

Etiene Villela Marroni

GOVERNANÇA
OCEÂNICA E
PLANEJAMENTO
ESPACIAL MARINHO
UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA



Etienne Villela Marroni

GOVERNANÇA
OCEÂNICA E
PLANEJAMENTO
ESPACIAL MARINHO
UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA



Reitoria

Reitora: *Ursula Rosa da Silva*

Vice-Reitor: *Eraldo dos Santos Pinheiro*

Chefe de Gabinete da Reitoria: *Renata Vieira Rodrigues Severo*

Pró-Reitor de Ensino: *Antônio Maurício Medeiros Alves*

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação: *Marcos Britto Corrêa*

Pró-Reitor de Extensão e Cultura: *Fábio Garcia Lima*

Pró-Reitora de Planejamento e Desenvolvimento: *Aline Ribeiro Paliga*

Pró-Reitora de Assuntos Estudantis: *Josy Dias Anacleto*

Pró-Reitora de Gestão de Pessoas: *Taís Ullrich Fonseca*

Superintendente do Campus Capão do Leão: *José Rafael Bordin*

Superintendente de Gestão Administrativa: *Mariana ScharDOSim TAVARES*

Superintendente de Gestão da Informação e Comunicação: *Christiano Martino Otero Ávila*

Superintendência de Inovação e Desenvolvimento Interinstitucional: *Vinicius Farias Campos*

Superintendência de Infraestrutura: *Everton Bonow*

Superintendência do Hospital Escola: *Tiago Vieiras Collares*

Conselho Editorial

Presidente do Conselho Editorial: *Ana da Rosa Bandeira*

Representantes das Ciências Agrárias: *Sandra Mara da Encarnação Fiala Rechsteiner (TITULAR), Cássio Cassal Brauner e Viviane Santos Silva Terra*

Representantes da Área das Ciências Exatas e da Terra: *Aline Joana Rolina Wohlmuth Alves dos Santos (TITULAR), Felipe Padilha Leitzke e Werner Krambeck Sauter*

Representantes da Área das Ciências Biológicas: *Rosângela Ferreira Rodrigues (TITULAR) e Marla Piumbini Rocha*

Representantes da Área das Engenharias: *Reginaldo da Nóbrega TAVARES (TITULAR)*

Representantes da Área das Ciências da Saúde: *Claiton Leonetti Lencina (TITULAR)*

Representantes da Área das Ciências Sociais Aplicadas: *Daniel Lena Marchiori Neto (TITULAR), Bruno Rotta Almeida e Marislei da Silveira Ribeiro*

Representantes da Área das Ciências Humanas: *Maristani Polidori Zamperetti (TITULAR) e Mauro Dillmann TAVARES*

Representantes da Área das Linguagens e Artes: *Chris de Azevedo Ramil (TITULAR), Leandro Ernesto Maia e Vanessa Caldeira Leite*



GOVERNANÇA OCEÂNICA
E PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO
UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Etiene Villela Marroni

Pelotas, 2025



**Editora
UFPel**

Filiada à ABEU

Rua Benjamin Constant, 1071 - Porto
Pelotas, RS - Brasil
Fone +55 (53)3284 1684
editora.ufpel@gmail.com

Seção de Pré-Produção

*Isabel Cochrane
Suelen Aires Böettge*

Seção de Produção

*Preparação de originais
Eliana Peter Braz
Suelen Aires Böettge*

*Catálogo
Madelon Schimmelpfennig Lopes*

*Revisão textual
Anelise Heidrich
Suelen Aires Böettge
Tânia Cristina Cantanhêde Madeira (Estagiária)*

*Projeto gráfico e diagramação
Fernanda Figueredo Alves
Alicie Martins de Lima (Bolsista)*

*Coordenação de projeto
Ana da Rosa Bandeira*

Seção de Pós-Produção

*Marisa Helena Gonsalves de Moura
Eliana Peter Braz
Newton Nyamasege Marube*

Projeto Gráfico & Capa

Fernanda Figueredo Alves

Foto da Capa

Wagner Villela Marroni

Universidade Federal de Pelotas/ Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação
Elaborada por Dafne Freitas CRB: 10/2175

M361g Marroni, Etienne Villela

Governança oceânica e planejamento espacial marinho [recurso eletrônico]: uma perspectiva histórica/ Etienne Villela Marroni. – Pelotas: Ed. UFPel, 2025.

159 p.: il.

E-book (PDF): 1,8 MB

ISBN: 978-85-60696-65-9

1. Governança Oceânica. 2. Planejamento Espacial Marinho. Política Internacional. I. Título.

CDD 333.9164

PREFÁCIO

Juan Luiz Suárez de Vivero¹

La planificación espacial marina (PEM) constituye una iniciativa que aunque con un recorrido temporal reducido, viene experimentando un intenso desarrollo, al menos, formalmente con más del 60% de los países costeros con algún tipo de iniciativa planificadora. Aunque tiene un carácter esencialmente nacional goza de un amplio interés internacional y organismos como UNESCO (Comisión Oceanográfica Intergubernamental) dedican desde hace un par de décadas distintas acciones a su difusión y apoyo.

Cronológicamente, se trata de un fenómeno que, si bien surge en siglo XXI, se sitúa en la estela de los diferentes hitos en la construcción de acuerdos internacionales que han jalonado el último tercio del siglo XX en torno a tres cuestiones clave: desarrollo, medio ambiente y océanos. En este sentido la Conferencia

¹ Professor of Marine Geography at the Department of Human Geography. The research activity has been centered on the field of geographical consequences of the United Nations Convention on the Law of the Sea, maritime policy and coastal and ocean management, including regional management systems for fisheries and aquaculture sector. Author of more than 80 academic publications in international journals and publishers (Marine Policy, Ocean and Coastal Management, Sociologia Ruralis, Coastal Management, Blackwell Science, Ashgate, Kluwer Academic Press, Amsterdam University Press, Thomson Reuters, Taylor & Francis/Routledge). Research in European projects on fisheries governance and coastal-marine management. Consultancy activities for the InterAmerican Development Bank, the European Commission, European Parliament, IUCN, UNEP/PAP/RAC and Government of Spain. Local coordinator of Erasmus Mundus Master on Marine Spatial Planning. Member of the Editorial Board of the journal Marine Policy.

de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) – aprobada en 1982 y en vigor desde 1993 – constituye el referente jurídico e institucional de esta otra acción que aquí es el objetivo de la publicación: la planificación espacial marina. Si bien su surgimiento en distintos países puede estar asociado a intereses de diferente naturaleza que oscilan entre la promoción de nuevas actividades y la conservación, debe también interpretarse como el instrumento de consolidación del proceso de expansión jurisdiccional de los Estados sobre el espacio marítimo al ser el ámbito territorial de los planes los nuevos espacios jurisdiccionales consagrados en la CNUDM.

Y he aquí, el interés y la utilidad del presente trabajo de la Profesora Etiene Villela Marroni *Governança Oceânica e Planejamento Espacial Marinho: uma perspectiva histórica*. Es en la CNUDM donde se encuentran las claves y fundamentos de este proceso de amplia expansión de los planes de ordenación del espacio marítimo. Un instrumento, que, a mi entender, posee un claro sentido geopolítico al dotar a los Estados de legitimidad para integrar el dominio marino como parte de su base territorial, del espacio donde el Estado hace valer su orden jurídico.

Brasil con una base territorial (tierra emergida más espacio marítimo) de unos 13,5 millones de kilómetros cuadrados (quinto país en el ranking mundial), su territorio marítimo (zona económica exclusiva más plataforma continental extendida) supone el 60%. Gestionar un ámbito marino de esta amplitud que recorre 40º de latitud implica unas exigencias que constituyen un reto actual y futuro. Con distintas gradaciones es este un problema de gobernanza al que se enfrenta la totalidad de los Estados costeros del mundo. Brasil, es consciente de este reto desde el inicio del fenómeno de expansión de las jurisdicciones marítimas que se acelera con el nuevo derecho del mar y queda puesto de manifiesto con las distintas iniciativas políticas e institucionales acometidas ya desde el inicio del último tercio del siglo XX y que en la actualidad contemplan los planes de ordenación del espacio marítimo como la herramienta con la que se están dotando los Estados para intervenir a escalas de mayor detalle y concreción.

La obra de la Profesora Villela Marroni lleva a cabo ese recorrido entre los fundamentos jurídicos que definen el espacio marítimo sobre el que los Estados proyectan su soberanía y derechos jurisdiccionales, y el instrumento de intervención en el territorio (la PEM) y que aunque insertado en un marco jurídico de escala universal (un tratado internacional) adquiere matices políticos e ideológicos con su aplicación a un espacio sujeto a jurisdicción nacional. De ahí los distintos enfoques y objetivos que pueden encontrarse en el amplio abanico de iniciativas ya existentes en el mundo. La estructura del texto de la Profesora Villela Marroni permite entender esa interconexión de la PEM entre los planos internacional y nacional (aspecto fundamental del espacio marítimo) y la necesidad de observar las perspectivas histórica y diplomática, así como su dimensión geoeconómica, y la variedad de intereses regionales, en particular en un Estado cuya base territorial y organización política implica una amplia variedad de intereses regionales. En definitiva, una publicación que de manera concisa permite entender el proceso histórico, institucional y geopolítico de un instrumento que ha adquirido en un tiempo relativamente reducido una difusión global cuya capacidad estratégica resulta imprescindible en este fenómeno de transformación territorial de los Estados con acceso al mar y sus recursos.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	6
INTRODUÇÃO	11
1 GOVERNANÇA DO PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO: BASES CONCEITUAIS E HISTÓRICAS	19
1.1 O Percurso Histórico na Delimitação Espacial Marinha	19
1.2 O Poder Submerso: Geoeconomia e Geopolítica Marinha	24
1.3 Regionalismo Estratégico: a Luta por Recursos Naturais na Periferia	33
1.4 Tratados e Convenções na Governança do Planejamento Espacial Marinho no Brasil: Síntese Histórica	37
1.5 Pioneirismo Latino-Americano como Antecedente do Mar Territorial Brasileiro	45
2 DIPLOMACIA MARINHA	57
2.1 Governança Global para a Reorganização dos Espaços Marinhos	57
2.2 Disputas pela Soberania e a Cooperação Institucional	65

2.3 Antecedentes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar: Marco Histórico do Planejamento Espacial Marinho	77
2.4 Processo Diplomático e Estrutural na III CNUDM: Delimitando Espaços Marinhos	80
2.4.1 Grupos de Influência Formados por Interesses Estratégicos	89
2.4.2 Grupos de Influência a partir da Representação Geográfica	102
3 PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO COMO POLÍTICA INTERNA	111
3.1 Incorporação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar no Sistema Político Brasileiro	115
3.2 Planos Setoriais Para os Recursos do Mar: o Planejamento da Política	121
3.3 Uma Nova Realidade Advinda do Oceano: Reformulação da Política Nacional para os Recursos Do Mar em 2005	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS	144
SOBRE A AUTORA	157

INTRODUÇÃO

Este estudo foi realizado com o objetivo de analisar a situação atual do espaço costeiro e marinho do Brasil, indispensáveis à compreensão do sentido político, estratégico e econômico de um Estado. Inicialmente, buscou-se o entendimento da governança, investigando o expansionismo pelo viés do poder submerso, advindo dos Estados costeiros. Considera-se que, além de investigar a cooperação de um Estado costeiro e suas implicações com o ecossistema oceânico, destacou-se a importância do entendimento e da internalização de convenções internacionais no contexto das políticas públicas nacionais para o Planejamento Espacial Marinho (PEM).

Diante de um quadro internacional complexo, os desafios para a delimitação de novos espaços dos Estados costeiros, bem como o planejamento dos recursos naturais desse ecossistema, que corresponde a 71% da superfície do planeta Terra, requerem mecanismos que promovam o desenvolvimento e a difusão do conhecimento ou das capacidades inerentes à assimilação dos bens naturais. Vive-se uma nova era de descobertas, agora de tecnologias verdes, que visam a assegurar a sustentabilidade ambiental. Nesse contexto e recorrendo à metáfora, vivencia-se um avanço de tecnologias azuis, porque o oceano ainda reserva grandes potencialidades de recursos minerais em um mundo carente de energias renováveis. Para isso, além de precisar investir em material humano qualificado e em modernas tecnologias no segmento oceanográfico, os Estados terão que se

submeter à resistência política junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Organização das Nações Unidas (CLPC-ONU), tendo em vista a ampliação de seus espaços marinhos.

Estabelecendo um conceito político para a compreensão do poder dos Estados costeiros, oriundo das potencialidades energéticas a partir da ampliação dos territórios submersos, recorre-se a um trecho da obra de Machiavelli (1977), que diz: “jamais um príncipe novo tirou as armas a seus súditos, antes, se os achou desarmados, armou-os. Tais armas serão tuas, tornar-te-ão fiéis os que te eram suspeitos, manter-se-ão fiéis os que já o eram e, súditos que eram, far-se-ão teus auxiliares”. Portanto, para que um Estado costeiro seja considerado um espaço de fontes sustentáveis de energia, e contextualizando a essa possibilidade as palavras de Maquiavel, os espaços submersos devem ser incorporados dentro da dinâmica do sistema político, econômico e social de um país. Nesse caso, o Estado, garantindo sua soberania e/ou jurisdição para além-mar, beneficiará, teoricamente, uma sociedade que dele depende, suprindo lacunas sociais através de investimentos em recursos humanos, saúde e educação, conseguindo, dessa forma, um suporte econômico para a manutenção de sua estabilidade política. Seguindo a mesma lógica, Fiori (2005) argumentou que “era a acumulação de recursos para a paz que empurrava os ‘príncipes’ na direção da conquista de novos territórios”.

Estudos de Spykman (1969) esclarecem que as fronteiras não se reduzem, apenas, a uma linha de demarcação. Também, e principalmente, são pontos de contrato de estruturas de poder territorial. A posição de uma linha pode tornar-se um índice para as relações de poder das forças em disputa. O autor observou três pré-condições que um Estado deve ter para se tornar uma grande potência: espaço, coerência interna e liberdade de movimento. Assim, torna-se necessário esclarecer, as condições prévias para a expansão rumo ao espaço marinho, a um poder submerso no solo e subsolo, através da ação diplomática do Governo brasileiro, com vistas à ampliação de seu território para além-mar, e deduzir a internalização da conquista desses novos espaços no sistema político vigente.

O oceano e seus recursos podem ser considerados estratégicos para um novo rumo da Ciência Política. O aproveitamento da funcionalidade dos usos múltiplos que esse ecossistema revela passa por um mecanismo que envolve não somente o Direito Internacional, mas um sistema político capaz de abranger a utilização e o sentido estratégico que os recursos oceânicos representam para cada Estado costeiro. O valor e a utilização dos recursos naturais provenientes do ecossistema costeiro e marinho são dotados de uma perspectiva que envolve tanto o progresso tecnológico, já dominante em alguns Estados, como a desinformação que possuem os Estados com baixa capacidade tecnológica. Observar-se-á que pouco vale dispor de um ambiente costeiro e marinho sem aliá-lo aos fatores tecnologia e preservação. Não obstante, acentua-se que o oceano é uma fonte de riqueza, que passa por imensas reservas de nódulos polimetálicos e recursos energéticos em suas plataformas continentais, além de ser uma via privilegiada de comunicação e abastecimento.

Ao longo da história, o oceano serviu como fontes de alimentação, transporte, comércio, defesa, invenções instrumentais, descobertas, conquistas, lazer, dentre tantos outros aspectos. Hoje, a esses fatores aliam-se explorações de petróleo e gás na plataforma continental brasileira. Atenta-se que o petróleo é extraído da plataforma continental, de forma consistente (Marroni; Asmus, 2013), desde meados da década de 1990, aumentando a sua produção a partir de 2010. Nesse espaço de tempo, o país evoluiu quanto ao desenvolvimento de novas tecnologias para a prospecção e extração de petróleo e gás em águas profundas, com perfurações que excedem 1.800 metros de sedimentos do fundo do mar. O novo sistema de exploração e extração de petróleo e gás, no mar, gerou uma estrutura de apoio complexa e novas atividades. Porém, com todos esses recursos, precisamos nos adaptar a novas realidades, vislumbrando uma transição energética.

Considerando-se essa realidade, a demarcação dos novos espaços, avalizada pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (Isba), elevou o Brasil a um patamar de grande fornecedor de fontes de energias renováveis e não renováveis, face à imensa área que possuirá por direito, mas que deverá ser ajustada a

modernas tecnologias, adequadas à área oceanográfica, conforme diretrizes estabelecidas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). E mais, o Brasil necessita de um sistema político eficaz para a proteção e utilização sustentável desses recursos.

A crescente interdependência das Nações revela desequilíbrios entre os Estados considerados fortes em detrimento dos fracos. Esclarece Oman (1994) que o processo de regionalização significa um desafio aos países em desenvolvimento, pois, ao tempo que geram oportunidades para o fortalecimento das relações entre o Norte e o Sul Global, aumento da produtividade, crescimento da competitividade e dos padrões de vida das populações, os dois fenômenos, conjugados, significam, para alguns, a exclusão involuntária. Cabe-nos observar que nem todos os Estados são costeiros e, sendo assim, deverá surgir um novo poder político para intermediar desigualdades na divisão dos recursos marinhos, evitando, dessa forma, a exclusão dos Estados desprovidos de litoral. Importante destacar que, para além do discurso da escassez ou exclusão, há um conflito territorial quase aos moldes do período colonial.

A governança oceânica, termo utilizado por teóricos para designar esse novo movimento dos países para além-mar, pode ser explicada pela escassez de recursos naturais, principalmente de recursos energéticos. Foi destacado, durante a Rio+20¹, que essa governança continua fragmentada, assim como as linhas setoriais e geográficas que ignoram a interconectividade e a escala das questões relativas ao oceano. Nessa Conferência, diversos atores reconheceram a necessidade urgente de um quadro internacional de cooperação para a pesquisa. Considerando-se a questão do globalismo, para que se entenda a disposição das Nações no retorno ao mar, justificada pela importância estratégica dos recursos naturais, é possível deduzir que existe o enfoque globalista, que envolve a disputa por espaços marinhos. Isso porque o globalismo “consiste em uma ideologia,

1 UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Oceanos em foco na Rio+20. Rio+20: o futuro que queremos. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/57040-rio20-termina-e-documento-final-o-futuro-que-queremos-%C3%A9-aprovado-com-elogios-e-reservas>> Acesso em: 17 jun. 2024.

segundo a qual a globalização é reduzida a uma dimensão econômica” (Beck, 1999, p. 30). Refletindo sobre este aspecto, conclui-se que a disputa institucional por espaços marinhos na CNUDM teve por finalidade o fator econômico, advindo de um poder submerso, que poderá surgir através da exploração dos recursos naturais provenientes do solo e subsolo oceânico. Entende-se que não se pode planejar antes da conquista de um território, ou do espaço marítimo.

Observa-se um hiato entre teóricos que estudam fenômenos derivados da globalização, governança ou globalismo, pela carência de estudos que expliquem a dimensão espacial dos Estados, nesse caso, referentes àqueles costeiros, insulares e arquipelágicos. Giddens (2000) entende que a globalização está reestruturando o modo como se vive e carrega a marca do poder político e econômico. Ressalva que a ciência e a tecnologia se tornaram, elas próprias, globalizadas. Se um Estado costeiro depende da política e da tecnologia para dar início ao processo de expansão de sua plataforma continental junto a uma instituição internacional, neste aspecto pode-se admitir que Giddens, ainda que de forma substantiva, assume uma posição próxima, porém não concreta, da importância do processo de globalização sob a ótica do Planejamento Espacial Marinho (PEM).

Keohane e Nye (2000) afirmam que a interdependência e a globalização são fenômenos multidimensionais e definidos em termos estritamente econômicos. Assim, com o viés teórico focado no econômico, eles entendem que o correto é centrar-se no globalismo para a explicação compartimentada em somente uma vertente, como objetivo principal no sistema mundial integrado. Analiticamente, propõem uma subdivisão desse viés econômico, com quatro eixos principais: globalismo econômico, envolvendo fluxos de longa distância de mercadorias e serviços; globalismo militar, referente à interdependência estratégica militar entre as nações; globalismo ambiental, referente ao transporte (em longas distâncias) de poluentes na atmosfera; e o globalismo social e cultural, envolvendo o movimento de ideias e informações.

Percebe-se que as justificativas teóricas de autores como Giddens (2000), Beck (1999), Oman (1994), Keohane e Nye (2000) para a explicação de fenôme-

nos decorrentes da interdependência dos atores do sistema internacional, fundamentados na globalização, globalismo ou governança, são justificados sob a ótica militar, política, econômica, social e cultural, mas não espacial. Embora o território e/ou espaço de uma nação estabeleça uma relação de poder que envolve todo um processo advindo da globalização, da governança e do globalismo, existe, ainda, carência de estudos políticos referentes ao Planejamento Espacial Marinho (PEM) e, conseqüentemente, dos recursos naturais advindos do leito e subsolo dos Estados providos de um ambiente costeiro.

O interesse pelos espaços marinhos, justificado pela ampliação dos limites jurisdicionais submersos, originou-se, essencialmente, da autossuficiência em recursos alimentares provenientes da atividade pesqueira, destacada, neste estudo, pelo pioneirismo dos países latino-americanos em aumentar, unilateralmente, seus espaços marinhos para a defesa desses recursos. Contextualizando a importância do Estado costeiro a partir dos recursos energéticos, entende-se que a valorização de um país detentor de reservas minerais na esfera da política internacional remete-nos às teorias adotadas pelas potências hegemônicas. Para Fiori (2005), as teorias da liderança ou hegemonia mundial relacionam-se com o processo de formação e expansão dos poderes territoriais, através do processo de centralização de poder combinado com o movimento simultâneo da acumulação da riqueza. Percebe-se que o aumento do espaço marinho poderá levar um país a expandir suas riquezas com a exploração de recursos minerais em suas plataformas continentais. Em um mundo globalizado, é importante reconhecer as incertezas quanto ao modelo da nova ordem para as nações.

Evidencia-se a necessidade de revisão histórica da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), dos conceitos de soberania e jurisdição marítima (dimensões do litoral brasileiro) e plataforma continental (parte integrante da zona econômica exclusiva junto ao mar territorial e zona contígua). Nota-se que a institucionalização referente às questões relativas ao mar, a partir da Convenção, demonstra a preocupação dos países em organizar o espaço marinho que, historicamente, estava sujeito à Doutrina da Liberdade dos Mares.

A compreensão dos desdobramentos políticos, jurídicos, ambientais e tecnológico-científicos para a soberania e jurisdição do território submerso dos Estados costeiros é um desafio. Com o histórico de ampliação unilateral de espaços marinhos para a defesa dos recursos pesqueiros, entre o final da década de 1940 até os anos 1970, o entendimento político dessas ações era inevitável. Em 1967, o embaixador de Malta na ONU, Arvid Pardo, propôs, em uma declaração, que o solo e o subsolo marinho, além das jurisdições nacionais, deveriam ser patrimônio comum da humanidade, o que deu início a um esforço diplomático sem precedentes na história mundial: a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, com duração de nove anos.

A soberania e jurisdição dos territórios submersos gerou uma prolongada desavença entre países e, tendo por finalidade resolver essas pendências, foi promulgada a partir da III CNUDM, hoje Convenção, um órgão legitimador para o planejamento do espaço marinho: a Comissão de Limites da Plataforma Continental.

A escolha de uma perspectiva metodológica, baseada em conceitos da geopolítica e da geoeconomia, entende que os recursos oriundos do oceano são mais do que, apenas, um fenômeno jurídico no contexto da disputa expansionista das plataformas continentais, em organismos internacionais. Mais do que isso, tais recursos constituem um comportamento territorial induzido pelas determinantes geográficas e objetivos políticos e econômicos. Presume que o interesse por questões oceânicas nos remete a uma nova geografia política voltada para o simbolismo territorial, movimentos marítimos e recursos naturais. Apesar dos grandes investimentos do Brasil na indústria do petróleo e gás, com transferência de tecnologia e aporte financeiro, é preciso ter consciência de que se trata de um recurso natural finito, poluente e, por isso, deve-se atentar, firmemente, para um desenvolvimento compensatório do setor energético. Da mesma forma, é preciso que haja um Planejamento Espacial Marinho (PEM) baseado em princípios de sustentabilidade, a partir de uma identidade brasileira, com incorporação de políticas de fiscalização e preservação desses espaços.

