

MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

JACQUELINE DA SILVA BACELLAR

**A UTILIZAÇÃO DE SEGURANÇA PORTUÁRIA PRIVADA NA REDUÇÃO DA
INSEGURANÇA DOS TERMINAIS DE USO PRIVADO NO BRASIL**

RIO DE JANEIRO

2020

JACQUELINE DA SILVA BACELLAR

**A UTILIZAÇÃO DE SEGURANÇA PORTUÁRIA PRIVADA NA REDUÇÃO DA
INSEGURANÇA DOS TERMINAIS DE USO PRIVADO NO BRASIL**

Volume: 01

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Marítimos.

Área de concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Linha de Pesquisa: LP II – Regulação do Uso do Mar, Processo Decisório e Métodos Prospectivos

ORIENTADOR: CMG (Ref^o) Prof.
Me. Claudio Rogério de Andrade Flôr

RIO DE JANEIRO

2020

B117u Bacellar, Jacqueline da Silva

A utilização de segurança privada na redução de insegurança dos terminais de uso privado no Brasil. / Jacqueline da Silva Bacellar. - Rio de Janeiro, 2020.
102 f. : il.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2020.

Orientador: Claudio Rogério Flôr

Bibliografia: f.94-102

1. Segurança. 2. Portos-segurança. 3. Portos-serviços e segurança privada. 4. Terminais de Uso Privado. Escola de Guerra (Brasil). II. Título.

CDD 387.1

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária
Cremilda Santos – CRB7/3200
Biblioteca da Escola de Guerra Naval

JACQUELINE DA SILVA BACELLAR

A UTILIZAÇÃO DE SEGURANÇA
PORTUÁRIA PRIVADA NA REDUÇÃO DA
INSEGURANÇA DOS TERMINAIS DE
USO PRIVADO NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Estudos Marítimos da Escola
de Guerra Naval, como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Estudos
Marítimos.

Aprovado em 02 de abril de 2020.

CMG (Ref^o) Prof. Me. Claudio Rogério de Andrade Flôr (Orientador)
Escola de Guerra Naval

Prof. Dr. Rafael Zelesco Barreto
Escola de Guerra Naval

Prof^a. Dra. Daniele Dionísio da Silva
Universidade Federal do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, que me sustentou e me ajudou a cumprir esta missão. Nada seria possível se não fosse pela Sua presença e amor. Aos meus pais, Nilton e Marta, e à minha querida irmã Júlia, pelo suporte e cuidado. Sou muito feliz em tê-los na minha vida.

Ao meu orientador, comandante Rogério, que desde o início abraçou a ideia e me ajudou constantemente. Seus conselhos e instruções foram imprescindíveis para esta dissertação, sendo também parte importante do meu crescimento pessoal e profissional.

À Escola de Guerra Naval (EGN) que, através do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) me possibilitou estudar e debater temas sensíveis ao desenvolvimento nacional. Nesse sentido, agradeço também aos professores desta renomada instituição, que direta ou indiretamente contribuíram para a construção de conhecimento referente aos estudos marítimos, e que de alguma forma impactaram a realização deste trabalho.

Agradeço aos meus colegas de turma – as conversas e ideias que surgiram durante nosso tempo de convivência foram sempre frutíferas e agradáveis. Em especial, gostaria de agradecer ao Misael, que gentilmente me colocou em contato com uma empresa de segurança privada – a 4L. Essa ponte foi essencial para compreender muitos aspectos tratados ao longo da dissertação. E ao Bruno Carvalho, cujas sugestões foram bastante esclarecedoras.

Aos diretores da 4L, sobretudo ao Sr. Antônio Cordeiro e ao Sr. Luiz Carlos, pela gentileza e paciência. Suas orientações foram essenciais ao trabalho.

Ao Capitão Alexsandro Santana Azevedo, encarregado da Seção de Operações do Comando do 1º Distrito Naval, que esclareceu dúvidas importantes acerca da segurança portuária e da legislação voltada aos terminais privados.

Ao Almirante Laranjeira, presidente da Companhia Docas do Rio de Janeiro, por viabilizar o contato com a Superintendência da Guarda Portuária no Rio de Janeiro.

Ao Sr. José Tadeu Diniz, superintendente da Guarda Portuária no Rio de Janeiro, pela disponibilidade em me apresentar o trabalho da instituição de forma clara e concisa. Ao Sr. Marlon, que também contribuiu para maior entendimento acerca das funções da Guarda Portuária e me apresentou diversas legislações e normas voltadas à segurança dos terminais.

À Fundação de Estudos do Mar (FEMAR) por oferecer o apoio financeiro necessário à pesquisa que resultou nesta dissertação.

Às amizades que se fortaleceram durante esse período – Charles Hora, Jéssica Germano, Jessika Medeiros, Thayane Viegas, Larissa Rudes. Nós nos conhecemos há muito tempo, mas todo carinho, conselho e força que recebi de vocês foi essencial na caminhada. Nossos momentos não serão esquecidos.

A todos, muito obrigado.

RESUMO

Esta dissertação visa abordar a Segurança de Portos e Terminais brasileiros. No Brasil, mais de 80% das exportações são realizadas pelo mar (BRASIL, 2018) e 66,4% das movimentações de carga são realizados por portos privados (ANTAQ, 2019). Destes, destacam-se os Terminais de Uso Privado (TUP). Tais instalações podem terceirizar sua segurança e, para isso, é necessário identificar os limites de ação dos agentes de segurança privada. Assim, o objetivo geral deste trabalho é identificar elementos que embasem um jogo, que pode ser aplicada em instalações portuárias privadas, com o propósito de permitir a análise e a experimentação de regras a serem empregadas por Companhias de Segurança Privada (CSP). Como metodologia, optou-se por realizar um trabalho descritivo e de avaliação de leitura. Para alcançar os objetivos propostos, a dissertação foi dividida em cinco seções. A primeira justifica a importância do tema e introduz conceitos basilares. Na segunda, observa-se a construção dos conceitos de segurança ou insegurança através de um binômio, no qual se destacam três atores: Segurador (Estado), Segurado (TUP) e Agressor. A terceira seção analisa as percepções que eles geram, além de examinar características das CSP, dos TUP e das ameaças à segurança portuária. Na quarta, analisa-se a relação entre os agentes. A quinta seção compila os principais elementos dos ambientes de segurança e insegurança, de modo a possibilitar a construção de um jogo em segurança portuária para Terminais de Uso Privado. Por fim, seguem as considerações finais da seção. Como resultado da análise do binômio segurança-insegurança na segurança portuária privada, observa-se que: o Estado tem por objetivo proteger o TUP e reduzir sua vulnerabilidade, através de mecanismos legais, de coerção e vigilância e de controle. Também pode delegar parte de suas funções protetivas à CSP, desde que esta siga as normas e limites estipulados pelo Estado. O Agressor é reconhecido pelo Estado como aquele que pode oferecer ameaça ao TUP. Destacam-se o narcotráfico e crime organizado; o tráfico de armas; e o roubo e furto de cargas. Os TUP são de grande importância para o Estado, mas também possuem vulnerabilidades e dependem da proteção do Estado. A presença de CSP visa prever danos e reduzir seus efeitos, dentro do nível normal de proteção (conforme estipulado no Código ISPS) – com isso, não exclui a possibilidade de atuação de agentes de segurança pública.

Palavras-chave: Segurança Portuária; Segurança Privada; Binômio Segurança-Insegurança; Terminal de Uso Privado; Companhias de Segurança Privada.

ABSTRACT

This dissertation aims to address the security of Brazilian ports and terminals. Maritime trade carries more than 80% of Brazilian exports (BRASIL, 2018), and private ports hold accountable for 66.4% of cargo movements (ANTAQ, 2019). Among those ports, Brazilian Private Use Port Terminals (TUP) stands out. These facilities can outsource their security and, in doing so, it is necessary to identify the boundaries of private security agent's actions. Thus, the General Objective is to identify aspects of private security on ports that contribute to planning a TUP's security-based Wargame. It aims to analyze and to experiment with the rules applied to Private Security Companies (PSC) agents. Methodologically, it presents a descriptive and literature-assessing dissertation. Thereby, this dissertation sets six sections to achieve the objective mentioned above. First, it justifies the importance of port security, and it introduces basic concepts that are related to ports and private security. Second, it arranges the construction of a security-insecurity binomial that shows three major actors: Insurer (State), Insured (TUP), and Aggressor. Third, it analyzes these actors' perceptions. Also, it presents the main characteristics of PSCs, TUPs, and threats that are related to Brazilian ports and terminals. Fourth, it analyzes the relations posed between such actors. Fifth, it compiles the main elements of security and insecurity environments to enable a port security Wargame designing for Private Use Port Terminals. And sixth, it recapitulates the dissertation. As a result, the security-insecurity binomial analysis identifies that: (1) the State aims to protect the TUP and to reduce its vulnerabilities, utilizing coercive, surveillance, controlling, and legal mechanisms. Also, it may permit security outsourcing that operates according to established requirements. (2) The Aggressor poses a threat to the TUP, and the State should acknowledge it, addressing the issue. As an example, it can relate to drug trafficking and organized crime, arms trafficking, or armed robbery. (3) TUP holds importance to the State, but it also shows vulnerabilities and relies on the State's security. PSC services aim to prevent damages and to minimize insecurity effects. Those firms can operate in a Normal Security Level, as defined in the ISPS Code. Their presence in port facilities does not exclude, however, public security agent's support.

Keywords: Port Security; Private Security; Private Use Port Terminals; Private Security Companies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustrações	Página
Figura 2.1: Binômio segurança-insegurança	15
Figura 2.2: Atores no binômio segurança-insegurança	16
Figura 2.3: Relação entre os atores	27
Figura 3.1: Percepções dos Atores no binômio segurança-insegurança	31
Figura 4.1: Equações de Insegurança	66
Figura 4.2: Relação entre Segurado-Agressor	67
Figura 4.3: Análise dos Fatores de Insegurança	68
Figura 4.4: Relação entre Segurador-Segurado	69
Figura 4.5: Níveis de proteção propostos pelo Código ISPS	70
Figura 4.6: Relação entre Segurador-Agressor	73
Figura 4.7: Mecanismo jurídico-legal da segurança portuária privada no Brasil	73
Figura 4.8: Mecanismos de Poder	78
Gráfico 1.1. Movimentação de carga de portos públicos e privados, em milhões de toneladas (2010-2017)	2
Gráfico 3.1: Drogas apreendidas entre 2000 e 2018 (ton.)	55
Quadro 2.1: Estados do homem Hobbesiano	15
Quadro 3.1. Roubo de cargas nos Portos e Águas Territoriais Brasileiras (2000-2019)	60
Quadro 5.1: Visão Geral acerca dos Elementos Essenciais de um Jogo	85
Quadro 5.2: Elementos úteis à Construção de um Jogo	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANSI	<i>American National Standards Institute</i>
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
CESPORTOS	Comissão Estadual de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CICAD	Comissão Interamericana de Combate às Drogas
CONPORTOS	Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis
CMP	Companhias Militares Privadas
CMSP	Companhias Militares e de Segurança Privada
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSP	Companhia de Segurança Privada
CREDEN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
DPF	Departamento de Polícia Federal
EAR	Estudos de Avaliação de Risco
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
GTSIC	Grupo Técnico de Segurança de Infraestruturas Críticas
ICOC	<i>International Code of Conduct for Private Security Service Providers</i>
ICOCA	<i>International Code of Conduct Association</i>
ICS	<i>International Chamber of Shipping</i>
IIHL	<i>International Institute of Humanitarian Law</i>
ILO	<i>International Labor Organization</i>

IMO	<i>International Maritime Organization</i>
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization</i>
ISO	<i>International Standardization Organization</i>
ISP	Instituto de Segurança Pública
ISPS	Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias
MB	Marinha do Brasil
MSC	Comitê de Segurança Marítima
NEPOM	Núcleo de Polícia Marítima do Departamento de Polícia Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PNLT	Plano Nacional de Logística de Transportes
PNSPP	Plano Nacional de Segurança Pública Portuária
PSP	Plano de Segurança Portuária
REC	Regras de Comportamento Operativo
ROE	Regras de Engajamento
ROIP	Registro de Ocorrência de Incidente de Proteção
SEP/PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SEP	Secretaria Especial de Portos
SNPTA	Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários
SOLAS-74	Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (1974)
TUP	Terminal de Uso Privado
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982)
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. ASPECTOS TEÓRICOS	10
2.1. Espaços de segurança e insegurança.....	11
2.2. Segurado: Valor e Vulnerabilidade	17
2.3. Segurador: Estado, monopólio coercitivo e terceirização da segurança.....	19
2.4. Agressor: Ameaça e falta de legitimidade	23
2.5. Dinâmicas de segurança: percepção e relação	25
2.6. Considerações parciais.....	28
3. SEGURANÇA PORTUÁRIA: PERCEPÇÕES	31
3.1. Segurado: Terminais de Uso Privado	32
3.1.1. Estudos de Avaliação de Risco e Planos de Segurança Portuária	35
3.2. Segurador: Normas e Instituições	37
3.2.1. Normas internacionais em segurança portuária	38
3.2.2. Normas Brasileiras em Segurança Portuária	41
3.2.3. Proteção nos Portos Organizados	45
3.2.4. Proteção nos Terminais de Uso Privado	47
3.3. Agressor: Ameaças à Segurança Portuária Brasileira.....	53
3.3.1. Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado.....	54
3.3.2. Controle de Entrada e Saída de Armas	57
3.3.3. Repressão ao Roubo e Furto de Carga.....	59
3.4. Considerações Parciais	61
4. RELAÇÕES EM SEGURANÇA PORTUÁRIA	64
4.1. Relação entre Segurado-Agressor: a Ameaça, a Vulnerabilidade e o Dano.....	65

4.2. Relação entre Segurador e segurado: Meios de Proteção	68
4.3. Relação entre Segurador-Agressor: Mecanismos de Poder.....	72
4.5. Considerações Parciais	78
5. CONSTRUÇÃO DE JOGOS DE SEGURANÇA PARA TUP	81
5.1. Jogos	81
5.2. Compilação de Elementos para Construção de um Jogo.....	84
5.3. Considerações parciais.....	88
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	94
ANEXO A: Roubo Armado em Águas Territoriais Brasileiras (2000-2019)	103
ANEXO B: Roubo Armado em Portos Brasileiros (2000-2019)	107

1. INTRODUÇÃO

O mar é berço de inúmeras civilizações ao longo da história, devido à riqueza de seus recursos. É responsável pelo desenvolvimento do comércio e de diferentes indústrias; através dele, povos se conectaram e promoveram o avanço das sociedades como conhecemos. A ascensão de grandes potências, como Inglaterra e Estados Unidos, está diretamente relacionada à capacidade de expressão marítima de suas economias (TILL, 2009).

Till (2009, p. 100) afirma que “na maioria dos países marítimos, geralmente há uma das conexões mais próximas entre poder naval e embarcações mercantes. Estas eram tanto uma fonte de poder marítimo, quanto algo que as marinhas naturalmente precisavam defender” (tradução nossa¹). Para o autor, essa dupla função expressa importância ao comércio marítimo, que se mostra, na verdade, como um “sinal externo” de toda uma indústria de grandes proporções.

Para a promoção do desenvolvimento econômico dos Estados, os portos têm papel central. Eles movimentam cerca de 90% do comércio em todo o mundo, segundo a *International Chamber of Shipping* (2017): E, no caso brasileiro, as exportações por via marítima chegam a 83,5% (BRASIL, 2018). Por isso, é fundamental observarmos a segurança das instalações que estabelecem tal ponte entre a produção nacional e o mercado internacional.

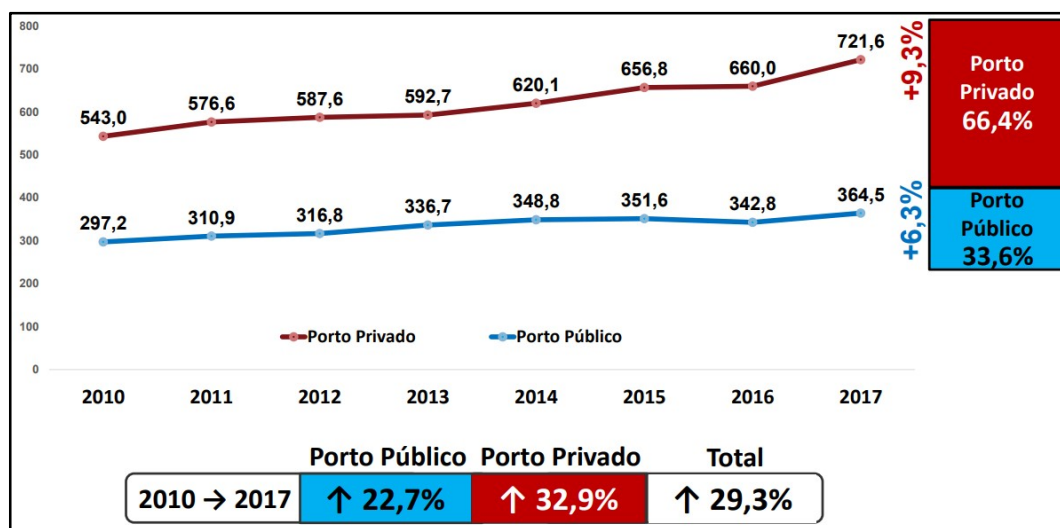
No Brasil, os portos podem ser administrados pelo Estado (portos organizados) ou por terceiros (portos privados). A Lei dos Portos (Lei 12.815/13) caracteriza o porto organizado como “bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária” (Lei 12.815/13, art. 2º, inciso I). Os Terminais de Uso Privado (TUP) são definidos como “instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado” (Lei 12.815/13, art. 2º, inciso IV).

Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a movimentação de cargas nos portos brasileiros cresceu consideravelmente no período entre 2010 e 2017, com

¹ “In most maritime countries there have usually been the closest of links between naval power and merchant shipping. Merchant shipping was both a source of maritime power and something that navies naturally needed to defend”. (TILL, 2009, p. 100)

destaque positivo para os portos privados (gráfico 1.1). Em 2017, o escoamento de cargas em portos privados foi o equivalente a 66,4% da movimentação nacional (ANTAQ, 2017).

Gráfico 1.1. Movimentação de carga de portos públicos e privados, em milhões de toneladas (2010-2017)



Fonte: ANTAQ, *Anuário 2017*.

Ainda de acordo com o anuário de 2017 da ANTAQ, os portos brasileiros transacionaram, sobretudo, minérios (40,3%) e combustíveis (21,8%). As instalações privadas foram responsáveis por 53,4% desse minério e 25,6% dos combustíveis. Além disso, os portos também receberam quase 510 toneladas de produtos operados em navegação de longo curso², o que representa 63,4% do total.

Em 2019, mesmo sofrendo uma redução de 2,25% em relação ao ano anterior, os portos privados registraram 66,4% nas movimentações de carga. E, dentre as cinco instalações portuárias que operaram o maior volume de carga, três são privadas: Ponta da Madeira (MA), com 173 ton.; Terminal de Tubarão (ES), com 70,5 ton.; e Tebig (RJ), com 47,3 ton., aproximadamente (ANTAQ, 2019).

Todos esses dados mostram a relevância dos portos e terminais privados para o escoamento da produção de *commodities* nacionais. Nesse sentido, pretende-se abordar a segurança dessas instalações. Considerando o cenário acima exposto, foi identificada a necessidade de aprofundar o conhecimento acerca da segurança de portos privados brasileiros, vislumbrando a aplicabilidade dos serviços de Companhias de Segurança Privada em Terminais de Uso Privado.

² Navegação de Longo curso refere-se à “navegação realizada entre portos brasileiros e estrangeiros distantes”. (RAZZAK, 2011, p. 91).

Compete à Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS) “apresentar às autoridades competentes sugestões de consolidação e de aperfeiçoamento de leis e de regulamentos” (BRASIL, Decreto 9.861/19, art. 3º, inciso V). No que tange aos portos organizados, a CONPORTOS já havia elaborado em 2002 o Plano Nacional de Segurança Pública Portuária, que esclarece as funções da Guarda; entretanto, não há definição clara quanto à proteção de portos e terminais privados.

Sendo um bem público cujo uso foi outorgado a outrem mediante contrato, a provisão de segurança das referidas instalações não compete mais ao Estado. Isso acontece porque o contratado passa a ser “possuidor” (sic) do bem, ainda que temporariamente³. O art. 1210 do Código Civil afirma que “o possuidor turbado, ou esbulhado, poderá **manter-se ou restituir-se por sua própria força**, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, **não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse**” (BRASIL, lei 10.406/02, art. 1210, § 1º, grifo nosso). Nesse sentido, é perfeitamente cabível a atribuição de segurança privada em bens públicos com outorga de uso para a iniciativa privada.

O responsável por regular a atividade privada de segurança no Brasil é o Departamento de Polícia Federal. Assim, a proteção das áreas secas do Terminal de Uso Privado pode ser realizada conforme as normativas definidas pelo DPF. Entretanto, os canais de acesso, bacias de manobra e áreas de fundeio devem possuir mecanismos peculiares. Resta, portanto, delimitar o escopo de atuação das Companhias de Segurança Privada e definir regras que melhor caibam ao uso de suas atribuições.

De acordo com Kinsey (2006), as Companhias de Segurança Privada oferecem serviços voltados à ordem pública e à prevenção de crimes, incluindo “combate à fraude, avaliação de riscos de áreas inseguras [...] [e] guarda armada para proteger governos, instalações comerciais e pessoas” (KINSEY, 2006, p. 16, tradução nossa⁴). No caso brasileiro, a definição de segurança privada é muito mais restrita.

A Portaria 3233/12, do Departamento de Polícia Federal define suas atividades como

³ De acordo com o Código Civil Brasileiro, “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes a propriedade” (BRASIL, lei 10.406/02, art. 1196)

⁴ “countering fraud, risk assessment of insecure areas on behalf of companies evaluating investment prospects, armed guards to protect government and commercial installations and persons” (KINSEY, 2006, p. 16)

I - vigilância patrimonial: atividade exercida em eventos sociais e dentro de estabelecimentos, urbanos ou rurais, públicos ou privados, com a finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio;

II - transporte de valores: atividade de transporte de numerário, bens ou valores, mediante a utilização de veículos, comuns ou especiais;

III - escolta armada: atividade que visa garantir o transporte de qualquer tipo de carga ou de valor, incluindo o retorno da equipe com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários;

IV - segurança pessoal: atividade de vigilância exercida com a finalidade de garantir a incolumidade física de pessoas, incluindo o retorno do vigilante, com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários; e

V - curso de formação: atividade de formação, extensão e reciclagem de vigilantes (DPF, Portaria 3233/12, art.1º, §3).

Tendo em vista as informações acima apresentadas, este trabalho visa abordar a redução da insegurança nos portos privados brasileiros. Mais especificamente, observa-se que os Terminais de Uso Privado são essenciais à economia brasileira, contudo sua segurança não é claramente delimitada na lei 12.815/13. É necessário, portanto, identificar a possibilidade de atuação de agentes privados de segurança. Para isso, pretende-se reunir elementos que embasem a construção de um jogo.

Oriundos dos modelos e simulações de estratégia militar, os jogos de guerra extrapolaram seu escopo inicial para serem aplicados em situações não-militares: Temos, portanto, que os Jogos de Guerra atualmente não se restringem à guerra (HERMAN et al., 2009). Segundo os autores,

Um jogo de Guerra era desenhado e conduzido para testar uma estratégia ou plano de batalha em um ambiente virtual, antes de a liderança civil e militar comprometer o sangue da nação e seu tesouro no mundo real. Um jogo de guerra para um cliente comercial poderia servir ao mesmo propósito: Poderia testar um planejamento estratégico, uma nova tecnologia ou produto, ou uma aquisição potencial, ou uma aliança estratégica, antes do Dia D da companhia. (HERMAN et al., 2009, p. 80, tradução nossa)⁵

A importância do jogo reside na visão única que os participantes adquirem acerca dos processos, desafios e decisões tomadas. Perla e McGrady (2011) afirmam que “ao criar uma experiência sintética para seus participantes, o jogo dá-lhes *insights* palpáveis e poderosos que

⁵ “A military war game was designed and conducted to test a strategy or battle plan in a virtual environment before the civilian and military leadership committed the nation’s blood and treasure in the real world. A war game for a commercial client could serve the same purpose: It could test a strategic plan, a new technology or product, or a potential acquisition or strategic alliance in advance of the company’s D-Day”. (HERMAN et al, 2009, p. 80)

os ajudam a se prepararem melhor para lidar com situações complexas e incertas no futuro” (PERLA; McGRADY, 2011, p. 112, tradução nossa).⁶ De acordo com Rubel (2006),

Jogos permitem participantes e observadores enxergarem relacionamentos – geográficos, temporais, funcionais, políticos e outros – que, de outro modo não seriam possíveis de discernir. Enxergar e entender esses relacionamentos prepara a mente para decisões em um ambiente complexo (RUBEL, 2006, p. 113, tradução nossa).⁷

Ainda segundo Rubel (2006), jogos também podem ser utilizados para socialização de conceitos, pessoas ou organizações. Seguindo este preceito, o emprego desta metodologia no presente trabalho visa, sobretudo, socializar conceitos e identificar relacionamentos funcionais a serem aprimorados, através da adoção de regras de que delimitem a atuação de agentes privados de segurança em Terminais de Uso Privado.

Considerando que o objeto de estudo é o serviço de Companhias de Segurança em Terminais de Uso privado, suas características e limites de atuação, destacam-se diversas questões a serem debatidas: De que forma se expressam as dinâmicas de segurança e insegurança nos portos? Qual (is) agente(s) são vetores de segurança? Qual (is) agente(s) são vetores de insegurança? O que são Terminais de Uso Privado? De que forma é estabelecida sua segurança? O que são Companhias de Segurança Privada? Como atuam? Como a legislação brasileira define tais Companhias de Segurança, seus direitos e obrigações? Tendo em mente essas questões, delinea-se uma questão geral: Como Companhias de Segurança Privada podem reduzir a insegurança de terminais e portos privados brasileiros?

Para que tais questões sejam respondidas, este trabalho tem como objetivo geral identificar elementos que embasem um jogo, que pode ser aplicado em instalações portuárias privadas, com o propósito de permitir a análise e a experimentação de regras empregadas por Companhias de Segurança Privada.

⁶ “By creating for its participants a synthetic experience, gaming gives them palpable and powerful insights that help them prepare better for dealing with complex and uncertain situations in the future” (PERLA; McGRADY, 2011, p. 112).

⁷ “Games allow players and observers to see relationships—geographic, temporal, functional, political, and other—that would otherwise not be possible to discern. Seeing and understanding these relationships prepare the mind for decisions in a complex environment”. (RUBEL, 2006, p. 113)

Para consecução deste, enunciam-se os seguintes objetivos específicos: (1) Evidenciar conceitos basilares acerca de segurança portuária no Brasil, no que tange *maritime security*⁸; (2) identificar os agentes envolvidos nos espaços de segurança e de insegurança, observando as principais características que os compõe; (3) identificar as percepções dos agentes nos espaços de segurança e insegurança; (4) analisar as relações estabelecidas entre esses agentes; (5) observar o que são Companhias de Segurança Privada e como operam no Brasil, sobretudo em segurança portuária; (6) examinar as principais características dos Terminais de Uso Privado e suas respectivas normas; e (7) identificar as principais ameaças relativas à segurança de portos e terminais.

No que tange às metodologias procedimentais, primeiro, optou-se por realizar um trabalho descritivo; além deste, foi realizada uma avaliação de leitura. Assim, pretende-se alcançar o objetivo geral através, inicialmente, de uma abordagem teórica; em seguida, aplicá-la à situação corrente da segurança portuária privada brasileira. Nesse sentido, foram realizadas pesquisas documentais, bibliográficas e normativas. Por fim, a partir dessas análises, será possível extrair elementos importantes para a construção de um jogo.

A partir deste arranjo, tem-se que, nesta primeira seção, foram introduzidos os conceitos basilares à pesquisa realizada, satisfazendo parcialmente o objetivo específico 01. Foram analisadas informações referentes ao setor portuário brasileiro e mundial, justificando a importância de observar a segurança dessas instalações no Brasil – com enfoque nos Terminais de Uso Privado.

A segunda seção estrutura a abordagem teórica utilizada ao longo do trabalho, destacando conceitos essenciais ao debate, conforme o objetivo específico 01. Para isso, foram caracterizados os espaços de segurança e de insegurança, observando seus principais elementos. Além disso, foram identificados os principais atores e de que forma a interação entre eles estabelece o nível de segurança ou de insegurança, satisfazendo o objetivo específico 02.

Para tal, analisaram-se as representações de segurança para diferentes autores, observando aspectos comuns que auxiliem identificar as principais características dos agentes. Destacam-se as contribuições de Weber (1982), Locke (1994), Keohane (2002) e Hobbes

⁸ Cabe observar que, na literatura anglo-saxã, segurança pode ser encontrada em dois termos, sobretudo no que tange aos estudos marítimos. *Safety* diz respeito à segurança técnica, ou seja, volta-se mais à preocupação com riscos operacionais. *Security*, por outro lado, diz respeito à proteção de: instalações, Estados, pessoas ou organizações, contra ameaças causadas por ação humana. Neste trabalho, serão abordados aspectos relativos à *Security*, salvo disposto em contrário

(2001). Assim, é possível observar três agentes que atuam nos espaços de segurança e insegurança: Segurador, Segurado e Agressor.

Também foram examinados o papel do Estado na segurança portuária e as características de um potencial Agressor para um Terminal de Uso Privado. A dinâmica entre eles pode ser visualizada em um panorama do binômio segurança-insegurança, de duas formas: através da percepção de segurança ou de insegurança que eles geram; e da relação estabelecida entre eles.

Além disso, identificou-se o que são as Companhias de Segurança Privada e seu papel na segurança portuária brasileira, seguindo o objetivo específico 05. Para tal, utilizou-se o seminal trabalho de Kinsey (2006), *Corporate Soldiers and International Security*, que trata especificamente sobre a atuação desse tipo de empresa. E, na seção 03, foram observadas as leis brasileiras que versam sobre o tema, tais como: a Lei 7.102/83 e o Decreto 89.056/83, que regulamentam os serviços de segurança privada; e a Portaria 3.233/12 do Departamento de Polícia Federal, que delibera sobre atividades de segurança privada.

As seções três e quatro estabelecem um paralelo entre a abordagem teórica e a situação corrente no âmbito portuário brasileiro. Utilizando os conceitos anteriormente assinalados, analisa-se a segurança das instalações portuárias no Brasil, com foco nos Terminais de Uso Privado. Assim, a seção terceira introduz as percepções de segurança no âmbito portuário – satisfazendo o objetivo específico 03. Para isso, foram analisadas leis e normativas, nacionais e internacionais, que versam sobre o tema e estejam voltados a *maritime security*. Visando consolidar o entendimento acerca de Segurança da Infraestrutura Portuária, foi utilizado como referência o *International Ship and Port Facility Code* (Código ISPS).

Além disso, foi de suma importância observar as normativas brasileiras, dentre as quais se destacam: a Lei dos Portos (Lei 12.815/13); a Lei 10.233/01 e a 11.518/07; os Decretos 8.033/13 e 9.861/19; e o Plano Nacional de Segurança Pública Portuária. Também foram utilizadas as portarias, pareceres e despachos da CONPORTOS, das suas representações estaduais (CESPORTOS), do Departamento de Polícia Federal e da Secretaria de Portos. Outras fontes sobre esses assuntos são os documentos produzidos pela ANTAQ, produções acadêmicas, e periódicos especializados.

Também foram introduzidos elementos que configuram as principais ameaças à segurança portuária, de acordo com o Plano Nacional de Segurança Pública Portuária (2002). São eles: (1) narcotráfico e crime organizado; (2) tráfico de armas; e (3) roubo e furto de cargas. A redução da presença desses tópicos foi assinalada pelo Plano como compromissos

assumidos pela CONPORTOS e seus respectivos participantes. Essa análise satisfaz o objetivo específico 07.

A quarta seção descreve as relações entre Agressor, Segurado e Segurador, satisfazendo o objetivo específico 04. Tendo como base os Estudos de Avaliação de Risco e os Planos de Segurança Portuária – documentos que descrevem os recursos, capacidades, ameaças, vulnerabilidades e ações para portos e terminais, analisam-se três relações distintas e complementares, presentes no binômio segurança-insegurança.

O principal documento analisado na seção quatro é a resolução 52/2018 da CONPORTOS, que revisa as resoluções anteriores da instituição – exceto a 02/2002, que aprova o Plano Nacional de Segurança Pública Portuária. É também examinada a equação de insegurança proposta por Flôr (2008), que destaca a importância da ameaça, da vulnerabilidade e do dano.

A partir das informações extraídas ao longo do trabalho, na seção 05 compilam-se os elementos característicos dos atores de dos ambientes de segurança e insegurança analisados previamente. Podem-se utilizar tais elementos para embasar um jogo, a ser aplicado em instalações portuárias privadas, com o propósito de permitir a análise e a experimentação de regras a serem empregadas por Companhias de Segurança Privada, cumprindo, dessa forma, o objetivo geral deste trabalho. Para tal, são observadas as metodologias apresentadas por Peter Perla, em *The Art of Wargaming* (1990) e pelo manual de Jogos de Guerra, da Escola de Guerra Naval (EGN, 2018).

Dessa forma, três principais contribuições são depreendidas deste projeto. Em primeiro lugar, pretende-se analisar o arcabouço teórico e normativo referente à atuação de Companhias de Segurança Privada em portos e terminais brasileiros. Com isso, será possível consolidar uma base que fundamente pesquisas futuras relacionadas ao tema.

Além disso, o trabalho visa identificar elementos para projetar um jogo, em que será possível a análise e a experimentação das regras a serem adotadas por Companhias de Segurança Privada. Esse processo torna-se um diferencial, devido à possibilidade de testar as regras e a capacidade de resposta da prestadora de serviço – estabelecendo, assim, uma ponte entre a teoria e a realidade.

Com isso, o resultado deste trabalho pode promover uma integração entre academia, setor produtivo e Estado. Isso porque este visa contribuir positivamente aos serviços de companhias de segurança e às administrações de terminais privados, além de identificar falhas

e oportunidades presentes nas normativas empreendidas pelos legisladores e pela administração pública, direta ou indireta.

2. ASPECTOS TEÓRICOS

A identificação de temas afetos à segurança pode ser vista como prioridade à manutenção da estrutura do Estado por diversos autores. Entretanto, conforme Collins (2010, p. 01-12) argumenta, há um debate teórico recorrente no campo das Relações Internacionais sobre seu conceito. Não há um consenso a respeito do assunto, por diferentes razões (BUZAN, 1983, p. 01-13), mas é possível depreender algumas similaridades no que tange aos agentes que compõem o espaço de segurança.

