

Elementos Teóricos e Conceituais Para Gestão da Segurança Marítima

Autores:

Gustavo Hack de Moura

Érico Esteves Duarte

O tema do presente texto é a gestão da segurança do Estado em suas águas jurisdicionais. A partir do novo regime gerado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar os Estados passaram a criar ou aprimorar forças de segurança marítima, responsáveis pelo policiamento e manutenção da ordem nas águas jurisdicionais. A literatura trouxe alguns modelos de organização dessas forças. Contudo, são modelos excessivamente estáticos. O argumento é que não existe apenas uma forma estática de organizar esses meios. Por isso, o objectivo do trabalho é introduzir os atributos que, em consonância, descrevem o arranjo da gestão da segurança marítima de um Estado.

Palavras-chave: Zona Económica Exclusiva; Guarda Costeira; Segurança Marítima; Boa Ordem no Mar.

INTRODUÇÃO

O tema do artigo é a gestão da segurança do Estado em suas águas jurisdicionais. Com o estabelecimento do novo regime jurídico da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, emergiu um novo objectivo político para os Estados – a necessidade de resguardar essa nova área marítima de ameaças que dificultassem ou impedissem a extração econômica dos recursos. As guarda-costeira têm-se consolidado como alternativa para a composição das forças responsáveis pelo policiamento marítimo – ou forças de segurança marítima (Bateman, 2006). Estas são as forças responsáveis pela manutenção da garantia da lei e da ordem nas águas jurisdicionais e internas (Paleri, 2009). Essas forças frequentemente interagem ou com atores civis, para evitar e punir um ato ilícito, ou com outros atores estatais como forma de reivindicar possessões territoriais e marítimas. Esse último fato é uma novidade, haja vista que a defesa da soberania é historicamente função de marinhas.

Dada a tendência de crescimento de novas formas de interação no ambiente marítimo no contexto das Zonas Económicas Exclusivas é pertinente a discussão sobre as forças marítimas estatais utilizadas para gestão da segurança de sua Zona Económica Exclusiva. Para a compreensão dessas dinâmicas, importa entender que não há um só modo de organização das guardas-costeira, de marinhas ou de qualquer outra agência para a gestão da segurança da Zona Económica Exclusiva. Till (2009) e Bateman (2016a) já advertiram quanto a isso e forneceram modelos de organização possíveis. Contudo, embora ofereçam alguns entendimentos, esses modelos são excessivamente estáticos e não explicitam variações mais sutis da organização dos meios. Ao longo do trabalho, os modelos referidos serão retomados e acrescidos de outras variáveis importantes. O argumento é que não existe apenas uma forma estática de organizar esses meios. Por isso, o objectivo do trabalho é

introduzir os atributos que, em consonância, descrevem a organização da gestão da segurança marítima de um Estado. Dessa forma, espera-se contribuir para o conhecimento de variações possíveis que a gestão das águas jurisdicionais pode apresentar.

O artigo se divide em três momentos: em primeiro lugar é preciso trazer o debate para a perspectiva conceitual e entender em que moldura analítica se desenvolve a gestão das águas jurisdicionais e as forças de segurança marítima. Em seguida, derivam-se dessa moldura conceitual as tarefas desempenhadas pelas forças no contexto do policiamento marítimo. Num terceiro momento, descrevem-se os atributos que caracterizam a organização dos meios da gestão segurança da Zona Económica Exclusiva. Sem esses atributos seria impossível sistematizar as diferenças das gestões. Finaliza-se com algumas considerações finais e implicações para a agenda de pesquisa.

Conceito de Gestão Estatal da Segurança Marítima

Desde pelo menos os anos 1980, a literatura de Estratégia Marítima incorporou a expressão “boa ordem no mar” em seu vocabulário. Essa novidade foi consequência da percepção de que a ênfase das funções das marinhas estava migrando de atividades combatentes de alta intensidade para outras mais corriqueiras e externas ao ambiente de guerra, de caráter policial. As funções policiais das forças navais são aquelas em que o objectivo é a imposição da lei doméstica e internacional no ambiente marítimo. A função policial compõe a tríade de papéis que podem ser desempenhados pelas marinhas, juntamente à militar e à diplomática (Speller, 2014).