Para aprofundar a compreensão das variadas vertentes que abrangem o estudo da plataforma continental brasileira, será necessário, primeiramente, conhecer o processo histórico do movimento unilateral de delimitação do mar territorial, liderado pela América Latina. De igual forma, buscar-se-á conhecer o processo histórico-diplomático para a expansão dos territórios marinhos, a partir da I, II e III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Será estudado a influência do contexto diplomático nas relações brasileiras relativas à estratégia geopolítica para mares e oceanos, decorrentes do sistema econômico internacional, confirmando os limites marítimos do Brasil avalizados pela Comunidade Internacional. Considerando os esforços diplomáticos brasileiros em salvaguardar seu espaço para além-mar, estudar-se-á a incorporação dos Tratados Internacionais através das políticas públicas, como mecanismos de proteção inerentes à exploração e conservação dos recursos naturais, destacando a importância estratégica da Amazônia Azul e configurando o Brasil como pioneiro no Planejamento Espacial Marinho (PEM).

CAPÍTULO 1

GOVERNANÇA DO PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO: BASES CONCEITUAIS E HISTÓRICAS

1.1 O PERCURSO HISTÓRICO NA DELIMITAÇÃO ESPACIAL MARINHA

A agenda geopolítica, a significação econômica e política dos recursos minerais e o direcionamento estratégico do poder alteraram-se, ao longo do tempo, por influência de relações nacionais e internacionais e pelos reflexos da economia e da política mundial. Para Xavier (2009), um recurso mineral torna-se estratégico quando é escasso e, potencialmente, vital ao desenvolvimento. O componente conflituoso da geopolítica dos recursos minerais surge em função da assimetria natural de sua dotação, quando em alguns territórios há abundância, em outros há escassez, frente às necessidades econômicas nacionais para utilizá-los. Com as descobertas de campos de petróleo no litoral brasileiro, a reorganização das políticas e regulamentações referentes ao seu uso e exploração precisa ser revista, de forma que se estabeleça um sistema de proteção desse recurso mineral através da legislação brasileira, em consonância com acordos internacionais.

O espaço marinho, contíguo ao continente, corresponde, aproximadamente, a 42% da área continental do Brasil. Em razão do imenso patrimônio natural que representa, passou a ser denominado de Amazônia Azul.

No final do século XVII, os Estados costeiros dispunham de uma soberania marítima de três milhas náuticas, a partir da linha da costa. Tal demarcação era estipulada conforme a máxima distância que um canhão, em terra, poderia atingir um alvo no mar. A soberania marítima de três milhas náuticas, começando na linha da costa, manteve-se até a década de 1940. Logo, até 1945, pensava-se que, para além das três milhas, todos os países poderiam explorar os recursos através das suas frotas (na época, principalmente, recursos pesqueiros). Com o fim da Segunda Guerra Mundial e em decorrência dela, a instabilidade dos recursos e as potencialidades estratégicas do oceano (nomeadamente submarinas) fez com que vários países alargassem a sua área de jurisdição. A antiga concepção de que os recursos dos oceanos eram inesgotáveis começava a ser colocada em prática.

Em 1930, na Conferência de Haia, foi abordado o tema referente à largura do mar territorial, confirmando a tendência expansionista. Os Estados costeiros buscavam sua soberania, fator relevante para a defesa territorial, por vezes através de acordos bilaterais ou pela unilateralidade de ações. Conforme Meira Mattos (1996), na Conferência de Haia, em 1930, o objeto de estudo do comitê paritário centrou-se nas águas territoriais, defendendo que o mar territorial integrava o território estatal, exercendo o Estado costeiro soberania sobre essa faixa, no espaço aéreo sobrejacente, permitindo a passagem inocente de navios estrangeiros no mar territorial. Em outubro de 1946 a Argentina reivindica sua plataforma continental, Chile e Peru em 1947 e o Equador em 1950, afirmando direitos de soberania sobre uma zona de 200 milhas náuticas, limitando o acesso das frotas de pesca longínqua e controlando o esgotamento dos estoques de peixes em seus mares adjacentes. Mais tarde, em 1952, pela Declaração de Santiago, Chile, Equador e Peru reivindicaram jurisdição e soberania exclusivas até 200 milhas náuticas. Em 1970 ocorreram as Declarações de Montevideu e Lima, com o aval de outros Estados latino-americanos.

Os conflitos relacionados ao mar territorial, em princípio, geraram o expansionismo oceânico. Como suporte a essa questão, Carvalho (1999) comenta que a falta de um consenso sobre a extensão das águas territoriais provocava inci-

dentes entre países que mantinham boas relações. Como exemplo, o autor cita o conflito entre os Estados Unidos da América e o Peru, em 1956, quando o governo norte-americano apreendeu barcos pesqueiros peruanos, na costa do oceano Pacífico, sob a alegação de que estavam dizimando cardumes. Esse episódio ficou conhecido como Guerra do Salmão. Em 1958 aconteceu a Guerra do Bacalhau, entre Inglaterra e Islândia, que, inclusive, culminou com troca de tiros de canhão. Em seguida, houve a Guerra do Arenque, quando a Guatemala reclamou a incursão de barcos noruegueses em suas águas. Em 1963 houve a Guerra da Lagosta, entre o Brasil e a França. Nesse episódio, iniciou uma série de negociações entre os dois países para o entendimento de como as lagostas se comportavam em seu habitat natural, sendo que a França resistia em aceitar que seus barcos pesqueiros invadiam o espaço marinho brasileiro. Acredita-se que o único fator positivo, dentre os conflitos citados, foi a consciência crescente da necessidade de resolver, em definitivo, a questão da largura do mar territorial.

O movimento da territorialização teve desdobramentos da potência insurgente pós-guerra, Estados Unidos da América, principalmente com a Declaração do presidente Truman, em 28 de setembro de 1945, quando afirmou que o controle sobre os recursos naturais da plataforma continental do seu país pertencia ao seu território. Truman, respondendo em parte à pressão dos interesses do petróleo nacional, de forma unilateral, estendeu a jurisdição dos Estados Unidos da América sobre todos os recursos naturais da plataforma continental, com vistas à exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais. Esse foi o primeiro grande desafio para a Doutrina da Liberdade do Mar.

A partir desse momento, a comunidade internacional passou a pressionar a Organização das Nações Unidas (ONU) para que providenciasse uma legislação, regulamentando o uso dos oceanos. Recorrendo a McColl (1983), a explicação do interesse pelo mar, baseada na geopolítica e na geoeconomia, torna-se um conceito legítimo e útil, com sentido explícito, e refere-se a fatores geográficos que estão por trás das decisões políticas e econômicas.

No decurso de divergências internacionais sobre as disputas de espaços marinhos, ocorreu, em 1949, o início de estudos da Comissão de Direito Internacional, com vistas à preparação de quatro esboços de convenções, adotados na I Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (I CNUDM), conhecidas como as "Convenções de Genebra de 1958": (1) Convenção sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua; (2) Convenção sobre o Alto Mar; (3) Convenção sobre a Pesca e a Conservação dos Recursos Biológicos do Alto Mar; (4) Convenção sobre a Plataforma Continental. Apesar do fato se configurar como um grande avanço nas esferas internacionais, tais Convenções não conseguiram definir a largura do mar territorial.

O cenário internacional, à época, era desfavorável. Havia o processo de descolonização, a criação do G 77 (formado pelos novos Estados e pelos países em desenvolvimento), os avanços na ciência e tecnologia marinhas, o receio dos Estados costeiros, principalmente dos mais pobres, frente à depauperação dos recursos. Tais fatores exerceram significativa influência para o insucesso das negociações da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em 1958.

No ano de 1960, a II Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (II CNUDM), realizada também em Genebra, não aprovou nenhum acordo internacional e não chegou a consenso algum sobre a largura uniforme para o mar territorial. O mundo estava atento ao desenrolar da Guerra Fria, cujos principais protagonistas eram os rivais URSS e Estados Unidos da América. Os EUA e o Canadá apresentaram uma proposta (rejeitada na Conferência), estipulando seis milhas de mar territorial e mais seis de zona contígua.

Finda a Segunda Guerra Mundial, Egito, Etiópia, Arábia Saudita, Líbia, Venezuela e alguns países do Leste Europeu reivindicaram um mar territorial de 12 milhas, o que, claramente, se afastava do tradicional limite de três milhas náuticas. Mais tarde, a nação arquipelágica da Indonésia afirmou o direito de domínio sobre a água que separava as suas 13.000 ilhas. As Filipinas fizeram o mesmo. Em 1970, o Canadá afirmou o direito de regulamentar a navegação em uma área que

se estende por 100 quilômetros de suas costas, a fim de proteger a água de uma possível poluição do Ártico.²

O Brasil, através de uma legislação interna (Brasil, 1970³), ampliou seu mar territorial para 200 milhas. A decisão integrava o projeto “Brasil Grande Potência”, tão festejado pelos militares.

Deve-se esclarecer que, internacionalmente, não existia um regime jurídico unificado anterior ao ano de 1982, quando entrou em vigor a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que se constituiu num marco histórico significativo para temas que envolvem o Planejamento Espacial Marinho (PEM), além de ter estabelecido definições fundamentais quanto às suas áreas legais.

Vale lembrar que a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar foi homologada pela ONU somente em 1982 e entrou em vigor 12 anos após (1994), ratificada pelo sexagésimo Estado. Sua ratificação pelo Estado brasileiro deu-se no ano de 1988, quando, oficialmente, incorporou a zona econômica exclusiva (de 200 milhas náuticas). Cabe-nos esclarecer a importância da soberania marítima do Brasil, bem como a delimitação dos novos espaços marinhos, no qual se buscará entender o processo de regulamentação para a sustentabilidade do sistema produtivo, a partir dos recursos naturais, destacando sua relevância para o contexto econômico, político e social do país e sua repercussão estratégica no sistema econômico internacional.

Porém, para utilizar o sistema econômico mundial como vetor de uma nova geopolítica, advinda dos mares e oceanos, é preciso entender a expressão “economia-mundo”, palavra forjada por Fernand Braudel (1987) a partir do vocábulo alemão *Weltwirtschaft*, que significa a economia de somente uma porção do nosso Planeta. O referido autor concebe economia mundial aquela que abrange

2 OCEANS & LAW OF THE SEA. Oceans and Law of the Sea Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>.

3 BRASIL. 1970. Decreto, que alterou os limites do Mar Territorial Brasileiro, revogado pela Lei 8.617, de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1098.htm>.

a totalidade, o mercado de todo o universo. Ressalta que a economia de apenas uma porção do nosso planeta pode formar um todo econômico. Na verdade, seguindo a concepção de Braudel e utilizando-a como metáfora para um estudo que compreenda uma geopolítica e a geoeconomia para os recursos oriundos do espaço marinho, pode-se supor que falar do movimento de territorialização das plataformas continentais pelos Estados costeiros do Globo seria o mesmo que estudar, somente, uma porção de toda a massa líquida do Planeta. Por isso, ao referir os recursos provenientes do processo de expansão territorial dos Estados costeiros, pode-se aludir a um tipo de economia-mundo do oceano, tratando, somente, de uma porção do todo econômico e considerando a valoração econômica dos recursos naturais. Logo, é importante entender o sentido expansionista do espaço marinho pelos Estados costeiros.

1.2 O PODER SUBMERSO: GEOECONOMIA E GEOPOLÍTICA MARINHA

Geralmente, as teorias e conceitos de limites são focados em fronteiras terrestres. Isso não é novidade se considerarmos que, no decurso da história, os conflitos territoriais entre Estados aconteceram, principalmente, em terra. Entretanto, nos anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial, uma parte considerável das flutuações territoriais do globo ocorreram muito mais no oceano do que nos continentes, resultado das reivindicações crescentes da extensão das águas territoriais, onde se encontram as plataformas continentais e as zonas econômicas exclusivas (ZEE) dos Estados costeiros. De acordo com Sanger (1987), a competição para o controle exclusivo da área marinha, no período atual, tem sido comparada à disputa por colônias de países europeus no século XVIII e XIX. Sem dúvida, esse fenômeno gerou iniciativas importantes, como o significativo interesse pelo estudo do oceano em relação à geopolítica no contexto internacional. Observa Cohen (1973) que os Estados Unidos da América lamentaram o fato de que dois quintos do espaço oceânico do mundo formam limites de jurisdição dos Estados costeiros, como consequência da proliferação de zonas econômicas exclusivas, o

que ocorreu na década de 1970. Logo, os espaços marinhos passaram a receber crescente atenção, em decorrência dos recursos naturais que, neles, podem ser encontrados. O autor comenta dois motivos pelos quais o oceano tornou-se uma arena de disputas e de conflitos entre os Estados: primeiro, um aumento significativo no valor dos recursos naturais; segundo, a rápida disseminação de Estados soberanos para cobrir, praticamente, todos os espaços do planeta.

Para Rabkin (2007), o hegemônico Estados Unidos da América tem interesse em trabalhar com outras nações para proteger o meio ambiente global. Por isso, firma uma série de convênios e acordos, como, por exemplo, acordos de conservação para preservar os recursos pesqueiros em águas internacionais. Mas, uma coisa é concordar com um padrão comum, outra é acatar decisões de um conselho regulatório em curso, pelo qual o hegemônico país pode ser derrotado. Uma coisa é concordar em submeter determinadas disputas à arbitragem internacional, com o consentimento de ambas as partes. Mas não é interessante para o Estado norte-americano ficar à *mercê* de um Tribunal Internacional para os Direitos do Mar em caráter permanente, com jurisdição obrigatória sobre assuntos importantes, não podendo interferir em disputas particulares. Para os EUA, aceitar a Convenção é como ficar preso às ações judiciais, que podem fazer uso de sua autoridade, legitimamente constituída, e favorecer países menos desenvolvidos em seus julgamentos. O autor observa que, tradicionalmente, os Estados Unidos da América respeitam os limites soberanos dos Estados, suas fronteiras legitimadas através de acordos multilaterais, mas não concordam com tamanha autoridade para instituições internacionais, o que poderia, futuramente, pôr em risco uma governança global oceânica.

Fiori (1997) reitera que autores das mais variadas tendências teóricas ou ideológicas parecem concordar quanto a um diagnóstico comum da morte das fronteiras. Essa hipótese, contudo, permanece em estado de maior imprecisão do que a da própria globalização e, às vezes, parece, apenas, um eco recorrente e complementar da mesma utopia das economias despolitizadas e sem fronteiras. A questão remete-nos a um novo contexto territorialista e imperialista, no

que tange aos limites marinhos dos Estados costeiros. Não se trata, apenas, de salvaguardar territórios ou espaços delimitados em acordos multilaterais, mas de ampliar esses limites com o intuito de acumular territórios ricos em recursos naturais. O movimento de globalização, observado sob esse viés, poderá tornar-se um novo movimento de territorialização advindo das fronteiras profundas do oceano e poderá transfigurar-se em risco político para muitos países com problemas de vizinhança. Nesse contexto e avaliando os ganhos futuros, demonstra-se que não há morte nas fronteiras oceânicas, mas uma espécie de ressurreição dos bens não explorados em mundos profundos. Com a globalização isso fica mais evidente.

De acordo com Johnston (1988), traçar a história dos modos de criação dos limites oceânicos pelos Estados costeiros fornece um quadro conceitual para a análise e avaliação de todas as reivindicações de práticas, arranjos e assentamentos. Isso porque a maioria das reflexões sobre o tema derivou-se da experiência em terra. O estudo sobre a reivindicação de um limite oceânico é válido, porque favorece uma análise preliminar do quadro conceitual para decisões políticas em geral. Assim, possíveis analogias entre a história das fronteiras terrestres e limites oceânicos podem ser transformadas e influenciadas a partir de uma nova concepção de tomada de espaços marinhos pelos países costeiros do globo.

Pressupõe-se que o crescente uso dos recursos do mar é resultado de um fenômeno global, no qual Estados e suas populações procuram, cada vez mais, um elevado padrão de vida, aumentando, substancialmente, o consumo dos recursos energéticos provenientes das plataformas continentais. Embora o argumento pareça esclarecedor, está longe de ser abrangente e relevante quanto ao comportamento territorial e/ou espacial da governança para o Planejamento Espacial Marinho (PEM). No entanto, permite entrever que, além do fato dos Estados estarem em busca de alternativas nesses redutos submarinos com vistas à segurança energética, há toda uma configuração de acúmulo de capital, através dos dividendos que os recursos naturais representam.

Giovanni Arrighi (1996) demonstra preocupação com as mudanças na configuração espacial dos processos de acumulação de capital, ocorridas na década de 1970. Refere que essa tendência foi predominante, principalmente, em países e regiões de alta renda para os de baixa renda. Diz o autor que, independente da direção do movimento, desde a década de 1970 a tendência é de aumento da mobilidade geográfica do capital. Por isso, deve-se repensar a primazia e interesse das nações na ampliação de seus limites oceânicos a partir do movimento de territorialização, ocorrido nos anos 1970.

Susan Strange (1970) já previa, em seus estudos, que o ritmo desigual da mudança no sistema político e econômico internacional afetaria as relações entre Estados; que haveria o aumento da interdependência econômica global, ditado pela aceleração no ritmo do desenvolvimento das nações. Neste caso, a corrida pelos recursos naturais faz parte do processo geopolítico de um imenso sistema econômico global, que necessita desses recursos para continuar se retroalimentando. Em tal contexto, pode-se considerar o espaço marinho brasileiro, como uma área estratégica, pois é onde se encontram inúmeras reservas naturais.

Quando se pensa em inclusão, reporta-se ao desenvolvimento econômico-social, que, por sua vez, requer diversas iniciativas do Estado, como geração de empregos, melhoria da renda dos trabalhadores e do bem-estar social, bem como novos investimentos em diversos setores da economia brasileira. E um desses setores envolve todo um segmento de empresas e profissionais vinculados ao mar. Historicamente, o Brasil dispõe de um litoral com grandes possibilidades de navegação, sendo, inclusive, uma grande fonte de recursos pesqueiros e naturais, relevantes para o desenvolvimento do país. Porém, foi através da prospecção de petróleo na plataforma continental jurídica brasileira que o mar do Brasil se tornou alvo da cobiça de diversos tipos de investidores, nacionais ou estrangeiros.

O importante é não ignorar que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) estabelece um quadro jurídico abrangente, com obrigações básicas para proteger o ambiente marinho, envolvendo todas as fontes de poluição e exploração comercial de seus recursos. Esse quadro aloca autoridade

reguladora e de execução, de forma a equilibrar interesses do Estado costeiro em proteger o ambiente e seus recursos naturais, com os direitos e liberdade de navegação de todos os Estados.

Segundo Nogueira (2010) não se deve esquecer que as consequências econômicas do incremento do comércio e do investimento externo, em decorrência da maior integração econômica entre países, encontram-se na Agenda global. A interação meio ambiente e setor externo é um dos tópicos mais desafiadores. A convergência desses temas vem provocando um caloroso debate dos que são favoráveis e dos contrários à tese da incompatibilidade entre o aumento do comércio e a manutenção de um padrão de desenvolvimento econômico e ambientalmente sustentável. Tese ampliada para a possível incompatibilidade entre o movimento do capital financeiro internacional e o investimento direto estrangeiro com a sustentabilidade, por isso a necessidade de se levar em conta os efeitos do incremento do comércio internacional sobre questões relacionadas ao espaço marinho e aos recursos naturais dele provenientes. Cada país precisa dimensionar e fiscalizar a distribuição espacial do investimento direto estrangeiro em seu território, em contrapartida à busca frenética de paraísos ambientais pelas empresas multinacionais. Categoricamente, isso é válido para a exploração e produção (E&P) do petróleo e gás. O Brasil deve fiscalizar e monitorar todo e qualquer processo de exploração no espaço marinho de sua jurisdição.

O Estado brasileiro conta com uma significativa política governamental de proteção ao meio ambiente. Resta-nos saber se ela está sendo convenientemente aplicada. É forçoso reconhecer que o Brasil respeita todas as Convenções Internacionais de caráter ambiental, sendo um dos primeiros países do mundo, após a Conferência de Estocolmo de 1972, a criar uma Secretaria Especial do Meio Ambiente (em 1973), órgão vinculado, à época, à Presidência da República. A criação dessa Secretaria tornou-se um marco expressivo na história institucional para o meio ambiente. Um ano após, foi composta a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM), com a finalidade de coordenar temáticas que conduzissem

a uma política nacional para a região litorânea do Brasil, através do Decreto nº 74.577, de 12 de setembro de 1974 (Marroni; Asmus, 2005).

Mantendo a tradição de comprometimento com o meio ambiente, o Brasil ratificou, em 1994, a CNUDM, sendo que, na ocasião, solicitou à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC/ONU) o aumento de sua jurisdição no mar. Porém, o artigo 144⁴ regulamenta que todo o país costeiro com recursos naturais essenciais para o desenvolvimento em seu espaço marinho, mas sem dispor de condições e tecnologia suficientes para explorá-los, deve permitir que outro país, detentor de tal tecnologia, o faça. Nesse aspecto, ressalta-se que a Petrobras se tornou líder em tecnologia para águas profundas e ultraprofundas, o que garante ao Brasil, no momento, o controle das suas riquezas marítimas, referentes à exploração e exploração de petróleo e gás natural.

Sendo assim, a implementação do Planejamento Espacial Marinho (PEM) torna-se, ainda, mais estratégica para o Brasil. Por isso, a necessidade de “olhar para trás” e verificar como o Estado brasileiro estabeleceu as políticas governamentais de proteção e ampliação da Amazônia Azul e como surgiram políticas e diretrizes para novos investimentos (nacionais e estrangeiros) em áreas exploradas e não exploradas.

Conforme dados divulgados pela Marinha do Brasil (2020), o espaço marinho brasileiro possui cerca de 4,5 milhões de km², uma extensa área adjacente ao continente, o que se convencionou chamar de “Amazônia Azul” pela biodiversidade de seus recursos naturais. Esse território é formado pelo mar territorial, zona contígua e plataforma continental que, juntos, formam a zona econômica exclusiva de cada país. Existe uma diferença básica entre mar territorial, zona contígua, plataforma continental e zona econômica exclusiva. O mar territorial compreende 12 milhas náuticas a partir da linha da costa. A zona contígua é a extensão legal do território definido pelos países; é o local onde os Estados têm

4 United Nations Convention on the Law of the Sea. Disponível em: <www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2012.

poder de controle e policiamento. No caso do Brasil e da maioria das nações, o estabelecido é de 24 milhas, mar adentro. A plataforma continental é uma estrutura física, a extensão do continente sob o oceano, uma unidade geográfica. A zona econômica exclusiva (ZEE) é uma área definida pela CNUDM, onde o país tem prioridade de exploração de seus recursos, desde que comprove à ONU condições para tal. Caso não disponha dessas condições, deverá abrir a exploração para a comunidade internacional.

Em sua imensa área marinha, o Brasil possui interesses importantes e distintos. Aproximadamente, 95%⁵ do comércio exterior brasileiro transitam por essa massa líquida, movimentando mais de 40 portos nas atividades de importação e exportação. De outro modo, é do subsolo marinho, no limite da zona econômica exclusiva (ZEE), no limite da plataforma continental estendida, que retira a maior parte do seu petróleo e gás, elementos fundamentais para o desenvolvimento do país. Relevante é, também, a atividade pesqueira, através da qual são extraídos do mar recursos biológicos, como a proteína, componente indispensável aos organismos vivos. Com futuro incerto, ainda que promissor, o Brasil, nos limites da Amazônia Azul, poderá explorar e aproveitar os recursos minerais do solo e subsolo marinhos, entre eles os nódulos polimetálicos e os hidrocarbonetos.

