

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC GLAUCO FIGUEIREDO

A INFLUÊNCIA DO ELEMENTO CIVIL NO COMBATE À PIRATARIA:

o emprego da doutrina NCAGS no Chifre da África (2005-2015)

Rio de Janeiro

2021

CC GLAUCO FIGUEIREDO

A INFLUÊNCIA DO ELEMENTO CIVIL NO COMBATE À PIRATARIA:

o emprego da doutrina NCAGS no Chifre da África (2005-2015)

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Felipe Folgoso Sasaki

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2021

RESUMO

O presente estudo tem o objetivo de analisar a influência da estrutura de comando e controle militar utilizada no combate à pirataria. Esse tema é relevante em virtude de representar uma ferramenta que pode ser utilizada em resposta a diversas ameaças à segurança marítima. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, utilizando a metodologia de confrontação entre teoria e realidade, buscou-se verificar se o desenvolvimento de uma estrutura destinada a troca de informações entre os elementos civil e militar contribuiu para o combate à pirataria no Chifre da África, entre 2005 e 2015, e avaliar sua relação com a redução nos casos de pirataria que foi observada a partir do segundo semestre de 2011. Foram analisadas algumas iniciativas da comunidade marítima internacional, suas repercussões globais a partir da Organização das Nações Unidas e como isso contribuiu para o estabelecimento de forças navais multinacionais de combate à pirataria no Golfo de Áden e costa da Somália, notadamente a partir de 2009. A partir de então, observou-se a relação desse componente militar com diversas estruturas relacionadas à comunidade marítima sob a ótica da doutrina *Naval Cooperation and Guidance for Shipping* (NCAGS), adotada pela marinha estadunidense e pela Organização do Tratado do Atlântico Norte. Nesse contexto, percebeu-se a relação dessas iniciativas com a redução dos casos de pirataria, permitindo concluir que o desenvolvimento de uma estrutura para troca de informações e coordenação entre os elementos civil e militar contribuiu para o sucesso das operações militares de segurança marítima.

Palavras-chave: Chifre da África. Golfo de Áden. NCAGS. Pirataria. Segurança Marítima. Somália.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Estrutura NCAGS da USN	47
Figura 2 -	<i>Maritime Security Centers</i>	47
Figura 3 -	Esquema da estrutura NCAGS de uma força naval dos EUA	48
Figura 4 -	<i>Internationally Recommended Transit Corridor</i>	48
Figura 5 -	Estrutura de Comando e Controle apresentada pelo modelo civil	49
Figura 6 -	Área de Operações da EUNAVFOR	50
Figura 7 -	Zonas afetadas pela pirataria (2008-2011)	51
Figura 8 -	Localização de ataques piratas (2008-2011)	51
Gráfico 1 -	A evolução dos casos de pirataria no Chifre da África (1993-2015)	39
Quadro 1 -	Efeitos NCAGS	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AO -	Área de Operações
BMP -	<i>Best Management Practices</i>
CMF -	<i>Combined Maritime Forces</i>
CNUDM -	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
Código ISPS -	Código Internacional de Proteção de Navios e Instalações Portuárias
CSNU -	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTF -	<i>Combined Task Force</i>
DNE -	<i>Deployed NCAGS Elements</i>
EUA -	Estados Unidos da América
EUNAVFOR -	Forças Navais da União Europeia
GOA -	Golfo de Áden
IMO -	Organização Marítima Internacional
IMSC -	<i>International Maritime Security Construct</i>
IRTC -	<i>Internationally Recommended Transit Corridor</i>
LNO -	Oficiais de Ligação
LRIT -	Identificação e Rastreamento de Longo Alcance
MARCOM -	<i>Allied Maritime Command</i>
MARLO -	Escritório de Ligação Marítima dos EUA
MCC -	<i>Maritime Component Commander</i>
MDA -	Consciência Situacional Marítima
MOC -	Centros de Operação Marítima
MPRA -	Aeronaves de Patrulha e Reconhecimento Marítimo
MSC -	Centros de Segurança Marítima

MSCAT -	Equipe de Segurança Marítima
MSCHOA -	<i>Maritime Security Centre - Horn of Africa</i>
NCAGS -	<i>Naval Cooperation and Guidance for Shipping</i>
NSC -	<i>NATO Shipping Centre</i>
OBP -	<i>Oceans Beyond Piracy</i>
ONU -	Organização das Nações Unidas
OTAN -	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RN -	<i>Royal Navy</i>
SHADE -	<i>Shared Awareness and De-confliction Conference</i>
SO NCAGS -	<i>Staff Officer NCAGS</i>
SOLAS -	Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar
TTP -	Táticas, Técnicas e Procedimentos
UE -	União Europeia
UKMTO -	<i>United Kingdom Maritime Trade Organization</i>
UNSCR -	Resolução do Conselho de Segurança da ONU
USN -	Marinha dos Estados Unidos da América
VRS -	Esquema de Registos Voluntários

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	PIRATARIA NO CHIFRE DA ÁFRICA	10
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	10
2.2	EXPANSÃO DA PIRATARIA NO CHIFRE DA ÁFRICA	11
3	A DOCTRINA NCAGS	14
3.1	DOCTRINA NCAGS DA OTAN	15
3.2	O MODELO ESTADUNIDENSE	17
4	RESPOSTA INTERNACIONAL À PIRATARIA	20
4.1	INDÚSTRIA MARÍTIMA	20
4.1.1	Organização Marítima Internacional	20
4.1.2	A construção de boas práticas de navegação	22
4.1.3	Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)	24
4.2	O ELEMENTO MILITAR	26
4.2.1	Política estadunidense de combate à pirataria	27
4.2.2	Operações Navais no Chifre da África	28
4.2.3	CMF e CTF 151: Forças Navais Multinacionais	29
4.2.4	Forças Navais da União Europeia	31
4.2.5	Forças Navais da OTAN	32
4.3	COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES	32
4.3.1	UKMTO: componente marítimo da RN	33
4.3.2	MSCHOA: componente marítimo da EUNAVFOR	34
4.3.3	NCAGS Bahrein: componente marítimo da USN	35
4.3.4	Conferência SHADE: componente marítimo multinacional	36
5	CONSEQUÊNCIAS DO COMBATE À PIRATARIA	37
5.1	A RESPOSTA DOS PIRATAS	37
5.2	A REDUÇÃO DOS CASOS DE PIRATARIA EM 2011	38
5.3	MANUTENÇÃO DO COMBATE À PIRATARIA	40
6	CONCLUSÃO	42
	REFERÊNCIAS	44
	ANEXOS	47

1 INTRODUÇÃO

A queda do muro de Berlim marcou o fim da Guerra Fria (1947-1989) e, mais que isso, deu início a um processo de mudanças nas relações internacionais que passou a influenciar diversas sociedades espalhadas pelo globo. Mais recentemente, no início dos anos 2000, ao mesmo tempo em que o acesso à internet se difundia de forma acelerada, percebemos que dois fenômenos ganharam destaque: a globalização e o surgimento de atores não-estatais como ameaça à segurança internacional.

Em relação à globalização, passamos a observar o transporte marítimo como principal fluxo para a circulação do comércio mundial. A utilização de contêineres permitiu a otimização dessa modalidade, contribuindo para o escoamento da produção industrial e configurando uma ferramenta essencial para o bem-estar de consumidores em todo o mundo.

Desta forma, percebemos que o mundo globalizado depende do uso livre e irrestrito dos oceanos para garantir o suprimento dos mais diversos produtos, desde itens essenciais como alimentos e remédios, até bens de consumo supérfluos como brinquedos e cosméticos.

A ameaça de atores não-estatais à segurança internacional ganhou notoriedade após os ataques terroristas ocorridos em 2001, nos Estados Unidos da América (EUA). Se por um lado, esses eventos alertaram a comunidade internacional acerca do desafio imposto pelo terrorismo, por outro, permitiram que organizações menos estruturadas identificassem fragilidades estatais.

Nesse contexto, a pirataria se desenvolveu na costa da Somália e passou a interferir no comércio internacional a partir da sua atuação no Golfo de Áden (GOA), que representa uma relevante posição para o escoamento do petróleo produzido no Golfo Pérsico. Essa atividade se desenvolveu de forma mais relevante no início dos anos 2000, passando a impactar no preço do petróleo e, conseqüentemente, de toda a produção industrial.

Como resposta, observou-se uma série de iniciativas da indústria marítima que repercutiram na Organização das Nações Unidas (ONU) e culminaram com o estabelecimento de forças navais multinacionais destinadas ao combate da pirataria, principalmente a leste do continente africano, na área marítima adjacente à região conhecida como Chifre da África.

Essa concentração de esforços permitiu o desenvolvimento de relações produtivas dos componentes militares junto a diversos representantes da comunidade marítima, contribuindo para o aprimoramento das operações de combate à pirataria. Este relacionamento ofereceu uma interessante perspectiva do mundo globalizado, a partir do inter-relacionamento dos elementos civil e militar no combate de ameaças não-estatais.

O presente estudo tem o objetivo de analisar a influência da estrutura de comando e controle militar utilizada no combate à pirataria. Esse tema é relevante em virtude de representar uma ferramenta que pode ser utilizada em resposta a diversas ameaças à segurança marítima. Para tal, a seguinte questão de pesquisa será analisada: “A estrutura destinada a troca de informações entre os elementos civil e militar contribuiu para a redução nos casos de pirataria que foi observada a partir do segundo semestre de 2011?”.

As análises se basearam em uma moldura temporal constituída por dois períodos distintos: de 2005 a 2010, com a identificação da pirataria como ameaça global e o desenvolvimento de iniciativas voltadas ao seu enfrentamento; e entre 2011 e 2015, quando observou-se a redução nos casos de pirataria.

A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental da crise decorrente da pirataria no Chifre da África, utilizamos a metodologia de confrontação entre teoria e realidade, a fim de verificar a aderência do modelo teórico oferecido pela doutrina *Naval Cooperation and Guidance for Shipping* (NCAGS), adotada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e pela marinha estadunidense (USN, na sigla em inglês) durante essa crise.

Em relação à pirataria, utilizamos como principal referência a obra *Contemporary Maritime Piracy* (2011), de James Kraska [?-]¹, professor de direito internacional marítimo e oficial da reserva da USN com mais de duas décadas de experiência na área de segurança marítima, incluindo sua participação no desenvolvimento da política dos EUA para o combate à pirataria, elaborada pelo Pentágono², no período de 2004 a 2008 (WILSON, 2011).

Este trabalho está organizado em seis seções de texto, iniciadas por esta Introdução. A segunda seção apresenta uma contextualização da pirataria no Chifre da África, destacando peculiaridades relevantes para o estudo. Na sequência, a terceira seção abordará a doutrina NCAGS, sob a ótica da OTAN e da USN, com destaque para suas estruturas de comando e controle e a importância do elemento civil.

Na quarta seção, apresentaremos a construção da estrutura destinada a troca de informações entre os elementos civil e militar por ocasião do combate à pirataria no Chifre da África, entre 2005 e 2015, analisando a utilização dos pressupostos da doutrina apresentada, bem como os resultados que foram obtidos, a fim de verificar a aplicabilidade da doutrina NCAGS no contexto das operações relacionadas à segurança marítima.

Na quinta seção, avaliaremos as consequências das ações de combate à pirataria, a partir da redução no número de navios atacados e suas causas e, finalmente, na sexta seção concluiremos a pesquisa com uma análise focada na relação entre a doutrina apresentada e os resultados obtidos.

Desta forma, iniciaremos nosso estudo com uma breve contextualização acerca da pirataria no Chifre da África.

1 Durante as pesquisas não foi encontrada informação acerca da data de nascimento do autor.

2 Sede do Departamento de Defesa dos EUA.

2 PIRATARIA NO CHIFRE DA ÁFRICA

O objetivo deste estudo é analisar a aderência e eventuais impactos da doutrina NCAGS no contexto do combate à pirataria nas proximidades do Chifre da África, mais especificamente no GOA e costa da Somália, no período de 2005 a 2015.