“Boa ordem no mar” não é propriamente um conceito analítico, mas a adjetivação de um estado que se quer alcançar. Esse estado é necessário para que o ambiente marítimo siga beneficiando a humanidade em pelo menos três dos quatro atributos oceânicos identificados por Till (2009:286): recursos, transporte e informação (o quarto é o “domínio”, seara da Estratégia Marítima tradicional). Em paralelo ao conceito de “boa ordem no mar”, a ampliação do conceito de Segurança, para aglutinar também as novas ameaças de cunho não-estatal, transferiu-se para o termo Segurança Marítima. Este anteriormente caracterizava as ameaças estatais à segurança nacional oriundas do mar, mas sua transformação deu ao conceito um caráter polissêmico, que remete tanto à proteção do Estado quanto à segurança de comunidades, de indivíduos e do meio ambiente (Bueger, 2015).

Nesse sentido, dada a evolução dos conceitos, tanto boa ordem quanto segurança marítimo pode carregar um sentido de inclusão ou exclusão. Klein (2011) sustentou que o direito do mar pode ser inclusivo ou exclusivo. Por um lado, é inclusivo se prioriza o uso dos oceanos pelo conjunto de partes interessadas em detrimento do estado costeiro. Por outro lado, os direitos são exclusivos se preterem os usuários dos oceanos para beneficiar o Estado costeiro. Se extrapolarmos essa polarização para a política, a Segurança Marítima é inclusiva quando remete à cooperação entre os atores para o combate a ameaças e à criação de instituições e práticas reconhecidas e compartilhadas por um conjunto de atores. Quando isso acontece, a segurança marítima é tratada pelo conjunto dos Estados pela abordagem da governança, entendida como

a complex set of interrelated processes involving policy settings, decision-making, policy implementation, management, control and repression, and requires formal institutions and structures. Ocean governance has the aim of stewarding marine resources, organising maritime spaces in a way that enables various state and nonstate stakeholders to operate under optimal conditions, as well as regulating, organizing and monitoring human activities and flows of goods and people at or from the sea (Germond, 2018:1-2).

A segurança marítima é mais inclusiva quanto maior for a convergência entre os interesses dos Estados em eliminar alguma ameaça. Contudo, Segurança Marítima pode ganhar sentido exclusivo, de conflito, quando o Estado securitiza suas linhas de comunicação ou sua Zona Económica Exclusiva e projeta nesse espaço noções de soberania ou de defesa do território. A CNUDM pode ser considerada um fator agravante da segurança marítima exclusiva, na medida em que a criação de Zonas Económicas Exclusivas trouxe o conceito de fronteiras definitivamente para o espaço oceânico e opôs países em sua delimitação e jurisdição (Vivero; Mateos, 2004).

Também existe tendência de confusão semântica entre Segurança Marítima e Salvaguarda Marítima. Geralmente, esta última refere-se à ameaça de acidentes marítimos; portanto, é o âmbito do conjunto de práticas, políticas e instituições que impactam no bem-estar dos indivíduos envolvidos com navegação, na boa condição de uso de navios e outras infraestruturas marítimas e no próprio meio ambiente marítimo (Mejia, 2002). Na prática, ao se relacionar o conceito com “boa ordem no mar”, a diferenciação entre Segurança e Salvaguarda torna-se menos clara, uma vez que ambos são condição necessária, mas não individualmente

suficientes para o bom funcionamento do comércio internacional por vias marítimas. Nesse sentido, mesclá-los pode mais beneficiar do que prejudicar o estudo da organização dos meios para a gestão dos oceanos

Por fim, é preciso trazer a relação de Segurança Marítima com outro conceito essencial para o estudo do uso da força no mar, o Comando do Mar. Embora existam tentativas de extrapolar este para a gestão dos oceanos e da Zona Económica Exclusiva em particular, seu uso enfrenta problemas (Choi, 2017). O conceito se refere a linhas de comunicação, e os teóricos da estratégia marítima afirmam que aquelas não podem ser controladas como territórios (Speller, 2014: 26). Contudo, as Zona Económica Exclusiva e os oceanos, na perspectiva da sua gestão, são mais que linhas de comunicação. As Zonas Económicas Exclusivas são verdadeiros prototerritórios, em direção aos quais o Estados projetam parte de sua soberania e de suas políticas. Da perspectiva da administração dos recursos e da interação entre atores, também os oceanos podem ser vistos como territórios, ainda que de uso comum. Além disso, Comando do Mar remete a uma ideia de impedimento do uso das linhas de comunicação pelos demais atores, que, de uma perspectiva das políticas marítimas, carrega uma concepção normativa incompatível com a gestão dos fluxos e dos recursos compartilhados.