Em ambientes políticos, econômicos e ambientais, verifica-se uma pressão crescente no sentido de gerenciar e controlar as atividades no espaço marinho adjacente ao litoral dos Estados costeiros. Os países tecnologicamente mais avançados já adotaram algumas iniciativas concretas. Contudo, parece ser multifacetado o trabalho de planejar e controlar áreas marítimas, sendo que apenas um segmento da nação brasileira não seria suficiente para tanto. Prevendo tal situação, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM, 2010), estabeleceu quatro questões fundamentais para um estudo sistêmico referente à proteção e valoração da Amazônia Azul: econômico, ambiental, científico e so-

5 MARINHA DO BRASIL. Amazônia Azul: o patrimônio brasileiro no mar. Disponível em: <www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/000006/00000600.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2012.

berano. Resumindo, deve-se levar em conta a valoração econômica dos recursos naturais, sem perder o enfoque na questão ambiental, pesquisa científica e, principalmente, na soberania marítima nacional.

O Brasil encontra-se em uma posição privilegiada. É um país com grande mercado consumidor, matriz energética diversificada – incluindo fontes renováveis – sólido parque industrial, alta tecnologia petrolífera, além da estabilidade institucional, econômica e jurídica. O Estado brasileiro esforçou-se para ter maior visibilidade no exterior e o processo de consolidação da estabilidade econômica lhe favoreceu. Aliás, a base desse processo é que oportuniza um grau maior de confiança aos investidores, refletindo-se, diretamente, nas decisões de investimentos. Entretanto, verifica-se certa retração das companhias, provocada pelo momento de instabilidade econômica mundial. Diversas empresas estão sofrendo perdas em operações nos mercados externos, devido à queda da atividade econômica nos países desenvolvidos. Por isso, à procura de mercados mais dinâmicos, chegam ao Brasil, concebido como um dos expoentes no cenário dos mercados emergentes.

Logo, novamente, é preciso voltar aos recursos energéticos, considerados vetores para o crescimento e desenvolvimento. Um país sem investimento no setor energético é um país à deriva. Por isso, ressalta-se a importância que a questão mereceu em estudos e debates nos meios políticos, acadêmicos, empresariais e sociedade civil. Chossudovsky (1999) pondera que carvão, petróleo e gás natural representam 93% da energia consumida no mundo, pois, considerando os últimos 55 anos, mais da metade do carvão, do petróleo e do gás natural foi utilizada pela população mundial, principalmente nos países mais industrializados. Não obstante, essas taxas de consumo crescem em níveis alarmantes. Tendo em vista esses dados, reafirma-se a necessidade de salvaguardar os recursos energéticos do litoral brasileiro.

Susick (2001) e Xavier (2009) afirmam que o Reino Unido, por exemplo, utiliza três vezes mais energia não renovável do que a média mundial. Com o alto consumo de energia associa-se, também, (teoricamente) um alto padrão de vida.

Quando uma sociedade de baixa energia entra em contato com uma sociedade de alta energia, a vantagem fica sempre com a última. Essa diferença de consumo resultou em um hiato entre a minoria, que vive em países de alta energia, e a maioria, que vive em áreas de baixa energia. Agora, os chamados países em desenvolvimento (de baixa energia) estão encontrando dificuldades para acompanhar a minoria afortunada energeticamente, em razão do processo de transição do baixo consumo de energia para a alta energia. Observa-se que quase todos os países com baixa energia detêm uma expressiva densidade populacional e que o consumo de energia se relaciona, intimamente, com os padrões de vida de uma população. Através de dados documentados no IDH na ONU, é possível constatar que os índices de desenvolvimento, atribuídos a países que possuem excedentes energéticos, são condizentes aos padrões de vida de sua população.

Quando se fala em segurança energética, deve-se levar em consideração os desafios impostos pelos modelos de desenvolvimento à exploração dos recursos marinhos e não se pode ignorar a corrida pela requisição de sítios perante a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (Isba). Uma vez elaborados os regulamentos de exploração para o Pacífico e Índico, as atenções (sobretudo dos países emergentes) serão direcionadas ao Atlântico Sul, nos limites da plataforma continental brasileira. Tal perspectiva requer iniciativas imediatas, não somente para pleitear novas áreas, como, também, a continuidade das pesquisas para captação de investimento privado além-mar. A parceria com nações africanas e com os países do Brics (agora Brics Plus) parece ser uma opção interessante, porque, em um primeiro momento, promove a construção de capacidades no continente e, em sequência, cria vínculos institucionais entre centros de pesquisa, proporcionando acesso à informação. Os recursos identificados no espaço marinho brasileiro apresentam um imenso potencial econômico, sem falar nos avanços que ocorrerão no campo da biotecnologia.

Para Souza (2009), em países que vivenciaram um intenso processo de industrialização – como China e Coreia do Sul –, a demanda por níquel e manganês tem aumentado, o que refletiu na constituição de empresas especializadas na

exploração de nódulos polimetálicos. A despeito das perspectivas de mercado, uma análise preliminar indica que apenas areia, cascalho e carbonatos seriam opções mais viáveis para exploração. Tais possibilidades econômicas dependem da cooperação com países desenvolvidos, que dispõem de tecnologias para a extração desses recursos, como é o caso do Japão, da França e de alguns países nórdicos. Segundo o autor, isto ainda requer parcerias, ao passo que, internamente, é preciso, apenas, verificar o nível de preparação do país em questões jurídicas e de infraestrutura para dar início às atividades de extração, respeitando-se os princípios de proteção ao meio ambiente.

1.3 REGIONALISMO ESTRATÉGICO: A LUTA POR RECURSOS NATURAIS NA PERIFERIA

Reconhecida a importância do mar para o desenvolvimento do Brasil, justifica-se a divulgação das Diretrizes Gerais da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), traçadas pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Elas contêm as linhas básicas, que deverão direcionar todos os esforços, nas áreas de ensino, pesquisa, exploração e exploração dos recursos do mar. Os objetivos apontam para o estímulo ao desenvolvimento da tecnologia nacional, a fim de que, no Brasil, possam ser produzidos materiais e equipamentos necessários às atividades marítimas. Para tanto, deve-se buscar o apoio da iniciativa privada. É preciso garantir a participação de brasileiros em toda e qualquer atividade que envolva cooperação estrangeira complementar, assegurando total aproveitamento dos quadros de pessoal técnico e científico do país, com formação em áreas relacionadas ao mar e seus recursos. É importante a ampliação desses quadros, através de cursos e oportunidades para a prática e aperfeiçoamento. No momento, tornou-se imprescindível o permanente incentivo à formação de organismos de ensino e pesquisa sobre o mar, seus recursos e atividades relacionadas.

Quanto à política de consecução, o Estado brasileiro reserva-se o direito de orientar, coordenar e controlar a pesquisa, a exploração e a exploração de recur-

tos vivos, minerais ou energéticos do mar territorial e plataforma continental, entendidos como coluna d'água, solo e subsolo, respectivamente. Cabe-nos esclarecer que a atualização constante da PNRM pelos planos setoriais é decorrente, também, de Tratados e Acordos internacionais.

Estrategicamente, o mar é vital para o Brasil. Afora o valor financeiro associado à atividade, o país é de tal forma dependente do tráfego marítimo, que ele se constitui em uma de suas grandes vulnerabilidades, porque, em tempos de globalização, a indústria nacional emprega tantos insumos importados que a interferência no livre trânsito pelos mares levaria o Brasil, rapidamente, ao colapso. Caso idêntico é o do petróleo extraído na plataforma continental, sem o qual uma crise energética e de insumos poderá paralisar o país, gerando dúvidas sobre a competência brasileira para manter a autossuficiência energética. De acordo com Chossudovsky (1999), “os hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), pelo papel ímpar que desempenham no cenário mundial e por sua distribuição geográfica, foram transformados, em determinados momentos da história mundial, em arma política”. Com diversos campos de petróleo *offshore*, a reorganização das políticas e regulamentações referentes ao seu uso e exploração precisam ser revistos, primando pela sustentabilidade dos ecossistemas nos quais estão inseridos.

O Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), derivado do Remplac – Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira –, instituído pelo Decreto nº 95.787, de 7 de março de 1988⁶, posteriormente atualizado pelo Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989⁷, teve o propósito de estabelecer o limite exterior da plataforma continental brasileira, no seu enfoque jurídico. As atividades do Leplac (iniciadas

6 Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=95787&ano=1988&ato=ebaUTSE5UNBpWT01b>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

7 Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98145.htm>. Acesso em: 13 nov. 2012.

em junho de 1987, através do Remplac) foram desenvolvidas em conjunto com a Marinha do Brasil e a Petrobras.

O Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (Remplac) teve por competência avaliar a potencialidade mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (PCJB). Suas metas direcionaram para o estabelecimento de levantamentos geológico-geofísicos sistemáticos básicos da PCJB, detalhando, em escala apropriada, sítios de interesse geoeconômicos na plataforma, efetuando, assim, a análise e a avaliação dos depósitos minerais da PCJB.

O Leplac (Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira) é um Plano Nacional oriundo da Política Nacional para os Recursos do Mar. Reveste-se de particular importância para a política exterior do Brasil porque, além dos benefícios intrínsecos derivados dos novos conhecimentos, determina a presença brasileira em área de atividade pioneira no Atlântico Sul e contribui para despertar a consciência em outros Estados costeiros, no que se refere à necessidade e conveniência de definirem seus limites exteriores de margens continentais. O estágio alcançado pelo Brasil na condução do Leplac possibilitou a expansão de *know-how* e, hoje, participa, decisivamente, dos trabalhos conduzidos pela Namíbia. Outros países africanos, como Angola e Moçambique (Xavier, 2009), já demonstraram interesse em receber orientações brasileiras para a condução dos seus respectivos projetos.

Conhecer os interesses políticos que levam os Estados costeiros a requisitarem o aumento dos seus limites oceânicos, junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU, revela que os eventos internacionais, tais como a questão do regionalismo, disputas por recursos naturais, formação de alianças e a busca de acesso ao mar, tornaram-se temas relevantes para a investigação de uma política voltada ao oceano.

Para Johnston (1988), o período pós-guerra testemunhou o surgimento de extensas zonas de jurisdição de Estados costeiros em todo o mundo, especialmente a partir dos anos 1970. Essas pretensões dos Estados, na prática, formali-

zaram-se através de disposições detalhadas, elaboradas e negociadas na CNUDM, caracterizado por intrusões dramáticas da autoridade nacional (e subnacional) sobre um crescente leque de atividades em áreas *offshore*. Com a extensão da jurisdição do Estado costeiro, essas atividades tendem ser, cada vez mais, dependentes de políticas de proteção e práticas regulatórias, aplicadas no setor apropriado de um sistema nacional da administração pública.

Os espaços marinhos tornaram-se um tema de interesse para os estudiosos em geopolítica e relações internacionais, pois, em princípio, a fronteira de um determinado Estado constitui um fato político e geográfico sintetizado, representando marcos que estabelecem a soberania nacional. No entanto, os novos espaços marinhos, necessariamente, não são requisitos para o estabelecimento de uma nova configuração política no sistema econômico internacional. Como exemplo, tem-se o Japão contemporâneo, que atingiu status como uma superpotência econômica sem alterar suas fronteiras ou limites além-mar. É preciso ter claro que as relações de poder nem sempre dependem das relações territoriais.

De acordo com Johnston (1988), a contribuição mais importante da CNUDM, no limiar de decisões, não é qualquer disposição específica sobre a delimitação, mas o seu reconhecimento geral de que a tomada de limites pode ser realizada em dois processos distintos, mas não independentes: negociação e disputa do espaço marinho. A Convenção dá primazia à negociação, como uma questão de princípio, no caso de um problema de fronteira entre dois Estados vizinhos, além do propósito de fornecer orientações gerais de um sistema para as disputas de fronteira, que não podem ser resolvidas através da diplomacia bilateral normal.

McDorman (2002), salienta a necessidade de se compreender o papel da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), que consiste em um órgão técnico-político-jurídico, surgido durante a CNUDM, em 1982. Ela foi criada como parte dos compromissos assumidos pelos Estados Partes.

Qualquer limite requerido por um Estado costeiro e aceito pela CLPC gera uma série de obrigações sob a perspectiva territorial. Logo, outra questão que deve ser esclarecida é a da territorialidade (Sack, 1981), que implica a proprie-

dade de jurisdição de um Estado. Tal conceito foi introduzido para descrever o espaço ocupado pelos países, onde administram sua população e seus recursos naturais. A territorialidade subentende o controle de uma determinada área geográfica, em que a competição por recursos naturais é a sua força motriz, devendo ser levados em consideração fatores como segurança, planejamento e gestão política das novas áreas incorporadas.

É importante compreender os antecedentes do Planejamento Espacial Marinho (PEM) como enfoque para os diversos fatores históricos, diplomáticos e geopolíticos que formam a base do interesse dos Estados costeiros para o expansionismo de seu "território" para além-mar.

1.4 TRATADOS E CONVENÇÕES NA GOVERNANÇA DO PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO NO BRASIL: SÍNTESE HISTÓRICA

A descoberta e a colonização das Américas, no século XIV, desempenharam um papel importante para o atual contorno geográfico das nações do Continente, possibilitando a abertura de novas rotas e fronteiras marítimas. Nas últimas décadas, uma expressiva quantidade de estudos, seja de órgãos governamentais ou de organizações internacionais, tem resultado na produção de novas tecnologias de pesquisa sobre o Sistema Atlântico, sendo que especialistas dedicam parte de seus esforços intelectuais na descoberta de novos interesses geoeconômicos e geopolíticos, que deverão resultar em uma nova ordem oceânica mundial.

Conforme Rozwadowski (2004), no contexto do internacionalismo, em 1902, oito países do norte europeu se uniram para formar o Conselho Internacional para a Exploração do Mar (Ciem). Provavelmente, tenha sido essa uma das primeiras instituições internacionais criada com o objetivo de estudos estratégicos para o oceano. Era uma instituição dedicada à investigação científica do ambiente marinho e à promoção do uso racional dos recursos oceânicos, conforme denominação dada por seus fundadores. O Conselho Internacional para a Exploração do Mar instalou-se na virada do século XIX para o XX, e tal internacionalismo criou

oportunidades de financiamento e de apoio político para as Ciências Marinhas e outras afins, relacionando-as ao desenvolvimento da cooperação internacional. O Ciem distinguiu-se porque internalizou uma proposta de estudos da ciência do mar em cooperação com diversos países. Em decorrência, a governança dos mares e oceanos tornou-se dependente de uma internacionalização entre os saberes das ciências do mar e de várias ações expansionistas, derivadas de processos políticos externos, através da concordância de Organizações Internacionais que, teoricamente, gerenciam mecanismos para planejar o uso do espaço marinho, estabelecidos através de Tratados históricos.

Na época do descobrimento da América por Cristóvão Colombo, em 1492, a ênfase desse acontecimento foi colocada sobre as revisões contínuas da formação de impérios e as dinâmicas de interdependência entre a metrópole e as colônias, sob o ponto de vista sociopolítico. O papel da Europa (destacando-se Portugal e Espanha) pode ser considerado vanguardista para a época, de modo a articular uma velha tradição imperialista, altamente ligada com a religiosidade, para justificar a expansão territorial e a busca de novas riquezas.

Voltando ao século XXI, as questões geopolíticas, amparadas pelo expansionismo oceânico, possuem muitas áreas dignas de pesquisa, tendo como prioridade os recursos pesqueiros e minerais. O estudo de Tratados históricos que envolvem, direta ou indiretamente, os interesses pelo Atlântico, ficaria incompleto sem uma análise prévia e aprofundada de políticas regionais, na perspectiva transnacionalista. Necessita-se de dados mais exatos sobre as conexões entre diferentes locais e circunstâncias (cidades, regiões, países, economia, geografia, entre outros) para identificar casos comparativos e encontrar o elo de cooperação entre atores e fatores no processo de integração.

Quando se fala em um novo contexto de governança global, revelado pelas Organizações Internacionais, entende-se que ressurgem cenários de discussão que regulamentam novos desafios relativos ao sistema político, econômico, ambiental, dentre outros. Os problemas que surgem em um Estado, por mais longínquo que esteja, passam a ser considerados globais, devido à complexidade das

temáticas contemporâneas, que se encontram além das jurisdições nacionais. “Neste sentido, o próprio Estado torna-se internacionalizado [...] tanto em suas funções externas como por suas funções internas, pois o mesmo deve garantir o modelo geral e, assim, assegurar as condições de crescimento econômico em nível mundial” (Camargo, 2009, p. 26).

Conhecer a história recente dos Tratados e Convenções, que trazem em si questões referentes ao território brasileiro, como os que, direta ou indiretamente, interferem no sistema Atlântico, elucidará diversos aspectos na constituição e formulação do que, hoje, chamamos de Planejamento Espacial Marinho (PEM).

Durante a fase colonial da história brasileira (até 1822), foram feitos seis Tratados entre Portugal e Espanha, marcando os limites entre suas possessões na América do Sul. Como resultado desses Tratados, o Brasil, ao se tornar independente possuía, aproximadamente, as dimensões que têm hoje.

Quando os portugueses aportaram no Brasil, em 1500, as colônias que eles poderiam criar na América, se encontravam delimitadas por um Tratado feito com a Espanha em 1494, chamado Tratado de Tordesilhas. Muitos falavam em linha de Tordesilhas, porque era um meridiano que passava 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde. Pelo acordo, a Portugal caberiam todas as terras descobertas a leste dessa linha imaginária. Eram os limites concedidos a um Estado.

Uma parcela expressiva do Brasil, incluindo a maior parte da zona costeira, pertencia a Portugal, antes mesmo do descobrimento e correspondia, aproximadamente, a 2.600.000 km², menos de 1/3 do atual território. Entre 1580 e 1640 Portugal e Espanha estiveram reunidos, sob o governo dos reis espanhóis e, por isso, os limites das terras na América não se encontravam bem definidos. A partir de 1640, os bandeirantes brasileiros começaram a avançar pelo interior, chegando ao centro-oeste, ignorando o Tratado de Tordesilhas. No ano de 1680, uma expedição militar deslocou-se da cidade do Rio de Janeiro e chegou ao Rio da Prata, onde fundou um posto avançado português, que se chamaria Colônia do Santíssimo Sacramento, hoje localizada ao sul do Uruguai. Portanto, novamente, o Tratado de Tordesilhas foi desrespeitado e os portugueses ganharam mais es-

paço territorial, pois havia uma excessiva fixação de Portugal em salvaguardar seu litoral dos espanhóis.

A fundação da Colônia do Santíssimo Sacramento ameaçava a posição dos espanhóis no Vale do Rio da Prata e, por isso, em agosto de 1680, tomaram a Colônia. Naturalmente, a questão foi discutida entre as Cortes de Lisboa e de Madri, mas houve a intervenção da Inglaterra, que apoiou Portugal. Assim, Portugal pôde forçar a Espanha a aceitar sua presença no Prata e, no dia 7 de maio de 1681, assinaram o Tratado de Lisboa, assegurando a Portugal a posse da Colônia de Sacramento.

Na Guerra da Sucessão Espanhola, Portugal colocou-se ao lado da Inglaterra contra a França e a Espanha. Na ocasião (em 1705), os espanhóis de Buenos Aires aproveitaram para retomar a Colônia de Sacramento. Na Convenção de Paz, realizada na cidade de Utrecht (Holanda), foram feitos vários tratados relativos à Europa e suas colônias. Como os portugueses estavam entre os vencedores, conquistaram dois tratados vantajosos. No primeiro, assinado com a França em 11 de abril de 1713, Portugal conseguiu convencer que o rio Oiapoque formava a fronteira entre a Capitania do Cabo do Norte e a Guiana Francesa. Desse modo, assegurou áreas conquistadas pelas missões religiosas portuguesas e pelos sertanistas da Amazônia, frequentemente ameaçados pelos guianenses. No segundo tratado, assinado com a Espanha em 6 de fevereiro de 1715, deixou acertada a devolução da Colônia de Sacramento aos portugueses, o que ocorreu em 1716. Em ambos os casos, houve a intermediação da Inglaterra.

Teoricamente, a Linha de Tordesilhas funcionou até 1750, separando os domínios espanhóis e portugueses na América do Sul. Entretanto, foi definitivamente abolida no ano citado, através do Tratado de Madri. Tal negociação realizou-se por interferência de um brasileiro, chamado Alexandre de Gusmão, que era um dos secretários do rei Dom João V e membro do Conselho Ultramarino. Sob sua direção foi elaborado o Mapa das Cortes (1749), que definia as fronteiras entre o Brasil e a América Espanhola. As "Instruções", redigidas por ele, fez com que o embaixador português viajasse para Madri. Assim, o Tratado foi concluído na ca-

pital da Espanha, em 13 de janeiro de 1750. A história foi a seguinte: Dom Fernando VI, da Espanha, era casado com a filha de Dom João V, de Portugal. Buscando resolver as questões dos limites na América do Sul e outras questões coloniais, decidiram deixar de lado os Tratados anteriores e adotar um critério sugerido por Alexandre de Gusmão: o Princípio do *uti possidetis*. Para Golin (2002, p. 50), “o *uti possidetis* foi sempre o recurso jurídico-político mediador de incorporação de territórios na construção dos espaços colonial e nacional”. Tal Princípio garantia a posse de terras àqueles que as tivessem povoado.

Portanto, os domínios dos dois países, na América do Sul, precisariam ser separados por uma nova linha, que respeitasse as áreas ocupadas e exploradas, respectivamente, por colonos portugueses ou espanhóis. Porém, tal linha não seria fantasma, como foi a de Tordesilhas. Dentro do possível, seguiria os limites naturais, como o cume das serras ou o curso dos rios, onde a navegação seria comum, controlando prováveis invasões. Enfim, se tratava de uma solução que atendia os interesses de ambos os países: Portugal garantia a propriedade de áreas que explorava economicamente, ainda que a oeste da linha de Tordesilhas: Vale Amazônico, onde jesuítas e franciscanos tinham suas missões; regiões de Vila Bela e Cuiabá, áreas produtoras de ouro em Goiás e Mato Grosso (desbravadas pelos bandeirantes). A Espanha conservaria as Filipinas, área portuguesa que ocupava ilegalmente. E deu-se, também, uma importante troca. Uma guarnição militar portuguesa ocupava a Colônia de Sacramento, encravada em área espanhola. Por outro lado, os jesuítas espanhóis dos Sete Povos das Missões (no atual Rio Grande do Sul) ocupavam uma área portuguesa. Então, pelo Tratado de Madri, houve a troca: os espanhóis ficaram com Sacramento e os portugueses com as Missões. Neste caso, tal acordo contrariou o *uti possidetis* (Ferreira, 2007; Santos, 2009).

A partir de então, verificou-se muita dificuldade, de ambos os lados, quanto à demarcação de limites. Duas comissões foram designadas para essa finalidade: uma cuidaria do norte e outra do sul.

O fracasso da demarcação dos limites e o envolvimento da Espanha e Portugal na Guerra dos Sete Anos (conflitos internacionais, derivados da rivalidade econômica franco-inglesa, reinado de Luís XV, 1756-1763), levaram à anulação do Tratado de Madri, substituído por um novo, assinado na cidade espanhola de Pardo, em 12 de fevereiro de 1761 (Tratado de Pardo). De imediato, recomeçaram as lutas no sul do Brasil: tropas de Buenos Aires tomaram a Colônia de Sacramento, pela quarta vez, em 1762; ocuparam o Rio Grande do Sul, em 1763, e chegaram à ilha de Santa Catarina em 1777.