A partir desse debate é possível inferir que existem três atores centrais: aquele que precisa de proteção (Segurado); o que pode fornecê-la (Segurador); e o vetor que gera insegurança (Agressor). E a interação entre eles definiria o nível de segurança ou de insegurança em determinado espaço. Dessa forma, o objetivo desta seção é identificar as principais características que compõem cada um desses agentes, bem como dos espaços de segurança e insegurança em que estão inseridos.

No primeiro item abordam-se elementos essenciais à compreensão do tema. Observa-se a complexidade relacionada à definição de um conceito de segurança e, partindo da ambiguidade simbólica proposta por Buzan (1983, p. 09), analisa-se o componente político da segurança, gerado pela percepção dos atores. Em seguida, é realizado um contraponto ao componente social, corroborado pelo trabalho de Waltz (2001), identificando a importância da relação entre os atores inseridos em um binômio segurança-insegurança.

A caracterização desse binômio é feita a partir da análise da construção social proposta por Hobbes (2001) e Locke (1994). Além disso, são identificados aspectos, nas teorias realistas e liberais, que sejam relevantes à caracterização dos espaços de segurança e de insegurança. Nesses espaços situam-se os três agentes supracitados, a saber: o Segurador, o Segurado e o Agressor.

O segundo item analisa as características do Segurado. Será observada a ideia proposta por Hobbes (2001) e Locke (1994) para o contrato social, no que tange à forma que o homem passa a se submeter ao Estado. O terceiro item aborda os elementos que compõem o Segurador. Com isso, a formação do Estado para Hobbes (2001) e para Locke (1994) fornece a base para identificar tal agente. São observados aspectos referentes à legislação, justiça, poder e monopólio da violência.

O quarto item identifica as principais características do Agressor. Para tal, serão observados aspectos referentes ao estado de natureza para Hobbes (2001) e Locke (1994),

bem como a balança de ameaça de Walt (1987). Por fim, seguem as considerações parciais referentes a esta seção.

2.1. Espaços de segurança e insegurança

Apesar de ser um termo amplamente utilizado, é difícil obter um consenso teórico a respeito do que, de fato, poderia ser a segurança. Seu significado alterou-se e multiplicou-se ao longo do tempo; um arquilexema que, nos estudos contemporâneos, desdobrou-se em conceitos adicionais a partir das publicações da Escola de Copenhague.

Segurança – assim como paz, democracia e outros termos – está no rol dos conceitos essencialmente contestados (BUZAN, 1983, p. 11; WILLIAMS, 2008, p. 01). Buzan (1983, p. 06-09) observa as causas para esse fenômeno e, dentre as razões⁹ apresentadas, identifica-se a dicotomia entre a ampla aceitação de “segurança” enquanto conceito e a pouca (e ambígua) produção teórica que se preocupa em defini-lo. Isso porque a ideia do que seria “segurança” baseia-se mais em observações empíricas que na literatura específica sobre o tema (BUZAN, 1983, p. 03).

Destaca-se o que Buzan denomina “ambiguidade simbólica”, ou seja, quando “uma noção indefinida de segurança nacional oferece escopo para **estratégias de maximização de poder** para elites políticas e militares, devido à considerável vantagem sobre assuntos domésticos que pode ser obtida ao invocá-la” (BUZAN, 1983, p. 09, grifo nosso, tradução nossa¹⁰).

Nesse sentido, Buzan (1983, p. 09) nota que a segurança tem um componente político. Consequentemente, os espaços de segurança ou de insegurança dependem da percepção dos atores quanto aos graus de ameaça e de proteção em determinados ativos. Um exemplo é o

⁹ As razões enumeradas por Buzan (1983, p. 06-09) são: (1) a alta complexidade da ideia, uma vez que sua definição também está relacionada a situações específicas. Assim, seria necessário explorar adequadamente os limites de aplicação da segurança e suas contradições; (2) a sobreposição entre os conceitos de segurança e poder – gerada pelas concepções realistas que surgiram na Guerra Fria; (3) o surgimento de críticas a tais perspectivas: os idealistas, ao invés de debaterem o papel da segurança, apoiaram-se no conceito de paz; já os teóricos da interdependência criticaram o aspecto militar, apoiando a primazia econômica na relação política entre os Estados, sem aprofundar o conceito de segurança; e os behavioristas debateram o conceito dominante de poder; (4) a natureza dos estudos estratégicos, que constantemente lida com novos elementos e é orientada pelo interesse nacional, sobretudo no que tange às políticas das Grandes Potências. Há também o componente militar que, para Buzan (1983, p. 08-09), fundamenta os estudos estratégicos, mas é apenas parte do que se pode compreender como segurança; (5) a ambiguidade simbólica, inerente à segurança. Isso denota seu caráter essencialmente político (WILLIAMS, 2008, p. 01), uma vez que tal recurso é constantemente utilizado pelos Estados para justificar suas ações.

¹⁰ “An undefined notion of national security offers scope for power-maximizing strategies to political and military elites, because of the considerable leverage over domestic affairs which can be obtained by invoking it”. (BUZAN, 1983, p. 09)

discurso do presidente George W. Bush para justificar a Guerra ao Terror após os ataques às torres do *World Trade Center* e ao Pentágono em 2001. Para ele, “a segurança do povo americano depende do fim dessa ameaça direta e crescente. Agir contra o perigo também vai contribuir imensamente para a segurança e estabilidade em longo prazo no nosso mundo” (BUSH, 2003, tradução nossa¹¹).

Collins (2010, p. 02-03) e Williams (2008, p. 01-10) destacam alguns elementos, trazidos por diferentes autores, que definem segurança. Ambos observam que o termo está comumente associado à ausência de ameaças (ou seja, a ameaça é um componente essencial da insegurança). Além disso, segurança pode ser tratada em diferentes âmbitos, de diferentes formas e relevâncias, apesar de inicialmente o tema ser tratado apenas nos espectros político e militar. De modo semelhante, o objeto a ser segurado tradicionalmente era visto como o Estado; atualmente, outras abordagens ampliaram esse escopo.

Williams (2008, p. 01-09) ainda argumenta que segurança é “inevitavelmente política”, sendo um esforço real e intelectual de analisar passado, presente e futuro. Assim, a segurança não apenas se refere a uma condição livre de ameaças, mas que também proporcione a capacidade de perseguir aspirações políticas e sociais.

Williams (2008, p. 06) também aborda diferentes interpretações filosóficas que associam segurança ao poder. Se, para um grupo, a segurança está associada à acumulação de poder, para outro ela flui do poder – resultando, assim da relação entre os atores. Waltz (2001) ressalta esse aspecto ao analisar as causas do conflito. O autor afirma que este “mostra depender menos da natureza de homens ou Estados e mais na natureza da atividade social” (WALTZ, 2001, p. xi, tradução nossa¹²). Assim, a construção dos espaços de segurança e insegurança também está associada à relação entre os atores envolvidos.

Em *O Leviatã*, obra escrita por Thomas Hobbes em 1651, o autor já associava o comportamento humano a espaços de segurança e insegurança, quando elaborou a figura do estado de natureza. Nele, há “uma guerra perpétua de cada homem com seu vizinho, na qual cada coisa é de quem a apanha e conserva pela força, o que não é propriedade nem comunidade, mas incerteza” (HOBBS, 2001, p. 184).

A partir do estabelecimento de um contrato social, os homens abrem mão de parte de sua liberdade para em favor de

¹¹ “The safety of the American people depends on ending this direct and growing threat. Acting against the danger will also contribute greatly to the long-term safety and stability of our world” (BUSH, 2003)

¹² “Conflict is shown to lie less in the nature of men or of states and more in the nature of social activity” (WALTZ, 2001, p. xi).

Um homem ou uma assembleia de homens como representante deles próprios, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que os representa praticar ou vier a realizar, em tudo o que disser respeito à paz e à segurança comuns. (HOBBS, 2001, p. 130)

John Locke, ao escrever o Segundo tratado sobre o Governo Civil em 1689, também parte do estado de natureza em sua análise; entretanto, diverge de Hobbes quanto às suas características. Para o autor, esse estado é composto de igualdade e reciprocidade, “sem subordinação ou sujeição” (LOCKE, 1994, p 36). Apesar disso, os homens optam pelo governo para preservar sua propriedade. Isso porque, no estado de natureza,

Todos são tão reis quanto ele, todos são iguais, mas a maior parte não respeita estritamente, nem a igualdade nem a justiça, o que torna o gozo da propriedade que ele possui neste estado muito perigoso e muito inseguro. Isso faz com que ele deseje abandonar esta condição, que, embora livre, está repleta de medos e perigos contínuos; e não é sem razão que ele solicita e deseja se unir em sociedade com outros, que já estão reunidos ou que planejam se unir, **visando salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designo pelo nome geral de propriedade.** (LOCKE, 1994, p. 69, grifo nosso)

Isso significa que, para ambos os autores, esse estado é repleto de incertezas e medos – ao que será considerado um espaço de insegurança. Consequentemente, a vida em uma sociedade regida pelo Estado proporciona espaços de segurança, tanto para Hobbes (2001) quanto para Locke (1994).

A concepção geral, para os autores realistas¹³, no que se refere à segurança é que ela se relaciona à integridade territorial e segurança dos cidadãos (MINGST, 2014, p. 96-97). Nesse sentido, o Estado é aquele que possui plena capacidade de proteger – consequentemente, de gerar um espaço de segurança em torno de seus ativos. Suas ações se contrapõem a de seus pares, através de uma disputa de poder.

Em geral, as teorias realistas enfatizam a legitimidade do Estado para coagir e apontam que suas decisões tomadas de modo racional¹⁴ visando maximizar seus objetivos, sendo ele um ator unitário e soberano (MINGST, 2014, p. 173-175). Autores liberais, por outro lado, compreendem a importância de atores sociais alheios ou não à burocracia estatal

¹³ Elman (2008, p. 15-17) analisa, ao menos, seis diferentes correntes teóricas: clássico, neoclássico, neorealismo, ofensivo, defensivo e *rise and fall*. Ainda assim, é possível traçar elementos comuns entre elas, como a importância do poder, da anarquia e do medo na composição das Relações Internacionais. Mingst (2014, p. 96-97) corrobora com esse argumento ao afirmar que é possível identificar pressupostos básicos que unem essas correntes, já que a diferença reside no grau de importância que cada uma delas atribui às premissas centrais da teoria. São elas: Estado como (1) ator central, (2) unitário e (3) racional, (4) que prioriza a segurança nacional. Outros elementos abordados são a natureza egoísta do homem, a busca pelo poder e a anarquia do sistema internacional.

¹⁴ Suas decisões são geradas em cinco etapas: (1) clara identificação do problema; (2) elucidação de metas; (3) políticas alternativas; (4) análise de custos e benefícios de cada alternativa; (5) escolha da opção com melhor custo-benefício (MINGST, 2014, p. 173-175).

(MINGST, 2014, p. 175-178). Em ambos os casos, contudo, o Estado é o agente decisor – em última instância, é ele quem opta entre a paz e a guerra; conseqüentemente, através de suas ações é possível identificar o espaço de segurança.

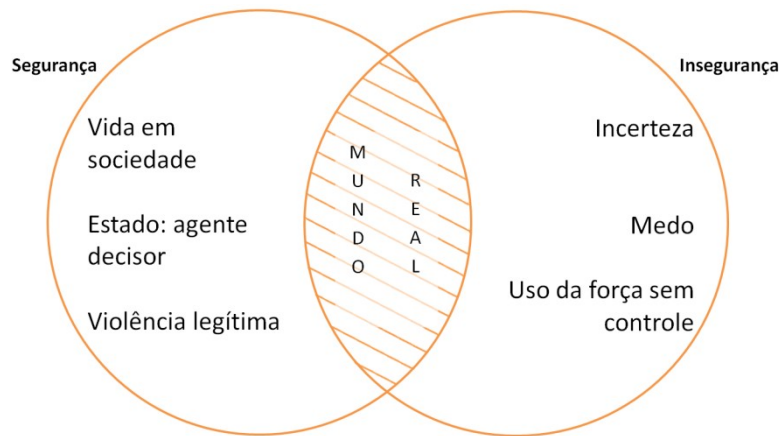
Em contraposição, Navari (2008, p. 29-30) apresenta quatro concepções liberais diferentes sobre a segurança¹⁵, que apresentam o Estado como uma instituição constantemente modificada por atores sociais. Para eles, a tomada de decisão de um Estado pode ser influenciada pelos processos organizacionais do governo ou pelos interesses distintos, representados pelos membros da burocracia (MINGST, 2014, p. 175-178). Pode também ter influência de grupos externos à burocracia, como ONGs, corporações, movimentos populares, dentre outros.

Essas contribuições permitem identificar os espaços de segurança como um espaço cujo cerne é a vida em sociedade. Nesse sentido, as relações sociais estabelecem mecanismos e instituições, incorporados na figura do Estado, que mantêm o ordenamento social. O Estado, conseqüentemente, é o agente decisor que rege o espaço de segurança e delimita o que pode ou não ser visto como ameaça.

A partir da perspectiva do estado de natureza, é possível compreender que a restrição de determinadas liberdades individuais em favor do todo afasta a incerteza e o medo – principais componentes do espaço de insegurança. Se, por um lado, o uso da violência é legítimo, desde que personificado na figura do Estado; por outro, há apenas a prevalência o mais forte.

Apesar de possuírem elementos teóricos dicotômicos, os espaços de segurança e de insegurança apresentam certa convergência no mundo real (Figura 2.1). Significa dizer que as proposições teóricas acima expostas sobre a existência do Estado, enquanto promotor de segurança socialmente constituído, não são suficientes para responder a existência de conflitos e de atores sociais que se põem como ameaças ao aparato estatal.

¹⁵ São elas: o liberalismo kantiano, o *douce commerce*, a tese da paz democrática e o neoliberalismo institucional.

Figura 2.1: Binômio segurança-insegurança

Fonte: Autora

Nota-se, com isso, a existência de uma interseção entre esses espaços. Consequentemente, a presença do Estado pode contribuir para mitigar os riscos de uma agressão ocorrer, mas não os elimina completamente. Para ilustrar tal situação, observa-se a análise de segurança no Estado teorizado por Hobbes, identificando a relação entre meios de autodefesa e sua concentração para uso comum (Quadro 2.1), realizada por Flôr (2008). A matriz gerada corrobora a existência de um binômio segurança-insegurança, no qual o comportamento de cada um dos atores envolvidos e a relação entre eles determina o nível de segurança do ambiente.

Quadro 2.1: Estados do homem Hobbesiano

Estados do Homem Hobbesiano (Sensação)		Há concentração dos meios de autodefesa comum para todos os homens ou grupos?	
		Não	Sim
Os homens ou grupos possuem meios de autodefesa?	Não	(I) Estado de natureza (Insegurança máxima)	(III) Estado de paz (Segurança parcial)
	Sim	(II) Estado de natureza (Insegurança parcial)	(IV) Estado de paz (Segurança máxima)

Fonte: FLÔR, 2008, p. 17.

Observa-se que quando não há meios de autodefesa, seja individual ou comum, há prevalência da sensação de insegurança máxima (I). Na medida em que os homens adquirem esses meios, a sensação de insegurança é dirimida (II). Entretanto, eles ainda estão em um estado de natureza, que “é entendido como o convívio de indivíduos sob os auspícios do

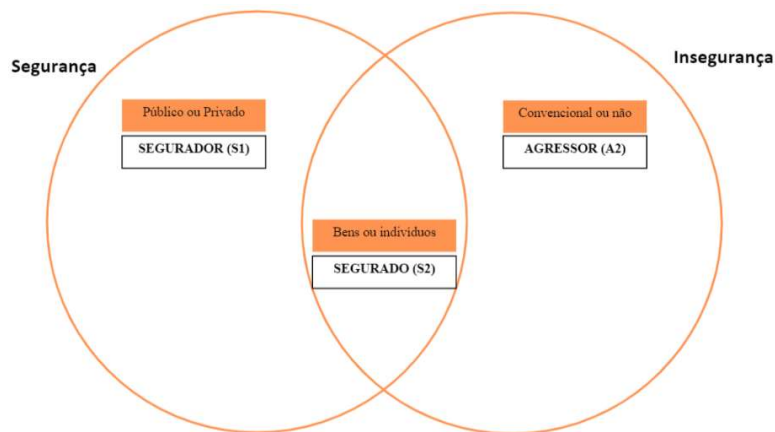
‘direito e das leis naturais’, onde há a primazia do instinto da sobrevivência” (FLÔR, 2008, p. 19).

A alteração para um estado de paz ocorre quando os meios de autodefesa se concentram (III). A associação maximiza a segurança individual; em contraposição, reduz a liberdade do indivíduo. A segurança máxima ocorre quando há concentração e individualização de meios (IV), visto que a dependência exclusiva do grupo para a autodefesa gera uma percepção parcial de segurança.

Observa-se, com isso, a transição entre os espaços de segurança e de insegurança por meio dos processos de obtenção e concentração dos meios de autodefesa. E tais processos estão diretamente relacionados à construção da vida em sociedade e do papel do Estado enquanto promotor de segurança, conforme delimitado por Hobbes (2001).

A partir dessa configuração, é também possível inferir a presença de três atores centrais (figura 2.2): aquele que oferece algum tipo de risco a um bem, indivíduo ou organização (Agressor); o que tem a capacidade de repelir a agressão e punir o agressor (Segurador) e, por fim, o que está vulnerável e necessita de proteção (Segurado).

Figura 2.2: Atores no binômio segurança-insegurança



Fonte: Autora

Observam-se os atores dispostos em um binômio segurança-insegurança (Figura 2.2). Enquanto o Estado garante a sensação de segurança, o agressor provoca a percepção de insegurança; e o segurado permanece entre esses dois espaços, na medida em que recebe a proteção do Estado, mas ainda pode estar sujeito às influências do Agressor.

Assim, o Agressor é aquele que provoca ameaça (real ou potencial) ou danos a terceiros. Este pode (ou não) ser uma ameaça convencional (uma disputa entre Estados). Em

contraposição, identifica-se o agente que pode proteger – ou, pelo menos, coibir uma agressão: o Segurador. Ele pode ser um agente público ou privado com salvaguarda estatal. Por fim, apresenta-se aquele que precisa de segurança (Segurado). Pode ser um bem, material ou não, ou ainda, um indivíduo – ou grupo de indivíduos – um Estado ou Organização.

2.2. Segurado: Valor e Vulnerabilidade

Nota-se que o espaço de segurança é gerado a partir da existência de um Segurador. E sua formação está diretamente relacionada à necessidade de afastamento da incerteza e do medo, causados por uma constante ameaça – sendo estas as principais características do espaço de insegurança. Observa-se que os interesses de Seguradores e Agressores têm caráter conflitivo. Isso significa que ambos disputam um determinado espaço em que poderiam exercer influência e alcançar seus objetivos. Nesse espaço de interesse mútuo – que existe na interseção do binômio segurança-insegurança – é possível caracterizar outro ator: o Segurado, que apresenta quatro características principais.

Primeiro, caracteriza-se como Segurado o que se dispõe a abrir mão de parte de suas liberdades em favor da segurança, através da formação do Estado (LOCKE, 1994, p. 69-70). Nesse sentido, o Segurado é todo aquele que se submete à vivência em uma sociedade, que subsiste por um corpo legislativo legítimo,

A fazer leis por sua conta, quando o bem público o exigir, e requerer sua assistência para fazê-las executar (assim como decretos dos quais ele mesmo seria o autor). Os homens passam assim do estado de natureza para aquele da comunidade civil, instituindo um juiz na terra com autoridade para dirimir todas as controvérsias e reparar as injúrias que possam ocorrer a qualquer membro da sociedade civil; este juiz é o legislativo, ou os magistrados por ele nomeados (LOCKE, 1994, p. 59).

Assim, os homens se submetem ao poder do Estado, dentro de uma ordem jurídica estabelecida, compondo o povo de um determinado Estado. Dias (2013, p. 97) observa que o povo constituído “assume como suas as finalidades sociais de satisfação das necessidades coletivas, autodefesa, sobrevivência e a adaptação constante ao meio. [...] Assim, o povo compreende as pessoas submetidas ao Estado que estão ligadas a este por um vínculo de cidadania” (DIAS, 2013, p. 97). Nesse sentido, no âmbito jurídico desenvolve-se uma relação de pertencimento (povo-Estado) e de restrição (estrangeiro). Isso afeta a forma que o Estado observa as ameaças e como determina os mecanismos de prevenção e punição.

Por outro lado, a abordagem hobbesiana permite compreender que parte das liberdades do homem no estado de natureza é delegada para o soberano. Com isso, o soberano se torna

capaz de legislar e coagir, em vista de manter a paz e segurança comuns, e exime seus cidadãos da possibilidade de realizar justiça própria. Consequentemente, outra característica do Segurado é a dependência. Ou seja, é possível descrever o Segurado como aquele bem, indivíduo, grupo ou organização que depende da proteção do Estado para garantir incolumidade. Isso porque o Segurado está no espaço de validade da ordem estatal, ao que Dias (2013) relaciona com o aspecto da territorialidade. Significa dizer que, enquanto o Segurado está inserido no espaço territorial do Segurador, este deve oferecer proteção àquele.

Assim, a terceira característica do Segurado é a vulnerabilidade. Locke (1994) e Hobbes (2001) associam esse elemento, que é inerente ao homem, como condição básica para a vontade de organizar o Estado¹⁶. Hart (1994, p. 193-195) observa que, geralmente, justifica-se a necessidade das leis com o propósito de sobrevivência pelo qual os homens se uniram. E uma de suas características é a vulnerabilidade humana. Assim, “o governo tem por finalidade garantir a preservação de todos, na medida do possível” (LOCKE, 1994, p. 79).

Ao mesmo tempo em que o Segurado é vulnerável, ele também representa um ativo de valor, sendo esta sua quarta característica. Assim, ele pode despertar o interesse tanto do Estado quanto de um vetor de insegurança (Agressor). No caso brasileiro, a Constituição Federal determina que o governo deva garantir a proteção de diversos elementos que impactem a ordem econômica, ambiental, energética, financeira, política, de transportes, comunicação, segurança e defesa, dentre outras. Destacam-se os portos, que incorporam o rol de infraestruturas críticas¹⁷.

De acordo com o decreto 9.573/18, infraestruturas críticas são “instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provoque sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade” (BRASIL, Decreto 9.573/18, anexo, art. 1º, inciso I). Com isso, justifica-se o interesse dos outros dois atores em relação ao Segurado, o que o situa em um espaço com algum grau de disputa entre eles.

¹⁶ Isso ocorre porque o estado de natureza é um ambiente em que não há uma garantia de preservação da ordem, mesmo sob a ótica de Locke (1994). Para ele, o estado de natureza é um momento em que todos possuem direitos iguais de proteção de sua propriedade – mas, ao mesmo tempo, o homem não está livre de injustiças.

¹⁷ A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), em sua resolução 02/2007, decidiu por “instituir o Grupo Técnico de Segurança de Infraestruturas Críticas (GTSIC), para estudar e propor a implantação de medidas e de ações relacionadas com a segurança das infraestruturas críticas, iniciando-se pelas seguintes áreas: (I) Energia; (II) Transporte; (III) Água; e (IV) Telecomunicações” (CREDEN, Resolução 02/2007, art. 2º). O GTSIC que abarca os portos foi criado pela Portaria 15/2009, do Gabinete de Segurança Institucional. A entidade relacionada aos portos que compõe o GTSIC é a ANTAQ.

2.3. Segurador: Estado, monopólio coercitivo e terceirização da segurança

O Segurador é aquele que oferece meios legítimos de proteção – incorporado na figura do Estado. De acordo com os elementos analisados no item 2.1, há dois ambientes distintos nas relações humanas. Enquanto há temor e incerteza, há insegurança; tais sensações, entretanto, são dirimidas a partir da presença do Estado, que gera um ambiente de segurança. Diversos autores contribuíram para compreender o que seria essa instituição.

Nesse sentido, para identificar as principais características do Segurador, vale observar diferentes concepções teóricas sobre a construção da ideia de Estado. Locke (1994) e Hobbes (2001), por exemplo, estabelecem diferentes modelos de governo que julgam ser mais eficientes. Não cabe a este trabalho aprofundar tal assunto. Destacam-se, entretanto, as abordagens utilizadas para compreender características referentes ao papel do Estado.

Hobbes (2001, p. 183-185) compreende que saída para um ciclo de guerra constante, de todos contra todos, é a instituição de um pacto social, um contrato que conforme a vontade dos homens. Esse contrato elege um representante “considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que os representa praticar ou vier a realizar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comum”. (HOBBS, 2001, p. 130). Assim, os atos de governo seriam como os atos daqueles que estabeleceram o pacto. E, uma vez estabelecido, este contrato não pode ser anulado para retorno à desordem¹⁸. A vida em sociedade, portanto, só é possível na medida em que o nível de segurança é aumentado.

Locke (1994, p. 69-70), por outro lado, esclarece que a vida em sociedade, regida por um governo civil tem como fim “a salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designo pelo nome geral de **propriedade**” (LOCKE, 1994, p. 69, grifo nosso). Isso se dá, sobretudo, através mecanismos legais. Assim,

Aqueles que estão reunidos de modo a formar um único corpo, com um sistema jurídico e judiciário com autoridade para decidir controvérsias entre eles e punir os ofensores, estão em sociedade civil uns com os outros; mas aqueles que não têm em comum nenhum direito de recurso, ou seja, sobre a terra, estão ainda no estado de natureza, onde cada um serve a si mesmo de juiz e de executor, o que, como mostrei antes, é o perfeito estado de natureza (LOCKE, 1994, p.58).

Nesse contraponto entre vida em sociedade e estado de natureza, Locke (1994, p. 69-70) destaca a importância de uma lei comum para resolução de conflitos, de um juiz

¹⁸ Concorrentemente ao pensamento de Locke (1994), Hobbes não aplica limites ao poder do governante. Além disso, a justiça e as leis em Hobbes (2001) são criadas e praticadas pelo próprio soberano, que possui todo poder para legislar sobre a propriedade – para Hobbes (2001), esta é definida em termos dos bens que o súdito pode ter e das ações que pode praticar.

imparcial, que possua a devida autoridade para julgar as causas, e do poder necessário para impor a execução da lei. Com isso, o Estado deve possuir mecanismos jurídico-legais consolidados para cumprir seu propósito inicial. E os limites do governo civil estariam postos no bem comum.

Para Montesquieu (2001), cuja obra foi originalmente publicada em 1748,

Leis, na sua significação mais geral, são as relações necessárias, oriundas da natureza das coisas. Neste sentido, todos os seres têm suas leis: a Divindade, Suas leis; o mundo material, as suas leis; as inteligências superiores ao homem, as suas leis; as bestas, suas leis; o homem, suas leis (MONTESQUIEU, 2001, p.18, tradução nossa¹⁹).

A evolução das leis ocorre na medida em que a vida em sociedade se torna mais complexa, uma vez que “as forças dos indivíduos não podem ser unidas sem a conjunção de todas as suas vontades” (MONTESQUIEU, 2001, p.22, tradução nossa²⁰). As leis, nesse sentido, reforçam a estrutura do Estado. Para Locke (1994, p. 40), “a lei tem por finalidade proteger e reparar os inocentes, através de sua aplicação justa a tudo o que está sob sua tutela”. Maquiavel (2006), na obra escrita em 1513, afirma que:

Um príncipe deve bem alicerçar seu poderio; de outra maneira, arruinar-se-á sem remédio. Os principais alicerces de todos os Estados (...) são as boas leis e as boas armas; e (...) não pode haver boas leis onde não haja boas armas, e onde há boas leis é sinal de que há boas armas (MAQUIAVEL, 2006, p.87).

Destaca-se, também, a importância do poder para o conceito de Estado. Dias (2013) nota que “o Estado constitui uma sociedade politicamente organizada em um lugar e tempo determinado, onde vigora determinada ordem de convivência, com um poder soberano, único e exclusivo” (DIAS, 2013, p. 50). Dias (2013, p. 30-33) parte das observações de diferentes autores para identificar que o conceito de poder está relacionado a um processo social, estabelecido por uma relação de dependência e submissão, e se coloca nas mãos daquele que possui maior valor na cultura de determinada sociedade.

Dias (2013, p. 30-33) também argumenta que o poder está associado à capacidade de afetar o comportamento do outro. Nye (2008) corrobora com essa ideia ao apresentar três formas de poder²¹: *Hard*, *Soft* e *Smart Power*. O autor afirma que “poder é a capacidade de

¹⁹ “Laws, in their most general signification, are the necessary relations arising from the nature of things. In this sense all beings have their laws: the Deity His laws, the material world its laws, the intelligences superior to man their laws, the beasts their laws, man his laws” (MONTESQUIEU, 2001, p. 18).

²⁰ “The strength of individuals cannot be united without a conjunction of all their wills” (IBID, p. 22).

²¹ Nye (2008) descreve três tipos de poder: *Hard Power*: “Police power, financial power, and the ability to hire and fire are examples of tangible, hard power that can be used to get others to change their position. Hard

afetar o comportamento de outros para alcançar os resultados que deseja. Pode ser feito de três maneiras principais: coagindo-os com ameaças; induzindo por pagamentos; ou pode atraí-los ou cooptá-los” (NYE, 2008, p. 27, tradução nossa²²)

Além da justiça, das leis, do poder e da propriedade, outro ponto de discussão que é pertinente a este estudo é a violência do Estado. Para Locke (1994, p. 37-40), a coerção estatal para além dos limites legais, é considerada um estado de guerra²³. Em suma,

Seja quem for que detenha o poder legislativo, ou o poder supremo, de uma comunidade civil, deve governar através de leis estabelecidas e permanentes, promulgadas e conhecidas do povo, e não por meio de decretos improvisados; por juízes imparciais e íntegros, que irão decidir as controvérsias conforme estas leis; e só deve empregar a força da comunidade, em seu interior, para assegurar a aplicação destas leis, e, no exterior, para prevenir ou reparar as agressões do estrangeiro, pondo a comunidade ao abrigo das usurpações e da invasão. E tudo isso não deve visar outro objetivo senão a paz, a segurança e o bem público do povo (LOCKE, 1994, p. 70).

Hobbes (2001), por outro lado, entende que o governante deve fazer o que for necessário para garantir a paz e segurança comuns. Nesse sentido, o Estado detém meios coercitivos legítimos, para proteger seus cidadãos. E, ao observar a lógica de contrato social apresentada pelo autor, compreende-se que esses meios são um monopólio estatal. Weber (1982) corrobora com esse pensamento, uma vez que credita ao Estado o monopólio da violência. Para Weber (1982),

O Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. **O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência** (WEBER, 1982, p. 98, grifo nosso).

Em suma, o Estado é o portador legítimo dos meios coercitivos e, de modo geral, utiliza recursos próprios no cumprimento de seus deveres. Significa dizer que o Segurador

power rests on inducements (carrots) and threats (sticks)” (NYE, 2008, p. 29); *Soft Power*: “getting the outcomes one wants by attracting others rather than manipulating their material incentives. It co-opts people rather than coerces them” (IDEM, p. 29); e *Smart Power*: “The ability to combine hard and soft power into an effective strategy” (IDEM, p. 43).

²² “Power is the ability to affect the behavior of others to get the outcomes you want. You can do that in three main ways: you can coerce them with threats, you can induce them with payments, or you can attract or co-opt them” (NYE, 2008, p. 27).

²³ “O estado de guerra é um estado de inimizade e de destruição; por isso, se alguém, explicitamente ou por seu modo de agir, declara fomentar contra a vida de outro homem projetos, não apaixonados e prematuros, mas calmos e firmes, isto o coloca em um estado de guerra diante daquele a quem ele declarou tal intenção, e assim expõe sua vida ao poder do outro, que pode ele mesmo retirá-la, ou ao de qualquer outro que se una a ele em sua defesa e abraça sua causa; é razoável e justo que eu tenha o direito de destruir aquele que me ameaça com a destruição” (LOCKE, 1994, p. 39)

deve dispor dos meios coercitivos necessários para conter a ameaça (WEBER, 1982) e punir o Agressor (LOCKE, 1994). Na medida em que tais recursos se provam insuficientes para conter as ameaças, o Estado se permite terceirizar serviços – o que, segundo Weber (1982), não compromete o monopólio da violência pelo Estado, uma vez que é este quem delega as funções de segurança e define os limites da atuação privada.

É nesse espaço que se conformam os agentes públicos e privados de segurança. Por agentes públicos, consideram-se as instituições do Estado responsáveis por garantir a proteção contra ameaças internas ou externas. Incluem-se as forças armadas, o poder judiciário e as polícias. Já os agentes privados de segurança incorporam uma série de classificações, dependendo do tipo de serviço realizado, desde o âmbito militar²⁴ ao de segurança pública²⁵. O espectro de seus serviços, sua forma de organização e limites para atuar são definidos pelo Estado – que estabelece a regularidade das forças²⁶.

Para este trabalho, será adotada a definição de serviços de Companhias de Segurança Privada (CSP) proposta pela Portaria 3.233/12 do Departamento de Polícia Federal. Nela, CSP são aquelas que exercem:

I - vigilância patrimonial: atividade exercida em eventos sociais e dentro de estabelecimentos, urbanos ou rurais, públicos ou privados, com a finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio;

II - transporte de valores: atividade de transporte de numerário, bens ou valores, mediante a utilização de veículos, comuns ou especiais;

III - escolta armada: atividade que visa garantir o transporte de qualquer tipo de carga ou de valor, incluindo o retorno da equipe com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários;

²⁴ Para Companhias Militares Privadas (CMP), adotaremos a definição de Singer (2001-2002), sendo esta a mais amplamente aceita. Segundo o autor, as CMP “are profit-driven organizations that trade in professional services intricately linked to warfare. They are corporate bodies that specialize in the provision of military skills-including tactical combat operations, strategic planning, intelligence gathering and analysis, operational support, troop training, and military technical assistance” (SINGER, 2001-2002, p. 186). Com isso, Singer engloba diversos tipos de empresa, dividindo-as de acordo com a forma de engajamento no campo de batalha. Para maior discussão, ver SINGER, 2001-2002.

²⁵ As Companhias de Segurança, por outro lado, diferem-se das CMP pelo espectro de serviços que oferecem, ocupando-se, em geral de prevenção de crimes, ajuda humanitária e ordem pública (KINSEY, 2006, p. 16). Percy (2006, pp. 11-13) observa que as CSP podem oferecer serviços de suporte (logístico ou operacional/tático); aconselhamento/treinamento militar; ou de policiamento/segurança. Ainda assim, Percy (2006) e Kinsey (2006) destacam a complexidade da indústria em vista da variedade de serviços que tais empresas podem oferecer. Assim, é difícil realizar um enquadramento teórico preciso para as CSP.

²⁶ Para Visacro (2009), forças irregulares possuem um viés político e militar. “As forças irregulares constituem o braço armado de organizações militantes que acalentam objetivos políticos mais elevados e possuem um espectro de atuação bem mais amplo do que os estreitos limites do campo militar pode oferecer. [...] A distinção entre os segmentos de luta armada e o comando político que os enquadra é quase sempre imperceptível e, por vezes, de fato não ocorre” (VISACRO, 2009, p. 262).