Para tal, apresentaremos uma breve contextualização histórica dessa crise, passando a detalhar os mecanismos que se formaram para o enfrentamento da ameaça pirata e as respostas obtidas a partir dessas ações.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Iniciando essa contextualização, avaliamos ser apropriado manifestarmos nossa compreensão acerca de pirataria, a fim de delimitar a abrangência deste estudo. Utilizaremos como conceituação para **pirataria** a seguinte definição, que foi adotada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)³, no seu artigo 101:

Constituem pirataria quaisquer dos seguintes atos:

- a) todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra:
 - i) um navio ou uma aeronave em alto-mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;
 - ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;
- b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que dêem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;
- c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b) (BRASIL, 1990, grifo nosso).

A pirataria na costa da Somália decorre de conflitos internos de meados da década de 1990. Com a queda do governo em 1991, gangues locais ganharam protagonismo. Nos anos 2000, com a exploração da pesca ilegal por navios estrangeiros, comunidades locais reagiram com grupos armados que, mais tarde, se converteram na pirataria (CMF, 2021).

3 Esta Convenção estabeleceu uma ordem jurídica para os mares e oceanos com o objetivo de promover a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

A pesca ilegal se proliferou nas águas territoriais da Somália, onde grupos armados começaram exigir multas para navios estrangeiros. Essa dinâmica permitiu o avanço da pirataria somali. A partir de 2004, o aumento dos ataques atraiu a atenção internacional (KRASKA, 2011).

A atividade de pirataria que se estabeleceu no Chifre da África decorre de um fenômeno social construído a partir das diversas mudanças ao longo do tempo. Pouco mais de uma década após a falência estatal, o desenvolvimento de atividades ilegais na costa da Somália ofereceu a base para o surgimento da pirataria. Nesse contexto de intensas mudanças, a primeira dificuldade imposta à comunidade marítima internacional foi compreender este fenômeno, a fim de permitir um adequado planejamento para superar esse desafio.

Conforme apresentado por Kraska (2011), a pirataria se manifestou de forma mais relevante para a comunidade internacional a partir de 2004, com o aumento dos ataques. Nessa ocasião, a rede de operações associada à atividade pirata havia se estruturado de tal forma que dificultou o desenvolvimento de respostas eficazes pela comunidade internacional, como será exposto adiante.

2.2 EXPANSÃO DA PIRATARIA NO CHIFRE DA ÁFRICA

Historicamente, o atendimento às demandas dos piratas, em tributos e resgates, proporcionou uma rápida e, aparentemente, vantajosa resposta. Essa abordagem, conquanto míope, permitiu que a pirataria prosperar, algumas vezes, por gerações (WILSON, 2011).

No outono de 2005 os EUA já operavam forças navais no Oceano Índico ocidental. Ainda assim, a tirania do fator espaço-tempo impediu seus meios navais de socorrer o navio de cruzeiro *Seabourn Spirit* de um ataque pirata no GOA, com cidadãos estadunidenses a bordo. A sede da sua esquadra, no Bahrein, não dispunha de recursos suficientes para assegurar uma cobertura contínua do Chifre da África (KRASKA, 2011).

A pirataria no Chifre da África ganhou repercussão global em virtude de sua ameaça ter demandado um compêndio de respostas navais, diplomáticas e jurídicas para assegurar maior efetividade ao esforço conjunto (KRASKA, 2011).

No início dos anos 2000, a pirataria se desenvolveu sem grande atenção da comunidade internacional que seguiu a tendência histórica de não enfrentar diretamente o problema. Nesse contexto, o ataque ao *Seabourn Spirit* (2005) representou um marco para os EUA compreenderem que não operavam seus meios navais de forma eficaz naquela área.

Percebemos a complexidade do combate à pirataria a partir da diversidade de ações que foram necessárias para seu enfrentamento, com destaque para a diplomacia e o esforço conjunto, que oferecerão a base para o desenvolvimento de uma estrutura militar de comando e controle multinacional para fazer frente a pirataria.

Além das dificuldades operacionais para as forças navais, representada pelo fracasso da marinha estadunidense em proteger o *Seabourn Spirit*, a pirataria promoveu diversos impactos, que foram potencializados em decorrência de uma crise econômica global que se instaurou a partir de 2008⁴.

Anualmente, 33 mil navios transitam pelo GOA, incluindo 6.500 petroleiros que transportam 7% do consumo mundial diário de petróleo. Ironicamente, a propagação da pirataria no Chifre da África ocorreu exatamente quando a economia global entrou em colapso, durante a recessão ocorrida entre 2008 e 2009 (KRASKA, 2011).

Em 2010, os impactos da pirataria representaram um custo entre US\$ 7 e 12 bilhões. Em 2011, esse custo foi de US\$ 7 bilhões. Apesar da redução nos custos, a quantidade de ataques aumentou no início de 2011. Entretanto, essa tendência não se manteve no último trimestre do ano, após o período das monções (OBP, 2011)⁵.

4 Conhecida como a crise financeira do capitalismo, foi disseminada ao mundo em 15 de setembro de 2008 com a quebra do tradicional banco Lehman Brothers, dos EUA. As principais consequências desse desastre econômico foram o desemprego em massa e retração financeira internacional, principalmente na Europa. Outro fato que prejudicou a produtividade foi a queda no valor e nas demandas por petróleo. Disponível em: <<https://www.stoodi.com.br/blog/historia/crise-de-2008/>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

5 O *Oceans Beyond Piracy* (OBP) foi um projeto da *One Earth Future Foundation*, com o objetivo de alertar

O relatório *The economic cost of somali piracy* (OBP, 2011), apresentou uma análise detalhada dos principais fatores que contribuíram para elevar os custos relacionados à pirataria naquele ano, dentre os quais podemos destacar:

O mercado de seguros evoluiu ao longo de 2011 para refletir o avanço da pirataria. [...] O custo total com seguros foi de aproximadamente US\$ 635 milhões [...] Em 2011, alguns navios optaram por evitar a área com maior risco de pirataria, navegando pela costa oeste da Índia. O custo de redirecionamento das rotas para graneleiros e petroleiros foi de cerca de US\$ 486 a US\$ 680 milhões. [...] Até o momento, nenhum navio navegando com velocidade igual ou superior a 18 nós foi sequestrado com sucesso. [...] essas velocidades elevadas ocasionam um grande custo adicional com combustível. Estimamos que os custos decorrentes das velocidades elevadas, apenas para navios porta-contêineres, foram de aproximadamente US\$ 2,7 bilhões (OBP, 2011, p. 2, tradução e grifo nossos)⁶.

A crise financeira global de 2008 despertou, definitivamente, a comunidade internacional para a questão da pirataria no Chifre da África. O aumento dos custos com seguros e gastos com combustível foi percebido no frete marítimo de relevantes produtos.

Podemos destacar o petróleo exportado do Golfo Árabe para a Europa, por meio do GOA e Canal de Suez. Como o petróleo afeta a matriz energética daquele continente e, conseqüentemente, sua produção industrial, deduzimos que os efeitos do encarecimento do frete impactaram negativamente o bem-estar daquela sociedade como um todo.

O número de ataques piratas e seus impactos financeiros continuaram a aumentar até o último trimestre de 2011, quando percebemos um novo marco apresentado pelo OBP (2011), qual seja a redução da pirataria.

Após concluirmos essa sucinta apresentação da crise da pirataria no Chifre da África, no início dos anos 2000, passaremos a discorrer sobre a doutrina NCAGS.

a comunidade internacional acerca dos impactos da pirataria marítima. O OBP publicou diversas pesquisas e análises dentre as quais cabe ressaltar os relatórios anuais *The Economic Cost of Piracy*, que proporcionaram uma visão global dos impactos econômicos relacionados à pirataria. Suas atividades foram encerradas em 2017, mas o material produzido encontra-se disponível em: <<https://www.oneearthfuture.org/research-and-analysis>>.

6 No original: *The insurance market has evolved throughout 2011 to reflect continued developments in piracy. [...] The total cost [...] was approximately \$635 million [...] In 2011, some ships opted to avoid the piracy high risk area by hugging the western Indian coastline. This report assessed the cost of that re-routing for bulk carriers and tankers, and estimated the cost was around \$486 - \$680 million in 2011. [...] To date, no ship has been successfully hijacked that was traveling at 18 knots or faster. [...] This project finds that the extra costs of increased speeds for container ships alone is around \$2.7 billion.*

3 A DOCTRINA NCAGS

A doutrina NCAGS oferece a base para este estudo, a partir da interação entre os elementos civil e militar, no ambiente marítimo. Seu emprego proporciona o desenvolvimento de uma estrutura destinada à troca de informações entre esses elementos em proveito da compreensão de ameaças, notadamente no contexto das operações navais destinadas à segurança marítima.

Inicialmente observaremos algumas considerações do Comitê Militar da OTAN acerca da doutrina NCAGS, a fim de dimensionar a relevância do elemento civil para as operações militares.

A complexidade imposta pelo acelerado passo da globalização torna expressivos diversos aspectos políticos, culturais, econômicos e jurídicos. Nesse contexto, o NCAGS contribui para o aprimoramento da compreensão do ambiente operacional marítimo, por meio da interação do componente militar com atores civis. Navios, associações e organizações marítimas passam a integrar uma parcela das operações militares (OTAN, 2015).

A relação entre as operações navais e a indústria marítima é intrínseca em virtude do compartilhamento do mesmo ambiente operacional, que é extremamente complexo. A sinergia entre esses dois segmentos proporciona uma melhor compreensão dos riscos inerentes ao ambiente marítimo e contribui para a otimização de esforços em prol da manutenção de um ambiente seguro e estável.

Passaremos a avaliar se o aprimoramento da compreensão do ambiente marítimo pode ser alcançado por meio do emprego da doutrina NCAGS, a partir dos modelos empregados pela OTAN e EUA. Cabe ressaltar que esses modelos foram amplamente empregados durante a crise da pirataria no Chifre da África.

3.1 DOCTRINA NCAGS DA OTAN

A doutrina NCAGS estabelece uma abordagem que, embora relacionada a elementos civis, tem sua aplicação introduzida por meio do elemento militar. Nesse contexto, as principais referências bibliográficas que versam sobre esse tema encontram-se em manuais militares, notadamente relacionados às marinhas de guerra.

Para analisar a doutrina empregada pela OTAN, utilizaremos o ATP-02⁷, que estabelece considerações gerais e descreve os efeitos produzidos pela doutrina, além de algumas táticas, técnicas e procedimentos (TTP) que podem ser utilizadas em apoio às operações militares.

O elevado grau de complexidade do ambiente marítimo indica a necessidade de uma abordagem muito abrangente para o adequado planejamento e execução das operações. Dessa forma, o NCAGS exerce relevante contribuição ao se relacionar com os mais diversos atores civis da comunidade marítima, em diversos níveis, contribuindo para a obtenção de informações relevantes para as operações militares (OTAN, 2017).

O NCAGS oferece um relevante apoio às operações militares, a partir do seu relacionamento com a comunidade marítima, que pode contribuir para a obtenção dos seguintes efeitos: liberdade de navegação; auxílio ao processo de tomada de decisão pelas forças navais; aumento da eficiência no emprego dos meios militares; estabilidade econômica, por meio da garantia do fluxo do comércio marítimo; e o estreitamento dos laços de confiança da comunidade marítima em relação às operações militares (OTAN, 2017).

Essa gama de produtos indica a complexidade e alcance da doutrina NCAGS, revestidos por uma subjetividade que não é característica de objetivos militares clássicos. Nessa abordagem, o emprego das forças navais não visa à destruição de inimigos, mas à construção de relacionamentos leais e duradouros com organismos civis, a fim de contribuir

7 *Naval Cooperation and Guidance for Shipping Manual. Allied Tactical Publication 2D*, v. 1 (OTAN, 2017).

para uma causa maior, normalmente relacionada à comunidade marítima.