O Tratado de Santo Ildefonso⁸ foi assinado em 1º de outubro de 1777, na cidade espanhola de San Ildefonso. Através dele, a rainha D. Maria I, de Portugal, e o rei espanhol Carlos III, praticamente revalidaram o Tratado de Madri. Pelo acordo, os espanhóis ficariam com a Colônia do Sacramento e com a região das Missões, ou seja, com boa parte do Rio Grande do Sul e do atual Uruguai. Em troca, a Espanha devolveria a ilha de Santa Catarina aos portugueses. Pela primeira vez, estabelecia-se o arroio Xuí (Chuí ou Chuy, em espanhol) como limite sul do Brasil. O Tratado de Santo Ildefonso também não foi respeitado. Os espanhóis violaram a fronteira de Mato Grosso (em Nova Coimbra) e os gaúchos apossaram-se da área pecuarista das Missões, em 1801. Nesse ano, Espanha e Portugal celebraram novo acordo, na cidade espanhola de Badajoz (Tratado de Badajoz): Portugal manteria as regiões conquistadas na América do Sul (os Sete Povos das Missões) e, em troca, cederia à Espanha Olivença, na península Ibérica. De certa forma, retomaram o Tratado de Madri, dando ao Brasil, aproximadamente, as dimensões e o contorno atuais.

Após esse período, o Brasil passou por novas alterações. Quando a corte portuguesa aqui permaneceu, Dom João VI mandou invadir a Guiana Francesa e o Uruguai, anexado ao Brasil com o nome de Província Cisplatina. A separação deu-se em 1828. Durante o período do Império surgiram outras questões de limites,

8 Cepen. Centro de Estudos de Políticas Estratégicas Nacionais. Fronteiras do Brasil. Disponível em: <www.cepen.org/pdfs/art04.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

porém menos relevantes do que as ocorridas no início do período republicano, habilmente resolvidas pelas ações diplomáticas do Barão do Rio Branco.

No final do século XIX, o emprego industrial da borracha valorizou os seringais amazônicos. A região do Acre, embora pertencente à Bolívia, foi ocupada e colonizada por seringueiros do Brasil, principalmente vindos da região Nordeste, em busca de melhores condições de vida. No entanto, em 1901, o governo boliviano decidiu alugar o Acre a uma sociedade de capitalistas norte-americanos, chamada *Bolivian Syndicate*, que se propôs a explorar a região. Logo, o sindicato assumiu plenamente o governo civil na região, criando sérios problemas aos brasileiros que ali residiam e que, dos seringais, tiravam seu sustento.

A situação agravou-se a tal ponto que se tornou o centro das atenções no Congresso Brasileiro, no qual algumas medidas foram tomadas, dentre elas o cancelamento de Convênios de comércio e navegação entre os dois países, atingindo os brasileiros do Acre, que ficaram impedidos de manter ligação fluvial com o Brasil. Os acreanos sentiram-se prejudicados com a concorrência norte-americana e rebelaram-se. Em princípio, apelaram para o contrabando de armas e munições de Manaus e de Belém, dando início ao alistamento voluntário. Depois, entregaram o comando do movimento ao político e agrimensor gaúcho Plácido de Castro, que havia participado da Revolução Federalista do Rio Grande do Sul, em 1893. A rebelião teve início e, após vários incidentes, como invasões e aprisionamentos, os rebeldes conseguiram dominar a região e, em Puerto Alonso (atual Porto Acre), derrotaram as tropas bolivianas, que ali estavam a serviço do sindicato. Imediatamente, contingentes de reforço deslocaram-se de La Paz para a área de embate.

Tendo em vista a seriedade do fato, a probabilidade de prolongamento do conflito e pressionado pela opinião pública, o Barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores do governo de Francisco de Paula Rodrigues Alves (1902-1906), determinou a ocupação militar da região e requisitou a presença de representantes bolivianos para um diálogo, a ser realizado em Petrópolis, no Rio de Janeiro.

Em 17 de novembro de 1903, o Brasil e a Bolívia assinaram o Tratado de Petrópolis, que anexou o Acre ao território brasileiro, pondo um fim à questão. Em contrapartida, o Brasil pagou à Bolívia dois milhões de libras esterlinas e comprometeu-se a construir a estrada de ferro Madeira-Mamoré. Para deixar, definitivamente, a região, o sindicato norte-americano recebeu uma indenização de 126 mil libras esterlinas, providência tomada por antecipação. Os artigos II e III do Decreto n. 5.161, de 10 de março de 1904⁹, que celebra o Tratado de Permuta de Territórios e outras Compensações, disponível na página web do Ministério das Relações Exteriores do Brasil,¹⁰ demonstra, de fato, o ocorrido na negociação.

As despesas decorrentes do Tratado de Petrópolis foram cobertas em, apenas, três anos. O Acre é o marco territorial do extremo oeste do Brasil. Criado como Território Federal, em 1904, necessitou de intervenções do Governo brasileiro junto ao Governo Peruano que reclamava a posse desse território. Através de negociações que envolveram ambas as partes, o Acre foi, finalmente, anexado ao Brasil em 1909, sendo elevado à categoria de Estado, somente, em 1962. Em justa homenagem ao grande diplomata brasileiro, sua capital recebeu o nome de Rio Branco.

Dessa forma, percebe-se que o aporte teórico para o processo histórico da conquista de territórios em terra revela-se extremamente importante para a compreensão do processo expansionista das fronteiras além-mar.

9 Brasil. 1904. Decreto Nº 5.161, de 10 de março de 1904. Manda executar o Tratado de permuta de territórios e outras compensações, celebrado em 17 de novembro de 1903, entre o Brasil e a Bolívia. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1900-1909/d05161.html> Acesso em: 13 nov. 2012.

10 Ministério das Relações Exteriores. Tratado de Petrópolis. Divisão de Atos Internacionais. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/atos-internacionais>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

1.5 PIONEIRISMO LATINO-AMERICANO COMO ANTECEDENTE DO MAR TERRITORIAL BRASILEIRO

No caso dos países em desenvolvimento, os limites estreitos de suas jurisdições marítimas foram herdados, na maior parte dos casos, das antigas potências coloniais. Países jovens não tinham, ainda, plena consciência da importância, sobretudo econômica, dos mares adjacentes a seus litorais. Os países industrializados empenhavam-se em preservar, amplamente, a liberdade de ação para suas esquadras militares, seus navios mercantes, suas frotas pesqueiras e suas expedições científicas. E não foi por acaso que, antes de 1970, o único Estado afro-asiático que adotou um mar territorial de 200 milhas foi a Guiné-Conacri (República da Guiné), país recém-independente, conhecido pelo vigor de suas posições anticolonialistas. Os EUA, que mantinham, ainda, um mar territorial de apenas 3 (três) milhas náuticas, e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que desde o início do século XX fixara o seu mar em 12 milhas, preocupados com a expansão dos territórios marítimos no terceiro mundo, realizaram gestões diplomáticas coordenadas para promover a convocação de uma Conferência Internacional, com três objetivos básicos: (1) limitar em 12 milhas marítimas a extensão máxima de mar territorial; (2) assegurar a liberdade de navegação pelos estreitos internacionais com menos de 24 milhas de largura; (3) estabelecer nessa área, que manteria as características de alto-mar, regime especial de pesca sob a supervisão de órgãos técnicos multilaterais, como compensação para os interesses dos países que reivindicam direito além das 12 milhas.

Para Castro (1989), até 1970, apenas países latino-americanos, alguns afro-asiáticos e a Islândia estenderam, de uma forma ou de outra, seus direitos soberanos ou jurisdicionais sobre as águas adjacentes. Os países latino-americanos atribuíam aos Estados Unidos da América a precedência em matéria de reivindicações marítimas unilaterais, através da Proclamação Truman, em 1945. Os latino-americanos dispensavam o reconhecimento de precursores. No entanto, é preciso admitir que foi a América Latina que deu início ao processo de ampliação

das jurisdições marítimas nacionais. De acordo com o autor, a partir da segunda metade da década de 1940 formou-se, na região, clara tendência à ampliação para 200 milhas das áreas marítimas sob a soberania ou jurisdição dos países costeiros. Os latino-americanos prestavam, dessa forma, contribuição pioneira à luta pela transformação dos padrões anacrônicos de relacionamento entre os países do Norte e os do Sul. As nações pioneiras no expansionismo marítimo foram: Argentina, em 1946, seguida por Chile e Peru, em 1947, países que fixaram em, precisamente, 200 milhas náuticas a extensão das águas adjacentes, proclamando soberania e jurisdição sobre esse território. Não havia uniformidade no teor das legislações adotadas unilateralmente, e nem mesmo os signatários da Declaração de Santiago, de 1952, coincidiam em suas interpretações quanto à natureza jurídica do regime aplicável na área.

A rigor, as 200 milhas náuticas eram tão arbitrárias quanto quaisquer outras, utilizadas no curso da história para dividir os espaços do mar. Inexistia uma norma que determinasse a largura máxima do mar territorial ou das áreas marítimas submetidas a jurisdições ou soberania nacionais.

As reuniões preliminares à Conferência, devido em grande parte à ação de alguns países latino-americanos, teve duas consequências básicas: esvaziou a proposta das duas superpotências à época (EUA e URSS) em uma Conferência de agenda limitada, no qual seriam, particularmente, fortes as pressões contra a ampliação das áreas marítimas nacionais, e retirou da alçada específica das negociações sobre patrimônio comum da humanidade a questão da definição dos limites da jurisdição do Estado costeiro.

A proposta, que previa a proclamação dessa área internacional e de seus recursos como patrimônio comum da humanidade, foi recebida com reservas pelos países industrializados, mas obteve forte apoio dos países em desenvolvimento, inclusive do Brasil. À medida em que ganhava força a ideia de criação de um regime para a área de patrimônio comum da humanidade, tornava-se claro que seria necessário definir, com precisão, os limites dessa área internacional. Vista a questão de outro ângulo, seria necessário definir, exatamente, os limites das jurisdições

nacionais. Era preocupante o quadro político-diplomático que se apresentava a um país, como o Brasil, que considerava, seriamente, a opção das 200 milhas náuticas. De um lado, os países em desenvolvimento teriam, em princípio, interesse em atribuir amplos contornos geográficos à área internacional do fundo do mar. De outro lado, as potências marítimas estavam interessadas em coibir medidas – adotadas, até então, apenas pela minoria dos Estados membros da comunidade internacional – de ampliação das jurisdições nacionais nas águas do mar.

Em contraposição aos fatores políticos-diplomáticos que justificavam ou recomendavam a decisão brasileira de ampliar seu domínio marítimo, existia a perspectiva de que a medida provocaria forte reação negativa das potências marítimas tradicionais, com quem o país mantinha relações de amizade e de bom entendimento. Conclui-se, então, que o custo político-diplomático seria tolerável e absorvível. Afinal, como consta em documento do grupo de trabalho Itamaraty-Marinha, que se dedicou a esse estudo no início de 1970, “os países latino-americanos que já têm 200 milhas náuticas têm sobrevivido aos protestos e sanções”.

Quadro 1 - Antecedentes da decisão brasileira de 1970

PAÍS	ANO	LARGURA	JUSTIFICATIVA
Costa Rica	1948	Estendeu unilateralmente seus direitos até 200 milhas náuticas	Soberania e jurisdição
El Salvador	1950	200 milhas náuticas	Incorporou na Constituição do país
Honduras	1951	200 milhas náuticas	-
Argentina	1946-1966	200 milhas náuticas	Declarou, formalmente, que pertencia à soberania da nação o mar epicontinental (mar que se estende sobre a plataforma continental)
Chile	1947	200 milhas náuticas	Proclamava soberania e jurisdição
Peru	1947	200 milhas náuticas	Proclamava soberania e jurisdição

PAÍS	ANO	LARGURA	JUSTIFICATIVA
Nicarágua	1965	200 milhas náuticas	Aderiu à unilateralidade, alegando proteger sua Zona Nacional de Pesca
Panamá	1967	200 milhas náuticas	Aderiu à unilateralidade, alegando proteger sua Zona Nacional de Pesca
Uruguai	1969	200 milhas náuticas	Aderiu à unilateralidade, alegando proteger sua Zona Nacional de Pesca
Guiné-Conacri (República da Guiné)	1965	200 milhas náuticas	Zona de Pesca
Camarões	1967	18 milhas náuticas	Zona de Pesca
República da Coreia	1952	20 a 200 milhas náuticas	Zona de Pesca
Índia	1956	112 milhas náuticas	Zona de Pesca
Sri Lanka	1957	112 milhas náuticas	Zona de Pesca
Paquistão	1966	112 milhas náuticas	Zona de Pesca
Gana	1963	100 milhas náuticas	Zona de Pesca
Senegal	1968	18 milhas náuticas	Zona de Pesca
Islândia	1958		Zona de pesca até o limite exterior de sua plataforma continental

Fonte: adaptado de Miles, 1998.

De acordo com Castro (1969), no mesmo contexto, era divulgada uma série de pesquisas geológicas realizadas no litoral leste, próximo ao Rio de Janeiro, revelando a existência de lençóis petrolíferos em torno das 150 milhas. À época, uma imprecisão numérica quanto a esses lençóis favoreceu a corrente das 200 milhas. Porém, as 200 milhas não envolviam somente a questão do livre trânsito nos mares, mas o domínio e posse de riquezas minerais submarinas. As 200 milhas marítimas de mar territorial adotadas pelo Brasil decorreram de um conjunto de fatores ou forças, que funcionaram como propulsores do interesse governamental do país na adoção de um mar brasileiro, tentando afirmar, desta for-

ma, a autonomia decisória da política exterior nacional no quadro “Brasil Grande Potência”, almejada pelos militares. Ressalva-se que 100 milhas bastavam aos interesses pesqueiros, mas, no final da década de 1960 e início de 1970, existiam projetos de pesquisa científica direcionados à descoberta das potencialidades do mar brasileiro. Pesquisas geológicas, realizadas pela Petrobras no litoral próximo ao estado do Rio de Janeiro, revelaram a existência de lençóis petrolíferos em torno das 150 milhas. A dúvida quanto à localização desses lençóis fortaleceu a corrente que defendia as 200 milhas. Nesse período, o Estado brasileiro defendia o crescimento econômico, deixando em segundo plano o resguardo dos recursos ambientais do país.

Preocupar-se com a proteção do meio ambiente, nesse momento, significaria contrariar o sonho desenvolvimentista do Brasil. Então, o Estado brasileiro, com apoio da comunidade científica, da Petrobras e de outros órgãos governamentais, promoveu a Operação Geomar I (Operação Geofísica do Mar – 1963-1969), e o Projeto Remac (Programa de Reconhecimento Global da Margem Continental Brasileira – 1973-1978), com a finalidade de mapear as bacias sedimentares do litoral. A ampliação do espaço marinho não envolvia, apenas, a questão do livre trânsito nos mares, mas o domínio e posse de riquezas minerais submarinas.

Dentre as forças que contribuíram para a extensão do mar territorial brasileiro, em 1970, constavam, além de componentes de ação governamental e fatores econômicos conforme estudos de Castro (1969), o incentivo à pesquisa – essa medida cobria toda a plataforma continental brasileira, chegando a ultrapassá-la em alguns trechos do litoral. As sondagens da Petrobras representaram um bom exemplo da estratégia das 200 milhas: com 12 milhas de mar territorial, o Brasil não teria direitos sobre as jazidas encontradas e companhias internacionais poderiam adquirir técnicas sofisticadas e aplicar sólidos investimentos na sua exploração, antes que o país tivesse condições de fazê-lo. Havia, também, a problemática quanto a fatores de segurança: o decreto das 200 milhas foi, sobretudo, resultante de uma fraqueza, pois a Marinha Brasileira possuía, apenas, 57 embarcações pesadas, enquanto a Marinha dos EUA alcançava esse número

somente com seus submarinos atômicos e porta-aviões e a URSS contava com 75 submarinos nucleares, à época. Portanto, o Brasil assumiu um compromisso quase impossível de ser cumprido, ou seja, patrulhar 8.200 km de costa e uma superfície de 3.200.000 km² de mar territorial. Dessa forma, foi estimulado os fatores político-diplomáticos, que promoviam a união do Brasil com países da América Latina, no sentido de ampliação das 200 milhas, bem como o desejo de reconhecimento da nação brasileira como potência regional. Como objetivo estratégico, o Estado brasileiro começa a aproximação com os países africanos. A solidariedade africana à decisão unilateral brasileira era um importante trunfo junto aos organismos multilaterais, pois refletia em fatores de política interna. O Brasil estava ciente de seu interesse político em adotar medidas que tivessem impacto positivo sobre a opinião pública, entendendo necessário o fortalecimento da política externa brasileira e afirmando sua soberania a 200 milhas da costa. Nesse contexto, o Brasil e os países em desenvolvimento ganharam, de início, uma nova carta para negociações internacionais. Habilitavam-se, inclusive, a participar de fóruns e debates sobre o domínio dos mares e do espaço aéreo.

O Brasil e outras potências menores ofereciam resistência às posições hegemônicas das potências mundiais, desafiavam-nas e aumentavam seus poderes de barganha nos fóruns delineadores do Sistema Internacional. No mesmo contexto de disputa por espaços marinhos, período esse compreendido, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, o Estado brasileiro, no início dos anos 1970, tomou a decisão unilateral de estender o mar territorial adjacente à zona costeira do país até a distância de 200 milhas náuticas. Pelo Decreto Lei nº 1.098,¹¹ o Brasil passou de um mar territorial de 12 milhas para 200 milhas náuticas.

Castro (1989) esclarece que, até meados de 1970, o Brasil manteve uma atitude cautelosa e conservadora, repensando sua postura quanto à orientação estratégica para os mares. Conforme o autor, o conservadorismo e o tradicionalis-

11 BRASIL. 1970. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1098.htm>. Acesso em: 13 nov. de 2012.

mo histórico deveriam ceder lugar à dinâmica das necessidades sociais, políticas e econômicas de seu povo.

Durante as décadas de 1930 a 1950, o Estado brasileiro manteve o conservadorismo quanto ao uso do espaço marinho, estabelecendo um regime de direitos exclusivos de pesca até a distância de 12 milhas náuticas, promulgado através do Decreto Lei 794, de 19 de outubro de 1938.¹² Em 8 de novembro de 1950, sem deixar de citar, expressamente, a proclamação norte-americana de 1945, do presidente Harry Truman, o Brasil integrou a plataforma submarina ao território nacional, estabelecida pelo Decreto 28.840.¹³

Quanto à década de 1960, Castro (1989) observou que até 18 de novembro de 1966 o Brasil possuía três milhas náuticas de mar territorial, quando, à época, adicionou mais três milhas às já existentes. No mesmo ano estabeleceu uma faixa adicional, com características de zona contígua e de zona de direitos exclusivos de pesca, totalizando 12 milhas náuticas a partir do litoral. O autor esclarece, ainda, que a Constituição de 24 de janeiro de 1967 incluiu a plataforma continental e o mar territorial de 6 milhas náuticas entre os bens da União.

Em 26 de agosto de 1968 o Brasil regulamentou a pesquisa científica no mar territorial e plataforma continental, através do Decreto 63.164.¹⁴ Somente em 25 de abril de 1969, pelo Decreto Lei 553, o regime de seis mais seis milhas foi substituído, transformando em mar territorial a totalidade da faixa de 12

12 BRASIL. 1938. Aprova e baixa o Código de Pesca. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-794-19-outubro-1938-350346-norma-pe.html>>. Acesso em: 13 nov. de 2012.

13 BRASIL. 1950. Declara integrada ao território nacional a plataforma submarina, na parte correspondente a esse território e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28840-8-novembro-1950-329258-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 nov. de 2012.

14 BRASIL. 1968. Dispõe sobre exploração e pesquisa na plataforma submarina do Brasil, nas águas do mar territorial, e nas águas interiores e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63164-26-agosto-1968-404449-norma-pe.html>>. Acesso em: 13 nov. de 2012.

milhas náuticas. Essa legislação, antes de completar um ano de vigência, foi modificada pelo Decreto Lei 1.098,¹⁵ de 25 de março de 1970, que estipulou um mar territorial de 200 milhas náuticas ao Brasil. O Estado brasileiro, ao abandonar uma postura conservadora e revestir-se de outra, mais incisiva quanto à defesa de seus direitos sobre os recursos naturais adjacentes à zona costeira, embasou sua decisão política (de um mar territorial de 200 milhas náuticas) em antecedentes latino-americanos (como estipulado no Decreto 28.840, de 8 de novembro de 1950).

Castro (1969) e Carvalho (1999) insistiam que a conjuntura política interna brasileira foi um dos fatores que exerceu influência na decisão sobre o mar territorial de 200 milhas náuticas, no início da década de 1970. Nessa época, o Governo enfrentava um desgaste político, situação interna conturbada e particularmente difícil. O Ato Institucional nº5 completava seu primeiro ano de vigência. O Congresso Nacional, posto em recesso no final de 1968, havia sido recentemente reaberto para a eleição do presidente Emílio Garrastazu Médici, que sucedeu os três ministros militares que governaram o país após a enfermidade do presidente Costa e Silva. O Governo estava ciente de seu dever político em adotar, com certa urgência, medidas que tivessem um impacto positivo sobre a opinião pública.

Conforme Carvalho (1999), não se pode dizer que a opinião pública brasileira, no início de 1970, mostrava interesse pela ampliação do domínio marítimo do país. O tema era pouco conhecido e debatido, reflexo, talvez, de atenção relativamente escassa, no Brasil, do que se passava nos demais países da América Latina. Previa-se, entretanto, que uma decisão governamental em favor da extensão do mar territorial para 200 milhas teria impacto político, singularmente positivo. Era previsível que os representantes da oposição dariam apoio a uma medida governamental de feição tão nitidamente nacionalista. O autor

15 BRASIL. 1970. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1098.htm>.: Acesso em: 13 nov. de 2012.

ressalta que a evolução da política marítima do país, à época, foi atribuída às motivações de política interna. Mais realista, porém, era afirmar que foram motivações econômicas, de segurança e político-diplomáticas que justificaram a ampliação da soberania marítima do país até a distância de 200 milhas náuticas de seu litoral.

Em 1969 o Brasil possuía um consenso favorável interno sobre a ampliação do mar territorial, através dos esforços do Itamaraty, da Marinha e da Presidência da República. O tema das 200 milhas náuticas era, há algum tempo, objeto de consideração interna no Ministério das Relações Exteriores. No Ministério da Marinha a consolidação do processo decisório ocorreu a partir do momento em que o jurista Clóvis Ramalhete deu parecer favorável, justificando a ampliação. Em decorrência de entendimentos diretos entre os titulares dos dois ministérios, em 1969 foi criado um grupo de trabalho informal, composto de representantes do Itamaraty e da Marinha, que consideraram a questão do mar territorial prioritária, tendo em vista a repercussão de qualquer decisão sobre o regime dos demais espaços marinhos. Em texto publicado no mesmo ano, um representante da Marinha afirmou que a ampliação para 200 milhas náuticas era recomendável, dentre outros motivos, porque serviria de incentivo para o dimensionamento de uma força naval condizente com a extensão das nossas costas e com a posição que o Brasil deveria ocupar na estratégia do Atlântico Sul. Havia a percepção de tendências internacionais e de interesses nacionais, que recomendavam e justificavam o ato de reivindicação unilateral sobre uma extensa área do mar adjacente às costas brasileiras (Castro, 1969; Carvalho, 1999).

A iniciativa tomada pelo Brasil quanto ao aumento do mar territorial de 200 milhas náuticas teve grande repercussão e foi favorável ao contexto político interno. Pela primeira vez, representantes do MDB e da Arena sancionaram, em conjunto, no Congresso Nacional, um ato do Poder Executivo. O ano de 1970 foi marcado por um notório ufanismo na sociedade brasileira. Expressões como “ninguém segura esse país”, “o petróleo é nosso” ou, até nomes de samba, como “Esse Mar é Meu”, eram frequentemente usadas. Também foi esse o ano em que

se popularizou a construção da estrada “Transamazônica” e em que foi conquistado o tricampeonato de futebol pela seleção brasileira (Castro, 1989).

