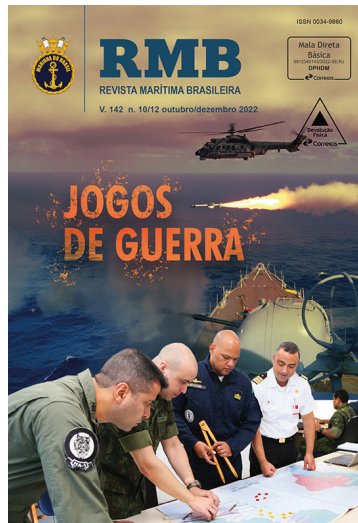


NOSSA CAPA



MARINHA DO BRASIL, PROTEÇÃO E SEGURANÇA MARÍTIMAS: Jogos de Segurança ou de Proteção?

CLAUDIO **ROGERIO** DE ANDRADE FLÔR*
Capitão de Mar e Guerra (Ref^{ls})

BIANCA RODRIGUES CALENZO**
Advogada

SUMÁRIO

Introdução
Segurança, proteção e jogos de “segurança”
Considerações finais

INTRODUÇÃO

Fatos passados foram portadores de um futuro que está no presente. Em 1989, a queda do Muro de Berlim marcou o fim da Guerra Fria entre os Estados Unidos

da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O confronto ideológico, econômico e militar deixou de existir na sua plenitude. Naquela ocasião, os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais das forças dos dois

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (EGN).

** Mestranda do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da EGN. Pós-graduada em Macroeconomia e Negociação Sindical pela Universidade de Berlim.

blocos foram parcialmente reduzidos. No entanto a importância do mar continuou sob as perspectivas econômica e de segurança, que, naquela época, priorizavam a preservação da vida humana no mar. A ordem no mar, estabelecida sob um sistema internacional de poder bipolar, ficou enfraquecida. Cresceram os ilícitos no ambiente marítimo.

Fatos recentes são portadores de um futuro diferente para a Marinha do Brasil (MB). Em agosto de 2015, a Diretoria-Geral de Navegação (DGN) foi desvinculada do Comando de Operações Navais (ComOpNav). Em dezembro de 2018, a Marinha do Brasil inaugurou o Centro Integrado de Segurança Marítima. No transcorrer do ano de 2019, o Centro de Jogos de Guerra da Escola de Guerra Naval realizou dois Jogos de Segurança destinados a atender demandas específicas de um órgão subordinado ao Ministério da Economia e de um órgão do Governo Federal. Concomitantemente, um almirante de

esquadra assumiu a DGN, sendo o primeiro diretor a não acumular o cargo com o do ComOpNav. Como dizia Heráclito de Éfeso, o filósofo da mudança, “nunca nos banhamos nos mesmos rios”, nós mudamos, e as águas dos rios não são as mesmas.

O propósito deste artigo é fazer uma reflexão abordando as mudanças ocorridas na estrutura administrativa da MB, assim como as novas demandas inusitadas dirigidas para a Escola de Guerra Naval (EGN), com foco específico nas atividades do Centro de Jogos de Guerra (CJG). O ponto de partida temporal é o término da Guerra Fria em um mundo globalizante,

sendo uma de suas possíveis consequências o impacto no transporte marítimo. O 11 de Setembro teve como efeito natural a adoção de novas medidas de segurança envolvendo a indústria marítima. Por fim, os reflexos dessas mudanças possivelmente atingiram a estrutura da MB.

SEGURANÇA, PROTEÇÃO E JOGOS DE “SEGURANÇA”

A importância do mar é visível sob a lente do transporte/comércio marítimo. Mais de 80% dos produtos que os países importam e/ou exportam são transportados por vias marítimas. Somente a ingenuidade humana poderia vislumbrar a existência dessas vias marítimas transportando uni-

camente materiais ilícitos. Também seria ingênuo imaginar a inexistência de ameaças a essas riquezas transportadas. Na realidade, a ilicitude permeia toda atividade humana, seja ela na terra, no mar ou no ar.

Durante anos a segurança marítima foi entendida e tratada como uma questão puramente técnica. O fim da Guerra Fria quebrou um paradigma no mar

O fim da Guerra Fria, a ordem no mar e a Marinha do Brasil

A Organização Marítima Internacional (IMO) iniciou suas atividades em 1958 com propósitos bem definidos, como:

(...) fornecer mecanismos para a cooperação entre os governos no campo da regulamentação e práticas governamentais relacionadas a assuntos técnicos de todos os tipos que afetam o transporte marítimo envolvido no comércio internacional; incentivar e facilitar a adoção geral dos mais altos padrões praticáveis

em questões de **segurança marítima** (grifo nosso), eficiência da navegação e prevenção e controle da poluição marinha por navios. (IMO, 2021)

Durante sua existência, a IMO tem buscado cumprir os seus propósitos. Entre as inúmeras atividades para atendê-los, uma delas está intimamente relacionada com a questão de práticas que venham a afetar o transporte marítimo envolvido no comércio internacional. Durante anos a questão da segurança marítima foi entendida e tratada como uma questão puramente técnica, associada, quase que exclusivamente, a procedimentos que salvaguardassem a vida humana no mar. Assim, os meios navais empregados no comércio marítimo deveriam atender requisitos e procedimentos técnicos que viessem a reduzir as vulnerabilidades e os impactos decorrentes de acidentes¹ ocorridos a bordo.

