12 vezes o tamanho da área terrestre, 380 mil km² (JAPAN, 2018b). A Figura 13 ilustra a área japonesa.

A organização responsável pelo patrulhamento marítimo é a Guarda-Costeira Japonesa (GCJ). Esta é subordinada ao Ministério da Terra, Infraestrutura, Transporte e Turismo. Sua formação resultou do *Japan Coast Guard Act* em 1948 e foi anterior à criação da marinha japonesa (*Japanese Maritime Self-Defense Force*, JMSDF). Sua existência responde à peculiaridade das leis japonesas após a Segunda Guerra Mundial, que proíbem o uso da JMSDF com outro intuito que não a estrita autodefesa. Nesse sentido, a criação da guarda-costeira teve como objetivo desmilitarizar legalmente a segurança do Japão (BLACK, 2014). Até por isso, a força foi concebida como uma organização de capacidades limitadas, navios pequenos e obsoletos (SAMUELS, 2008, p. 91). Originalmente chamada de Agência de Salvaguarda Marítima, seu nome foi alterado no início dos anos 2000 para o nome atual de forma a responder às novas necessidades de segurança: o papel da GCJ foi ampliado no fim da Guerra Fria e ainda mais posteriormente com a assinatura da CNUDM.

A organização passou de uma função mais voltada à gestão da navegação a outra mais voltada à segurança, tanto em seu sentido de policiamento quanto em seu sentido de segurança nacional. Nos anos 2000, além de ganhar seu nome atual, as suas regras de engajamento foram relaxadas, permitindo que a organização fosse capaz de responder a intercursos mais violentos (PAJON, 2017, p. 118). Seu modelo atual é inspirado no estadunidense (SAMUELS, 2008); portanto, dado o espelhamento no modelo dos Estados Unidos, a gestão da segurança da ZEE japonesa é centralizada em sua guarda-costeira. Contudo, diferentemente do que ocorre naquele país, a força não se tornou militar, apesar de

sua estrutura hierárquica interna replicar a militar uma vez que a GCJ é gerida por um Almirante no cargo de Comandante.

A Guarda-Costeira hoje é responsável por executar a totalidade do espectro de missões da Segurança Marítima, ou seja, se comporta como a Autoridade Marítima, os bombeiros, a força policial e os guardiães marítimos (JAPAN, 2018b). O ambiente de disputa territorial da região impele a Guarda-Costeira a executar patrulhas visando a combater a intrusão de navios de forças estrangeiras com intuítos políticos. Nesse sentido é que a força realiza missões mais próximas do conteúdo de Defesa, isto é, defesa da jurisdição. Pajon (2017) se refere a elas como “zonas cinzentas”, situações em que identificação entre paz e conflito ficam difíceis de serem distinguidas. Essas zonas exigiriam uma moldura legal que clarificasse o papel de cada uma, GCJ e JMSDF, e promovesse a coordenação entre essas organizações. Entretanto, atualmente a relação entre as duas forças é pouco colaborativa, com um “sentido de rivalidade” (PAJON, 2017, p. 120). Uma tentativa de legislar a respeito das atribuições de cada força em situações em que a distinção entre conflito e paz é turva não resultou em definições devido à resistência da GCJ quanto à ampliação de suas funções paramilitares (PAJON, 2016).

Figura 13 - ZEE japonesa



Fonte: Asia Maritime Transparency Initiative. Disponível em: <https://amti.csis.org/maritime-claims-map/>. Acesso em 10 set. 2018.

A tensão sino-japonesa em torno das ilhas corresponde a um padrão de ação e reação, pelo menos no que diz respeito ao uso das guardas-costeiras. O crescimento da assertividade chinesa nos anos 2010 em relação às ilhas obrigou o governo japonês a incrementar o patrulhamento marítimo nesse local. Em parte, isso resultou da compra do governo japonês de três das ilhas Senkaku em 2012. Como resposta a China aumentou suas incursões no local e os japoneses se viram obrigados a aumentar os recursos e a frota destinada às ilhas (ARAKAWA; COLSON, 2015). Japão e China iniciaram em 2014 a realização de procedimentos rotineiros para a reivindicação respectiva pelas ilhas Senkaku/Diaoyu que ficou conhecido como Fórmula 3-3-2: três navios da Guarda-Costeiras chinesa entram nas águas territoriais da ilha três vezes por mês. A GCI emite avisos para a saída desses navios,

que se retiram após afirmarem seu direito de navegação por aquelas serem águas chinesas e permanecerem duas horas navegando na Zona Territorial (PAJON, 2016).

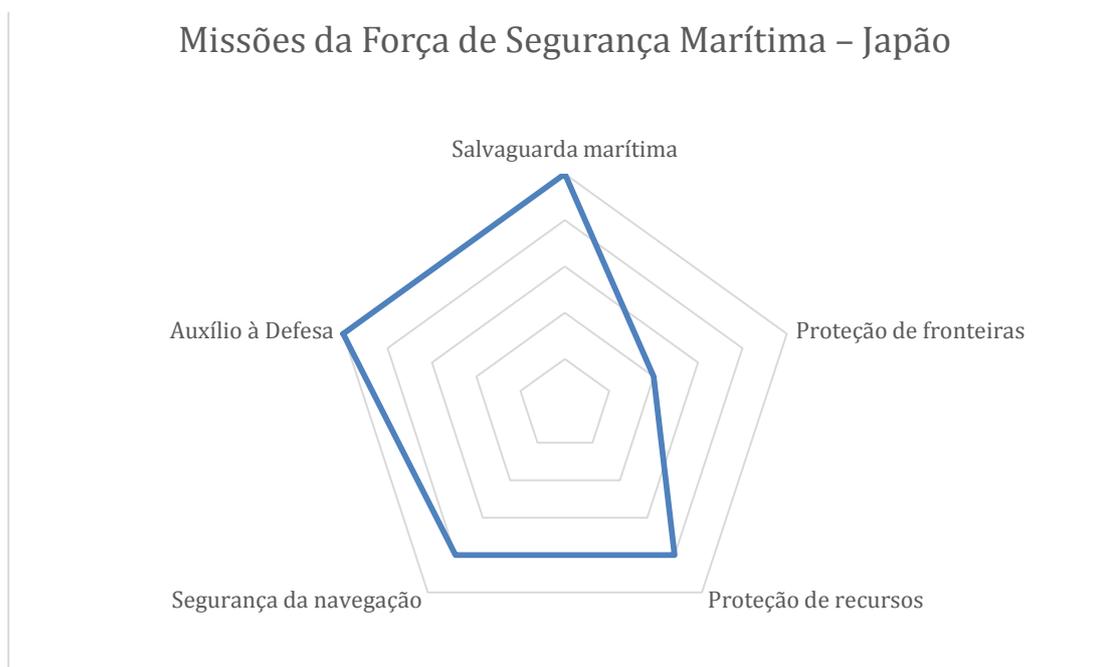
Recentemente, as incursões chinesas nas ilhas Senkaku/Diaoyu tornaram-se mais frequentes, por meio de sua guarda-costeira ou de sua frota de navios de pesca e a presença de navios pesqueiros norte-coreanos se intensificou nos últimos anos. Esses dois fatos estão aumentando novamente a frequência de patrulhamento japonês em sua ZEE e nas águas disputadas e estão conduzindo o governo japonês a considerar a construção de novas bases para apoiar as operações nas ilhas (JAPAN..., 2018).

Para enfrentar essa realidade, a GCJ possui um total de 367 plataformas entre navios de grande, médio e pequeno porte, aeronaves de asa fixa e asa rotativa (IISS, 2018, p. 273–274). Os navios são armados com canhões, metralhadoras e alguns possuem helicópteros, mas chama a atenção o tamanho de algumas das embarcações: por exemplo, a classe *shikishima*, comissionado em 2012 é capaz de comportar dois helicópteros e desloca 6.500 toneladas (SHIKISHIMA..., 2013). Esse tamanho aumenta o tempo que o navio consegue se manter navegando para alcançar o ambiente regional ou as ilhas disputadas, fornece maiores condições de esses navios lidarem com navios militares e demonstra que a GCJ tem um alcance que extrapola o limite de sua ZEE.

Por esses motivos, a gestão da ZEE é mais militarizada. A GCJ não é paramilitar no sentido de ser uma organização militar com funções de garantia da lei e da ordem, mas é paramilitar em suas funções e em sua postura combativa em águas jurisdicionais. A existência de forças de operações especiais, a recepção de ex-soldados da marinha em seu corpo de agentes e a eventual condução de exercícios conjuntos com a JMSDF também contribuem para essa militarização (SAMUELS, 2008, p. 92). Como organização civil, apresenta maior liberdade de ação, podendo responder de forma assertiva a incursões em suas águas. Apesar de a JMSDF ter sua atuação no espectro mais interestatal da Segurança Marítima restrita pela constituição japonesa, ela ainda desempenha um papel auxiliar, pelo artigo 82 da lei das Forças Armadas, que permite que a marinha execute funções policiais em apoio à GCJ. Nessas situações, a JMSDF pode inclusive usar a força conforme a lei da guarda-costeira. A marinha é chamada em situações em que a GCJ não tenha condições de garantir os interesses do Japão: as três vezes em que isso aconteceu foram a incursão de um navio-espião norte-coreano e de um submarino chinês nas águas japonesas respectivamente em 1999 e 2004 e o uso da JMSDF para operações antipirataria no Golfo de Aden em 2009 (PAJON, 2017, p. 122).

A política oceânica japonesa é fundamentada na Lei Básica de Política Oceânica. Essa lei estabeleceu, no Gabinete do Primeiro-Ministro, o Quartel-General para Política Oceânica, responsável por planejar os Planos Básicos e coordenar as medidas de implementação, junto a todos os ministros de Estado. Além disso, há a Secretaria da Política Oceânica Nacional, cujo objetivo é realizar a convergência entre todas essas áreas (CHIBA, 2018). Essa lei também formalizou a publicação quinzenal do Plano Básico de Política Oceânica desde 2008. A versão de 2018 é considerada por analistas como a mais voltada para a segurança marítima desde a primeira edição (JAPAN'S..., 2018). Isso pode ser atribuído ao aumento das tensões com a China a respeito da soberania das ilhas Senkaku/Diaoyu e com a Coreia do Norte. O plano propõe que a política oceânica seja realizada a partir da perspectiva da Segurança Marítima Compreensiva, envolvendo tanto as medidas que contribuam diretamente para a Segurança Marítima, quanto aquelas que contribuam indiretamente – isto é, sejam relativas a outros setores da atividade humana no mar (JAPAN, 2018a). Por isso, o plano envolve a totalidade dos órgãos do governo, atribuindo medidas específicas a cada um de seu departamento. Outra consequência do aumento das incursões de navios estrangeiros, chineses e norte-coreanos, que entram em águas japonesas, é a maior frequência com que a GCJ tem realizado missões contra a pesca ilegal (FREINER, 2018).

Gráfico 4 – Missões da força de segurança marítima japonesa



Fonte: elaboração do autor

Anualmente, a GCJ edita um documento onde, entre outras coisas, expõe suas principais missões (JAPAN, 2018b). Estas, quando relacionadas à salvaguarda marítima, envolvem a gestão dos auxílios à navegação e do trânsito marítimo, a inspeção de navios, o combate à poluição e busca e salvamento. A gestão do trânsito conta com um centro de pesquisa de navios, auxílios à navegação e outros equipamentos marítimos. A GCJ combate acidentes, desastres naturais e a poluição de forma preventiva e reativa. Para a busca e salvamento a GCJ conta com mergulhadores, técnicos de resgate móvel, isto é, equipes que se deslocam até o local do acidente por helicóptero, e a Equipe de Resgate Especial. Há colaboração com organizações privadas de resgate em águas costeiras e com equipes de resgate internacionais em casos de acidentes em áreas afastadas. Além disso, a força também usa equipamentos para combate a incêndios e desastres naturais. Para a preservação do ambiente marinho, a GCJ previne a poluição por seminários e inspeções e, entre as ações reativas, investiga ocorrências para averiguar possíveis atos criminais contra o meio ambiente e conta com a Equipe Nacional de Ataque (*National Strike Team*) que, apesar do nome, apenas auxilia no controle da poluição. A organização também é responsável pela pesquisa hidrográfica das águas jurisdicionais japonesas.

O Japão, por sua natureza insular, é fortemente dependente das linhas de comunicação marítima. Portanto, a onda de pirataria que, nas últimas décadas, assola a região do Estreito de Malacca e do Sudeste asiático é prejudicial ao seu desenvolvimento econômico. A GCJ tem

atuado contra a pirataria de duas formas principais: atua de forma direta na participação de seus agentes embarcados em contratorpedeiros da marinha japonesa que representam o país na Força Tarefa Combinada 151 (JAPAN, 2016a, p. 342), cujo objetivo é a escolta de navios mercantes e a vigilância contra a ação de piratas no Golfo de Aden. Também a participação da GCJ é indireta, pela cooperação internacional cujo objetivo é treinar e capacitar guardas-costeiras para combaterem, entre outras coisas, a pirataria. Por exemplo, o país vem ajudando o Djibuti com a formação de uma guarda-costeira capaz de combater a pirataria pelas doações de navios-patrolha e treinamento de pessoal (JAPAN, 2016b). Entretanto, a organização não despacha forças para operações antipirataria que envolvam seus os navios. O estudo da gestão da ZEE japonesa exemplifica como a geografia e a dinâmica política, ou seja, a geopolítica, impactam na configuração dos meios responsáveis pela segurança marítima. A ocorrência de disputas territoriais e a natureza da constituição japonesa impelem que o Japão tenha uma guarda-costeira que tenha capacidade não só de realizar missões de policiamento, mas também de ser a linha de frente no combate aos desafios dos países vizinho à sua soberania territorial e à jurisdição sobre suas águas. A realidade desses deveres cria a necessidade de que a GCJ seja uma força centralizadora de todas as missões da Segurança Marítima, a fim de que a força tenha o tamanho e as capacidades necessárias para ir ao encontro dos objetivos japoneses. Da mesma forma, a militarização da GCJ e o alcance de seus navios são robustecidos pelas necessidades operacionais e estratégicas. O Gráfico 5 expõe as missões desempenhadas pela guarda-costeira japonesa.