Para Carvalho (1999), a consciência política de que o Estado deveria assumir o controle da zona marítima além das 12 milhas náuticas para proteger interesses brasileiros refletia-se em três componentes básicos: econômico, segurança e político-diplomático. Um quarto elemento seria razões de política interna, entendendo que a questão energética estava em foco, com as descobertas de petróleo e de gás natural na plataforma continental brasileira. Esse fato adquiriu importância a partir da crise energética mundial de 1973, deflagrada três anos após a ampliação do mar territorial do Brasil. Nessa época, metade da produção nacional de petróleo provinha da plataforma continental, e o Brasil preparava-se para iniciar a exploração de petróleo e gás natural no fundo do mar, em profundidades bem superiores a 200 metros.

Castro (1969) afirmava que, no plano externo, as repercussões do Decreto-Lei nº 1.098 mantiveram-se no limite do previsto. Não tardaram a chegar missivas, através das quais os governos de outros países registravam seus protestos ou o não reconhecimento quanto ao ato unilateral de ampliação do mar territorial brasileiro. Os arquivos do Itamaraty registraram 11 cartas desse teor, todas recebidas de países desenvolvidos: Bélgica, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Japão, Noruega, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Como era esperado, a ampliação do mar territorial brasileiro foi muito bem recebida pelos países latino-americanos que haviam estendido suas jurisdições marítimas, pois se sentiram fortalecidos internacionalmente, com a adesão brasileira às 200 milhas náuticas. O Governo uruguaio, em apoio ao ato unilateral brasileiro, promoveu uma reunião de representantes dos Estados latino-americanos, que haviam ampliado suas áreas marítimas até a distância de 200 milhas, realizada no início de maio de 1970, na qual o Brasil juntou-se à Argentina, Chile, El Salvador, Equador, Nicarágua, Panamá, Peru e Uruguai para adotar a Declaração de Montevideu sobre o Direito do Mar, proclamando o direito dos Estados

costeiros de dispor dos recursos naturais do mar adjacente às suas costas e de estabelecer os limites de sua soberania e jurisdição marítimas, em conformidade com suas características geográficas e geológicas e com fatores que condicionam a existência dos recursos marinhos e a necessidade de seu aproveitamento racional (Castro, 1969; Castro, 1989; Carvalho, 1999).

Não foi somente para solidarizar-se com os países vizinhos que o Brasil ampliou seu espaço marinho. Se tal opção ocorreu foi porque interesses nacionais próprios levaram-no a seguir o exemplo desses países. E, uma vez tomada a decisão, não havia motivos para deixar de invocar o argumento da solidariedade, tanto como justificativa do ato unilateral brasileiro como a de um gesto político, positivo no terceiro mundo. Castro (1969) dizia que fatores político-diplomáticos exigiam que o Brasil definisse, logo que possível, o limite exterior de sua soberania e jurisdição nas águas e nos fundos do mar adjacentes às suas costas. Nos últimos anos da década de 1960 esboçou-se um movimento das grandes potências marítimas, na tentativa de obter um acordo internacional que determinasse a largura máxima da zona costeira, passível de ser submetida à soberania nacional. No caso, essas potências propugnavam por um máximo de 12 milhas náuticas de mar territorial para justificar seus interesses em reservas minerais e pesqueiras no alto-mar. Nações que demonstravam evidente interesse econômico e estratégico em preservar a liberdade de ação nos mares, que eram objeto da proliferação de atos unilaterais dos países em desenvolvimento.

O Brasil sempre foi e continua sendo um país voltado para o mar. Desde os primeiros Tratados negociados por Portugal, o interesse centrava-se na região litorânea. Estudar e conhecer o espaço marinho brasileiro é entender como um Estado torna-se forte a partir das dimensões do seu litoral, do seu espaço e das suas reservas naturais. No caso do nosso país, com um litoral de 8.200 km de extensão, aliado a prováveis novas conquistas da plataforma continental, de acordo com o determinado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e avalizados pela Comissão de Limites da Plataforma Continental, a compreensão desse espaço, denominado pela Marinha do Brasil de Amazônia Azul, é de

extrema importância. Por isso, torna-se necessário o conhecimento do processo diplomático para a obtenção dos espaços marinhos pelos Estados costeiros, fundamentado no contexto histórico das três Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

CAPÍTULO 2

DIPLOMACIA MARINHA

2.1 GOVERNANÇA GLOBAL PARA A REORGANIZAÇÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS

O termo governança refere-se ao reconhecimento de princípios, normas, e regras, que fornecem padrões de comportamento público, de acordo com estudos de Keohane e Nye (2000). Nessa perspectiva, a governança não é, necessariamente, exercida, apenas, por governos – organizações internacionais, empresas privadas, ONGs, todos a praticam. Destacam os autores que, nesse contexto, o Estado não deixa de ser o principal instrumento da política internacional. O resultado não é a obsolescência do Estado, mas a sua transformação e a criação da política em novos espaços contestados. Sendo assim, pode-se, a partir desse conceito, encontrar a explicação para os atuais rumos do Planejamento Espacial Marinho (PEM), conforme a ótica da governança praticada pelos Estados e sua relação com instituições nacionais e internacionais. Neste contexto, inclui-se a CNUDM como um Tratado institucional, sob a égide da Organização das Nações

Unidas, uma tentativa de governança global para a reorganização dos espaços marinhos do globo.

Para Waltz (2000), precisa-se entender como os Estados percebem e respondem à necessidade de regulação e, portanto, de cooperação entre eles. O que se compreende por governança é a existência de um regime de normas, regras e instituições que governam um surpreendente número de questões na política mundial. Keohane e Nye (2000) observam que governança não é, apenas, um sistema de Estados unitários, interagindo uns com os outros por meio da diplomacia, do Direito Internacional público e de Organizações Internacionais. A busca por novos espaços marinhos envolve muito mais do que, somente, interações entre instituições. O próprio Planejamento Espacial Marinho (PEM) consuma-se através de uma gama de projetos públicos e privados, acoplados entre si.

Sob essa perspectiva, a governança global permite-nos visualizar soluções mais eficazes para possíveis conflitos externos que venham a surgir e podem ter origem em questões territoriais, ambientais, político-sociais ou culturais, dentre outras. No que concerne à governança global do oceano, um marco extremamente expressivo de organização dos Estados costeiros é a CNUDM, que se constituiu num referencial significativo sobre temas que envolvem o planejamento e uso adequado do mar, pois, dentre outras resoluções, estabeleceu definições de fundamental importância quanto às áreas legais de abrangência. Tal Convenção teve origem na III Conferência das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar e estendeu-se por um período prolongado, iniciando suas atividades em 1973 e encerrando-as, formalmente, em 1982. Após nove anos de negociações, os países participantes chegaram a um acordo, denominado "Nova Constituição sobre os Oceanos". Em meio a várias proposições, a CNUDM legitimou a zona econômica exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas, sob jurisdição nacional dos países costeiros, estabeleceu as 12 milhas náuticas como largura máxima do mar territorial e elaborou medidas para a proteção da liberdade de navegação. A Convenção, num total de 320 artigos, abordou todos os temas relacionados aos mares e oceanos

e instituiu as normas internacionais para a governança oceânica, que passaram a vigorar a partir de então.

Para Cicin-Sain e Knecht (1998), essa Nova Constituição apresentou ao cenário internacional alguns componentes inovadores, relacionados aos temas marinhos e costeiros. Dentre os mais relevantes encontram-se: definição de uma zona econômica exclusiva, sob jurisdição dos países costeiros e com extensão de 200 milhas náuticas; reconhecimento da soberania dos Estados costeiros com relação à zona econômica exclusiva (ZEE); caracterização de Estados arquipélagos e o conceito de águas arquipelágicas; reconhecimento formal do oceano como herança comum da humanidade; estabelecimento consensual de uma Autoridade Internacional no contexto das Nações Unidas para as zonas profundas do oceano; legislação ambiental globalizada; instituição de um novo regime para a investigação científica marinha; maior abrangência do contexto para o desenvolvimento e cooperação internacional em tecnologia; sistema global e obrigatório para a resolução de disputas e litígios em áreas marinhas e costeiras, e manutenção do fundo do oceano profundo para fins pacíficos. Em suma, a Convenção foi uma tentativa da comunidade internacional, sem precedentes, para regular todos os aspectos dos recursos do mar e seus usos.

A assinatura da Convenção pelos Estados firma o compromisso de não tomarem qualquer iniciativa capaz de obstaculizar seus objetivos e propósitos. Sua ratificação ou adesão expressa o consentimento de um Estado em permanecer vinculado às suas disposições. A Convenção entrou em vigor em 16 de novembro de 1994, um ano após a Guiana tornar-se o Estado de número 60 a aderir-la.

Pelo mundo, governos têm adotado medidas para garantir áreas marinhas extensas adjacentes em suas jurisdições. Providências são tomadas quanto aos direitos sobre os mares vizinhos, para avaliar os recursos das águas e do solo da plataforma continental. Em quase todos os aspectos, a prática dos Estados realiza-se de forma coerente com a Convenção, particularmente após a sua vigência e rápida aceitação pela comunidade internacional, como reguladora de todas as ações relacionadas aos oceanos. Conforme Keohane (1988), instituições espe-

cíficas da política mundial embutem regras recorríveis nas práticas mais fundamentais. Assim como os atores na política mundial são, por vezes, coagidos pelas instituições existentes, perspectivas de mudança institucional fazem o sistema internacional funcionar. Em cada conjunto de entidades identificam-se conflitos institucionalizados. Com o advento da CNUDM, a definição do mar territorial foi um alívio para reivindicações conflitantes, pois a navegação pelo mar e estreitos firmou-se em princípios legais. Os Estados costeiros possuem benefícios de disposições legítimas, que lhes asseguram amplos direitos econômicos sobre uma zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas, ao longo de suas margens. O direito dos países sem litoral (geograficamente desfavorecidos), sem acesso ao mar, encontra-se acordado política e juridicamente, e a investigação científica marinha baseia-se em princípios aceitos.

A partir de 1994, legitimada a Parte XI da Convenção, ficou estabelecida e encontra-se em funcionamento a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (Isba), para organizar e controlar atividades no fundo do mar profundo além da jurisdição nacional, com vistas à governança sustentável da bio e geodiversidade, bem como um Tribunal Internacional do Direito do Mar, com competência para resolver litígios relacionados ao oceano, decorrentes de aplicação ou interpretação errônea da Convenção.

No entanto, a Parte XI, que trata dos recursos minerais dos fundos marinhos, fora das áreas marinhas regulamentadas pelos Estados costeiros, conhecida como Área Internacional, suscitava muitas controvérsias, especialmente dos Estados industrializados. De um lado, os países com recursos econômicos e tecnológicos para exploração em águas profundas defendiam seus interesses de apropriação desses bens. Por outro lado, os países em desenvolvimento, representados pelo G77, entendiam os recursos da Área como patrimônio comum da humanidade, devendo, portanto, serem acessíveis a todos. Sem chegar a um acordo que satisfizesse ambas as partes, os EUA anunciaram que não se vinculariam à Convenção, argumentando que o processo decisório estabelecido não daria aos países com grandes investimentos um atestado que protegesse seus interesses, e que

as regras sobre transferência de tecnologia obrigatória violavam os princípios da economia de mercado e de propriedade intelectual. Nesse caso, os Estados Unidos da América, como potência hegemônica, não aceitava as normas e regras outorgadas pela Convenção, sob a justificativa de violação a sua liberdade de atuar nos mares e oceanos.

Souza (2007) afirmou que, desde o ano de 1969, sob a liderança dos Estados Unidos da América e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ocorriam debates sobre uma regulamentação para as áreas marinhas situadas além das jurisdições nacionais, através do Comitê dos Fundos Marinhos da ONU. Nessa época, havia três posições antagônicas interessadas na exploração dos recursos minerais fora das jurisdições nacionais. Uma corrente, a Minimalista, liderada pelos EUA e apoiada pelos países desenvolvidos, defendia um enfoque radical de livre empresa para a exploração dos recursos minerais. Outra corrente, a Maximalista, que congregava a maioria dos países em desenvolvimento, empenhava-se pela internalização dos fundos marinhos. Por fim, os Nacionalistas, liderados pela URSS e pelos demais países comunistas, à época, sustentavam a ideia de um nacionalismo extremo para a resolução do impasse da exploração dos recursos minerais em alto-mar. Como resultado das negociações, a Declaração de Princípios (1970) foi aprovada com a finalidade de reger os conflitos e princípios para o mar, até o término da Convenção. Pela mesma Declaração, os recursos da Área tornaram-se patrimônio comum da humanidade.

As Nações Unidas, na tentativa de alcançar a participação universal na Convenção, iniciou uma série de consultas informais entre Estados para resolver esse impasse. Em julho de 1998, um Acordo relativo à aplicação da parte XI da Convenção indicou o caminho para todos os Estados tornarem-se partes dela. Com o adendo para a exploração dos recursos da Área (fundo do leito do mar, fora das jurisdições nacionais) controlada, agora, pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, outros países ratificaram a Convenção, principalmente aqueles considerados pioneiros na exploração de minérios em alto-mar.

Antes que essa instituição entrasse em funcionamento, reuniu-se uma Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (Isba), no qual ficou estabelecido, à luz da Convenção e antecipando-a, o Tribunal Internacional para o Direito do Mar, que regulamentaria ambas as instituições. A Comissão Preparatória prosseguiu com a implementação de um regime transitório adotado pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, projetado para proteger os Estados pioneiros ou entidades promotoras de grandes investimentos em mineração dos fundos marinhos. Esse regime de proteção aos investidores pioneiros permitiria a um Estado, ou consórcios de empresas de mineração, serem patrocinados por um Estado, com registro na Autoridade. A Comissão Preparatória havia identificado sete investidores deste tipo: China, França, Índia, Japão, República da Coreia e URSS. Com a Convenção em vigor e com o funcionamento da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, os investidores pioneiros aceitaram os termos contidos na Convenção e no Acordo, bem como regulamentos estabelecidos pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.

Conforme Pereira e Souza (2007), antes que a CNUDM abordasse a exploração das riquezas da Área internacional dos oceanos, dos direitos de navegação, das jurisdições econômicas, ou de qualquer outro tema relacionado, precisou enfrentar uma questão importante e primária – a delimitação de fronteiras, ou na terminologia mais específica da Convenção, os limites. O resultado das negociações sobre os espaços marinhos dependia da clara definição entre a linha que separa as águas nacionais das internacionais. Embora o direito dos Estados costeiros de controlarem seu mar territorial, ou o cinturão de água ao longo de sua costa, tivesse o reconhecimento do sistema internacional até a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, eles não tinham assegurado, de forma lícita, essa questão. Tradicionalmente, para os Estados costeiros em desenvolvimento ou para aquelas nações que não possuíam grandes frotas mercantes, um amplo mar territorial era interessante para proteger as águas costeiras de infrações cometidas por Estados detentores de um grande poder naval e marítimo.

Por outro lado, as grandes potências procuravam limitar o mar territorial, tanto quanto possível, a fim de assegurar a liberdade de movimento das suas frotas.

Como os propósitos da Conferência avançavam, a mudança para um mar territorial de 12 milhas náuticas ganhava a aceitação das grandes potências. Dentro desse limite, os Estados, em princípio, são legalmente livres, podendo utilizar ou explorar qualquer recurso de forma racional. Para os navios da marinha mercante, a Convenção mantém o direito à passagem inocente pelos mares territoriais de um Estado costeiro. Além do direito de cumprir qualquer lei dentro de suas águas territoriais, os Estados costeiros estão habilitados a implementar certos direitos em uma zona situada além do mar territorial, que se estende por 24 milhas náuticas da sua costa, com o objetivo de prevenir certas violações e fazer cumprir o poder de policiamento. Essa área, conhecida como zona contígua, pode ser usada pela guarda costeira, ou seu equivalente naval, para perseguir e, se necessário, deter ou prender traficantes de drogas, imigrantes ilegais ou evasores fiscais, caso estejam violando as leis do Estado costeiro no seu território ou mar territorial.

Houve avanços para os Estados arquipelágicos, como a Indonésia e as Filipinas, compostos por um grupo de ilhas muito próximas. No caso desses Estados, o mar territorial é uma zona de 12 milhas, estendendo-se desde uma linha traçada que une os pontos extremos das ilhas ultraperiféricas do grupo, situadas em estreita proximidade. As águas entre as ilhas são declaradas águas arquipelágicas, onde navios de todos os Estados usufruem o direito de passagem inocente. Nessas águas, os Estados poderão estabelecer rotas marítimas e rotas aéreas, sendo permitido a todas as embarcações e aeronaves o direito de passagem rápida.

A questão da passagem inocente pelos estreitos internacionais colocou as grandes potências navais de um lado e os Estados costeiros, que controlam os estreitos, de outro. Os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas insistiam na livre passagem, alegando que os estreitos seriam uma espécie de corredor para as águas internacionais do alto mar. Os Estados costeiros, preocupados com a passagem de navios de guerra estrangeiros próximos de seus litorais, temiam pela segurança nacional e por possíveis envolvi-

mentos em conflitos com as potências externas. Logo, os Estados rejeitaram essa visão e apresentaram uma proposta, que foi aceita, concedendo aos navios de guerra estrangeiros, apenas, o direito de passagem inocente, um termo que, de acordo com a Convenção, significa passagem “não prejudicial à paz, à ordem ou à segurança do Estado costeiro”. Na verdade, essa questão é considerada uma das grandes forças motrizes para o início da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Um mar territorial de 12 milhas colocaria sob jurisdição nacional passagens ciliares de Estados estratégicos, como o Estreito de Gibraltar (oito km de largura e acesso aberto, apenas, para o Mediterrâneo), o Estreito de Malaca (20 km de largura e rota marítima principal entre Pacífico e Índico), o Estreito de Ormuz (21 km de largura e passagem única para as áreas produtoras de petróleo dos Estados do Golfo Pérsico) e Bab el Mandeb (14 km de largura, ligando o oceano Índico ao Mar Vermelho).¹⁶

Na tentativa de solucionar o problema de navegação de frotas mercantes ou militares em estreitos e mares territoriais, foi aprovado um novo conceito, conciliando as disposições aceitas de passagem inocente em águas territoriais e a liberdade de navegação em alto mar. O novo conceito, regulamentado na Convenção, é a passagem em trânsito, com concessões necessárias de ambos os lados. O regime de passagem em trânsito mantém o status internacional dos estreitos e dá às potências navais o direito à livre navegação e sobrevoo. No entanto, é necessário respeitar as normas internacionais referentes à segurança da navegação, poluição e controle de tráfego aéreo, mais a condição de que os navios e aeronaves procedam suas passagens sem demora e sem parar.

Buscando entender o motivo dos Estados Unidos da América travarem verdadeiras batalhas diplomáticas durante o decurso da III Conferência sobre o Direito do Mar, em especial na questão do livre trânsito nos mares e oceanos, re-

16 OCEANS AND LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 13 nov. de 2012.

correu-se a estudos de Fiori (2008), o qual explica que, no século XX, o sistema mundial vivenciou grandes transformações geopolíticas. Discutia-se muito o fim das fronteiras nacionais e da globalização econômica em prol de uma governança mundial liderada pelos EUA. Sob essa perspectiva, os Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, encurralados pelo poder hegemônico estadunidense, buscavam, via diplomática, maior consideração e respeito por sua soberania e jurisdição nacional no oceano. A criação de um Tratado global, onde as regras estabelecidas, teoricamente, deveriam ser cumpridas, proporcionaria um mecanismo de defesa contra uma governança oceânica comandada pela potência hegemônica. Dessa forma, os Estados buscavam coalizões estratégicas para a defesa de seus interesses nos mares e oceanos, contrapondo-se ao poder de um Estado com fortes interesses em recursos energéticos e detentor de grandes tecnologias para a exploração desses bens no espaço marinho.

A Convenção – como outros Tratados de igual importância – cria direitos somente àqueles que dela participam, aceitando decisões tomadas em conjunto, com exceção das disposições que se aplicam a todos os Estados. No entanto, seu preâmbulo parte da premissa de que os problemas no espaço marinho estão estreitamente relacionados e devem ser considerados como um todo. O desejo de uma Convenção abrangente surgiu do reconhecimento da comunidade internacional de que era conveniente uma organização para o uso e planejamento dos espaços marinhos, onde houvesse condições de diálogos, negociações e acordos amparados por lei.

2.2 DISPUTAS PELA SOBERANIA E A COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL

A soberania dos Estados nos espaços marinhos além das 200 milhas náuticas foi uma das questões mais debatidas e que despertou maior interesse, principalmente para Estados costeiros com amplo litoral, como é o caso do Brasil. A criação da ZEE, no espaço dos países costeiros, por exemplo, teve um profundo impacto sobre o planejamento e conservação dos recursos do mar, pois estabele-

leceu uma imensa área marinha para essas nações. Nela, o Estado costeiro terá o direito de explorar, desenvolver, administrar e conservar todos os recursos – pesqueiros, energéticos, nódulos polimetálicos – que podem ser encontrados nas águas do fundo do mar e no seu subsolo, em uma área que se estende por 200 milhas náuticas do litoral.

Após a Segunda Guerra a produção de pescado mundial passou de 15 milhões de toneladas, em 1958, para 86 milhões, em 1989. Então, o oceano deixou de ser domínio de pescadores solitários. Para competir nos mercados mundiais, o investimento privado em frotas pesqueiras aumentou, significativamente, durante as décadas de 1950 a 1990, construindo embarcações equipadas para permanecerem muitos meses no mar, longe de suas praias nativas, e adquirindo instrumentos apropriados para rastrear suas presas¹⁷.

De acordo com Chaussade (1997), considerando a impotência dos Estados em desenvolvimento diante das grandes potências, foi adotado, de forma unilateral, a soberania das 200 milhas náuticas, com o intuito de proteger águas adjacentes de pescadores estrangeiros. Os Estados, do então, Terceiro Mundo e alguns países industrializados, como o Canadá e a Noruega, sustentaram a ideia da nacionalização dos recursos biológicos no interior de uma zona exclusiva. Os países desenvolvidos, como EUA e URSS, tentaram opor-se a essa decisão. Porém, após obterem o comprometimento de que a liberdade de navegação seria mantida nos estreitos internacionais, os demais Estados concordaram com a criação de uma ZEE, principalmente a França, que se beneficiaria com imenso espaço marinho. Quanto aos hidrocarbonetos, o autor supõe que cerca de 87% de todas as reservas conhecidas e estimadas no mar estejam sob alguma jurisdição nacional, assim como quase todos os recursos minerais.¹⁸ E seja qual for o valor desses re-

17 OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

18 Excluindo os recursos minerais do fundo do oceano profundo além dos limites nacionais, principalmente nódulos de manganês e crostas metálicas.

ursos, são os hidrocarbonetos que, atualmente, representam a riqueza atingível e prontamente explorável.

Cabe-nos esclarecer que o início da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ocorreu logo após a guerra árabe-israelense, em outubro de 1973. Conforme Morris (1979), a economia internacional, durante este período, foi relativamente propícia ao reconhecimento gradual do Brasil como um país em desenvolvimento, embora o país tenha encontrado dificuldades em sustentar o crescimento durante a crise do petróleo entre os anos de 1973 e 1974. Porém, a multipolaridade econômica mundial proporcionou outras fontes externas de comércio, investimento e finanças, que ocasionou um efeito econômico positivo no Estado brasileiro entre 1968 e 1973, ajudando a sustentar o crescimento. De acordo com o autor, as reservas *offshore* brasileiras começavam a despontar como garantia do nosso fortalecimento político no cenário internacional.