Para a execução do NCAGS, a OTAN (2017) estabelece atribuições em quatro níveis: operacional, tático, processamento de dados e assessoramento. O Comandante Operacional, também conhecido como *Allied Maritime Command* (MARCOM), é o responsável por todas as operações NCAGS conduzidas e pela estrutura de comando e controle.

O Comandante Tático ou *Maritime Component Commander* (MCC) é responsável pela execução do NCAGS no nível tático.

O *NATO Shipping Centre* (NSC) complementa e auxilia o MCC com informações relacionadas à comunidade marítima. A atuação do NSC pode ser amplificada, de forma pontual, por meio de *Deployed NCAGS Elements* (DNE), que são profissionais capazes de operar em posições avançadas. Por último, um assessor da doutrina NCAGS, conhecido como *Staff Officer NCAGS* (SO NCAGS), pode auxiliar o MCC durante o processo de planejamento militar das operações (OTAN, 2017).

O NSC faz parte do MARCOM, localizado no Reino Unido, e opera permanentemente como principal ponto de contato para a troca de informações entre as autoridades militares da OTAN e a comunidade marítima internacional (OTAN, 2021).

O relacionamento contínuo do NSC com a comunidade marítima, visa proporcionar quatro principais produtos para o nível operacional: estabelecer cooperação e fluxo de informações; contribuir para a compreensão das características da comunidade marítima; assegurar eficiência ao emprego dos elementos NCAGS; e fortalecer o diálogo com a comunidade marítima e instituições governamentais (OTAN, 2017).

Podemos destacar como principal característica do NCAGS empregado pela OTAN, a centralização das atividades relacionadas ao elemento civil no NSC, que é subordinado ao MARCOM, no nível operacional. As ações no nível tático são conduzidas

pelo MCC, com a assessoria de especialistas que compõe o seu estado-maior (SO NCAGS).

Nesse contexto, verificamos que o propósito da doutrina NCAGS, no nível operacional, é a construção de um relacionamento com outros atores, principalmente civis, em prol de objetivos comuns relacionados à comunidade marítima.

Mesmo assim, a OTAN (2017) estabelece um resumo de TTP apresentadas no QUADRO 1, que podem contribuir para os objetivos militares e facilitam a compreensão do emprego militar no nível tático.

De forma mais ampla, percebemos que a doutrina NCAGS da OTAN utiliza uma estrutura de comando e controle complexa e flexível, centrada no nível operacional, que se destina ao relacionamento com atores civis, a fim de contribuir para as operações militares.

Apesar dessa doutrina nos oferecer objetivos operacionais relacionados a efeitos subjetivos, como a segurança da navegação e estabilidade econômica, também nos apresenta alguns procedimentos que permitem depreender sua atuação no nível tático.

Finalmente, em virtude das peculiaridades do relacionamento com o elemento civil, que são distintas do emprego militar clássico, cabe ressaltar, ainda, a necessidade de capacitação específica. Esse aspecto ganha relevância para o pessoal que exerce funções no nível operacional, especialmente no contexto do NSC.

3.2 O MODELO ESTADUNIDENSE

A USN apresentou, no manual NTTP 3-07.12⁸, orientações direcionadas ao planejamento e execução da doutrina NCAGS para os níveis operacional e tático. Em que pese a semelhança com o conceito e propósito utilizados pela OTAN, esse modelo nos oferece uma proposta de estrutura física mais tangível, contribuindo para a compreensão das estruturas de comando e controle envolvidas.

8 *Naval Cooperation and Guidance for Shipping. Navy tactics, techniques, and procedures 3-07.12* (USN, 2013).

Inicialmente, cabe ressaltar que o modelo estadunidense se vale de uma estrutura permanente nos EUA, apresentada na FIG. 1, com diferentes sedes subordinadas a um comando centralizado responsável por questões administrativas, incluindo o treinamento do pessoal, além de exercerem as funções operacionais domésticas (USN, 2013).

Em relação às operações navais, o comandante de uma força-tarefa marítima é quem atua como o comandante do NCAGS e tem a prerrogativa de estabelecer as diretrizes para as atividades a serem realizadas pelos demais componentes. Os principais componentes dessa estrutura NCAGS são a equipe de operações e consciência situacional marítima (MOC⁹/MDA¹⁰); equipe de segurança marítima (MSCAT); equipes de coordenação do tráfego mercante (SCT); e diversos oficiais de ligação (LNO) (USN, 2013).

A equipe de LNO estabelece a coordenação entre o comandante operacional e demais componentes da estrutura NCAGS, podendo operar em posições avançadas. A equipe MOC/MDA atua em Centros de Operação Marítima (MOC) em proveito do aprimoramento da consciência situacional marítima (MDA) da Área de Operações (AO). Essa atuação tem foco nas operações militares (USN, 2013).

As equipes MSCAT e SCT tem sua tarefa ligada ao setor civil, com o propósito de aprimorar a MDA, à luz das operações civis, incluindo as diferentes empresas, cargas, portos e Estados envolvidos. O MSCAT mantém monitoramento permanente do tráfego mercante, a partir de Centros de Segurança Marítima (MSC)¹¹ (FIG. 2). Os membros do SCT operam embarcados em navios ou portos na AO, com o propósito de assegurar a troca de informações entre a estrutura NCAGS e comunidade marítima (USN, 2013).

9 O *Maritime Operations Center* (MOC) proporciona uma estrutura para os comandantes navais, no nível operacional, exercerem o comando e controle (C2). Seu objetivo é ajudar o comandante a exercer o controle das forças subordinadas e coordenar o apoio de outros comandos componentes da missão (USN, 2013, p. 2-1).

10 *Maritime domain awareness* (MDA) significa a compreensão efetiva de qualquer coisa associada ao domínio marítimo que possa impactar a proteção, a segurança, a economia ou o meio ambiente de uma nação (EUA, 2020, p. GL-6).

11 Centros de operação localizados ao redor do globo, para coleta, processamento e compartilhamento informações da frota mercante.

A FIG. 3 apresenta um exemplo de esquema da estrutura NCAGS estadunidense para uma AO, onde percebemos um modelo mais pragmático. Essa estrutura é composta por uma parcela relacionada ao ambiente militar, operando nos MOC, e outra ao ambiente civil, a partir dos MSC e, caso necessário, com SCT embarcados em navios e portos. Os LNO complementam a estrutura, contribuindo para a integração junto ao comandante militar, que exerce a função de comandante NCAGS e centraliza toda essa estrutura.

Diferentemente da OTAN, que centraliza suas operações no NSC, ligado ao elemento civil, a abordagem estadunidense nos apresenta uma rede de comando e controle NCAGS centrada no componente militar. Além disso, podemos destacar sua capacidade expedicionária e o apoio da sua estrutura nacional permanente, que é responsável pelo treinamento do pessoal e condução de questões domésticas.

A partir dos modelos empregados pela OTAN e USN, passaremos a analisar o objeto deste estudo, a fim de avaliar eventuais impactos e implicações da doutrina NCAGS.

4 RESPOSTA INTERNACIONAL À PIRATARIA

Os dados e análises que se seguirão neste estudo tem o objetivo de contextualizar a resposta internacional à pirataria no Chifre da África, no período entre 2005 e 2015, a fim de verificar se ocorreu cooperação entre os elementos civil e militar para troca de informações, em aderência à doutrina NCAGS. Além disso, pretendemos avaliar se esse possível relacionamento contribuiu para a redução dos casos de pirataria.

Para tal, serão analisados três aspectos dessa crise, no contexto da doutrina NCAGS: o elemento civil, representado pela **indústria marítima** e suas organizações; o **elemento militar**, com as forças navais e infraestrutura associada; e a **coordenação das atividades** entre os diversos atores presentes no combate à pirataria.

4.1 INDÚSTRIA MARÍTIMA

A indústria marítima é composta por diversas instituições globais, regionais e nacionais, que representam seus interesses em relação a diferentes aspectos, incluindo a segurança da navegação.

O avanço da pirataria no Chifre da África acarretou relevante impacto financeiro nas operações marítimas, com o aumento nos custos de frete. Nesse contexto, abordaremos algumas instituições e ações que foram adotadas para mitigar os efeitos da pirataria.

4.1.1 Organização Marítima Internacional (IMO)

A IMO é um dos seus principais representantes da indústria marítima. Historicamente, foi o órgão que centralizou relevantes iniciativas relacionadas à segurança marítima, como a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS)¹², de 1974; e a CNUDM, de 1982.

¹² A Convenção SOLAS-74 estabeleceu requisitos visando a que os navios sejam construídos e adequados, a fim de contribuir para o estabelecimento de um elevado padrão de segurança para o transporte marítimo

Por ser uma agência especializada das ONU em assuntos marítimos, a IMO representa o principal fórum para Estados desenvolverem e implementarem regras voltadas à garantia de um transporte marítimo seguro e ambientalmente sustentável (KRASKA, 2011).

Uma das ações de prevenção mais ambiciosas foi o Código Internacional de Proteção de Navios e Instalações Portuárias (Código ISPS). Esse código representou uma significativa alteração na Convenção SOLAS (1974) e foi elaborado como resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, passando a ser adotado a partir de 2002. Baseado em regras de segurança marítima estadunidenses, forneceu uma estrutura abrangente para reforçar a segurança em todas as frotas comerciais e portos do mundo (KRASKA, 2011).

Em 2006, uma nova emenda à SOLAS estabeleceu o programa para Identificação e Rastreamento de Longo Alcance (LRIT) de navios de 300 toneladas brutas ou mais em viagens internacionais. O LRIT é um sistema global de identificação por satélites, mais seguro e preciso do que o AIS¹³ (KRASKA, 2011).

Percebemos que a atuação da IMO se faz presente de longa data, utilizando ferramentas para manter-se atualizada em relação a mudanças no cenário global. Tal qual os ataques terroristas de 2001, a ameaça pirata representou uma mudança disruptiva que acarretou debates e proporcionou a elaboração de alguns produtos, como o LRIT.

Uma vez que as iniciativas instituídas pela IMO representam os países-membros da ONU, seus produtos destinados a mitigar os efeitos da pirataria caracterizaram essa ameaça como uma questão global. A partir dessa abordagem, passaremos a analisar outras iniciativas que foram adotadas nesse sentido.

internacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-562-6-agosto-2010-607806-exposicaodemotivos-135523-pl.html>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

13 O emprego do AIS (*Automatic Identification System*) foi originalmente concebido para auxiliar as estações de terra responsáveis pelo controle do tráfego marítimo. Esse recurso possibilita o compartilhamento de informações entre embarcações que estejam dentro do alcance de comunicações em VHF. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/cismar/?q=ais>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

4.1.2 A construção de boas práticas de navegação

Em decorrência do agravamento da segurança regional relacionada à pirataria na costa da Somália, a IMO apresentou em 2009, um manual elaborado por onze¹⁴ organizações da indústria marítima, conhecido como *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia* (BMP), com o propósito de auxiliar empresas e navios a evitar ataques piratas no GOA e costa da Somália (IMO, 2009). Segundo Kraska (2011), o BMP representou uma resposta conjunta da indústria marítima, Estados e organizações internacionais.

O BMP apresentou as principais deficiências que favoreceram a ação pirata, como o trânsito em baixa velocidade; pequena borda livre¹⁵; e baixa capacidade de reação. Também destacou que a maior parte dos ataques bem-sucedidos ocorreu durante o dia, recomendando a travessia do GOA em períodos noturnos, para dificultar a ação pirata (IMO, 2009).