3.3 COMENTÁRIOS AOS ESTUDOS DE CASO

A principal lição dos estudos de caso é a demonstração de que o modelo de guarda-costeira altamente militarizada, concorrente à marinha, não é a única organização possível dos meios para a gestão da segurança das ZEE. Muito antes pelo contrário, o caso japonês demonstra que guardas-costeiras altamente centralizadas, independentes e militarizadas servem a propósitos bastante específicos, isto é, auxiliar a marinha em questões de Defesa e competição interestatal. Como a guarda-costeira alcança um tamanho tão portentoso, quase inescapavelmente ela absorve as demais missões. China, Vietnã e Índia são outros países que enfrentam essa situação e suas guardas-costeiras estão progressivamente, em maior ou menor velocidade, tomando o mesmo rumo dos Estados Unidos e do Japão.

Contrapõe-se esse modelo com os exemplos do Canadá e da Noruega. O primeiro tem uma força independente, porém pouco militarizada e centralizada, indicando que a ausência de competição interestatal “libera” a marinha para a realização de missões no âmbito da Segurança Marítima. A baixa quantidade de OPVs da Guarda-Costeira Canadense atesta o fato de que fragatas e outros navios da marinha canadense têm na segurança marítima uma importante missão. Entretanto, a existência da GCC já retira da marinha responsabilidades maiores relacionadas a aspectos de prevenção e resposta a acidentes. Além disso, a marinha atua na ZEE porque a RCMP não chega a ser uma guarda-costeira paralela à primeira, visto que não possui meios suficientemente robustos para cobrir a extensão da ZEE. Como problema da gestão canadense sublinha-se a baixa capacitação da marinha com o Ártico; mesmo que a organização esteja buscando navios para patrulhar a região, é a GCC que rotineiramente está presente para missões unicamente civis, e isso transparece um problema sério em relação à incapacidade do país de prover sua segurança no gelo.

A Noruega tem uma força militarizada, e, conforme explorado, a proximidade com a Rússia e as missões de defesa da soberania levam a tal feito; entretanto, a natureza das disputas, em geral, versam sobre exploração de recursos pesqueiros e a ocupação do espaço marítimo da ZEE, e isso torna mais coerente a opção por uma guarda-costeira do que deixar a cargo da marinha a resolução das disputas. A subordinação daquela a esta se deve ao processo político e às articulações da burocracia norueguesa e fornece à Kystvakt um suporte político para o aparelhamento da força que, de outra forma, dificilmente se repetiria dado o dilema de alocação de recursos que permearia a composição das forças. A Noruega é um bom exemplo de adaptação à nova realidade do direito internacional do mar já que a formação de sua Kystvakt data de 1977, período em a política internacional tratava de negociar as novas condições jurídicas dos oceanos. O país soube, em suas limitações, construir uma força capaz de agir conforme sua realidade geográfica e política.

Cingapura é um caso particular porque o tamanho pequeno de suas águas jurisdicionais faz com que uma força vinculada a uma entidade policial já se torne suficiente para o cumprimento das missões policiais. Em relação às ameaças que enfrenta, a Guarda-Costeira Policial de Cingapura tem a estrutura organizacional e pessoal adequada para lidar com imigrações ilegais, contrabandos, terrorismo e, em menor escala, pirataria. Sua posição como canal de comunicação geográfico, um potencial alvo de terroristas, e o fluxo de imigração oriundo dos países vizinhos justificam a preocupação maior com a proteção de suas fronteiras. Isso permite à marinha nacional se concentrar no objetivo de contribuir para a

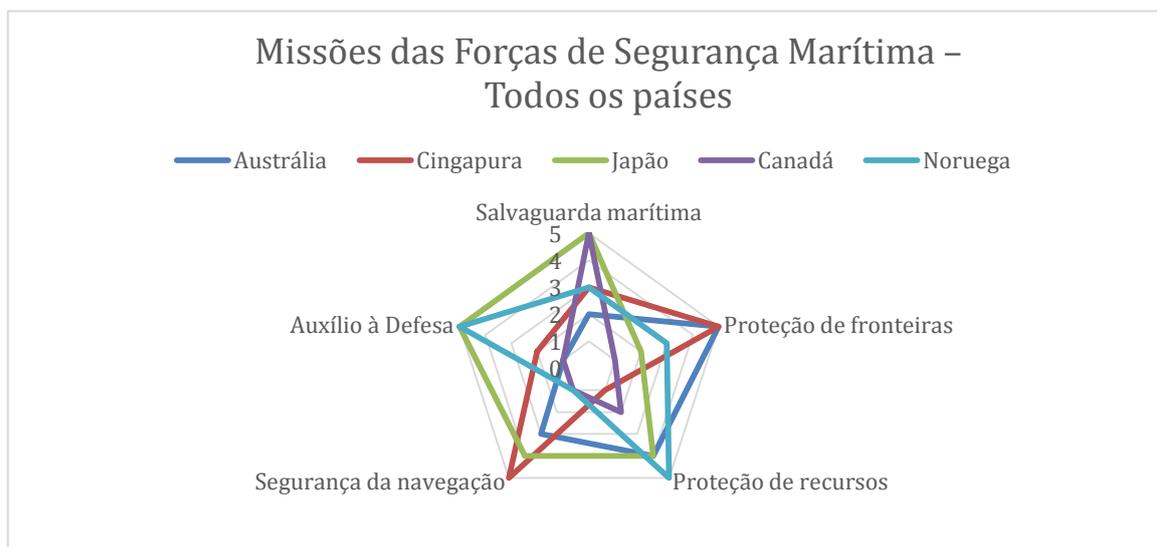
segurança marítima das cadeias globais de valor em consonância com seus aliados. Mesmo assim, a marinha não deixa de desempenhar papel relevante na segurança da ZEE, tarefa que tem se institucionalizado, e isso pode ser explicado justamente pelo intento de contribuir para interdições marítimas a nível sistêmico, que se reproduzem nas águas cingapurianas.

Já a Austrália demonstra que tem progressos a fazer, uma vez que sua agência civil ainda tem limitações na proteção dos recursos marítimos – a questão marítima mais importante ao país em conjunto com a contenção da imigração ilegal – necessitando do apoio da marinha. A bem da verdade, a centralização civil de questões de fronteira em torno da ABF incrementou a capacidade de resposta e a coordenação entre ela e a marinha evita a sobreposição de tarefas para a concretização das missões. Ademais, a distância que os navios australianos precisam sustentar para cumprir as missões de proteção dos recursos marítimos justifica o envolvimento de navios de maior porte, mas isso inevitavelmente impacta no dilema de alocação de recursos e prioridade de objetivos: uma marinha policial ou uma marinha com capacidades para contribuir na segurança marítima sistêmica e em um eventual conflito com a China.

Como o Gráfico 6, abaixo, demonstra, a salvaguarda marítima é a única missão que todas as forças de segurança marítima realizam. Isso é explicado porque, sendo a missão menos militarizada do conjunto, é a mais propensa a ser cedida pela marinha a uma agência auxiliar. Entretanto, também é verdade que apenas Canadá e Japão apresentam um alto nível de centralização da salvaguarda em suas guardas-costeiras. Os demais países delegam a resposta a acidentes à sua marinha ou à guarda-costeira, enquanto os aspectos de gestão do trânsito marítimo (prevenção de acidentes) são deixados com órgãos administrativos (Autoridade Australiana de Salvaguarda Marítima, na Austrália, Autoridade Marítima Norueguesa, na Noruega, e Autoridade Marítima e Portuária, em Cingapura). As missões de Proteção de recursos, Proteção de fronteiras e Segurança da navegação, que envolvem operações de interdição marítima, apresentam ocorrência bastante variável nos casos, e isso se deve ao fato de que tais missões dependem profundamente de particularidades históricas, políticas e geográficas de cada nação. Note-se a importância da Proteção dos recursos para a segurança da ZEE. Apenas Cingapura, com uma área marítima muito pequena, não atribui valor significativo para a missão e uma das razões que tornam a força policial suficiente; mesmo a Guarda-Costeira Canadense, que, por seu caráter, seria a menos propensa a se envolver nessas atividades, é urgida a participar. Isso vai ao encontro do sentido político e jurídico da CNUDM em fortalecer os direitos das nações costeiras em explorar os recursos

provenientes do mar. As missões podem ser mais bem observadas em conjunto, abaixo, no Gráfico 6 com o intuito de relacionar cada força com sua realidade operacional.

Gráfico 5 - Compêndio dos casos selecionados e suas missões



Fonte: elaboração do autor.

4 CONCLUSÃO

A proposta dessa dissertação foi trabalhar, em um primeiro momento teórico, como o surgimento das Zonas Econômicas Exclusivas impõe parcialmente a necessidade de uma nova forma de pensar o uso da força naval, principalmente no que diz respeito a relação de fins e meios que compõe a Estratégia Marítima, e, em um segundo momento, verificar, em estudos de caso descritivos, como alguns países selecionados constroem a gestão de suas águas jurisdicionais. Uma premissa, que, sem prejuízo, também pode ser tida como um argumento defendido, é que não há apenas uma forma estática e inescapável de organizar os meios navais – a criação de uma guarda-costeira militarizada, quase uma marinha auxiliar, que rivalize financeira e politicamente com a marinha. Na verdade, viu-se que, de fato, em cada país, dentro de suas necessidades, se forma uma organização bastante particular.

O uso da Governança da Segurança Marítima como conceito explicativo para o objetivo dos Estados no mar não foi proposto para a substituição do Comando do Mar. Este, principalmente pela teoria de Corbett, ainda é a melhor explicação para o uso da força no mar *durante guerras*. Entretanto, como observado ao longo do trabalho, o uso do Comando do Mar para explicar o uso da força marítima (policial) *durante a paz* e a constituição de forças navais pela maior parte dos Estados do Sistema Internacional não é satisfatório: Comando do Mar remete a existência de um oponente estatal e a necessidade de garantir controle naval sobre ele. Além disso, o Comando do Mar, tal qual associado a Mahan, remete a um contexto de hegemonia ou, pelo menos, de um Poder Marítimo que, historicamente, se limitou a poucos países.

Já Segurança Marítima e, por associação, Governança da Segurança Marítima são facilmente aplicados a qualquer país que possua ZEE e tenha intenção de explorar economicamente esse ambiente. O conceito corre *paralelamente* ao Comando do Mar, uma vez que um Estado pode ter como objetivo tanto a manutenção de uma força adequada para obter o controle das linhas de comunicação contra oponentes estatais quando necessário, quanto a manutenção da ordem em suas águas jurisdicionais. A existência de dois conceitos que não são mutuamente excludentes contribui para a teoria de Estratégia Marítima ao explicar fatos que, anteriormente, apenas com muita dificuldade eram contemplados pelas teorias tradicionais; sem, no entanto, prejudicar o principal fundamento da teoria, qual seja, a origem política das escolhas estratégicas e do uso da força no ambiente marítimo pela nação.

Governança da Segurança Marítima é caracterizada por três atributos operacionais: vigilância, patrulhamento e resposta. A análise dessas três tarefas pode demonstrar o nível de segurança existente em uma área marítima. Para a construção da Governança, tratou-se de alguns aspectos que são condições necessárias e, possivelmente, suficientes em seu conjunto. A existência de políticas marítimas demonstra ação proposital de um governo em integrar o oceano política, econômica e até ambientalmente à vivência da sociedade. A cooperação regional é o reconhecimento das qualidades do oceano como um bem comum, principalmente no que tange à facilidade em atravessar as novas fronteiras e à transnacionalidade do alto-mar. Tendo isso em vista, o compartilhamento de informações e a coordenação de respostas são o reconhecimento de que dificilmente alguém é capaz de vigiar os mares por conta própria e de que ações unilaterais podem prejudicar o conjunto dos usuários. Finalmente, a construção de capacidades e de instituições e a RSSM reconhecem a peculiaridade da tarefa de executar a gestão marítima, que exige seu próprio conjunto de regras, hábitos e instrumentos.

Além disso, como visto, idealmente derivam de cada um desses conceitos meios que mais ou menos adequadamente podem conquistar o objetivo proposto pelos objetivos operacionais. As marinhas detêm o poder de fogo e a sofisticação do comando e controle que imperam na luta pelo controle das linhas de comunicação. Às guardas-costeiras são dados o mandato constitucional e os conhecimentos técnicos legais para a execução do policiamento. Um dos filtros que torna essa divisão apenas ideal é o dilema da alocação dos recursos escassos, que leva marinhas a participarem de missões de policiamento com vistas a otimizar os gastos públicos e manter a capacidade de barganha política por maior orçamento. A natureza das ameaças contemporâneas constitui o outro fator, já que incentivam a confusão entre as funções de cada força. Entretanto, diminuindo a abstração da análise, encontram-se modelos que representam possibilidades diferentes de arranjos entre ambas e viabilizam formas alternativas de convivência entre essas duas forças. Esses modelos possuem algumas variáveis que facilitam a sua descrição: grau de militarização, alcance geográfico, centralização das missões e grau de envolvimento da marinha na Segurança Marítima variam de caso a caso.