O fim da Guerra Fria quebrou um paradigma no mar. O longo confronto

político, ideológico, tecnológico, militar e econômico dividia o mundo em dois blocos. Os Estados de cada bloco posicionavam seus meios militares e, no caso brasileiro, uma boa parte de seus meios navais nas respectivas áreas de responsabilidade e importância estratégica. Em que pese não ter havido o confronto direto entre as duas superpotências, o confronto indireto entre os blocos foi uma realidade para alguns Estados. As Marinhas patrulhavam seus mares, atentas às questões relacionadas à soberania dos respectivos Estados alinhados ou não a qualquer um dos blocos. Com o fim da Guerra Fria, a partir da queda do Muro de Berlim (1989), a presença das Marinhas de Guerra no mar perdeu parte da sua importância. Com isso, ameaças que poucos danos infligiam ao comércio marítimo passaram a ganhar elevadas proporções. Os mares abertos ao transporte marítimo também estavam agora abertos às atividades ilícitas que comprometiam essa modalidade de co-

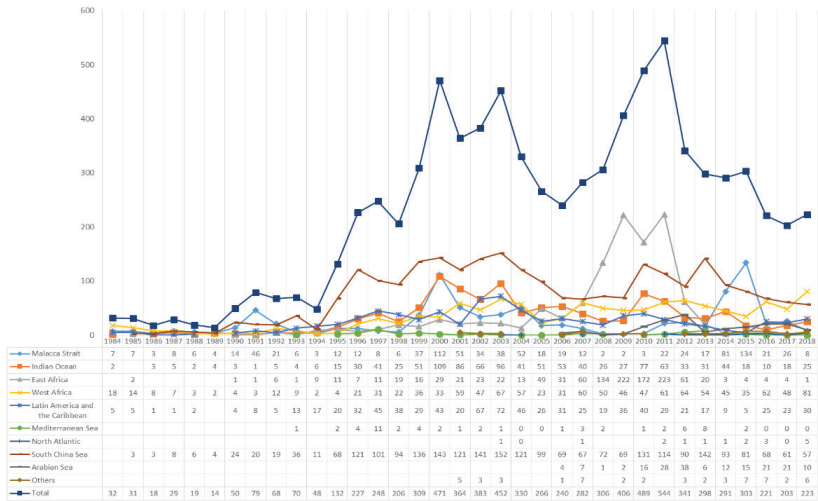


Figura 1 – Estatísticas anuais de incidentes ocorridos desde 1984 (Regional e Global). Fonte: IMO, 2019

1 Acidente, entendido aqui como um acontecimento casual, fortuito e inesperado que venha a causar danos pessoais ou ao patrimônio, ocorrendo de modo não intencional.

mércio internacional. A Figura 1 mostra a evolução do número de casos de roubo armado e pirataria no mundo.

Pode-se observar um crescimento dos ilícitos, especificamente de roubo armado e pirataria, da ordem de 100% no período de 1989 até 1993. Em 1994, houve uma leve queda. A partir de 1995, o gráfico mostra um crescimento bem maior, mantendo-se num patamar de aproximadamente 200 casos por ano ou mais, atingindo o pico de cerca de 550 casos em 2011. O roubo armado e a pirataria são ameaças que afetavam e afetam o transporte marítimo envolvido no comércio internacional. Na realidade, estas promovem a sensação de insegurança no transporte marítimo e estão intimamente relacionadas ao valor do frete. Sumariando, essa sensação eleva o valor do frete, reduzindo a eficiência do transporte marítimo, podendo inclusive comprometer a sua eficácia².

Na década dos anos 2000 foi introduzida a expressão “proteção marítima”. A IMO atualizou a sua missão nos seguintes termos:

A missão da Organização Marítima Internacional como agência especializada das Nações Unidas é promover um transporte seguro, **protegido** (grifo nosso), ambientalmente saudável, eficiente e sustentável através da cooperação. Isso será alcançado adotando os mais altos padrões praticáveis de segurança e **proteção marítima** (grifo

fo nosso), eficiência da navegação e prevenção e controle da poluição por navios, bem como considerando as questões legais relacionadas e a implementação efetiva dos instrumentos da IMO, com vistas a sua universalização e aplicação uniforme. (IMO, 2020)

O Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code)³ foi a ferramenta cooperativa estabelecida pela IMO em dezembro de 2002. Trata-se de uma emenda à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (Solas)⁴, 1974/1988. O ISPS Code inseriu o termo “proteção”, que tem uma sutil diferença em relação ao termo “segurança”. Na prática, os acidentes estão associados à segurança, enquanto os incidentes estão associados à proteção. Os incidentes de proteção são definidos pelo Código como sendo fruto de uma ameaça intencional, não necessariamente uma questão técnica (BRASIL, 2002)⁵.