As Tarefas Garantidoras da Boa Ordem nos Oceanos

Além desse sentido de combate a ameaças, Segurança Marítima também pode servir de moldura para abarcar as práticas das forças navais que não se adequam exatamente nem à preparação para a guerra nem a conduta da guerra propriamente dita, ainda que algumas das tarefas executadas durante guerras sejam afeitas à manutenção da lei e da ordem no mar e, portanto, contempladas pela Segurança Marítima (Bueger, 2015). As tarefas da Segurança Marítima, de cunho policial, são aquelas cujo objectivo é a garantia da lei e da ordem e a imposição da lei no ambiente marítimo (Speller, 2014). Ainda que tenham historicamente sempre tido funções policiais, as forças navais contemporâneas ampliaram seu enfoque nessa função devido a fatores como a globalização, a inexistência nos anos 1990 de uma ameaça estatal clara e a consolidação do regime das Zonas Económicas Exclusivas (Till, 2009). Apesar desse viés policial, a Segurança Marítima possui um componente subjetivo, em que cada nação define quais são as ameaças à segurança de sua Zona Económica Exclusiva conforme seus interesses e percepções. Isso tem efeitos sobre as tarefas desempenhadas pela força de segurança marítima haja vista

que disputas com um outro Estado podem impelir a tarefas de caráter mais tradicional, relacionadas a manutenção de fronteiras e à segurança nacional (Bateman, 2011).

Geralmente, tarefas realizadas na defesa do sistema econômico global e da manutenção do trânsito de navios comerciais também são abarcadas pelos conceitos de Segurança Marítima e “boa ordem”. Como ocorrem em estreitos ou águas internacionais, sua realização demanda algum tipo de multilateralismo, ou seja, associam-se ao caráter inclusivo da segurança marítima. No entanto, isso não significa que a cooperação seja alcançada de forma simples. Duas dificuldades se impõem. Em primeiro lugar, as especificidades nacionais criam percepções singulares de ameaça à segurança. Por isso, pode não haver concordância quanto à aos objectivos a serem alcançados, principalmente entre países costeiros, que podem ver suas Zonas Económicas Exclusivas envolvidas diretamente (Holmes, 2012). Em segundo lugar, a discordância pode residir nas formas de enfrentamento, no formato final das práticas e operações. A provisão dos meios é ponto sensível: o número e o tipo de navios a participarem, o número de tropas enviadas e sua rotatividade são fatores que impactam não só na operação multilateral como também na própria estrutura de força nacional do país contribuinte (Germond, 2008).

As tarefas que podem ser executadas dentro da Zona Económica Exclusiva nacional com o fim de viabilizar a exploração econômica, podem ser agrupadas em três grupos maiores: de Salvaguarda Marítima, de Interdição e de Segurança Nacional. O conjunto de ameaças que um Estado enfrenta no mar direciona as tarefas de suas forças de guarda costeira para cada um desses grupos. Interdição marítima contempla as “atividades conduzidas para desviar, interromper, atrasar, interceptar, embarcar, deter ou destruir, sob a autoridade legal, navios, veículos, aeronaves, pessoas, cargas e dinheiro.” (United States, 2010:117, [tradução nossa]). Portanto, tarefas de Interdição são aquelas cujo objectivo é a aplicação da lei doméstica e internacional nas águas jurisdicionais ou internacionais. Já Salvaguarda Marítima, conforme tratado acima, designa as atividades de atores estatais ou não estatais referentes à adequabilidade dos navios, tripulação e infraestrutura para evitar acidentes marítimos (Mejia, 2002:28). Cada vez mais frequentes para as guardas-costeira são as tarefas relativas à Segurança nacional que, em alguma medida, relacionam-se com a gestão do ambiente marítimo.