IV - segurança pessoal: atividade de vigilância exercida com a finalidade de garantir a incolumidade física de pessoas, incluindo o retorno do vigilante, com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários; e

V - curso de formação: atividade de formação, extensão e reciclagem de vigilantes (DPF, Portaria 3.233/12, art.1º, §3).

2.4. Agressor: Ameaça e falta de legitimidade

Pode ser um indivíduo ou grupo de indivíduos, organização, rede ou qualquer ator que, visando algum ganho particular – de cunho financeiro, político ou estratégico, por exemplo – acabe por infligir dano a outrem. A existência de um ator que representa uma ameaça, seja real ou potencial, gera insegurança. Isso porque o agressor está disposto a assumir o ônus que lhe é apresentado, caso opte por praticar o ilícito que deseja, porque a possibilidade de ganho é muito mais atraente – ou seja, têm maior propensão a aceitar o risco.

A este tipo de indivíduo, Rubin e Brown (1975, p. 175) atribuem não apenas o interesse por maximizar o ganho próprio em detrimento do ganho mútuo. Antes, consideram a existência de um comportamento competitivo e pouco concessivo. Scodel (1961, pp. 57-59) identifica que os indivíduos que têm propensão ao risco tendem a não adotar estratégias de minimização de perdas.

Herz (1950) introduz essa ideia ao apresentar o conceito a que denomina Dilema de Segurança. Para ele,

Grupos ou indivíduos vivendo em tal constelação [anárquica] devem e, geralmente, estão preocupados com sua segurança, de serem atacados, subjugados, dominados ou aniquilados por outros grupos e indivíduos. Lutando para agregar segurança contra tal ataque, eles são levados a adquirir mais e mais poder de modo a escapar do impacto do poder de outros. Isso, em troca, deixa os outros mais inseguros e os compele a se preparar para o pior (HERZ, 1950, p. 157, tradução nossa).²⁷

Herz, entretanto, observa que “os conflitos causados pelo dilema de segurança estão fadados a emergir entre unidades políticas de poder” (HERZ, 1950, p. 158, tradução nossa²⁸). Com isso, vale ressaltar que o autor segue uma lógica de ameaça interestatal, comum no século XX, muito em função das Guerras Mundiais (1914-1918 e 1939-1945) e da Guerra

²⁷ “Groups or individuals living in such a constellation must be, and usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others more insecure and compels them to prepare for the worst”. (HERZ, 1950, p. 157)

²⁸ “Conflicts caused by the security dilemma are bound to emerge among political units of power” (HERZ, 1950, p. 158).

Fria (1947-1989). Entretanto, a abordagem utilizada no Dilema de Segurança reforça a importância de elementos associados ao agressor, como a percepção de insegurança e o comportamento competitivo.

Também é possível diferenciar o Segurador do Agressor através da percepção social de legitimidade daquele agente, cujas bases são determinadas em nível doméstico (KEOHANE, 2002). Nesse sentido, a ameaça pode ser caracterizada como um Estado terceiro ou outro ator social – dependendo da corrente teórica utilizada para análise.

Assim, o que difere o Agressor do Segurador é a falta de legitimidade. De modo geral, “a legitimidade democrática tem uma série de fontes, ambas normativas e substantivas” (KEOHANE; NYE, 2000, p. 215, tradução nossa²⁹). Assim, a discussão acerca do que se trata seu escopo é densa e permanece para além do objetivo deste trabalho. Para North (1981),

Os custos de manutenção de uma ordem existente estão inversamente relacionados à **percepção de legitimidade** do sistema. Assim que os participantes acreditem que o sistema é justo, os custos para reforçar as regras e os direitos de propriedade são enormemente reduzidos (NORTH, 1981, p. 53, grifo nosso, tradução nossa³⁰).

Contudo, a principal característica do Agressor é que ele oferece algum tipo de ameaça, real ou potencial. Segundo Hobbes (2001, p. 130), esse é o motivo que leva os homens estipularem o contrato social. E ainda que, para Locke (1994, p. 37-40), essa não seja a motivação para formar o Estado, ela pode justificar o estado de guerra³¹.

Para Walt (1987), a ameaça está diretamente relacionada à percepção do Estado quanto ao poder dos outros atores, o que o levaria a considerar a necessidade de formação de alianças. Esse mecanismo é conhecido como balança de ameaça. Para Walt (1987, p. vi) “as ameaças são uma função de poder, proximidade geográfica, capacidades ofensivas e intenções percebidas” (tradução nossa³²).

Assim, o reconhecimento dessa ameaça pode ser feito em termos de recursos e capacidades – que podem ser utilizados em estratégias de maximização de poder. Para alguns

²⁹ “Democratic legitimacy has a number of sources, both normative and substantive”. (KEOHANE; NYE, 2000, p. 215)

³⁰ “The costs of maintenance of an existing order are inversely related to the perceived legitimacy of the existing system. To the extent that the participants believe the system fair, the costs of enforcing the rules and property rights are enormously reduced”. (NORTH, 1981, p. 53)

³¹ “O estado de guerra é um estado de inimizade e de destruição; por isso, se alguém, explicitamente ou por seu modo de agir, declara fomentar contra a vida de outro homem projetos, não apaixonados e prematuros, mas calmos e firmes, isto o coloca em um estado de guerra diante daquele a quem ele declarou tal intenção, e assim expõe sua vida ao poder do outro, que pode ele mesmo retirá-la, ou ao de qualquer outro que se una a ele em sua defesa e abrace sua causa; é razoável e justo que eu tenha o direito de destruir aquele que me ameaça com a destruição” (LOCKE, 1994, p. 39).

³² “Threats, in turn, are a function of power, geographic proximity, offensive capabilities, and perceived intentions” (WALT, 1987, p. vi)

autores, a ameaça também pode ser reconhecida através de discursos (MINGST, 2014). Nesse sentido, a definição de quem pode ser uma ameaça tem um caráter essencialmente político, na medida em que depende de sua relação com o Estado.

Significa dizer que o Estado é responsável por identificar as ameaças, segundo os recursos e capacidades que elas possuem, e determinar as formas de coerção e punição desses agentes. Nesse sentido, a ameaça é observada nos atores: (1) que possuem objetivos divergentes dos que o Estado adota; e (2) que assumem um determinado risco ao buscar a consecução desses objetivos que vão de encontro aos interesses nacionais.

A construção do conceito de balança de ameaça³³ está diretamente associada à disputa entre Estados – em função do momento histórico em que os argumentos de Walt (1987) são apresentados: o final da Guerra Fria. Apesar disso, os elementos acima destacados podem ser extrapolados para outros tipos de ameaça.

No caso brasileiro, apesar de não haver uma percepção corrente de ameaça à soberania nacional, não se pode esquecer-se de atores subestatais que se contrapõem ao Estado. A Política Nacional de Defesa (2016) afirma que,

A população brasileira, por sua vez, após longo período livre de conflitos, tem a percepção das ameaças desvanecida. [...] Para proteger seu povo e seu patrimônio, bem como para ter a liberdade de perseguir seus legítimos interesses, o Brasil deve considerar a possibilidade de se defrontar com antagonismos que venham pôr em risco seus objetivos nacionais. O eventual enfrentamento desses antagonismos deve ocorrer de forma soberana, consoante os princípios e fundamentos constitucionais e as normas do direito internacional (BRASIL, 2016, p. 07).

A ameaça, entretanto, é apenas um dos fatores que compõem a relação de insegurança que se estabelece entre Agressor e Segurado. Isso porque também se faz necessário observar as vulnerabilidades do Segurado e quais danos tal ameaça pode provocar. Tal relação será aprofundada na seção 04.

2.5. Dinâmicas de segurança: percepção e relação

Caracterizados os atores que configuram os espaços de segurança e insegurança, é possível prosseguir para as dinâmicas que existem entre os atores e que permitem a definição desses espaços. A partir das observações anteriores sobre os debates que permeiam o conceito

³³ A abordagem de Walt (1987, p. 01-05) no que se refere ao conceito de poder demonstra dedicar maior importância aos aspectos econômicos e militares, indicando que ideologia, ajuda externa e penetração política, em si, não constituem fatores de maior importância para os Estados no que tange à formação de alianças (p. 05). Ao extrapolar as fontes de ameaça para o estudo de potenciais Agressores em nível subestatal, devem-se considerar também outras fontes de poder, descritas por Nye (2008, p. 28-43).

de segurança e as características dos agentes, é possível identificar a existência de duas dinâmicas: percepção, associada a um espectro político, e relação – conectada a um espectro social.

As teorias realistas enfatizam o componente político da segurança. Assim, destaca-se o desejo de poder dos Estados, na busca pela consecução de seus interesses. Essa busca se traduz na obtenção e manutenção de recursos e capacidades – econômicas, militares, tecnológicas e políticas (MINGST, 2014, p. 159-164).

Assim, conforme observado anteriormente, o Estado é o ator que surge para garantir a paz e segurança. Conseqüentemente, o Estado é aquele que detém a capacidade de identificar as ameaças e determinar o meio mais eficiente para contê-las. Esse reconhecimento é feito através das leis – que determinam o que deve ser punido e como – e também pode ser feito através de discursos.

No período da Guerra Fria, por exemplo, os discursos foram uma ferramenta frequente para identificar a ameaça, tanto para os Estados Unidos, quanto para a União Soviética. Isso porque, sendo uma guerra não declarada, os dois lados permaneceram em um conflito ideológico entre 1945 e 1991. Do mesmo modo, ambos os países buscaram ampliar seus recursos e capacidades para fazer frente ao outro lado, como ocorreu na corrida armamentista e espacial (NYE, 2008, p. 27-44).

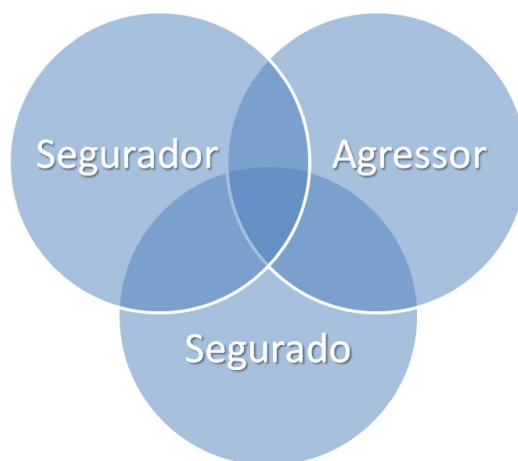
É possível também citar como exemplo a Guerra às Drogas, declarada pelo presidente Nixon em 1971, e a Guerra ao Terror, declarada pelo governo Bush em 2001. Nesses casos, é possível perceber que os discursos são uma ferramenta importante na identificação de ameaças pelo Estado. Com isso, depreende-se que a primeira dinâmica entre os agentes para a delimitação de um espaço de segurança ou de insegurança é a percepção.

Assim, o Segurador compreende que existem ameaças que podem afetar seus interesses e/ou a diferentes segmentos da sociedade a qual ele deve proteger. Do mesmo modo, o Segurado percebe que está vulnerável a determinados tipos de ameaça. Assim, o Segurado depende do poder de polícia do Estado (o Segurador), bem como de seu suporte legal para prevenir e punir, mesmo que ele disponha de mecanismos para dificultar a abordagem ou o dano que tal ameaça pode causar. Os aspectos da percepção de segurança serão abordados na seção 03 – com a contextualização no âmbito portuário.

Há também que se considerar a importância da relação entre os atores. Esta possui maior embasamento nas correntes teóricas liberais, visto que elas consideram a relevância de outros agentes além do Estado na construção dos espaços de segurança e insegurança. Em

outras palavras, significa dizer que os componentes sociais da segurança expressam a dinâmica relacional entre seus atores (Figura 2.3).

Figura 2.3: Relação entre os atores



Fonte: Autora

A interação proposta na Figura 2.3 ocorre em diversos âmbitos: ambiental, nacional, alimentar, humano, societal, dentre outros. No centro do diagrama – onde a atuação dos três agentes converge – todas essas forças estão presentes influenciando cada um dos três atores, o que torna a dinâmica das relações ainda mais complexa. É nesse espaço que se representa o ambiente real. Dada a existência do Segurador, Segurado e Agressor, depreendem-se três tipos de relação entre eles, a serem analisadas na seção 04.

Assim, é possível afirmar que a segurança é relacional, o que significa que seu nível é estabelecido mediante as relações entre os atores. Além disso, segurança também é percepção: aquele que possui um ativo de valor deseja sentir que ele está resguardado de quaisquer ameaças – ou seja, deseja perceber que tal objeto está seguro.

Identificados os atores, é possível prosseguir para a definição de seus papéis. Serão enumeradas suas principais características, observando as particularidades presentes na segurança portuária. Em suma, neste trabalho, os papéis serão definidos da seguinte forma: (1) Agressor: a ser especificado de acordo com a conjuntura do porto ou instalação portuária; (2) Segurador: Companhias de Segurança Privada, atuantes sob a delimitação do Estado; e (3) Segurado – Porto ou instalação portuária; mais especificamente, os Terminais de Uso Privado (TUP).

2.6. Considerações parciais

O termo “segurança” possui uma diversidade de significados e é permeado de fatores subjetivos e objetivos, o que torna a definição do conceito uma tarefa complexa. O objetivo desta seção é identificar as principais características dos espaços de segurança e insegurança, bem como destacar os principais agentes que os compõem.

Foram apontadas algumas semelhanças entre as perspectivas realistas no que tange à segurança. A partir dessa análise, é possível afirmar que o espaço de segurança é caracterizado pela presença do Estado, que deve possuir uma capacidade protetiva, através de meios de coerção legítimos. Já as perspectivas liberais observam o Estado como um ator relevante, mas que pode ser influenciado por outros atores não-estatais, que também possuem alguma importância. Em ambas as análises acerca do Estado, contudo, é possível depreender seu papel de destaque, uma vez que ele é o principal tomador de decisões no âmbito político.

Existem, ainda, outros elementos comuns nas teorias realistas e liberais acerca do binômio segurança-insegurança. São eles: a influência das esferas social e política nas interações dos agentes; a importância do comportamento humano, sobretudo na caracterização de tais atores; e a utilização da figura do contrato social em Hobbes (2001) e Locke (1994) para demonstrar a transição entre esses espaços.

Compreende-se que a insegurança é gerada pelo medo e/ou pela incerteza. Mesmo para Locke (1994), que via o estado de natureza como tempo de igualdade em direitos de manutenção da propriedade, comum a todos os homens, a vida em sociedade se torna mais satisfatória na medida em que o aspecto legislativo assegura a justiça – sobretudo ao inocente.

Assim, o espaço de insegurança é caracterizado por essa incerteza, uma vez que a ausência de um governo pode abrir espaço para a prevalência do mais forte. Para Locke (1994) esse momento é caracterizado pelo estado de guerra; para Hobbes (2001), essa é uma característica comum ao estado de natureza. Como consequência, a formação do Estado permite que haja um espaço de segurança. Nele, a restrição de certas liberdades individuais em favor do convívio social afasta a incerteza e o medo.

Essas observações contribuem para o entendimento do binômio segurança-insegurança. Ou seja, resguardadas as particularidades de cada teoria, é possível observar que ambas convergem para a noção de que existem espaços de segurança e de insegurança. E isso ocorre na medida em que se observa a necessidade de competição e/ou de preservação de interesses dos atores.

Além disso, nota-se a existência de uma interseção entre esses espaços. Isso significa que a presença do Estado pode contribuir para mitigar os riscos de uma agressão ocorrer, mas não pode eliminá-los completamente. Nesse sentido, pode-se afirmar que na interseção entre segurança e insegurança ocorre uma disputa de interesses entre os agentes de ambos os lados, em vista de maximizar seus objetivos.

Nesse binômio é possível identificar, também, a presença de três atores centrais: aquele que oferece algum tipo de risco a um bem, indivíduo ou organização (Agressor); o que tem a capacidade de repelir a agressão e punir o agressor (Segurador) e, por fim, o que está vulnerável e necessita de proteção (Segurado).

O Segurado, para Locke (1994), é o inocente. Para Hobbes (2001) são os homens que abriram mão de parte da sua liberdade em nome da segurança. Em ambos os casos, o Segurado é aquele que permanece no limiar entre a proteção do Segurador e as ameaças do Agressor. Caracteriza-se por estar submisso à vivência em sociedade, depender da proteção do Estado, ser vulnerável e ser um ativo de valor para os outros dois agentes.

A figura do Segurador é diretamente associada ao Estado, por este possuir o monopólio dos meios coercitivos. Com isso, suas ações são legítimas e ele é capaz de gerar espaços de segurança. A análise de sua atuação, entretanto, difere para realistas e liberais. Se, para o primeiro, o Estado está em uma constante disputa de poder, cujas ações são pautadas em decisões racionais de um corpo unitário e soberano, para o segundo, as decisões do Estado são baseadas no interesse de grupos sociais e instituições, sendo pautadas nos limites do bem comum.

Observa-se que o Segurador é aquele que porta os meios legítimos de proteção e o monopólio coercitivo. Tem como uma de suas prerrogativas a conservação da propriedade, além da manutenção do ordenamento social. Também estabelece leis que servem ao propósito de reger essa vida em sociedade e reforçar o poder do Estado. Tal poder é marcado pela sua capacidade de influenciar o comportamento do outro.

O Agressor é caracterizado por: uma busca pelo ganho particular, em detrimento do ganho mútuo; está disposto a infligir dano a outro, na consecução de seus objetivos; de modo semelhante, está tem maior propensão ao risco; assume um comportamento agressivo e pouco concessivo; além da ausência de legitimidade de suas ações – denotando o caráter social deste agente. Entretanto, a principal característica do Agressor é que ele oferece algum tipo de ameaça. Além disso, a ameaça pode ser reconhecida em termos de recursos e capacidade – e, para alguns autores, os discursos. Essa, portanto, configura a essência política do Agressor.

Diferencia-se o Segurador do Agressor pela percepção social de legitimidade daquele agente – cujas bases são determinadas em nível doméstico (KEOHANE, 2002). Além disso, ele deve dispor dos meios coercitivos necessários para conter a ameaça (WEBER, 1982) e punir o Agressor (LOCKE, 1994).

A segurança pode ser observada sob dois espectros. O primeiro é quanto à percepção: aquele que possui um ativo de valor deseja sentir que ele está resguardado de quaisquer ameaças. Ou seja, é a ideia de que um bem, material ou não, ou ainda, um indivíduo – ou grupo de indivíduos – está protegido de alguma ameaça que exponha suas vulnerabilidades ou cause algum dano. Este será tratado na seção 03.

O segundo espectro da segurança é o relacional. Seu nível é estabelecido mediante o grau de interação dos envolvidos – conforme a dinâmica de ação e resposta entre um agente que provê segurança (Segurador), Agressor (real ou potencial) e objeto a ser protegido (Segurado) dentro do binômio segurança-insegurança. Esse segundo espectro será abordado na seção 04.

Nesse sentido, foram destacados elementos teóricos essenciais para a compreensão da dinâmica de segurança e insegurança, conforme o objetivo específico 01. Foram examinados também os principais agentes que compõem essa dinâmica, satisfazendo o objetivo específico 02. A divisão teórica apresentada permite identificar os atores envolvidos no binômio segurança-insegurança, que são: Segurador, Segurado e Agressor. Além disso, também foram abordadas as dinâmicas entre eles, capazes de gerar tal binômio. São elas: a percepção e a relação dos agentes.

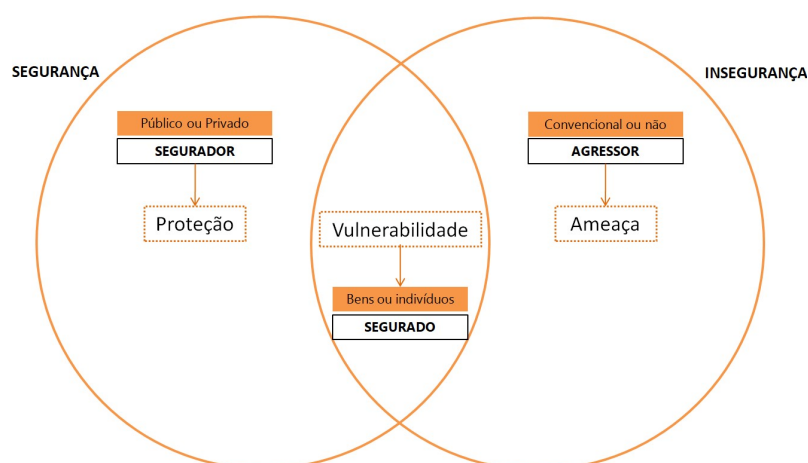
A partir disso, será observada nas próximas seções a aplicação dos elementos supracitados no âmbito da segurança portuária. Assim, a terceira e quarta seções abordam questões específicas ao âmbito da segurança portuária no Brasil, com destaque para o debate referente à utilização de segurança privada em terminais privados. Com isso, é tratada a situação corrente dessas instalações, no que tange às ameaças, aos recursos e capacidades para combatê-las, bem como leis e normativas existentes que embasam as ações de proteção nesses terminais. Dessa forma, serão evidenciadas questões relevantes à proteção de terminais privados. Estas, portanto, são as bases para estabelecer os processos definidos dentro da construção de um jogo, abordada na seção 05.

3. SEGURANÇA PORTUÁRIA: PERCEPÇÕES

A abordagem do conceito de segurança neste trabalho compreende a dinâmica entre três atores principais (Agressor, Segurado e Segurador), em diferentes âmbitos (nacional, ambiental, humano, portuário, dentre outros). O objetivo desta seção é apresentar a segurança portuária em termos de percepção dos atores envolvidos. Assim, será observada a interação do Estado com instalações portuárias na contenção de ameaças. Mais especificamente, pretende-se abordar a atuação de Companhias de Segurança Privada, enquanto agentes delegatários do Estado brasileiro, na proteção de Terminais de Uso Privado.

Para isso, é necessário retomar a ideia proposta na figura 2.2, que dispõe os agentes previamente analisados dentro do binômio de segurança-insegurança. A partir dela, são impressas as percepções que cada um dos atores gera (figura 3.1).

Figura 3.1: Percepções dos Atores no binômio segurança-insegurança



Fonte: Autora

A presença e atuação de cada um dos atores geram um tipo de percepção. Saks e Johns (2017, p. 3-1 a 3-2) argumentam que a percepção é formada por três componentes básicos: (1) aquele que percebe ou recebe o estímulo, através de estados emocionais, necessidades ou pela experiência; (2) o alvo ou objeto da percepção, cujo entendimento para o receptor vai depender da quantidade de informação obtida e da interpretação realizada; e (3) a situação, que compreende fatores relacionados ao ambiente. Nesta seção, serão analisadas como os agentes são percebidos – ou seja, são objetos de percepção. Também se utiliza informações baseadas no ambiente de segurança ou insegurança.

O Segurador é percebido como aquele que gera proteção; o Segurado é o que possui algum tipo de vulnerabilidade; por fim, o Agressor oferece ameaça. A partir deste binômio, é possível prosseguir para a definição de seus papéis no âmbito portuário da seguinte forma: (1) Agressor: a ser especificado de acordo com a conjuntura do Porto; (2) Segurador: Companhias de Segurança Privada, atuantes sob a delimitação do Estado; e (3) Segurado – Portos e instalações portuárias; mais especificamente, os Terminais de Uso Privado (TUP).

Para isso, no primeiro item (3.1) são caracterizadas essas instalações no âmbito brasileiro, diferenciando portos organizados e TUP, conforme as regulações vigentes. O segundo item (3.2) analisa de que forma a percepção de um ambiente de segurança e insegurança é definida pelo Estado, no âmbito da segurança portuária. Além disso, observa-se a importância da legislação: assim, as normas domésticas e internacionais em segurança portuária também serão abordadas, delimitando o papel do Segurador e das instituições criadas para garantir a segurança das instalações portuárias. Analisa-se também a diferença que a legislação vigente estabelece para a proteção de instalações públicas e privadas.

O terceiro item (3.3) identifica as ameaças que podem ser observadas no âmbito da segurança portuária brasileira. Destacam-se: (1) narcotráfico e crime organizado; (2) tráfico de armas; e (3) roubo e furto de cargas. Estes foram apontados pelo Plano Nacional de Segurança Pública Portuária (2002) como os principais problemas enfrentados pelos portos brasileiros. Por fim, seguem as considerações parciais da seção.

3.1. Segurado: Terminais de Uso Privado

Conforme descrito na Resolução 52/2018 da CONPORTOS, as instalações portuárias

Devem ser consideradas como um conjunto harmônico de instalações físicas e de sistemas gerenciais e de logística, composto pela oferta de toda uma infraestrutura portuária e pela aplicação dos recursos operacionais e humanos, agregados à inteligência e à disponibilidade de instalações e equipamentos portuários para a realização e desenvolvimento das atividades de transporte (CONPORTOS, Resolução 52/2018, Anexo B, item 01).

De acordo com a Constituição Brasileira (1988, art. 21), a exploração dos portos no país compete à União. Entretanto, no mesmo artigo, a Carta Magna também prevê que essas instalações sejam exploradas por terceiros, mediante autorização, concessão ou permissão. Assim surge a figura dos portos privados.

No Brasil, o funcionamento e proteção das instalações portuárias eram garantidos pela lei 8.630 de 1993. A necessidade de modernização da principal norma que regula o sistema

portuário levou à elaboração de uma nova lei dos portos, a lei 12.815/13. Tanto a lei 8.630/93 (art.1º, §1, inciso V) como a lei 12.815/13 (art. 1º) preveem a existência de terminais privados, dentro ou fora da área do porto. A diferença é quanto aos regimes jurídicos³⁴ e à titularidade da carga³⁵.

O Relatório Final de 2012 do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) aponta que a política setorial de transportes das últimas décadas no Brasil foi pautada em processos de desestatização, de reorganização portuária e de outorgas à iniciativa privada (BRASIL, 2012, p. 20-21). No que tange aos portos, o PNLТ afirma que esta última medida se traduziu em um ganho de eficiência das instalações – e que foi alavancado pela promulgação da lei 12.815/13.

Segundo Farranha (2015), “o estabelecimento de novos critérios e de uma nova natureza jurídica para os contratos de arrendamentos portuários foi um dos principais aspectos abordados pela nova Lei dos Portos” (FARRANHA, 2015, p. 95). Com isso, surge o conceito de Terminal de Uso Privado. De acordo com a lei 12.815/13, um TUP é uma “instalação portuária explorada mediante autorização e **localizada fora da área do porto organizado**”. (BRASIL, lei 12.815/13, artigo 2º, inciso IV, grifo nosso). O mesmo artigo traz outras definições importantes, como:

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

II - área do porto organizado: área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

III - instalação portuária: instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário; (BRASIL, lei 12815/13, artigo 2º, incisos I ao III).

³⁴ “É importante ressaltar que esse novo marco regulatório distingue dois tipos de ‘outorga’: de um lado, a **concessão** do porto organizado como um todo; de outro lado, o **arrendamento** de áreas dentro do porto organizado. A Exposição de Motivos da MP n. 595/2012, que deu origem à nova Lei dos Portos, refere-se a ambos os institutos como concessão de uso de bem público” (FARRANHA, 2015, p. 95, grifo nosso).

“Na outorga, transfere-se não apenas a prestação do serviço, como nas delegações, mas também a sua titularidade” (IDEM, p. 115).

³⁵ Na lei 8630/93, os terminais privativos poderiam transportar apenas carga própria (exclusivo) ou mista (própria e de terceiros), conforme art. 4º, inciso II, §2. A nova lei não restringe a titularidade da carga, dando a possibilidade de um porto privado operar apenas carga de terceiros. Neste ensejo, a capacidade dos Terminais de Uso Privado foi ampliada, se comparada às regras da lei anterior.

Nesse sentido, outra diferença entre o porto organizado e o Terminal de Uso Privado é a titularidade: o primeiro é um bem público explorado pela União através da Autoridade Portuária³⁶. Já os TUP são explorados por terceiros, mediante autorização do Estado brasileiro. Com isso, é possível estabelecer pontos comuns e diferenças na proteção dessas instalações.

Ressalta-se a importância de dois elementos que caracterizam as instalações portuárias. O primeiro é que essas instalações se traduzem em ativos de valor para a economia do país. Apesar de o modal aquaviário não ser o principal meio na matriz de transportes brasileira, sua importância se expressa nas exportações: em 2018, os portos escoaram 83,5% da produção nacional (BRASIL, 2018).

Segundo o anuário de 2019 da ANTAQ, os portos organizados foram responsáveis por movimentar mais de 370 milhões de toneladas em cargas. Destes, o principal perfil de carga foi o de granel sólido (56,9%), seguido de carga em contêiner (22%) – e mais de 300 milhões de toneladas de carga enviadas aos portos organizados foram transportados por navegação de longo curso (ANTAQ, 2019). Esses números representam 33,6% da movimentação nacional de cargas, segundo a ANTAQ.

Em comparação, os portos privados movimentaram 66,4% das cargas nacionais, o que totaliza 733,5 milhões de toneladas de carga. Destes, 63,9% foram granel sólido, e 26,3% granel líquido/gasoso. Os portos privados foram responsáveis por 68,8% das exportações, contra 31,2% nos portos organizados (ANTAQ, 2019). Esses dados revelam a importância dos portos para o desenvolvimento econômico brasileiro, com especial destaque para o papel dos terminais privados.

O diagnóstico de 2019 do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) credita o crescimento do modal aquaviário ocorrido entre 2008 e 2018 à sua eficiência energética, se comparado aos outros modais (BRASIL, 2019, p. 54-55). Para acompanhar a evolução desse sistema, o país tem adotado medidas de ampliação dos acessos aquaviários, no que tange à logística, monitoramento e controle do tráfego marítimo e das condições ambientais, melhoria nos mecanismos burocráticos, além da manutenção dos portos, com obras para ampliar a navegabilidade das embarcações (BRASIL, 2019, p. 54-56).

Entretanto, as instalações portuárias ainda apresentam vulnerabilidades, sendo este o segundo elemento a ser analisado. De acordo com o Anexo B da Resolução 52/2018 da

³⁶ É a administração do porto. A lei 12815/13 define que ela “é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado” (BRASIL, 2013, art. 17, caput). No caso dos portos organizados, a administração denomina-se Autoridade Portuária (art. 17).

CONPORTOS, elas devem ser identificadas de acordo com a conjuntura do porto, através dos Estudos de Avaliação de Risco (EAR).

3.1.1. Estudos de Avaliação de Risco e Planos de Segurança Portuária

Os Estudos de Avaliação de Risco visam “valorar os ativos, as ameaças, as vulnerabilidades e as consequências, a fim de identificar os riscos em segurança orgânica” (CONPORTOS, Resolução 52/2018, art. 59). Os Estudos devem incluir descrições e representações gráficas das áreas a serem protegidas e os principais aspectos das respectivas atividades portuárias nelas desenvolvidas (art. 60, parágrafo único). Os EAR deverão ser analisados e aprovados pela CESPOTOS, e homologados no Diário Oficial da União (art. 64). Sua atualização é obrigatória, na medida em que novos riscos sejam identificados, ou que haja qualquer alteração no grau dos riscos anteriores (art. 67).

Os EAR “objetivam a avaliação das condições de segurança das instalações portuárias, de acordo com as proposições e recomendações do [Código ISPS]” (CONPORTOS, Resolução 52/2018, Anexo B, item 01). Para isso, foi elaborado um Termo de Referência (CONPORTOS, Resolução 52/2018, Anexo B) para que as instalações portuárias pudessem realizar seus Estudos.

Nele, inicialmente é identificada e caracterizada a instalação portuária, a qual deve especificar “área física, localização, movimentação de cargas e passageiros, natureza das cargas movimentadas, embarcações atendidas, veículos de cargas e de passageiros e outros” (item 03). Em seguida, é realizado um panorama do setor portuário, que deve compreender elementos regulatórios nacionais e internacionais, antecedentes, cenários e situação atual, além dos registros de ocorrência relacionados à segurança de navios e instalações (item 04).

Tanto os portos organizados quanto os TUP devem realizar os trabalhos de segurança³⁷ nos moldes do Termo de Referência, desde que operem embarcações de longo curso – ou caso essas instalações atuem de modo complementar nessas operações (item 04). O anexo B também informa que, dentre os trabalhos a serem executados, inclui-se a análise e avaliação de vulnerabilidades da instalação portuária e de suas vias de acesso, bem como o modelo de segurança nela praticado.

³⁷ “Deverá ser avaliada toda a infraestrutura disponível e/ou utilizada pelas embarcações e veículos terrestres, equipamentos fixos e semifixos para carregamento e descarga, áreas de estocagem, instalações de recepção e de entrega de cargas, áreas de consolidação, pré-estivagem e reparos de contêineres, sistemas de abastecimento de navios, inclusive os acessos e bacias de evolução e fundeio, e embarque e desembarque de pessoas” (CONPORTOS, Resolução 52/2018, Anexo B, item 4.2)

Considerando que os portos são afetados pelos vetores de segurança e de insegurança, seus EAR devem conter valores atribuídos aos ativos, ameaças, vulnerabilidades e danos, segundo a resolução 52/2018 da CONPORTOS. Realizado o Estudo, segue-se ao estabelecimento de um Plano de Segurança Portuária (PSP), cujo objetivo é:

Documentar a forma de aplicação das medidas propostas para proteger as instalações portuárias e navios, pessoas, cargas, unidades de transporte de cargas e provisões do navio dentro da instalação portuária, dos riscos de um incidente de proteção assinalados no Estudo de Avaliação de Risco, conforme definido no Código ISPS (CONPORTOS, Resolução 52/2018, art. 68).

O PSP pode ser elaborado pela unidade de segurança da instalação portuária ou por uma organização de segurança³⁸, desde que seja credenciada pela CONPORTOS (art. 69). O documento deve ser analisado pela CESPOTOS (art. 71 e 73) e homologado pela CONPORTOS (art. 73, 75 e 76). O Termo de Referência para Elaboração do Plano de Segurança Portuária está presente no Anexo C da Resolução.

O Anexo C salienta que o objetivo do PSP é “prevenir e reprimir atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis” (CONPORTOS, Resolução 52/2018, Anexo C, item 4.1). Para isso, o Plano é estruturado da seguinte forma: Após identificar a instalação portuária e os responsáveis pela elaboração do documento (item 4.2), é necessário informar a metodologia utilizada, uma vez que “os procedimentos estabelecidos e as ações de segurança das instalações e das atividades portuárias propostas no plano devem ser apresentadas com as devidas justificativas” (CONPORTOS, Resolução 52/2018, Anexo C, item 4.3.2).

Destaca-se que o PSP deve ser um documento detalhado, indicando dados de áreas e instalações, mesmo as de acesso restrito. Incluem-se elementos de infraestrutura e operações, além das características físicas dos espaços mencionados. Além disso, a análise dos dados deve indicar os níveis de risco de segurança e estar de acordo com o resultado obtido pelo EAR (itens 4.3 e 4.4).