Percebemos o envolvimento da indústria marítima na elaboração de medidas a serem adotadas no contexto do elemento civil, sem caracterizar a participação militar. A análise detalhada das ações de pirataria que foi apresentada no BMP, reflete a característica multidisciplinar desse produto. Cabe ressaltar que o BMP passou a ser disseminado pela indústria em 2009, no contexto da crise financeira global de 2008.

Em que pese sua origem associada ao elemento civil, as boas práticas divulgadas apresentaram uma estrutura de comando e controle com a participação do elemento militar.

No contexto do BMP, a IMO (2009) apresentou à comunidade marítima dois representantes do elemento militar: o *Maritime Security Centre - Horn of Africa* (MSCHOA)¹⁶

14 International Association of Independent Tanker Owners (INTERTANKO); International Chamber of Shipping (ICS); Oil Companies International Marine Forum (OCIMF); Baltic and International Maritime Council (BIMCO); Society of International Gas Tanker and Terminal Operators (SIGTTO); International Association of Dry Cargo Ship Owners (INTERCARGO); International Group of Protection and Indemnity Clubs (IGP&I); Cruise Lines International Association (CLIA); International Union of Marine Insurers (IUMI); Joint War Committee (JWC); e International Maritime Bureau (IMB) (IMO, 2009, p. 1-1).

15 Distância medida verticalmente entre a linha d'água e o piso do convés externo de um navio, representando o principal obstáculo a ser superado pelos piratas durante a invasão de uma embarcação.

16 O MSCHOA foi criado pela União Europeia (UE) como parte de uma iniciativa de Política Europeia de

como autoridade responsável pela coordenação das forças navais da União Europeia (EUNAVFOR)¹⁷ no GOA e costa da Somália; e a *United Kingdom Maritime Trade Organization* (UKMTO) em Dubai (Emirados Árabes Unidos), da *Royal Navy* (RN)¹⁸, como ponto de contato para os navios mercantes compartilharem suas informações com os comandantes militares no mar.

A UKMTO é o elemento primário de coordenação com a *Combined Maritime Forces* (CMF), que é outra força naval, além da EUNAVFOR, que atuou nessa AO. As informações compartilhadas por esta organização permitem que as unidades militares contribuam para o planejamento da proteção e monitoramento da passagem dos navios mercantes (IMO, 2009).

O BMP (2009) também recomendou, com a chancela da EUNAVFOR, a utilização do *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC)¹⁹ (FIG. 4) junto ao MSCHOA. O procedimento para utilização, realizado em horários e velocidades informados no sítio do MSCHOA, na internet, contam com o apoio de navios de guerra (IMO, 2009).

Percebemos relevantes similaridades da estrutura de comando e controle apresentada com a doutrina NCAGS. Comparando ao modelo estadunidense, por exemplo, percebemos: o MSCHOA, assim como o MSCAT, concentra informações de segurança relacionadas ao elemento civil; a UKMTO coordena dados junto ao componente militar, tal qual o MOC/MDA; e a CMF e EUNAVFOR, incluindo os meios navais e suas estruturas de comando, representam o elemento militar de nível tático.

Segurança e Defesa para combater a pirataria no Chifre da África. Este trabalho começou com o estabelecimento da EU NAVCO em setembro de 2008. Localizado em Bruxelas, possui capacidade de coordenação entre diversos representantes da comunidade marítima e forças da UE que operam na região (IMO, 2009, p. 9).

17 A missão naval EUNAVFOR ATALANTA foi criada em novembro de 2008, pelo Conselho da União Europeia, para melhorar a segurança marítima ao largo da costa da Somália contra os ataques piratas, em proveito dos navios mercantes. É a principal autoridade de coordenação que opera o MSCHOA (IMO, 2009, p. 9).

18 Marinha real britânica, do Reino Unido.

19 Corredor marítimo de navegação, com duas vias, que atravessa o GOA. Foi estabelecido em 2008 e possui 492 milhas náuticas de extensão, sendo formado por três raias a saber: duas principais, para trânsito no sentido leste/oeste, com cinco milhas náuticas de largura, separadas por uma terceira raia central de duas milhas náuticas de largura.

Em ambos os casos, a estrutura de comando e controle proporciona troca de informações entre os elementos civil e militar com o propósito de aprimorar a MDA e contribuir para diversos objetivos, com destaque para a segurança da navegação. Um modelo da estrutura apresentada pelo BMP, oferecido pelo MSCHOA, é apresentado na FIG. 5.

Cabe ressaltar a utilização do sistema MERCURY²⁰ como ferramenta para compartilhamento de informações e gerenciamento de respostas à pirataria. Os principais objetivos desse sistema são a rápida resposta das Forças Navais; e o compartilhamento de informações de segurança, por meio de um formato internacionalmente reconhecido e aceito.

Esse procedimento integrado proporcionou maior segurança para as empresas marítimas, além de contribuir para aprimorar a interoperabilidade e estreitamento dos laços entre os elementos civil e militar.

Por meio de uma linguagem objetiva e prática, as medidas sugeridas pelo BMP (2009) tiveram grande aceitação nas embarcações transitando no GOA. Posteriormente, com a constatação de resultados positivos em decorrência do seu emprego, especialmente em relação à IRTC, esse conjunto de boas práticas ficou consagrado como o mais relevante produto apresentado pela indústria marítima para mitigar os efeitos da pirataria no Chifre da África.

4.1.3 Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

Em sintonia com os debates iniciados no contexto da IMO, a questão da pirataria no Chifre da África também foi abordada em outros fóruns, incluindo o CSNU. Uma vez que a ONU detém autoridade para a utilizar forças militares, por meio das Resoluções desse Conselho de Segurança²¹ (UNSCR), a inserção do elemento militar em apoio às ações implementadas pelo elemento civil passou a ser considerada no combate à pirataria.

20 Disponível em: <<https://on-shore.mschoa.org/mschoa-and-maritime-domain-awareness-how/#Mercury>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

21 Respaldo pela Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança tem a prerrogativa de determinar a existência de qualquer ameaça à paz e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas, a fim de restabelecer a segurança internacional, incluindo o emprego de forças armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 14 jul. 2021.

Nesse contexto, uma relevante contribuição da IMO foi a elaboração de uma série de resoluções incentivando ações de enfrentamento à pirataria, a partir do artigo 100 da CNUDM (1982), com o tema “Dever de cooperar na repressão da pirataria”, que sugere: “Todos os Estados devem cooperar em toda a medida do possível na repressão da pirataria no alto-mar ou em qualquer outro lugar que não se encontre sob a jurisdição de algum Estado” (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Kraska (2011) destacou outras iniciativas da IMO, como as Resoluções A.979 (2005) solicitando que a questão da pirataria na costa da Somália fosse levada à atenção do CSNU; e A.1002 (2007), sobre pirataria e assalto à mão armada contra navios em águas na costa da Somália.

Finalmente, a partir da UNSCR 1851 (2008)²², a pirataria no Chifre da África foi classificada como ameaça global. Essa resolução encorajou os Estados a aumentar seus esforços para deter atos de pirataria junto à IMO e outras organizações internacionais, além de desenvolver capacidades autossustentáveis da Somália (KRASKA, 2011).

A evolução das iniciativas do elemento civil, por meio da indústria marítima, promoveu a base para inclusão do elemento militar no Chifre da África, de forma mais relevante e coordenada, a partir da UNSCR 1851 (2008).

Observamos o início dessa construção com a divulgação do Código ISPS em resposta aos ataques terroristas de 2001, nos EUA. Mais tarde, a pirataria passou a se apresentar de forma gradual, e teve seus impactos amplificados com a crise financeira global. Essa dinâmica promoveu ações coordenadas pela IMO até chegarem ao CSNU.

Mesmo assim, a IMO continuou a promover produtos relacionados ao combate à pirataria. Kraska (2011) destaca as Circulares 1333 (2009), abordando medidas para Centros de Coordenação de Resgate e Forças de Segurança Marítima; e 1334 (2009), que apresentou medidas para evitar ataques e mitigar o perigo para as tripulações.

22 Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1851>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

Em 2010, a IMO aprovou uma resolução para garantir a disponibilidade do LRIT no Chifre da África, o que contribuiu para as operações da EUNAVFOR e OTAN, e instou outras marinhas a contribuir nesse esforço (KRASKA, 2011).

Mesmo após a autorização para atuação do elemento militar no combate à pirataria, a IMO continuou liderando as iniciativas do elemento civil, entretanto, seus produtos passaram a observar a presença do elemento militar. As circulares 1333 e 1334 e a resolução acerca do LRIT representam essa postura, uma vez que contribuíram para a atuação militar, incluindo a referência aos Centros de Coordenação que serão abordados posteriormente neste estudo.

O desenvolvimento deste relacionamento entre diversos atores representou o *ethos* do combate à pirataria no Chifre da África, que teve a UNSCR 1851 (2008) como seu principal catalisador, a partir da inserção do elemento militar como ferramenta complementar à campanha da indústria marítima em curso. A presença do elemento militar foi a chave para o estabelecimento da doutrina NCAGS.

Finalizando a análise dos fatores relacionados à construção da rede de comunicações de combate à pirataria pelo elemento civil, passaremos aos fatores associados à participação do elemento militar.

4.2 O ELEMENTO MILITAR

De forma similar ao desenvolvimento de ações no elemento civil, que tomaram proporção a partir da IMO, como um dos principais órgãos da indústria marítima, as ações do elemento militar se desenvolveram a partir de políticas nacionais e regionais, culminando no estabelecimento de forças multinacionais.

Cerca de 80% do comércio marítimo internacional que passa no GOA está relacionado à Europa, com destaque para as exportações do petróleo do Oriente Médio. Nesse

contexto, a pirataria ganhou popularidade na comunidade interagências em 2006 e, em 2007, passou a ser priorizado pelo governo estadunidense (KRASKA, 2011).

Conforme apresentado anteriormente, o impacto da pirataria no Chifre da África ganhou proporções globais ao refletir negativamente em outras economias. Mais notadamente, quando passaram a ameaçar a segurança energética de grandes atores.

Apresentaremos o desenvolvimento do emprego militar a partir de três aspectos centrais: a **evolução da política estadunidense** de combate à pirataria; o **estabelecimento de forças navais** de combate à pirataria no Chifre da África; e a utilização de **mecanismos para operacionalizar o compartilhamento de informações** entre os elementos civil e militar.

4.2.1 Política estadunidense de combate à pirataria

Com o avanço da pirataria, o Conselho de Segurança Nacional dos EUA lançou um Plano de Ação que implementou a Estratégia Nacional de Segurança Marítima e a Política de Pirataria dos EUA para o Chifre da África (2008) (KRASKA, 2011).

Essa decisão política estadunidense não pode ser analisada de forma estanque. Há que se relacionar ao indissociável investimento necessário à sua implementação. Nesse sentido, ao ampliar seus investimentos no combate à pirataria no Chifre da África a partir de 2008, os EUA, como principal ator global, influenciou outros Estados acerca da relevância desta questão, além de incentivá-los a contribuir neste esforço.

Além da decisão política, cabe ressaltar a influência da USN, por meio de estudos relacionados aos impactos da pirataria sob a ótica militar. Esses trabalhos contribuíram para a decisão política e consequente militarização da campanha contra a pirataria.

O documento *Naval Operations Concept* (USN, 2006), identificou a pirataria como uma ameaça estratégica emergente. Em 2010, sua versão atualizada deu continuidade a essa preocupação. Em consequência dessas análises, a Estratégia Militar Nacional (2011) dos

EUA definiu que a ameaça da pirataria marítima representava um desafio à segurança transnacional. A iniciativa estadunidense encorajou Estados e organizações internacionais a trabalharem juntos no enfrentamento à pirataria marítima (KRASKA, 2011).

Nesse contexto, Kraska (2011) destaca que forças navais de diversos Estados foram mobilizadas para o combate à pirataria somali, incluindo UE, Japão e as potências marítimas emergentes China e Índia. No total, mais de vinte Estados enviaram navios ao Chifre da África, contribuindo para a redução na taxa de sucesso dos ataques de piratas.