Tarefas de Segurança Nacional ocorrem seja em caso de guerra, seja quando há competição marítima interestatal. Defesa de portos e proteção de força aliada são exemplos de tarefas de guerra referentes à Segurança

Marítima e à “boa ordem no mar”, enquanto defesa da soberania e da jurisdição marítima ocorre no segundo caso. No caso de tarefas relacionadas à competição interestatal, trata-se de 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 Zonas Económicas Exclusivas a defesa da soberania e da jurisdição marítima vem migrando para a arena de atribuições das guardas-costeira, já que antes se confundia com a defesa do território e era integralmente realizada pela força militar.

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 objectivos políticos e podem fazer uso, além do terrorismo, de táticas de guerrilha (Murphy, 2007: 63). O uso do mar para esses grupos é auxiliar, já que seu objectivo 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-costeira ou forças policiais, tarefas de combate e prevenção, como patrulhas e vigilância; portanto, no contexto das tarefas de interdição.

As tarefas de Interdição combatem a ação do crime organizado no mar. Este é uma associação criminosa contínua no tempo, com fins de lucro privado através de 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, 2014:3). Ainda que crimes marítimos por agentes não-estatais não seja novidade na história humana, a formalização das Zonas Económicas Exclusivas pode facilitar a atuação desses grupos visto que “[...] frequentemente é mais fácil para eles cruzarem as fronteiras do que para os Estados cooperarem nos níveis operacional e judicial.” (Germond, 2015:74, tradução nossa). 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 e podem envolver diretamente pessoas inocentes ou não ameaçadoras, não é possível falar em um mesmo tipo 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 fronteiras – imigração, contrabando de mercadorias e tráfico de drogas – e a segurança da navegação – pirataria e terrorismo.

O combate à poluição separa as tarefas de policiamento de atos

intencionais, englobadas pela Interdição marítima, daquelas de prevenção e resposta a acidentes, englobadas pela salvaguarda marítima, haja vista que o ato poluente pode ser intencional ou acidental. Então, tarefas de Salvaguarda Marítima lidam com a ameaça de acidentes. Essas tarefas tratam, além do combate à poluição, 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. As tarefas de Salvaguarda possuem um forte componente administrativo já que lidam com aspectos burocráticos da organização de todas as questões relevantes de tráfego marítimo em águas nacionais. Uma vez se concretizando o acidente, as forças de segurança marítima devem ter de realizar tarefas de busca e salvamento. Como centram na prevenção de acidentes e na resposta a ocorrências, essas tarefas não se relacionam com o policiamento armado, típico das tarefas de Interdição, mas por atividades de inspeção, controle e regulação – ou, como a analogia de Germond (2015:44), com “bombeiros marítimos” por sua postura de prevenção e resgate.

Figura 1 - Conjunto de Atribuições do Policiamento Marítimo

Tarefas de Segurança Marítima							
Salvaguarda Marítima		Interdição			Segurança Nacional		
Prevenção de acidentes	Resposta a acidentes	Proteção de fronteiras	Proteção dos recursos	Segurança da navegação	Auxílio na guerra	Defesa da jurisdição	

Fonte: elaboração dos autores

Portanto, o espectro de tarefas das forças de segurança marítima vai de um polo de atividades civis, onde o uso da força é nulo até é o extremo oposto, a competição interestatal e a guerra, onde o uso da força adquire sua face mais extrema. Em tese, as marinhas são capazes de realizar todo o espectro, já que as plataformas navais e os recursos humanos podem ser desviados para essas funções. Contudo, na prática, uma marinha que tenha tarefas de segurança marítima, ademais da preparação para a guerra, vai apresentar dificuldade de alocar equitativamente pessoal, plataformas e orçamento, ou seja, alguma tarefa será privilegiada em detrimento de outras. Por isso, o desenvolvimento de forças para realizarem tarefas relacionadas com a lei e a ordem nas ZEEs torna-se uma alternativa atraente. A figura, a cima, facilita a visualização das tarefas desempenhadas no contexto da função policial das forças navais.