Para elaboração do PSP consideram-se diversos elementos (item 4.5), dentre os quais são apontados: (1) legislações, normas, regulamentos e diretivas elaborados por organizações nacionais e internacionais, no que tange à proteção de pessoas, instalações portuárias e embarcações, considerando as realidades do porto; (2) o EAR; (3) as relações entre a instalação portuária e as autoridades de segurança pública, bem como as relações entre as

³⁸ “Organizações de Segurança são empresas com conhecimento especializado em aspectos relevantes de proteção, as quais são credenciadas pela CONPORTOS para elaborar os Estudos de Avaliação de Risco e os Planos de Segurança Portuária” (CONPORTOS, Resolução 52/2018, art. 36).

autoridades e suas respectivas atribuições; e (4) as medidas atuais de segurança do porto ou terminal.

No Plano, também são definidos procedimentos operacionais de segurança para a instalação portuária. Destacam-se as normas de cadastramento e acesso de pessoas, veículos, embarcações e cargas; controle de acesso de materiais perigosos, tais como armas, substâncias nocivas, explosivas e outros elementos que podem causar dano; controle de acesso informacional; procedimentos referentes à comunicação entre os envolvidos nas atividades portuárias; e as medidas adicionais para elevação do nível de segurança – detalhado na seção 04.

Vale ressaltar que os EAR e PSP são documentos primordiais à certificação de segurança portuária brasileira que esclarecem as diferentes nuances das relações estabelecidas entre os atores de segurança. Isso significa que as relações entre Segurado-Agressor, Segurador-Segurado e Segurador-Agressor, são pautadas conforme as informações analisadas pelo EAR e pelo PSP – uma vez que essas relações perpassam o Segurado e o ambiente em que ele se encontra, conforme observado no binômio definido nas figuras 2.2 e 3.1. Essas relações serão abordadas na seção 04.

3.2. Segurador: Normas e Instituições

O Segurador é aquele que possui mecanismos legítimos de coerção, que geram um espaço de segurança. Assim, na medida em que o Estado age em favor do Segurado, suas ações projetam a percepção de que ele está protegido contra algum tipo de ameaça. Essa dinâmica pode ocorrer em diferentes âmbitos. São analisados aspectos referentes à segurança portuária; mais especificamente, pretende-se abordar a atuação de Companhias de Segurança Privada, enquanto agentes delegatários do Estado brasileiro, na proteção de TUP. Para isso, serão observadas normas domésticas e internacionais em segurança portuária.

A Portaria 121/09 da Secretaria de Portos define vigilância e segurança portuária como um conceito único. Este engloba: “ações e procedimentos necessários ao desenvolvimento normal das atividades portuárias, com o propósito de prevenir e evitar atos ou omissões danosas que afetem as pessoas, cargas, instalações e equipamentos na área portuária” (BRASIL, Portaria 121/09, art. 2º, inciso I).

A importância de analisar as normas nacionais e internacionais reside na delimitação do uso do poder do Estado para conter ameaças, ao mesmo tempo em que orientam os portos e instalações portuárias a reduzirem sua vulnerabilidade. Nesse sentido, ao conter mecanismos

de proteção e resposta contra ameaças, as normas, ao mesmo tempo, contribuem para – e resultam de – uma busca pelo aumento na sensação de segurança.

3.2.1. Normas internacionais em segurança portuária

No início do século XXI, a ameaça terrorista alcançou o centro financeiro e militar da maior potência mundial contemporânea: os Estados Unidos. Em vista de responder esses ataques, os EUA não só realizaram uma série de mudanças na legislação interna, mas também influenciaram a agenda internacional a convergir para esse tema. Isso é corroborado pela redação e revisão de vários protocolos, normas e acordos internacionais sobre terrorismo e proteção de infraestruturas críticas, em diversas áreas, e sob a representatividade de Organismos Internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

No caso portuário, podemos destacar as emendas à Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974 (SOLAS-74). Mais especificamente, ressalta-se a importância da emenda realizada durante a Conferência Diplomática sobre Proteção Marítima, em dezembro de 2002, que deu origem ao Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (Código ISPS).

A Convenção SOLAS-74 define “as regulações que os navios devem cumprir quanto à sua segurança (*safety*), ou seja, de construção, equipamento de comunicações, de navegação, etc., agregando agora a segurança como conceito *Security*” (MANCILLA, 2004, p. 596, tradução nossa³⁹), a partir da adição do capítulo XI-2, que inclui o Código ISPS. Mancilla (2004) destaca que:

Desta forma, a Organização Marítima Internacional (IMO), à solicitação precisamente dos Estados Unidos, decidiu aprovar a entrada em vigência do Código ISPS. [...] Nela se concordou por unanimidade que, pelos ocorridos em 11 de setembro, deviam ser tomadas novas medidas quanto à segurança, tanto de navios quanto para instalações portuárias. (MANCILLA, 2004, p. 596, tradução nossa⁴⁰).

Assim, o leque da segurança portuária em regulações internacionais ampliou-se, incorporando o aspecto de proteção contra ameaças. Em convergência, instituiu-se um grupo

³⁹ “Las regulaciones que deben cumplir las naves en cuanto a seguridad (Safety) de la misma, es decir, construcción, equipamiento de comunicaciones, de navegación, etc., agregándose ahora la seguridad como concepto Security” (MANCILLA, 2004, p. 596).

⁴⁰ “De esta forma la OMI (Organización Marítima Internacional), a solicitud precisamente de Estados Unidos decidió aprobar la entrada en vigencia del Código ISPS. [...] En ella se concordó por unanimidad que por los hechos acontecidos el 11 de septiembre, debían tomarse nuevas medidas en cuanto la seguridad, tanto para buques como para instalaciones portuarias” (MANCILLA, 2004, p. 596)

de trabalho conjunto, entre IMO e Organização Internacional do Trabalho (ILO), a fim de elaborar recomendações no âmbito da segurança portuária.

Como resultado dessas reuniões, surgiu o Código de Práticas para Segurança nos Portos (2003). Seu objetivo é “prover uma estrutura de orientação, para desenvolver e implantar uma estratégia de segurança portuária apropriada para identificar ameaças à segurança” (IMO; ILO, 2003, p. viii, tradução nossa⁴¹).

As recomendações do Código para os Estados incluem elaborar políticas nacionais de proteção para os portos e cooperação regional. Ademais, também enumera responsabilidades dos agentes de segurança portuária e de um Comitê Consultivo de Segurança portuária, que deveria ser instituído em cada um dos portos (IMO; ILO, 2003, pp. 06-08). Além disso, o Código de Práticas reforça definições e tarefas existentes no Código ISPS.

No que tange à utilização de segurança privada nos portos, tal decisão fica a cargo dos Estados. Entretanto, existem normativas e boas práticas afetas à atuação de Companhias de Segurança Privada. Apesar de não mandatórios, a importância desses documentos reside na boa reputação que essas empresas podem obter ao cumpri-los. Dentre eles, destaca-se o Documento Montreux de 2008, que foi produzido pelo governo da Suíça em cooperação com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) e contou com a participação de 16 outros países (ICRC, 2009). Seu propósito é

Recordar as obrigações legais existentes para Estados, Companhias Militares e de Segurança Privada e seu pessoal (parte um) e prover os Estados com boas práticas para promover *compliance* com o Direito Internacional Humanitário e leis sobre direitos humanos durante conflitos armados (parte dois) (ICRC, 2009, p. 09, tradução nossa⁴²).

Observa-se que o Documento Montreux é endereçado a Estados (p. 04 e 09). Assim, “nem Organizações Não Governamentais, nem companhias podem aderir ao Documento Montreux oficialmente” (ICRC, 2009, p. 04, tradução nossa⁴³). Com isso, pode-se dizer que o Documento atribui a responsabilidade de adoção de boas práticas aos Estados.

⁴¹ “The COP provides a guidance framework to develop and implement a port security strategy appropriate to identified threats to security” (IMO, 2003, p. viii).

⁴² “This document recalls existing legal obligations of States and PMSCs and their personnel (Part One), and provides States with good practices to promote compliance with international humanitarian law and human rights law during armed conflict” (ICRC, 2009, p. 09).

⁴³ “Neither NGOs nor companies can join the Montreux Document officially” (ICRC, 2009, p. 04).

A Convenção de Paris de 1856 sobre a Abolição dos Corsários, a Convenção de Genebra sobre o Alto Mar (1958) e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (UNCLOS) atestam o papel do Estado enquanto detentor legítimo dos meios coercitivos. Entretanto, nenhum desses documentos – e nem mesmo a SOLAS-74 ou o Código ISPS – proíbem a utilização de segurança privada para autodefesa (RONZITTI, 2013).

O Comitê de Segurança Marítima (MSC) da IMO, em 2011,

Reafirmou sua posição, de que não endossa nem condena o uso de pessoal armado em navios mercantes e aceitou que o transporte de pessoal armado era uma decisão individual, sujeita à lei dos Estados de bandeira. Enquanto a Organização reconhece que pessoal de segurança armada se tornou uma indústria aceitável, seu uso não deveria ser considerado como uma alternativa a outras medidas de proteção (IMO, 2019, tradução nossa⁴⁴).

Nesse sentido, fica a cargo do Estado de bandeira de um navio a permissão de segurança privada e as condições em que ela será realizada. Quanto aos portos, cabe ao Estado portuário decidir se (e como) a existência de CSP deve ser informada às suas autoridades⁴⁵. Além disso, o Estado portuário também tem a prerrogativa de autorizar o embarque, utilização e/ou desembarque de armas e outros equipamentos de segurança por agentes de CSP⁴⁶.

Ademais,

Tendo concordado que o MSC não apóia a autocertificação ou autorregulação pelo setor privado de segurança marítima, o Comitê acordou posteriormente que a Organização Internacional para Padronização (ISO) estaria mais bem colocada para desenvolver padrões para Companhias Privadas de Segurança Marítima, com orientação da IMO e, remetidas todas as orientações relevantes da IMO para a ISO

⁴⁴ “In May 2011, the MSC reaffirmed its position that it neither endorses nor condemns the use of armed personnel on board merchant ships and accepted that the carriage of armed personnel was an individual decision subject to the law of flag States. While the Organization acknowledges that armed security personnel on board ships has become an accepted industry, their use should not be considered as an alternative to other protective measures” (IMO, 2019).

⁴⁵ O Comitê também editou quatro circulares a respeito de segurança privada. A MSC.1/Circ.1443 é um guia para a provisão de agentes de segurança a bordo de navios; a MSC.1/Circ.1408 traz recomendações aos Estados costeiros e portuários, enquanto a MSC.1/Circ.1406/Rev.3 se remete aos Estados de bandeira; já a MSC.1/Circ.1405/Rev.2 é um guia para armadores, operadores e capitães. Todos esses documentos, entretanto, se referem especificamente a práticas adotadas na *High Risk Area* – delimitada conforme *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy* (MSC. 1/Circ.1339).

⁴⁶ Segundo um questionário da IMO enviado ao governo brasileiro acerca da segurança privada embarcada em navios, a presença de CSP nas embarcações deve ser devidamente notificada ao Departamento de Polícia Federal (DPF), 72 horas antes da chegada da embarcação. Além disso, não é permitido o embarque ou desembarque de quaisquer equipamentos de segurança a serem utilizados por agentes de CSP (IMO MSC-FAL. 1/Circ.2).

para servir como documentos basilares a serem usados no desenvolvimento de padrões ISO apropriados (IMO, 2019, tradução nossa⁴⁷).

Assim, destacam-se os padrões: ISO 28000:2007 (Especificações para Sistemas de Gestão de Segurança para a Cadeia Logística); ISO 28007:2015 (Orientações para Companhias Privadas de Segurança Marítima que Proveem Segurança Armada em Navios); e ISO 18788:2015 (Sistema de Gerenciamento para operações de segurança privada).

Além destes, também são relevantes os padrões ISO 9001:2015 (Sistemas de Gestão da Qualidade) e 31000:2018 (Gerenciamento de Risco) que, apesar de não serem específicos ao tipo de organização, oferecem orientações importantes para o desenvolvimento de boas práticas para as CSP. Outras organizações como a *American National Standards Institute* (ANSI) também criaram padrões que corroboram tanto com o Documento Montreux, quanto com o *International Code of Conduct for Private Security Service Providers* (ICOC).

O ICOC representa um esforço dessa indústria no sentido de padronizar boas práticas. A partir da conjugação de Companhias de Segurança, Estados, acadêmicos e organizações da sociedade civil, o Código de conduta para a provisão de serviços de segurança foi elaborado (ICOCA, 2019). Nesse sentido, o ICOC (2010)

É, em si, uma política de compromissos em direitos humanos por CSP e se refere a uma estrutura de “proteger, respeitar e remediar” (parágrafo 2º). [...] Entretanto, o ICOC, como um posicionamento de princípios, falta especificidade e clama pela criação de padrões práticos operacionais e de negócios (parágrafo 7º). (DeWINTER-SCHMITT, 2016, p. 262, tradução nossa⁴⁸).

3.2.2. Normas Brasileiras em Segurança Portuária

Também conhecida como a Lei de Modernização dos Portos, o objetivo da lei 8.630/93 era dinamizar a infraestrutura portuária. Para isso, foi responsável por ampliar a participação privada no setor (FARRANHA et al, 2015, p. 90), tendência observada também

⁴⁷ “Having agreed that the MSC did not support self-certification or self-regulation by the private maritime security sector, the Committee further agreed that the International Organization for Standardization (ISO) would be best placed to develop standards on Private Maritime Security Companies (PMSC) with guidance from the IMO, and forwarded all relevant IMO guidance to ISO to serve as the base documents to be used in developing an appropriate ISO standard” (IMO, 2019).

⁴⁸ “The ICOC is itself a human rights policy commitment by signatory PSCs, and references the ‘Protect, Respect and Remedy’ framework (Paragraph 02). It was developed under the leadership of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces in a transparent, inclusive, multi-stakeholder fashion; drafts were discussed at stakeholder conventions and were open for public comment. However, the ICOC, as a statement of principles, lacks specificity and calls for the creation of operational and business practice standards (Paragraph 7)” (DeWINTER-SCHMITT, 2016, p. 262).

em outros setores da economia, devido ao Programa Nacional de Desestatização firmado desde o governo Collor (Lei 8031/90).

Além de prever uma descentralização no modelo organizacional portuário, a lei 8.630/93⁴⁹ também “destinava-se à reestruturação organizacional e funcional dos chamados portos públicos” (TREVAS, 2005, p. 90-91). O autor ainda ressalta outro aspecto importante: a lei visava facilitar o processo de modernização nos portos brasileiros e, com isso, satisfazer as demandas do setor em aumentar a competitividade das exportações.

No que tange a proteção das instalações, a lei 8.630/93 previa que a administração do porto “deveria organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto” (BRASIL, Lei 8.630/93, art. 33, inciso IX). Neste ensejo, foi criada a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis (CONPORTOS), pelo decreto 1.507/95. Atualmente a CONPORTOS é regida pelo decreto 9.861/19.

A comissão tem por objetivo “manter o sistema de prevenção e repressão a atos ilícitos nos portos, terminais e vias navegáveis” (BRASIL, Decreto 9.861/19, art. 2º). Além disso, à CONPORTOS⁵⁰ compete, dentre outros:

I - dispor, em âmbito nacional, sobre procedimentos de segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis;

III - avaliar periodicamente a segurança pública nos portos, terminais e vias navegáveis e encaminhar aos órgãos competentes eventuais necessidades identificadas;

IV - elaborar projetos de segurança pública específicos para os portos, terminais e vias navegáveis e buscar, por meio da Organização Marítima Internacional, assistência técnica e financeira de países doadores e instituições financeiras internacionais;

VII - acompanhar as ocorrências de ilícitos penais nos portos, terminais e vias navegáveis;

X - informar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários a constatação de não conformidades que possam implicar penalidades, tais como a ocorrência de operação portuária fora da área outorgada ou o início da operação de novas instalações portuárias sem que os estudos de avaliação de riscos e os planos de segurança

⁴⁹ Segundo Farranha e outros (2015), “a Lei de Modernização dos Portos teve, então, quatro pilares básicos: ampliação do direito da iniciativa privada em realizar as operações portuárias (art. 1º); criação do Órgão Gestor da Mão de Obra (OGMO) (art. 18); criação da Administração Portuária (art. 33); e a instituição do Conselho da Autoridade Portuária (CAP) (art. 30), dividida em três grupos: poder público, operadores portuários e trabalhadores portuários” (FARRANHA et al., 2015, p. 91).

⁵⁰ “A CONPORTOS é um órgão de caráter normativo que fiscaliza e coordena o processo de prevenção e repressão a atos ilícitos praticados nos portos, mas não tem caráter executivo. Os órgãos executivos são as vinte e uma Comissões Estaduais (CESPORTOS)” (BRASIL, 2006, p. 104).

portuária tenham sido previamente aprovados pela CONPORTOS; (BRASIL, Decreto 9.861/19, art. 3º, incisos I, III, IV, VII e X).

Adicionalmente, a CONPORTOS é responsável por credenciar as instalações portuárias que recebem embarcações que realizam navegação de longo curso. Com isso, essas instalações recebem uma certificação, atestando o cumprimento das recomendações previstas no Código ISPS (CONPORTOS, Resolução 52/2018).

Em vistas de reestruturar os modais aquaviário e terrestre, que passaram por um intenso processo de privatização na década de 1990, foi promulgada a lei 10.233/01. Dentre as medidas nela adotadas, destaca-se a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Parte de seus objetivos refere-se à regulação de serviços e à exploração da infraestrutura de transportes aquaviários, visando proteger pessoas, bens e o interesse público (BRASIL, Lei 10.233/01, art. 20, inciso II).

A segurança de infraestruturas críticas nacionais se tornou tema de destaque na agenda internacional, após os ataques de 11 de setembro de 2001. No Brasil, vale ressaltar a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública Portuária (PNSPP), aprovado pela resolução 02/2002 da CONPORTOS. Apesar de não descrever uma relação direta com o terrorismo, o documento surge em um momento oportuno para repensar as ameaças à segurança portuária nacional e como mitigá-las.

O Plano apresenta três capítulos. Nos dois primeiros compilam-se a missão, composição e atribuições da CONPORTOS e de suas representações estaduais (CESPORTOS). O terceiro capítulo elenca quatro compromissos assumidos por cada uma das organizações representadas na CONPORTOS e nas CESPORTOS. São eles: (1) Combate ao narcotráfico e ao crime organizado; (2) controle de armas; (3) repressão ao roubo/furto de cargas; e (4) utilização do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (BRASIL, 2002, p. 03).

Dentre as ações previstas ao cumprimento de tais compromissos, destaca-se a importância dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOM). Estes se encontram sob a jurisdição do Departamento de Polícia Federal (DPF), conforme artigo 144 da Constituição Federal. “Em meados de 1994, para fazer face à delinquência do crime organizado — especialmente nos portos do Rio de Janeiro e Santos, haviam sido criados dois Núcleos Especiais de Polícia Marítima da Polícia Federal” (BRASIL, 2006, p. 104). A portaria 213/99, que aprova o Regimento Interno da DPF, incorporou esses Núcleos às estruturas das delegacias de Polícia Federal nos respectivos portos. Além disso, o NEPOM teve suas

atribuições conferidas pela Instrução Normativa 02, de 05 de agosto de 1999. Suas atividades objetivam:

Principalmente **a prevenção e a repressão aos ilícitos praticados a bordo**, contra ou em relação a embarcações na costa brasileira e, a fiscalização do fluxo migratório no Brasil (entrada e saída de pessoas), sem prejuízo da prevenção e repressão aos demais ilícitos de competência do DPF, inclusive estendendo-se além do limite territorial, quando se fizer necessário, e observadas as normas específicas da Marinha do Brasil.

Parágrafo único. Além do disposto no caput deste artigo, compreendem atividades de Polícia Marítima **as providências ou medidas que devam ser implementadas nos portos, terminais e vias navegáveis, objetivando manter a segurança**, quando não constituam atribuições específicas das Polícias Civil, Militar ou Forças Armadas. (DPF, 1999, art. 1º, grifo nosso)

No PNSPP destaca-se, também, a necessidade de ações integradas para combater o tráfico de armas e o roubo de carga. Nesse sentido, observa-se a assinatura de um acordo de cooperação técnica entre o DPF e a Marinha em 2016. Seu objetivo é “a prevenção e repressão de ilícitos penais, bem como o planejamento de ações e desenvolvimento de projetos institucionais e de interesse comum” (BRASIL, 2016, art. 1º).

Em 2007, foi promulgada a lei nº 11.518, que reorganizou as atribuições da ANTAQ e criou a Secretaria Especial de Portos (SEP). Seu objetivo é realizar assessoramento em matérias referentes às instalações portuárias brasileiras – o que inclui “promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos” (Lei 11.518/07, art. 03).

Entretanto, Farranha et al. (2015) apontam que:

Estudos do TCU indicaram à época que, muito embora as mudanças introduzidas pela Lei n. 8.630/1993 tenham buscado implementar uma gestão privada às atividades operacionais, ainda havia grandes dificuldades por parte das autoridades portuárias para suprir as necessidades dos operadores e usuários. (FARRANHA et al., 2015, p. 92).

Nesse escopo, foi editada a Medida Provisória 595/12, que foi transformada na Lei 12.815/13. Tendo revogado a lei 8.630/93, a nova Lei dos Portos tornou-se o marco regulatório que pôde proporcionar uma “competitividade do setor e afastar qualquer insegurança jurídica” (FARRANHA et al., 2015, pp. 93-94). Isso porque ela introduz uma série de modificações que o setor portuário solicitava.

A primeira mudança substancial refere-se à subordinação, à Secretaria de Portos, das decisões e atividades relacionadas às instalações portuárias. Com isso, é possível centralizar os esforços públicos ao desenvolvimento do modal aquaviário. Além disso, a estrutura da

ANTAQ foi novamente alterada. Outra mudança refere-se ao regime jurídico dos portos, com a introdução do conceito de Terminal de Uso Privado.

Em 2016, a SEP/PR foi extinta pelo artigo 1º da lei nº 13.341, transferindo suas competências para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (art. 6º). Em 2017, foi criada a Secretaria Nacional de Portos através do decreto nº 9.000. Em 2019, o decreto nº 9.660 realocou a Secretaria ao Ministério da Infraestrutura, transformando-a em Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA).

3.2.3. Proteção nos Portos Organizados

A Portaria 121/09 da então Secretaria de Portos afirma que a área pertencente ao Porto Organizado é composta por diversas instalações, tais como

Ancoradouros, docas, cais, pontes e píeres de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, pertencentes ao porto organizado, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio (SEP, Portaria 121/09, art. 2º, inciso II).

Conforme a Lei 12.815/13, a proteção do Porto Organizado é atribuída à Guarda Portuária. Compete à administração do porto organizar a Guarda Portuária, de acordo com o artigo 17, inciso XV da Lei 12.815/13. Além disso, até 2017⁵¹, cabia à Secretaria dos Portos o exercício de poder concedente, no que tange à exploração dos portos e instalações portuárias (BRASIL, Decreto 8.033/13, art. 1º).

Nesse sentido, a organização dos serviços da Guarda Portuária em cada porto e instalação deve ser realizada conforme as disposições da Portaria 350/14 da SEP. Nela constam diretrizes para a constituição das Unidades de Segurança, que visam “planejar, gerenciar e executar os serviços de segurança no porto organizado” (SEP, Portaria 350/14, art. 2º, § 3º).

Além desta, a SEP elaborou a Portaria 121/09, que enumera diversas orientações acerca da organização das unidades da Guarda Portuária e dos seus respectivos regulamentos (artigo 1º). Cada Porto Organizado deverá baixar um regimento interno para sua respectiva unidade da Guarda. Nele deve conter a fixação do efetivo, com seus respectivos escalões; os

⁵¹ A partir de então tal poder foi repassado ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil pelo decreto 9.048/17.

mecanismos de manutenção para a unidade de segurança e de inteligência; e orientações acerca do Regime e Comissão Disciplinar (art. 4º).

A Portaria também enumera diversas competências delegadas à Guarda (art. 5º), dentre elas: a elaboração do Plano de Segurança Pública Portuária (inciso V), de procedimentos necessários em caso de ocorrências anormais às atividades do porto (inciso I), vigilância (inciso II), e o auxílio às autoridades em diversas atribuições (incisos III- IV).

Destaca-se, contudo, o texto enunciado no artigo 4º da Portaria 121/09: “a vigilância e segurança do porto organizado serão promovidas diretamente pela Guarda Portuária (SEP, Portaria 121/09, art. 4º). Para que isso ocorra, a Guarda Portuária dispõe de duas atribuições básicas de segurança.

A primeira é referente à vigilância patrimonial. A definição desse conceito é conferida pelo artigo 1º da Portaria, e é expressa pela “finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio” (DPF, Portaria 3233/12, art. 1º, §3º, inciso I). A segunda atribuição remete ao poder de polícia. Este se relaciona à “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público⁵²” (Di PIETRO, 2018, p. 194). A Guarda Portuária exerce o poder de polícia na medida em que exerce o controle de movimentação de pessoas e cargas no porto (SEP, Portaria 121/09, art. 5º, inciso II).

Seu regulamento foi firmado no decreto 87.230/82. Este define que a Guarda tem por “finalidade o policiamento interno das instalações portuárias visando à segurança das pessoas, das instalações e mercadorias existentes no interior dessas instalações” (DECRETO 87.230/82, art. 6º).

Em suma:

É de conhecimento amplo que os portos são vulneráveis à entrada de armas, drogas, pessoas, produtos de contrabando etc. Nessa perspectiva, são os guardas portuários que auxiliam os órgãos de segurança pública nessa difícil missão de combater a criminalidade. Cumpre ressaltar que **as competências dos guardas portuários não ficam restritas à mera vigilância patrimonial. Eles possuem, entre outras atividades, o poder de polícia nos portos**, tendo em vista que controlam o acesso de pessoas, veículos e mercadorias, desempenhando, assim, função de interesse para a segurança pública do Brasil (MP 821/18, p. 02, grifo nosso).

A atuação da Guarda Portuária se restringe à área do Porto Organizado (BRASIL, Portaria 121/09, art. 5º). Dentro dele, as instalações que operam em regime de concessão ou permissão podem contratar serviços privados de segurança, desde que sejam aprovados pela

⁵² “Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade” (Di PIETRO, 2018, p. 194).

Administração do porto e atuem sob orientação da Guarda (BRASIL, Portaria 121/09, art. 6º). Os Terminais de Uso Privado, entretanto, não se encaixam nesse artigo porque estão fora da área do porto organizado (BRASIL, Lei 12.815/13, art. 2º, inciso IV).

3.2.4. Proteção nos Terminais de Uso Privado

A Portaria 121/09 da Secretaria de Portos, em seu artigo 6º, refere-se à segurança privada de instalações portuárias terceirizadas, dentro do Porto organizado. Entretanto, a portaria não faz referência às instalações fora dessa área. Vale, com isso, analisar as principais questões referentes ao emprego de pessoal de segurança privada no Terminal de Uso Privado.

As atribuições e responsabilidades da segurança privada são delimitadas pela Polícia Federal. O principal documento que a regulamenta é a Portaria 3.233/12. Dentre seus objetivos, destaca-se “a prevenção de eventos danosos e diminuição de seus efeitos” (DPF, Portaria 3.233/12, art. 1º, § 2º, inciso III).

As Companhias de Segurança Privada atuam em diversos setores ao redor do mundo, incluindo o portuário. No Brasil, suas atividades são limitadas conforme a Portaria 3.233/12 da Polícia Federal, da seguinte forma:

I - vigilância patrimonial: atividade exercida em eventos sociais e dentro de estabelecimentos, urbanos ou rurais, públicos ou privados, com a finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio;

II - transporte de valores: atividade de transporte de numerário, bens ou valores, mediante a utilização de veículos, comuns ou especiais;

III - escolta armada: atividade que visa garantir o transporte de qualquer tipo de carga ou de valor, incluindo o retorno da equipe com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários;

IV - segurança pessoal: atividade de vigilância exercida com a finalidade de garantir a incolumidade física de pessoas, incluindo o retorno do vigilante, com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários; e

V - curso de formação: atividade de formação, extensão e reciclagem de vigilantes (DPF, Portaria 3.233/12, art. 1º, §3).

Assim, as Companhias de Segurança que atuam na proteção de Terminais de Uso Privado se encaixariam na definição de vigilância patrimonial, conforme o inciso I da Portaria 3.233/12 da DPF. Além disso, a Polícia Federal tem a prerrogativa de regular, autorizar e fiscalizar as atividades de Segurança Privada (art. 1º, §1), que também devem estar de acordo com a lei 7.102/83, referente a empresas que oferecem serviços de vigilância.

De acordo com a Portaria 3.233/12, essas empresas devem ter seu funcionamento autorizado pelo DPF (art. 4º). No que tange à vigilância patrimonial, o exercício de suas atividades pode ser feito apenas dentro dos limites do estabelecimento (art. 18), cujo conceito “indica a necessidade de espaço físico delimitado e perfeitamente identificável” (DPF, Parecer 3.651/10, p. 03).

De acordo com o Código Civil Brasileiro, “considera-se possuidor todo aquele que tem, de fato, o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (BRASIL, lei 10.406/02, artigo 1196). Nesse sentido, quando o Estado concede poder a um agente privado para explorar uma área portuária, a partir de uma outorga de uso mediante contrato, ele entrega a tal agente o caráter de “possuidor” do porto, ainda que de modo temporário.

Esse aspecto se mostra basilar no que tange à segurança. Isso porque o artigo 1210 do Código Civil afirma que “o possuidor, turbado ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço não podem ir além do indispensável à manutenção ou restituição da posse” (BRASIL, lei 10.406/02, artigo 1210, §1). Destaca-se que a função estatal de detentor dos meios coercitivos não se torna exígua em vista da atividade privada, justamente por que é o Estado quem define os limites de atuação (WEBER, 1982).

O exercício do controle estatal nas atividades privadas de segurança tem a finalidade de prevenir e punir a utilização desses serviços para fins ilícitos ou que visem o uso excessivo da força (DPF, Parecer 2.409/12, p. 04). Nesse sentido, é indissociável a relação entre segurança pública e privada, uma vez que o Estado detém o monopólio da violência, mas pode parcialmente delegar tarefas de segurança a terceiros. O artigo 1º da Portaria 3.233/12 determina que **as atividades de segurança privada sejam complementares à segurança pública**. De tal forma, “a presença de vigilância privada no local não exclui nem impede a presença das forças de segurança pública quando necessário” (DPF, Parecer 3.651/10, p. 04).

Concorrentemente, “é indispensável expressa previsão legal para o exercício de atividades de segurança por particulares, face à sua inafastável natureza de potencial restrição a direitos fundamentais de terceiros⁵³” (DPF, Parecer 2.409/12, p. 08). Tem-se, portanto, uma

⁵³ O Parecer 694/2013 também esclarece que a revista privada (consensual, superficial e restrita a espaços privados) difere da busca, que deve ser realizada por agente público. Esta visa prevenir a incidência de delitos, ou ainda, obter “objetos necessários ou relevantes à prova de infração, ou mesmo à defesa do réu” (IDEM, p. 02). A busca, portanto, independe da anuência do indivíduo.

expressa diferença entre as atribuições da Guarda Portuária e dos serviços privados de segurança portuária: este último não tem poder de polícia⁵⁴.

Isso porque o poder de polícia compete estritamente à Administração Pública, uma vez que está intrinsecamente relacionada às liberdades fundamentais do indivíduo⁵⁵. Assim, no que tange à autorização de acesso, à segurança privada compete:

Nos casos de condição de ingresso a determinado recinto, não permitir esta entrada e, nas ocorrências já situadas no interior do estabelecimento, havendo fundada suspeita (furto, roubo, agressão, etc.), deter momentaneamente o indivíduo até a chegada da Polícia que deve ser imediatamente acionada, para que esta proceda à busca pessoal no indivíduo e adote as demais medidas pertinentes. O uso da força, embora autorizado como decorrência lógica da própria atividade de segurança privada, deve ser realizado tendo-se em conta, primordialmente, a proteção da integridade física do próprio vigilante ou de terceiros, de forma proporcional e razoável, respondendo o autor por eventuais abusos e excessos, sem prejuízo das sanções cíveis e administrativas em desfavor da empresa prestadora da atividade de segurança privada e do organizador do evento (DPF, Parecer 694/2013, p. 07).

Contudo, além do ingresso e permanência de pessoas, veículos e cargas, a segurança privada também está autorizada a exercer outras tarefas pertinentes à proteção do espaço (DPF, Portaria 3.233/12, art. 17). Nesse sentido, cabe a descrição de regras que limitem a atuação dos agentes privados de segurança. É necessário elaborar um documento que oriente as ações dos agentes de segurança, a partir da identificação de ameaças, vulnerabilidades e possíveis danos ao porto.

A Portaria 3.233/12 do Departamento de Polícia Federal institui a elaboração de planos de segurança. Entretanto, a Portaria discorre sobre os planos a serem elaborados para proteção de estabelecimentos financeiros (art. 98). Documento semelhante é apresentado na Resolução 52/2018 da CONPORTOS, que estabelece planos de segurança para instalações portuárias.

Para compreender os principais elementos necessários ao plano, é necessário observar o Termo de Referência para Elaboração do Plano de Segurança Portuária, presente na Resolução 52/2018 da CONPORTOS, analisado no item 3.1.1. Destaca-se a delimitação dos procedimentos operacionais a serem realizados. Esses procedimentos devem estar de acordo

⁵⁴ O exercício privado do poder de polícia é vedado pela Constituição Federal, artigo 5º, inciso XVII.

⁵⁵ No caso da realização de revista privada em pessoas e veículos para acesso aos estabelecimentos, o Parecer 694/2013 do DPF afirma que não há previsão legislativa acerca de tal procedimento, que é rotineiramente adotado em espaços com maior necessidade de segurança, “por se tratar de decorrência lógica da própria natureza da atividade de segurança privada” (DPF, Parecer 694/2013, p. 01). Isso porque “a revista privada visa, apenas, a coibir a entrada de armas ou de objetos que possam causar perigo aos usuários ou cuja posse seja, por si só, ilícita” (IDEM, p. 02). Além disso, a revista privada ocorre com anuência do revistado, para ingresso não obrigatório em determinada área privada – sendo, portanto, considerado um contrato entre particulares (IDEM, p. 03).

com as responsabilidades do pessoal que compõe a Unidade de Segurança (estas são definidas no regimento interno da Unidade, conforme previsto no artigo 3º da Portaria 121/09 da SEP).

Os procedimentos operacionais incluem: deveres e responsabilidades do pessoal de segurança; sistemas de cadastramento; normas de acesso; e procedimentos referentes a cargas perigosas, acessos ilícitos, acesso e proteção de informações, dentre outros (CONPORTOS, Resolução 52/2018, anexo C).