Todavia, não se tentou em momento algum argumentar que existe uma determinação inflexível entre as missões desempenhadas e o resultado final da gestão adotada. A complexidade do assunto torna peculiaridades geográficas, históricas, sociais e geopolíticas condicionantes importantes do modelo final. A agenda de pesquisa em guardas-costeiras e gestão da ZEE ainda demanda aprofundamentos. Qual o efeito, no arranjo dos meios, dos

condicionantes sistêmicos – o engajamento regional estadunidense pode impactar no formato final? O dilema de segurança regional altera a correlação doméstica de forças entre marinhas e guardas-costeiras? Internamente, é preciso ainda clarificar em que grau a configuração dos meios e o conjunto de missões desempenhadas são influenciados pela interferência política e pela disputa burocrática, quer dizer, a relação entre a política e o estratégico- operacional. Outra agenda em aberto é a discussão dos efeitos da participação em missões de policiamento da ZEE e das linhas de comunicação internacionais sobre a estrutura de força, a organização e a formação de recursos humanos das marinhas – em que medida a turbidez da segurança e da defesa no ambiente marítimo impacta as forças navais.

O uso de guardas-costeiras é cada vez mais proeminente nos assuntos marítimos internacionais. A discussão a respeito da Ásia-Pacífico é exemplar. Lá, a competição internacional, dentro da qual se inserem as disputas geopolíticas das fronteiras marítimas, é conduzida de forma significativa pelas agências de segurança marítima. Como visto, há vantagens políticas que incentivam seu uso: a menor aparência de hostilidade que elas transmitem, e a conseqüente possibilidade de melhor gerir crises, evitando escaladas militares; a transmissão da mensagem de que existe um autorreconhecimento da soberania ou jurisdição marítima, cuja conseqüência é o policiamento dessas águas. Também existe o fator de emulação, visto que o Japão, cuja guarda-costeira é bastante atuante na região, incentiva o surgimento de agências equivalentes, desmilitarizando a competição regional. Finalmente, a própria conjuntura regional (de pirataria e temores de terrorismo) impulsiona a existência dessas organizações paramilitares.

Como as guardas-costeiras são órgãos que se consolidaram definitivamente no ordenamento burocrático estatal a partir da CNUDM, é preciso se questionar quais implicações, se alguma, trarão para as relações internacionais. A julgar o exemplo acima, essas forças podem se tornar, de modo cada vez mais institucionalizado, forças paramilitares auxiliares à marinha, incorporando elementos de projeção de poder. Isso seria conseqüência da inexistência de norma jurídica internacional que delimite a quem cabe o policiamento e a conduta da guerra no mar (a viabilidade de tal norma não vem ao caso, apenas o fato). Nesse caso, a ambigüidade do termo Segurança Marítima só fará aumentar. Em tal cenário, o uso de uma ou outra força se alternaria conforme a mensagem que se deseje passar e a gravidade percebida da situação.

Uma possibilidade adicional é que a guarda-costeira pode vir a ser, simbolicamente, a força que representa a progressiva delimitação de jurisdições marítimas nacionais, uma

mudança fundamental nas relações internacionais. Assim, a difusão das guardas-costeiras como forças de policiamento marítimo viria acompanhada de anseios políticos pelo avanço da soberania estatal nos mares e pela diminuição das liberdades de navegação. A consequência seria o aprofundamento das divergências entre potências marítimas e potências costeiras, o que poderia ocasionar novas rodadas de negociação da CNUDM.

Uma cautela normativa é preciso ser discutida. Entre as implicações políticas do trabalho não há nenhuma defesa da eliminação nem da marinha, nem da necessidade das capacidades de fazer a guerra – como se as guardas-costeiras fossem a única força marítima relevante para o século XXI. Argumentar em prol disso seria ter como premissa a ideia de que a guerra entre Estados não é mais uma realidade do Sistema Internacional. Essa proposição foi bastante defendida nos anos 1990 e 2000, mas vem perdendo força com os desenvolvimentos internacionais, entre os quais a rivalidade sino-americana. Realmente, o fim das guerras interestatais não foi visto como um ponto de partida do trabalho. Assim, o princípio de ordenamento das Relações Internacionais, isto é, a anarquia, ainda demanda de países como Brasil – com população, recursos naturais, fronteira e área geográfica expressivos, mas sem inimigos estatais iminentes – gastos consistentes e adequados em Defesa.

Entretanto, a configuração da marinha necessária para contribuir nesse objetivo soberano não se conforma com a visão mais tradicional, mantida pela elite política e militar brasileira, de defesa do território e dos recursos marítimos baseada em exclusão do interesse dos demais atores do Atlântico Sul. É mais próxima a uma estrutura de força capaz de defender a costa nacional, mas também de cooperar com os demais atores para a proteção das linhas de comunicação e das riquezas desse oceano. É nesse sentido que as missões rotineiras de policiamento e salvaguarda poderiam ser deslocadas para outra força – tendo esta a configuração que a sociedade brasileira achar mais conveniente –, liberando a marinha e seu pessoal para sua atividade-fim. O temor da marinha, de que a perda dessas funções resultará na perda de sua relevância institucional e, conseqüentemente, na redução de seu orçamento, é, de fato, fundamentado, tendo em vista a baixa preocupação por Defesa da elite política. O orçamento restrito é o fator que impele a Marinha do Brasil a conter em si as funções policiais. Por isso, o baixo orçamento precisa ser combatido pela comunidade epistêmica dos Estudos Estratégicos, por meio de pressão e influência no Congresso Nacional e nos partidos políticos. A própria Marinha, pela Comunicação Social e projetos de viés social, tem espaço para aumentar sua presença no sentimento nacional coletivo. Caminho alternativo seria o congelamento de projetos muito caros e discutíveis, como o submarino nuclear, focando em

tecnologias essenciais (artilharia de costa, mísseis antinavio, satélites e sensores), e no aprimoramento da educação e adestramento dos marinheiros como medida compensatória da perda tecnológica.

Mesmo assim, a organização de uma guarda-costeira pode não acarretar tantas perdas: a essa altura do trabalho algumas proposições políticas podem ser ensaiadas. Começamos com a noção de que as missões de Segurança Marítima do Brasil são principalmente a Salvaguarda marítima, a Proteção de fronteiras (notadamente contrabando de armas e tráfico de drogas) e a Proteção de recursos (instalações e pré-sal). Nesse sentido, uma força policial responsável por rios e hidrovias costeiras e uma Autoridade Marítima civil para a gestão do tráfego marítimo aliviaria a marinha dos aspectos mais burocráticos de suas funções. Os policiais marítimos poderiam ainda ser embarcados em navios da marinha de forma normatizada e rotineira na condução de patrulhas nas águas jurisdicionais brasileiras para realizar os procedimentos de embarque, vistoria, apreensão, etc. que ocorrem na ZEE. Isso impediria que os soldados da marinha tivessem de lidar com um acúmulo desmedido de informações e procedimentos legais que sobrecarregam seus conhecimentos técnicos e operacionais. A despeito dos custos financeiros e políticos da constituição de mais uma polícia, arranjo semelhante ocorre entre Marinha do Brasil e Ibama no que concerne o combate à poluição marinha e à pesca ilegal – agentes desta agência são, quando necessário, embarcados em navios da marinha para a realização de inspeções. Ademais, mesmo um modelo desse tipo não pressupõe a ausência completa da marinha em missões de Segurança Marítima, já que patrulhamento rotineiro das áreas ricas em recursos ainda seria delegado à Marinha. Eliminá-la dessa função seria aleijar a capacidade nacional de proteção das águas brasileiras haja vista a importância dos navios-patrulha oceânicos para manutenção da vigilância marítima e da capacidade de pronta resposta.

Outro modelo poderia advir da prática norueguesa, isto é, de uma guarda-costeira subordinada à marinha. Nesse caso, haveria uma menor perda de recursos financeiros. Na verdade, com a adição de mais OPVs e melhoramentos, a frota brasileira de navios-patrulha poderia ser usada por essa nova organização, uma vez que a Marinha do Brasil conta com Grupamentos de Patrulha Naval, que poderiam ser o embrião da nova força. Além disso, não haveria perda de autoridade, nem de poder político, já que a marinha se manteria como Autoridade Marítima. Quem realizaria as funções de inspeção naval, gestão do trânsito marítimo e dos auxílios à navegação, contudo, seria esse novo ramo operacional relativamente autônomo, ou seja, uma nova arma, como o Corpo de Fuzileiros Navais. O mais importante

para o sucesso desse modelo é que os integrantes da nova força possuíssem um treinamento integrado, porém independente dos soldados da marinha, e os oficiais, uma carreira própria, ainda que a educação fosse sintonizada com a do pessoal da marinha. Dessa forma, a marinha não teria de arcar com o peso da duplicação de suas funções, liberando a força quase exclusivamente para o preparo para o combate.

Além da sua estrutura de força, o Brasil precisa pensar também nos arranjos políticos buscados para a concretização da governança do Atlântico Sul. Não é costume nacional a busca de soluções unilaterais para problemas de escala supranacional: sabe-se que, dadas as limitações de capacidades, o alicerce do direito internacional e do multilateralismo é indispensável. Por isso, seriam ociosas elucubrações em defesa do multilateralismo para a gestão do oceano. É preciso lidar, no entanto, com a forma e o conteúdo dessa cooperação multilateral. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) fornece o marco a partir do qual se pode partir para os mecanismos de cooperação, principalmente o compartilhamento de informações para formação de uma consciência de situação marítima coletiva. Lembra-se, por exemplo, as práticas de auxílio técnico em Defesa e de formação de oficiais africanos pelos brasileiros. Entretanto, o caráter bilateral dessas cooperações contém em si mesmo suas limitações na perspectiva da Governança da Segurança Marítima. O Brasil poderia, paralelamente a essas atividades, liderar a criação de um fórum multilateral das marinhas e guardas-costeiras do Atlântico Sul, nos moldes do Fórum das Guardas Costeiras do Norte do Pacífico, para troca de experiências, coordenação de objetivos operacionais e políticos e aprofundamento de laços entre essas organizações. Desses encontros, exercícios multilaterais de patrulhamento e coordenação de respostas poderiam ser derivados, oferecendo a oportunidade de aperfeiçoar a integração operacional, bem como troca de experiências na constituição de documentos estratégicos. O espaço do nosso trabalho dificulta o aprofundamento em temas políticos correlatos como a presença e o interesse de europeus e estadunidenses no combate a ameaças à navegação no Atlântico Sul e a necessidade de o Brasil ampliar os laços de segurança com a Nigéria, liderança política e econômica da África Ocidental, cujos pirataria e petróleo tornam este um país chave da segurança do Atlântico Sul. O que importa mais é notar que a Governança da Segurança Marítima tem ferramentas teóricas e conceituais que podem contribuir com os objetivos brasileiros para o Atlântico Sul e que o Brasil já tem, na ZOPACAS, mecanismos consolidados (ainda que pouco institucionalizados) e precedentes políticos para avançar seus interesses nesse oceano.

Também importa lembrar que, para que o Brasil, ou qualquer entidade política, consolide a estrutura de governança marítima, é preciso que estejam suficientemente claras as diretrizes e os objetivos nacionais. Idealmente, dois níveis distintos precisam ser contemplados. O nível político, em que as aspirações nacionais estejam explícitas, e o nível estratégico, no qual a contribuição das Forças Armadas seja detalhada para a conquista das metas nacionais. O ambiente marítimo, bem como marinha e forças de segurança marítima, justifica documentos estratégicos específicos para sua existência. Isso, não como uma forma de obter primazia política sobre as demais forças, mas porque a relação da sociedade com o oceano é absolutamente ímpar, já que este não é um ambiente natural para a atividade humana. A vontade de operar nele impele então a um plano particular e explícito de atuação. O uso da tecnologia também é único: basta lembrar que, sem artefatos inventados, a permanência humana no mar – ou a conduta da guerra – é impossível. Em relação a outros meios, como o aéreo ou o virtual, difere destes porque o conjunto de ameaças é muito mais extenso e variado, o que implica maior necessidade de detalhamento de como enfrentá-los. Os riscos decorrentes são maiores, uma vez que a negligência significa impacto de proporções bilionárias na economia nacional e, possivelmente, global. Por isso, a produção de documentos específicos para as forças navais pode ajudar a fomentar uma nova mentalidade que observe o oceano em toda sua potencialidade, mas também em toda sua vulnerabilidade, e que facilite o estabelecimento, de forma racional e democrática, dos melhores meios para os fins acordados. Essa nova mentalidade contribui para diminuir a Cegueira Marítima, que nada mais é que ignorar a relevância do oceano – algo perigoso no século XXI.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, K. W.; SNIDAL, D. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 421–456, 2000. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/hard-and-soft-law-in-international-governance/EC8091A89687FDF7FC9027D1717538BF>. Acesso em: 25 mar. 2018.
- ACKAH-BAIDOO, A. Fishing in troubled waters: oil production, seaweed and community-level grievances in the Western Region of Ghana. **Community Development Journal**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 406–420, 2013. Disponível em: <https://academic.oup.com/cdj/article/48/3/406/310674>. Acesso em: 11 abr. 2018.
- AFRICAN UNION. **2050 Africa’s Integrated Maritime Strategy**. Addis Ababa, 2012. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11151/2050_aims_sstrategy.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 ago. 2018.
- AFRICAN UNION. **Africa Charter on Maritime Security and Safety and Development in Africa (Lomé Charter)**. Lomé, 2016. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/33128-treaty-0060_-_lome_charter_e.pdf. Acesso em: 22 maio. 2018.
- ALBANESE, J. S. **Organized Crime: From the Mob to Transnational Organized Crime**. 7. ed. London: Anderson, 2014.
- ALMEIDA, F. E. A. De; CABRAL, R. P. Classificação de Marinhas: Uma Proposta de Metodologia Comparativa. **AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, [s. l.], v. 7, n. 14, p. 13–40, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/87981>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- ALMOND, R. U.S. Ratification of the Law of the Sea Convention. **The Diplomat**, [s. l.], 2017. Disponível em: <https://thediplomat.com/2017/05/u-s-ratification-of-the-law-of-the-sea-convention/>. Acesso em: 19 mar. 2018.
- ANDREAS, P. Gangster’s Paradise: The Untold History of the United States and International Crime. **Foreign Affairs**, [s. l.], v. 92, p. 22, 2013.
- ANDREAS, P.; PRICE, R. From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state. **International Studies Review**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 31–52, 2001.
- ARAKAWA, N.; COLSON, W. The Japan Coast Guard: Resourcing and Responsibility. **Asia Maritime Transparency Initiative**, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://amti.csis.org/the-japan-coast-guard-resourcing-and-responsibility/>. Acesso em: 19 jul. 2018.
- ARSANA, I. M. A. Renegotiating the Indonesia-Australia Maritime Boundary Agreement? **Australian Institute of International Affairs**, [s. l.], 24 abr. 2018. Disponível em: <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/renegotiating-the-indonesia-australia-maritime-boundary-agreement/>. Acesso em: 2 jul. 2018.