Percebemos que a Estratégia Militar estadunidense de 2011 contribuiu para o esforço conjunto no combate à pirataria. O desenvolvimento do esforço militar conjunto, representado pelas forças navais, foi um fator determinante para o sucesso do combate à pirataria no Chifre da África.

Além disso, sua integração com o elemento civil, por meio de centros de operação destinados à coleta e compartilhamento de informações, sedimentou uma rede de comando e controle que possibilitou a utilização da doutrina NCAGS.

Passaremos a observar a presença de forças navais no Chifre da África, a fim de verificar sua contribuição para o desenvolvimento da estrutura destinada à troca de informações, que já se fazia presente no contexto da pirataria, em decorrência dos empreendimentos da indústria marítima.

4.2.2 Operações Navais no Chifre da África

A realização de operações navais de maior vulto foi fundamental para o esforço da indústria marítima no combate à pirataria. Essa presença militar ocorreu de forma coordenada, em complemento às iniciativas da comunidade marítima. Nesse contexto, analisaremos algumas operações de segurança marítima conduzidas a partir de 2008, a fim de verificar sua aderência à doutrina NCAGS, a partir da integração com o elemento civil.

Em 2008, quando o GOA se tornou o epicentro mundial da pirataria, a CMF começou a coordenar comboios de escolta para navios mercantes na área. Em cooperação com a UE e a UKMTO, divulgou o IRTC, que teve sua vigência decretada a partir de fevereiro de 2009. Essa iniciativa otimizou o emprego dos navios de guerra e contribuiu para a redução dos ataques piratas (KRASKA, 2011).

A implementação do IRTC representou um marco no combate à pirataria, uma vez que deu publicidade ao esforço conjunto que se fazia presente. A integração entre CMF, UE e UKMTO reflete essa integração a partir dos atores regionais que se fazem representados.

4.2.3 CMF e CTF 151: Forças Navais Multinacionais

A CMF representa uma parceria marítima multinacional, voltada à garantia das leis internacionais, por meio da repressão de atores ilícitos não-estatais, a fim de promover segurança, estabilidade e prosperidade em uma extensa área que abrange algumas das rotas marítimas mais importantes do mundo (CMF, 2021).

Os elementos da CMF patrulham uma extensa área, incluindo o Golfo de Omã, o oeste do Oceano Índico, o Mar da Arábia, o Mar Vermelho e o Golfo Arábico. Sua AO inclui, ainda, o Canal de Suez, o Estreito de Bab el Mandeb, o GOA e o Estreito de Ormuz (KRASKA, 2011).

O sucesso das operações da CMF depende da participação efetiva dos Estados-membros da coalizão, além da cooperação da comunidade da marítima. Nesse contexto, o compartilhamento de informações entre a indústria marítima com a UKMTO Dubai e o Escritório de Ligação Marítima dos EUA (MARLO), localizado no Bahrein, é fundamental para o aprimoramento da MDA na AO (KRASKA, 2011).

Percebemos que a CMF está alinhada com a promoção da segurança e estabilidade do ambiente marítimo que são fundamentais no combate à pirataria. Além disso,

sua operação guarda relação com outros órgãos, incluindo a indústria marítima, em proveito da MDA e do compartilhamento de informações.

A grande extensão de sua AO reforça a necessidade de coordenação junto a outros atores regionais para assegurar o acompanhamento das embarcações em trânsito nessa área.

A *Combined Task Force 151* (CTF 151) foi estabelecida em janeiro de 2009 com um mandato específico voltado à pirataria, a fim de proteger o comércio marítimo global e contribuir para a garantia da liberdade de navegação. Podemos destacar o relacionamento com a EUNAVFOR e navios de guerra independentes de outros Estados para a realização de patrulhas marítimas (CMF, 2021).

A CTF 151 dispõe das forças que estão na vanguarda da repressão da pirataria. Esse elemento militar está associado à presença naval dos EUA no Golfo Árabe, subordinada à CMF, que é uma coalizão formada por pessoal e navios de diversos Estados (KRASKA, 2011).

Em face da extensão da AO estabelecida no mandato da CTF 151, essa força naval desenvolveu relações com outras organizações, incluindo a própria CMF, a fim de contribuir para o combate à pirataria. Podemos destacar que a coordenação com a CMF foi facilitada em virtude da relação de subordinação, além do fato de estarem sediadas no mesmo local²³.

O relacionamento com diversos atores em sua AO, incluindo o compartilhamento de informações com a indústria marítima, contribuiu para o estabelecimento da doutrina NCAGS nas operações navais do Chifre da África, a partir do protagonismo exercido pela CTF 151 e sua relação com a CMF.

23 O comando da CMF é exercido por um Vice-Almirante da marinha estadunidense, que acumula essa função com outras duas: Comandante do Comando Central das Forças Navais e Comandante da 5ª Esquadra. Todos os três comandos estão sediados na Base de Apoio no Bahrein, da USN. Disponível em: <<https://www.cusnc.navy.mil/Combined-Maritime-Forces/>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

4.2.4 Forças Navais da União Europeia

Tomando por base a UNSCR 1846²⁴, relacionada à crise da Somália, a UE estabeleceu uma Força Naval Somália em 2008, com a Operação ATALANTA. Além das forças navais, a UE manteve o MSCHOA para coordenação da EUNAVFOR. Com a participação de diversos meios e pessoal de diferentes Estados, a Operação ATALANTA é a maior missão de repressão da pirataria no Chifre da África. (KRASKA, 2011).

A EUNAVFOR opera em uma extensa AO (FIG. 6) que inclui o território costeiro, águas territoriais e internas da Somália. Seus navios de guerra patrulham a IRTC, GOA e Oceano Índico, conduzindo inspeções nas embarcações em trânsito. Além disso, Aeronaves de Patrulha e Reconhecimento Marítimo (MPRA) conduzem operações de reconhecimento e vigilância (EUNAVFOR, 2021).

Assim como a CTF 151, a EUNAVFOR atua em uma extensa AO em proveito da segurança marítima. Sua relação direta com o MSCHOA e os produtos elaborados a partir de MPRA proporcionam a produção e compartilhamento de informações com outros atores.

O mandato da Operação ATALANTA é mais amplo que da CTF 151, incluindo tarefas secundárias como o monitoramento da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, tráfico de armas e drogas e comércio ilícito de carvão (EUNAVFOR, 2021).

Em que pese essas tarefas secundárias não estarem diretamente ligadas à pirataria que é objeto deste estudo, representam um excelente exemplo da complexidade necessária ao processamento das diversas atividades envolvidas. Naturalmente, essa gama de informações e relacionamentos acarretará impactos nas estruturas de comando e controle.

A coordenação de diversas atividades que ameaçam a estabilidade do ambiente marítimo, por meio do MSCHOA, torna oportuno o emprego da doutrina NCAGS, a fim de permitir o adequado compartilhamento de informações.

24 Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1846>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

4.2.5 Forças Navais da OTAN

Em relação à OTAN, destacam-se as operações ALLIED PROTECTOR, que esteve ativa de março a agosto de 2009, e OCEAN SHIELD²⁵. O NSC proporcionou a coordenação entre as forças navais e a indústria marítima, além de outros atores militares, incluindo MSCHOA e MARLO (KRASKA, 2011).

Mais uma vez, percebemos a atuação de uma força naval no amplo contexto da segurança marítima. A coordenação com o NSC proporciona a dimensão da estrutura de comunicações necessária para o compartilhamento de dados junto à comunidade marítima.

As três forças navais supracitadas foram estabelecidas entre 2008 e 2009, após a UNSCR 1851 (2008), que foi aprovada em decorrência das atividades promovidas no contexto do elemento civil, sob coordenação da IMO. O elemento militar intensificou suas atividades, contribuindo para o surgimento de uma rede para troca de informações.

Nesse contexto, alguns relacionamentos ganharam destaque. A CTF 151 com o MARLO, UKMTO Dubai e a própria CMF; a EUNAVFOR com o MSCHOA; e as forças navais da OTAN, junto ao NSC. A partir dessa interação, os produtos da ação militar passaram a ser percebidos pela comunidade marítima.

Passaremos a observar como essa estrutura, majoritariamente militar, alcançou o elemento civil e suas atividades, a fim de verificar a adesão da doutrina NCAGS, no seu aspecto de orientação à indústria marítima e suas embarcações.

4.3 COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES

Após analisar a construção das atividades de combate à pirataria relacionadas aos elementos civil e militar, é importante evidenciar como esses dois seguimentos interagiram em proveito da segurança marítima no Chifre da África.

25 A OCEAN SHIELD encerrou suas atividades em dezembro de 2016. Disponível em: <<https://mc.nato.int/missions/operation-ocean-shield>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

A coordenação entre as atividades civil e militar permite caracterizar a aderência à doutrina NCAGS, a partir do compartilhamento de dados do elemento civil em proveito da MDA militar, enquanto o elemento militar orienta o elemento civil a evitar as ameaças vislumbradas a partir da análise desse MDA.

Cabe ressaltar que, a partir da MDA, o elemento militar realizará, também, medidas ativas de combate às eventuais ameaças que se apresentem. Entretanto, o foco deste estudo é analisar a construção e influência dos produtos militares às medidas passivas adotadas pelo elemento civil.

A aderência da comunidade marítima às orientações emanadas pelo elemento militar demanda um relacionamento alicerçado na troca de informações, confiança e interoperabilidade. Nesse contexto, abordaremos alguns organismos que proporcionaram a coordenação de atividades relacionadas à segurança marítima entre os elementos civil e militar.

4.3.1 UKMTO: componente marítimo da RN

A UKMTO é uma organização da RN que tem o objetivo principal de estabelecer um fluxo de informações contínuo entre forças militares e comunidade marítima, contribuindo para a avaliação de risco e planejamento das empresas de navegação (UKMTO, 2021).

Sua principal tarefa é o gerenciamento de informações compartilhadas por diversas organizações, incluindo MOC e autoridades portuárias, o que assegura competência para avaliar eventos que possam afetar a segurança da navegação. O compartilhamento dessas análises contribui para o aprimoramento da MDA utilizado em apoio ao comércio marítimo global. É importante notar que, embora a UKMTO tenha relação com operações militares, seu esforço principal não se relaciona com a coordenação dessas ações (UKMTO, 2021).

A sede da UKMTO em Dubai, opera um esquema de registros voluntários (VRS),

onde navios mercantes compartilham informações que são disponibilizadas para a CMF e EUNAVFOR, contribuindo para a sinergia das ações. Sua coordenação, realizada diretamente com os navios, assegura rapidez de resposta a incidentes de pirataria (KRASKA, 2011).

As atividades conduzidas pela UKMTO se caracterizam pela interação entre os elementos civil e militar por meio da troca de informações em proveito da MDA regional, com foco na segurança marítima. Cabe ressaltar que o modelo de coordenação utilizado contribui para a rapidez da resposta militar, que é fundamental em virtude da extensão da AO.

4.3.2 MSCHOA: componente marítimo da EUNAVFOR

Localizado em Brest (França), o MSCHOA é uma iniciativa da EUNAVFOR em estreita cooperação com a indústria. Este escritório administra um site interativo que transmite as mais recentes orientações de combate à pirataria para a comunidade marítima, além de possibilitar o registro voluntário de dados para embarcações em trânsito (MSCHOA, 2021).

O MSCHOA contribui para a EUNAVFOR, por meio da coordenação com outros meios navais, incluindo a CMF e unidades independentes que podem ser acionadas em resposta a qualquer emergência (MSCHOA, 2021).

Mais uma vez, percebemos um organismo que proporciona a interação entre os elementos civil e militar. Nesse caso, com uma relação mais estreita junto ao elemento militar, guardando semelhança com os preceitos da doutrina NCAGS.