Cumpram ressaltar também a importância de dois mecanismos que podem ser utilizados como inspiração para dispor os procedimentos operacionais para as Companhias de Segurança Privada. São as Regras de Comportamento Operativo (REC) e Regras de Engajamento (ROE). O Glossário das Forças Armadas define REC como:

Diretrizes de conduta operativa para as situações que poderão surgir no cumprimento das tarefas atribuídas a um comandante de força ou de unidade isolada. Relacionam-se às circunstâncias políticas existentes e às limitações do direito, estabelecendo o grau de intensidade e as modalidades de emprego autorizado da força, com a garantia de controle precioso sobre sua execução (BRASIL, MD-35, p. 225).

Estas se diferem, portanto, das Regras de Engajamento, que “dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta” (BRASIL, MD-35, p. 225). Cada uma dessas regras é definida com base nas normas nacionais e internacionais de segurança.

Sob essa inspiração, as Regras de Engajamento privadas diriam respeito à preparação e condução tática de enfrentamentos com potenciais agressores, descrevendo ações individuais e coletivas. Essas regras seriam pautadas nas limitações da atividade privada determinadas pelo Estado brasileiro, com destaque para a Resolução 52/2018 da CONPORTOS e para a portaria 3.233/12 do DPF.

Já as Regras de Comportamento Operativo podem inspirar a redação de diretrizes de conduta para agentes de segurança privada, respeitando as circunstâncias políticas e institucionais da empresa e da instalação portuária em que atua. Além disso, o grau de intensidade e o emprego de força devem respeitar as limitações específicas à atividade privada de segurança, cujo controle é exercido pelo Estado.

As Regras de Comportamento Operativo demandam ações operacionais⁵⁶. Assim, suas tarefas são executadas em nível de planejamento e comando. Comparativamente, as Regras de Engajamento são realizadas em nível tático⁵⁷ e correspondem a ações mais pontuais que as propostas pela REC.

Ressalta-se a importância do Manual de San Remo para Regras de Engajamento (2009). Produzido pelo Instituto Internacional de Direito Humanitário (IIHL), o Manual descende dos Manuais de San Remo sobre Direito Aplicável aos Conflitos Armados no Mar (1995) e sobre o Direito dos Conflitos Armados Não-Internacionais (2006). Esse Manual (2009) é direcionado às Forças Armadas dos Estados, para padronizar ações. Entretanto, sua importância para as atividades privadas reside em “assistir na redação de ROE e diretivas legais e operacionais relacionadas, para uso em treinamentos, exercícios, jogos de guerra⁵⁸ e operações (IIHL, 2009, p. 01, tradução nossa⁵⁹).

Assim, essas regras podem ser utilizadas como modelo de construção de procedimentos para CSP, observando sempre as limitações designadas pelo Estado. Ou seja, é possível traçar um paralelo entre a elaboração de procedimentos para CSP e algumas das orientações presentes no Manual de San Remo de 2009.

Destaca-se que não há pretensão de utilizar as normas do Manual (2009). Isso porque as regras nele presentes constituem uma realidade prática das Forças Armadas nacionais que, respeitando as leis presentes nos seus respectivos Estados, podem atuar conjuntamente em determinadas situações. Essas regras foram construídas sob o resultado de operações reais e de jogos de guerra. E, como observado anteriormente, existem limites que o Estado define para a atuação privada. Assim, o objetivo é inspirar-se nessa metodologia para encontrar abordagens úteis à segurança privada, dentro dos limites estabelecidos.

A estrutura do Manual (2009) é composta por: conceitos-chave e metodologia (partes I a VI); orientações ao planejamento e elaboração das Regras de Engajamento (IIHL, 2009,

⁵⁶ Segundo o Glossário das Forças Armadas (MD-35), o nível operacional diz respeito ao “nível que compreende o planejamento militar e a condução das operações requeridas pela guerra, em conformidade com a linha estratégica estabelecida” (BRASIL, 2007, p. 170).

⁵⁷ O nível tático é definido pelo MD-35 como “responsável pelo emprego de frações de forças militares, organizadas, segundo características e capacidades próprias, para conquistar objetivos operacionais ou para cumprir missões específicas” (IDEM, p. 170).

⁵⁸ Vale ressaltar que o conceito de jogos de guerra não se aplica somente à esfera militar, conforme será observado na seção 05. Herman e outros (2009, p. 17) apontam que o jogo de guerra também pode ser realizado para governos, empresas e Organizações Não Governamentais, por exemplo.

⁵⁹ “The purpose of this Handbook is to assist in the drafting of Rules of Engagement (ROE) and related legal and operational guidance for use in training, exercises, war games, and operations” (IIHL, 2009, p. 01).

Anexo A); compêndio de ROE (IIHL, 2009, Anexo B); documentos e materiais relacionados (IIHL, 2009, Anexo C); e o glossário (IIHL, 2009, Anexo D). A partir dele, inferem-se dois elementos essenciais à segurança e que também podem ser relacionados à atividade privada. São eles: a autodefesa e as limitações quanto ao uso da força.

A legítima defesa é prevista no artigo 25 do Código Penal Brasileiro (Decreto 2848/40). É um mecanismo que exclui a ilicitude do fato àquele que, “usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem” (BRASIL, Decreto 2848/40, art. 25). Isso significa que o contratado, em vista de uma ameaça real ou potencial, pode utilizar os meios necessários para retorno à segurança. Ele pode agir em favor de si mesmo ou de bens, instalações ou outras pessoas.

Conforme observado anteriormente, o artigo 1210 do Código Civil também legitima a ação privada, desde que esses atos não sejam “além do indispensável à manutenção ou restituição da posse” (BRASIL, lei 10.406/02, artigo 1210, §1). A autodefesa prevista no Manual (2009) obedece a um escalonamento da força (IIHL, 2009, Anexo A, Apêndice 05). Isso significa a priorização de ações graduais, como: presença – avisos verbais e visuais – presença física branda – presença física intensa – armas não-letais – armas letais. Destaca-se aqui que, no caso das Companhias de Segurança Privada, o emprego de armamento letal é fixado por leis e normas específicas⁶⁰.

As limitações quanto ao uso da força devem obedecer às leis e normas referentes à atuação privada. Além disso, devem respeitar as atribuições das autoridades existentes no porto. Assim, é possível observar que a proteção dos TUP depende da interação entre o público e o privado, expressa também na necessidade de aprovação e atualização constante das regras a serem estabelecidas para guiarem as ações dos agentes privados de segurança.

Há, ainda, um projeto de lei (PL 4.238/12), também conhecido como Estatuto da Segurança Privada, que visa ampliar as atividades competentes ao setor. Além disso, o PL 4.238/12 também revisa o conceito de prestadores de serviço de segurança privada – que pode ser feito por pessoas jurídicas especializadas ou como serviço orgânico⁶¹. Nele, está proibida a realização do serviço por cooperativas ou de maneira autônoma (BRASIL, PL 4.238/12).

⁶⁰ Para maior discussão, ver: Lei 7.102/83, sobre serviços de vigilância; Lei 10.826/03, sobre registro, posse e comercialização de armas (Estatuto do Desarmamento); Decreto 89.056/83, que regulamenta a Lei 7.102/83; Decreto 9.847/19, que regulamenta a Lei 10.823/03; Decreto 3.665/00, sobre a fiscalização de produtos controlados; e a Portaria 3.233/12, do Departamento de Polícia Federal, sobre Segurança Privada.

⁶¹ “Empresa possuidora de serviço orgânico de segurança: pessoa jurídica de direito privado autorizada a constituir um setor próprio de vigilância patrimonial ou de transporte de valores, nos termos do art. 10, § 4o da Lei no 7.102, de 20 de junho de 1983;” (PORTARIA 3.233/2012, art. 02, inciso II).

O projeto de lei também reforça a responsabilidade da DPF em autorizar, controlar e fiscalizar o funcionamento dessas Companhias. Assim, conforme esclarecido anteriormente, os serviços de segurança privada podem ser prestados a Terminais de Uso Privado. Contudo, estes devem seguir as diretivas e atribuições que o Departamento de Polícia Federal deliberar.

Em vista de cumprir as atividades de proteção supracitadas, as autoridades constituídas devem prezar pela realização de ações integradas. Nesse sentido, é possível estabelecer acordos de cooperação entre as instituições referidas para a troca de informações e alinhamento de capacidades. No caso dos Terminais de Uso Privado, as autoridades públicas ainda poderiam obter a cooperação de empresas de segurança privada.

3.3. Agressor: Ameaças à Segurança Portuária Brasileira

O Agressor é aquele que gera uma percepção de ameaça ao Segurado, explorando suas vulnerabilidades. No caso portuário, é todo o que oferece um risco às operações de portos, terminais e vias navegáveis. O PNSPP, elaborado em 2002, elenca quatro compromissos que dizem respeito à proteção desses espaços. Dentre esses compromissos, são identificadas três principais ameaças aos portos, terminais e vias, os quais serão detalhados nos próximos itens. São eles: (1) combate ao narcotráfico e ao crime organizado nos portos, terminais e vias navegáveis; (2) controle de entrada e saída de armas; (3) repressão ao roubo e furto de cargas.

Destaca-se que a consecução desses compromissos é pautada na cooperação entre diferentes órgãos e instituições, brasileiras e internacionais. Observam-se, em primeiro lugar, as atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil (MB) no combate a delitos transfronteiriços⁶², conforme observado no artigo 16-A, da lei complementar 97/1999.

Suas ações incluem: patrulhamento, revistas, prisões em flagrante delito, além da segurança de autoridades (art. 16-A). A MB também é responsável subsidiariamente pela segurança do tráfego aquaviário, dentre outras atribuições, inclusive cooperando com órgãos federais “na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, das águas interiores e das áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução” (BRASIL, LC 97/1999, art. 17, inciso V).

⁶² Caracterizado pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgada pelo Decreto 5.015/04: “a infração será de caráter transnacional se: (a) For cometida em mais de um Estado; (b) For cometida num só Estado, mas que uma parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenham lugar em outro Estado; (c) For cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou (d) For cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais no Estado” (BRASIL, Decreto 5.015/04, art. 3º, inciso II).

A Instrução Normativa 01/2013 da MB determina que “na atuação da Marinha quanto aos delitos transfronteiriços, devem ser privilegiadas as ações de **combate ao tráfico ilícito de drogas e afins, tráfico internacional de arma de fogo, tráfico de pessoas, contrabando, descaminho** e imigração ilegal” (MB, IN 01/2013, art. 2º, parágrafo único, grifo nosso). Assim, o papel da MB na realização dos dois primeiros compromissos é essencial.

Em contraste, dentre as funções da DPF, estão:

II - **prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho de bens e valores**, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer **as funções de polícia marítima**, aeroportuária e de fronteiras; (BRASIL, Portaria 2.877/11, artigo 1º, incisos II e III, grifo nosso).

Em observação às determinações presentes na Lei Complementar 97/1999, na Instrução Normativa 01/2013 e na Portaria 2.877/11, destaca-se o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a MB e a DPF em 2016, para prevenção e repressão de ilícitos penais. O acordo abarca a coordenação, execução, planejamento e desenvolvimento de ações de interesse comum (art. 1º), compreendendo, mas não se limitando às áreas de: instrução, logística, comunicação e inteligência.

Conforme observado anteriormente, a importância da Polícia Federal em portos e instalações portuárias privadas reside no controle das atividades de segurança privada. Adicionalmente, sua presença através do NEPOM cumpre o exercício de polícia marítima, conforme disposto no artigo 144, inciso III da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Outra instituição importante no combate às ameaças é a Receita Federal. Isso porque os mecanismos de controle alfandegário utilizados pela Receita nos portos contribuem para a identificação e rastreamento de cargas ilícitas, atividades criminosas, bem como pessoas e organizações envolvidas (BRASIL, 2006).

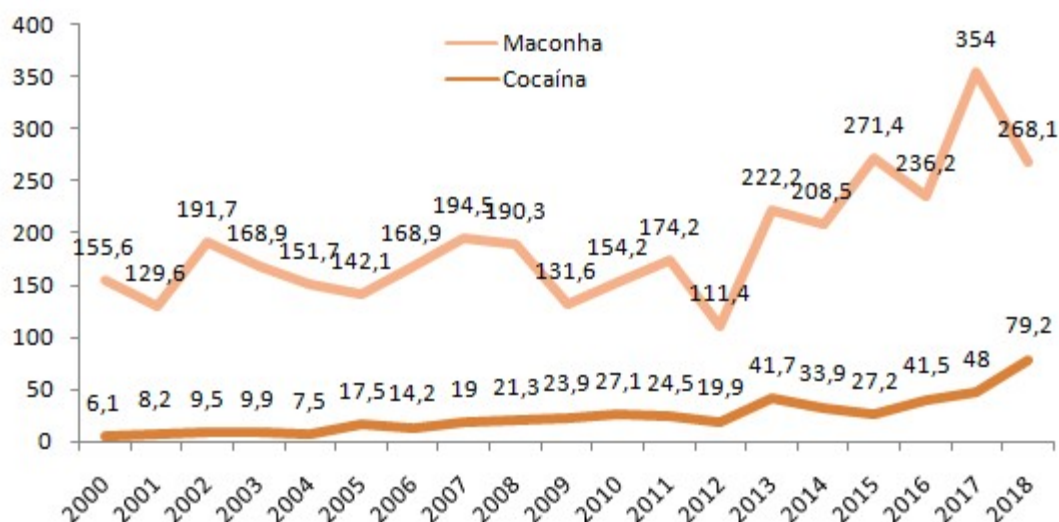
3.3.1. Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado

O primeiro compromisso identificado no PNSPP é o combate ao narcotráfico e ao crime organizado. Silva (2013) destaca que “o Brasil sempre serviu prioritariamente como rota de trânsito marítimo de drogas em direção à África e Europa Ocidental” (SILVA, 2013, p.152).

O Departamento de Polícia Federal provê estatísticas sobre os principais tipos de entorpecentes apreendidos no Brasil. Destacam-se a cocaína e a maconha (Gráfico 3.1). Em

2017, a maconha apreendida no país representou 12% da quantidade global reportada, enquanto a de cocaína⁶³ é equivalente a 4% (UNODC, 2017). Entretanto, não foram encontrados, entre os registros oficiais ostensivos do DPF e da UNODC, números classificados por locais de apreensão⁶⁴ (portos, aeroportos, rodovias, dentre outros) no Brasil.

Gráfico 3.1: Drogas apreendidas entre 2000 e 2018 (ton.)



Fonte: DPF. Acesso em 12/02/2020.

Para Silva (2013), até a década de 1980, organizações criminosas utilizavam majoritariamente aeroportos para o transporte de drogas ilícitas. Com o aumento da fiscalização nesses espaços, eles migraram para as instalações portuárias. Para McNicholas e Draughon (2016), “a maioria das drogas ilegais traficadas de seu ponto de cultivo e/ou transformação para mercados transnacionais de consumo é transportada através de carga marítima, contêineres e embarcações” (McNICHOLAS; DRAUGHON, 2016, p. 207, tradução nossa⁶⁵).

⁶³ Embora o número de apreensões de cocaína seja menor, o Brasil é um importante entreposto para a comercialização da droga (SILVA, 2013; US, 2018), sobretudo devido à porosidade das fronteiras com países como Colômbia e Bolívia.

⁶⁴ As menções encontradas no site oficial do DPF, que se referem às operações deflagradas pela Polícia Federal ou em conjunto com outras instituições, como Receita Federal e Marinha, possuem apenas registros fotográficos e/ou informações pontuais. Algumas dessas operações foram noticiadas pela imprensa, mas os dados apresentados são insuficientes para apresentar o quadro geral de apreensão de drogas ilícitas nos portos e terminais portuários.

⁶⁵ “The majority of illegal drugs smuggled from their points of cultivation and/or production to transnational markets of consumption are transported via maritime cargo, containers, and vessels” (McNICHOLAS; DRAUGHON, 2016, p. 207)

Em 2016, operações conjuntas da Receita com o DPF resultaram na apreensão de 15 toneladas de cocaína em contêineres. E a maior parte dessas apreensões foi realizada no porto de Santos. Esse total é equivalente a nove vezes o que foi apreendido nos aeroportos brasileiros (KAWAGUTI, 2017): “Entre 2015 e 2016, o volume de cocaína apreendida nos aeroportos cresceu 20%. Nos portos, o aumento foi de mais de 900%” (KAWAGUTI, 2017).

O PNSPP, elaborado em 2002, descreve quatro ações principais que são parte do esforço de combate ao narcotráfico e ao crime organizado. São elas: (1) operações conjuntas para combate ao narcotráfico e (2) ao contrabando/descaminho; (3) vigilância nos portos, terminais e vias navegáveis – tratada nos itens 3.1 e 3.2; e (4) criação do NEPOM.

Em 2003, a Comissão Interamericana de Combate às Drogas (CICAD), instituída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), criou um grupo de trabalho para identificar soluções para aperfeiçoamento do controle dos portos. Entre 2005 e 2006, Brasil e México foram responsáveis por essa pasta. Para Silva (2013),

O tema era então relativamente novo para os órgãos brasileiros competentes e vinha assumindo prioridade em face da maior conscientização geral da vulnerabilidade dos portos brasileiros. A experiência na co-presidência do grupo teve, entre outras, a utilidade de estimular uma melhor coordenação interna entre os órgãos brasileiros competentes [...]. Ao engajar-se no grupo, o Brasil logrou incluir, de imediato, temas de interesse como controles portuários e inspeção de contêineres, por exemplo, que se adequam à **modalidade do narcotráfico atlântico, feito em grandes navios cargueiros, em rotas mais longas**. (SILVA, 2013, pp. 235-236, grifo nosso).

Ainda no âmbito internacional, destaca-se a cooperação técnica da Polícia Federal com a UNODC, denominada Projeto Pequi. Suas ações incluem: coleta e troca de informações, treinamento, além de investimento em tecnologia (UNODC, 20/08/2009). De acordo com a UNODC,

A iniciativa permite à Polícia Federal traçar o perfil químico das drogas apreendidas em todo o país, estabelecendo características como a origem da droga, os produtos utilizados para a sua fabricação, as condições de transporte no tráfico e a pureza de cada amostra.

Esses dados são combinados com os resultados das investigações e servem para estabelecer conexões entre quadrilhas e fornecedores, traçar as rotas do tráfico e identificar quais são os produtos que devem ser prioridade de controle em cada região do país. Além de auxiliar nas investigações, posteriormente, a análise química também serve como prova científica no âmbito judicial (UNODC, 20/08/2009).

Outras parcerias internacionais incluem: acordos bilaterais com os países do Cone Sul e com os Estados Unidos, acerca do controle de drogas, parceria com a INTERPOL e um

acordo com a UNODC para a criação de uma Unidade de Controle Conjunto, em 2017, no Porto de Santos (US, 2018).

O *International Narcotics Control Strategy Report* (2018) do Departamento de Estado dos Estados Unidos afirma que “em setembro [de 2017] o DPF apreendeu 1.1 ton. de cocaína de uma organização que utilizava portos brasileiros para transportá-la para a Bélgica – graças, em parte, à melhora das técnicas de monitoramento e à cooperação com autoridades dos Estados Unidos” (US, 2018, p. 122, tradução nossa⁶⁶).

Como resultado esperado dessas ações, o PNSPP definiu que, entre 2003 e 2006, houvesse redução anual da entrada de drogas ilícitas, do contrabando e de descaminho através de portos. Além disso, pretendia que os portos estivessem “adequadamente controlados e vigiados” (CONPORTOS, 2002, p. 20) e que houvesse maior integração entre os componentes da CONPORTOS, no que tange às operações de repressão.

Contudo, conforme observado anteriormente, os dados ostensivos da Polícia Federal não são suficientes para afirmar que houve redução nos registros de ilícitos acima identificados, nos portos, terminais e vias navegáveis. No que tange ao aprimoramento no controle e vigilância dos portos, observa-se um esforço das autoridades brasileiras – no âmbito doméstico e internacional – na criação, implantação e aprimoramento de mecanismos que aumentem a segurança de portos e instalações portuárias. E isso inclui maior interação entre DPF, MB, Receita Federal e outros órgãos que possam auxiliar no combate às atividades do crime organizado nos portos.

3.3.2. Controle de Entrada e Saída de Armas

De acordo com o *Small Arms Survey*, em 2017, o Brasil registrou 21,7 mortes violentas por armas de fogo em cada 100 mil habitantes – sendo o 11º país na lista mundial⁶⁷. A comercialização e o porte de armas no Brasil são regidos pelo Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/03).

Para que seja considerada legal, a arma deve possuir registro (art. 3º), e a aquisição dela somente pode ser feita após comprovação de efetiva necessidade, idoneidade, ocupação lícita, residência certa, capacidade técnica e aptidão psicológica (art. 4º). A autorização de

⁶⁶ “In September, DPF seized 1.1 metric tons (MT) of cocaine from an organization utilizing Brazilian ports to transport cocaine to Belgium, thanks in part to improved monitoring techniques and cooperation with United States law enforcement” (US, 2018, p. 122).

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/tools/interactive-map-charts-on-armed-violence.html>>. Acesso em 14 fev 2020

compra é dada pelo Sistema Nacional de Armas (SINARM), após verificação de todos esses comprovantes (art. 4º, §1º).

Assim, com exceção dos casos previstos em lei (art. 6º), é vedado o porte de armas no Brasil, mas o comércio é permitido, desde que observados os diversos requisitos legais, bem como as orientações e anuência do Exército Brasileiro. O comércio ilegal é definido como:

Adquirir, alugar, receber, transportar, conduzir, ocultar, ter em depósito, desmontar, montar, remontar, adulterar, vender, expor à venda, ou de qualquer forma utilizar, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar (BRASIL, Lei 10.826/03, art. 17).

Além disso, a lei também trata sobre o tráfico internacional de armas de fogo. Tal crime é especificado como: “importar, exportar, favorecer a entrada ou saída do território nacional, a qualquer título, de arma de fogo, acessório ou munição, sem autorização da autoridade competente” (BRASIL, 10.826/03, art. 18).

De acordo com o Relatório da CPI da Câmara sobre o Tráfico de Armas (2006),

A Receita Federal, a par de representar a administração tributária em âmbito federal, também desempenha a função de autoridade aduaneira no Brasil, exercendo o controle alfandegário das mercadorias que entram e saem do País. Esse controle alfandegário tem dois objetivos principais: a verificação do cumprimento da legislação tributária relativa ao comércio exterior e a verificação do cumprimento da legislação administrativa relativa às mercadorias, compreendendo os controles que o Estado exerce sobre elas. Entre os controles especializados está o da importação e exportação de armas, munições e explosivos. Essas mercadorias, para entrar ou sair do Brasil, sofrem controle prévio do Ministério da Defesa, por intermédio do Exército Brasileiro. Quando a Receita detecta entrada irregular de armas, apreende-as e, por força da legislação em vigor, as encaminha ao órgão próprio do Exército. (BRASIL, 2006, p. 96).

Consequentemente, “O aspecto da segurança, da repressão ao tráfico [de armas] é quase um subproduto, que deriva da outra atividade, mas não é o seu foco” (BRASIL, 2006, p. 113). Nesse sentido, “resta, porém, complementar essa técnica, com informações de inteligência, cuja prática ainda incipiente na Receita e mais costumeira nas instituições de segurança, merecem ser incrementadas” (BRASIL, 2006, p. 115).

O relatório ainda afirma que mais de 22 mil armas foram apreendidas em portos e aeroportos, entre 2000 e 2006 – em geral, em posse de pessoas físicas sem o registro de porte (BRASIL, 2006). Isso porque esses ambientes não figuram entre as principais entradas e saídas das armas⁶⁸: a fronteira com o Paraguai registra o maior fluxo de entrada (BRASIL,

⁶⁸ “Quanto à apreensão de armas nos portos, não há informação sobre armas apreendidas que tenham vindo como mercadoria. Há uma meia dúzia de casos referentes a apreensões de armas de pessoas que as portavam

2006) e o destino é, principalmente, para organizações criminosas que disputam áreas de controle do tráfico de drogas, e práticas de crimes diversos, como roubo e furto de cargas (DPF, 2015).

3.3.3. Repressão ao Roubo e Furto de Carga

Segundo dados da Firjan (2017), o roubo de cargas no Brasil aumentou em 86% entre 2010 e 2016 – colocando o país em oitavo lugar entre os países mais perigosos para o transporte de cargas. O sudeste é a região com o maior número de registros, chegando a contar com 90,1% dos roubos no Brasil em 2016 (FIRJAN, 2017).

Em 2019, o Instituto de Segurança Pública (ISP) registrou uma pequena redução nos números da região (84,8%) – sendo que São Paulo e Rio de Janeiro ainda respondem por mais de 80% desses roubos (ISP, 2019). E a maior incidência de casos é observada no modal rodoviário, em cargas de “maior valor agregado, que são de fácil distribuição no mercado e que possuem fontes de origem de difícil reconhecimento” (ISP, 2019, p. 14) – sobretudo alimentos, cigarros e medicamentos.

Contudo, conforme aponta o ISP (2019), são poucos os trabalhos acadêmicos voltados ao tema que, em sua maioria, se relacionam às questões logísticas. Os estudos voltados à “faceta criminal dos roubos de carga são bem menos frequentes, e, quando encontrados, também privilegiam as análises espaciais” (ISP, 2019, p. 13), principalmente na década de 1990.

Em 2015, foi elaborada a Política Nacional de Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas (Decreto 8.614/15), em conformidade com a Lei Complementar 121/06. A Política cria o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão ao Furto e Roubo de Veículos e Cargas (art. 3º). Sua composição, entretanto, inclui apenas órgãos dedicados ao transporte terrestre: o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) – excluindo, assim o modal aquaviário. Consequentemente, a Política também não faz alusão a portos e/ou instalações portuárias.

O Relatório da CPI de 2006 sobre o Tráfico de Armas analisou questões voltadas à segurança de portos, também no que tange ao roubo de cargas. Dos problemas apontados, dois

ilegalmente na área portuária, mas não parece significativo como indicador de tráfico” (BRASIL, 2006, p. 106).

são relevantes para esta análise. O primeiro é a abordagem de navios em águas brasileiras – o que, também pode ser caracterizado como roubo armado⁶⁹. O Relatório (2006) aponta que

Um dos nossos pontos mais vulneráveis é a vigilância na água; já foram detectados e filmados barcos aproximando-se de navio grande, o que é irregular. A vigilância nas muitas bacias e enseadas é problemática, pela grande extensão de nossa costa de 7.500 km, havendo também conflitos negativos de competência, entre a Marinha e a Polícia Federal, além de falta de recursos. Dessa forma, os navios podem desovar em alto mar, os barcos pequenos passam e levam a carga para outros locais (BRASIL, 2006, pp. 107-108).

Entre 2000 e 2019, a IMO (2020) recebeu 18 registros de incidentes em águas territoriais brasileiras (Anexo A) e 29 em portos (Anexo B). O resumo desses dados está posto no quadro 3.1:

Quadro 3.1. Roubo de cargas nos Portos e Águas Territoriais Brasileiras (2000-2019)

		Águas territoriais	Portos
Tipos de embarcação			
	Graneleiro	04	12
	Contêiner	08	06
	Outros	06	11
	Total	18	29
Roubos finalizados			
	Sim	10	11
	Não	05	04
	Não informado	03	14
	Total	18	29
Tipos de arma			
	Armas de Fogo	07	05
	Faca	03	07
	Pé de cabra	01	-
	Não informado	07	17
	Total	18	29

Fonte: IMO (2020), adaptado.

Observa-se que as abordagens em portos foram em maior número e mais diversificadas, quanto ao tipo de embarcação. Ainda assim, os Graneleiros foram mais visados, enquanto em águas territoriais os navios que transportam contêineres foram mais abordados. Não é possível descrever um padrão quanto ao tipo de armamento utilizado. Além disso, não foram encontrados documentos ostensivos de autoridades brasileiras que tratem

⁶⁹ “(a) any illegal act of violence or detention or any act of depredation, or threat thereof, other than an act of piracy, committed for private ends and directed against a ship or against persons or property on board such a ship, within a State's internal waters, archipelagic waters and territorial sea; (b) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described above” (IMO, 2010, anexo A, §2.2).

especificamente de roubos de cargas em portos, terminais e vias navegáveis, não sendo possível determinar locais de maior incidência e *modus operandi* dos criminosos.

A segunda questão abordada no Relatório de 2006 é o fator humano, enquanto facilitador das ações criminosas. Este é “o ponto crucial de um sistema de segurança, havendo necessidade de treinamento, de verdadeira mudança cultural e também de seleção das pessoas idôneas para operar no porto” (BRASIL, 2006, p. 114). Trabalhadores portuários também são corrompidos para facilitarem o acesso de drogas ilícitas aos contêineres (KAWAGUTI, 2017). Nesse sentido, o Relatório também aponta que a aplicação das normas do Código ISPS e a adoção de boas práticas parecem mitigar o problema.

3.4. Considerações Parciais

A terceira seção teve como objetivo analisar a percepção de segurança/insegurança que o Segurador, o Segurado e o Agressor geram no que tange aos portos e instalações portuárias. Denotam-se, com isso, os papéis de cada um desses agentes através das características que apresentam.

Assim, o que define o Estado (enquanto Segurador) é a proteção que ele garante ao porto. Isto porque é ele que detém os meios coercitivos e, através deles, pode direcionar esforços para mitigar os riscos de uma agressão. A forma que o Estado atua é delimitada por seus dispositivos legais e normativos. No que se refere à proteção de portos e instalações portuárias, destacam-se: o decreto 9.861/19, que dispõe sobre a CONPORTOS; a lei 10.233/01, que cria a ANTAQ; a lei 11518/07, que estabelece a SEP; o Plano Nacional de Segurança Pública Portuária; e a Lei dos Portos (12.815/13). Estes são os documentos estruturantes da segurança portuária nacional.

Como agentes delegatários do Estado na proteção de instalações privadas, se destacam as Companhias de Segurança Privada. Suas atividades são complementares às ações de segurança pública e também são delimitadas pelas leis 7.102/83, 10.406/02, pela Portaria 3.233/12 e pelos pareceres 3.651/10, 2.409/12 e 3.651/10 do Departamento de Polícia Federal. A atuação de CSP nos terminais privados se encaixa na definição de vigilância patrimonial, proposta pela Portaria 3.233/12. Destaca-se que as CSP não têm poder de polícia, mas podem atuar em legítima defesa. Além disso, suas regras de ação devem estar descritas no Plano de Segurança Portuária do TUP.

Por conseguinte, observa-se que os TUP são os Segurados. Estes são ativos de valor e, por isso, suas vulnerabilidades podem ser mitigadas através da ação do Estado. Tal proteção

depende do tipo de porto ou terminal. Nesta seção, diferenciam-se os portos organizados e os Terminais de Uso Privado, cujas definições estão presentes na lei 12.815/13.

O porto organizado é um bem público, explorado pela União, administrado pela Autoridade Portuária. A proteção do porto é responsabilidade da Guarda Portuária, cujo regulamento está previsto no decreto 87.230/82 e cujas atribuições estão definidas nas portarias da SEP. Já o TUP é uma área fora do porto organizado, cujo funcionamento foi autorizado pela União. Nesse sentido, a Guarda Portuária, por definição, não atua no TUP. Assim, sua segurança pode ser realizada por agentes privados, que devem respeitar as determinações da Polícia Federal.

O terceiro agente (Agressor) é caracterizado pela ameaça que oferece. No caso dos portos, essas ameaças constam no Plano de Segurança Pública Portuária, de 2002. O Plano destaca o combate ao narcotráfico e crime organizado, ao tráfico de armas e ao roubo e furto de cargas como os principais compromissos da CONPORTOS e suas representações estaduais. Através da análise de informações e documentos relacionados às ameaças citadas no PNSPP, é possível inferir três constatações.

A primeira é que os tipos de crime citados atualmente não utilizam o porto como principal meio de trânsito ou de obtenção de drogas, armas e/ou cargas. O modal rodoviário apresenta prevalência nos três casos. Ainda assim, é preciso manter a vigilância. Isso porque as drogas, quando traficadas por contêineres, costumam ser em volume maior que nos aeroportos e rodovias. E no que tange ao roubo e furto de cargas, os criminosos visam produtos de maior valor agregado e de mais fácil transporte.

Em segundo lugar, observa-se a dificuldade em encontrar dados atualizados e relevantes na documentação disponibilizada pelas autoridades brasileiras. A análise e identificação de fatores que envolvem a vulnerabilidade das instalações e possíveis ameaças a elas são imprescindíveis ao aumento da segurança nos portos e terminais brasileiros.

A terceira constatação a ser realizada é a necessidade de revisar o PNSPP. O Plano foi elaborado em 2002 e não foram encontrados documentos mais atualizados. Passados 18 anos e após mudanças nas legislações, tecnologias, processos, e realidades dos portos e terminais brasileiros, observa-se a necessidade de atualização do Plano Nacional e das metas pretendidas.

Pode-se inferir também que houve mudanças no *modus operandi* e na tecnologia utilizada por organizações criminosas. E, considerando que o alcance temporal para os resultados esperados no Plano é de 2006, é necessário que as diretrizes para a segurança dos

portos e terminais sejam atualizadas, para que correspondam às ameaças que possam enfrentar.

Nesse sentido, observa-se que a seção 03 identifica o que são e como as CSP operam no Brasil, satisfazendo o objetivo específico 07; examina as principais características dos TUP e suas respectivas normas, conforme o objetivo específico 06; e identifica as principais ameaças relativas à segurança de portos e terminais, conforme o objetivo específico 07. Além disso, também expõe as percepções que cada um dos agentes no ambiente, satisfazendo o objetivo específico 03. A presença ou ausência do Segurador ou do Agressor nos portos brasileiros vai imprimir a sensação de segurança ou de insegurança para o Segurado. A partir da percepção dos agentes será possível analisar as relações entre eles, aprofundadas na seção 04.

4. RELAÇÕES EM SEGURANÇA PORTUÁRIA

A segurança pode ser observada sob dois espectros. O primeiro (percepção) foi abordado na seção anterior. Analisar o segundo espectro – relacional – é o que se pretende neste item. Dessa forma, partindo dos atores anteriormente identificados, objetiva-se caracterizar as relações entre eles no âmbito da segurança portuária. O objetivo dessa análise é compreender de que forma se estabelecem os níveis de segurança e insegurança no ambiente, com destaque para o setor portuário.

Para caracterizar a relação estabelecida entre cada um dos atores, entretanto, é necessário retomar a ideia apresentada no binômio segurança-insegurança. Nele, é possível identificar a posição dos atores na esfera de segurança e/ou de insegurança. Conseqüentemente, a forma que eles interagem nesse binômio definirá o nível de proteção do TUP. Não se pretende, com isso, que a simplificação proposta neste estudo abarque todo o conteúdo referente à segurança portuária brasileira; mas uma introdução à problemática – sobretudo no que tange à segurança nos Terminais de Uso Privado.