AUSTRALIA. **2016 Defence white paper**. Canberra, 2016. Disponível em: <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

AUSTRALIA. **HMAS Childers**. [s. l.], 2007. Disponível em: <http://www.navy.gov.au/hmas-childers>. Acesso em: 3 jul. 2018.

AUSTRALIA. **Compliance and Enforcement Protocol: Navigation Act 2012**. [s. l.], 2012. Disponível em: <https://www.amsa.gov.au/compliance-and-enforcement-protocol-national-law>. Acesso em: 2 jul. 2018.

AUSTRALIA. **Operation Solania**. [s. l.], 2014. Disponível em: <http://www.defence.gov.au/Operations/SouthWestPacific/>. Acesso em: 17 nov. 2018.

AUSTRALIA. **Australian Border Force Cape Class Patrol Boats**. 2015. Disponível em: <https://www.homeaffairs.gov.au/australian-border-force-abf/protecting/maritime/cape-class-patrol-boats>. Acesso em: 3 jul. 2018.

AUSTRALIA. **Protecting our borders**. [s. l.], 2016a. Disponível em: <https://www.homeaffairs.gov.au/australian-border-force-abf/protecting>. Acesso em: 28 jun. 2018.

AUSTRALIA. **2016 Defence white paper**. Canberra, 2016b. Disponível em: <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

AUSTRALIA. **About**. 2017a. Disponível em: <https://www.homeaffairs.gov.au/>. Acesso em: 29 jun. 2018.

AUSTRALIA. **Australian Maritime Operations**. [s. l.], 2017b. Disponível em: http://www.navy.gov.au/sites/default/files/documents/Australian_Maritime_Operations_2017.pdf. Acesso em: 7 out. 2018.

AUSTRALIA. **Combating illegal fishing**. [s. l.], 2017c. Disponível em: <http://www.afma.gov.au/monitoring-enforcement/combating-illegal-fishing-2/>. Acesso em: 2 jul. 2018.

AUSTRALIA. **Australia And Timor-Leste Maritime Boundaries: Rules-Based Order In Action**. [s. l.], 2018a. Disponível em: <http://dfat.gov.au/geo/timor-leste/Documents/aus-timor-maritime-boundary-fact-sheet.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

AUSTRALIA. **Search and rescue arrangements in Australia**. [s. l.], 2018b. Disponível em: <https://www.amsa.gov.au/safety-navigation/search-and-rescue/search-and-rescue-arrangements-australia>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BAN, J. et al. **World Oil Outlook**. Viena: Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2015. v. 15 Disponível em: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/WOO%202015.pdf. Acesso em: 28 set. 2018.

BANOMYONG, R. The impact of port and trade security initiatives on maritime supply-chain management. **Maritime Policy & Management**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 3–13, 2005.

BATEMAN, S. **Coast guards: new forces for regional order and security**. Honolulu: East-West Center, 2003. Disponível em: <http://scholarspace.manoa.hawaii.edu/handle/10125/3822>. Acesso em: 23 jul. 2017.

BATEMAN, S. Maritime “Regime” Building. In: HO, J.; RAYMOND, C. (ed.). **The Best of Times, the Worst of Times: Maritime Security in the Asia-Pacific**. [s.l.] : World Scientific, 2005. p. 259–275.

BATEMAN, S. The growing significance of coast guards in the Asia-pacific: A quiet development in regional maritime security. **Ocean Yearbook Online**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 505–531, 2006.

BATEMAN, S. UNCLOS and Its Limitations as the Foundation for a Regional Maritime Security Regime. **Korean Journal of Defense Analysis**, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 27–56, 2007a. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10163270709464140>>

BATEMAN, S. Securing Australia’s Maritime Approaches. **Security Challenges**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 109–129, 2007b.

BATEMAN, S. Capacity building for maritime security cooperation: What are we talking about? In: FORBES, A. (ed.). **Maritime Capacity Building in the Asia-Pacific Region**. Canberra: Sea power Centre - Australia, 2010. p. 5–20.

BATEMAN, S. Solving the “Wicked Problems” of Maritime Security: Are Regional Forums up to the Task? **Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs**, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 1–28, 2011a. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/436965>. Acesso em: 9 jan. 2018.

BATEMAN, S. A Response to Pedrozo: The Wider Utility of Hydrographic Surveys. **Chinese Journal of International Law**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 177–186, 2011b. Disponível em: <https://academic.oup.com/chinesejil/article/10/1/177/380298>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BATEMAN, S. **Australia’s Operation Sovereign Borders: Risks for Australia-Indonesia Relations**. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2013. Disponível em: <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/2067-australias-operation-sovereig/#.Wzpgs9JKjIU>. Acesso em: 2 jul. 2018.

BATEMAN, S. Regional navies and coastguards: striking a balance between “lawships” and warships. In TILL, G; CHAN, J. (ed.), **Naval Modernisation in South-East Asia: Nature, Causes and Consequences**. Oxford: Routledge. 2014. p. 245-262.

BATEMAN, S. Maritime security governance in the Indian Ocean region. **Journal of the Indian Ocean Region**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 5–23, 2016a.

BATEMAN, S. Managing Maritime Affairs: The Contribution of Maritime Security Forces. In: BEKKEVOLD, J. I.; TILL, G. (ed.). **International Order at Sea: How it is challenged. How it is maintained**. London: Springer, 2016b. p. 261–282.

BECKMAN, R. The UN Convention on the Law of the Sea and the maritime disputes in the South China Sea. **American Journal of International Law**, [s. l.], v. 107, n. 1, p. 142–163, 2013.

BECKMAN, R.; DAVENPORT, T. The EEZ Regime: Reflections after 30 Years. In: LOSI CONFERENCE PAPERS 2012, Seul. **Anais...** . In: LAW OF THE SEA INSTITUTE, UC BERKELEY–KOREA INSTITUTE OF OCEAN SCIENCE AND TECHNOLOGY CONFERENCE, 10. Seul: Law of the Sea Institute: Berkeley, 2012.

BEIRÃO, A. Segurança no mar: que segurança? In: BEIRÃO, A.; PEREIRA, A. (ed.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: Funag, 2014. p. 127–166.

BEIRÃO, A. P. Why Not Eminently Maritime UN Peacekeeping Operations? **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 39, n. 2, p. 245–262, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-85292017000200245&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 9 jan. 2018.

BEKKEVOLD, J.; BOWERS, I. A Question of Balance: Warfighting and Naval Operations Other Than War. In: BEKKEVOLD, J. I.; TILL, G. (ed.). **International Order at Sea: How it is challenged. How it is maintained**. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 241–260.

BENT, K. Canada's Coast Guard Looks to the Future. **Arctic Journal**, [s. l.], 2012. Disponível em: <http://arcticjournal.ca/uncategorized/canadas-coast-guard-looks-to-the-future/>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BIGO, D. Internal and External Security(ies): The Möbius Ribbon. In: ALBERT, M.; LAPID, Y.; JACOBSON, D. (ed.). **Identities, Borders, Orders**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001.

BIGO, D. Internal and External Aspects of Security. **European Security**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 385–404, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09662830701305831>. Acesso em: 22 maio. 2018.

BLACK, L. **Japan's Maritime Security Strategy: the Japan Coast Guard and maritime outlaws**. London: Palgrave Macmillan, 2014. Disponível em: <http://www.palgrave.com/us/book/9781137385543>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BOCZEK, B. A. Peacetime military activities in the exclusive economic zone of third countries. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 19, n. 6, p. 445–468, 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00908328809545873>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BOOTH, K. **Navies and foreign policy**. New York: Crane, Russak & Company, 1977.

BOOTH, K. Security and Emancipation. **Review of International Studies**, [s. l.], v. 17, n. 4, p. 313–326, 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20097269>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BOOTH, K. Critical Security Studies. In: CHRISTIE, D. (ed.). **The Encyclopedia of Peace Psychology**. [s.l.]: Blackwell Publishing Ltd, 2011. p. 287–290.

BORAZ, S. C. Maritime Domain Awareness: Myths and Realities. **Naval War College Review**, [s. l.], v. 62, n. 3, p. 137–146, 2009. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/205943026/abstract/4682A16A1DF04A87PQ/1>. Acesso em: 14 maio. 2018.

BØRRESEN, J. The seapower of the coastal state. **Journal of Strategic Studies**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 148–175, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402399408437544>. Acesso em: 22 maio. 2018.

BRADFORD, J. F. The growing prospects for maritime security cooperation in Southeast Asia. **Naval War College Review**, [s. l.], v. 58, n. 3, p. 63–86, 2005. Disponível em: <http://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol58/iss3/4>. Acesso em: 31 maio. 2018.

BRADFORD, J. F. U.S. counter-piracy efforts in Southeast Asia 2004–2015: Consistent, cooperative and supportive. In: LISS, C.; BIGGS, T. (ed.). **Piracy in Southeast Asia: Trends, Hot Spots and Responses**. London ; New York, NY: Routledge, 2016. p. 32–56.

BRASIL. **Política nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25 fev. 2019.

BREWSTER, D. Give light, and the darkness will disappear: Australia's quest for maritime domain awareness in the Indian Ocean. **Journal of the Indian Ocean Region**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 296–314, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19480881.2018.1517437>. Acesso em: 15 out. 2018.

BUEGER, C. Communities of Security Practice at Work? The Emerging African Maritime Security Regime. **African Security**, [s. l.], v. 6, n. 3–4, p. 297–316, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19392206.2013.853579>>

BUEGER, C. **Counter-piracy and maritime capacity building: fallacies of a debate**. Cardiff: Cardiff University, 2014.

BUEGER, C. Learning from piracy: future challenges of maritime security governance. **Global Affairs**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 33–42, 2015a. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23340460.2015.960170>>

BUEGER, C. What is maritime security? **Marine Policy**, [s. l.], v. 53, p. 159–164, 2015b. Disponível em: https://ac.els-cdn.com/S0308597X14003327/1-s2.0-S0308597X14003327-main.pdf?_tid=42387d3c-b0cd-422b-be3e-610e64ecc18b&acdnat=1540511889_9fa46f7ccec6c9ccc1a062f8ae46e376. Acesso em: 25 out. 2018.

BUEGER, C. From Dusk to Dawn? Maritime Domain Awareness in Southeast Asia. **Contemporary Southeast Asia**, [s. l.], v. 37, p. 157–182, 2015c.

BUEGER, C.; EDMUNDS, T. Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies. **International Affairs**, [s. l.], v. 93, n. 6, p. 1293–1311, 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/93/6/1293/4111108>. Acesso em: 17 maio. 2018.

BUEGER, C.; EDMUNDS, T. **Mastering Maritime Security: A best practice toolkit**. Cardiff; Bristol: Safeseas, 2018.

BUEGER, C.; SARAN, M. Finding a Regional Solution to Piracy: Is the Djibouti Process the Answer? **Piracy-Studies**, [s. 1.], 2012. Disponível em: <http://piracy-studies.org/finding-a-regional-solution-to-piracy-is-the-djibouti-process-the-answer/>. Acesso em: 12 maio. 2018.

BUSZYNSKI, L.; ROBERTS, C. (ed.). **The South China Sea and Australia's regional security environment**. Canberra: National Security college, 2013.

BUZAN, B. New patterns of global security in the twenty-first century. **International affairs**, [s. 1.], v. 67, n. 3, p. 431–451, 1991.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2009.

BYERS, M. Policing the High Seas: The Proliferation Security Initiative. **The American Journal of International Law**, [s. 1.], v. 98, n. 3, p. 526–545, 2004. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3181643>. Acesso em: 28 mar. 2018.

BYERS, M.; ØSTHAGEN, A. Why Does Canada Have So Many Unresolved Maritime Boundary Disputes? **Canadian Yearbook of International Law / Annuaire canadien de droit international**, [s. 1.], v. 54, p. 1–62, 2017. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-yearbook-of-international-law-annuaire-canadien-de-droit-international/article/why-does-canada-have-so-many-unresolved-maritime-boundary-disputes/DD2B9B01A28F13190CB96ECC4439EDCC>. Acesso em: 27 jul. 2018.

CANADA. **Canadian Ocean's Act**. [s. 1.], 1996. Disponível em: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-2.4/page-1.html>. Acesso em: 31 jul. 2018.

CANADA. **Becoming a Special Operating Agency**. [s. 1.], 1998. Disponível em: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/tb_b4/bsoa-doss01-eng.asp. Acesso em: 31 jul. 2018.

CANADA. **Canada Shipping Act**. [s. 1.], 2001. Disponível em: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-10.15/index.html>. Acesso em: 31 jul. 2018.

CANADA. **Securing an Open Society: Canada's National Security Policy**. [s. 1.], 2004. Disponível em: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004E.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CANADA. **Marine Services**. [s. 1.], 2010a. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20100622064451/http://www.rcmp-grc.gc.ca/mari/index-eng.htm>. Acesso em: 1 ago. 2018.

CANADA. **Defining Canada's Maritime Zones**. [s. 1.], 2011a. Disponível em: http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/mpo-dfo/Fs23-571-2011-eng.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

CANADA. **Canadian Coast Guard Maritime Security Contributions**. Ottawa, 2011b. Disponível em: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/344826.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2018.