Com a adoção do ISPS Code pelo governo brasileiro, novas responsabilidades surgiram. Tanto os navios mercantes como os portos que atuam no comércio internacional foram submetidos a novas regras internacionais voltadas agora para mitigar os incidentes de proteção. Planos de proteção de navios e de instalações portuárias, oficial de proteção de navio, funcionário de proteção da companhia e da instalação portuária e níveis de proteção foram algumas das novidades implementadas pelo Código.

2 A eficiência está intimamente relacionada aos recursos financeiros despendidos na realização de um serviço, significando o melhor rendimento com o mínimo dispêndio. A eficácia traduz a efetivação ou não desse mesmo serviço, que, no caso, é o transporte marítimo.

3 Sigla em inglês de International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code (BRASIL, 2009).

4 Em inglês é denominada International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974/1988. Solas é a sigla em inglês para Safety of Life at Sea (IMO, 1974/1988).

5 Incidente de proteção, neste trabalho, significa “qualquer ato suspeito ou situação que ameace a segurança de um navio, inclusive de uma unidade móvel de perfuração *offshore* de uma embarcação de alta velocidade, de uma instalação portuária, de qualquer interface navio/porto ou de qualquer atividade de navio para navio, conforme definido na Convenção Solas (Salvaguarda da Vida Humana no Mar)”. Ver detalhamento dos incidentes de proteção no item 15.11 da Parte B do ISPS Code (BRASIL, 2009).

Qual o papel da Marinha do Brasil nessa conjuntura de proteção a partir de 2002? A MB possui três tarefas básicas (MARINHA DO BRASIL, 2017), cuja aplicação se divide em: guerra naval, atividades de emprego limitado da força e atividades benígnas. São nessas duas últimas atividades que a MB pode e deve ser empregada como forma de apoio a questões envolvendo incidentes de proteção nos portos e nos navios. No que se refere à proteção de instalações portuárias, a MB participa da Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (Conportos) como membro integrante, cooperando para a elaboração e implementação de um sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis⁶. Quanto à proteção de navios, a MB é a Autoridade Marítima com o propósito de “assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio” (BRASIL, 1997).

As atividades da MB que não de guerra naval merecem uma imersão maior. No que tange às atividades de emprego limitado da força, a MB “exercerá o poder de polícia para impor a lei ou um mandato internacional” (MARINHA DO BRASIL, 2017). Ou seja, essa atividade pode ser encarada como uma medida voltada para assegurar, em linhas gerais, o bem-estar social, impedindo o exercício antissocial dos direitos individuais, o uso abusivo da propriedade ou a prática de atividades prejudiciais à coletividade (ANDRÉ SILVA, 2006). Essa medida vai ao encontro das regras do ISPS Code destinadas a mitigar

os incidentes de proteção nos navios. As atividades benígnas não pressupõem ações coercitivas – não violência ou aplicação da força no país ou no exterior –, havendo a possibilidade de interação com forças ou organizações nacionais/internacionais, públicas ou privadas (MARINHA DO BRASIL, 2017). Também nesse caso, a cooperação está presente, se coadunando com o princípio básico cooperativo do ISPS Code como instrumento para enfrentar os incidentes de proteção que prejudicam o comércio marítimo internacional.

Considerando-se um paradigma como normas limítrofes e determinísticas de um ambiente, o fim da Guerra Fria pode ser visto como uma quebra de paradigma. As Marinhas pertencentes aos blocos tinham suas ações no mar, de adestramento ou não, regidas pelas estratégias dos países protagonistas daquela modalidade de guerra. As Marinhas estavam mais presentes nos mares, e essa presença, de certa forma, inibia algumas atividades ilícitas. As atividades ilícitas prejudiciais ao comércio marítimo internacional foram e continuam sendo acompanhadas pela IMO, como os exemplos apresentados do roubo armado e da pirataria. Outras atividades ilícitas não prejudiciais ao comércio marítimo ficavam no submundo do crime, muitas vezes atendendo aos interesses dos alinhados e não alinhados aos EUA e à URSS. O tráfico de drogas, armas, munição e pessoas são exemplos marcantes. Sumariando, a quebra do paradigma retirou dos mares uma forma de “polícia” preocupada com a segurança nacional diante do quadro de disputa hegemônica entre os dois Estados. Esse fato, associado à crescente globalização, que

6 A Conportos é constituída pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e pelo Ministério da Defesa, representado pelo Comando da Marinha, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores e Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021).

permitiu e permite maior conexão entre pessoas, grupos, organizações e países, abriu espaço também para o crime, que, se não era organizado, pôde se organizar e se internacionalizar para auferir maiores lucros ilícitos.

Agosto de 2015: ponto de inflexão?