Além disso, dois documentos que perpassam as relações entre os atores serão retomados ao longo desta seção. São eles: os Estudos de Avaliação de Risco e os Planos de Segurança Portuária. Os valores atribuídos aos ativos, ameaças, vulnerabilidades e danos aos portos e instalações portuárias estarão presentes nos EAR que essas unidades devem realizar, segundo a resolução 52/2018 da CONPORTOS. A partir deles, são elaborados os PSP. Neles, será possível observar aspectos importantes para compreender a relação entre Segurado e Segurador e entre Segurado e Agressor, além de apontar convergências com o conceito de mecanismo de segurança trabalhado na relação entre Segurador e Agressor, dentro da realidade do porto ou terminal.

Identificam-se três tipos de relação entre os atores. A primeira ocorre entre Segurado e Agressor e é permeada por três características basilares – a ameaça (real ou potencial), a vulnerabilidade que o Segurado pode apresentar e o dano que pode ser infligido, no caso de a ameaça se concretizar. Esta relação será detalhada no item 4.1.

Em seguida, será discutida a relação entre Segurador e Segurado, no item 4.2. Esta é percebida através dos meios de proteção utilizados para garantir a segurança no âmbito das instalações portuárias. Existem mecanismos adotados de forma padronizada no setor, como os níveis de proteção, que surgem a partir do Código ISPS. Contudo, esse item também observa medidas que diferem nas instalações portuárias públicas e privadas.

A terceira relação observada é a estabelecida entre Segurador e Agressor. Partindo da análise dos meios disponíveis para o Estado, é possível identificar três mecanismos de prevenção e punição utilizados pelo Estado contra agressores, no que tange à segurança portuária. A importância deles será abordada no item 4.3. A esta segue as considerações parciais da seção.

4.1. Relação entre Segurado-Agressor: a Ameaça, a Vulnerabilidade e o Dano

A relação entre Segurado e Agressor delimita sensação a insegurança. Esta é composta por três fatores principais: a ameaça oferecida pelo agressor, que pode ser real ou potencial; a vulnerabilidade existente no Segurado; e o dano que pode ocorrer, caso a ameaça se concretize. A ameaça é a percepção gerada pelo Agressor, enquanto a vulnerabilidade é gerada pelo Segurado. O dano é resultado da ação direta do primeiro sobre o segundo. A resolução 52/2018 da CONPORTOS afirma que:

A Avaliação de Proteção das Instalações portuárias constitui-se fundamentalmente da análise de riscos de todos os aspectos relativos à operação e às instalações portuárias, a fim de determinar quais partes delas são mais suscetíveis e mais prováveis quanto a ocorrências de ameaças, ataques ou de atos ilícitos. Os riscos são uma função direta dessas possíveis ameaças, juntamente com a vulnerabilidade do alvo e as consequências desses fatos (CONPORTOS, Resolução 52/2018, Anexo B, item 4.3).

No âmbito portuário privado, esses elementos são identificados pelo TUP a partir da elaboração do Estudo de Avaliação de Risco. Os valores atribuídos aos ativos, ameaças, vulnerabilidades e danos aos portos e instalações portuárias estarão presentes nos EAR que essas unidades devem realizar, segundo a resolução 52/2018 da CONPORTOS. Significa dizer que o EAR é a ferramenta utilizada pelo Segurado para realizar um panorama situacional, observando o nível de segurança ou de insegurança no ambiente.

O cenário de insegurança se estabelece ao observar a combinação dos três fatores acima enunciados. Se houver neutralização da ameaça, vulnerabilidade ou dano, conseqüentemente, há retorno à segurança. Assim, a relação entre esses fatores é expressa pelas seguintes equações (Figura 4.1):

Figura 4.1: Equações de Insegurança

$$I = \frac{V.A.D}{E}$$

$$I_n = I_p + I_e + I_c + I_i + I_s + I_a + I_m + I_o$$

Fonte: FLÔR, 2008, p. 36.

A primeira expressão sumariza a ideia de que a Insegurança é composta pela Ameaça (A), Vulnerabilidade (V) e Dano (D), que pode ser gerada pelo Agressor ao objeto a ser protegido. Multiplicam-se esses fatores, pois, se um deles tornar-se nulo, a insegurança passa a inexistir. O Estado (E) aparece como denominador, pois é o responsável por agir sobre os fatores supracitados, visando reduzir a insegurança (FLÔR, 2008). Conforme observado anteriormente, no caso dos Terminais de Uso Privado, a presença de agentes de segurança contratados não exclui ou elimina a responsabilidade do Estado. Isso porque a terceirização da segurança é por ele delimitada e controlada.

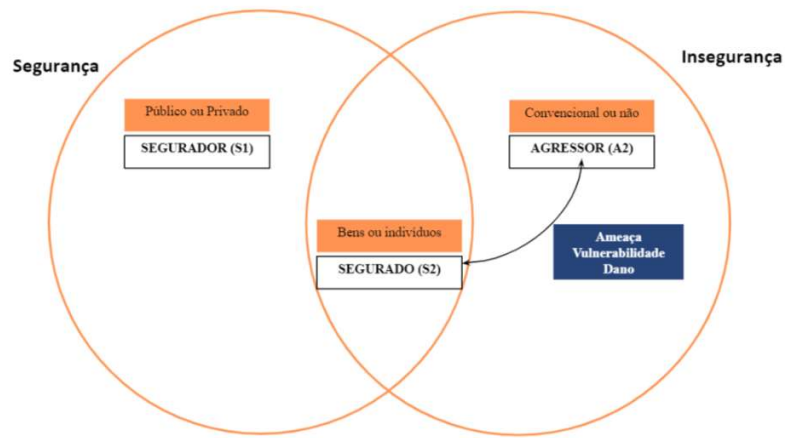
A partir dessa expressão e das relações presentes no binômio segurança-insegurança, é possível observar que cada uma destas possui um objetivo, diretamente associado aos componentes de insegurança. Assim, (1) os esforços do Segurador e do Segurado visam reduzir a vulnerabilidade do segundo; (2) as ações do Segurador sobre o Agressor objetivam minimizar as ameaças; e (3) o posicionamento do Segurado frente ao Agressor prioriza a mitigação⁷⁰ de danos. Com isso, as outras relações também podem se fortalecer na medida em que as ameaças aumentam.

A segunda expressão presente na figura 4.1 comporta as dimensões da Insegurança. Elas estão representadas pelos termos I_n , I_p , I_e , I_c , I_i , I_s , I_a , I_m e I_o que, respectivamente, denotam insegurança nos âmbitos: nacional, político, cultural, informacional, social, ambiental, militar e outros (FLÔR, 2008, p. 37).

Com isso, a relação entre Agressor e Segurado pode ser expressa conforme a figura 4.2:

⁷⁰ “To treat risk once it has been identified, there are four main categories of actions: risk avoidance, risk sharing, risk mitigation, and risk acceptance [7]. Risk avoidance is to circumvent events that carry the identified risk, such as by changing a production process such that the process step carrying the identified risk does not occur. Risk sharing is to transfer the risk to other parties, such as by outsourcing the production of a subsystem component, or to transfer the consequences of the risk, such as by purchasing insurance. **Risk mitigation is to decrease the probability of the risk, and/or to decrease the consequences of the risk should it occur.** Risk acceptance is to adapt to the risk should it occur, such as by creating contingency plans” (HSIAO et al. 2013, p. 845, grifo nosso).

Figura 4.2: Relação entre Segurado-Agressor

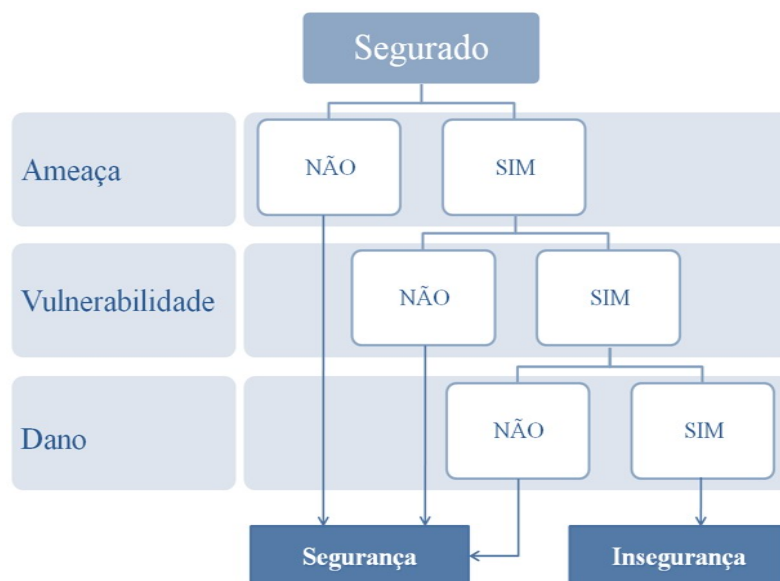


Fonte: Autora

Portanto, compreende-se que a dinâmica estabelecida com a relação entre Segurado e Agressor vai definir o nível de Insegurança no ambiente. Na medida em que o Segurado observa a presença de um potencial Agressor, os três fatores de Insegurança são analisados consecutivamente. A presença deles vai definir o ambiente se no ambiente há segurança ou insegurança (Figura 4.3).

Destaca-se que a identificação desses fatores é realizada ao elaborar o Estudo de Avaliação de Risco da instalação portuária. Contudo, para fins de esclarecimento sobre a forma que esses fatores influenciam o ambiente de segurança ou de insegurança, foram especificadas suas características gerais.

Figura 4.3: Análise dos Fatores de Insegurança



Fonte: Autora

O primeiro fator observado é a Ameaça. Por ameaça aos portos e instalações portuárias brasileiras, são referenciados os problemas que constam Plano Nacional de Segurança Pública Portuária – a saber: (1) o narcotráfico em associação ao crime organizado; (2) transporte ilegal de armas; e (3) roubo e furto de cargas. Eles estão detalhados no item 3.3.

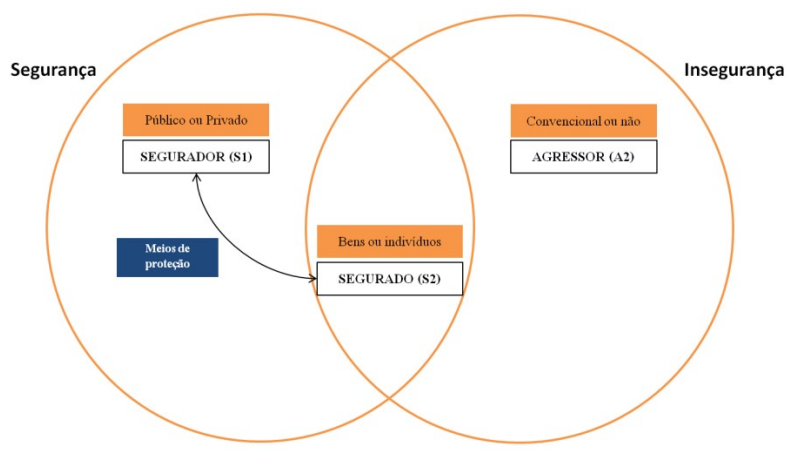
Caso a ameaça seja identificada, segue-se à verificação das vulnerabilidades existentes no porto ou instalação portuária. É fundamental que o Segurado tenha recursos para reduzir as vulnerabilidades encontradas e, assim, mitigue a ameaça real ou potencial. Ao se confirmar vulnerabilidade, a possibilidade de dano deve ser verificada.

Em suma, para afastar a sensação de insegurança do Segurado, indica-se a consecução de três passos. Primeiro, é necessário ter ciência das ameaças. A partir disso, é possível sanar as vulnerabilidades relacionadas, para que as ações do Agressor não incorram em dano. Caso o dano ocorra, deve-se estar preparado para reduzir ao máximo seus efeitos.

4.2. Relação entre Segurador e segurado: Meios de Proteção

Outra relação proposta neste estudo é a que se observa entre o Segurador e o Segurado nos portos brasileiros – no caso, entre Estado e Terminais de Uso Privado. Ela é estabelecida de modo que a presença do Segurador reduza de alguma forma a vulnerabilidade do Segurado. Para isso, o Estado dispõe de meios de proteção (Figura 4.4).

Figura 4.4: Relação entre Segurador-Segurado



Fonte: Autora

Os meios de proteção podem ser entendidos como os mecanismos utilizados pelo Estado para garantir a segurança das instalações portuárias. Estes podem incluir, mas não estão restritos a: sistemas e tecnologias de acesso e controle de informação, comunicação e pessoal; armamentos, veículos, equipamentos táticos, dentre outros. Incluem-se os procedimentos operacionais que envolvem a utilização desses equipamentos e sistemas, os quais devem estar descritos no Plano de Segurança Portuária da instalação.

A Resolução 52/2018 da CONPORTOS evidencia dois meios de proteção importantes: Os Estudos de Avaliação de Risco e os Planos de Segurança Portuária. Essas medidas também são sugeridas na Parte B do Código e, conforme observado na seção 03, esses documentos permitem identificar ameaças, vulnerabilidades e danos potenciais, em casos de incidentes de proteção. De acordo com o Código ISPS:

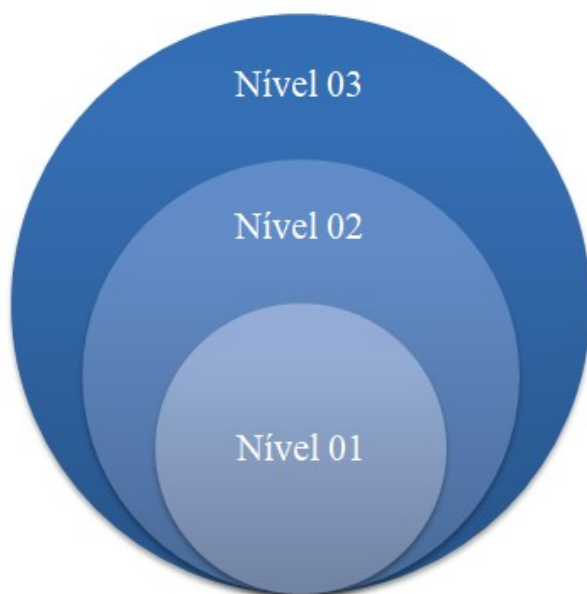
O Plano de Proteção das Instalações Portuárias deve indicar as medidas de proteção, tanto físicas quanto operacionais, que a instalação portuária deve tomar a fim de assegurar que esteja sempre operando no nível 01 de proteção. O plano também deve indicar as medidas de proteção adicionais ou intensificadas que a instalação portuária poderá tomar para mudar para o nível 02 de proteção e operar neste nível, quando solicitado. Ademais, o plano deverá indicar as possíveis medidas preparatórias que a instalação poderá tomar a fim de possibilitar uma resposta rápida às instruções que possam ser dadas por aqueles que estejam respondendo, no nível 03 de proteção, a um incidente ou ameaça de proteção (IMO, 2002, Parte B, seção 1.19).

Os EAR oferecem subsídios para estabelecer medidas preventivas de proteção (art. 59, parágrafo único). Os EAR e PSP também auxiliam no planejamento de ações responsivas. A CONPORTOS demanda a elaboração dos Estudos de Risco e dos Planos de Segurança para

atestar a proteção de instalações portuárias públicas e privadas. Entretanto, existem diferenças no *modus operandi* dos agentes de segurança desses dois tipos de instalação portuária. Isso, conseqüentemente, gera diferenças no emprego da força.

A Parte A, seção 14, do Código ISPS (IMO, 2002) estabelece que as medidas de segurança sejam definidas pelo governo contratante. Elas devem ser agrupadas em níveis, segundo o grau de risco de algum incidente de proteção⁷¹ ocorrer (Figura 4.5). A norma brasileira que regula os níveis de proteção é o Decreto 6.869/09. Nas instalações portuárias, o primeiro nível responde pelas atividades normais de segurança (art. 02, inciso I), quando há baixo risco de ameaça. No TUP, os agentes de segurança privados operam neste nível de proteção.

Figura 4.5: Níveis de proteção propostos pelo Código ISPS



Fonte: Autora

Nas proposições do Código ISPS, consideram-se os níveis de proteção para navios e para instalações portuárias. As atividades a serem executadas no nível 01 em portos e instalações incluem requisitos mínimos de segurança, tais como: controles de acesso,

⁷¹ Incidente de proteção, neste trabalho, significa “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)” (BRASIL, Decreto 6869/09, art. 01, inciso I).

monitoramento das instalações, supervisão do manuseio de cargas e de provisões do navio e manter a disponibilidade dos meios de comunicação de proteção (IMO, 2002, Parte A).

Cabe à administração do Porto e das instalações portuárias a coordenação de medidas nesse nível (BRASIL, Decreto 6.869/09, art. 03, § 1º). Além de indicar quais medidas devem ser tomadas no nível normal de operação, o Plano de Segurança Portuária da instalação portuária deve conter as medidas adicionais para elevar para o segundo e terceiro nível, considerando as implicações que podem ser geradas nessa situação (CONPORTOS, Resolução 52/2018, Anexo C, item 4.8.17).

O segundo nível de proteção é acionado quando é percebido um aumento no risco à segurança. Concomitantemente, medidas adicionais de segurança são tomadas por um determinado tempo (BRASIL, Decreto 6.869/09, art. 02, inciso II). Nesse nível, o risco de um incidente de proteção é considerado elevado (IMO, 2002, Parte B). Acionar o nível dois e coordenar medidas de proteção nas instalações portuárias é de competência do coordenador da CESPOTOS (BRASIL, Decreto 6.869/09, art. 04). Tal alteração deve ser informada às seguintes instituições: CONPORTOS, Marinha do Brasil, Secretaria de Portos, e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (art. 04, § 1º). Outros órgãos que compõem a CESPOTOS também devem adotar medidas de proteção adicionais, segundo sua esfera de competência (§ 2º).

Por fim, o terceiro nível de proteção é acionado quando observada a iminência ou alta probabilidade de um incidente de proteção ocorrer – o que o Código define como excepcional (IMO, 2002, Parte B). Nele, “medidas adicionais específicas deverão ser mantidas por um período limitado de tempo” (BRASIL, Decreto 6.869/09, art. 02, inciso III). Mesmo respondendo por um alto risco de incidente, a lei não obriga a identificação do alvo (art. 02).

Compete ao Gabinete de Segurança Institucional elevar para o nível três, bem como coordenar e monitorar as medidas de proteção tomadas nas instalações portuárias (art. 06). Verifica-se também a necessidade de comunicar e justificar para a Presidência a alteração para o nível três, observando a necessidade de emprego das Forças Armadas para possíveis operações de Garantia da Lei e da Ordem (art. 06, inciso VII).

Assim como estabelecido no nível dois, as medidas de proteção adicionais tomadas no nível três serão adotadas pelos componentes da CESPOTOS, de acordo com as suas atribuições. O decreto 6.869/09 reitera que “as medidas de proteção adotadas em cada nível são cumulativas” (art. 02, § 3º).

Os níveis de proteção fazem parte das disposições contidas no Código ISPS e devem ser adotados nas instalações portuárias, sejam públicas ou privadas, sobretudo as que recebem embarcações que trafegam em longo curso. Entretanto, as medidas específicas a serem tomadas nesses níveis deverão constar no Plano de Segurança e em planos operacionais de ação e resposta, elaborados para cada instalação portuária (BRASIL, Decreto 6.869/09, art. 02, § 2º).

Com isso, os níveis permitem que o Estado possa empregar os meios de proteção de modo gradual, conforme o grau de risco de incidente gerado pela ameaça. Ao mesmo tempo, cada instalação tem a possibilidade de elaborar medidas que estejam adequadas à sua disponibilidade de recursos e limite de atuação.

4.3. Relação entre Segurador-Agressor: Mecanismos de Poder

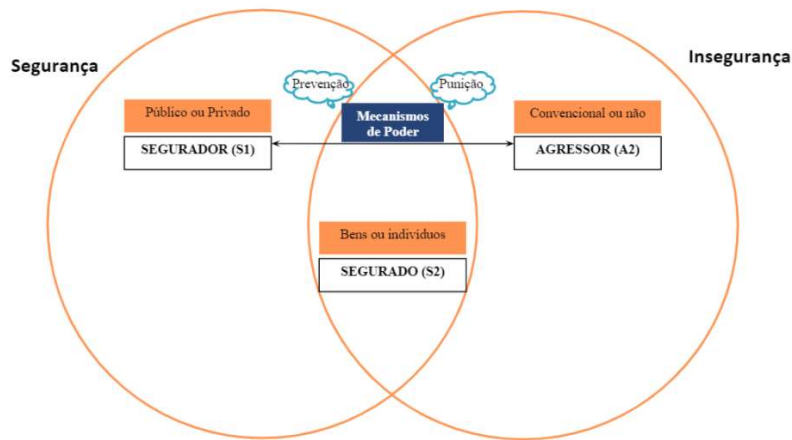
Caberia ao Estado, enquanto unidade de poder que detém os mecanismos legítimos de coerção, prevenir e punir quaisquer ameaças que possam afetar seus cidadãos ou instituições (WEBER, 1982, p. 97-99). E a garantia de que tais medidas serão tomadas contribui diretamente para a sensação de segurança. Hart (1994) aponta que

Portanto, uma sociedade com leis abrange aqueles que olham para as regras de um ponto de vista interno, como padrões aceitáveis de comportamento, e não meramente como predições confiáveis daquilo que sobrevirá, pelas mãos dos oficiais, se desobedecerem. Mas também compreende aqueles sobre os quais, seja porque são malfeitores ou apenas vítimas desesperadas da sociedade, esses padrões legais tiveram que ser impostos pela força ou ameaça de força; eles estão preocupados com as regras meramente como fonte de possível punição (HART, 1994, p. 201, tradução nossa⁷²).

Nesse sentido, não está em questão apenas o papel coercitivo do Estado, mas de que forma as relações de poder se estabelecem diante de uma agressão real ou potencial, de modo a garantir a punição. Assim, será observada a relação entre Segurador e Agressor, no âmbito da segurança portuária brasileira (figura 4.6). O Estado age através de meios disponíveis de proteção e de mecanismos para prevenir e punir aquele que intenta e/ou pratica alguma agressão (FLÔR, 2008, pp. 20-37).

⁷² “Hence a society with law contains those who look upon its rules from the internal point of view as accepted standards of behaviour, and not merely as reliable predictions of what will befall them, at the hands of officials, if they disobey. But it also comprises those upon whom, either because they are malefactors or mere helpless victims of the system, these legal standards have to be imposed by force or threat of force; they are concerned with the rules merely as a source of possible punishment” (HART, 1994, p. 201).

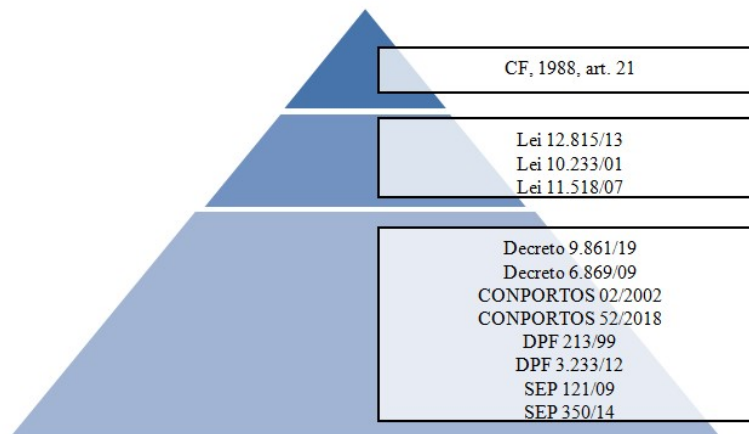
Figura 4.6: Relação entre Segurador-Agressor



Fonte: Autora

O primeiro mecanismo utilizado pelo Estado é o sistema legal. Na terceira seção foram observadas as normas que se referem aos portos e instalações portuárias brasileiras. Elas são, portanto, o mecanismo jurídico-legal aplicável, no que tange à segurança portuária nacional. As principais normativas aplicáveis à segurança portuária privada resumam-se na figura 4.7.

Figura 4.7: Mecanismo jurídico-legal da segurança portuária privada no Brasil



Fonte: Autora

Na figura 4.7 aplica-se a organização proposta pela Pirâmide de Kelsen⁷³ de hierarquia entre as normas. Com isso, possível observar a seguinte disposição do atual ordenamento

⁷³ Kelsen (1999, pp. 155-162) observa que as normas de um ordenamento jurídico não estão sob um mesmo plano, mas hierarquizadas em três escalões. O primeiro é o constitucional, que orienta a criação das leis e as regula. O segundo é o de normas gerais, o qual pode compreender legislação ou costume (este, referente ao

jurídico brasileiro para a segurança portuária privada, com as principais normas identificadas neste trabalho⁷⁴.

O princípio da análise jurídico-legal, no que tange à segurança portuária brasileira, é o artigo 21 da Constituição Federal. Nele, determina-se aquele que detém a responsabilidade sobre a exploração dos portos (a União) e de que forma essa responsabilidade pode ser concedida a terceiros.

A partir dele, foram estabelecidas: a Lei dos Portos (Lei 12.815/13), que trata dos principais aspectos referentes à exploração portuária; a Lei 10.233/01, que cria a ANTAQ – a agência que regula o transporte aquaviário nacional; e a Lei 11.518/07, que reorganizou a ANTAQ criou a Secretaria de Portos.

A partir dessas leis, observa-se a distribuição de competências e atribuições dos principais órgãos que atuam na segurança portuária brasileira. Assim, observa-se o decreto que dispõe sobre a atuação da CONPORTOS (Decreto 9.861/19) prevenir ilícitos em portos, terminais e vias navegáveis (art. 01) e do NEPOM – com a Portaria DPF/213/99, que aprova o regimento interno da DPF e institui o Núcleo de Polícia Marítima.

No âmbito dos meios de proteção, observa-se o Decreto 6.869/09, que institui os níveis de proteção e a rede de alarmes, previstos no Código ISPS; e a Resolução 02/2002 da CONPORTOS, que aprova o PNSPP. Além destas, também se identifica a Resolução 52/2018 da CONPORTOS, que revisou as resoluções anteriores da instituição (exceto a resolução 02/2002), reorganizando as atribuições das Comissões Estaduais e atualizando a elaboração dos Estudos de Avaliação de Risco e Planos de Segurança Portuária, dentre outras medidas.

No que tange aos agentes de segurança, as portarias 121/09 e 350/14 da Secretaria de Portos reforçam o papel da Guarda Portuária. É também possível identificar as características da segurança portuária privada, cuja regulação é de competência da DPF. O principal documento que trata do assunto é a Portaria 3.233/12.

Observa-se que o papel desses instrumentos é orientar ações, institucionalizar medidas e criar padrões de resposta. É necessário, contudo, possuir meios para tornar o sistema legal

direito consuetudinário, não se aplica ao caso brasileiro). Esse escalão é subdividido em leis (elaboradas pelo parlamento) e decretos (redigidos pela autoridade administrativa). Por fim, o terceiro escalão é composto por atos judiciais e administrativos, que são aplicações individuais da norma geral. No caso brasileiro, os decretos podem ser legislativos (editados pelo Congresso, com força de lei) ou presidenciais (redigidos pela Presidência para fins de organização administrativa, segundo art. 84, inciso VI da Constituição Federal). Estes têm status infralegal.

⁷⁴ Os tratados internacionais assinados pelo governo brasileiro são incorporados no ordenamento jurídico após promulgação e assumem status semelhante à lei ordinária (BRASIL, 1988, art. 49, inciso I; e art. 84, inciso VIII).

efetivo – o que constitui o segundo mecanismo. Este é representado por meios para coerção e vigilância, a serem utilizados por agentes de segurança dos TUP. Essas ferramentas devem estar listadas nos EAR e PSP das instalações portuárias em que atuam. Além disso, devem estar de acordo com as diretrizes fornecidas pelo DPF, conforme a Portaria 3.233/12 e as Resoluções 02/2002 e 52/2018 da CONPORTOS.

Para que esse mecanismo opere, faz-se necessário observar a hierarquização do espaço – o que está diretamente relacionado à noção de Autoridade. Dias (2013) conceitua autoridade como

Um direito estabelecido para tomar decisões e ordenar ações de outrem. Dito de outro modo é a legitimação do poder através da incorporação de conteúdo jurídico e/ou moral, ou seja, normas ritualizadas nos costumes ou codificadas no direito. Essa legitimidade assenta-se sobre o consentimento durável e tendente à unanimidade entre os membros de uma sociedade ou grupo social (DIAS, 2013, p. 34).

No caso do porto, as Autoridades são instituídas para fiscalizar aspectos específicos de seu funcionamento⁷⁵. A primeira é a administração do porto. A lei 12.815/13 define que ela “é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado” (BRASIL, Lei 12.815/13, art. 17, caput). No caso dos portos organizados, a administração denomina-se Autoridade Portuária; nos Terminais de Uso Privado, o termo é Administração Portuária.

Essa distinção é relevante porque, no caso dos TUP, a administração do porto não tem poder de polícia⁷⁶. Ou seja, a noção de Autoridade é de competência dos órgãos estatais. A Administração Portuária deve ater-se aos termos definidos em contrato de exploração (BRASIL, Lei 12.815/13, art. 05; art. 08, §1º), bem como às normas vigentes e às disposições da ANTAQ (art. 25, §4º; art. 27). Nesse sentido, as administrações públicas e privadas nos portos equiparam-se somente em atos de gestão⁷⁷.

⁷⁵ Sendo uma autoridade burocrática, compreende-se que seu exercício “é legítimo por estar de acordo com as leis ou regras escritas. A lei é o princípio legitimador em função da sua racionalidade” (DIAS, 2013, p. 34). Assim, a não obediência à autoridade também implica em punição.

⁷⁶ É através do poder de polícia concedido à Administração Portuária pela Lei 12.815/13 que ela tem a prerrogativa de organizar a Guarda Portuária, nos termos do artigo 17, inciso XV.

⁷⁷ “Muitos autores, ao tratarem do tema da classificação dos atos administrativos, fazem referência à distinção entre atos de império (praticados pelo poder público com prerrogativas próprias de autoridade e, portanto, com supremacia sobre o particular), e atos de gestão (praticados sem prerrogativas públicas, em posição de igualdade com os particulares)” (DI PIETRO, 2018, p. 109)

Assim, dentre outras demandas, a Administração de instalações portuárias autorizadas deve estipular forma e condições de exploração, bem como mecanismos de avaliação das atividades, metas e prazos. Também se responsabilizam por praticar os investimentos acordados em contrato e por prezar pelos direitos, obrigações e garantias dos usuários, contratados e contratantes, fiscalizando instalações, equipamentos, métodos e práticas exercidas na área de sua responsabilidade (BRASIL, Lei 12.815/13, art. 08, §1º).

Há também a Autoridade Marítima, representada pela Marinha do Brasil, cujas atribuições estão dispostas na lei 9.537/97, que afirma que a MB deve:

Promover a implementação e a execução desta Lei, 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, Lei 9.537/97, art. 03).

Suas atribuições estão dispostas no artigo 04 e se resumem à segurança do tráfego aquaviário. Nesse sentido, a Autoridade Marítima tem a prerrogativa de elaborar normas (NORMAN) para habilitar e cadastrar aquaviários e amadores, regular o tráfego e permanência de embarcações em águas nacionais, em portos⁷⁸ e outras instalações, bem como realizar inspeções navais e vistorias, dentre outras atribuições (art. 04, inciso I).

Outra administração a que a lei 12.815/13 se refere é a Autoridade Aduaneira, subordinada ao Ministério da Economia. A esta compete regular e fiscalizar a movimentação de mercadorias ou bens nos portos e terminais, reprimindo ilícitos como contrabando e descaminho, e apreender quaisquer mercadorias em situação irregular (BRASIL, Lei 12.815/13, art. 24).

A entrada e a saída de bens ao exterior poderão ser realizadas somente em portos e instalações alfandegadas⁷⁹ (art. 23), sob a responsabilidade da Receita Federal⁸⁰. Para exercer suas funções, a Receita dispõe de livre acesso às dependências do porto ou instalação portuária, nas quais tenha mercadorias cuja origem ou destino seja o exterior (art. 24, §1º). Pode, ainda, requisitar documentos, informações ou apoio das forças públicas (§2º).

⁷⁸ A lei 12.815/13 aponta que a Autoridade Marítima também possui algumas prerrogativas relacionadas ao porto organizado. Dentre elas, destacam-se: opinar sobre operações portuárias e movimentações de cargas que possam interferir na segurança tráfego aquaviário (art. 17, incisos IX e X); e coordenar, com a administração do porto, a delimitação de determinadas áreas no porto, bem como estabelecer e divulgar as dimensões e porte bruto máximo dos navios, e o calado máximo para suas operações (art. 18, inciso I).

⁷⁹ Os procedimentos e condições para alfandegamento de instalações públicas e privadas estão dispostas na Portaria 3.518/11 da Receita Federal, e também inclui TUP (art. 04, §3º).

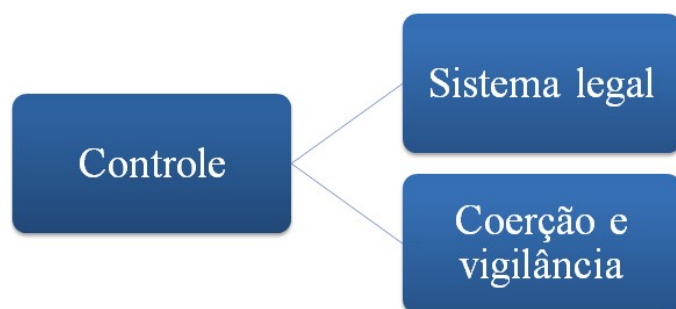
⁸⁰ As responsabilidades e atribuições da Receita Federal estão dispostas em seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 430/17.

De acordo com o Relatório da CPI da Câmara sobre o Tráfico de Armas (2006), o principal instrumento utilizado pela Receita para combate ao contrabando, descaminho e tráfico é a análise de risco. Esse procedimento “envolve o cruzamento de vários indicadores, que consideram, entre outras variáveis, o próprio importador, o exportador, o país ou local de origem ou procedência, a rota e a embarcação” (BRASIL, 2006, p. 97). Com isso, a Receita consegue realizar com maior eficiência a análise das cargas, bem como identificar padrões de operação de fraudadores e de organizações criminosas.

Outras autoridades citadas na Lei 12.815/13 são: sanitária, de saúde e de polícia marítima (art. 30). Esta última fica a cargo do Departamento de Polícia Federal, conforme definido pela Constituição Federal brasileira, no artigo 144: “exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras” (BRASIL, 1988, art. 144, § 1º, inciso III). A função de polícia marítima é delegada ao NEPOM, cujas atribuições foram definidas na Instrução Normativa 02/1999, elaborada pelo DPF. O Núcleo deve assegurar a proteção de portos, terminais e vias navegáveis, sem prejuízo às atividades de outras instituições, como a Marinha do Brasil.