- CANADA. **Maritime Domain Awareness**. [s. 1.], 2012. Disponível em: <https://www.tc.gc.ca/eng/marinesecurity/initiatives-235.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- CANADA. **Marine Security Operation Centres**. [s. 1.], 2013a. Disponível em: <https://www.tc.gc.ca/eng/marinesecurity/operations-269.html>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- CANADA. **Marine Security Enforcement Teams**. [s. 1.], 2013b. Disponível em: <http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Maritime-Security/MSET>. Acesso em: 1 ago. 2018.
- CANADA. **Canada-U.S. Shiprider**. [s. 1.], 2016. Disponível em: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-eng.htm>. Acesso em: 1 ago. 2018.
- CANADA. **Arctic and Offshore Patrol Ship**. [s. 1.], 2017a. Disponível em: <http://www.navy-marine.forces.gc.ca/en/fleet-units/aops-home.page>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- CANADA. **Marine Security Operations Centres**. [s. 1.], 2017b. Disponível em: <http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/CCG/Maritime-Security/MSOC>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- CANADA. **About the Canadian Hydrographic Service**. [s. 1.], 2018a. Disponível em: <http://www.charts.gc.ca/help-aide/about-apropos/index-eng.asp>. Acesso em: 1 ago. 2018.
- CANADA. **Canada and the Kingdom of Denmark (with Greenland) announce the establishment of a Joint Task Force on Boundary Issues**. [s. 1.], 2018b. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/05/canada-and-the-kingdom-of-denmark-with-greenland-announce-the-establishment-of-a-joint-task-force-on-boundary-issues.html>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- CANADA. **Strong, secure, engaged: Canada's Defence Policy**. Toronto, 2017c. Disponível em: <http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2019.
- CANADA. **Sovereignty and UNCLOS**. [s. 1.], 2018c. Disponível em: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/science/hydrography-hydrographie/UNCLOS/index-eng.html>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- CANADA, T. C. **Interdepartmental Marine Security Working Group**. [s. 1.], 2010b. Disponível em: <https://www.tc.gc.ca/eng/marinesecurity/partnerships-285.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- CASTRO, L. A. de A. **O Brasil e o novo direito do mar: mar territorial e zona econômica exclusiva**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1989. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/80-Brasil_e_o_Novo_Direito_do_Mar_O.pdf. Acesso em: 26 out. 2018.
- CHAPSOS, I. Is Maritime Security a Traditional Security Challenge? In: MASYS, A. (ed.). **Exploring the Security Landscape: Non-Traditional Security**. Leicester: Springer, 2016. p. 59–78.
- CHIA, J.; MCADAM, J.; PURCELL, K. Asylum in Australia: “Operation Sovereign Borders” and International Law. **Australian Year Book of International Law**, [s. 1.], v. 32, p. 33–64, 2014.

CHIBA, H. Promoting Ocean Policy. **Highlighting Japan**, [s. l.], v. 119, p. 6–7, 2018.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public administration review**, [s. l.], v. 67, n. 6, p. 1059–1066, 2007.

COLEMAN, B. **Australia's offshore patrol vessels: missing an opportunity?** Barton: Australian Strategic Policy Institute, 2017. Disponível em: <https://www.aspi.org.au/report/australias-offshore-patrol-vessels-missing-opportunity/>. Acesso em: 22 jun. 2018.

COLLIN, K. S. L. Commentary: Give joint patrols off Pedra Branca, Middle Rocks a shot. **Channel NewsAsia**, [s. l.], 12 jul. 2018. Disponível em: <https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/pedra-branca-middle-rocks-give-joint-patrols-between-navies-shot-10515952>. Acesso em: 12 jul. 2018.

COLLINS, A. **Contemporary Security Studies**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COMBINED MARITIME FORCES. **CTF 150: Maritime Security**. [s. l.], 2010a. Disponível em: <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-150-maritime-security/>. Acesso em: 8 ago. 2018.

COMBINED MARITIME FORCES. **CTF 152: Gulf Maritime Security**. [s. l.], 2010b. Disponível em: <https://combinedmaritimeforces.com/ctf-152-gulf-security-cooperation/>. Acesso em: 8 ago. 2018.

CORBETT, J. **Some principles of maritime strategy**. [s.l.]: Project Gutenberg, 2005. Suporte Kindle. Disponível em: http://www.gutenberg.org/files/15076/15076-h/15076-h.htm#Page_91>

CORBETT, J. S. **Some Principles of Maritime Strategy**. East Sussex: Naval and Military Press, 2009.

CORDNER, L. **Creating an Analytical Framework: Maritime Security, Risk and Vulnerability**. [s.l.] : Palgrave Macmillan, Cham, 2018. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-62755-7_2. Acesso em: 11 jan. 2018.

COUPER, A.; SMITH, H. D.; CICERI, B. **Fishers and Plunderers: Theft, Slavery and Violence at Sea**. London: Pluto Press, 2015.

COYNE, J. Australia's securitised border. **The Strategist**, [s. l.], 2016. Disponível em: <https://www.aspistrategist.org.au/australias-securitised-border/>. Acesso em: 17 jul. 2018.

COZENS, P. Maritime Security and oceans policy. In: KLEIN, N.; MOSSOP, J.; ROTHWELL, D. R. (ed.). **Maritime Security: International Law and Policy Perspectives from Australia and New Zealand**. Abingdon: Routledge, 2010. p. 155–171.

CRELINSTEN, R. D. The Discourse and Practice of Counter- Terrorism in Liberal Democracies. **Australian Journal of Politics & History**, [s. l.], v. 44, n. 3, p. 389–413, 1998. Disponível em: <http://sci-hub.tw/https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-8497.00028>. Acesso em: 20 abr. 2018.

DIALLO, M. A. The Impacts of Neo-colonial Security Frameworks in the South Atlantic: The Case of French Presence in Western Africa. In: DUARTE, É.; BARROS, M. C. De (ed.). **Maritime Security Challenges in the South Atlantic**. 1. ed. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2018. p. 41–77.

DINGWERTH, K.; PATTBERG, P. Global Governance as a Perspective on World Politics. **Global Governance**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 185–203, 2006. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27800609>. Acesso em: 14 maio. 2018.

DOOREY, T. Maritime Domain Awareness. In: SHEMELLA, P. (ed.). **Global Responses to Maritime Violence: Cooperation and Collective Action**. Stanford, California: Stanford Security Studies, 2016. cap 8. Suporte Kindle.

DUARTE, E. Drugs, Piracy and Sovereignty: Brazil, United States and European Union's Security Perspectives for South Atlantic. **S&F Sicherheit und Frieden**, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 185–190, 2016.

DUARTE, É.; MARCONDES, D.; CARNEIRO, C. Facing the Transnational Criminal Organizations in the South Atlantic. In: DUARTE, É.; BARROS, M. (ed.). **Maritime Security Challenges in the South Atlantic**. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2018. p. 11–40.

DUFF, J. A. The United States and the Law of the Sea Convention: Sliding Back from Accession and Ratification. **Ocean & Coastal LJ**, [s. l.], v. 11, p. 1, 2005.

DUNNE, A. **The Proliferation Security Initiative: legal considerations and operational realities**. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2013. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/PP/SIPRIPP36.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

DYKE, J. M. The disappearing right to navigational freedom in the exclusive economic zone. **Marine Policy**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 107–121, 2005. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X04000788>. Acesso em: 15 jun. 2018.

EDMUNDS, T. **Maritime security sector reform: lessons from the mainstream**. Bristol: Cardiff University, 2014. Disponível em: <http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2014/08/Edmunds-Maritime-Security-Sector-Reform-2.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

EGNELL, R.; HALDÉN, P. Laudable, ahistorical and overambitious: security sector reform meets state formation theory. **Conflict, Security & Development**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 27–54, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14678800802704903>. Acesso em: 26 mar. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Speeding up border security**. [s. l.], 2013. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/case-studies/2014/140618_success_stories_albania_blueborder_en.pdf. Acesso em: 13 abr. 2018.

EUROPEAN UNION. **European neighbourhood policy and enlargement negotiations**. [s. l.], 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en. Acesso em: 12 maio. 2018.

FINKELSTEIN, L. S. What Is Global Governance? **Global Governance**, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 367–372, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27800120>. Acesso em: 25 mar. 2018.

FORCIER, J.-Y. **The Canadian Navy and the Canadian Coast Guard: Cooperating Sea Services or Co-existing Federal Fleets**. [s.l.] : Canadian International Council, 2011.

FRANÇA, R. **Por uma nova gestão securitária de fronteiras no Brasil: riscos e desafios**. 2018. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

FREINER, N. How Defending Fishing Groups Factors Into Japan’s Naval Development. **The Diplomat**, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://thediplomat.com/2018/07/how-defending-fishing-groups-factors-into-japans-naval-development/>. Acesso em: 23 jul. 2018.

FRIEDHEIM, R. L. **Negotiating the New Ocean Regime**. Columbia, S.C: Univ of South Carolina Pr, 1992.

GENG, J. The legality of foreign military activities in the exclusive economic zone under UNCLOS. **Merkourios-Utrecht J. Int’l & Eur. L.**, [s. l.], v. 28, p. 22, 2012.

GENOVESE, S.; WILSON, B. A Networked Response to Maritime Threats: Interagency Coordination. In: MCNICHOLAS, M. (ed.). **Maritime security: an introduction**. Cambridge: Butterworth-Heinemann, 2016. p. 427–434.

GERMOND, B. The EU’s security and the sea: defining a maritime security strategy. **European Security**, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 563–584, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09662839.2011.635648>>

GERMOND, B. The European Union at the Horn of Africa: The Contribution of Critical Geopolitics to Piracy Studies. **Global Policy**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 80–85, 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1758-5899.2012.00191.x>. Acesso em: 5 abr. 2018.

GERMOND, B. Small Navies in Perspective: Deconstructing the Hierarchy of Naval Forces. In: MULQUEEN, M.; SANDERS, D.; SPELLER, I. (ed.). **Small Navies: Strategy and Policy for Small Navies in War and Peace**. Farnham, UK: Ashgate publishing Limited, 2014. p. 33–50.

GERMOND, B. **The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union**. [s.l.] : Palgrave Macmillan UK, 2015a.

GERMOND, B. The geopolitical dimension of maritime security. **Marine Policy**, [s. l.], v. 54, p. 137–142, 2015b. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14003509>>

GERMOND, B. Clear skies or troubled waters: The future of European ocean governance. **European View**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 89–96, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1781685818761594>. Acesso em: 13 abr. 2018.

GERMOND, B.; GERMOND-DURET, C. Ocean governance and maritime security in a peaceful environment: The case of the European Union. **Marine Policy**, [s. l.], v. 66, p. 124–131, 2016. Disponível em:

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X16000154>. Acesso em: 22 mar. 2018.

GERSTEIN, D. M. et al. **Assessment of the Consolidation of the Australian Customs and Border Protection Service (ACBPS) with the Department of Immigration and Border Protection (DIBP)**. Canberra: RAND Corporation, 2016. Disponível em:

https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1713.html. Acesso em: 28 jun. 2018.

GOUGH, B. M. Maritime strategy: The legacies of Mahan and Corbett as philosophers of sea power. **The RUSI Journal**, [s. l.], v. 133, n. 4, p. 55–62, 1988. Disponível em:

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03071848808445330>>

GRAMENZ, E. Australia “unable to protect its domain” in the Southern Ocean. **ABC News**, [s. l.], 24 fev. 2015. Disponível em: <http://www.abc.net.au/news/2015-02-24/australia-unable-to-protect-its-domain-in-the-southern-ocean/6250702>. Acesso em: 2 jul. 2018.

GROVE, E. **Future of Sea Power**. Annapolis: US Naval Institute Press, 1990.

GURNEY, I. **Cold fleet: The Southern Ocean, Antarctica and the ADF**. [s.l.] : Centre for Defence and Strategic Studies, 2016. Disponível em:

http://www.defence.gov.au/ADC/Publications/Commanders/Gurney_paper.pdf. Acesso em: 2 jul. 2018.

HAO, C.; QINGHONG, C. Maritime Security Cooperation in the South China Sea. In: TILL, G.; BEKKEVOLD, J. I. (ed.). **International Order at Sea: How it is challenged. How it is maintained**. London: Springer, 2016. p. 221–239.

HATTENDORF, J. B. The United States Navy in the Twenty-first Century: Thoughts on naval theory, strategic constraints and opportunities. **The Mariner’s Mirror**, [s. l.], v. 97, n. 1, p. 285–297, 2011.

HAYDON, P. **Why Canada needs a Navy**. [s.l.] : Naval League of Canada, 2010.

HE, R. Coast guards and maritime piracy: sailing past the impediments to cooperation in Asia. **The Pacific Review**, [s. l.], v. 22, n. 5, p. 667–689, 2009. Disponível em:

<https://doi.org/10.1080/09512740903329756>. Acesso em: 31 jan. 2018.

HEUSER, B. Regina Maris and the Command of the Sea: The Sixteenth Century Origins of Modern Maritime Strategy. **Journal of Strategic Studies**, [s. l.], v. 40, n. 1–2, p. 225–262, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2015.1104670>>

HICKEY, L. **The Canadian Navy and Domestic Maritime Enforcement**. 2008. Thesis (PhD) – Cardiff University, Cardiff, 2008.

HILL, C. What is a Corvette? And What Next? **Center for International Maritime Security**, [s. l.], 25 nov. 2013. Disponível em: <http://cimsec.org/corvette-next/8697>. Acesso em: 29 nov. 2018.

HILL, C. **Why the Coast Guard Needs LRASM in Peacetime**. [s.l.] : Center for International Maritime Security, 2016. Disponível em: <http://cimsec.org/coast-guard-needs-lrasm-peacetime/23812>. Acesso em: 21 jul. 2017.

HILL, S.; BEGER, R. A Paramilitary Policing Juggernaut. **Social Justice**, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 25–40, 2009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/29768524>. Acesso em: 12 abr. 2018.