As três principais atividades desempenhadas no contexto das tarefas navais policiais são o patrulhamento, a vigilância e a resposta (Bateman, 2016b). A primeira concerne a presença física de navios no ambiente marítimo para servir como fator dissuasor, isto é, impedir a ação de atores mal-intencionados e para responder prontamente, quando necessário, a incidentes em suas águas jurisdicionais. A vigilância é paralela ao patrulhamento e se preocupa com a manutenção da consciência de situação no ambiente marítimo, isto é, o conhecimento de tudo que ocorre nas áreas marítimas de interesse com a finalidade de identificar possíveis atos ilegais ou ameaçadores (Boraz, 2009). Essa atividade é realizada com o uso de tecnologia – radares, sensores, satélites – e aviação naval de patrulha. Uma vez identificada a ameaça através de vigilância ou patrulhamento, realiza-se a resposta – a coibição do crime e a aplicação da lei.

Quatro Atributos Para a Análise da Organização da Gestão da Segurança da Zona Económica Exclusiva

O policiamento e a gestão da Zona Económica Exclusiva, como atividade diferente do uso militar da força naval, impele ocasionalmente ao uso de configurações diferentes de organização dos meios. As forças de segurança marítima compreendem o conjunto de meios aplicados para esse fim (Bateman, 2016a). Essas forças se dividem em quatro possibilidades, que não são mutuamente excludentes; pelo contrário, podem conviver em um mesmo arranjo organizacional. Polícias marítimas são forças policiais, geralmente ramificações de forças policiais terrestres, responsáveis pela imposição da lei em águas domésticas. Além desta, o uso de guardas-costeira tem-se disseminado como alternativa atraente para as missões de imposição da lei em águas jurisdicionais nacionais (Bateman, 2003).

A diferença entre guardas-costeira e polícias marítimas é menos de tipo do que de grau. Ambas as organizações podem ser institucionalmente civis ou paramilitares, embora apenas guardas-costeira costumem ser vinculadas a instituições militares. Contudo, na prática, polícias marítimas são forças de embarcações menores, como lanchas, e, conseqüentemente, possuem atuação mais próxima da costa, em hidrovias costeiras ou internas. Guardas-costeira geralmente usam embarcações maiores, do porte de navios-patrulha, e alcançam os limites da Zona Económica Exclusiva ou mais distante. Também costumam ser mais militarizadas porque interagem com ameaças que exigem uso da força mais intenso.

Além das polícias marítimas e das guardas-costeira, também

marinhas são forças de segurança marítima (Speller, 2014:150). Marinhas que atuam apenas no policiamento marítimo, geralmente são denominadas de “marinhas pequenas”, devido ao pequeno número de embarcações e à baixa tonelagem destas (Till, 2014). Quando há exigência de preparação para o combate, simultaneamente à execução de tarefas de policiamento e gestão da Zona Económica Exclusiva, as marinhas enfrentam dilemas de alocações de recursos materiais e humanos para cada atividade. Já marinhas que contribuam para a segurança marítima em escala internacional enfrentam outras dificuldades, como a tendência de especialização, os requisitos de interoperabilidade com forças estrangeiras e o rodízio de navios e pessoal empregado em longa distância. Finalmente, as tarefas de prevenção e resposta a acidentes, gestão do tráfego marítimo e de seus auxílio à navegação e o combate à poluição podem ser delegadas ou a qualquer das forças mencionadas ou a agências especializadas. As agências podem ser centralizadas em torno de uma Autoridade Marítima civil ou ser pulverizadas em diversos órgãos estatais, cada qual com seus recursos humanos (Till, 2009: 314). Além disso, podem possuir suas próprias embarcações ou utilizar os meios das outras forças.

A relação das guardas-costeira com marinhas foi apresentada por Till (2009) para classificar as possibilidades de organização daquelas. Portanto, essa relação constitui-se como um primeiro atributo da organização das forças de segurança marítima. O modelo de Geoffrey Till também pode ser visto como uma ilustração das possibilidades de controlo da marinha sobre a gestão da Zona Económica Exclusiva. Em um extremo, as guardas-costeira 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 – USCG. O autor chamou de modelo britânico, aquele em que não existe uma única agência responsável pelas funções de segurança marítima e as forças armadas acabam por desempenhar um papel de relevo, ao controlarem boa parte dos ativos utilizados para as tarefas.