Em vista de cumprir as atividades de proteção supracitadas, as autoridades constituídas devem prezar pela realização de ações integradas. Nesse sentido, é possível estabelecer acordos de cooperação entre as instituições referidas para a troca de informações e alinhamento de capacidades. No caso dos Terminais de Uso Privado, as autoridades públicas ainda poderiam obter a cooperação da segurança privada.

Aliados ao sistema legal e aos meios de coerção e vigilância há, ainda, um terceiro mecanismo, necessário à preservação dos dois anteriores: o controle (figura 4.8). Ele pode ter caráter jurídico, institucional, tecnológico ou de pesquisa. Através dele é possível identificar a efetividade de medidas utilizadas no enfrentamento de ameaças, bem como a frequência e os padrões de comportamento de potenciais agressores.

Figura 4.8: Mecanismos de Poder

Fonte: Autora

Assim, destaca-se a importância dos Registros de Ocorrência de Incidente de Proteção (ROIP), estabelecidos conforme o Anexo I da Resolução 52/2018 da CONPORTOS. A partir de uma situação suspeita, a Unidade de Segurança deve registrá-la detalhadamente, seguindo as orientações da Resolução 52/2018 da CONPORTOS. No caso de ocorrência em Terminais de Uso Privado, o ROIP deve ser encaminhado à respectiva CESPOTOS e à CONPORTOS.

Em uma análise sobre a segurança de portos, realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) de 2006 que investigou o tráfico de armas, observa-se que:

As vulnerabilidades à segurança existentes nos portos decorrem em parte do abandono a que foi relegado tradicionalmente esse aspecto da proteção e segurança. No entanto, até a pouco, o diagnóstico dessas vulnerabilidades só podia ser feito assystematicamente. A instituição do Relatório de Ocorrências Ilícitas Penais (ROIP) nos dará daqui para frente um mecanismo eficaz de diagnóstico. (BRASIL, 2006, p. 106).

4.5. Considerações Parciais

O objetivo desta seção foi analisar a segurança portuária no âmbito da relação entre os atores. Observa-se que essas relações são dinâmicas e influenciam direta ou indiretamente umas às outras. Além disso, elas ocorrem em diferentes campos, como o jurídico, político, estratégico, econômico, sanitário, dentre outros.

Em suma, foram identificadas três relações principais. A primeira relação é estabelecida entre Segurado e Agressor, a qual se estabelece através dos níveis de ameaça, vulnerabilidade e dano. No porto, a identificação desses fatores é realizada através dos Estudos de Avaliação de Riscos e dos Planos de Segurança Portuária.

Os EAR lhes atribuem valores que, somados aos valores dos ativos, revelam os riscos em segurança orgânica (CONPORTOS, Resolução 52/2018, art. 59). A partir deles, são elaborados os PSP, que identificam as medidas necessárias para garantir a proteção das

instalações portuárias. Assim, a análise das ameaças, vulnerabilidades e danos, presente no EAR permite estabelecer o nível de insegurança no ambiente. Já as medidas presentes nos PSP determinam os meios de proteção a serem utilizados para manter ou restaurar a segurança na instalação portuária.

A presença dos três fatores supracitados qualifica o ambiente como inseguro. Para dirimir a sensação de insegurança, deve-se estar ciente das ameaças, sanar vulnerabilidades e mitigar os danos. E o principal ator que responde pela proteção das instalações portuárias, que pode agir sobre as ameaças, vulnerabilidades e danos é o Estado.

A segunda relação é observada entre Segurador e Segurado. Visando reduzir a vulnerabilidade de portos e demais instalações portuárias, o Estado brasileiro adotou o padrão internacional de níveis de proteção, propostos pelo Código ISPS. No caso dos Terminais de Uso Privado, as ações de CSP estão pautadas no nível 01, que corresponde às atividades normais de operação.

O fato de as atividades de CSP não se estenderem para além do nível normal de operação do TUP não minimiza a importância de suas ações. Isso porque os agentes privados de segurança têm a responsabilidade de zelar pela integridade das instalações, pessoas, veículos, embarcações e outros elementos que compõem as operações do terminal privado. Com isso, devem evitar a ocorrência de danos, dentro de suas capacidades, e assegurar que o poder público seja corretamente acionado em caso de escalonamento da ameaça. A descrição dessas ações deve constar no PSP.

A terceira relação estabelecida é a que ocorre entre Segurador e Agressor. Nela, o Estado mantém o nível de segurança através dos meios de proteção; porém, quando o Agressor impõe um ambiente de insegurança, o Estado exerce sua capacidade punitiva através dos mecanismos de poder que possui. Foram identificados três mecanismos.

O primeiro fundamenta-se no sistema legal, que institui o que é permitido e o que é proibido. A aplicação desse mecanismo na esfera de segurança portuária privada pode ser observada através da disposição das principais normas abordadas ao longo do estudo e que são referentes à segurança portuária privada. Estas foram dispostas na Pirâmide de Kelsen.

O segundo mecanismo engloba os meios de coerção e vigilância que o Estado utiliza para garantir a proteção das instalações portuárias. Destaca-se que, mesmo no caso de uma instalação portuária privada, apenas ao Estado cabe a noção de Autoridade, visto que só ele pode empregar o poder de polícia. Nesse sentido, o agente privado de segurança deve ater-se aos limites de atuação que o Estado define e que já foram observados anteriormente.

O terceiro mecanismo, complementar aos anteriores, inclui ferramentas de controle. A partir dele, são utilizadas métricas e metodologias que identificam limites aceitáveis de segurança, definidos pelo Estado. O principal documento relativo à segurança portuária que se conecta a essa ideia é o ROIP.

Nesta seção foi possível compreender de que forma os níveis de segurança e insegurança são estabelecidos a partir de uma dinâmica relacional. Assim, foram observados os atores e as relações que se estabelecem entre eles no âmbito da segurança portuária. Além disso, as informações analisadas contribuem para o entendimento acerca da proteção dos Terminais de Uso Privado, realizada por agentes privados.

Em contraponto à seção 03, que abordou individualmente o papel e importância dos agentes de segurança e insegurança nos portos brasileiros, a seção 04 proveu uma análise sobre a relação destes. Ou seja, a partir das percepções que cada um dos atores gera – e que foi observada na terceira seção – foi possível estabelecer como a dinâmica relacional contribui para um ambiente de segurança ou de insegurança nas instalações portuárias. Com isso, é satisfeito o objetivo específico 04.

Estabelecidos os agentes, suas características e de que forma atuam na formação de um ambiente de segurança ou de insegurança, foi possível aplicar esses elementos teóricos na análise da proteção dos portos organizados e Terminais de Uso Privado. As análises quanto à percepção e à relação entre os atores proporcionaram reflexões e trouxeram elementos essenciais à compreensão das dinâmicas de segurança, que diferem para portos organizados e privados.

No caso dos portos organizados, a atuação da Guarda Portuária é bem delimitada, conforme observado na seção 03. Nota-se, entretanto, a necessidade de se aprofundar as atribuições de segurança para agentes privados, nos TUP. Tendo em vista que a realidade de cada instalação deve ser considerada, sugere-se que um estudo delas seja feito a partir da realização de jogos – a ser detalhado na seção 05.

5. CONSTRUÇÃO DE JOGOS DE SEGURANÇA PARA TUP

Tendo analisado os elementos que compõem o ambiente de segurança e de insegurança no âmbito portuário, observa-se a importância de examinar as realidades de cada porto, em vista de identificar óbices relativos à segurança dessas instalações. Para isso, entretanto, é necessário aprofundar-se em suas especificidades.

Nesse sentido, o objetivo desta seção é compilar os dados encontrados acerca de segurança portuária privada no Brasil, em vistas de auxiliar construção de jogos que permitam trabalhar os elementos de segurança propostos no EAR e no PSP de Terminais de Uso Privado. Mais especificamente, pretende-se analisar e experimentar regras de atuação das Companhias de Segurança Privada que operam nesses terminais, cujas ações estão pautadas nos documentos anteriormente assinalados.

Para isso, o primeiro item (5.1) desta seção pretende identificar as principais características de um jogo e de que forma essa ferramenta pode auxiliar no fortalecimento da segurança portuária privada. Já o segundo item (5.2) examina os elementos essenciais de um jogo, revisando os dados sobre segurança portuária obtidos nas seções anteriores. Por fim, segue-se às considerações parciais.

5.1. Jogos

Zagare (2008, p. 45) aponta que “um jogo⁸¹ pode ser pensado como qualquer situação em que um resultado dependa das escolhas de dois ou mais decisores” (tradução nossa⁸²). Observam-se, com isso, alguns elementos que são fundamentais para o jogo. Primeiro, a existência de pelo menos dois jogadores, que vão interagir dentro de uma situação determinada. Dependendo dos objetivos e interesses dos jogadores, essa interação pode ser ou não cooperativa (ZAGARE, 2008, p. 45-46).

Além disso, um jogo também deve gerar resultados. Isso ocorre a partir da combinação de escolhas estratégicas dos jogadores (BINMORE, 2007, p. 10-09). O melhor resultado é aquele em que “todos os jogadores estão simultaneamente fazendo a melhor

⁸¹ Vale ressaltar que, neste estudo, o conceito de jogos está diretamente associado à noção de jogo de guerra – o qual, não está estrito às esferas militares (HERMAN et al., 2009, p. 81). Dessa forma, ambos os termos serão abordados como sinônimos.

⁸² “A game may be thought of as any situation in which an outcome depends on the choices of two or more decision-makers”. (ZAGARE, 2008, p. 45)

resposta para as escolhas estratégicas dos outros” (BINMORE, 2007, p. 14, tradução nossa⁸³), ao que se conhece como Equilíbrio de Nash.

Outro elemento é a racionalidade desses jogadores. Significa dizer que parte-se do princípio de que as estratégias utilizadas e as decisões tomadas por eles apresentam três premissas básicas: (1) são escolhas lógicas; (2) racionalmente justificadas; e (3) embasadas por evidências empíricas e fatos concretos (FIANI, 2009, p. 22-23). É “a coerência entre meios e fins” (FIANI, 2009, p. 21) e tem relação com o comportamento estratégico⁸⁴. A razão, para Binmore (2007, p. 07), “é puramente um instrumento para evitar comportamentos inconsistentes” (tradução nossa⁸⁵).

Associada à consistência na ação dos jogadores, tem-se o conceito de utilidade (BINMORE, 2007, p. 07). A utilidade de uma ação ou estratégia está relacionada à maximização de seu valor – em outras palavras, o quanto aquele jogador está disposto a se arriscar para obter o que deseja (BINMORE, 2007, p. 07-08). Isso condiciona a motivação (ou preferência) dos jogadores e, por conseguinte, as preferências norteiam suas ações (FIANI, 2009, p. 23), uma vez que eles decidem qual a melhor ou pior escolha, tendo em vista a situação existente e levando em conta a previsão de como o outro pode agir.

Fiani (2009, p. 12) ainda aponta que um jogo deve ser pautado em modelos formais, que utilizam técnicas de análise e de descrição. Com isso, é possível estabelecer parâmetros e identificar possíveis falhas na modelagem que possam comprometer os resultados. Outro ponto importante é que a formalidade do jogo permite esclarecer os jogadores sobre as regras e pautar as decisões dentro de um determinado ambiente que se aproxime ao mundo real.

Nesse sentido, vale ressaltar também o papel do jogo como um processo de interações, que inclui a construção narrativa e teórica, e os resultados do processo decisório. Esse processo é parte de um conjunto, que contribui para o que Perla e McGrady (2011) chamam de *l' Entre Deux* – um espaço entre teoria e realidade, no qual os jogadores agem e afetam ambos os mundos. Em jogos de alto engajamento⁸⁶,

⁸³ “A Nash equilibrium occurs when all the players are simultaneously making a best reply to the strategy choices of others” (BINMORE, 2007, p. 14)

⁸⁴ “Cada jogador, ao tomar a sua própria decisão, leva em consideração o fato de que os jogadores interagem entre si e que, portanto, sua decisão terá consequências sobre os demais jogadores, assim como as decisões de outros jogadores terão consequências sobre ele. Obviamente, isso envolve raciocínios complexos” (FIANI, 2009, p. 13).

⁸⁵ “Reason [is] purely an instrument for avoiding inconsistent behavior”. (BINMORE, 2007, p. 07)

⁸⁶ Nos jogos de alto engajamento, jogadores participam ativamente e constroem narrativas (PERLA; McGRADY, 2011, p. 120).

Essa interação de relacionamentos do mundo real e dos jogos pode ser explorada pelo *designer* de jogos para criar uma tensão dinâmica, que permite aos jogadores identificar e trabalhar através de conflitos organizacionais do mundo real, usando o mecanismo de um papel desempenhado no jogo. (PERLA; McGRADY, 2011, p. 120, tradução nossa)⁸⁷

Perla e McGrady (2011, p. 111-113) expõem a importância da narrativa do jogo para manter sua credibilidade para os jogadores ao longo da experiência. Assim, uma boa narrativa é capaz de engajá-los e motivá-los – uma vez que é estabelecida a suspensão da descrença⁸⁸; e, de modo complementar, os jogadores acabam por contribuir na própria construção da narrativa, o que potencializa o processo de aprendizado.

Em suma,

Jogos de guerra revolvem em torno da interação de decisões humanas e eventos do jogo; esse envolvimento ativo e central de seres humanos é a característica que distingue jogos de guerra de outros tipos de modelos e simulações. Mapas, regras, peças ou computadores de um jogo são apenas o meio pelo qual decisões competentes são realizadas e julgadas (PERLA, 1990, p. 08-09, tradução nossa).⁸⁹

Fiani (2009, p. 09-11) reconhece duas vantagens de estudar teoria de jogos. A primeira é a teorização do processo decisório. Ou seja, a possibilidade de compreender – através de abstrações – como o ser humano se comporta quando submetido a diferentes variáveis. Essas variáveis podem ser alteradas de acordo com os modelos construídos, adaptados a circunstâncias diversas. Com isso, é possível aliar o conhecimento teórico à realidade prática da situação em pauta.

Rubel (2006, p. 110-113) destaca que os jogos são uma ferramenta de pesquisa – “uma definição que inclui os efeitos produzidos da educação, treinamento, experimentação e análise” (RUBEL, 2006, p. 110, tradução nossa⁹⁰). Assim, ressalta-se a importância de observar a execução de jogos como uma realidade contínua. Com isso, “o jogo pode ajudar a

⁸⁷ “This interplay between real-world and game-world relationships can be exploited by the game designer to create a dynamic tension that can allow players to identify and work through real-world organizational conflicts using the mechanism of role playing in the game.” (PERLA; McGRADY, 2011, p. 120)

⁸⁸ A suspensão da descrença é um fenômeno que ocorre quando uma pessoa, através de uma experiência sintética (leitura, filme ou um jogo, por exemplo), exprime emoções e reações devido ao seu envolvimento com a narrativa, mesmo sabendo que aquilo não está realmente acontecendo (PERLA; McGRADY, 2011, p. 113).

⁸⁹ “Wargames revolve around the interplay of human decisions and game events; this active and central involvement of human beings is the characteristic that distinguishes wargames from other types of models and simulations. A wargame’s maps, rules, pieces, or computers are only the media through which competing decisions are implemented and judge”. (PERLA, 1990, p. 08-09)

⁹⁰ “[Game as a research tool is] a definition that includes the produced effects of education, training, experimentation, and analysis”. (RUBEL, 2006, p. 110).

ratificar bons planos e estratégias e, algo talvez ainda mais valioso: expor ideias profundamente falhas” (HERMAN et al, 2009, p. 81, tradução nossa⁹¹).

A segunda vantagem apontada por Fiani (2009, p. 09-11) é a possibilidade de aprender a pensar estrategicamente. Isso porque, diferentemente da realidade, os jogos permitem explorar diversos cenários e possibilidades. Além disso, o modelo de jogo pode ser replicado, mas os resultados podem divergir, uma vez que o jogo não tem caráter preditivo, mas exploratório, no sentido de produzir *insights* úteis à tomada de decisão no mundo real (RUBEL, 2006, p. 110-111, 122).

A utilização de jogos como ferramentas de treinamento e para testar estratégias descende do âmbito militar (HERMAN et al., 2009, p. 81. PERLA; MCGRADY, 2011, p. 111). A partir da década de 1980, entretanto, o mundo corporativo começou a se beneficiar dessas práticas, na medida em que reconheceu o potencial das aplicações de jogos na busca por vantagem competitiva (HERMAN et al, 2009, p. 81). Herman e outros (2009) destaca que:

Um jogo de guerra militar era projetado e conduzido para testar a estratégia ou plano de batalha em um ambiente virtual, antes de a liderança civil e militar comprometer o sangue e o tesouro da nação no mundo real. Um jogo de guerra para um cliente comercial poderia servir para o mesmo propósito: Poderia testar um plano estratégico, uma nova tecnologia ou produto, ou uma aquisição em potencial, ou uma aliança estratégica com antecedência ao dia D da empresa (HERMAN et al., 2009, p. 81, tradução nossa⁹²).

Rubel (2006, p. 109) também aponta que “a essência do jogo de guerra é o exame do conflito em um ambiente artificial” (tradução nossa). Nesse sentido, Herman e outros (2009, p. 13) afirmam que um jogo bem construído depende de objetivos claros e que haja diferentes interesses de grupos cruciais para a situação examinada.

5.2. Compilação de Elementos para Construção de um Jogo

Em concordância com os argumentos de Perla e McGrady (2011), Herman e outros (2009) e Rubel (2006), foi delineada a visão geral dos elementos de um jogo em segurança portuária privada. Perla (1990) apresenta sete elementos de um jogo profissional: objetivo,

⁹¹ “Wargaming could help ratify sound plans and strategies and, perhaps even more valuable, expose deeply flawed ideas” (HERMAN et al., 2009, p. 81).

⁹² “A military wargame was designed and conducted to test a strategy or a battle plan in a virtual environment before the civilian and military leadership committed the nation’s blood and treasure in the real world. A wargame for a commercial client could serve the same purpose: It could test a strategic plan, a new technology or product, or a potential acquisition or strategic alliance in advance of the company’s D-day”. (HERMAN, et al. 2009, p. 81).

cenário, base de dados, modelos, regras, jogadores e análise. Já de acordo com o manual da EGN sobre Jogos de Guerra (2018), um jogo possui nove elementos essenciais: nível decisório, metodologia, área geográfica, situação, aspecto temporal, número de partidos, arbitragem e interação, cada um destes com uma taxonomia específica. As características gerais a serem apresentadas no jogo estão resumidas no quadro 5.1.

Quadro 5.1: Visão Geral acerca dos Elementos Essenciais de um Jogo

Elementos	Taxonomia	Justificativa
Objetivos		Avaliação de regras de atuação para CSP definidas no PSP
Propósito	Analítico	Testar regras, métodos e processos
Nível decisório	Operacional/Tático	Aplicação de regras definidas no PSP
Metodologia	Híbrido	Adequação do pessoal aos recursos tecnológicos disponíveis
Área Geográfica	Local	Terminal de Uso Privado
Situação	Hipotética	Antecipação de acontecimentos previsíveis
Aspecto temporal	Corrente	Identificação de vulnerabilidades e ameaças
Número de partidos	Bilateral	Dois partidos + Grupo de Controle (GRUCON ⁹³)
Arbitragem	Rígido	Aplicação das regras definidas no PSP
Interação	Fechado	Informação a partir dos elementos ao alcance do jogador

Os objetivos, assim como o propósito do jogo, são estipulados pelo Patrocinador. Definido pelo Manual da EGN (2018) como a autoridade que solicita a realização de um jogo de guerra, o Patrocinador também deve “selecionar os jogadores, distribuí-los pelos partidos, definir o nível decisório de cada um deles em função do tipo de jogo solicitado, e estabelecer o período de tempo alocado à sua realização (EGN, 2018, p. 4-1).

Sugere-se que o propósito do jogo seja analítico, para que seja possível explorar a eficácia das regras que foram dispostas no Plano de Segurança Portuária, identificando elementos que possam ser melhorados e, assim, reduzir a vulnerabilidade do TUP. Herman e outros (2009, p. 15) destaca que “clareza de propósito é essencial porque um jogo não pode ser todas as coisas para todas as pessoas. A ideia é construir o jogo para encontrar uma

⁹³ O GRUCON é definido como o grupo responsável por conduzir o jogo e avaliar as decisões dos jogadores (EGN, 2018).

disposição de objetivos que desafiam o cliente e encontram as expectativas do cliente ao mesmo tempo” (tradução nossa⁹⁴).

Para o nível decisório, sugere-se a seleção de jogadores que componham o nível operacional ou tático, separando-os em dois partidos com propósitos distintos: (1) gerar ameaças; e (2) resolver os problemas resultantes dessas ameaças, a partir das regras estabelecidas. Sugere-se, também, que seja realizado um jogo híbrido, incorporando os recursos computacionais disponíveis para os agentes de segurança em situações reais. Os jogadores analisariam situações hipotéticas em tempo corrente, de modo a antecipar acontecimentos previsíveis, identificando possibilidades de ação e observando o tempo de resposta.

Para isso, os jogadores estariam restritos às regras já definidas no PSP e contariam apenas com as informações disponibilizadas para ele pelo GRUCON. O GRUCON seria composto pelos diretores da empresa e por outros que possuem notório conhecimento em temas específicos, congruentes à situação abordada. Além de ser um grupo de observação, seus integrantes também poderiam interferir em determinadas condições, a serem estabelecidas. Outra sugestão é incorporar ao GRUCON representantes de autoridades envolvidas na operação do porto, tais como a Marinha, a Polícia Federal e/ou a Receita, por exemplo.

Observando organização proposta por Perla (1990), o objetivo, o cenário, as regras e jogadores seguem as características anteriormente indicadas. A base de dados, que “contém as informações que os jogadores podem usar para ajudá-los a tomar decisões” (PERLA, 1990, p. 166, tradução nossa⁹⁵), é constituída pelas informações recolhidas e analisadas nas seções anteriores e pelas informações presentes no livro do jogo⁹⁶. Além disso, também poderá ser complementada por dados informados por integrantes do GRUCON.

Os modelos “traduzem os dados do jogo e as decisões dos jogadores em eventos” (PERLA, 1990, p. 166, tradução nossa⁹⁷). A indicação destes depende dos objetivos e

⁹⁴ “Clarity of purpose is essential because a wargame cannot be all things to all people. The idea is to build the game to meet a set of objectives that challenge the client and meet the client’s expectations at the same time”. (HERMAN et al., 2009, p. 15)

⁹⁵ “The database contains the information players may use to help them make decisions”. (PERLA, 1990, p. 166)

⁹⁶ “Além da Situação Geral e da Situação Particular, podem ser fornecidos aos Jogadores, ainda, diretrizes e planos elaborados pelos escalões superiores, além de outros dados de planejamento. A esse conjunto de dados e de documentos, dá-se o nome de Livro do Jogo ou Caderno do Jogo” (EGN, 2018, p. 2-6).

⁹⁷ “A set of models [...] translates the game’s data and the players’ decisions into game events”. (PERLA, 1990, p. 166)

propósito do jogo. Por fim, considerando que o propósito deste trabalho é somente identificar elementos para um jogo em segurança portuária privada, a princípio não serão definidas as condições de análise.

Assim, enumeram-se os elementos identificados ao longo do trabalho que são úteis à construção de um jogo no quadro 5.2. Eles contribuem para embasar a construção de um jogo que explore o enfrentamento de ameaças por parte de CSP em Terminais de Uso Privado.

Quadro 5.2: Elementos úteis à Construção de um Jogo

Elementos	Palavras-chave	Itens
Propósito	Finalidade	3.2.4 4.1 4.2
Objetivos	Resultados	2.2 3.2.4 4.1 4.2
Nível decisório	Condução / Posicionamento	2.2 3.1 4.2
Metodologia		3.1.1 3.2 4.1 4.2 4.3
Área Geográfica	Desenvolvimento de ações	3.1
Situação	Hipóteses/ fatos pertinentes	2.4 3.1.1 3.3 4.1 4.3
Aspecto temporal	Momento histórico	3.2.4 3.1
Número de partidos	Grupos em confronto	3.2.4 3.3
Arbitragem	Regras	3.1.1 3.2.1 3.2.2
Interação	Controle de dados	3.1.1 3.2.1 3.2.2 4.1 4.2 4.3

Fonte: Autora

No quadro 5.2 observam-se os elementos essenciais propostos pelo Manual da EGN (2018), associados a palavras-chave que esclarecem suas funções no jogo. Além disso, foram incluídos itens e subitens deste trabalho que podem fornecer subsídios para a construção de um jogo, que pode ser aplicado em instalações portuárias privadas, com o propósito de permitir a análise e a experimentação de regras empregadas por Companhias de Segurança Privada.

Vale ressaltar a relevância do jogo enquanto ferramenta de análise de situações complexas. O contexto proposto é o que se estabelece no uso de segurança privada para proteção de TUP, no que tange ao enfrentamento de ameaças no nível normal de atividade da instalação portuária – evitando, assim, elevar o nível de proteção. Níveis mais elevados podem ser abordados, com o propósito de se buscar as melhores práticas a serem adotadas

para situações inseguras que extrapolem a capacidade do TUP. Contudo, vale destacar o limite de atuação das CSP, conforme discutido anteriormente.

E, como última recomendação, conforme observado no Manual da EGN (2018), a regularidade na execução de jogos aumenta a confiabilidade dos resultados, já que estes não possuem caráter preditivo. Assim, é necessário testar com certa frequência diferentes situações, técnicas, estratégias, para aumentar a probabilidade de acertos na vida real.

5.3. Considerações parciais

Jogos podem ser ferramentas úteis para o teste e análise dos padrões de resposta ao enfrentamento de ameaças descrito no Plano de Segurança Portuária dos Terminais de Uso Privado. Através deles é possível observar comportamentos e produzir novos *insights* que contribuem ao aprimoramento das regras construídas. Os jogos compreendem modelos formais de análise e descritos em narrativas. Neles, o comportamento dos jogadores é observado através de suas estratégias e decisões, dentro de determinada situação.

Enquanto ferramentas de pesquisa, os jogos contribuem para a compreensão do processo decisório. E, devido à possibilidade de experimentação, eles também permitem aos jogadores aprender a pensar estrategicamente. Isso porque se entende que esses jogadores se movimentam de modo racional e consistente, visando maximizar o valor de seus objetivos.

Assim, ressalta-se a validade do jogo enquanto ferramenta de experimentação comportamento estratégico e análise do processo decisório. Desse modo, foi possível identificar elementos referentes à segurança de instalações portuárias privadas que embasem a construção de um jogo voltado às regras de ação a serem empregadas por Companhias de Segurança Privada. Com isso, é satisfeito o objetivo geral.

Foram realizadas algumas sugestões quanto à montagem do jogo. Contudo, há de se destacar que este deve satisfazer, antes de tudo, os objetivos do cliente (ou Patrocinador) – CSP ou administração do porto, por exemplo – e as realidades da instalação portuária. Com os resultados apresentados se pretende esclarecer os principais elementos da segurança portuária privada que possam embasar a construção de um jogo. Ademais, se espera mais pesquisas sejam realizadas acerca do tema.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao Estado compete o monopólio dos meios coercitivos e o dever constitucional de zelar pela proteção das instalações portuárias. Entretanto, o Estado pode delegar parte de suas funções protetivas à iniciativa privada, desde que esta siga as normas e limites estipulados pelo Estado. No caso das instalações portuárias, a segurança privada pode operar apenas naquelas que estejam sob regimes de concessão, autorização, delegação e arrendamento, conforme o artigo 2º, incisos IX ao XII, da lei 12.815/13. Entretanto, a análise sobre os serviços de segurança privada, neste trabalho, restringe-se ao regime de autorização, nos Terminais de Uso Privado, uma vez que este tipo de instalação está localizada fora da área do porto organizado.

A primeira seção introduz alguns dados que demonstram a importância de analisar questões referentes à segurança portuária privada. Já a segunda seção explora nuances dos principais conceitos abordados: Segurança, Insegurança, Estado, Companhias de Segurança Privadas, Terminal de Uso Privado, Ameaça, Vulnerabilidade, dentre outros. Dessa forma, cumpre-se o objetivo específico 01: Evidenciar conceitos basilares acerca de segurança portuária no Brasil, no que tange *maritime security*.

Observam-se elementos que caracterizam a segurança: vida em sociedade, capacidade decisória do Estado e sua legitimidade, sobretudo no que tange ao monopólio dos meios coercitivos. Concorrentemente, a insegurança pode ser observada através de um ambiente de incerteza, medo e uso desmedido da força, em geral para benefício próprio. Elas formam um binômio, no qual três atores estão dispostos.

Teoricamente, os papéis dos três principais agentes que promovem segurança ou insegurança são definidos nos seguintes termos: Segurador, Segurado e Agressor. Suas interações no campo político e social contribuem, respectivamente, para a percepção e para a definição das relações no binômio segurança-insegurança. Assim, o objetivo específico 02 é atendido: identificar os agentes envolvidos nos espaços de segurança e de insegurança, observando as principais características que compõem cada um desses agentes.

O Segurador, neste trabalho, é o Estado: para cumprir sua finalidade protetiva, ele dispõe de mecanismos jurídico-legais, além do monopólio da violência. A terceirização de serviços de segurança não minimiza o poder do Estado, uma vez que os limites da atuação privada são definidos e fiscalizados por ele.

Destaca-se o papel das Companhias de Segurança Privada. Operando na proteção de espaços privados no Brasil, elas são limitadas: à vigilância patrimonial, ao transporte de valores, aos cursos de formação, à escolta e à segurança pessoal – conforme determinado na Portaria 3.233/12 do DPF. Cumpre-se parcialmente o objetivo específico 05: observar o que são Companhias de Segurança Privada.

Em resumo, o Estado – enquanto detentor dos meios coercitivos – delega parte de suas funções ao serviço privado de segurança. Este deve operar segundo os limites impostos pelo Estado e sob contínua fiscalização. Assim, as Companhias de Segurança Privada podem executar serviços de proteção de acordo com os mecanismos preexistentes. Nesse sentido, o Estado é o agente segurador primário e as Companhias de Segurança são agentes delegatários.

Já o Agressor é aquele que visa um ganho particular, contrariando os objetivos do Segurador e explorando a vulnerabilidade do Segurado. Caracteriza-se por demonstrar maior propensão ao risco, comportamento competitivo, pouco concessivo e por sua falta de legitimidade. Além disso, é reconhecido pelo Estado como uma ameaça e possui diferentes fontes – poder, proximidade geográfica, capacidade ofensiva e/ou intenções percebidas.

O Segurado tem como características: estar debaixo de um ordenamento social, ser um ativo que possui importância para o Segurador e apresentar vulnerabilidade. Além disso, ele depende da atuação do Estado para protegê-lo. Assim, por seu significado, também pode ser alvo de disputa de interesses entre Segurador e Agressor.

A terceira seção identifica as percepções de segurança e insegurança geradas por esses três atores, no âmbito da segurança portuária, satisfazendo o objetivo específico 03. A percepção de proteção gerada pelo Segurador é delimitada por normas, leis e instituições, seja no âmbito doméstico ou internacional.

Três instituições internacionais se destacam: IMO e ILO são organizações intergovernamentais que o Brasil faz parte e, cujas discussões influenciam de algum modo a segurança portuária privada brasileira. Já a ISO, apesar de ser uma instituição não-governamental, seus padrões são reconhecidos internacionalmente. As principais normas internacionais que influenciam a segurança portuária privada brasileira são: a Convenção SOLAS-74, o Código ISPS (2002) e o Código de Práticas para Segurança nos Portos (2003). No caso da segurança privada, destacam-se: o Documento Montreux (2008), o ICOC (2010) e os padrões ISO.

Em âmbito doméstico, destacam-se as leis 12.815/13 (Lei dos Portos), 10.233/01 e 11.518/07; o decreto 9.861/19 (atuação da CONPORTOS); as portarias 213/99 e 3.233/12 do

Departamento de Polícia Federal; e as resoluções 02/2002 e 52/2018 da CONPORTOS. As instituições que possuem relação com a segurança portuária em Terminais de Uso Privado são: CONPORTOS, CESPOTOS, ANTAQ, Polícia Federal, Receita Federal e Marinha do Brasil.

A percepção gerada pelo Segurado é definida em termos de valor para o Segurador. No setor portuário, os portos privados respondem por quase dois terços da movimentação nacional de cargas no modal aquaviário (ANTAQ, 2019). Observa-se, com isso, sua importância para a economia nacional. Destacam-se os Terminais de Uso Privado, que são instalações localizadas fora do porto organizado e exploradas por terceiros, autorizados pela União, conforme previsto na lei 12.815/13. Satisfaz-se, assim, o objetivo específico 06: examinar as principais características dos Terminais de Uso Privado e suas respectivas normas.

A proteção desses espaços pode ser realizada por agentes de segurança privada, desde que obedeça a respectiva previsão legal. A Portaria 3.233/12 da Polícia Federal determina que a atuação deles seja permitida dentro dos limites do estabelecimento, com o objetivo de prever danos e reduzir seus efeitos. Isso, contudo, não exclui a presença de agentes de segurança pública quando necessário, já que os agentes privados não possuem poder de polícia. Assim, é satisfeito o objetivo específico 05 – observar o que são CSP e como operam no Brasil.

A percepção gerada pelo Segurado também é definida em termos de vulnerabilidade. Para identificar esses elementos, bem como estabelecer um panorama situacional, analisando os riscos de segurança para o TUP, é mandatório realizar Estudos de Avaliação de Risco para as instalações que operam embarcações de longo curso, direta ou indiretamente. Os procedimentos operacionais para CSP devem estar dispostos em um Plano de Segurança Portuária. Ele deve incluir os deveres e responsabilidades do pessoal, além de orientações acerca do cadastramento e acesso de pessoas e cargas, e da proteção de informações (DPF, Portaria 3.233/12).

Cumpre-se o objetivo específico 06: examinar as principais características do TUP. Seu valor está posto na importância econômica que exerce, devido à movimentação de cargas nacionais e internacionais. Suas vulnerabilidades podem variar dependendo da estrutura do terminal e, por isso, devem estar descritas no Estudo de Avaliação de Risco e no Plano de Segurança Portuária.

No que tange à percepção gerada pelo Agressor, ela é definida em termos de ameaça às operações de portos, terminais e vias navegáveis. O Plano Nacional de Segurança Pública Portuária (2002) elenca três ameaças principais: (1) O narcotráfico e crime organizado; (2) o tráfico de armas; e (3) o roubo e furto de carga. Assim, é possível satisfazer o objetivo específico 07: identificar as principais ameaças relativas à segurança de portos e terminais.

A ação de grupos criminosos ligados ao narcotráfico em portos no Brasil, sobretudo no que se refere ao tráfico de cocaína, tem como foco embarcações de carga que realizam navegação de longo curso (McNICHOLAS; DRAUGHON, 2016). Para combate, o Departamento de Polícia Federal dispõe de parcerias com a UNODC e INTERPOL, além da cooperação firmada com polícias de outros Estados, através de acordos bilaterais com os EUA e países do Cone Sul.