A Diretoria-Geral de Navegação (DGN) foi criada pelo Decreto nº 62.860, de 18 de junho de 1968, que estabeleceu a Estrutura Básica da Organização do Ministério da Marinha. Na época, a DGN tinha como atribuição (entenda-se como propósito) “supervisionar, no que se refere à Segurança Nacional e à Segurança da Navegação, as atividades relativas à Marinha Mercante, aos portos e à navegação”.⁷ O termo “Segurança Nacional” estava associado às possíveis ameaças, internas e externas, que tinham um vínculo estreito com a Guerra Fria. Já o termo “Segurança da Navegação” estava associado à quarta convenção Solas, de 1960 (IMO, 2021). Vale a pena observar que esse mesmo Decreto criou o Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (Comcontram), que será abordado posteriormente.

A DGN, órgão de direção setorial, sempre pertenceu ao Setor de Apoio e, durante algum tempo, não foi plenamente independente. No período de 1995 a 2015, a DGN não teve autonomia administrativa. Ela foi apoiada em pessoal, material e finanças pelo ComOpNav, único órgão de direção setorial do Setor Operativo. Em agosto de 2015, a DGN foi desvinculada do ComOpNav (MARINHA DO BRASIL, 2015), em que pese continuar a ser chefiada pelo comandante de Operações Navais até 2019.

A DGN de 2015 manteve o mesmo propósito de 1993 (BRASIL, 1993).⁸ Ela continuou se propondo a “contribuir para o preparo e a aplicação do Poder Naval e do Poder Marítimo, no tocante às atividades relacionadas com os assuntos marítimos, à segurança da navegação, à hidrografia, à oceanografia e à meteorologia” (ESTADO-MAIOR DA ARMADA, 2015). As Organizações Militares subordinadas continuaram as mesmas, ou seja, a Diretoria de Portos e Costas (DPC) e a Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN). As atividades envolvendo os denominados “incidentes de proteção” estão nos assuntos marítimos e na segurança da navegação, haja vista a vinculação do ISPS Code ao Solas.

Em 2019, surgiu uma DGN com um diretor independente. Sem a alteração do enunciado do propósito de 1993, naquele ano um almirante de esquadra assumiu a DGN. Foi o primeiro diretor a não acumular o cargo de comandante de Operações Navais. O que isso significa? A atual DGN pode avaliar e decidir de forma independente as questões envolvendo as atividades benignas previstas na Doutrina Militar Naval (DMN). A DGN continua sendo um órgão de apoio diretamente subordinado ao Comandante da Marinha.

Concomitantemente, o Comcontram sempre foi subordinado ao ComOpNav. O propósito inicial do Comcontram era “prover a proteção e efetuar o controle do tráfego marítimo na área sob a responsabilidade do Brasil, em decorrência da Segurança Nacional e de compromissos internacionais”.⁹ Tal propósito evoluiu para “contribuir para a segurança do tráfego marítimo de interesse do Brasil e de atender a compromissos internacionais assumidos pelo País, relativos ao Controle Naval do

⁷ Em que pese ter sido o Decreto de criação, ele não está mais em vigor.

⁸ O Decreto nº 967/1993 foi revogado pelo Decreto nº 5.417/2005 (BRASIL, 2005).

⁹ Trata-se do Decreto nº 62.860, de 18 de junho de 1968, que não está mais em vigor, conforme já mencionado.

Tráfego Marítimo” (COMANDANTE DE OPERAÇÕES NAVAIS, 2015).

Em 2018, o Comcontram ampliou suas tarefas e mudou sua denominação. O Comandante da Marinha decidiu alterar a titulação desse órgão subordinado ao ComOpNav (MARINHA DO BRASIL, 2018), e este recebeu o nome de Centro Integrado de Segurança Marítima (Cis-mar), com o propósito de:

(...) contribuir para a segurança do tráfego marítimo de interesse do Brasil, atender a compromissos relativos ao Controle Naval do Tráfego Marítimo (CNTM) e à Doutrina Naval Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS) assumidos pelo País, além de incrementar a Consciência Situacional Marítima (CSM). (CENTRO INTEGRADO DE SEGURANÇA MARÍTIMA, 2021)

Qual o significado dessas duas novidades, NCAGS e CSM?

O NCAGS está associado a incidentes de proteção no mar. Essa Doutrina Naval, desenvolvida e implementada pela Nato¹⁰, tem como propósito “reduzir o conflito de interesses entre as operações militares e o transporte marítimo mercante, aumentando a segurança e a proteção marítimas” (tradução nossa) (NATO SHIPPING CENTER, 2021). Em outras palavras, o NCAGS se propõe a aumentar a proteção marítima com foco nas ameaças que dão origem aos incidentes de proteção, minimizando o conflito de interesses entre o transporte marítimo e as operações militares no mar. O NCAGS

atende à interoperabilidade funcional¹¹ em termos de cooperação militar, orientação, sugestão e apoio ao transporte marítimo mercante na área de operações, ou seja, possibilita melhor proteção do transporte marítimo mercante, procurando não afetar a eficiência e eficácia do mesmo.