HO, J. Combating piracy and armed robbery in Asia: The ReCAAP Information Sharing Centre (ISC). **Marine Policy**, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 432–434, 2009. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X08001449>

HOLMES, J. Rough Waters for Coalition Building. In: CRONIN, P. (ed.). **Cooperation from strength: the United States, China and the South China Sea**. Washington D.C: Center for a New American Security, 2012. p. 99–115.

HOLMES, J. America Needs a Coast Guard That Can Fight. **Foreign Policy**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2013/03/15/america-needs-a-coast-guard-that-can-fight/>. Acesso em: 24 jul. 2017.

HOOVER, C. W. Going Farther by Going Together: Building Partner Capacity in Africa. **Joint Force Quarterly**, [s. l.], n. 67, p. 8–13, 2012.

HOVIK, S.; STOKKE, K. B. Network Governance and Policy Integration—the Case of Regional Coastal Zone Planning in Norway. **European Planning Studies**, [s. l.], v. 15, n. 7, p. 927–944, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09654310701356647>. Acesso em: 10 ago. 2018.

HRIBERNIK, M. **Countering Maritime Piracy and Robbery in Southeast Asia: The Role of the ReCAAP Agreement**. Rochester, NY: European Institute for Asian Studies, 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2342274>. Acesso em: 2 abr. 2018.

HU, N.-T. A.; OLIVER, J. K. A Framework for Small Navy Theory: The 1982 U.N. Law of the Sea Convention. In: MOORE, J. N.; TURNER, R. F. (ed.). **Readings on International Law From the Naval War College Review 1978-1994**. Newport: International Law Studies, 1995. v. 68.

HUANG, V. Building Maritime Security in Southeast Asia: Outsiders Not Welcome? **Naval War College Review**, [s. l.], v. 61, n. 1, p. 87–105, 2008. Disponível em: <http://www.dtic.mil/docs/citations/ADA519223>. Acesso em: 12 maio. 2018.

HUSSAIN, Z. Singapore, Indonesia sign treaty on maritime borders in eastern Singapore strait. **The Straits Times**, Jakarta, 3 set. 2014. Asia. Disponível em: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/singapore-indonesia-sign-treaty-on-maritime-borders-in-eastern-singapore-strait>. Acesso em: 16 nov. 2018.

HUTCHENS, G. Experts split over merits of Peter Dutton’s national security super ministry. **The Guardian**, [s. l.], 18 jul. 2017. Australia news. Disponível em: <http://www.theguardian.com/australia-news/2017/jul/18/peter-dutton-control-home-affairs-super-ministry>. Acesso em: 17 jul. 2018.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION – IMO. **Regional training centre in Djibouti – foundation stone laid.** [s. l.], 2011. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/52-djibouti-training-centre-stone.aspx#.Wvc4MaQvzIU>. Acesso em: 12 maio. 2018.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION – IMO. **Revised Code Of Conduct Concerning The Repression Of Piracy, Armed Robbery Against Ships, And Illicit Maritime Activity In The Western Indian Ocean And The Gulf Of Aden Area.** [s. l.], 2017. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PIU/Documents/DCOC%20Jeddah%20Amendment%20English.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2018.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION – IMO. **Port State Control.** [s. l.], 2018a. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PIU/Pages/Content-and-Evolution-of-the-Djibouti-Code-of-Conduct.aspx>. Acesso em: 12 maio. 2018.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION – IMO. **The Djibouti Code of Conduct.** [s. l.], 2018b. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PIU/Pages/Content-and-Evolution-of-the-Djibouti-Code-of-Conduct.aspx>. Acesso em: 12 maio. 2018.

INDEPENDENCE-Class Littoral Mission Vessel (LMV). **Naval-Technology**, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://www.naval-technology.com/projects/independence-class-littoral-mission-vessel-lmv/>. Acesso em: 11 jul. 2018.

INSINNA, V. Norway's Coast Guard stares down big challenges in Arctic. **Defense News**, [s. l.], 12 jun. 2018. Disponível em: <https://www.defensenews.com/smr/nato-priorities/2018/06/12/norways-coast-guard-stares-down-big-challenges-in-arctic/>. Acesso em: 9 ago. 2018.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES - IISS. **The Military Balance.** London: Routledge, 2018. v. 118

INTERNATIONAL MARITIME BUREAU - IMB. **Piracy and Armed Robbery against ships: report for the period 1 January- 31 December 2018.** Londres, jan. 2019. Disponível em: <https://maritimecyprus.files.wordpress.com/2019/01/2018-annual-imb-piracy-report.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

JACOBSEN, K. L. Maritime security and capacity building in the Gulf of Guinea: On comprehensiveness, gaps, and security priorities. **African Security Review**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 237–256, 2017.

JAPAN. **Defense of Japan 2016.** Tóquio, 2016a. Disponível em: http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2016.html. Acesso em: 23 jul. 2018.

JAPAN. **Japan's Actions against Piracy off the Coast of Somalia.** [s. l.], 2016b. Disponível em: /policy/piracy/ja_somalia_1210.html. Acesso em: 23 jul. 2018.

JAPAN. **Senkaku Islands Q&A.** [s. l.], 2016c. Disponível em: mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/qa_1010.html. Acesso em: 20 jul. 2018.

JAPAN. **Japan Coast Guard**. Tóquio, 2017. Disponível em: <http://www.kaiho.mlit.go.jp/e/english.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

JAPAN. **Outline of the Third Basic Plan on Ocean Policy**. [s. l.], 2018a. Disponível em: http://www8.cao.go.jp/ocean/english/plan/pdf/plan03_gaiyou_e.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

JAPAN. **Japan Coast Guard**. [s. l.], 2018b. Disponível em: <http://www.kaiho.mlit.go.jp/e/english.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

JAPAN Coast Guard Expands Presence to Meet New Threats. **The Maritime Executive**, [s. l.], 16 jan. 2018. Disponível em: <https://www.maritime-executive.com/article/japan-coast-guard-expands-presence-to-meet-new-threats>. Acesso em: 19 jul. 2018.

JAPAN'S new ocean policy shifts emphasis to defense and security. **Nikkei Asian Review**, [s. l.], 15 maio. 2018. Politics. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-s-new-ocean-policy-shifts-emphasis-to-defense-and-security>. Acesso em: 20 jul. 2018.

JUDA, L. The exclusive economic zone and ocean management. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 18, n. 3, p. 305–331, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00908328709545825>. Acesso em: 22 mar. 2018.

JUDA, L. **International Law and Ocean Use Management: The Evolution of Ocean Governance**. [s.l.] : Taylor & Francis E-Library, 2003.

KASOULIDES, G. C. Port State Control and Jurisdiction – Evolution of the Port State Regime. **Verfassung in Recht und Übersee**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 255–256, 1993. Disponível em: <https://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/0506-7286-1995-2-255>. Acesso em: 15 maio. 2018.

KEARSLEY, H. J. Rethinking maritime power theory. **Comparative Strategy**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 195–211, 1992.

KEEN, M. R.; SCHWARZ, A.-M.; WINI-SIMEON, L. Towards defining the Blue Economy: Practical lessons from pacific ocean governance. **Marine Policy**, [s. l.], v. 88, p. 333–341, 2018. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X16308235>. Acesso em: 4 maio. 2018.

KINNEY, L. Canada's Marine Security. **Canadian Naval Review**, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 15–19, 2009. Disponível em: <http://www.navalreview.ca/volume4-issue4/>. Acesso em: 28 jul. 2018.

KLEIN, N. **Maritime Security and the Law of the Sea**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

KRASKA, J.; MONTI, M. The Law of Naval Warfare and China's Maritime Militia. **International Law Studies**, [s. l.], v. 91, n. 1, p. 13, 2015.

KRASKA, J.; PEDROZO, R. **International Maritime Security Law**. Leiden: Martinus Nijhoff, 2013.

KRASKA, P. B. Militarization and Policing—Its Relevance to 21st Century Police. **Policing: A Journal of Policy and Practice**, [s. l.], v. 1, n. 4, p. 501–513, 2007. Disponível em: <https://academic.oup.com/policing/article/1/4/501/1440981>. Acesso em: 12 abr. 2018.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 185–205, 1982. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706520>. Acesso em: 27 abr. 2018.

KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. Broadening the agenda of security studies: Politics and methods. **Mershon International Studies Review**, [s. l.], v. 40, n. Supplement_2, p. 229–254, 1996.

KWIATKOWSKA, B. Creeping jurisdiction beyond 200 miles in the light of the 1982 law of the sea convention and state practice. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 153–187, 1991.

LAMBERT, N. A. Admiral Sir John Fisher and the concept of flotilla defence, 1904-1909. **The Journal of Military History**, [s. l.], v. 59, n. 4, p. 639, 1995.

LARSON, D. L. Naval weaponry and the law of the sea. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 125–198, 1987. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00908328709545819>. Acesso em: 10 set. 2018.

LE MIÈRE, C. Policing the waves: Maritime paramilitaries in the Asia-Pacific. **Survival**, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 133–146, 2011.

LE MIÈRE, C. **Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges**. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 2014.

LEE, S. **Territorial Disputes Among Japan, China and Taiwan Concerning the Senkaku Islands**. Durham: Centre for Borders Research, 2002. v. 3

LEWIS, J. G.; MAXON, P. The Proliferation Security Initiative. **Disarmament Forum**, [s. l.], n. 2, p. 35–43, 2010.

LINDBERG, M. S. **Geographical Impact on Coastal-defense Navies : the Entwining of Force Structure, Technology and Operational Environment**. 1996. Tese (Doctor of Philosophy in Geography) – Department of Geography, University of Manitoba, Winnipeg, 1996.

LINDBERG, M.; TODD, D. **Brown-, green-, and blue-water fleets: The influence of geography on naval warfare, 1861 to the present**. [s.l.]: Greenwood Publishing Group, 2002.

LONGO, A. O debate em busca do consenso - as negociações para os termos finais da convenção da Jamaica. In: BEIRÃO, A.; PEREIRA, A. (ed.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: Funag, 2014. p. 127–166.

LUMTUMBUE, M. The Long March of African Maritime Safety and Security in the Gulf of Guinea. **Group for Research and Information on peace and Security**, [s. l.], 13 out. 2016. Disponível em: <https://www.grip.org/en/node/2113>. Acesso em: 12 maio. 2018.

LUNDQUIST, E. What do offshore patrol vessels have in common? not much. **Naval Engineers Journal**, [s. l.], v. 119, n. 4, p. 15–17, 2007.

LUTTERBECK, D. Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. **Cooperation and Conflict**, [s. l.], v. 39, n. 1, p. 45–68, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010836704040832>. Acesso em: 29 jan. 2018.

MAHAN, A. T. **The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783**. [s.l.]: Project Gutenberg, 2007. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/ebooks/13529>. Acesso em: 17 maio. 2018.

MARINHA do Brasil participa de curso de “Port State Control” no Japão. **Marinha do Brasil**, [s. l.], 20 set. 2017. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-do-brasil-participa-de-curso-de-port-state-control-no-japao>. Acesso em: 2 set. 2018.

MARTINSON, R. From Words to Actions: The Creation of the China Coast Guard. In: PROCEEDINGS... 2015, Arlington. **Anais...** . In: CHINA AS A “MARITIME POWER” CONFERENCE. Arlington Disponível em: https://www.cna.org/cna_files/pdf/creation-china-coast-guard.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

MCCAFFRIE, J. **Protecting Australia’s offshore estate: an evolving commitment for the Royal Australian Navy**. 2014. Tese (Doctor of Philosophy in Ocean Law and Policy) – Australian National Centre for Oceans Resource and Security, University of Wollongong, Wollongong, 2014.

MCCULLOCH, J. Blue armies, khaki police and the cavalry on the new American frontier: Critical criminology for the 21st century. **Critical Criminology**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 309–326, 2004.

MCDORMAN, T. L. Regional Port State Control Agreements: Some Issues Of International Law. **Ocean and Coastal Law Journal**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 207–225, 2000.

MCDORMAN, T. L.; CHIRCOP, A. Canada’s Oceans Policy Framework: An Overview. **Coastal Management**, [s. l.], v. 40, n. 2, p. 133–144, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08920753.2012.652517>. Acesso em: 4 jul. 2018.

MCNICHOLAS, M. **Maritime security: an introduction**. 2. ed. Cambridge: Butterworth-Heinemann, 2016.

MEHARG, S.; ARNUSCH, A. **Security Sector Reform: a case study approach to transition and capacity building**. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, 2010.

MILLER, B. The concept of security: Should it be Redefined? **The Journal of strategic studies**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 13–42, 2001.

MILNER, M. **Canada’s Navy: The First Century**. Toronto: University of Toronto Press, 1999.

MIRANDA, B. **Maritime Security Threats in Southeast Asia: A Collective Approach**. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2017. Disponível em:

<https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/41572/CO16258.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 4 jul. 2018.

MITCHELL, J. **The Canadian Coast Guard in perspective**. [s.l.] : Action Canada, 2013.

MOBEKK, E. Security Sector Reform and the challenges of ownership. In: **The Future of Security Sector Reform**. Ontario: The Centre for International Governance Innovation, 2010. p. 230–243.

MORGAN, J. R. Constabulary Navies in the Pacific and Indian Oceans. **Ocean Yearbook Online**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 368–383, 1994. Disponível em: <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/221160094x00212>. Acesso em: 27 fev. 2018.

MORRIS, L. Indonesia-China Tensions in the Natuna Sea: Evidence of Naval Efficacy Over Coast Guards? **The Diplomat**, [s. l.], 2006. Disponível em: <http://thediplomat.com/2016/06/indonesia-china-tensions-in-the-natuna-sea-evidence-of-naval-efficacy-over-coast-guards/>. Acesso em: 21 jul. 2017.

MORRIS, L. China Welcomes Its Newest Armed Force: The Coast Guard. **War on the Rocks**, [s. l.], 4 abr. 2018. Disponível em: <https://warontherocks.com/2018/04/china-welcomes-its-newest-armed-force-the-coast-guard/>. Acesso em: 10 set. 2018.