Já os dados referentes ao tráfico de armas mostram que a principal porta de entrada para armas ilegais no Brasil é a fronteira com o Paraguai. Os dados que foram disponibilizados sobre apreensão de armas nos portos não são suficientes para configurá-los como relevantes para o tráfico internacional (BRASIL, 2006).

Do mesmo modo, os dados sobre o roubo e furto de cargas no Brasil também demonstram a prevalência do modal rodoviário em número de casos (ISP, 2019). Entretanto, é necessário observar os dados referentes ao roubo armado em navios, que ocorre com maior frequência nos portos que em águas territoriais (IMO 2020). Em geral, as mercadorias visadas são as que possuem maior valor agregado, com origem difícil de rastrear e de fácil distribuição (ISP, 2019).

Foram analisadas na quarta seção as relações estabelecidas entre Segurador, Segurado e Agressor, satisfazendo o objetivo específico 04. Depreendem-se três relações principais, presentes no binômio segurança-insegurança. A primeira é estabelecida entre Segurado e Agressor, sendo pautada na vulnerabilidade do primeiro, na ameaça que o segundo representa e no dano que o segundo pode gerar sobre o primeiro.

Essa relação pautada em um comportamento agressivo gera a necessidade de respostas do Segurado, que visa mitigar os danos. Também gera respostas do Segurador, que trabalha para reduzir a vulnerabilidade do Segurado e as ameaças do Agressor. Assim, as outras relações aqui detalhadas podem se fortalecer na medida em que as ameaças aumentam, uma vez que ela é responsável por definir o nível de insegurança do ambiente.

A segunda relação é estabelecida entre Segurador e Segurado, caracterizada por meios de proteção, que têm por objetivo reduzir a vulnerabilidade do Segurado. Destacam-se os

níveis de proteção propostos pelo Código ISPS. Eles são instituídos pelo Estado e a mudança de níveis também é feita por órgãos da Administração Pública. Além disso, vale ressaltar a importância dos Estudos de Avaliação de Risco e os Planos de Segurança Portuária. Estes documentos são definidos pelo Estado como obrigatórios para a segurança das instalações portuárias que operam embarcações que trafegam em rotas de longo curso.

No que se refere à segurança privada, é possível observar que as CSP operam dentro do nível 01 de proteção, que corresponde às atividades normais de segurança. É de responsabilidade do contratado de segurança zelar pela ordem e manutenção do ambiente de segurança no Terminal de Uso Privado. E suas atividades para este fim estão prescritas no Plano de Segurança Portuária.

É também de responsabilidade da CSP reportar às autoridades quaisquer anormalidades que perturbem a segurança da instalação. Isso porque, qualquer atividade que demande intervenção sob poder de polícia deve ser empreendida pelos respectivos órgãos de segurança pública que tenham a devida competência. As atividades desempenhadas pela CSP devem estar definidas no Plano de Segurança Portuária, elaborado após a identificação de ameaças, vulnerabilidades e danos realizada pelo Estudo de Avaliação de Risco.

Por fim, a terceira relação proposta é a que se estabelece entre Segurador e Agressor, através dos mecanismos de poder que o primeiro possui para prevenir e punir ações do segundo. Destacam-se três mecanismos: o sistema legal, os meios de coerção e vigilância e o controle que, no âmbito portuário, tem como principal ferramenta o Registro de Ocorrência de Incidente de Proteção.

Assim, as informações analisadas ao longo do estudo permitem identificar elementos que embasem um jogo, que pode ser aplicado em instalações portuárias privadas, com o propósito de permitir a análise e a experimentação de regras empregadas por Companhias de Segurança Privada, satisfazendo o objetivo geral do trabalho. Esses elementos estão sumarizados na seção 05.

Não se pretende, entretanto, esgotar o tema estudado. Antes, é possível observar ao longo das análises realizadas, que existem outros pontos de relevância para o tema que não puderam ser abordados em sua totalidade. Assim, espera-se que as informações contidas neste estudo contribuam para melhor compreensão de elementos da segurança portuária brasileira.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). *Anuário Estatístico Aquaviário 2017*. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario/>>. Acesso em 11 jul 2018.

_____. *Anuário Estatístico Aquaviário 2018*. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/anuario/>>. Acesso em 15 mar 2019.

_____. *Anuário Estatístico Aquaviário 2019*. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/anuario/>>. Acesso em 07 fev 2020.

BINMORE, Ken. *Game Theory: A Very Short Introduction*. Nova York: Oxford University Press, 2007.

BRASIL. *Acordo de Cooperação Técnica entre o Departamento de Polícia Federal e a Marinha do Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 10 maio 2016.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1988.

_____. *Decreto 1.507/95*. Brasília: Presidência da República, 30 de maio de 1995.

_____. *Decreto 5.015/04*. Brasília: Presidência da República, 12 mar 2004.

_____. *Decreto 6.869/09*. Brasília: Presidência da República, 04 jun 2009.

_____. *Decreto 8.033/13*. Brasília: Presidência da República, 27 jun 2013.

_____. *Decreto 8.614/15*. Brasília: Presidência da República, 22 dez 2015.

_____. *Decreto 87.230/82*. Brasília: Presidência da República, 31 maio 1982.

_____. *Decreto 9.000/17*. Brasília: Presidência da República, 08 mar 2017.

_____. *Decreto 9.048/17*. Brasília: Presidência da República, 10 maio 2017.

_____. *Decreto 9.573/18*. Brasília: Presidência da República, 22 nov 2018.

_____. *Decreto 9.660/19*. Brasília: Presidência da República, 01 jan 2019.

_____. *Decreto 9.861/19*. Brasília: Presidência da República, 25 jun 2019.

_____. Departamento de Polícia Federal (DPF). *Enfrentamento ao Tráfico de Armas*. Brasília: Divisão de Repressão aos Crimes contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas (DPAT), out 2015. Disponível em < https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cspcco/conheca-a-comissao/subcomissoes/copy_of_Apresentao201015PF.pdf>. Acesso 14 fev 2020.

- _____. DPF. *Estatísticas*. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/drogas>>. Acesso em 12 fev 2020.
- _____. DPF. *Instrução Normativa 02*. Brasília: DPF, 07/08/1998. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=74598>>. Acesso em 07 dez 2018.
- _____. DPF. *Portaria 213/99*. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 1999.
- _____. DPF. *Parecer 694/13*. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 2013.
- _____. DPF. *Parecer 2.409/12*. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 2012.
- _____. DPF. *Portaria 2.877/11*. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 2011.
- _____. DPF. *Portaria 3.233/12*. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 2012.
- _____. DPF. *Parecer 3.651/10*. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 2010.
- _____. *Diagnóstico do Plano Nacional de Logística Portuária*. Brasília: Ministério dos Transportes, 2019.
- _____. *Essencial para o comércio exterior, transporte marítimo avança no Brasil*. Governo do Brasil, 09 fev 2018. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/editoria/infraestrutura/2017/11/essencial-para-o-comercio-exterior-transporte-maritimo-avanca-no-brasil>>. Acesso em 21 jul 2018.
- _____. *Lei 10.233/01*. Brasília: Presidência da República, 05 jun 2001.
- _____. *Lei 10.406/02: Código Civil Brasileiro*. Brasília: Presidência da República, 10 de janeiro de 2002.
- _____. *Lei 10.826/03*. Brasília: Presidência da República, 22 dez 2003.
- _____. *Lei 11.518/07*. Brasília: Presidência da República, 05 set 2007.
- _____. *Lei 12.815/13*. Brasília: Presidência da República, 05 jun 2013.
- _____. *Lei 8.630/93*. Brasília: Presidência da República, 25 fev 1993.
- _____. *Lei 9.537/97*. Brasília: Presidência da República, 11 dez 1997.
- _____. *Lei Complementar 121/06*. Brasília: Presidência da República, 9 fev 2006.
- _____. *Lei Complementar 97/1999*. Brasília: Presidência da República, 9 jun 1999.
- _____. *MD-35. Glossário das Forças Armadas*. Brasília: Ministério da Defesa, 2007.
- _____. *Medida Provisória 821/18*. Brasília: Presidência da República, 27 fev 2018.

_____. *Ministério dos Transportes, Portos e Aviação passa a ser o Ministério da Infraestrutura*. 28/01/2019. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/component/content/article/17-ultimas-noticias/8222-minist%C3%A9rio-dos-transportes,-portos-e-avia%C3%A7%C3%A3o-passa-a-ser-o-minist%C3%A9rio-da-infraestrutura.html>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. *Parecer 14/2013*. Brasília: Comissão Mista da MPV 595/12. 24 abr 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=574299>>. Acesso em 15 maio 2019.

_____. *Política Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2016.

_____. *Portaria 15/2009*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 16 abr 2009.

_____. *Portaria 121/09*. Brasília: Secretaria Especial dos Portos, 13 maio 2009.

_____. *Portaria 350/14*. Brasília: Secretaria Especial dos Portos, 01 out 2014.

_____. *Portaria 430/17*. Brasília: Ministério da Fazenda, 09 out 2017.

_____. *Projeto de Lei 4238/12*. Brasília: Câmara dos Deputados, 27 jul 2012. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=552197>>. Acesso em 15 maio 2019.

_____. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas*. Relator: PIMENTA, Paulo. Brasília, nov 2006. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/cpiarmas.pdf>>. Acesso em 16 fev 2020.

_____. *Relatório do Plano Nacional de Logística de Transportes*. Brasília: Ministério dos Transportes, 2012.

_____. *Resolução 02/2007*. Brasília: Conselho de Governo, Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 24 out 2007.

BUSH, George W. *Speech to American Enterprise Institute*. The Guardian, 27 mar 2003. Disponível em <<http://www.theguardian.com/world/2003/feb/27/usa.iraq2>>. Acesso em 08 jun 2019.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. 2 ed. Sussex: Wheatsheaf Books LTD, 1983.

COLLINS, Alan. *Contemporary Security Studies*. 2ª ed. Nova York: Oxford University Press, 2010.

COMISSÃO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS PORTOS, TERMINAIS E VIAS NAVEGÁVEIS (CONPORTOS). *Plano Nacional de Segurança Pública Portuária*. 1ª Ed. Brasília, dez 2002.

_____. *Resolução 02/2002*. Brasília: CONPORTOS, 02 dez 2002.

_____. *Resolução 52/2018*. Brasília: CONPORTOS, 20 dez 2018.

DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DeWINTER-SCHMITT, Rebecca. Transnational Business Governance Through Standards and Codes of Conduct. In: ABRAHAMSEN, Rita; LEANDER, Anna (orgs.). *Routledge Handbook of Private Security Studies*. London: Routledge, 2016.

ELMAN, Colin. Realism. In: WILLIAMS, Paul (org.). *Security Studies: An Introduction*. 1ª ed. London: Routledge, 2008.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL (EGN). *EGN-181: Jogos de Guerra*. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, Escola de Guerra Naval, 2018.

FARRANHA, Ana C; FREZZA, Conrado; BARBOSA, Fabiana. *Nova Lei dos Portos: Desafios Jurídicos e Perspectivas de Investimentos*. Revista Direito GV, São Paulo, n. 11, v. 01, jan-jun 2015, pp. 89-116.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos Jogos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *Quanto Custa o Roubo de Cargas no Brasil*. Publicações Sistema FIRJAN, mar 2017.

FLÔR, Claudio R. *Defesa, Orçamento E Tecnologia: Um Estudo de Caso da Marinha do Brasil (1990 a 2005)*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2008.

HART, Herbert. *The Concept of Law*. 2ª ed. Nova York: Oxford University Press, 1994.

HERMAN, Mark; FROST, Mark; KURZ, Robert. *Wargaming for leaders*. New York: Mc Graw Hill, 2009.

HERZ, John. *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*. World Politics, v. 02, n. 02, jan 1950, pp. 157-180.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

HSIAO, Chuck; MALAK, Richard; TUMER, Irem; DOOLEN, Toni. *Empirical Findings about Risk and Risk Mitigating Actions from a Legacy Archive of a Large Design Organization*. Procedia Computer Science, 2013, n. 16, pp. 844-852.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Dossiê Roubos de Carga 2019*. Rio de Janeiro: RioSegurança, 2019.

INTERNATIONAL CODE OF CONDUCT ASSOCIATION (ICOCA). *History*. Disponível em: < <https://www.icoca.ch/en/history>>. Acesso em 24 jun 2019.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). *Declaration Respecting Maritime Law. Paris, 16 April 1856*. Disponível em: <<https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/105>> . Acesso em: 20 mar 2019.

_____. *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8 June 1977.

Disponível em: <<https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=9EDC5096D2C036E9C12563CD0051DC30>>.

Acesso em: 12 ago 2018.

_____. *The Montreux Document*. 2008. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf>. Acesso em 13 maio 2019.

INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING (ICS). *Annual Review 2017*. International Chamber of Shipping, 2017. Disponível em: <<http://www.ics-shipping.org/news/ics-annual-review>>. Acesso em: 30 ago 2018.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW (IIHL). *Sanremo Handbook on Rules of Engagement*. . Disponível em: <<http://iihl.org/sanremo-handbook-rules-engagement/>>. Acesso em: 21 set 2019.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). *Circular 1405 (MSC.1/Circ.1405/Rev.2)*. Maritime Security Council, 25 maio 2012. Disponível em:

<<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/SecDocs/Documents/Piracy/MS.C.1-Circ.1405-Rev2.pdf>>.

Acesso em 17 jul 2018.

_____. *Circular 1406 (MSC.1/Circ.1406/Rev.3)*). Maritime Security Council, 16 set 2011. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/MS.C.1-Circ.1406-Rev.3.pdf>>. Acesso em 17 jul 2018.

_____. *Circular 1408 (MSC.1/Circ.1408)*. Maritime Security Council, 16 set 2011. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1408.pdf>>. Acesso em 17 jul 2018.

_____. *Circular 1339 (MSC.1/Circ. 1339)*. Maritime Security Council, Data. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/piracy/Documents/1339.pdf>>. Acesso em: 17 jul 2018.

_____. *Circular 1443 (MSC.1/Circ.1443)*. Maritime Security Council, 25 maio 2012. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/SecDocs/Documents/Piracy/MS.C.1-Circ.1443.pdf>>. Acesso em 17 jul 2018.

_____. *Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships*. Resolution A.1025(26). 18 January 2010. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf>>. Acesso em 16 fev 2020.

_____. *Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS)*. Conferência Diplomática dos Governos Contratantes da Convenção SOLAS-74, Resolução 02/2002. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/ispscodepa_rev.1.pdf>. Acesso em: 15 jul 2018.

_____. *Convenção para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar – SOLAS-74*. 1974. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/solas_indice-2014_2.pdf>. Acesso em: 15 jul 2018.

_____. *GISIS: Piracy and Armed Robbery*. Disponível em <<https://gisis.imo.org/Public/PAR/Search.aspx>>. Acesso em 17 fev 2020.

_____. *MSC-FAL.1/Circ.2*. Maritime Security Council, Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Documents/PCASP/Brazil.pdf>>. Acesso em 13 maio 2019.

_____. *Private Armed Security*. 2019. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Pages/Private-Armed-Security.aspx>>. Acesso em 13 maio 2019.

_____; ILO. *Code of Practice on Security in Ports*. 2003. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide_to_Maritime_Security/Documents/ILOIMOCodeOfPracticeEnglish.pdf>. Acesso em 11 maio 2019.

INTERNATIONAL STANDARDIZATION ORGANIZATION (ISO). *ISO 18788:2015. Management system for private security operations — Requirements with guidance for use*. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/63380.html>>. Acesso em 15 jun 2019.

_____. *ISO 28000:2007. Specification for security management systems for the supply chain*. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/44641.html>>. Acesso em 15 jun 2019.

_____. *ISO 28007:2015. Ships and marine technology — Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships (and pro forma contract)*. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/63166.html>>. Acesso em 15 jun 2019.

_____. *ISO 31000:2018. Risk management — Guidelines*. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/65694.html>>. Acesso em 15 jun 2019.

_____. *ISO 9001:2015. Quality management systems — Requirements*. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/62085.html>>. Acesso em 15 jun 2019.

KAWAGUTI, Luis. *A Rota Marítima da Cocaína*. São Paulo, UOL, 2017. Disponível em: <<https://www.uol/noticias/especiais/a-rota-maritima-da-cocaina.htm#tematico-4>>. Acesso em 14 fev 2020.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KEOHANE, Robert; NYE Jr., Joseph. Governance in a globalizing world, 2000. In: KEOHANE, Robert (org.). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. 1ª ed. London: Routledge, 2002.

_____; NYE Jr., Joseph. *Power and Interdependence*. 4ª Ed. Boston: Longman, 2012.

KINSEY, Christopher. *Corporate soldiers and international security: The rise of Private Military Companies*. Londres: Routhledge, 2006.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MANCILLA, Jorge. *Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias*. Valparaíso: Revista de Marina, n. 06, v. 883, 2004, pp. 596-598.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Ed. Cultrix, 2006.

MARINHA DO BRASIL. *Instrução Normativa 01/2013*. Brasília: Ministério da Defesa, 05 mar 2013.

McNICHOLAS, Michael; DRAUGHON, G. R. Drug Smuggling via Cargo, Containers and Vessels. In: McNICHOLAS, Michael (org.). *Maritime Security: An Introduction*. 2ª Ed. Cambridge: Elsevier, 2016.

MINGST, Karen A. *Princípios de Relações Internacionais*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MONTESQUIEU, Barão de. *The spirit of Laws*. Ontario: Batochebooks, 2001.

NAVARI, Cornelia. Liberalism. In: WILLIAMS, Paul (org.). *Security Studies: An Introduction*. 1ª ed. London: Routledge, 2008.

NORTH, Douglass. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.

NYE, Joseph. *The Powers to Lead*. New York: Oxford University Press, 2008.

PERCY, Sarah. *Regulating the Private Security Industry*. London: International Institute for Strategic Studies. Adelphi Paper, n. 384, 2006.

PERLA, Peter. *The Art of Wargaming*. Annapolis: United States Naval Institute, 1990.

PERLA, Peter; McGRADY, Ed. *Why Wargaming Works*. Naval War College Review, Summer 2011, v. 04, n. 03.

RAZZAK, Sâmbar (org.). *Dicionário Básico Portuário*. 2a Ed. Paranaguá: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). *Portaria 3.518/11*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 30 set 2011.

RONZITTI, Natalino. Regulating and Monitoring the Privatization of Maritime Security. In: ABOVILLE, Benoît (org.). *Private and Security Companies*. International Institute of Humanitarian Law, 2013.

RUBEL, Robert. *The Epistemology of Wargaming*. Naval War College Review, spring 2006, v. 59, n. 02.

RUBIN, Jeffrey; BROWN, Bert. *The Social Psychology of Bargaining and negotiation*. New York: Academic Press, 1975.

SAKS, Alan; JOHNS, Gary. *Organizational Behaviour: Understanding and Managing Life at Work*. 10^a ed. Toronto: Pearson Canada, 2017.

SCODEL, Alvin. *Value Orientations and Preference for a Minimax Strategy*. The Journal of Psychology: Interdisciplinary and Applied, Ohio State University, n. 52, v. 01, 1961, pp. 55-61.

SILVA, Luiza Lopes. *A Questão das Drogas nas Relações Internacionais: Uma Perspectiva Brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

SINGER, Peter W. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security*. Cambridge: The MIT Press, Vol. 26, No. 3 (winter, 2001-2002), pp. 186-220.

SMALL ARMS SURVEY. *Global Violent Deaths: Interactive Maps and Charts of Armed Violence Indicators*. Disponível em: <<http://www.smallarmssurvey.org/tools/interactive-map-charts-on-armed-violence.html>>. Acesso em 14 fev 2020.

TILL, Geoffrey. *Sea Power: a Guide to the 21st Century*. London: Routhledge, 2009.

TREVAS, José. *A Importância da Lei 8630/93 para a Modernização dos Portos Brasileiros: Os casos de Pecém, Suape e Salvador*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4342/1/arquivo5963_1.pdf>. Acesso em 13 out 2018.

UNITED NATIONS. *Convention on the High Seas*. Geneva, 29 April 1958. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-2&chapter=21>. Acesso em: 20 mar 2019.

_____. *International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries (A/RES/44/34)*. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r034.htm>>. Acesso em: 12 ago 2018.

_____. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 20 mar 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Statistics and Data - 2017*. Disponível em: < https://dataunodc.un.org/drugs/global_seizures-2017>. Acesso em 12 fev 2020.

_____. *UNODC e Polícia Federal ampliam parceria no combate ao crime organizado transnacional*. 20/08/2009. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2009/08/20-unodc-e-policia-federal-ampliam-parceria-no-combate-ao-crime-organizado-transnacional.html>>. Acesso em 14 fev 2020.

UNITED STATES. *International Narcotics Control Strategy Report: Drug and Chemical Control*. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, vol. 01, 2018.

VISACRO, Alessandro. *Guerra Irregular: Terrorismo, Guerrilha e Movimentos de Resistência ao Longo da História*. São Paulo: Contexto, 2009.

WALT, Stephen. *The Origins of Alliances*. Ithaca e London: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press, 2001.

WEBER, Max. *Estudos de Sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1982, 5ª Ed.

WILLIAMS, Paul (org.). *Security Studies: An Introduction*. 1ª ed. London: Routledge, 2008.

ZAGARE, Frank. Game Theory. In: WILLIAMS, Paul (org.). *Security Studies: An Introduction*. 1ª ed. London: Routledge, 2008.

ANEXO A: Roubo Armado em Águas Territoriais Brasileiras (2000-2019)

Date	Ship Type	Incident details	Consequences for crew etc	Action taken by master/crew	Reported?	Reported to...	Coastal State Action Taken	MSC/Circ
2000-01-17	Bulk carrier	Five to six robbers armed with guns boarded the ship while at anchor	\$3600 in cash, ship's stores and crew's personal effects stolen	-	TRUE	Yes, Sepetiba port authorities and RCC informed	-	943
2000-01-23	General cargo ship	Four robbers armed with crow bars boarded the ship while at anchor	40 drums of paint stolen	-	TRUE	Yes, RCC Rio de Janeiro informed	-	943
2000-05-01	Container ship	Armed robbers boarded the ship while at anchor	Four containers were broken into, the contents of which were pilfered. A gunshot was fired	Alarm raised	TRUE	Yes. Pilot station and Port Agents informed	-	969
2000-05-06	General cargo ship	About 5 to 8 armed robbers boarded the ship using the mooring ropes	Various personal effects of the crew and about USD 2,000 in cash stolen	-	TRUE	Yes. Federal Police informed	Investigation carried out	969
2000-07-31	Oil tanker	One armed robber boarded the ship while at anchor via the anchor chain from a boat	-	Anti piracy measures	FALSE	-	-	972
2006-08-21	Container ship	Seven robbers armed with guns boarded the ship at forecastle, while at anchor. The robbers took a VHF radio from the watchmen, broke open one container and escaped	Two watchmen hostage and ship's equipment stolen	Raised alarm, mustered crew, activated SSAS and informed port authorities.	TRUE	Port Authority and MRCC, Brazil	-	91
2006-09-19	Container ship	Robbers boarded the ship, while at anchor. They broke the seals on sixteen containers but escaped empty handed.	Containers' seals broken	Alarm raised Port control informed	TRUE	Port Control and MRCC, Brazil	-	92

2006-09-19	Container ship	Seven robbers armed with guns in a six-metre blue-hulled boat boarded the ship, while at anchor. The robbers broke into a container and escaped 50 minutes later in their boat	They held a watchman hostage but another watchman escaped and reported to D/O.	Raised alarm and mustered crew, who activated the ship security alert system (SSAS) and informed port authorities.	TRUE	Port authorities and MRCC, Brazil	-	92
2006-09-19	Container ship	Three masked robbers armed with guns boarded the ship, while at anchor. The robbers had opened eight containers and then escaped empty handed	They held a duty crew member hostage and took his walkie-talkie.	Alarm raised	TRUE	MRCC, Brazil	-	92
2006-10-01	Container ship	Eight robbers wearing black clothes came alongside the ship, at port side and one robber boarded, while at anchor. The robber escaped	-	The D/O raised alarm, sounded ship's whistle, mustered crew	TRUE	Coastal authorities and MRCC, Brazil	-	94
2007-07-21	Container ship	Two crews on deck patrol duty reported to the bridge, by radio, the sighting of two robbers wearing ski masks and armed with automatic pistols. As a result of the safety measures being properly followed, both robbers fled in a small aluminium boat with an outboard engine	Six broken container seals were found on deck, one container had been unlatched and two containers appeared to have been opened. Deck patrol radios stolen. No harm to crew members	Mustered crew. Half of the crew, led by the SSO and the Chief Officer went forward to search for the deck patrol. Security message was broadcast and security procedures were followed	TRUE	Santos Pilot Station, CSO, superintendent, local agents and chatters	-	107

2007-10-27	Container ship	Robbers armed with guns boarded the ship and fired at approaching crewmembers. The robbers opened 8 reefer containers, stole cargo and escaped.	For safety, the crewmembers locked themselves in a secure area. Crewmembers fired at and cargo stolen No one was injured	Raised alarm and mustered crew	TRUE	Port Control and MRCC, Brazil	Federal Marine Police patrol boat came for investigation	111
2008-12-26	Yacht	Two armed robbers boarded the yacht at anchor and assaulted two crewmembers.	Robbers assaulted two crew and stole yacht's property, documents, cash and crew personal belongings	Alarm raised	TRUE	Local police and PRC relayed message to MRCC Brazil	Authorities are investigating	129
2018-02-15	Bulk carrier	The OOW onboard an anchored ship noticed the forecastle door open and unauthorised persons on the forward deck. The robbers escaped.	Ship's stores stolen.	Alarm raised, crew mustered. Port Authority notified via local agent.	TRUE	PRC relayed message to MRCC Brazil.		260
2018-04-04		Two robbers armed with long knives boarded an anchored ship. The two robbers escaped in their speed boat. Following a search of the ship, nothing was reported stolen.		Duty AB noticed the robbers and immediately informed D/O. Alarm raised, sound the ship's whistle & crew mustered.	TRUE	Macapa Pilot Station		262
2018-08-12	Ro-ro-cargo ship	Around four robbers boarded an anchored ship using a rope attached to a hook and started opening the containers on deck. The robbers escaped without stealing anything.		Alarm raised, SSAS activated and crew mustered in citadel	FALSE		Local police and custom boarded the vessel for investigation	267
2019-03-10	Bulk carrier	Two robbers armed with knives boarded an anchored ship by using a rope with a hook the alarm. The robbers escaped without		Alarm raised and crew mustered	TRUE	Port Authorities and Agents		274

stealing anything.							
2019-05-31	Bulk carrier	Six robbers armed with knives boarded an anchored bulk carrier through the anchor chain.	Ship's crew found the paint store room's lock broken and ship's stores reported stolen.	Sounded ship's whistle, alarm raised and PA announcement made.	TRUE	Reported to port control	276

Fonte: IMO, 2020 (adaptado).

ANEXO B: Roubo Armado em Portos Brasileiros (2000-2019)

Date	Ship Type	Incident details	Consequences for crew etc	Action taken by master/crew	Reported?	Reported to...	Coastal State Action Taken	MSC/Circ
2000-04-26	Bulk carrier	Five armed robbers boarded the ship while berthed	Captain and crew attacked. No injury	-	FALSE	-	-	969
2001-05-08	Bulk carrier	Ten robbers armed with pistols and machine guns boarded the ship while berthed and escaped later	Duty crew take hostage. The armed robbers then ransacked the crew's cabins, broke down the doors and stole ship's cash, equipment and personal effects	The 3rd Officer managed to run away, raise the alarm and send a distress message	TRUE	Yes. Brazilian Authorities informed	Police came onboard for investigation	2
2001-12-05	Yacht	Robbers armed with guns fired at the yacht, while at anchor	One crew member killed and two injured	-	TRUE	Yes	-	14
2003-02-07	Tanker	While at anchor, about ten pirates armed with guns boarded the ship from a boat	Pirates stole the personal belongings of crew. Chief officer was killed. 2nd officer was injured. Crew members were threatened	NA	TRUE	Pilot station	Injured officer was sent ashore for medical treatment	31
2006-05-16		A crew member on gangway watch along with police authorities averted the attack.	A crew member on routine anti-piracy watch was attacked by four intruders.	Raised alarm and mustered crew	TRUE	Local authorities	Police authorities assisted in averting attack	87
2006-07-04	Container ship	Two robbers attempted to board the ship via anchor chain, while at anchor.	-	Raised alarm and mustered crew	TRUE	Port Control and MRCC, Brazil	-	90
2007-06-23	Container ship	The duty watchman was attacked and tied up by three robbers. Port security officials and the ship's crew searched the ship but found only wet footprints. Nothing was missing	Crew member assaulted	Alarm raised	TRUE	Port security and MRCC Brazil	Port security officials searched the ship	104

2007-10-26	Container ship	The ship was approached by robbers in a boat. Two robbers remained inside the boat and one robber, armed with a gun, boarded the ship at forecastle by anchor chain. The robbers fled.	Seventeen containers were partly open, with broken seals	Raised alarm, mustered crew and informed other ships in the vicinity	TRUE	Santos port authorities and the Federal Police	Federal Police boat arrived at the scene	113
2007-11-06	Container ship	The ship was attacked by at least eight robbers while at Santos anchorage.	The robbers held the duty watch AB hostage; 29 containers were found with their seals missing or broken. No injury to crew	The general alarm and the SSAS were activated. The Piracy Reporting Centre Kuala Lumpur and RCC Brazil were also notified and requested for assistance	TRUE	Santos port authorities were informed through VHF Channel 16/11 to make contact with Santos Pilot Station	Between 04:00 LT and 04:10 LT, a Santos Harbour Police boat was seen passing around the ship	117
2009-01-10	Tanker	Four robbers in a boat approached the tanker at berth. One of the robbers boarded the tanker and escaped with ship's stores.	Ship's store were stolen	Duty A/B raised alarm and crew mustered	TRUE	Harbour Police, PRC relayed message to MRCC Brazil	-	130
2009-02-08		Two robbers armed with guns in a small rowing boat boarded the sailing vessel at anchor. Robbers jumped overboard and swam off leaving their boat.	Robbers shot and killed the captain. Nothing stolen.	Captain confronted the robbers	TRUE	Local Police	Police have arrested two suspects	134
2009-06-03	General cargo ship	Five robbers armed with knives boarded the ship at anchor. The robbers escaped with stolen stores	Robbers took hostage duty watchman and stole ship's stores	D/O did not get a response from the watchman and raised alarm.	TRUE	Port control AND MRCC Brazil	-	138
2009-07-27	Bulk carrier	Robbers armed with knives boarded the ship at anchor.	Robbers tied up watchmen's hands and stole ship's stores	-	TRUE	MRCC Brazil	-	142

2010-07-07	Container ship	Robbers in a motor boat approached the ship from the bow. As OOW saw the robber, the robber jumped overboard.	670 litres of paint stolen from paint locker	-	Duty A/B noticed the robbers and raised alarm. Crew mustered and switched on deck lights.	TRUE	Port authority	-	157
2010-07-31	Livestock carrier	Three robbers boarded the ship at anchor. Upon seeing the crew alertness, the robbers jumped overboard and escaped	-	Duty A/B noticed the robbers and raised alarm. Crew mustered and switched on deck lights.	TRUE	Port authority	-	160	
2010-08-16	General cargo ship	Robbers boarded the ship at anchor. They broke into the forward store. Robbers stole ship's stores and escaped	Ship's stores stolen	Duty officer noticed a wooden boat moving away from the ship side. Alarm raised, crew mustered.	TRUE	MRCC Brazil	-	159	
2010-09-25	Bulk carrier	Six robbers armed with knives in a wooden boat approached the ship at anchor. Robbers escaped upon seeing duty A/B approaching.	Duty O/S injured. Crew's belongings and ship's property stolen	Alarm raised and crew mustered.	TRUE	Port Control and MRCC Brazil	-	160	
2010-10-02	Bulk carrier	Five robbers in a wooden boat boarded the ship at anchor. They attempted to steal ship's property, but were noticed. Robbers escaped	-	Alarm raised, ship's whistle sounded and crew rushed to the forecastle	TRUE	Port control	-	161	
2010-10-15	General cargo ship	Three robbers boarded the ship via the anchor chain. They managed to cut through the forward store's padlock. The robbers escaped	-	Alarm raised and crew mustered	TRUE	Port authority and agent	-	161	

2010-11-08	Bulk carrier	Two robbers in a boat boarded the ship at anchor. They broke the padlock of the forward store. The robbers escaped.	-	Alert ship crew spotted the robbers and raised the alarm.	TRUE	MRCC Brazil	-	164
2010-11-08	Chemical tanker	Five robbers boarded the ship at anchor. They cut the forward store lock and stole ship's property. The robbers escaped.	Ship's property stolen	OOW raised alarm and crew mustered	TRUE	Port authority and Brazil MRCC	-	164
2010-11-30	Bulk carrier	Four robbers armed with knives boarded the ship at anchor.	One crew member threatened with knives, ship's stores and crew's personal belongings stolen	Duty watchman informed bridge, who raised the alarm	TRUE	Port authority	-	164
2011-01-21	Livestock carrier	One robber boarded the ship at anchor. The robber escaped	-	Raised alarm and crew mustered	TRUE	MRCC Brazil	-	167
2011-09-07	Bulk carrier	Four robbers armed with long knives attempted to board the ship at anchor via the anchor chain. The robbers escaped	-	Crew foiled the attack	TRUE	MRCC Brazil	-	176
2011-09-17	Bulk carrier	Three robbers armed with long knives attempted to board the ship at anchor by climbing the anchor chain. The robbers escaped	-	Master raised alarm and crew mustered	TRUE	MRCC Brazil	-	176
2012-01-27	Bulk carrier	Four robbers in a small unlit boat approached an anchored ship. The crew noticed them climbing up. The robbers aborted and escaped.	-	The master raised the alarm and activated the fire pump to start anchor wash	TRUE	Macapa Pilot Station	Pilot Station relayed the message to Harbour Master	181

2013-12-22	Container ship	Three armed robbers were noticed while opening some containers. The robbers spotted the crew and held him hostage. The robbers released the crew and escaped in a small fast boat with some cargo stolen from the containers.	Crew held hostage. Cargo stolen from containers	Raised alarm and crew mustered	TRUE	Harbour Master	Federal Police sent their patrol vessel	205
2014-04-12	Bulk carrier	Duty Officer onboard an anchored ship saw some movement near the forecastle and informed the duty watchman to investigate. As the watchman approached he saw a robber armed with a long knife. The robber escaped with stolen ship's property.	Ship's property stolen	Raised alarm and crew mustered	TRUE	Port Control	-	210
2018-08-05	Bulk carrier	Unnoticed, robbers boarded the anchored ship, stole ship's stores and escaped. The theft was noticed during routine rounds. Incident reported to local agent.	Ship's stores stolen.		TRUE	Local agent		266

Fonte: IMO, 2020 (adaptado).