A Consciência Situacional Marítima também pode estar associada a incidentes de proteção. Pelo *Glossário das Forças Armadas*, qualquer consciência situacional reflete a “percepção precisa dos fatores que afetam a execução de uma tarefa”, no caso em lide, uma tarefa marítima em apoio a um decisor (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015)¹². De uma forma mais ampla, a CSM foi definida por um antigo chefe do Estado Maior da Armada como “o entendimento dos acontecimentos militares e não militares, atividades e circunstâncias, inseridos e associados ao ambiente marítimo, que são relevantes para as atuais e futuras ações de um país” (FARIA, 2017). Ela tem como propósito “desenvolver a capacidade para identificar as ameaças existentes, o mais breve e o mais distante possível do país, por meio da integração de dados de inteligência, vigilância, observação e sistemas de navegação, interagindo em um mesmo quadro operacional” (FARIA, 2017). Uma análise mais detalhada, a partir da definição, permitirá que se chegue à estratégia que deu origem à CSM como medida para se contrapor a ameaças também não militares que ocasionaram os danos do 11 de Setembro. O âmago do propósito é a identificação de qualquer ameaça, militar ou não, que possa vir a causar dano ao Estado, comprometendo

10 Nato é a sigla em inglês para North Atlantic Treaty Organization, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan).

11 Admite-se aqui a existência de, pelo menos, mais três tipos de interoperabilidade: humana, técnica e física. A interoperabilidade plena seria a integração das quatro.

12 Busca-se a perfeita sintonia entre a situação percebida e a situação real.

a segurança marítima nacional, entendida como sendo o conjunto de ações relacionadas com a proteção, a defesa, a economia e o meio ambiente de um Estado, agora num conceito menos restrito que o da IMO.¹³

Uma análise dos propósitos do ComOpNav, do Comcontram/Cismar e da DGN pode sugerir algumas conclusões parciais. Primeiramente, o impacto dos denominados incidentes de proteção na área subordinada ao ComOpNav pode ter contribuído para a desincorporação da DGN em 2015. Ela passa a ter autonomia administrativa, o que significa, entre outras coisas, o livre pensar nas atividades benignas da DMN relacionadas à segurança da vida humana no mar. Importa observar que a DGN participa, como membro, da Conportos, envolvida em incidentes de proteção em instalações portuárias. A partir de 2018, com a transformação do Comcontram em Cismar, as questões relacionadas a incidentes de proteção passaram a ser tratadas também no campo da inteligência operacional, acrescidas da doutrina NCAGS e amparadas pela CSM, abordando assuntos não militares. O ComOpNav em nenhum momento deixou de ser responsável pela atividade prevista na DMN, de emprego limitado da força envolvendo navios de toda ordem.

Jogos de Segurança Interagências: a confirmação?

No transcorrer do ano de 2019, o Centro de Jogos de Guerra da Escola de

Guerra Naval realizou dois Jogos de Segurança destinados a atender demandas específicas: uma destinada a um órgão subordinado ao Ministério da Economia e outra a um órgão do Governo Federal.

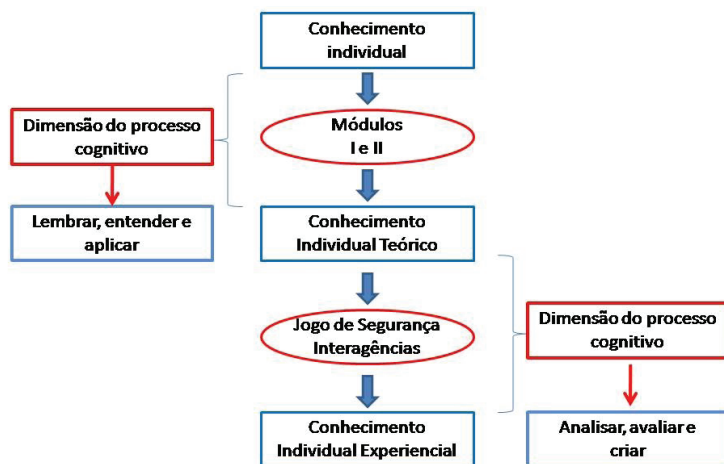
Jogo de Segurança Interagências

Como e por que foi realizado o denominado Jogo de Segurança Interagências (JSI)? O Órgão Subordinado ao Ministério da Economia (OSME) solicitou à EGN a capacitação em planejamento de alguns de seus servidores-chave, que disseminariam esse conhecimento específico posteriormente. Para atender a esse propósito, uma das áreas da EGN montou o Programa de Capacitação em Planejamento Interagências (PCPI-2019), que foi dividido em duas fases: teórica e prática.

As duas fases foram detalhadas em três módulos didáticos: Fundamentos das Operações Interagências; Planejamento e Condução de Operações Interagências; e Planejamento e Execução Simulada de uma Operação Interagência. O JSI, tipicamente didático, compôs o Módulo III. O tema principal do JSI versou sobre estudos de caso de incidentes de proteção em portos e áreas marítimas, principalmente em áreas de jurisdição e assuntos do OSME. A Figura 2 apresenta o papel desempenhado pelo jogo no processo ensino-aprendizagem do PCPI.