O embargo do petróleo e o aumento dos preços geraram uma preocupação com o controle das reservas fora do Brasil (majoritariamente, provenientes de instalações *offshore*). Hoje, os benefícios provenientes das ZEEs são mais notórios. Segundo a Comissão de Limites da Plataforma Continental, 86 Estados costeiros têm competência econômica até o limite de 200 milhas náuticas. Como resultado, quase 99% da pesca do mundo encontra-se sob a jurisdição de algum país. Uma grande porcentagem do petróleo e produção de gás é *offshore*, sendo que outros recursos do mar se encontram submetidos ao controle dos Estados costeiros. Nesse contexto, verificam-se boas perspectivas para uma governança racional desses recursos, por iniciativa das autoridades nacionais.¹⁹

Numericamente, as reservas conhecidas de petróleo *offshore* variam de 240 a 300 bilhões de toneladas. Em 2010, especialistas estimaram que, dos 150 países com zona econômica exclusiva, mais de 100 (muitos, países em desenvolvimento) têm médias ou excelentes perspectivas de encontrar hidrocarbonetos em

19 OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affair and the Law of the Sea. Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

suas zonas econômicas exclusivas – e o Brasil encontra-se entre os 100. É evidente que Estados arquipelágicos e nações com extensa costa marítima adquirem maiores áreas sob o regime de ZEE, sendo os principais beneficiados: Canadá, Estados Unidos da América, Brasil, França, Federação Russa, Indonésia, Nova Zelândia e Austrália.

Mas, os direitos exclusivos acarretam responsabilidades e obrigações. Por isso, a Convenção encoraja a utilização racional dos recursos marinhos e os Estados costeiros são estimulados a oportunizar formas de acesso a eles, particularmente a Estados vizinhos e países sem litoral. O acesso deve ser feito em conformidade com o estabelecido nas leis e regulamentos do Estado costeiro, incluindo a adoção de medidas para prevenir e limitar a poluição e para facilitar a investigação científica marinha na sua zona econômica exclusiva.

Para que o Estado costeiro consiga formular uma legislação nacional correspondente ao estabelecido na Convenção, torna-se necessário conhecer seu espaço marinho. Os critérios para a utilização dos recursos provenientes da ZEE passam pelo conhecimento prévio da estrutura de sua plataforma continental entendida, como a parte terrestre submersa de um Estado costeiro. Trata-se, portanto, da parte do território continental de um país no mar e, por conseguinte, plataforma continental.

Devido às riquezas reais e potenciais, naturalmente verificou-se a corrida dos Estados costeiros para fazer valer os direitos de exploração da plataforma continental. No decorrer das reuniões de trabalho na III CNUDM, as diferenças começaram a surgir. Estados costeiros com plataforma continental ampla demonstravam uma base científica em suas reivindicações, tendo em vista o aumento de seus limites marinhos. Os Estados com plataforma continental estreita levavam desvantagem para pleitear o aumento de seu espaço. Não havia nenhum método acordado sobre como definir os limites exteriores da plataforma continental, colocando em risco reivindicações e interesses divergentes quanto ao aumento de jurisdição de plataformas continentais que dividisse o oceano inteiro.

Embora muitos Estados tenham requerido a jurisdição da plataforma continental ampla desde a Declaração Truman, em 1945, nunca usaram o termo plataforma continental no mesmo sentido. A expressão tornou-se não mais do que uma fórmula conveniente, que abrange uma diversidade de títulos ou créditos para o leito e o subsolo adjacente às águas territoriais dos Estados. Em meados dos anos 1950, a Comissão de Direito Internacional fez uma série de tentativas para definir plataforma continental e jurisdição do Estado costeiro sobre seus recursos. Em 1958, a I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar²⁰ aceitou uma definição adotada pela Comissão de Direito Internacional, considerando a plataforma continental como “o leito e o subsolo das áreas submarinas adjacentes à costa, mas fora da área do mar territorial ou, além desse limite, para onde a profundidade das águas sobrejacentes permita a exploração dos recursos naturais das referidas áreas”.

Na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar houve um forte consenso a favor da extensão litorânea do Estado-controle sobre os recursos marinhos até 200 milhas fora da costa, para que o limite externo coincidissem com o da zona econômica exclusiva. Mas a Conferência precisou enfrentar a demanda dos Estados por uma plataforma geográfica que se estendesse para além das 200 milhas de extensão da jurisdição econômica. A Convenção resolveu reivindicações conflitantes, interpretações e técnicas de medição, definiu o limite de 200 milhas náuticas de ZEE como o limite da plataforma continental para exploração dos fundos marinhos e subsolo, satisfazendo, dessa forma, os mais desfavorecidos geologicamente. Contemplou as nações com uma ampla plataforma – cerca de 30 Estados, incluindo Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Índia, Madagascar, México, Sri Lanka e França (referente às suas possessões ultramarinas) –, dando-

20 Convenção sobre a Plataforma Continental, 1958. I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dl44490D.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

-lhes a possibilidade de estabelecer um limite de 350 milhas náuticas de suas margens, dependendo de certos critérios geológicos.²¹

Para contrabalançar os diferentes tipos geomorfológicos de plataforma continental, bem como os recursos dela provenientes, os Estados costeiros deveriam contribuir com um sistema de partilha da receita derivada da exploração de recursos minerais, além das 200 milhas náuticas. Essas contribuições, das quais estão isentos os países em desenvolvimento importadores de minerais, seriam distribuídas de forma equitativa entre os Estados Partes da Convenção, através da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. A Comissão de Limites da Plataforma Continental foi criada para controlar as reivindicações que se estendem além das 200 milhas, analisar os dados apresentados pelos Estados costeiros e fazer recomendações.

A Convenção estabelece a obrigação fundamental dos Estados protegerem e preservarem o meio ambiente marinho. Além disso, insta a todos a cooperarem, em uma base global e regional, na formulação de regras e normas, tomando medidas com a mesma finalidade. Os Estados costeiros têm competência para aplicar suas normas nacionais e medidas antipoluição no mar territorial. Portanto, lhes é concedida autoridade para proteger e preservar o meio ambiente marinho da sua ZEE. Essa responsabilidade permite-lhes controlar, prevenir e reduzir a poluição marinha, de fontes terrestres ou sujeitos a atividades dos fundos marinhos sob jurisdição nacional, ou a partir ou através da atmosfera. No que se refere à poluição marinha proveniente de embarcações estrangeiras, os Estados costeiros podem, apenas, exercer jurisdição para o cumprimento das leis e regulamentos adotados em conformidade com a Convenção ou para geralmente aceitar regras e normas internacionais.

21 OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affair and the Law of the Sea. The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

Na medida em que a Área internacional estiver em causa, à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, através do seu Conselho, são dados amplos poderes discricionários para avaliar o potencial impacto ambiental de uma determinada atividade de mineração dos fundos marinhos, recomendar mudanças, formular regras e regulamentos, estabelecer um acompanhamento do programa e emitir ordens de emergência, para evitar danos ambientais graves. Os Estados são responsáveis por danos causados por empresas próprias ou contratadas sob sua jurisdição.

Com o passar do tempo, o envolvimento das Nações Unidas com o Direito do Mar vem se expandindo, pela consciência crescente de que os problemas relativos ao oceano e os problemas globais, como um todo, se inter-relacionam. A necessidade de combater a degradação e exaustão dos recursos naturais, tanto nas zonas sob jurisdição nacional e no alto mar e as suas causas, como a sobrepesca e sobrecapacidade de pesca, as capturas acessórias e as devoluções têm sido um dos temas recorrentes em processo de implementação.

Com a extensão do mar territorial de 12 milhas e o estabelecimento da zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas, a área disponível à pesquisa científica irrestrita foi delimitada. A Convenção, portanto, teve que equilibrar as preocupações dos Estados pioneiros em pesquisa e prospecção no oceano e áreas adjacentes, principalmente dos países desenvolvidos, que interpretavam qualquer limitação do Estado costeiro na pesquisa como restrição à liberdade de criar ou inovar, prejudicial não só ao avanço da ciência, como às nações, que ficariam privadas de seus benefícios. Por outro lado, Estados costeiros em desenvolvimento tornaram-se cautelosos com a possibilidade de expedições científicas estarem sendo usadas para a coleta de informações ou ganho econômico, particularmente em áreas relativamente inexploradas. O conhecimento das potencialidades dos recursos naturais oriundos do oceano, adquirido através da pesquisa científica, demonstrava a importância econômica das zonas adjacentes às nações costeiras.

Para Xavier (1994), a ênfase em assuntos relativos ao ambiente costeiro e marinho decorre da percepção de que os Estados merecem um tratamento espe-

cial, pela sua importância econômica, política e ambiental. Com base nessa percepção, o espaço marinho é considerado um começo possível na formulação de políticas nacionais para o mar. O interesse pelo espaço marinho vem aumentando em função de dois grupos de fatores: o primeiro, relativo às próprias características do espaço, provido, na maioria dos casos, de recursos naturais renováveis e não renováveis. O segundo, relaciona-se à expansão da jurisdição dos Estados costeiros.

Nesse contexto expansionista de fronteiras para além-mar, e amparado por uma gama de interesses políticos, econômicos e ambientais, os países em desenvolvimento exigiram, então, consentimento prévio de um Estado costeiro para toda a investigação científica na plataforma continental e na ZEE. Os países desenvolvidos, em contraproposta, dariam notificação prévia aos Estados costeiros sobre projetos de pesquisas a serem realizados na plataforma continental e na ZEE, e compartilhariam todos os dados pertinentes aos recursos *offshore*.

A jurisdição do Estado costeiro no seu mar territorial continua a ser absoluta. No interior da ZEE e em casos que envolvam a pesquisa na plataforma continental, o Estado costeiro deverá dar o seu consentimento prévio. O consentimento para pesquisas com fins pacíficos poderá ser concedido em circunstâncias normais e não ser negada injustificadamente, exceto em condições específicas identificadas na Convenção. Se existirem litígios envolvendo os Estados Partes na Convenção, por conta de pesquisa científica, navegação ou exploração onerosa de recursos marítimos nacionais, entre outros casos, tais litígios serão resolvidos através de um protocolo (Souza, 2007).

Se conversações diretas entre Estados Partes falhassem, a Convenção permitiria uma opção entre quatro procedimentos: submissão do litígio ao julgamento pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar, apresentação ao Tribunal Internacional de Justiça, procedimentos internacionais de arbitragem (através de acordos diretos entre os Estados) ou submissão a tribunais arbitrais, com especialização em tipos específicos de litígios. Pereira e Souza (2007) consideravam que todos os procedimentos deveriam requerer a participação de terceiros, que

diplomatas, das partes diretamente envolvidas, deveriam comprometer-se, com antecedência, a acatar as decisões estabelecidas. A exceção seria feita em casos que envolvessem a soberania nacional. Os autores ressaltam que a CNUDM foi aprovada com 130 votos favoráveis, quatro contrários e 17 abstenções. Os votos contrários foram dos Estados Unidos da América, Israel, Turquia e Venezuela. Os EUA se opunham à natureza, reputada dirigista, do regime da Área; ao passo que Israel repudiava, especialmente, a possibilidade da Organização para a Libertação da Palestina beneficiar-se da exploração dos recursos da Área. A maioria das abstenções foi proveniente dos países da Europa Ocidental, por causa do regime definido para a Área, e dos países socialistas, que consideravam alguns pontos da Convenção, relativos a investimentos pioneiros, favoráveis aos EUA.

Outro grande desafio constituiu-se no quanto as instituições, criadas à luz da Convenção, forneceriam a assistência necessária aos Estados em desenvolvimento, que lhes permitisse beneficiar-se dos direitos adquiridos pelo novo regime. Por exemplo, muitos Estados que estabeleceram as suas ZEEs, atualmente não se encontram em condições de seguir todas as diretrizes da Convenção. A delimitação da ZEE, o levantamento de sua área, o acompanhamento, a utilização dos seus recursos e, em geral, a sua governança são, em longo prazo, esforços para além das capacidades atuais e, possivelmente, em curto prazo, da maioria dos países em desenvolvimento. Portanto, há necessidade do estabelecimento de princípios para uma cooperação institucional, determinando que Estados costeiros detentores de tecnologias na área do segmento oceanográfico auxiliem os países menos favorecidos nesse aspecto.

Para compreender o mecanismo de cooperação institucional envolvendo a CLPC e os Estados costeiros, é preciso reconhecer que essa instituição é embrionária no sistema internacional. Por tal motivo, são inúmeros os obstáculos que os Estados costeiros encontram em suas submissões para a ampliação das plataformas continentais. Na tentativa de suprir essa lacuna, a CLPC recorre a Doalos/ONU (Divisão de Assuntos do Oceano e do Direito do Mar), que possui uma moderna estrutura, com laboratórios de Tecnologia SIG (Sistema de Informa-

ções Georreferenciadas) e profissionais altamente especializados, para apoiar os Estados costeiros, insulares e arquipelágicos no processo de submissões. Nesse caso, aparentemente, não há um jogo de interesses, mas um esforço coletivo de Estados e instituição, que aprendem o caminho em conjunto. Os Estados pioneiros nas submissões à CLPC, Rússia e Brasil, forneceram importantes subsídios para o incremento de ações mais dinâmicas e direcionadas ao sistema Doalos e ao mecanismo de atuação da própria CLPC.

Nessa perspectiva e citando Keohane (1988), entende-se que todos os esforços de cooperação internacional ocorrem, majoritariamente, no interior de um contexto institucional, que poderá, ou não, facilitar esforços cooperativos. Para melhor compreender a cooperação, é necessário conhecer a natureza das instituições internacionais. Para o autor, cooperação é um termo contestado, pois revela um lado dúbio entre harmonia e conflito. Quando a harmonia prevalece, os atores políticos (Estado e instituição) facilitam, automaticamente, a realização dos objetivos comuns. Quando há conflito, os atores dificultam sua realização. No entanto, a cooperação entre Estados e instituição exige que as ações e, neste caso (mais especificamente), as submissões, que não evidenciam uma harmonia preexistente, sejam feitas através de um processo direcionado de coordenação política, significando que, quando a cooperação ocorre de forma eficiente, o Estado não modifica o seu desempenho, evitando conflito no processo político decorrente da ação. Dessa forma, pode-se avaliar o processo de expansão do espaço marinho medindo o impacto da cooperação através do resultado real e da situação que teria sido obtida na ausência de uma coordenação. A verdadeira cooperação, de acordo com Keohane (1988), melhora o desempenho dos atores políticos no sistema internacional.

A ONU continua desempenhando um papel importante no acompanhamento, coleta de informações e relatórios sobre a prática dos Estados Partes da Convenção. Função significativa na elaboração de relatórios sobre as atividades dos Estados e de organizações internacionais relativos a assuntos marinhos, devido à multidisciplinaridade que envolve a governança dos recursos marinhos.

É imperativo ressaltar que a cooperação entre instituições, criadas sob a luz da CNUDM, passa por um processo de implementação de seus principais mecanismos de atuação na esfera da política internacional. Cabe-nos destacar que um dos aspectos mais recentes relativos ao expansionismo do espaço marinho é a disputa institucional para a ampliação da plataforma continental pelos Estados.

Em conformidade com Johnston (1988), ao se compor a história dos modos de criação dos limites oceânicos pelos Estados costeiros (incluindo-se Estados insulares e arquipelágicos) revela-se um quadro conceitual para a análise e avaliação de todas as reivindicações por esses espaços, porque expressiva parte do pensamento sobre a questão derivou-se da experiência em terra. Há muito tempo, a história das relações de fronteiras entre os Estados vizinhos foi complementada por estudos detalhados sobre disputas de fronteiras específicas. Geralmente, problemas de ordem territorial são negociados através da diplomacia ou da política. No entanto, muitas vezes, as revoltas e guerras serviram de pretexto para a tomada de fronteiras e territórios ultramarinos. Nos últimos anos, estudos multidisciplinares nas ciências e tecnologias de medição têm contribuído com técnicas de tomada de limites no oceano.

Estudos reivindicatórios de um limite oceânico são válidos, porque fornecem uma análise preliminar do quadro conceitual para decisões pacíficas, referentes a políticas internacionais. Deste modo, analogias possíveis entre a história das fronteiras terrestres e limites oceânicos podem ser transformadas e influenciadas na nova concepção de tomada de espaços marinhos pelos Estados costeiros do globo. Reitera-se que, até recentemente, a questão dos limites para além-mar não fazia parte das principais preocupações dos países.

Em expressiva parte das regiões do mundo, a tecnologia naval esteve, até meados de 1950, voltada para a construção de navios cargueiros. As atividades humanas, no oceano, eram dependentes de um sistema internacional, concebido essencialmente para facilitar a circulação de navios. O período pós-guerra testemunhou o surgimento de extensas zonas de jurisdição de Estados costeiros em todo o mundo, especialmente a partir dos anos 1970. Com isso, as atividades

desenvolvidas nos mares e oceano tornaram-se cada vez mais dependentes de políticas de proteção e de práticas regulatórias, aplicadas no setor apropriado de um sistema nacional de administração pública. Essa ampla presença administrativa em áreas marítimas criou uma matriz sem precedentes na tomada do espaço marinho. Duas posições antagônicas se destacavam:

[...] de um lado, os minimalistas, que uniam países desenvolvidos, liderados pelos EUA, na defesa de um enfoque radical de livre empresa para o aproveitamento dos recursos da Área, e países comunistas liderados pela URSS, com uma concepção de nacionalismo extremo para o problema; do outro, os maximalistas, que congregavam a grande maioria dos países em desenvolvimento, a advogar o máximo de internacionalização possível no regime dos fundos marinhos. Essas duas grandes correntes eram permeadas pelos conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul, que persistiram como elemento fundamental do contexto negociador da questão até a conclusão da Convenção em 1982 (Figueirôa, 2003, p. 48).

Por tais motivos, Johnston (1988) afirmava que a disputa por limites no oceano surgiu repentinamente, como uma questão de necessidade, no início de um período em que os fundamentos da governança deveriam ser estabelecidos.

Em qualquer caso, infere-se que a contribuição mais importante da CNUDM é o reconhecimento geral de que as disputas por espaços marinhos podem ser realizadas em dois processos distintos, mas não independentes: negociação e governança. A Convenção dá primazia à negociação, como uma questão de princípio, no caso de um problema de fronteira entre dois Estados vizinhos. Mas a Convenção vai além do propósito de fornecer orientações gerais de um sistema para as disputas de fronteira que não podem ser resolvidas através da diplomacia bilateral, normal. Por isso, foi criado, à luz da própria Convenção, o Tribunal Marítimo Internacional, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e a Comissão de Limites da Plataforma Continental, vinculados à ONU.

As disputas de limites oceânicos passaram a ser gerenciadas pelo Tribunal Marítimo Internacional, órgão responsável pela análise e decisão de conflitos

relativos à delimitação do contorno do oceano adjacente entre os Estados conflitantes. A influência teórica será limitada pelo grau de especificidade geográfica adotada pelos tribunais ou pela diplomacia. Tendo por base a formulação de diretrizes, a Comissão de Limites da Plataforma Continental contribuirá para a delimitação de espaços marinhos por meios não judiciais. À Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos caberá a incumbência de organizar e controlar as atividades referentes à Área, propugnando, sempre, pela justiça distributiva, com vistas ao aproveitamento dos recursos minerais desse espaço.

2.3 ANTECEDENTES DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR: MARCO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO

O oceano encontrava-se sujeito à doutrina da liberdade dos mares, um princípio que se estendeu pelo século XVII, essencialmente determinando a limitação dos direitos nacionais e jurisdição a uma estreita faixa de mar, correspondente a três milhas náuticas da costa de uma nação.

As Nações Unidas não inventaram o Direito do Mar, pois houve um direito para o mar que vigorou por muitos séculos. Quando os primeiros exploradores espanhóis e portugueses traçaram novas rotas marítimas para as Américas e à Ásia, os Estados imaginaram que eles poderiam reivindicar toda a vastidão do meio do oceano. Desafios bem-sucedidos por novas potências marítimas, especialmente pela Grã-Bretanha e Holanda, estabeleceram que o alto-mar deveria ser aberto a todos. No início do século XVII, o jurista holandês Hugo Grotius publicou um tratado sutil, que resumiu, em uma frase, a nova visão do imenso espaço: "Liberdade dos Mares". Para garantir a liberdade nos mares, havia necessidade de regras aplicáveis a diferentes situações. Essas regras foram surgindo ao longo dos séculos, em um processo de acomodação mútua, desafios ocasionais ou divergências entre as grandes potências marítimas (Rabkin, 2007).

Embora tal situação tenha prevalecido até meados do século XX, verificou-se um impulso para estender reivindicações nacionais sobre os recursos advin-

dos do oceano. Havia uma crescente preocupação com o número de capturas em cardumes de peixes costeiros por frotas de pesca de longa distância e com a ameaça de poluição por resíduos de navios de transporte e petroleiros, que conduziam cargas tóxicas em quaisquer rotas marítimas do globo. O perigo da poluição era inquietante, ameaçava os Estados costeiros, bem como todas as formas de vida marinha. As potências marítimas competiam para assegurar sua presença sobre as águas globais e sobre o mar profundo. Uma gama de reivindicações, a propagação da poluição, exigências decorrentes das populações quanto a peixes lucrativos em águas costeiras, a tensão crescente entre os Estados pelos direitos a esses recursos, os recursos minerais no fundo do mar, o aumento da presença de potências marítimas e as pressões sobre a navegação de longa distância ameaçavam transformar o oceano em uma arena de instabilidade.²²

Em 1956, na cidade do México, ocorreu a III Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, com o intuito de definir a largura do mar territorial de um país. De acordo com Andrade (1995), a extensão de três milhas náuticas para delimitar o mar territorial era insuficiente e não se constituía em uma norma internacional. Justificava-se, portanto, a ampliação de uma zona do mar, tradicionalmente chamada de mar territorial. O documento da época declarava que cada Estado costeiro possuía competência para fixar seu mar territorial e plataforma continental até limites razoáveis, atendendo a fatores geográficos, geológicos e biológicos, assim como às necessidades econômicas de sua população, sua segurança e defesa.

As decisões tomadas nessa Reunião não foram acatadas pela maioria dos países por falta de um parâmetro a seguir. Em 1958, na Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial, que ocorreu paralelamente à I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), novamente houve indecisão no relatório final quanto à largura do mar territorial e zona contígua dos Estados costeiros,

22 OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

insulares e arquipelágicos, bem quanto à determinação dos limites da plataforma continental. Nenhuma das propostas apresentadas atingiu a necessária maioria. A II CNUDM, convocada em 1960 para solucionar o entrave, também não conseguiu resolver a questão.

A situação do oceano gerava frequentes reclamações e disputas de soberania. A esperança generalizada era de uma ordem mais estável, que promovesse a gestão racional dos recursos e o estabelecimento de mecanismos que solucionassem reivindicações conflitantes entre os Estados costeiros.

Em 1º de novembro de 1967, o embaixador de Malta para as Nações Unidas, Arvid Pardo, solicitou às nações do mundo que olhassem ao seu redor e que abrissem os olhos para um conflito iminente, capaz de devastar o oceano. Em um discurso à Assembleia Geral da ONU, ele falou da rivalidade e do superpoder que foi se espalhando, da poluição que estava envenenando os mares, das reivindicações conflitantes legais e suas implicações para uma ordem estável, e de ricos potenciais que jaziam no fundo do mar. Apelou por um regime internacional eficaz sobre o leito e o fundo do mar, além de uma jurisdição nacional claramente definida. “É a única alternativa pela qual podemos ter esperança de evitar a escalada de tensão, que será inevitável se a situação atual continuar”.

O que começou como um exercício regular para a governança oceânica transformou-se em um esforço global diplomático, para regular e estabelecer regras direcionadas a todas as áreas do oceano: utilizações e seus recursos. Tais fatores, dentre outros, levaram à convocação da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que teria por finalidade escrever um Tratado Global para os oceanos. A Assembleia Geral das Nações Unidas deu o sinal de partida para um dos mais longos, complexos e abrangentes processos de negociação internacional de todos os tempos. Sendo assim, entende-se que todo o processo político-diplomático de negociações sobre a governança do oceano ocorreu durante a vigência das três Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, resultando em um grande Tratado Multilateral, que originou a Convenção. Entre a I e a III CNUDM houve 24 anos de negociações (1958-1982).