Em um terceiro modelo, de guardas-costeira 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 controlo da segurança marítima quando cumpre todas as funções de guardas-costeira. Podem ser marinhas que se dividem entre o projeção de força e a Segurança Marítima ou marinhas que atuam exclusivamente na gestão da Zona Económica Exclusiva. Outros indicadores do relacionamento entre

marinhas e guardas-costeira que devem ser levados em consideração na composição da gestão da Zona Económica Exclusiva e que não foram abordados por Till (2009) são a possibilidade de agentes de uma serem embarcados em navios da outra, a realização de treinamentos conjuntos e a troca de informações sobre o ambiente marinho. Estes últimos aspectos indicam a coordenação no nível operacional entre as forças navais.

Embora esse modelo seja importante para contrapor o argumento de que há apenas uma possibilidade de organização das guardas-costeira, ele é insuficiente, pois considera apenas a relação com a Marinha. Ignora, por exemplo, que guardas-costeira independentes podem possuir diferenças institucionais, como o nível de militarização. Um modelo alternativo é o de Bateman (2016a) que estabeleceu um Modelo de Forças Únicas, em que o país apresenta apenas ou uma marinha ou uma guarda costeira; um Modelo de Forças Separadas, em que o país apresenta uma marinha e uma guarda costeira; e um Modelo Híbrido, em que a distinção das forças apresenta níveis variados de formalização. Assim como o modelo de Till, não há consideração por variações de caracterização das próprias guardas-costeira. Por isso, os atributos de militarização, centralização e alcance geográfico são tratados abaixo para complementar a relação das guardas-costeira com as marinhas, presente nas formulações de Bateman e Till.

A militarização da segurança da Zona Económica Exclusiva ocorre de duas formas. Em primeiro lugar, se marinhas realizam a totalidade ou algumas das tarefas, pode-se concluir que a gestão da segurança marítima como um todo será militarizada, e isso é ainda mais intenso se essas marinhas também tiverem funções tradicionais, como defesa de costa ou projeção de poder. Isso resulta da cultura militar de aplicação da força em sua intensidade mais alta com o intuito de eliminar o inimigo e de seus equipamentos, programados e preparados para o combate de alta intensidade.

Em segundo lugar, a militarização da Zona Económica Exclusiva também ocorre através de guardas-costeira e agências civis (Le Mière, 2011). Por um lado, elas podem estar subordinadas ao Ministério da Defesa – configurando-se como serviços militares – ou a outras forças paramilitares. Ademais, mesmo sob um arranjo civil podem ser militarizadas em seus costumes, reproduzindo a cultura militar. A ocorrência desse tipo de militarização é indicada pela replicação da hierarquia e de formas de organização militares e pela valorização de uniformes e insígnias (Kraska, 2007). Por outro lado, quanto mais executarem tarefas de Segurança Nacional, mais militarizadas tenderão

a ser as forças, independentemente de sua filiação burocrática, porque precisarão recorrer à força mais frequente e violentamente, ou seja, suas regras de engajamento estarão mais próximas do universo militar. O viés mais militarizado de guardas-costeira tornam-nas, em algumas ocasiões, algo equivalente a uma força auxiliar à marinha (Le Mière, 2011). Do ponto de vista material, a execução de tarefas mais violentas leva ao uso de armamentos sofisticados e equipamentos típicos de militares. 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. Um exemplo recente, discutido por Kim (2019), foi o afrouxamento das regras de uso da força da Guarda Costeiras Sul Coreana.

A centralização da gestão da Zona Económica Exclusiva diz respeito à concentração de todas as tarefas de Segurança Marítima. Quanto maior poder industrial e político dos países, maior a tendência de centralização e de concentração das tarefas de Segurança Marítima nas guardas-costeira. Isso pode ser explicado, em parte, porque países maiores tenderão a ter marinhas mais voltadas para o controle das linhas de comunicação e a projeção de poder. Por isso, veem na criação de guardas-costeira uma possibilidade de se liberar de tarefas menores (Bateman, 2016a, p. 266). Além disso, também ocorre centralização quando a marinha detém o controle de todas as tarefas de Segurança Marítima, sob o custo da inexistência de uma guarda costeira. Isso ocorre porque a inexistência de inimigos iminentes torna menos visível a necessidade de estabelecimento de guardas-costeira e leva a um impulso das marinhas em reter outras tarefas.