Fazendo-se um paralelo com a Taxonomia de Bloom (FERRAZ e BELHOT, 2010), com vistas aos objetivos do processo de aprendizagem para todo o PCPI, estima-se que os Módulos I e II estiveram voltados para a dimensão cognitiva “lem-

13 “Entende-se como segurança marítima o conjunto de ações relacionadas com a proteção, a defesa, a economia e ao meio ambiente de um país, baseadas no conhecimento de tudo o que ocorre em suas águas jurisdicionais, com o propósito de eliminar ou reduzir os riscos das ameaças, impedindo, assim, a ocorrência de danos ou prejuízos que possam advir do seu uso indevido ou de catástrofes naturais” (FARIA, 2017). Observa-se aqui que as questões envolvendo proteção estão incorporadas à segurança marítima. Algo a ser repensado.



Aprendizado experiencial:
Processo de apreensão e transformação da experiência em conhecimento.

Figura 2 – Processo ensino-aprendizagem do PCPI

brar, entender e aplicar”. Já na fase prática, Módulo III, o JSI se propôs a atender à dimensão “analisar, avaliar e criar”.

Desse modo, os servidores trouxeram um conhecimento tácito (individual), fruto principalmente da experiência profissional de cada um deles, e adicionaram o conhecimento teórico, propiciado pelos Módulos I e II. Foram então preparados para, como decisores, vivenciarem uma experiência artificial proporcionada pelo JSI, transformando essa experiência em um conhecimento individual experiencial (KOLB, 1984).

Quais as dificuldades encontradas na confecção do JSI? A principal dificuldade foi a criação do cenário e dos desafios cognitivos que provocassem a necessidade de decisão por parte dos participantes do jogo. O cenário e os desafios foram parcialmente desenvolvidos por militares da EGN, com o auxílio de pessoas com conhecimento na área de atuação do OSME. Dessa forma, buscou-se a criação de um jogo válido e útil em relação ao seu propósito.

Jogo de Segurança Territorial

O Jogo de Segurança Territorial (JST) teve uma motivação diferente do JSI. O aspecto a ser tratado na simulação foi a dificuldade de cooperação e controle de uma operação típica vinculada a um Programa do Governo Federal (BRASIL, 2016).

O cenário geográfico da simulação envolveu uma extensa área do território brasileiro, abrangendo uma fictícia fronteira, predominantemente terrestre, onde se localizavam inúmeras fazendas do lado brasileiro. Ao Sul dessa área criada, havia o predomínio da fronteira fluvial que é associada a algumas estradas de rodagem que facilitam o escoamento de produtos, sejam eles lícitos ou ilícitos. No caso em questão, os delitos transfronteiriços principais são: contrabando, lavagem de dinheiro, mineração ilegal, narcotráfico e tráfico de armas, de pessoas e de recursos naturais. Alguns desses delitos têm estreita ligação com os incidentes de proteção do ISPS Code.

Também nesse jogo, algumas dificuldades quanto a sua confecção existiram. A primeira delas foi a identificação

do propósito do jogo. O objetivo principal, do qual derivam os objetivos parciais de qualquer simulação, foi obtido gradativamente, após muita troca de informações. Os projetistas tiveram bastante dificuldade na elaboração dos desafios corretamente vinculados aos objetivos do jogo. A ausência de especialistas ou estudiosos no tema Segurança Pública, especificamente no campo de operações integradas voltadas para os delitos transfronteiriços, teve que ser contornada de forma tempestiva. A simulação tinha que ser útil e válida, voltada agora não mais para o campo didático de planejamento, mas sim para a geração de um conhecimento individual experiencial no campo de cooperação interagências.

“Lembraí-vos da guerra”

“Lembraí-vos da guerra” é o lema da EGN. O término da Guerra Fria não significa que a guerra deixou de existir. Assim como as duas guerras mundiais foram sucedidas pela Guerra Fria, já se menciona a possibilidade da ocorrência das denominadas guerras híbridas (HOFFMAN, 2014), por exemplo, como possíveis sucessoras da Guerra Fria. A decantação dos fatos e as pesquisas apontarão no futuro qual tipo de guerra estamos vivenciando no presente. Independentemente de qualquer interpretação corrente, a guerra deve ser lembrada sempre. No trânsito conturbado das Relações Internacionais, vivencia-se hoje uma guerra ainda não conceituada. Por que este assunto agora?

O Sistema Internacional (SI) continua competitivo. Torna-se cooperativo quando há um interesse comum para se ter vantagens competitivas, ou seja, o SI é competitivo em sua essência. Compartilhando-se a visão de Frank Hoffmann quanto à denominada e “não tão nova” Guerra Híbrida:

Qualquer adversário que emprega simultaneamente uma combinação personalizada de armas convencionais, táticas irregulares, terrorismo e comportamento criminoso no mesmo espaço de batalha para obter seus objetivos políticos (tradução nossa). (HOFFMAN, 2014)