2.4 PROCESSO DIPLOMÁTICO E ESTRUTURAL NA III CNUDM: DELIMITANDO ESPAÇOS MARINHOS

Para entender o processo político-diplomático que se desenvolveu durante os nove anos de negociação da CNUDM, é necessário que sejam compreendidos os grupos de interesse que se formaram ao longo desses anos. Os Estados, componentes da Convenção, diferiam tanto na capacidade relacionada com o uso do mar como no conhecimento técnico-científico das condições biogeofísicas marinhas. Tais diferenças são de particular importância para explicar posicionamentos políticos e os resultados das negociações. Além disso, o processo e os resultados foram significativamente afetados pela ação diplomática da Conferência em configurações globais. Tal dinâmica voltou-se para a necessidade de construir e manter coalizões vencedoras e ao método de tomada de decisões. É preciso compreender em que medida questões relativas ao mar são influenciadas pela política externa de países pioneiros em tecnologia marinha. Também é preciso que se entenda até que ponto esses países exercem influência no processo diplomático, para garantir a hegemonia de uso e exploração de recursos naturais advindos do mar.

Conforme Miles (1998), a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar teve a presença majoritária de Estados recém-independentes, com diplomatas de primeira geração, inicialmente lançados na conjuntura da diplomacia global. Em síntese, a Conferência teve uma função educativa crítica enquanto durou, gerou conflitos, com consequências diversas, mas, em compensação, alcançou resultados satisfatórios para a maioria das nações participantes.

Desde a primeira sessão de trabalho, em 1974, a Conferência enfrentou dificuldades relativas à complexidade e extensão de seus propósitos, ou seja, empenhou-se para cumprir uma agenda com mais de 100 questões específicas e difíceis, simultaneamente, que envolviam de 137 a 155 Estados. Dificuldades que foram agravadas pela dinâmica da diplomacia em uma Conferência global onde, muitas vezes, há um natural desacordo quanto a interesses diversificados postos

em negociação, bem como a inércia considerável, que reuniões deste porte costumam apresentar.

Na fase preparatória (1971-1973) ficou claro que não haveria duas dimensões superpostas para os conflitos que surgissem na Conferência. A primeira, seria o fosso entre países em desenvolvimento contra países industriais avançados (confronto Norte/Sul). O segundo, seria o entrave entre todos os países sem litoral e geograficamente desfavorecidos contra os Estados costeiros, privilegiados a partir do conceito nascente de zona econômica exclusiva. O efeito combinado desses dois fatores aumentava a probabilidade de que nenhuma coalizão teria votos para conseguir a maioria de dois terços, ou de que o surgimento de um terceiro bloco criaria um obstáculo permanente. Ambas as consequências poderiam atrasar, significativamente, a organização de um Tratado.

Retomando a questão das reuniões ou negociações, que se desenvolveram nos bastidores da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (III CNUDM), é importante salientar as divergências conceituais e de definição sobre os espaços marinhos. De acordo com Castro (1989), o conceito de mar patrimonial gerou o conceito de zona econômica exclusiva. Os antecedentes para essa questão terminológica foram embasados na Declaração de Santiago (Chile), em 1952, apontada como o texto precursor do conceito de zona econômica exclusiva, consolidado na III Conferência. Outros precursores de tais conceitos foram a Declaração de Montevideu (Uruguai), em maio de 1970, e a Declaração de Lima (Peru), em agosto de 1970. A partir da Declaração de Lima, os países latino-americanos chegaram a um consenso quanto a uma questão confusa do texto da Declaração de Montevideu, assim resumido: mar territorial: soberania **E** jurisdição; zona econômica exclusiva: soberania **OU** jurisdição.

Era preciso compreender como estabelecer os espaços marinhos através de um mapeamento e terminologia única. O tema da jurisdição dos Estados costeiros foi debatido em reunião do Comitê Consultivo Jurídico Afro-Asiático, realizado em Colombo (Sri-Lanka), ainda em 1971, com a presença de observadores da Argentina, Chile, Equador e Peru, que não perderam a oportunidade de ganhar

adeptos a tese das 200 milhas náuticas. Reunido, novamente, em Lagos, na Nigéria, em janeiro de 1972, o Comitê assinalava a necessidade de criação de uma zona adicional ao mar territorial, que poderia chamar-se zona econômica. Porém, um ano após, decidiram adotar outro conceito: mar patrimonial. Os primeiros que propuseram esse termo foram os países do Caribe, juntamente com Colômbia, México e Venezuela, a partir da Declaração de São Domingos, que ocorreu na República Dominicana, em junho de 1972. Segundo Castro (1989), os países da Bacia do Caribe, signatários da Declaração de São Domingos, foram: Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Trinidad e Tobago. O conceito de mar patrimonial, enunciado em São Domingos, definitivamente tornou-se viável no contexto negociador das Nações Unidas, a partir do momento em que foi reforçado pela adesão dos países africanos ao contexto análogo de zona econômica exclusiva.

Em junho de 1972 ocorreu em Ilaoré (República dos Camarões) o Seminário Regional dos Estados Africanos sobre o Direito do Mar, sendo decidido que os Estados costeiros teriam o direito de estabelecer uma zona econômica, sobre a qual exerceriam jurisdição exclusiva. Francis Njenga, delegado do Quênia, que havia participado de fóruns de discussões, foi um dos principais defensores dessa ideia e mais, tomou a iniciativa de apresentar, formalmente, ao Comitê Preparatório para a III CNUDM o documento intitulado *Draft Articles on Exclusive Economic Zone Concept*. Portanto, no início de 1973, através de uma declaração formal adotada em Reunião de Cúpula da Organização da Unidade Africana, em Adis Abeba (Etiópia), consolidou-se a adesão dos países do continente ao conceito de zona econômica exclusiva, solucionando um problema terminológico que

poderia ocorrer durante a Conferência e apresentando sugestões quanto ao mapeamento dos novos espaços marinhos dos Estados costeiros²³.

O Conselho de Ministros da Organização da Unidade Africana, reunido em sua 21ª Primeira Sessão Ordinária em Adis Abeba, Etiópia, de 17 a 24 Maio de 1973 [...]. Considerando que, de acordo com a Carta da Organização da Unidade Africana, é nossa responsabilidade aproveitar os recursos naturais e humanos do nosso continente para o avanço total de nossos povos em todas as esferas da atividade humana. Recordando a soberania permanente dos países africanos sobre seus recursos naturais. [...] Reconhecendo que o ambiente marinho e seus recursos vivos e minerais, nele encontrados, são de importância vital para a humanidade e não são ilimitados. Notando que esses recursos marinhos estão sendo explorados por, apenas, alguns Estados para o benefício econômico de seu povo. Convencido de que os países africanos têm o direito de explorar os recursos marinhos em todo o continente Africano para o benefício econômico dos povos africanos. [...] Observando as tendências recentes na extensão da jurisdição dos Estados costeiros sobre a área adjacente às suas costas. Tendo tomado conhecimento das posições e dos pontos de vista de outros Estados e regiões [*tradução nossa*].

Observa-se o engajamento do continente africano em questões relacionadas ao uso dos recursos do mar, bem como na defesa de sua soberania. Atenta-se para o fato de que o continente africano não costumava envolver-se em pendências relativas ao mar. Porém, foi a partir da união do grupo africano, com propostas claras e objetivas, que se pôde reconhecer o que, hoje, é a base da zona econômica exclusiva dos Estados costeiros.

Os Estados africanos reconhecem o direito de cada Estado costeiro estabelecer uma zona econômica exclusiva além de suas

23 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. Document A/CONF.62/33. Declaration of the Organization of African Unity on the issues of the Law of the Sea. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences /lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_33.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

águas territoriais, cujos limites não devem exceder 200 milhas náuticas, medidas a partir da linha de base, estabelecendo seus mares territoriais. Que, em tais zonas, os Estados costeiros exercem soberania permanente sobre todos os recursos vivos e minerais, e devem gerir a zona sem interferência indevida com as outras utilizações legítimas do mar, ou seja, a liberdade de navegação, sobrevoo e de colocação de cabos e dutos. Que os países africanos consideram que a pesquisa científica e o controle da poluição marinha na zona econômica estarão sujeitos à jurisdição dos Estados costeiros. Que os países africanos reconhecem, a fim de que os recursos da região possam beneficiar todas as pessoas que nela vivem, que os países mais desfavorecidos, sem litoral e outros, têm o direito de participar da exploração dos recursos vivos das zonas econômicas vizinhas em igualdade de condições. Que os Estados costeiros africanos estabeleçam a solidariedade ao abrigo de acordos regionais ou bilaterais [*tradução nossa*].

Embora houvesse propostas conciliadoras referentes ao espaço marinho, como foi o caso da proposta africana em relação a ZEE, a multiplicidade dos assuntos era um imenso desafio para todas as delegações. É importante esclarecer que a listagem de temas e questões revelou-se mais complexa do que se poderia esperar e, praticamente, paralisou os trabalhos de preparação da Conferência durante dois anos (entre 1971 e 1972), período em que houve um decisivo alargamento da base de apoio à tese das 200 milhas náuticas e da zona econômica exclusiva.

O princípio da inter-relação e do tratamento conjunto de todos os problemas do mar transformou-se em regra básica das negociações, beneficiando, até o fim do processo, os Estados costeiros e em desenvolvimento. No início da preparação para a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, os países que haviam ampliado suas jurisdições marinhas até 200 milhas náuticas formavam um grupo reduzido. Aos Estados latino-americanos, minoritários dentro de seu próprio grupo regional, somavam-se, apenas, outros poucos países, sobretudo afro-asiáticos, com direitos além das 12 milhas já proclamados.

No entanto, uma questão essencial precisava ser resolvida. Como incorporar os Estados geograficamente desfavorecidos no contexto da Conferência? Vale

destacar que eles, de acordo com o texto final da Convenção, eram aqueles onde não havia litoral, ou com plataforma continental encerrada, com plataforma estreita ou litoral curto.

Nesse contexto, em 1973, na cidade de Nova York, a Assembleia da Organização das Nações Unidas convocou, em definitivo, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, atribuindo a essa reunião um mandato amplo, que equivaleria à elaboração de um novo regime para a utilização de mais de dois terços da superfície da Terra. Objetivavam, então, tratativas para a redefinição dos limites dos diferentes espaços marinhos e regulamentação dos mais variados tipos de atividades do mar, bem como a uniformização de terminologias e conceitos aplicados à governança oceânica.

Conforme Castro (1989), houve acordos para o estabelecimento de uma gama de questões conexas, inclusive as relativas aos regimes de alto-mar, da plataforma continental, do mar territorial (extensão e estreitos internacionais) e zona contígua, da pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar (direitos preferenciais de Estados costeiros), da preservação do meio marinho e de investigação científica. Desta forma, no início das negociações que ocorreram em Caracas (Venezuela), em 1974, a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar definiu sua composição, determinação de conceitos e a linha de atuação de diferentes grupos.

Em 8 de agosto de 1974 foi lançada a Resolução 3067,²⁴ quando ficou estabelecido que os relatórios dos representantes dos países, presentes na Conferência, deveriam ser associados a três Comitês de Estudos: Comitê I (Área Internacional dos Fundos Marinhos), Comitê II (Questões Jurisdicionais) e Comitê III (Preservação do Meio Ambiente Marinho). Foi decidido, então, que os Comitês

24 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. Document A/CONF.62/L.5. Documentation of the Conference: note by the Secretary-General. Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_c1_l5.pdf>. Acesso em: 05 set. 2025.

deveriam propugnar pelo uso pacífico do fundo marinho e do oceano, além dos limites das jurisdições nacionais, o que seria instituído durante a Conferência.

A questão estrutural era fixada a partir de composições entre grupos afins ou com interesses comuns. Em uma Conferência de grandes proporções, esse fator atestou a necessidade de reduzir a complexidade dos temas a serem abordados, bem como a de construir e manter coalizões vencedoras. Nem todos os grupos, constituídos a partir da III CNUDM, conseguiram a redução necessária dos temas em pauta para facilitar o trabalho da Conferência. A proliferação de pequenos grupos ficou fora de controle e produziu uma fragmentação na Conferência como um todo. Grandes confrontos estruturais ocorreram em todas as fases das negociações e este processo aumentou, substancialmente, a possibilidade de chegarem a um consenso.

Um grupo de Estados, liderados pela Argélia, procurou minimizar o problema criado pelas inúmeras dispersões de interesses grupais verificados na Conferência, sendo bem-sucedido. Assim, a dinâmica do processo de negociações organizou-se a partir de Comissões de Estudos. Tem-se em conta que a Argélia foi uma das principais interlocutoras do G 77. Como resultado da complexidade e do alcance técnico dos temas, cada questão foi negociada separadamente, em vez de ser negociada em conjunto, como havia sido feito na Comissão II quanto à zona econômica exclusiva, aos limites da plataforma continental e à passagem em trânsito pelos estreitos.

Um exemplo da liderança da Argélia, referente aos limites da plataforma continental, pode ser constatado em um documento datado de 13 de agosto de 1974:

Argélia, Argentina, Bangladesh, Birmânia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Chipre, Equador, El Salvador, Gana, Guatemala, Guiné, Guiana, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Jamaica, Quênia, República Árabe Líbia, Mauritânia, Ilhas Maurício, México, Marrocos, Nigéria, Panamá, Peru, Filipinas, Senegal, Somália, Trinidad e Tobago, República Unida dos Camarões, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia: apresentam projeto de artigo para a plataforma continental. [...] Nenhum Estado tem o direito de construir, manter, implantar ou operar sobre a plataforma continental de outro Estado quais-

quer instalações militares ou dispositivos, ou quaisquer outras instalações para quaisquer fins, sem o consentimento do Estado costeiro [*tradução nossa*]²⁵.

Constata-se que os Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, mobilizavam-se para tentar resguardar seus direitos soberanos junto à extensão submersa de seu território. Outro grande problema, gerado pela dinâmica do processo de negociações na III CNUDM, surgiu no Comitê I, onde era tratado o tema Fundos Marinhos. Em verdade, apenas 20 ou 30 países demonstravam interesses indiretos sobre o assunto. Para o restante, cerca de 100 delegações, as questões que envolviam esta temática eram de suma importância, em relação às quais previam um sério confronto Norte/Sul. Neste aspecto, o G 77 (considerada a maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento nas Nações Unidas) forneceu meios para os países do Sul se articularem em torno de interesses econômicos coletivos e aumentarem a capacidade de negociação conjunta sobre todas as grandes questões econômicas.

Os desafios enfrentados pelo Comitê I (Fundo do Mar) refletiam-se no Comitê II (Questões Jurisdicionais), porque o debate sobre a plataforma continental estendida ocorria, simultaneamente, no Comitê II. Se aumentasse o espaço marinho de um país, conseqüentemente diminuiria a Área Internacional do Oceano, o que incomodava, sobremaneira, os países pioneiros, detentores de tecnologias de exploração de minérios em águas profundas.

Conforme documento, com data de 8 de agosto de 1974, elaborado durante a III CNUDM pelos Estados Unidos da América, sob o título "United States of

25 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3-15 December, 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.I. Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_c1_l5.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

America: working paper on the economic effects of deep sea-bed”,²⁶ apenas um pequeno número de países em desenvolvimento aparece como produtores e exportadores potenciais de níquel, cobre, cobalto e manganês, metais de grande interesse comercial. O documento enfatiza que, se a produção mundial desses quatro metais fosse considerada em conjunto, os países industrializados seriam os responsáveis pela maior parte da extração desses minérios. Observa, também, que restrições à extração de minerais marinhos prejudicariam, principalmente, cinco produtores pioneiros do grupo dos países desenvolvidos – Austrália, Canadá, Japão, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Estados Unidos da América – e sete produtores de países em desenvolvimento – África do Sul, Chile, China, Peru, Filipinas, Zaire (atual República do Congo) e Zâmbia. As restrições à extração de minérios, decorrente do aumento dos espaços marítimos pelos Estados costeiros, resultaria na elevação dos custos dessas matérias-primas, no retrocesso à investigação científica marinha e, em grande parte, beneficiaria, somente, produtores terrestres.

Tendo em vista o formato das Conferências para contornar problemas relativos à governança do oceano, à disputa pelos recursos marinhos, à liberdade de navegação e à complexidade crescente dos temas e questões, foi preciso persistir em anos de negociações e enfrentar questões diplomáticas, resolvidos com a formação de grupos maiores, com interesses afins.

26 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Vol. III. DOCUMENT A/CONF.62/C.1/L.5. United States of America: working paper on the economic effects of deep sea-bed exploitation. Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_c1_l5.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

2.4.1 GRUPOS DE INFLUÊNCIA FORMADOS POR INTERESSES ESTRATÉGICOS

Nos bastidores da Conferência, os grupos formavam-se, estrategicamente, por afinidades, interesses políticos e econômicos. Havia o grupo Territorialista, que representava os países que defendiam os direitos dos Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, de ampliarem seu mar territorial além do limite de 12 milhas náuticas, até um máximo de 200 milhas. Dele participavam 23 países: latino-americanos (6): Brasil, El Salvador, Equador, Panamá, Peru e Uruguai; africanos (16): Benin, Cabo Verde, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, República da Guiné, Líbia, Madagascar, Mauritânia, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e, como observador, Angola; asiático (1): Iémen Democrático.

Os membros deste grupo pertenciam a Estados, cuja legislação nacional previa um mar territorial de mais de 12 milhas náuticas, e, por isso, desejavam manter os direitos adquiridos ao abrigo da nova Lei do Mar. Alguns desses países adaptaram a legislação nacional para tal fim. Um dos objetivos do grupo era o de garantir que a proposta das 200 milhas náuticas de zona econômica exclusiva fosse adaptada, tanto quanto possível, ao conceito territorialista. Isto significava determinar forte regulamentação para a ZEE, visando fortalecer poderes jurisdicionais e regulamentares para os Estados costeiros (Koh; Jayakumar, 1985, p. 76) [*tradução nossa*].

O grupo dos Zonistas eram defensores do mar patrimonial, que corresponderia a uma zona econômica exclusiva de até 200 milhas. Sua proposta originou-se dos textos que serviram de base para a Declaração de São Domingo (República Dominicana) e da Declaração de Adis Abeba (Etiópia). Os Zonistas eram procedentes de países africanos, latinos (Caribe, Argentina e Chile), asiáticos, europeus (Islândia, Noruega, Espanha), da Oceania (Austrália e Nova Zelândia) e norte-americanos (Canadá).

De acordo com Miles (1998), os problemas, oriundos da questão soberana entre as 12 milhas de mar territorial e 200 milhas de ZEE, eram frequentes nos debates que se sucederam durante a III Conferência. Assim, no interior dos pró-

prios grupos, ocorriam subdivisões dentre os que pretendiam uma solução consensual das duas vertentes (territorialistas e zonistas). O grupo Territorialista, ao qual o Brasil pertencia, era defensor de uma área entre 12 e 200 milhas náuticas, que seria submetida à soberania territorial do Estado costeiro. Resumindo, seria parte do território do país. No entanto, o grupo dos Zonistas enfrentava divisões internas. Os Zonistas Fortes propunham características diferenciadas e propugnavam por direitos ilimitados em seu mar patrimonial. Os Zonistas Fracos defendiam uma área do alto-mar, onde o Estado costeiro exerceria limitados direitos econômicos. Iniciavam-se, assim, as discussões sobre o estabelecimento de uma zona econômica exclusiva, proposta pelos africanos.

Por iniciativa do México e em conformidade com Miles (1998), o Grupo dos Territorialistas uniu-se aos Zonistas Fortes na defesa de um mar patrimonial. Era o chamado Grupo dos Estados Costeiros, que reunia a maioria dos países que participavam da III Conferência. Deste grupo não participavam as potências marítimas, enquadradas no Grupo dos Tradicionalistas, nem os Estados costeiros, geograficamente desfavorecidos. O Grupo dos Estados Costeiros (Territorialistas + Zonistas Fortes) foi o principal responsável pela articulação do regime de zona econômica exclusiva, considerando-se os moldes atuais da Convenção.

Miles (1998) refere que, no Grupo dos Estados Costeiros, havia delegações que eram mais ativas e influentes do que outras. No Grupo Africano, os Estados mais influentes eram Quênia, Madagascar e Senegal; da Ásia, as Ilhas Fiji, Índia e Paquistão; da América Latina, Argentina, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai e do Grupo da Europa Ocidental e outros, Austrália, Canadá e Noruega. Se o Grupo dos Estados Costeiros era composto pela maioria dos países em desenvolvimento e por um número reduzido de países desenvolvidos, fenômeno pouco comum nas negociações multilaterais, o Grupo de Estados Geograficamente Desfavorecidos e sem Litoral era, ainda, mais incomum. Dele participavam todos os Estados mediterrâneos dos diferentes continentes e os Estados que, embora costeiros, pouco ou nada teriam a ganhar com o reconhecimento do direito de ampliação das jurisdições nacionais até as 200 milhas náuticas.

Quadro 2 - Relação dos países integrantes do Grupo de Estados Costeiros (GEC)

Grupo dos Estados Costeiros			
1. Argentina	20. Equador	39. Irã	58. Peru
2. Austrália	21. Espanha	40. Irlanda	59. Portugal
3. Bahamas	22. Filipinas	41. Islândia	60. Quênia
4. Bangladesh	23. Gabão	42. Iugoslávia (Croácia, Bósnia e Herzegovina, Eslovênia, Sérvia, Macedônia e Montenegro)	61. República Dominicana
5. Benim	24. Gâmbia	43. Líbia	62. República Popular de Kampuchea (Camboja)
6. Brasil	25. Gana	44. Madagascar	63. Samoa Ocidental (Samoa)
7. Burma (Myanmar)	26. Guatemala	45. Marrocos	64. Senegal
8. Cabo Verde	27. Guiana	46. Mauritânia	65. Serra Leoa
9. Canadá	28. Guiné	47. México	66. Somália
10. Chile	29. Guiné Equatorial	48. Moçambique	67. Sri Lanka
11. Colômbia	30. Guiné-Bissau	49. Nauru	68. Sudão
12. Congo	31. Haiti	50. Nicarágua	69. Suriname
13. Coreia do Norte	32. Honduras	51. Nigéria	70. Tailândia
14. Coreia do Sul	33. Iémen do Norte	52. Noruega	71. Togo
15. Costa do Marfim	34. Iémen do Sul	53. Nova Zelândia	72. Tonga
16. Costa Rica	35. Ilhas Fiji	54. Omã	73. Trinidad e Tobago

Grupo dos Estados Costeiros			
17. Egito	36. Ilhas Maurício	55. Panamá	74. Tunísia
18. El Salvador	37. Índia	56. Papua Nova Guiné	75. Uruguai
19. Emirados Árabes	38. Indonésia	57. Paquistão	76. Venezuela

Fonte: Adaptado de Koh; Jayakumar, 1985.

Este Grupo era composto por 55 Estados, 29 dos quais sem litoral e 26 geograficamente desfavorecidos, sendo presidido pela Áustria, com a participação do Burundi, Alemanha Oriental e Ocidental, Bolívia, Zaire (atual República Democrática do Congo) e Cingapura. Inicialmente, esses países procuraram impedir qualquer reconhecimento de direitos exclusivos do Estado costeiro além das 12 milhas náuticas. Após algumas rodadas de negociações, passaram a apresentar seu apoio qualificado em troca de fórmulas que lhes garantisse livre acesso ao mar (Áustria, Burundi e Bolívia) e uma participação no aproveitamento dos recursos vivos da área das 200 milhas náuticas.

O denominador comum que fez desses Estados um grupo foi a constatação de que as propostas dos Estados costeiros geograficamente favorecidos, para a extensão dos limites da jurisdição nacional, quer para os recursos vivos e não vivos, ou ambos, como a proposta zona econômica exclusiva, teria consequências negativas graves. Tais efeitos adversos não só reduziriam, seriamente, os direitos desses Estados, nos termos da legislação vigente, para a pesca, em determinadas áreas do atual alto-mar. A preocupação maior centrava-se no aumento das extensões de limites nacionais, quando seria diminuída a extensão dos recursos do fundo do mar disponíveis para a comunidade internacional, sob o conceito de patrimônio comum (Koh; Jayakumar, 1985).