Em oposição à concentração, há a pulverização das tarefas em várias agências. Nesses casos, mesmo que haja uma guarda costeira, ela não realiza a totalidade das missões de segurança marítima. A Guarda Costeira Canadense, por exemplo, centraliza as missões de Salvaguarda Marítima, mas cede o restante para as demais forças (Kinney, 2009). Há um conjunto de forças que atuam de forma independente em tarefas policiais, inclusive as Forças Armadas (Till, 2009:317). 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 administrativas exclusivamente para a salvaguarda da navegação, além da participação da marinha na realização de alguma função policial.

O alcance geográfico das forças é representado pela diferença existente entre guardas-costeiras e polícias marinhas. Nota-se uma difícil

diferenciação conceitual entre essas duas instituições, 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, quando derivam de forças paramilitares terrestres. Polícias marinhas costumam utilizar embarcações muito pequenas, de menos de 100 toneladas (Button et al, 2008), e atuar mais próximos à costa ou em hidrovias contíguas ou internas. Portanto, da perspectiva da garantia da lei e da ordem da Zona Económica Exclusiva, são insuficientes por si só. Guardas-costeiras podem ser associadas com forças de embarcações maiores, do nível de navios-patrolha e chegar tão longe quanto os limites da ZEE. 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. Por isso tudo que, para os fins aqui considerados, as polícias marinhas cumprem tarefas de guardas-costeiras, mas não se confundem com estas.

Os outros pontos referentes ao alcance geográfico são a existência de possessões ultramarinas, seja na forma de ilhas seja como territórios continentais, e a opção de alguns países por participarem da segurança sistêmica do comércio global. Em relação ao primeiro, países que contam com territórios distantes precisam incluir a garantia da segurança das águas desse ambientes em suas tarefas. Isso implica a posse de forças capazes de percorrer distâncias extensas e de permanecer um longo tempo à deriva. Essas necessidades geralmente fazem com que os Estados optem por utilizar suas marinhas. As interdições da navegação global causam implicações no alcance que a força naval deve possuir para colaborar em tarefas distantes, o que significa optar por navios de porte maior, geralmente fragatas, em detrimento de navios mais baratos e especializados nesse tipo de tarefa. Impacta também na especialização que eventualmente pode ocorrer com uma força que não tenha condições financeiras de executar um amplo leque de atividades. A marinha acaba por tornar-se dependente da ação multilateral inclusive no que diz respeito a sua autodefesa. Portanto, ao se pensar na gestão da segurança da Zona Económica Exclusiva, o alcance geográfico das forças de segurança marítima define algumas das características do regime.

Considerações Finais

O objectivo do trabalho foi apresentar três atributos que, somados à relação da guarda costeira com a marinha, determinam o carácter da guarda costeira. Juntos eles demonstram que o arranjo das organizações responsáveis pela

gestão da segurança marítima possui mais possibilidades do que o pensado inicialmente. Entretanto, reconhece-se o caráter limitado e exploratório desse artigo. Os atributos funcionam como variáveis dependentes, cujos valores são consequência de uma série de fatores – sociológicos, históricos, geográficos, internacionais. Esses fatores exógenos, por sua vez, são submetidos à influência de determinantes internos que filtram as possibilidades de formatação da gestão da segurança das Zonas Econômicas Exclusivas: política doméstica, influência burocrática e constrangimentos financeiros. Pesquisas adicionais são necessárias para ilustrar a relação entre as variáveis exógenas, as intervenientes e os atributos.