Destaca-se a localização do MSCHOA, que opera na Europa, distante do Chifre da África, sem aparentes prejuízos de coordenação para sua rede de comunicações. As tecnologias disponíveis permitiram superar barreiras espaciais, de forma que qualquer Estado poderia contribuir para o esforço contra a pirataria, bem como utilizar os produtos disponibilizados para orientar suas embarcações.

4.3.3 NCAGS Bahrein: componente marítimo da USN

A presença naval estadunidense no Chifre da África se dá por meio do Comando Central de suas forças navais, sediado no Bahrein. Uma das tarefas realizadas pela USN é a construção de uma interface entre as forças navais e a comunidade marítima, em proveito do *International Maritime Security Construct (IMSC)*²⁶.

O IMSC é um esforço marítimo multinacional que visa aprimorar o monitoramento e vigilância de vias marítimas críticas e garantir a segurança marítima, a fim de permitir o livre fluxo de comércio na região do Oriente Médio. Esta estrutura permite que Estados forneçam vigilância aos seus navios, a partir da cooperação das nações participantes (USN, 2021).

O posicionamento e as intenções de movimento dos navios mercantes constituem informações fundamentais para o sucesso do IMSC. Para os navios mercantes com bandeira dos EUA, essa informação é fornecida pelo escritório do NCAGS, no Bahrein, que monitora diariamente mais de 5.500 navios na região (USN, 2021).

De forma mais explícita, a doutrina NCAGS estadunidense se faz presente no Chifre da África por meio de um escritório destinado exclusivamente a esta finalidade. Percebe-se uma característica nacional, uma vez que esse escritório tem sua finalidade relacionada aos navios arvorando a bandeira de seu Estado.

Em que pese a doutrina NCAGS possuir a capacidade de contribuir em larga escala de forma cooperativa, percebemos que também pode ser utilizada em proveito de interesses mais específicos de cada Estado. Essa característica nos permite compreender a amplitude de possibilidades para seu emprego.

²⁶ Disponível em: <<https://www.cusnc.navy.mil/Media/News/Display/Article/2006854/ncags-provides-critical-support-to-maritime-security/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

4.3.4 Conferência SHADE: componente marítimo multinacional

Após abordar três organismos destinados à contínua coordenação de informações entre os elementos civil e militar, destacaremos um fórum capitaneado pelo elemento militar com o propósito de oferecer espaço à indústria marítima para divulgar seus principais anseios em relação à segurança marítima no Chifre da África.

Em decorrência do aumento no número de unidades navais operando no Chifre da África, foram instauradas as *Shared Awareness and De-confliction Conference* (SHADE), proporcionando um fórum para debater a coordenação militar, a fim de evitar interferências. A conferência é co-presidida pela CMF e UE, e conta com representantes da OTAN, China, Índia e Rússia, além de organizações civis. Os membros da SHADE são estimulados a utilizar o sistema MERCURY para o compartilhamento de informações (KRASKA, 2011).

Cabe ressaltar que a conferência conta, de forma exclusiva, com a participação de Estados que operam unidades navais independentes, como China, Índia e Rússia, possibilitando mensurar a relevância desse fórum, tanto política quanto operacional.

Além de oferecer um ambiente propício ao debate entre os principais atores relacionados à segurança marítima no Chifre da África, a SHADE oferece um canal destinado ao aprimoramento da interoperabilidade entre as unidades navais ao disponibilizar e estimular o uso do sistema MERCURY como principal ferramenta de relacionamento.

Esse evento proporciona uma visão mais ampla do alcance da doutrina NCAGS, a partir da diversidade de atores e a utilização de procedimentos destinados ao aprimoramento da coordenação e interoperabilidade em proveito da indústria marítima e, conseqüentemente, da estabilidade e bem-estar globais.

Após descrever aspectos relacionados à construção da rede de comunicações empregada no combate à pirataria e abordar sua aderência à doutrina NCAGS, passaremos a verificar os impactos dessa atuação, a fim de avaliar se o emprego desse modelo foi eficaz.

5 RESULTADOS DO COMBATE À PIRATARIA

Percebemos que atividades iniciadas pela indústria marítima, a partir de 2005, levaram à aprovação da UNSCR 1851 (2008) e proporcionaram a efetiva inserção do elemento militar no Chifre da África, entre 2008 e 2009, por meio de forças navais multinacionais estabelecidas com mandatos específicos destinados ao combate à pirataria.

Em paralelo, a crise financeira mundial reforçou a importância dessas operações enquanto desenvolveu-se uma estrutura de comando e controle militar, que utilizou diferentes centros para coordenação de atividades junto ao elemento civil. Esse processo contribuiu para o aprimoramento da MDA e, conseqüentemente, para o cumprimento da missão das forças navais, uma vez que conferiu melhor capacidade de planejamento e execução das operações.

A partir dessa conjuntura, analisaremos em que medida as operações navais, instituídas no Chifre da África contribuíram para a redução da pirataria.

5.1 A RESPOSTA DOS PIRATAS

Como resposta ao reforço do patrulhamento marítimo no Chifre da África, a partir de 2008, os piratas adaptaram suas táticas e ampliaram suas redes de apoio financeiro e logístico. Nesse contexto, os EUA e seus parceiros verificaram a necessidade reavaliar o foco dos seus esforços (KRASKA, 2011).

A presença de forças navais no GOA, concentradas no IRTC, contribuiu de forma decisiva para a redução nos casos de pirataria. Com a concentração nessa área, os piratas somalis foram forçados para outras áreas. Entretanto, é importante notar que a ameaça pirata permaneceu relevante no GOA (INTERTANKO, 2011).

Ao longo de 2009, os piratas somalis realizaram 80 ataques na costa leste e sul da Somália, 116 ataques no GOA, 15 ataques no sul do Mar Vermelho, 4 ataques ao largo de Omã, 1 no Mar da Arábia e 1 no Oceano Índico (KRASKA, 2011).

Percebemos como principais consequências observadas a partir de 2009, uma redução nos casos de pirataria no IRTC e a busca dos piratas por navios localizados em áreas cada vez mais afastadas da costa da Somália (FIG. 7 e 8).

Essas duas consequências podem ser consideradas decorrentes da utilização da rede de comando e controle pelas forças navais operando no Chifre da África. Com a constatação da migração da pirataria para outras áreas, o uso do IRTC tornou-se uma medida de segurança prioritária para os navios em trânsito, uma vez que se demonstrou eficaz.

Mesmo com esse sucesso inicial, a mudança da estratégia dos piratas passou a oferecer um novo desafio para as forças navais. Outrora operando numa área mais concentrada, as forças navais passariam a ter que oferecer respostas em maior amplitude espacial, dificultando sua atividade e requerendo o aprimoramento da MDA, a fim de antecipar eventuais atividades de pirataria.

5.2 A REDUÇÃO DOS CASOS DE PIRATARIA EM 2011

Mesmo com a expansão da pirataria para áreas cada vez mais afastadas e o consequente desafio que foi imposto às forças navais operando no Chifre da África, os ataques bem-sucedidos passaram a reduzir no final de 2011.

No contexto da MDA, foi requerido um esforço conjunto para compreender o que essa mudança de padrão representava. Com o passar do tempo e a manutenção na tendência de redução dos ataques piratas, concluiu-se que o conjunto de atividades que se estabeleceu naquela área havia sido exitoso. Essa redução pode ser evidenciada no GRAF. 1.



GRÁFICO 1 - A evolução dos casos de pirataria no Chifre da África (1993-2015)
 Fonte: SILVEIRA, 2016, p. 6.

Vários fatores podem explicar a redução dos casos de pirataria ocorridos em 2011: questões climáticas; a aderência dos navios a medidas de autoproteção; o redirecionamento de rotas marítimas; a mudança no padrão de navios-mãe piratas de grandes navios para barcos de pesca menores; e a resposta mais agressiva das forças militares (OBP, 2011).

Em 2011, mais de 30 países contribuíram com forças militares para o combate à pirataria, com destaque para as três grandes missões: Operação ATALANTA (EUNAVFOR), Operação OCEAN SHIELD (OTAN) e CTF 151 (CMF). Mesmo assim, de acordo com o ex-comandante da EUNAVFOR, General Buster Howes, seriam necessários cerca de 83 navios de guerra dotados de helicópteros para garantir um tempo de resposta de 30 minutos a ameaças piratas nessa vasta extensão oceânica (OBP, 2011).

A complexidade desse tema não nos permite discriminar apenas um fator como determinante para o sucesso no combate à pirataria, que passou a ser percebido com maior destaque desde 2011. Entretanto, a cobertura oferecida a partir do conjunto constituído pela indústria marítima, forças navais e órgãos de coordenação em proveito da segurança marítima naquela área, podemos concluir que essa atuação conjunta representou um fator primordial.

5.3 MANUTENÇÃO DO COMBATE À PIRATARIA

Mesmo após a redução dos seus impactos, a pirataria no Chifre da África continua a oferecer ameaça à navegação e, eventualmente, à estabilidade econômica global. As origens da pirataria no Chifre da África estão relacionadas a questões políticas, econômicas e sociais que devem ser solucionadas no continente e não no mar, em que pese a relevância das operações navais conduzidas.

Kraska (2011) sugere que uma solução de longo prazo somente será alcançada a partir do engajamento dos Estados situados no Chifre da África e o desenvolvimento de autossuficiência para gerir essas questões. Destaca que os tratados e parcerias internacionais deveriam ser utilizados apenas como ferramenta de aproximação às potências marítimas e outros atores, a fim de proporcionar soluções temporárias.

Em função da amplitude do espaço operacional dos oceanos, que inviabiliza seu patrulhamento eficaz como um todo, a pirataria continuará sendo um desafio internacional. Contudo, a miríade de esforços nacionais, regionais e internacionais que se constituíram no início dos anos 2000, proporcionou um importante mecanismo de auxílio às nações no combate à pirataria e outras ameaças marítimas (WILSON, 2011).

Os dados recolhidos desde 2008 demonstram que a EUNAVFOR e seus parceiros, tornaram-se altamente eficazes na prevenção de ataques. O conjunto de operações, atividade de inteligência, postura massiva e proativa, bem como o esforço contínuo para conscientização da indústria e comunidade marítima acerca da importância das medidas de autoproteção, contribuíram para a redução da taxa de sucesso dos ataques piratas (EUNAVFOR, 2021).

No auge da pirataria na Somália, em janeiro de 2011, 736 reféns e 32 navios estavam detidos por piratas. Em outubro de 2016, esse número caiu para nenhum refém e navios sendo mantidos (EUNAVFOR, 2021).

As dificuldades impostas pela extensão da AO indicam necessidade da manutenção de meios navais operando nessa área, contribuindo para a MDA e oferecendo a possibilidade de uma pronta resposta militar.

Mesmo em face de um cenário inacabado, o aprendizado adquirido com as atividades conduzidas no período analisado demonstra que a estrutura de comando e controle que se formou proporcionou o suporte necessário à condução das atividades militares em proveito da segurança marítima e estabilidade regional.

Por semelhança, podemos depreender que a doutrina NCAGS continuará a contribuir para essa valiosa missão que parece estar longe do seu fim.

6 CONCLUSÃO

Desde suas origens, o fenômeno da pirataria no Chifre da África apresentou a mutabilidade como uma característica peculiar que dificultou sua compreensão e enfrentamento. O emprego da doutrina NCAGS representou uma ferramenta relevante a essa compreensão, a partir do compartilhamento de informações entre os elementos civil e militar e a coordenação de atividades entre diversos atores.

A atuação do elemento civil foi liderada pela IMO que proporcionou a caracterização da ameaça pirata como uma questão global. Além disso, a recomendação das boas práticas para enfrentamento à pirataria, divulgadas em 2009, fortaleceu os preceitos da doutrina NCAGS ao conceber uma estrutura de comando e controle com a participação do elemento militar.