MORRIS, L. J. Indonesia-China Tensions in the Natuna Sea: Evidence of Naval Efficacy Over Coast Guards? **The Diplomat**, [s. l.], 28 jun. 2016. Disponível em: <https://thediplomat.com/2016/06/indonesia-china-tensions-in-the-natuna-sea-evidence-of-naval-efficacy-over-coast-guards/>. Acesso em: 10 set. 2018.

MORRIS, L. J. Blunt defenders of sovereignty: the rise of coast guards in East and Southeast Asia. **Naval War College Review**, [s. l.], v. 70, n. 2, p. 75–113, 2017.

MORRIS, M. A. **Expansion of Third-World Navies**. [s.l.] : Springer, 1987.

MULQUEEN, M.; SANDERS, D.; SPELLER, I. (ed.). Introduction. In: **Small Navies: Strategy and Policy for Small Navies in War and Peace**. Farnham: Ashgate publishing Limited, 2014. p. 1–14.

MURPHY, M. N. Suppression of piracy and maritime terrorism: a suitable role for a navy? **Naval War College Review**, [s. l.], v. 60, n. 3, p. 22–45, 2007. Disponível em: <http://search.proquest.com/openview/931a3ac2591974294f83059c01b32c7c/1?pq-origsite=gscholar&cbl=34989>. Acesso em: 4 jul. 2018.

MURPHY, M. N. Lifeline or Pipedream? Origins, Purposes, and Benefits of Automatic Identification System, Long-Range Identification and Tracking, and Maritime Domain Awareness. In: HERBERT-BURNS, R.; BATEMAN, S.; LEHR, P. (ed.). **Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security**. London: CRC press, 2008. p. 13–28.

MURPHY, M. N. The abundant sea: prospects for maritime non-state violence in the Indian Ocean. **Journal of the Indian Ocean Region**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 173–187, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19480881.2012.730751>. Acesso em: 7 fev. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. Montego Bay, 1982. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/convencao-onu-mar>. Acesso em: 29 jun. 2018.

NILSEN, T. Norway's new Coast Guard vessels for Arctic waters. **The Barents Observer**, [s. l.], 25 jun. 2018. Disponível em: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2018/06/norways-news-coast-guard-vessels-arctic-waters>. Acesso em: 9 ago. 2018.

NORWAY. **Coastal Administration main tasks**. [s. l.], 2011. Disponível em: <http://www.kystverket.no/en/About-Kystverket/About-the-NCA/>. Acesso em: 7 ago. 2018.

NORWAY. **Strategy**. [s. l.], 2015a. Disponível em: <https://www.sdir.no/globalassets/global-2/om-sdir/publikasjoner/brosjyrer/strategibrosjyre-engelsk-utgave-enedelig.pdf?t=1533338343612>. Acesso em: 3 ago. 2018.

NORWAY. **Norwegian Fisheries Management**. [s. l.], 2015b. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fkd/brosjyrer-og-veiledninger/folder.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2018.

NORWAY. **Nordkapp-class**. [s. l.], 2015c. Disponível em: <http://forsvaret.no/en/facts/equipment/nordkapp-class>. Acesso em: 4 ago. 2018.

NORWEGIAN MINISTRY OF DEFENCE. **Capable and Sustainable: long term Defence Plan**. Oslo, 17 jun. 2016. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/capable-and-sustainable-ltp-english-brochure.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

OCEANS BEYOND PIRACY. **Djibouti Code of Conduct**. [s. l.], 2013. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/djibouti-code-conduct>. Acesso em: 12 ago. 2018.

OCEANS BEYOND PIRACY. **Maritime Organization for West Africa and Central Africa (MOWCA)**. [s. l.], 2014. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/maritime-organization-west-africa-and-central-africa-mowca>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ONG, G.; HO, J. **Maritime Air Patrols: The New Weapon Against Piracy in the Malacca Straits**. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2005. Disponível em: <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/731-maritime-air-patrols-the-new/#.WpiUZGrwbIV>. Acesso em: 2 mar. 2018.

OSTHAGEN, A. How Norway and Russia avoid conflict over Svalbard. **Arctic Today**, [s. l.], 27 jun. 2018. Disponível em: <https://www.arctictoday.com/norway-russia-avoid-conflict-svalbard/>. Acesso em: 9 ago. 2018.

PACIFIC ISLANDS FORUM FISHERIES AGENCY. **Niue Treaty on Cooperation in Fisheries Surveillance and Law Enforcement in the South Pacific Rgion**. Niue, 1992. Disponível em: https://www.ffa.int/system/files/Niue%20Treaty_0.pdf.

PAGET, S. The 'best small nation navy in the world'? The twenty-first century Royal New Zealand Navy. **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 230–

256, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/18366503.2016.1217385>. Acesso em: 24 abr. 2018.

PAJON, C. Japan's Coast Guard and Maritime Self-Defense Force: Cooperation among Siblings. **Maritime Awareness Project**, [s. l.], 2016. Disponível em: <http://maritimeawarenessproject.org/2016/12/01/japans-coast-guard-and-maritime-self-defense-force-cooperation-among-siblings/>. Acesso em: 20 jul. 2018.

PAJON, C. Japan's Coast Guard and Maritime Self-Defense Force in the East China Sea: Can a Black-and-White System Adapt to a Gray-Zone Reality?. **Asia Policy**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 111–130, 2017. Disponível em: <http://nbr.org/publications/element.aspx?id=925>. Acesso em: 19 jul. 2018.

PALERI, P. **Coast guards of the world and emerging maritime threats**. Tóquio: Ocean Policy Research Foundation, 2009.

PARAMESWARAN, P. Why Vietnam's New Coast Guard Law Matters. **The Diplomat**, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://thediplomat.com/2018/04/vietnam-coast-guard-in-the-spotlight-with-new-law/>. Acesso em: 27 abr. 2018.

PARIS MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON PORT STATE CONTROL. Paris, 1982. Disponível em: <https://www.parismou.org/sites/default/files/Annex%20Paris%20MoU%20Annex%20%20Inspection%20and%20Selection%20Scheme.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.

PATALANO, A. Naval Warfare. In: GALBREATH, D. J.; DENI, J. R. (ed.). **Routledge Handbook of Defence Studies**. Abingdon, Oxon: Routledge, 2018. p. 199–214.

PEDERSEN, T. The constrained politics of the Svalbard offshore area. **Marine Policy**, [s. l.], v. 32, n. 6, p. 913–919, 2008. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X08000171>. Acesso em: 9 ago. 2018.

PEDROZO, R. Close encounters at sea: the USNS Impeccable Incident. **Naval War College Review**, [s. l.], v. 62, n. 3, p. 101–111, 2009. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/205933820/abstract/F6578991610E4A14PQ/1>. Acesso em: 4 maio. 2018.

PEDROZO, R. P. Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone. **Chinese Journal of International Law**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 9–29, 2010.

PERCY, S. Maritime Crime and Naval Response. **Survival**, [s. l.], v. 58, n. 3, p. 155–186, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00396338.2016.1186986>

PHAM, J. P. Been There, Already Doing That: America's Ongoing Security Engagement in Africa. **Contemporary Security Policy**, [s. l.], v. 30, n. 1, p. 72–78, 2009.

PINIELLA, F.; RASERO BALON, J. Maritime Security: Towards a global identification. **Journal of Marine Research**, [s. l.], v. 12, p. 17–24, 2015.

PIRTLE, C. E. Military uses of ocean space and the law of the sea in the new millennium. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 31, n. 1–2, p. 7–45, 2000.

POSEN, B. R. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 5–46, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/016228803322427965>. Acesso em: 15 jun. 2018.

POTGIETER, T. Oceans economy, blue economy, and security: notes on the South African potential and developments. **Journal of the Indian Ocean Region**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 49–70, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19480881.2018.1410962>. Acesso em: 5 maio. 2018.

POTGIETER, T. D. **Maritime security in the Indian Ocean** : strategic setting and features. [s.l.] : Institute for Security Studies, 2012. Disponível em: <https://journals.co.za/content/ispaper/2012/236/EJC125404>. Acesso em: 9 jan. 2018.

POZO, F. et al. **Maritime surveillance in support of CSDP**. Bruxelas: European Defense Agency, 2010. Disponível em: https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2010/04/25/Wise_Pen_Team_report_on_Maritime_Surveillance_MARSUR. Acesso em: 13 abr. 2018.

PRIESTLEY, S. The Kingston Class: “Mid-Life” or Move Over for the MCDV? Reviewing Navy Plans for the Future of the MCDVs [Part 1]. **Canadian American Strategic Review**, [s. l.], 2006. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20070807040649/http://www.sfu.ca/casr/id-mcdv-midlife1.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

PRYCE, P. Empty Waters? The Arctic and Canada’s Coast Guard. **NATO Association**, [s. l.], 16 fev. 2016. Disponível em: <http://natoassociation.ca/empty-waters-the-arctic-and-canadas-coast-guard/>. Acesso em: 31 jul. 2018.

RAHMAN, C. **Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand**. Wellington: Centre for Strategic Studies, 2009. Disponível em: <http://ro.uow.edu.au/lawpapers/85>>

RAINE, S.; LE MIÈRE, C. **Regional Disorder: The South China Sea Disputes**. London: Routledge, 2013.

RAO, P. V. Indian Ocean maritime security cooperation: the employment of navies and other maritime forces. **Journal of the Indian Ocean Region**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 129–137, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19480881.2010.489676>>

REVERON, D. S. **Exporting Security: International Engagement, Security Cooperation, and the Changing Face of the U.S. Military**. Washington, D.C: Georgetown University Press, 2010.

RIDER, D. Marsec courses in Djibouti. **Maritime Security Review**, [s. l.], 30 abr. 2018. Disponível em: <http://www.marsecreview.com/2018/04/marsec-courses-in-djibouti/>. Acesso em: 6 set. 2018.

ROACH, J. A.; SMITH, R. W. Straight baselines: the need for a universally applied norm. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 31, n. 1–2, p. 47–80, 2000.

ROE, M. Maritime governance and policy-making failure in the European Union. **International Journal of Shipping and Transport Logistics**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 1–19, 2008.

ROE, M. Maritime Governance and Policy-making: The Need for Process Rather than form. **The Asian Journal of Shipping and Logistics**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 167–186, 2013.
Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2092521213000382>.
Acesso em: 11 ago. 2018.

ROSEN, M. Challenges to Public Order and the Law of the Sea. In: BEKKEVOLD, J. I.; TILL, G. (ed.). **International Order at Sea: How it is challenged. How it is maintained**. London: Springer, 2016. p. 15–38.

ROSENAU, J. Governance, order, and change in world politics. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (ed.). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1–29.

ROSENBERG, D.; CHUNG, C. Maritime Security in the South China Sea: Coordinating Coastal and User State Priorities. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 39, n. 1, p. 51–68, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00908320701641602>>

ROTHWELL, D.; MOORE, C. Australia's Traditional Maritime Security Concerns and Post-9/11 Perspectives. In: KLEIN, N.; MOSSOP, J.; ROTHWELL, D. R. (ed.). **Maritime Security: International Law and Policy Perspectives from Australia and New Zealand**. Oxford: Routledge, 2009.

RUBEL, R. C. The Navy's changing force paradigm. **Naval War College Review**, [s. l.], v. 62, n. 2, p. 13–24, 2009.

RUBEL, R. C. Command of the sea: an old concept resurfaces in a new form. **Naval War College Review**, [s. l.], v. 65, n. 4, p. 21, 2012. Disponível em:
<http://search.proquest.com/openview/90877291752c1ff92e1b48116ae3f273/1?pq-origsite=gscholar&cbl=34989>>

RUGGIE, J. G. International responses to technology: Concepts and trends. **International Organization**, [s. l.], v. 29, n. 3, p. 557–583, 1975. Disponível em:
<https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/international-responses-to-technology-concepts-and-trends/53C436D23B1C4518FFF6657B117DBEB3>.
Acesso em: 27 abr. 2018.

RUMSFELD, D. **Senate Foreign Relations Committee Prepared Testimony By Former Secretary Of Defense Donald Rumsfeld Embargoed Until June 14, 2012**. [s. l.], 2012.
Disponível em: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Rumsfeld_Testimony.pdf.
Acesso em: 2 out. 2010.

SAF sets up integrated maritime security task force. **Pioneer**, [s. l.], 2009. Disponível em:
https://www.mindef.gov.sg/oms/imindef/resourcelibrary/cyberpioneer/topics/articles/news/2009/February/23feb09_news.html#.W04umtJKjIU. Acesso em: 17 jul. 2018.

SAKHUJA, V. Harnessing the Blue Economy. **Indian Foreign Affairs Journal; New Delhi**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 39–49, 2015. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/1701140031/abstract/F583C91475E542DCPQ/1>. Acesso em: 4 maio. 2018.

SAMAAN, J.-L. Security governance in the maritime commons: The case for a transatlantic partnership. **Orbis**, [s. l.], v. 55, n. 2, p. 314–324, 2011. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0030438711000093>. Acesso em: 26 abr. 2018.

SAMUELS, R. J. “New Fighting Power!” Japan’s Growing Maritime Capabilities and East Asian Security. **International Security**, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 84–112, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/isec.2008.32.3.84>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SANDERS, D. Maritime Security in the Black Sea: Out with the New, In with the Old. **Mediterranean Quarterly**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 4–29, 2017.

SANDOZ, J. F. **Maritime Security Sector Reform**. Washington D.C: United States Institute of Peace, 2012. Disponível em: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR306.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. The promises and results of new public management in Brazil: the case of social health organizations in São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 64–80, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-75902008000300007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 9 ago. 2018.

SATO, Y. **Southeast Asian receptiveness to Japanese maritime security cooperation**. Honolulu: Asia-Pacific Center For Security Studies, 2007.