O arranjo dos meios para a gestão da segurança marítima tem implicações para a política internacional e doméstica. A interação política e estratégica de guardas-costeiras entre si e entre guardas-costeiras e marinhas é uma novidade cada vez mais recorrente na dinâmica marítima. A compreensão das características de cada força e de cada arranjo pode ser um instrumento para o melhor tratamento dessas interações, diminuindo as *chances* de escalada militar, por exemplo, com a adequação das regras de engajamento conforme a militarização de uma força. Para a política doméstica a ascensão das guardas-costeira significa a acomodação de novas forças burocráticas e o aumento da competição interna por influência e por parcelas do orçamento. A compreensão do conjunto de tarefas e das características de cada organização facilita ao gestor a adequação dos gastos públicos às necessidades políticas e ao interesse nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBANESE, J. S. (2014). **Organized Crime: From the Mob to Transnational Organized Crime**. 7ª Edição. Londres: Anderson, 2014.
- ARAKAWA, N; COLSON, W. (2018). **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.
- BATEMAN, S. (2003). **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: 27 mar. 2017.

- BATEMAN, S. (2016a). **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*. Londres: Springer, p. 261–282.
- BATEMAN, S. (2016b). **Maritime Security Governance in the Indian Ocean Region**. *Journal of the Indian Ocean Region*, v. 12, n. 1, p. 5–23.
- BATEMAN, S. (2011). **Solving the “Wicked Problems” of Maritime Security: Are Regional Forums up to the Task?** *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, v. 33, n. 1, p. 1–28.
- BATEMAN, S. (2006). **The growing Significance of Coast Guards in the Asia-Pacific: A Quiet Development in Regional Maritime Security**. *Ocean Yearbook Online*, v. 20, n. 1, p. 505–531.
- BEIRÃO, A. (2014). **Segurança no Mar: Que Segurança?** In: BEIRÃO, A.; PEREIRA, A. (Ed.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, p. 127–166.
- BORAZ, S. C. (2009). **Maritime Domain Awareness: Myths and Realities**. *Naval War College Review*, v. 62, n. 3, p. 137–146, Summer.
- BØRRESEN, J. (1994). **The Seapower of the Coastal State**. *Journal of Strategic Studies*, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 148–175. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01402399408437544>>. Acesso em: 22 maio. 2018.
- BUEGER, C. (2015). **What is Maritime security?** *Marine Policy*, v. 53, p. 159–164,. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14003327>>. Acesso em: 25 out. 2018.

- BUTTON, R et al. (2008). **Small Ships in Theater Security Cooperation**. Santa Monica: Rand Corporation. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/monographs/MG698.html>>. Acesso em: 01 out. 2018.
- CHOI, T. (2017). **Sea Control by Other Means: Adapting Naval Strategy for an era of Broadened Security**. In: The Iss Brady-Johnson Colloquium in Grand Strategy and International History. New Haven: International Security Studies, 31 oct. 2017.
- GERMOND, B. (2015). **The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union**. [s.l.]: Palgrave Macmillan UK.
- KINNEY, L. (2009). **Canada's Marine Security**. Canadian Naval Review, v.4, nº 4, p.15–19, Winter. Disponível em: <<http://www.navalreview.ca/volume4-issue4/>>. Acesso em: 28 jul. 2018
- KRASKA, P. B. (2007). **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. Disponível em: <<https://academic.oup.com/policing/article/1/4/501/1440981>>. Acesso em: 12 abr. 2018.
- LE MIÈRE, C. (2011). **Policing the Waves: Maritime Paramilitaries in the Asia-Pacific**. Survival, v. 53, n. 1, p. 133–146, 2011.
- LUTTERBECK, D. (2004). **Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries**. Cooperation and Conflict, v. 39, n. 1, p. 45–68.
- MEJIA, M. (2002). **Defining Maritime Violence and Maritime Security**. In: MUKHERJEE, P. K.; MEJIA, M.; GAUCI, G. M. (Ed.). **Maritime Violence and Other Security Issues at Sea**. Malmo: WMU Publications.

- MURPHY, M. N. (2007). **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. Disponível em: <<http://search.proquest.com/openview/931a3ac2591974294f83059c01b32c7c/1?pq-origsite=gscholar&cbl=34989>>
- PALERI, P. (2009). **Coast Guards of the World and Emerging Maritime Threats**. Tóquio: Ocean Policy Research Foundation.
- PRIESTLEY, S. (2006). **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.
- UNITED NATIONS (1982). **United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay**. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 31 maio. 2018.