Esses trabalhos iniciados pelo elemento civil proporcionaram, ainda, que o tema fosse debatido pelo CSNU, culminando na aprovação da UNSCR 1851 (2008), que foi a base para o estabelecimento de mandatos para forças navais operarem no Chifre da África. A partir dessa presença militar, passamos a observar, de forma mais tangível, o emprego da doutrina NCAGS no combate à pirataria.

Nesse contexto, a evolução da política estadunidense de combate à pirataria e o estabelecimento de forças navais no Chifre da África, incluindo a participação da OTAN, influenciou outros Estados acerca da relevância do enfrentamento à pirataria. Com destaque, a Estratégia Militar estadunidense de 2011 constituiu um marco para estimular o esforço conjunto que foi determinante para o sucesso do combate à pirataria.

Por fim, a interoperabilidade entre os elementos civil e militar constituiu um aspecto primordial para caracterizarmos o emprego da doutrina em tela. Essa relação se deu por meio do desenvolvimento de uma rede de comunicações destinada ao combate à pirataria, incluindo o elemento civil como parcela da estrutura de comando e controle militar.

A grande extensão da área marítima sob responsabilidade das forças navais que foram estabelecidas reforçou a necessidade de coordenação junto a atores regionais. Assim, o compartilhamento de dados por diversos representantes do elemento civil contribuiu para o planejamento militar, enquanto as orientações emanadas a partir de análises do elemento militar auxiliaram na sua segurança. Essa dinâmica caracterizou a utilização da doutrina NCAGS.

Passando a avaliar os resultados da implementação dessa doutrina no combate à pirataria, destacamos a dificuldade para utilizar esse fator como determinante em face da complexidade do tema. Entretanto, ao observarmos que as ações adotadas, no contexto da doutrina NCAGS, se apresentaram de forma mais expressiva a partir de 2009, com o estabelecimento de forças navais, e que a redução da atividade pirata ficou evidente a partir de 2011, deduzimos a existência de uma relação de causa e efeito.

Desta forma, concluímos que a magnitude do conjunto composto pela indústria marítima, forças navais e órgãos de coordenação, além de representar o emprego da doutrina NCAGS, foi um fator primordial para a redução nos casos de pirataria no Chifre da África, observados a partir do segundo semestre de 2011.

Em que pese a ameaça da pirataria não ter sido eliminada, percebemos que o emprego da estrutura de comando e controle apresentada pela doutrina NCAGS pode contribuir para o enfrentamento de ameaças à segurança marítima e estabilidade regional. Sendo assim, sugerimos a utilização dessa doutrina em futuras linhas de pesquisa da Marinha do Brasil, especialmente nas questões relacionadas à pirataria, como a crise em curso no Golfo da Guiné.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto Legislativo n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. Decreto Legislativo n. 87.186, de 18 de maio de 1982. Promulga a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 1974. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 20 mai. 1982. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87186-18-maio-1982-436789-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. Decreto Legislativo n. 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 mar. 1990. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

EUA. *Joint Maritime Operations. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-32*, 2018. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_32.pdf?ver=meRnYDGPu5GhLU2Kls-h1A%3D%3D>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. *National Military Strategy. Joint Chiefs of Staff*, 2011. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/154942/US%20National%20Military%20Strategy%202011.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. *Naval Operations Concept*, 2006. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/24840337>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

_____. *Naval Operations Concept*, 2010. Disponível em: <<https://fas.org/irp/doddir/navy/noc2010.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

EUNAVFOR. Disponível em: <<https://eunavfor.eu/mission/>>. Acesso em 13 jul. 2021.

INTERTANKO *et al. Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*, v. 4. Edinburgo: Witherby Publishing Group, 2011. 85 p.

IMO. *Best Management Practices to Deter Piracy in the Gulf of Aden and off the Coast of Somalia*, Circular 1332, 2009.

_____. *Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and supressing acts of piracy and armed robbery against ships*. Circular 1334, 2009. Disponível em: <MSC.1 - Circ. 1334 Guidance to shipowners and ship operators, shipmasters and crews on preventing and suppressing acts of piracy and armed robbery against ships - The International Group of P&I Clubs (igpandi.org)>. Acesso em: 20 jul. 2021.

_____. *Piracy and Armed Robbery Against Ships in Waters off the Coast of Somalia*. Resolução A.979(24), 2005. Disponível em:

<[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.979\(24\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.979(24).pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2021.

_____. *Piracy and Armed Robbery Against Ships in Waters off the Coast of Somalia*. Resolução A.1002(25), 2007. Disponível em: <[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.1002\(25\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.1002(25).pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2021.

_____. *Recommendations to Governments for preventing and suppressing piracy and armed robbery against ships*. Circular 1333, 2009. Disponível em: <https://static.mycoracle.com/igpi_website/media/article_attachments/MSC.1-Circ.1333.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

KRASKA, James. *Contemporary Maritime Piracy: International Law, Strategy and Diplomacy at Sea*. Santa Barbara: Praeger, 2011. 253 p.

MSCHOA. Disponível em: <<https://on-shore.mschoa.org/about-mschoa/>>. Acesso em 13 jul. 2021.

OBP. *The Economic Cost of Somali Piracy*, 2011. Disponível em: <https://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/economic_cost_of_piracy_2011.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

OTAN. *NATO Shipping Centre*. Disponível em: <<https://shipping.nato.int/nsc/about>>. Acesso em 13 jul. 2021.

_____. *Naval Cooperation and Guidance for Shipping Manual. Allied Tactical Publication 2D*, v. 1, 2017.

_____. *Naval Cooperation and Guidance for Shipping. North Atlantic Military Committee*, Decisão Militar n. 0376/3, 2015.

_____. *Operation Ocean Shield*. Disponível em: <<https://mc.nato.int/missions/operation-ocean-shield>>. Acesso em 13 jul. 2021.

ONU. *United Nations Security Council Resolution n. 1846*, 2008. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1846>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

_____. *United Nations Security Council Resolution n. 1851*, 2008. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1851>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SILVEIRA, João. *European Union Security: The Threat of Piracy*. Universidade de Lisboa, 2016. 28 p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/301201559_European_Union_Security_the_Threat_of_Piracy>. Acesso em 17 jul. 2021.

UKMTO. Disponível em: <<https://www.ukmto.org/about-ukmto>>. Acesso em 13 jul. 2021.

USN. *Combined Maritime Forces*. Disponível em: <<https://www.cusnc.navy.mil/Combined-Maritime-Forces/>>. Acesso em 13 jul. 2021.

_____. *International Maritime Security Construct*. Disponível em: <<https://www.cusnc.navy.mil/Media/News/Display/Article/2006854/ncags-provides-critical-support-to-maritime-security/>>. Acesso em 13 jul. 2021.

_____. *Naval Cooperation and Guidance for Shipping. Navy tactics, techniques, and procedures* 3-07.12, 2013.

WILSON, Brian. *Foreword*. In: KRASKA, James. *Contemporary Maritime Piracy: International Law, Strategy and Diplomacy at Sea*. Santa Barbara: Praeger, 2011. p. ix-xii.

ANEXOS

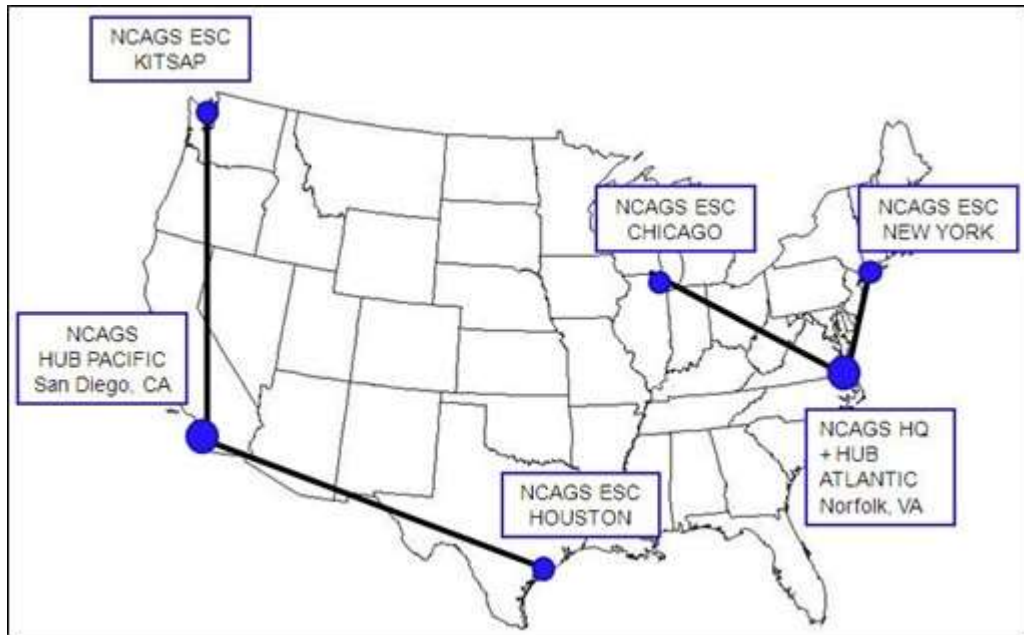


Figura 1 - Estrutura NCAGS da USN
Fonte: USN, 2013, p. 3-2.

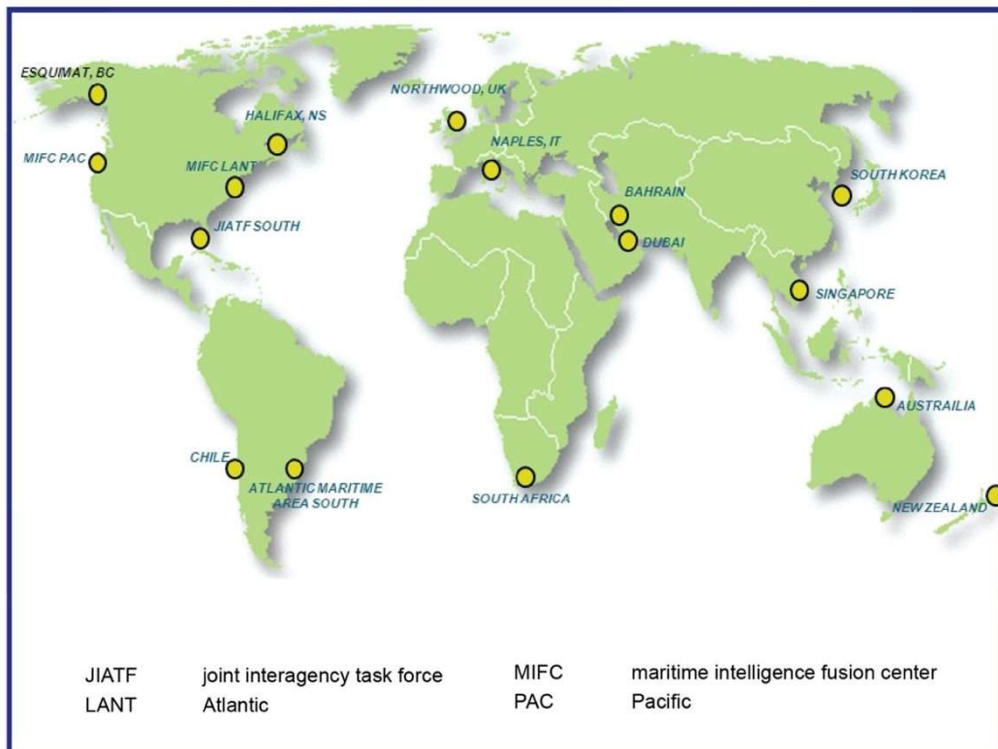


Figura 2 - Maritime Security Centers
Fonte: USN, 2013, p. 3-7.



Figura 3 - Esquema da estrutura NCAGS de uma força naval dos EUA
 Fonte: USN, 2013, p. 3-4.