Admitindo-se esse conceito, é possível que o dito “espaço de batalha” seja global, com “táticas irregulares” associadas ao “comportamento criminoso” de algumas organizações ameaçando os Estados do SI. Essas ameaças podem ser vislumbradas tanto no campo dos incidentes de proteção quanto nos delitos transfronteiriços. Adicionando um pouco de fermento a essa digestão, é válido associar o terrorismo, mencionado também no conceito acima, como ameaça capaz de gerar os incidentes de proteção previstos no ISPS Code.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O término da Guerra Fria sinalizou mudanças. No mar, cresceram as ilicitudes que afetavam o transporte/comércio marítimo, de interesse e visíveis à IMO. Há poucas garantias de que outras ilicitudes “invisíveis” não tenham tido também um crescimento. É muito provável que em terra, especialmente nas regiões fronteiriças, esses fenômenos também tenham sido ampliados. Convém lembrar que, no período frio e sombrio daquela guerra, a maioria dos países tinha na segurança nacional o paradigma que orientava seus sistemas de inteligência para as ações internas e externas, ou seja, havia uma atenção maior quanto à liberdade de pessoas, grupos, empresas e Estados.

Algumas mudanças ocorreram na MB. O setor operativo representado pelo

ComOpNav se separou da DGN. De certa forma, se desligou prioritariamente das atividades benignas da DMN, exceto as da diplomacia naval, quando os navios de guerra arvoram a bandeira do Brasil em portos estrangeiros. Isso significa que grande parte das atividades relacionadas às salvaguardas da vida humana no mar está entregue à DGN. No entanto as ações no mar com navios distritais ou da esquadra envolvendo essas atividades continuam sob o controle do ComOpNav, por meio dos Comandos Distritais ou do Comando em Chefe da Esquadra, respectivamente. As capitânias dos portos, em que pese estarem subordinadas aos distritos navais, cumprem as normas estabelecidas pela DPC.

O fato marcante foi a transformação do Comcontram em Cismar. O Cismar nasce das cinzas do Comcontram com um propósito alinhado aos incidentes de

proteção, abrindo suas portas inicialmente para cooperação com outras agências governamentais. Passa a ter uma nova preocupação voltada para o comércio/transporte marítimo, sob o manto da doutrina NCAGS, e incrementando a CSM. O ComOpNav se integrou institucionalmente ao ISPS Code, ou seja, à proteção de navios, considerando todas as ameaças possíveis de ocorrer, incluindo as que possam dar origem aos incidentes de proteção.

A DGN assumiu nova postura organizacional. O diretor, sem outras atividades cumulativas, tem sob sua subordinação órgãos voltados para a já mencionada salvaguarda da vida humana no mar e parte do ISPS Code, cooperando com a proteção de portos e atuando na proteção de navios. No que se refere a portos, a DPC participa

como membro integrante da Comportos. No que se refere a navios, a DPC atua como Autoridade Marítima. Em ambas as atividades benignas da DMN, a DGN, por meio da DPC, estará atenta a ameaças voltadas para portos e navios, inclusive aquelas que possam gerar incidentes de proteção, apontadas no ISPS Code.

Duas simulações interagências permearam o CJG em 2019. O JSI foi criado e executado para atender a uma iniciativa de um OSME. Como se viu, ele teve um perfil didático na busca de proporcionar um conhecimento experiencial aos servidores na área de planejamento de operações interagências. O fato de a MB ter sido procurada para a capacitação de seus servidores

sugere uma vontade política de integração no combate ao crime organizado. De forma um pouco diferente, mas com o mesmo propósito de combate ao crime organizado, aconte-

ceu o JST. Desta feita, foi um órgão federal que adotou uma iniciativa no sentido de se realizar uma simulação a partir de suas experiências reais num jogo predominantemente analítico. Ambos os jogos podem e devem ser avaliados quanto aos dois aspectos mencionados, os da utilidade e da validade. As lições aprendidas pelos projetistas desses jogos certamente servirão para o aprimoramento de projetos das futuras simulações.

Não se tem clareza quanto ao tipo de guerra corrente. Os fatos das guerras passadas, evidenciados por pesquisas e discutidos, estão em processo de decantação, com uma boa redução da incerteza que faz parte da atividade humana. O presente é investigado, e a parte não sigilosa é divulgada por cientistas nas áreas

Jogos de segurança ou de proteção? Em suma, a melhor resposta é Jogos de Proteção

das ciências humanas e naturais. A guerra é um fenômeno social, com suas regras flexíveis, que se apoiam em fenômenos vinculados às rígidas regras naturais. “Temos o poder tecnológico de fazermos o que quisermos”, seja algo destrutivo ou não, moral ou imoral, compreensível e racional, como o fascismo, mas terrivelmente errado (PETERSON, 2018). É nessa incerteza corrente que o Brasil deve estar preparado, talvez na sugestão da guerra não tão nova de Hoffman. O conhecimento gerado pelas simulações em jogos é um ótimo experimento no campo das ciências sociais, que pode e deve ser mais empregado com o devido cuidado quanto a sua utilidade e validade.