SCHOFIELD, C.; TSAMENYI, M.; PALMA, M. A. Securing Maritime Australia: Developments in Maritime Surveillance and Security. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 39, n. 1, p. 94–112, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00908320701831922>. Acesso em: 1 jul. 2018.

SEA AROUND US. **Catches by Taxon in the waters of Singapore**. [s. l.], 2016. Disponível em: <http://www.searoundsus.org/data/#/eez/702?chart=catch-chart&dimension=taxon&measure=tonnage&limit=10>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEDRA, M. Introduction: the future of Security Sector Reform. In: **The Future of Security Sector Reform**. Ontario: The Centre for International Governance Innovation, 2010. p. 16–27.

SHEARER, I. The Development of International Law with Respect to the Law Enforcement Roles of Navies and Coast Guards in Peacetime. **International Law Studies**, [s. l.], v. 71, n. 1, p. 429–453, 1998.

SHEMELLA, P. Integrated strategies against maritime violence. In: SHEMELLA, P. (ed.). **Global Responses to Maritime Violence: Cooperation and Collective Action**. Stanford: Stanford Security Studies, 2016. cap. 5. Suporte Kindle.

SHERWOOD, D. Oceans governance and its impact in maritime strategy. In: WILSON, D.; SHERWOOD, D. (ed.). **Oceans Governance and Maritime Strategy**. St. Leonards, N.S.W: Allen & Unwin, 2000.

SHIKISHIMA Class Patrol Vessels. **Homeland security Technology**, [s. l.], 2013. Disponível em: <https://www.homelandsecurity-technology.com/projects/shikishima-class-patrol-vessels/>. Acesso em: 20 jul. 2018.

SILVA, A. R. A. As “novas ameaças” e a Marinhas do Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, n. 7, p. 32–42, jun. 2006.

SINGAPORE. **Exclusive Economic Zone**. [s. l.], 1980. Disponível em: <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/1461-1980-09-15.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018.

SINGAPORE. **Singapore Armed Forces (Amendment) Bill**. Singapore, 2007. Disponível em: <https://www.parliament.gov.sg/docs/default-source/Bills-Introduced/070012.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SINGAPORE. **Guardians of the Sea - RSN Coastal Command's 180 Sqn**. [s. l.], 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VCuezOeK224>. Acesso em: 13 jul. 2018.

SINGAPORE. **Fearless Class Patrol Vessel**. Cingapura, 2014. Disponível em: <https://www.mindef.gov.sg/oms/navy/careers/our-assets/fearless-class-patrol-vessel.html>. Acesso em: 11 jul. 2018.

SINGAPORE. **Specialist and Line Units**. [s. l.], 2016. Disponível em: <http://www.police.gov.sg/about-us/organisational-structure/specialist-and-line-units/police-coast-guard>. Acesso em: 26 jul. 2018.

SINGAPORE. **Our Squadrons**. Cingapura, 2017a. Disponível em: <https://www.mindef.gov.sg/oms/navy/Squadrons.HTM>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SINGAPORE. **Police Workplan Seminar 2017 - “Together, Safeguarding Every Day”**. [s. l.], 2017b. Disponível em: http://www.police.gov.sg/news-and-publications/media-releases/20170407_others_wps_2017. Acesso em: 19 jul. 2018.

SINGAPORE. **Fact Sheet: Safeguarding Singapore's Maritime Security**. [s. l.], 2017c. Disponível em: https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef?urlile=wcm:path%3A%2Fmindef-content%2Fhome%2Fnews-and-events%2Flatest-releases%2F2017%2Fjune%2F30jun17_fs4. Acesso em: 9 jul. 2018.

SINGAPORE. **Oral Reply By Minister For Defence, Dr Ng Eng Hen, To Parliamentary Question On The Republic Of Singapore Navy's Capabilities To Survey Maritime Traffic, On 2 Oct, 1230hrs**. Cingapura, 2017d. Disponível em: https://www.gov.sg/~/sgpcmedia/media_releases/mindef/transcript/T-20171002-1/attachment/2%20Oct%20PQ%20Minister%20for%20Defence%20Dr%20Ng%20on%20RSNs%20Capabilities%20to%20Survey%20Maritime%20Traffic.pdf. Acesso em: 10 jul. 2018.

SINGAPORE. **Environment**. [s. 1.], 2018a. Disponível em: <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/society/environment/latest-data>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SINGAPORE. **Home Team Academy**. [s. 1.], 2018b. Disponível em: <https://www.mha.gov.sg/hta/about-hta>. Acesso em: 16 jul. 2018.

SINGAPORE. **24/7 Sea Marshals - Accompanying Sea Security Teams**. [s. 1.], 2018c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Pl9R9hZvhjQ>. Acesso em: 13 jul. 2018.

SKRAM, A.-I.; GADE, J. The Role of Coast Guards in Conflict Management: The Norwegian Experience. In: BEKKEVOLD, J. I.; TILL, G. (ed.). **International Order at Sea: How it is challenged. How it is maintained**. London: Springer, 2016. p. 283–304.

SOKOLSKY, J. J. Guarding the Continental Coasts: United States Maritime Homeland Security and Canada. **Policy Matters**, [s. 1.], v. 6, n. 1, p. 3–68, 2005. Disponível em: <http://irpp.org/wp-content/uploads/assets/pmvol6no1.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

SOLVIK, B. **The Norwegian Coast Guard Model**. 2014. Thesis (Master) - University of Oslo, Oslo, 2014.

SONDHAUS, L. **Naval Warfare, 1815-1914**. London: Routledge, 2001.

SONG. In: WU, S.; ZOU, K. (ed.). **Maritime Security in the South China Sea: Regional Implications and International Cooperation**. Farnham, England ; Burlington, VT: Routledge, 2009. p. 109–134.

SPELLER, I. Maritime Strategy and policy for smaller navies. In: 2012, San Diego. **Anais...** . In: ANNUAL ISA CONVENTION. San Diego: International Studies Association, 2012. Disponível em: <http://eprints.maynoothuniversity.ie/9142/>. Acesso em: 1 mar. 2018.

SPELLER, I. **Understanding Naval Warfare**. New York: Routledge, 2014.

STEAD, D.; MEIJERS, E. Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. **Planning Theory & Practice**, [s. 1.], v. 10, n. 3, p. 317–332, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14649350903229752>. Acesso em: 10 ago. 2018.

STOCKEBRUGGER, J. Reclaiming the maritime? AU's new maritime strategy. **Piracy-studies**, [s. 1.], 2014. Disponível em: <http://piracy-studies.org/reclaiming-the-maritime-the-aus-new-maritime-strategy/>>

STRUETT, M. J.; NANCE, M. T.; ARMSTRONG, D. Navigating the Maritime Piracy Regime Complex. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, [s. 1.], v. 19, n. 1, p. 93–104, 2013. Disponível em: <http://journals.riener.com/doi/abs/10.5555/1075-2846-19.1.93>. Acesso em: 26 mar. 2018.

SUMIDA, J. New insights from old books: The case of Alfred Thayer Mahan. **Naval War College Review**, [s. 1.], v. 54, n. 3, p. 100–111, 2001.

SWANEPOEL, E. **The nexus between prosperity in the maritime domain and maritime security**. [s.1.] : South African Institute of International Affairs, 2017.

TANGREDI, S. Capacity building for maritime security cooperation: What are we talking about? In: FORBES, A. (ed.). **Maritime Capacity Building in the Asia-Pacific Region**. Canberra: Sea power Centre - Australia, 2010. p. 41–52.

TANGREDI, S. J. (ed.). **Globalization and Maritime Power**. Honolulu: University Press of the Pacific, 2004.

THORSTEINSON, J. Modular Warships. **Canadian Naval Review**, [s. l.], v. 8, n. 4, p. 29–30, 2013.

TILL, G. Maritime strategy and the twenty-first century. **Journal of Strategic Studies**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 176–199, 1994. Disponível em:
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402399408437545>>

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

TILL, G. **Asia's Naval Expansion: An Arms Race in the Making?** London: Routledge, 2012.

TILL, G. Are Small Navies Different? In: MULQUEEN, M.; SANDERS, D.; SPELLER, I. (ed.). **Small Navies: Strategy and Policy for Small Navies in War and Peace**. Farnham: Ashgate publishing Limited, 2014. p. 21–32.

TILL, G. The Changing Dynamics of Seapower and Concepts of Battle. In: BEKKEVOLD, J. I.; TILL, G. (ed.). **International Order at Sea: How it is challenged. How it is maintained**. London: Springer, 2016. p. 177–197.

TRELAWNY, C. Maritime Security Beyond Military Operations. **The RUSI Journal**, [s. l.], v. 158, n. 1, p. 48–52, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03071847.2013.774639>>

TURNBULL, M. **A Strong and Secure Australia**. [s. l.], 2017. Disponível em:
<https://www.pm.gov.au/media/strong-and-secure-australia>. Acesso em: 17 jul. 2018.

TURNER, S. Missions of the US Navy. **Naval War College Review**, [s. l.], v. XXVI, n. 5, p. 2–17, 1974.

UNCTAD. **The oceans economy: opportunities and challenges for Small Island Developing States**. Geneva, 2014. Disponível em:
http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2014d5_en.pdf. Acesso em: 22 maio. 2018.

UNDERDAL, A. Integrated marine policy: What? Why? How? **Marine Policy**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 159–169, 1980. Disponível em:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0308597X80900512>. Acesso em: 11 ago. 2018.

UNITED NATIONS. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, 1982. Disponível em:
http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 31 maio. 2018.

UNITED NATIONS. **Declarations and Statements**, 2013. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Brazil%20Upon%20ratification. Acesso em: 15 jun. 2018.

UNITED STATES. **President Ronald Reagan's Statement on United States Participation in the Third United Nations Conference on the Law of the Sea**. [s. l.], 1982. Disponível em: <http://www.jag.navy.mil/organization/documents/Reagan%20statement%20on%20US%20participation%20in%20the%20Third%20United%20Nations%20Conference%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2018.

UNITED STATES. **Forward... From The Sea**. Washington D.C, 1994. Disponível em: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a338561.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

UNITED STATES. **The national security strategy of the United States of America**. Washington D.C, 2002. Disponível em: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a406411.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

UNITED STATES. **National plan to achieve Maritime Domain Awareness**. Washington D.C, 2005. Disponível em: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/HSPD_MDAPlan_0.pdf. Acesso em: 31 maio. 2018.

UNITED STATES. **A cooperative strategy for the 21st Century**. Washington D.C, 2007. Disponível em: <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

UNITED STATES. **Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms**. [s. l.], 2010. Disponível em: https://fas.org/irp/doddir/dod/jp1_02.pdf. Acesso em: 7 set. 2018.

UNITED STATES. **Indonesia: Archipelagic and other Maritime Claims and Boundaries**. Washington, D.C: Office of Ocean and Polar Affairs, 2014. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/231912.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2018.

UNITED STATES. **A cooperative strategy for the 21st Century**. Washington D.C, 2015. Disponível em: <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

UNITED STATES. **Africa Maritime Law Enforcement Partnership (AMLEP) Program**. [s. l.], 2016. Disponível em: <http://www.africom.mil/what-we-do/security-cooperation/africa-maritime-law-enforcement-partnership-amlep-program>. Acesso em: 19 jun. 2018.

UNITED STATES NAVY. **New Counter-Piracy Task Force Established**. [s. l.], 2009. Disponível em: /submit/display.asp?story_id=41687. Acesso em: 8 ago. 2018.

UNODC. **World Drug Report 2015**. Viena: United Nations publications, 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf. Acesso em: 20/12/2018.

VEGO, M. **Operational warfare at sea: theory and practice**. London: Routledge, 2009.

VIVERO, J. L. S.; MATEOS, J. C. New factors in ocean governance. From economic to security-based boundaries. **Marine Policy**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 185–188, 2004. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X03000630>. Acesso em: 20 ago. 2018.

WAHLÉN, C. **Blue Economy Summit Adopts Abu Dhabi Declaration**. **SDG Knowledge Hub**, 2014. Disponível em: <http://sdg.iisd.org/news/blue-economy-summit-adopts-abu-dhabi-declaration/>. Acesso em: 15 jun. 2018.

WALKER, T. **Reviving the AU's maritime strategy**. Pretoria: ISS, 2017. Disponível em: <https://issafrica.org/research/policy-brief/reviving-the-aus-maritime-strategy>. Acesso em: 3 out. 2018.

WALKER, T.; BLÉDÉ, B. Fulfilling the promise of the Lomé maritime summit. **ISS Africa**, [s. l.], 2016. Disponível em: <https://issafrica.org/iss-today/fulfilling-the-promise-of-the-lome-maritime-summit>. Acesso em: 4 out. 2018.

WALT, S. M. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 211–239, 1991. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article/35/2/211/1792023>. Acesso em: 5 mar. 2018.

WILLETT, L. Constabulary Maritime: OPVs and Corvettes On Patrol. **Asian Military Review**, [s. l.], 9 maio. 2018. Disponível em: <https://asianmilitaryreview.com/2018/05/constabulary-maritime-opvs-and-corvettes-on-patrol/>. Acesso em: 22 jun. 2018.

WILLIAMS, P. Introduction. In: WILLIAMS, P. D. (ed.). **Security Studies: An Introduction**. 2. ed. New York: Routledge, 2012. p. 1–12.

WILSON, B.; KRASKA, J. American security and Law of the Sea. **Ocean Development & International Law**, [s. l.], v. 40, n. 3, p. 268–290, 2009.

YUN, H. S. Police Coast Guard. **Singapore Police Force Annual**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 47–48, 2015.

ZAKARIA, F. **From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role**. Princeton,: Princeton University Press, 1999.

ZHANG, H.; BATEMAN, S. Fishing Militia, the Securitization of Fishery and the South China Sea Dispute. **Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs**, [s. l.], v. 39, n. 2, p. 288–314, 2017. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/667778>. Acesso em: 10 set. 2018.