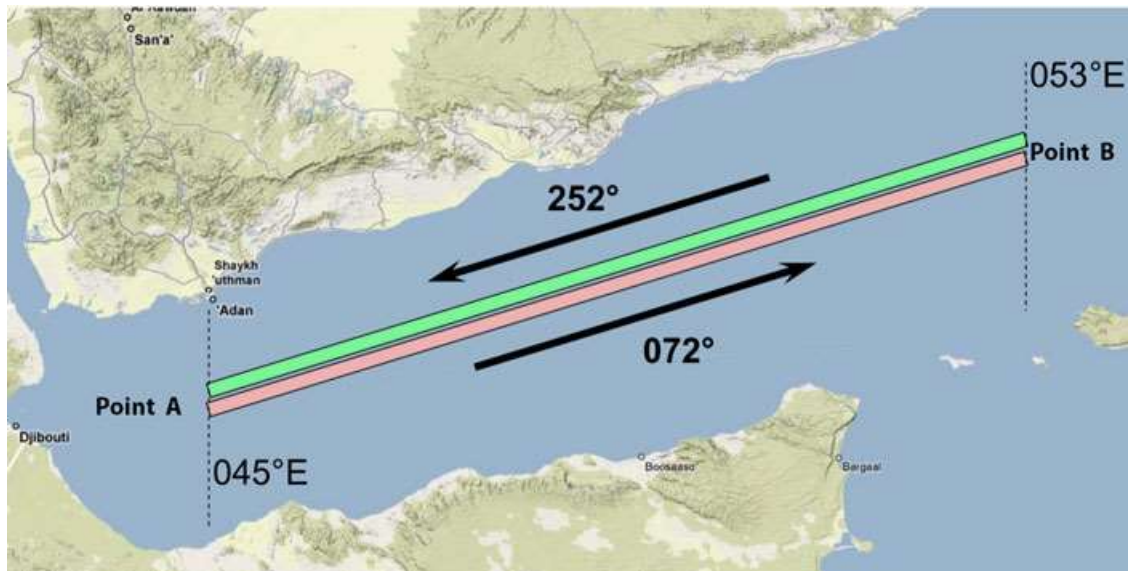


Figura 4 - *Internationally Recommended Transit Corridor*

Fonte: INTERTANKO. Disponível em: <<https://www.myseatime.com/blog/detail/gulf-of-aden-and-somalian-waters>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

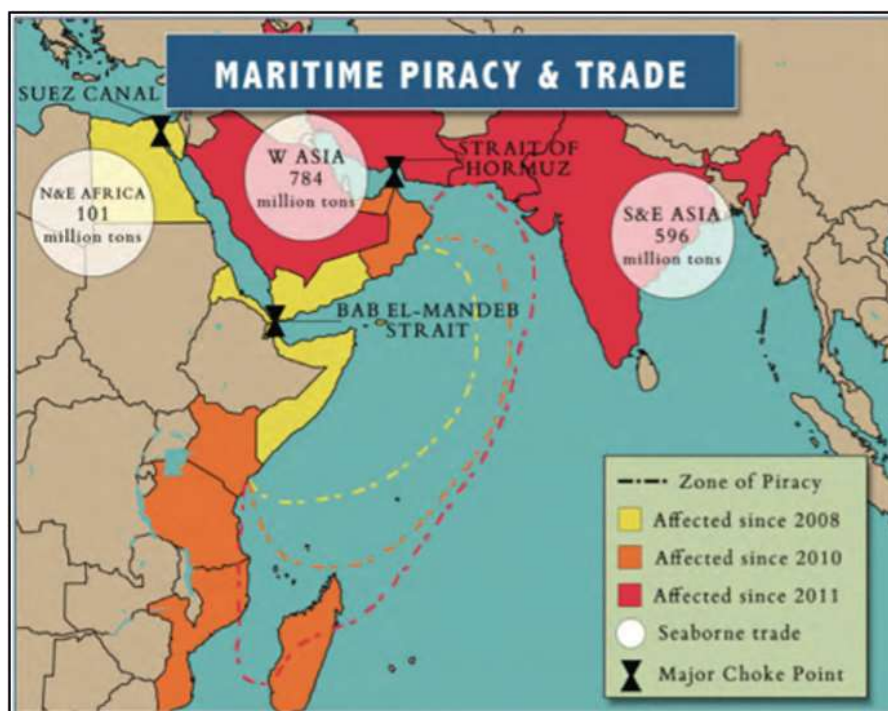


Figura 7 - Zonas afetadas pela pirataria (2008-2011)
Fonte: OBP, 2011, p. 31.

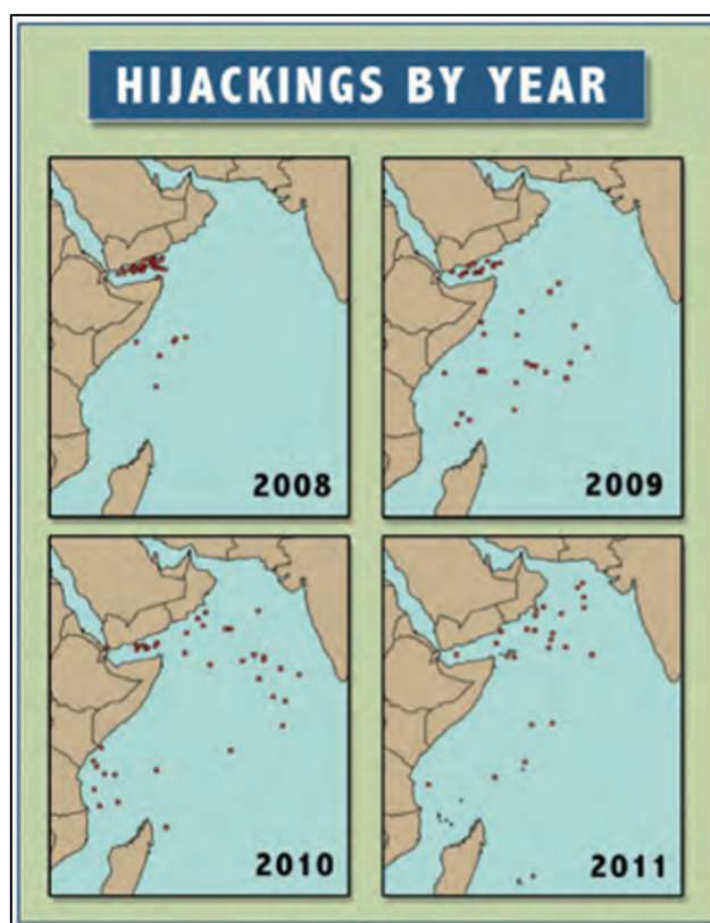


Figura 8 - Localização de ataques piratas (2008-2011)
Fonte: OBP, 2011, p. 8.

QUADRO 1

NCAGS *Effects* (1 de 3)

(continua)

<i>Effect</i>	<i>Delivered by</i>	<i>Associated NCAGS TTP</i>
<p>NCGAS will contribute to nations' economic well-being and international stability through enhanced safety and security of merchant ships by:</p>	<p>Conducting risk profiling of merchant ships in or approaching the AOO to identify those at high risk or of particular economic, political or military value.</p>	<p>NCAGS information process.</p>
	<p>Coordinating movement and contributing to the protection of merchant ships.</p>	<p>Management of merchant ship movements.</p>
	<p>Providing guidance and advice based on the commander's assessment.</p>	<p>Provision of advice and guidance to merchant shipping.</p>
	<p>Liaising with merchant shipping on security and self-protection measures.</p>	<p>Provision of advice and guidance to merchant shipping.</p>
<p>NCGAS will facilitate the free flow of maritime trade in the area of operations by:</p>	<p>Ensuring merchant shipping is aware of, understands, and follows the requirements of the commander.</p>	<p>Provision of advice and guidance to merchant shipping.</p>
	<p>Coordinating movement and contributing to the protection of merchant ships.</p>	<p>Management of merchant ship movements.</p>
	<p>Providing guidance and advice based on the commander's assessment.</p>	<p>Provision of advice and guidance to merchant shipping.</p>
	<p>Providing information to merchant shipping essential to safe movement.</p>	<p>Provision of advice and guidance to merchant shipping.</p>

QUADRO 1

NCAGS Effects (2 de 3)

(continua)

<i>Effect</i>	<i>Delivered By</i>	<i>Associated NCAGS TTP</i>
NCAGS will increase merchant shipping's confidence in military operations by:	<i>Enabling information exchange between the commander and merchant shipping at all levels, from international organizations, through governmental and non-governmental bodies to owners, masters, and port authorities.</i>	<i>Provision of advice and guidance to merchant shipping (Paragraph 0404)</i>
	<i>Assisting in the continuance of normal maritime trade in peacetime, tension, crisis, or conflict.</i>	<i>Management of merchant ship movements (Paragraph 0405)</i>
	<i>Providing reassurance to merchant shipping through the provision of cooperation, guidance, advice, and assistance.</i>	<i>Provision of advice and guidance to merchant shipping (Paragraph 0404)</i>
	<i>Facilitating close cooperation between the military and merchant shipping in relation to the protection of merchant ships, ports, and anchorages.</i>	<i>Provision of advice and guidance to merchant shipping (Paragraph 0404)</i>
NCAGS will enhance the commander's decision-making process based on informed knowledge of merchant shipping considerations by:	<i>Conducting vulnerability assessments of merchant ships in or approaching the AOO to identify those at high risk or of particular economic, political, or military value or interest.</i>	<i>NCAGS information process (Paragraph 0402)</i>
	<i>Gathering and interpreting information on shipping activity, including (but not limited to) ferries, fishing, port infrastructure, management, and cargo handling.</i>	<i>NCAGS information process (Paragraph 0402)</i>
	<i>Enhancing maritime situational awareness (MSA) by managing voluntary reporting schemes and collecting merchant ship transit data for inclusion in the surface picture.</i>	<i>NCAGS information process (Paragraph 0402)</i>
	<i>Providing specialist knowledge of merchant shipping and maritime trade.</i>	<i>Provision of subject matter expertise to the commander (Paragraph 0403)</i>

QUADRO 1

NCAGS Effects (3 de 3)

(conclusão)

<i>Effect</i>	<i>Delivered By</i>	<i>Associated NCAGS TTP</i>
<i>NCAGS will contribute to the effective and efficient commitment and use of military assets by:</i>	<i>Conducting risk profiling of merchant ships in or approaching the AOO to identify those at high risk or of particular economic, political, or military value or interest.</i>	<i>NCAGS information process (Paragraph 0402)</i>
	<i>Gathering and interpreting information on merchant shipping activity including (but not limited to) ferries, fishing, port infrastructure, management, and cargo handling.</i>	<i>NCAGS information process (Paragraph 0402)</i>
	<i>Working with merchant shipping to enhance industry risk management, including threat awareness and self-protection measures.</i>	<i>Provision of advice and guidance to merchant shipping (Paragraph 0404)</i>
	<i>Enhancing MSA by managing voluntary reporting schemes and collecting merchant ship transit data for inclusion in the surface picture.</i>	<i>NCAGS information process (Paragraph 0402)</i>
<i>NCAGS will enhance the commander's freedom of manoeuvre by minimizing merchant shipping interference with operations by:</i>	<i>Managing the deconfliction of economic and operational shipping in the AOO.</i>	<i>Management of merchant ship movements (Paragraph 0405)</i>
	<i>Providing input to the intelligence preparation of the operational environment (IPOE) process.</i>	<i>NCAGS information process (Paragraph 0402)</i>
	<i>Providing advice to the operational commander.</i>	<i>Provision of subject matter expertise to the operational commander (Paragraph 0403)</i>
	<i>Enhancing MSA by managing voluntary reporting schemes and collecting merchant ship transit data for inclusion in the surface picture.</i>	<i>NCAGS information process (Paragraph 0402)</i>

Fonte: OTAN, 2017, tabela 2-1.