Com respeito a pergunta do título: jogos de segurança ou de proteção? O Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) deu mais consistência à certeza de uma resposta ao considerar as duas vertentes de Segurança Marítima: a de Segurança do Tráfego Aquaviário (*safety*) e a de Proteção Marítima (*security*). A primeira com o propósito de prevenir a poluição hídrica e a ocorrência de acidentes e incidentes de navegação. A segunda com o propósito de enfrentar variados tipos de ilícitos e quaisquer ameaças, participando com outros órgãos governamentais (MARINHA DO BRASIL, 2020, p.19). Em suma, por tudo o que foi apresentado, a melhor resposta é Jogos de Proteção.

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ADMINISTRAÇÃO>; Organização Administrativa;

<ARTES MILITARES>; Jogo de Guerra; Defesa Estratégica; Planejamento Militar; Missão da Marinha;

<EDUCAÇÃO>; Jogo de Guerra; Adestramento; Cursos de Oficiais; Intercâmbio; Simulação;

REFERÊNCIAS

- ANDRÉ SILVA, FLÁVIA. “O Poder de Polícia”. 18 maio 2006. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2634/O-poder-de-policia>. Acesso em: 17 maio 2021.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9537.HTM. Acesso em: 17 maio 2021.
- BRASIL. Decreto nº 967, de 29 de outubro de 1993. Estabelece a Estrutura Básica da Organização do Ministério da Marinha. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-967-29-outubro-1993-449345-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 maio 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Adoção do Código Internacional para Proteção de Navios e de Instalações Portuárias. Resolução 2 da Conferência adotada em 12 de dezembro de 2002. D.O.U. nº 137, de 21/07/2009. Disponível em: https://www.ccaimo.mar.mil.br/ccaimo/sites/default/files/codigos/ispscodepa_rev.1_0.pdf. Acesso em: 17 maio 2021.
- BRASIL. Decreto nº 5.417, de 13 de abril de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 maio 2021.

- BRASIL. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm. Acesso em: 18 maio 2021.
- CENTRO INTEGRADO DE SEGURANÇA MARÍTIMA. Missão. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cismar/?q=content/miss%C3%A3o>. Acesso em: 18 maio 2021.
- COMANDO DE OPERAÇÕES NAVAIS. Portaria nº 93/ComOpNav, de 9 de dezembro de 2015. Boletim da MB, Tomo I, administrativo nº 12/2015, p. 15. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dadm/sites/www.marinha.mil.br.dadm/files/BolAdm122015.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.
- ESTADO-MAIOR DA ARMADA. Portaria nº 153/EMA, de 31 de julho de 2015. Aprova o Regulamento da Diretoria-Geral de Navegação. Boletim da MB, Tomo 1, nº 08/2015. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dadm/sites/www.marinha.mil.br.dadm/files/BolAdm082015.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.
- FARIA, João A. P. M. “A Consciência Situacional Marítima (CSM) e a Marinha do Brasil”. *Revista da Escola de Guerra Naval*. 2017. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/320/244>. Acesso em: 18 maio 2021.
- FERRAZ, Ana P. C. M. e BELHOT, Renato V. “Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais”. *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 17, n. 2, pp. 421-431, 2010.
- HOFFMAN, Frank. “On Not-So-New Warfare: Political Warfare vs. Hybrid Threats”. 4 Aug 2014. Center for Security Studies. By Frank Hoffman for *War on the Rocks*. Disponível em: <https://warontherocks.com/2014/07/on-not-so-new-warfare-political-warfare-vs-hybrid-threats/>. Acesso em: 18 maio 2021.
- IMO. “Brief History of IMO”. Disponível em: <https://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>. Acesso em: 17 maio 2021.
- IMO. International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974/1988. Disponível em: [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx). Acesso em: 17 maio 2021.
- IMO. *Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery against Ships – Annual Report – 2018*. MSC. 4/ Circ. 263, 1 April 2019. Disponível em: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/MSC.4-Circ.263%20Annual%202018.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.
- KOLB, David A. *Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development* (NJ: Prentice-Hall, 1984).
- MARINHA DO BRASIL. Doutrina Militar Naval. EMA-305, 1ª edição. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2017.
- MARINHA DO BRASIL. Portaria nº 326/MB, de 31 de outubro de 2018. Altera a denominação do Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (Comcontram) e dá outras providências. Boletim da MB, Tomo I, nº 11/2018, p. 9. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dadm/sites/www.marinha.mil.br.dadm/files/BolAdm112018.pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.
- MARINHA DO BRASIL. Plano Estratégico da Marinha (PEM, 2040). Estado-Maior da Armada: Brasília, DF, 2020.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Glossário das Forças Armadas* (MD35-G-01). 5ª Edição. 2015, pp. 71-72.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Composição da Conportos. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/seguranca-portuaria/conportos>. Acesso em: 17 maio 2021.
- NATO SHIPPING CENTER. Naval Cooperation and Guidance for Shipping. Disponível em: <https://shipping.nato.int/nsc/page14865015.aspx>. Acesso em: 18 maio 2021.
- PETERSON, Jordan B. *Mapas do significado: a arquitetura da crença*. Trad. Augusto Cesar. 1ª Edição. São Paulo: É Realizações, 2018.