Miles (1998) afirmava que outros grupos exerciam influência nas negociações que envolviam a soberania marítima dos Estados costeiros, mas com pequeno apoio político. Esses grupos correspondiam aos Estados Arquipelágicos,

Estados Ribeirinhos de Estreitos Internacionais, Estados de Plataforma Ampla e Estados com Costas Opostas ou Adjacentes. Os Estados Arquipelágicos defendiam um regime especial para águas arquipelágicas, interessantes para países como a Indonésia, Filipinas, Ilhas Fiji, Ilhas Maurício e Cabo Verde. De acordo o autor, o interesse comum desses Estados era garantir que a Convenção reconhecesse o método especial de linhas de base reta arquipelágicas, que ligariam os pontos extremos das ilhas ultraperiféricas, de modo a criar um senso de unidade política. Então, o mar territorial seria medido ao largo de tais linhas de base. Os Estados Ribeirinhos de Estreitos Internacionais pleiteavam a aplicação do regime de passagem inocente nos estreitos com menos de 24 milhas de largura, grupo do qual faziam parte países como Chipre, Espanha, Marrocos, Iémen do Sul, Iémen do Norte, Indonésia, Grécia, Malásia, Omã e Filipinas.

Inicialmente, o interesse comum do grupo seria de garantir que a Convenção tivesse um regime único de passagem inocente pelo mar territorial e pelos estreitos que fazem parte do mar territorial. Posteriormente, quando especialistas na III CNUDM fizeram distinção de passagem pelo mar territorial (passagem inocente) e passagem pelos estreitos (passagem em trânsito), o interesse comum tornou-se duplo. Primeiro, para se opor ao conceito de passagem em trânsito; segundo, para conseguir reformular o conceito de passagem em trânsito, visando acomodar preocupações mais imediatas como, por exemplo, prevenir a poluição (Koh; Jayakumar, 1985).

Quadro 3 - Relação dos países integrantes do Grupo de Estados sem Litoral e Geograficamente Desfavorecidos

Estados sem Litoral	Estados Geograficamente Desfavorecidos
1. Afeganistão	1. Alemanha Ocidental
2. Áustria	2. Alemanha Oriental
3. Biolorrússia	3. Argélia
4. Bolívia	4. Bahrein
5. Botswana	5. Bélgica

Estados sem Litoral	Estados Geograficamente Desfavorecidos
6. Burkina Faso	6. Bulgária
7. Burundi	7. Camarões
8. Butão	8. Catar
9. Chade	9. Cingapura
10. Checoslováquia (República Checa e Eslováquia)	10. Emirados Árabes
11. Hungria	11. Etiópia
12. Laos	12. Finlândia
13. Lesoto	13. Gâmbia
14. Liechtenstein	14. Grécia
15. Luxemburgo	15. Holanda
16. Malawi	16. Iraque
17. Mali	17. Jamaica
18. Mongólia	18. Jordânia
19. Nepal	19. Kuwait
20. Niger	20. Polónia
21. Paraguai	21. Romênia
22. República Centro Africana	22. Síria
23. Ruanda	23. Sudão
24. San Marino	24. Suécia
25. Suazilândia	25. Turquia
26. Suíça	26. Zaire (Rep. Democrática do Congo)
27. Uganda	
28. Zâmbia	

Fonte: Adaptado de Koh; Jayakumar, 1985.

Os Estados de Plataforma Ampla pretendiam o reconhecimento dos direitos soberanos do Estado costeiro sobre a plataforma, até o limite exterior da margem continental (apoiados pelo Brasil). O grupo era composto pela Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Islândia, Índia, Irlanda, Madagascar, Nova Zelândia, Noruega, Sri Lanka, Reino Unido e Venezuela.

Miles (1998) esclarece que o grupo interessava-se em garantir que a Convenção permitisse o exercício sobre os direitos da plataforma continental para além das 200 milhas náuticas. Especificamente, os países defendiam uma fórmula (Fórmula Irlandesa) para a definição do limite exterior da plataforma continental para além das 200 milhas. Eles também tinham um interesse comum ao se oporem à partilha de receitas para além das 200 milhas, não concordando com o sistema proposto na III CNUDM, referente à criação de uma Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos para a gerência desses recursos. Os membros eram muito ativos e, não raras vezes, o embaixador da Austrália, Keith Brennan, assumiu o papel de porta-voz. Particularmente, o grupo mostrou seu dinamismo no Comitê sobre questões jurisdicionais, em especial nas negociações relativas à plataforma continental estendida. Havia, também, um grupo intermediário que defendia direitos claros para uma zona econômica exclusiva e plataforma continental entre Estados com Costas Opostas ou Adjacentes. Mais complexo e decorrente de disputas de territórios vizinhos, dele participavam Grécia, Colômbia e Chile, apoiando um critério da equidistância, porém, de outro lado, Turquia, Venezuela e Argentina, apoiando um critério de equidade.

Formou-se, em 1976, uma coalizão das superpotências marítimas, com a finalidade de trocar informações, coordenar posições e apresentar propostas conjuntas na Conferência. Essa coalizão, denominada Grupo dos Cinco, pretendia minimizar o poder do Grupo dos Estados Costeiros aos recursos naturais provenientes do fundo do mar. Como justificativa, alegavam que países em desenvolvimento não dispunham de tecnologias avançadas, nem incentivavam pesquisas científicas nessas áreas, o que impossibilitava o progresso tecnológico e a utilização racional desses recursos. Faziam parte do Grupo dos Cinco: os Estados

Unidos da América, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Japão, Reino Unido e França (Koh; Jayakumar, 1985).

Esse Grupo era visto pelas grandes potências costeiras e pelos demais países como ameaça a um possível aumento jurisdicional dos espaços marítimos. O Grupo dos Estados Costeiros alegava que a união das superpotências marítimas era uma forma de colocar pressão para agilizar assuntos relativos à navegação internacional e à segurança nacional, em contraponto a razões econômicas e de proteção ao meio ambiente, vinculadas ao aumento dos espaços marítimos nacionais. Dessa forma, explorando o conceito de zona econômica exclusiva e o aumento das jurisdições nacionais, através da plataforma continental estendida, as superpotências conseguiriam aliados fortes, como o Grupo dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos. Os componentes conceituais do que viria a ser a zona econômica exclusiva e o aumento para além das 200 milhas náuticas da plataforma continental geravam um conflito intenso, prejudicando grupos de interesses estratégicos, já consolidados no decorrer da Conferência. O Grupo dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos não aceitava o conceito de zona econômica exclusiva e, por esta razão, aliou-se ao Grupo dos Cinco, das superpotências marítimas, opondo-se à proposta do Grupo dos Estados Costeiros.

O empenho sobre os direitos de pesca colocou a supercoalizão (Grupo dos Estados Costeiros), que defendia uma zona econômica exclusiva, contra as superpotências marítimas (Grupo dos Cinco). Porém, Miles (1998) esclarece que a pesca era, apenas, um pretexto das superpotências para minimizar o impacto da “colonização” dos oceanos. O que importava, especialmente aos Estados Unidos da América, era os interesses em segurança, navegação e recursos naturais do fundo do mar. Ainda de acordo com o autor, a supercoalizão foi consistente e inflexível em suas exigências, o que incomodava os Estados Unidos da América, porque, no decorrer das negociações, o Reino Unido apoiou o Grupo dos Estados Costeiros quanto à ampliação dos espaços marítimos, enfraquecendo o Grupo dos Cinco. Outro ponto a ser considerado, conforme o autor, era o fato de que Estados ma-

rítimos com tecnologia avançada, como a Austrália, Canadá, Noruega, Islândia, Nova Zelândia, Reino Unido e Irlanda, uniram-se a favor de uma zona econômica exclusiva, causando expressivo conflito no Grupo da Comunidade Econômica Europeia que, à época, tentava estabelecer uma política comum sobre pesca.

Diante dessa situação, como destacam Koh e Jayakumar (1985), EUA, URSS, Japão e França propuseram que a zona econômica exclusiva dos Estados costeiros deveria ser um espaço jurisdicional e não soberano de um determinado país. Japão, França e União Soviética foram os mais incisivos quanto a este argumento, considerando os EUA como um aliado incerto dentro da Conferência. A Administração dos EUA, tendo em vista proteger questões de segurança nacional e razões econômicas, opôs-se à tendência dominante do Grupo dos Estados Costeiros. Uma vez enfraquecida a coalizão das superpotências, os demais grupos, presentes na Conferência, apoiaram a proposta dos Estados costeiros, fator decisivo para a extinção do Grupo dos Cinco. Em tais circunstâncias, o Japão e a URSS não se conformaram com a traição dos EUA.

Miles (1998) afirma que a questão mais importante, envolvendo a negociação dos espaços marítimos, decorreu dos novos limites da plataforma continental e não da definição da zona econômica exclusiva, quesito que se referia às regras a serem aplicadas na resolução de futuros conflitos entre Estados opostos e adjacentes. Os principais fatores envolvidos na questão da plataforma continental foram o interesse econômico (expansão da soberania do Estado costeiro sobre os recursos de hidrocarbonetos, portanto, a riqueza) versus o interesse de segurança nacional das superpotências. Diz, o autor, que a expansão da soberania do Estado costeiro sobre os recursos de hidrocarbonetos, em tempos de declínio das fontes de abastecimento (década de 1970), implicaria em maiores providências quanto à segurança nacional. As duas superpotências, EUA e URSS, figuravam entre os Estados com amplas plataformas continentais e eram de extrema importância, para ambas, acompanharem o desenvolvimento tecnológico submarino entre si. A partir dessa perspectiva, expandir a soberania do litoral significava reduzir a flexibilidade e capacidade de manobra desses Estados no oceano.

Durante a Conferência, alguns pequenos grupos de interesses proliferaram. Essa proliferação, por vezes, provocou divisões dentro de coalizões. Como exemplo, o surgimento do Grupo da América Central, como resultado da apreensão de um barco panamenho, com atum, pelo Equador. Outros, como o Grupo Oceania composto por Austrália, Nova Zelândia, Fiji, Tonga, Samoa Ocidental e Micronésia, representavam coligações decorrentes de recém-percebidos interesses comuns. Nesse caso, os interesses giravam em torno da regulação do Estado costeiro de grandes espécies migratórias (atum) dentro da zona econômica exclusiva e, em menor escala, de proteção igualitária de direitos do mar territorial para pequenas ilhas. O Grupo Árabe também optou pelos partidários de um mar territorial de 200 milhas. No início da Conferência, apenas 9 (nove) membros constavam desse grupo, mas, ao final, a adesão aumentou, verificando-se a presença de 23 integrantes. Havia, também, o Grupo dos 17, do hemisfério norte, organizado para o controle da poluição, incluindo países como: EUA, URSS, França, Japão, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Alemanha Oriental, Bélgica, Holanda, Itália, Grécia, Polônia, República Democrática da Alemanha e Bulgária e o Grupo de Solução de Controvérsias, formado por iniciativa dos EUA (Koh; Jayakumar, 1985).

O período 1974-1975 também foi crítico nas negociações sobre os estreitos e o mar territorial, ao ponto de gerar um novo grupo, o Grupo dos Estados com Estreitos, formado por: Chipre, Grécia, Indonésia, Malásia, Marrocos, Omã, Filipinas, e Iêmen Democrático. Esse grupo formou-se, principalmente, pela adesão das Ilhas Fiji e do Reino Unido, porque havia ligações orgânicas entre a questão dos estreitos e a questão do regime arquipelágico. Tais países promoveram alterações significativas dentro do grupo. Nesse aspecto, eles desejavam que houvesse uma distinção entre o regime de passagem inocente pelo mar territorial e o regime de passagem em trânsito pelos estreitos. Descobriu que o regime de passagem em trânsito seria muito favorável aos interesses dos Estados marítimos avançados, e tentou alterar as disposições para impor a autoridade do Estado sobre o estreito, principalmente quanto ao controle da poluição. Mas, a essa altura, seus membros, que também eram membros do Grupo dos Estados

Arquipelágicos, descobriram que o regime de passagem em trânsito poderia formar a base de um compromisso sobre a questão da passagem pelos estreitos em arquipélagos. O Grupo, então, dividiu-se, permanecendo inativo até o final da Conferência, quando, mais uma vez sem sucesso, procurou atingir os seus objetivos (Koh; Jayakumar, 1985; Miles, 1976; 1998).

No Grupo dos Estados Costeiros ocorriam sérias divergências entre seus componentes, relacionadas ao limite exterior da plataforma continental, o que aumentava a probabilidade de chegarem a nenhum acerto. Esse conflito gerou um subgrupo, os *Imagineers*, que buscava assegurar o controle do Estado costeiro sobre a extensão da margem continental, mesmo quando esta se estendesse para além das 200 milhas. A coalizão era composta por 13 membros (Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Islândia, Índia, Irlanda, Madagascar, Nova Zelândia, Noruega, Sri Lanka, Reino Unido e Venezuela), que apoiaram a Fórmula Irlandesa, posteriormente base do artigo 76 da Convenção de 1982.²⁷

Outro conflito interminável era liderado por países como Grécia e Turquia,²⁸ tendo por motivo a forma de delimitar a plataforma continental e a zona econômica exclusiva entre Estados opostos e adjacentes. Tal desacerto prosseguiu até o último dia da Conferência, forçando a criação de mais dois grupos: Grupo

27 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Vol. III. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.I. Algeria, Argentina, Bangladesh, Burma, Brazil, Chile, Colômbia, Cuba, Cyprus, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinéa, Guyana, Haiti, Índia, Indonésia, Iran, Jamaica, Kenya, Libyan Arab Republic, Maurítânia, Mauritius, México, Morocco, Nigéria, Panama, Peru, Philippines, Senegal, Somália, Trinidad and Tobago, United Republic of Cameroon, Uruguay, Venezuela and Yugoslávia: revised draft article on the continental shelf. Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_c2_l42_rev1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

28 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Vol. III. Turkey: draft article on delineation between adjacent and opposite States. Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_c2_l34.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

da Linha Mediana, com 24 membros, incluindo a Grécia, e o Grupo dos Princípios Equitativos, com 29 membros, incluindo a Turquia. Para tentar resolver o antagonismo, no Comitê dos Fundos Marinhos foi convocado um grupo de negociação, composto pelos presidentes dos grupos regionais. Surpreendentemente, tal procedimento não causou grandes divergências no Grupo da Europa Ocidental e Outros, porém foi difícil para esse grupo heterogêneo concordar com as imposições da Grécia e Turquia, que desejavam a formação de novos subgrupos de discussão. A desavença, que parecia interminável, prevaleceu em quase toda a Conferência. O motivo do embate era a Grécia (membro do Grupo de Linha Mediana) e a Turquia (membro do Grupo de Princípios de Equidade), que estavam em lados opostos quanto à delimitação de fronteiras no Mar Egeu Oriental. Finalmente, após 1980, com o tema discutido em pequenas sessões, chegaram a um consenso, decidindo que questões relacionadas a fronteiras marítimas próximas deveriam ser resolvidas através de acordos bi ou multilaterais.

A última coalizão, criada na Conferência, resultou de uma iniciativa do Canadá, em 1982, tendo em vista intermediar um diálogo entre os EUA com o G77²⁹ para a resolução de conflitos existentes no Comitê dos Fundos Marinhos. O Canadá criou um grupo que passou a chamar-se Grupo dos 11 ou “Amigos da Conferência”. Dele constavam: Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Suécia e Suíça. Mais tarde, a Holanda juntou-se a eles, formando o Grupo dos 12, cujos compromissos assumidos foram aceitos pelo G77 como base para as negociações, porém rejeitados pelos Estados Unidos da América.

No decorrer de nove anos foram debatidas questões sobre diferentes temas relativos ao uso racional dos espaços oceânicos por Estados costeiros e não cos-

29 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference. Text on conditions of exploration and exploitation prepared by the Group of Seventy-Seven. Document A/CONF.62/C.1/L.7. Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_c1_l7.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

teiros. Nesse período, representantes de mais de 160 Estados soberanos discutiram, negociaram direitos e obrigações nacionais, em um roteiro que conduziu à Convenção, origem de um documento sem precedentes na história da diplomacia multilateral, com ápice em 1982, quando foi sancionada uma Constituição para os Oceano – a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Quadro 4 - Grupos de interesse estratégico nas negociações para o espaço marítimo

Grupos de Interesses Estratégicos
Grupo dos Estados Costeiros
Grupo de Estados sem Litoral e Geograficamente Desfavorecidos
Grupo Territorialista
Grupo de Estados com Estreitos
Grupo de Estados Arquipelágicos
Grupo de Estados com Plataforma Ampla
Grupo da Oceania
Grupo dos Estados da Comunidade Econômica Europeia
Grupo defensor de uma linha mediana como método de delimitação das zonas econômicas ou plataforma continental entre Estados com costas opostas ou adjacentes
Grupo defensor do método do princípio equitativo para delimitação das zonas econômicas ou plataforma continental entre Estados com costas opostas ou adjacentes
Grupo dos Cinco, compreendendo os EUA, URSS, Reino Unido, França e Japão

Fonte: Adaptado de Miles, 1998.

2.4.2 GRUPOS DE INFLUÊNCIA A PARTIR DA REPRESENTAÇÃO GEOGRÁFICA

Os grupos regionais constituíram as unidades básicas para a representação, distribuição e atribuições da Conferência e, principalmente, da Comissão de Fundos Marinhos, onde eram discutidos os problemas relativos à plataforma continental estendida. Deles constavam os Grupos da América Latina, Africano, Árabe, Asiático, da Europa Oriental e da Europa Ocidental, dentre outros, sendo, todos, grupos de negociação. Havia um grupo maior, constituído por coalizões com interesses comuns, denominado Grupo dos 77 (G77), que representava a união dos latino-americanos, africanos, árabes, e alguns dissidentes do grupo asiático, formando uma sobreposição entre os grupos regionais na coalizão global. O G77 também era integrado pelo grupo dos países sem litoral e dos Estados geograficamente desfavorecidos, ou seja, por todos que não possuíam litoral ou que tinham plataforma continental estreita ou encerrada.

É importante lembrar que os Estados e as delegações que os representam são, raramente, homogêneos. Politicamente são conselhos, e o grau de coesão interna, geralmente, é uma variável, em vez de uma constante. As posições dos países (o chamado interesse nacional) resultam de um compromisso entre as agências governamentais, cada uma com seu próprio conjunto de interesses e constituintes diferentes em seu domínio de influência. Em alguns casos, as posições dos países foram também determinadas por indivíduos ou por pequenos grupos. Em tese, no contexto da III CNUDM, cada delegação precisou conciliar interesses nacionais conflitantes, relacionados aos diferentes usos do oceano (Johnston 1988).

Deve-se considerar que em qualquer trabalho que envolva grupos, por vezes, haverá interesses conflitantes. Dificilmente um consenso será imediato, principalmente em questões tratadas numa Conferência internacional, que são variadas e complexas. Para algumas delegações, as coalizões ou grupos não se configuram como tarefa difícil, enquanto para outras, em especial àquelas de

países detentores de moderna tecnologia marítima, pode ser um entrave. Consequentemente, quando no contexto de uma Conferência verifica-se uma multiplicidade de interesses, o processo político acontece em um conjunto, quase simultâneo, de acordos entre nações, grupos e delegações dos países, o que aumenta a complexidade, o tempo para encontrar soluções, e a dificuldade de concretizar compromettimentos aceitáveis.

De imediato, os grupos afins deram início a uma mobilização em torno da regionalização das coalizões. Começava a formação de grupos regionais, com propósitos e ideologias semelhantes, o que favorecia um processo político mais dinâmico, voltado para a geopolítica regional. Miles e Gamble (1977) atribuíam, historicamente, aos países da América Latina o pioneirismo em questões relativas ao aumento de espaços marítimos. Talvez por isso, na III CNUDM o Grupo latino-americano foi coeso em suas reivindicações. Ao todo, era formado por 28 países do Caribe, tanto de origem hispânica como os pertencentes à *Commonwealth*. Os 20 países da Latinoamérica constituíam um grupo relativamente coerente, com boa liderança e uma longa história de envolvimento nas negociações internacionais sobre o direito do mar. Os países do Caribe não se organizaram de forma semelhante e as diferenças individuais eram evidentes. Enquanto o grupo que se constituía não tinha uma liderança formal, havia um subgrupo, integrado pelo Peru, Brasil, Chile, Venezuela e México, que representava uma liderança estável e informal. Porém, após o golpe militar no Chile, em 1973, a influência chilena declinou dentro do grupo. É difícil avaliar em que medida a influência foi determinada pela realidade do país, a personalidade e competência de sua liderança, ou uma combinação desses fatores. Claramente, no entanto, algum peso atribuído às posições dos países resultou da iniciativa e da autoridade de indivíduos.

A presença da *Commonwealth* e dos países hispânicos do Caribe, aparentemente, influenciaram e diminuíram a coerência do Grupo da América Latina como um todo, em uma série de questões cruciais, ocorrendo tensões entre os 20 países da composição original. Por exemplo, a Bolívia e o Paraguai, países sem litoral, mostravam-se cautelosos com as promessas feitas pelos Estados costeiros.

Além disso, a Bolívia, que pretendia uma saída para o mar proporcionada pelo Chile, continuava a buscar uma reparação por injustiças sofridas durante a Guerra do Pacífico, em 1879. Porém, representantes dos países situados na costa oeste da América do Sul, principalmente Peru e Chile, presumiam a reivindicação boliviana como uma tentativa do Brasil em obter uma saída para o Oceano Pacífico. Houve dificuldades no relacionamento entre Peru e Chile e entre Colômbia e Venezuela, onde reivindicações conflitantes de competência no mar territorial estavam envolvidas. Questões relativas à pesca, limites e extensão da plataforma continental geravam graves incidentes entre a Venezuela e Trinidad e Tobago. Problemas relacionados à plataforma continental também surgiram entre Venezuela e Guiana, Brasil e Uruguai, Uruguai e Argentina e Argentina e Chile.

No entanto, conforme Johnston (1976), diante da diversidade de interesses, o núcleo original dos países latinos não se mostrou disposto a quebrar sua hegemonia. No início do processo, três países do Caribe – Jamaica, Trinidad-Tobago e Barbados – deixaram claro o preço de sua adesão ao grupo: acesso aos recursos vivos nas zonas econômicas de outros Estados da região. Mesmo aqueles países que, originalmente, compunham o grupo dos 20, sem reivindicar um mar territorial de 200 milhas náuticas, procuraram encontrar alguma forma de Brasil e Peru (principais defensores de um mar territorial de 200 milhas) aceitarem o acesso à zona econômica exclusiva. Peru parecia ser dominante no grupo como um organizador, mas a divisão entre os cinco pretendentes aos mares territoriais (Brasil, Peru, Equador, Panamá e Uruguai), por um lado, e os de apoio aos mares territoriais limitados com longas zonas econômicas, em outro, atrasou e frustrou as tentativas de chegarem a um acordo na Comissão dos Fundos Marinhos.

Os africanos formavam o maior grupo regional na Conferência, com 47 países membros, que era diversificado, porém organizado e bem dirigido. Houve um bom entrosamento entre as posições africanas na Comissão dos Fundos Marinhos e os posicionamentos manifestos em nível ministerial e por chefes da Organização da Unidade Africana. Parecia que, com exceção de Gana e Nigéria, as variações de personalidades individuais representavam muito mais um exercício

de influência, bem diferente do grupo da América Latina. Isto se justifica porque não havia uma história africana de preocupação governamental com questões relacionadas ao mar. O direito ao mar não era uma prioridade nacional na África. Em contrapartida, no grupo da América Latina os governos do Equador e Peru chegaram a romper relações diplomáticas por causa dessas questões.³⁰

Koh e Jayakumar (1985) afirmaram que Gana e Nigéria, respectivamente, em razão das suas capacidades de pesca e exploração de hidrocarbonetos, mostraram-se muito atuantes em diversos aspectos, mas não se firmaram como líderes políticos. No entanto, dois países destacaram-se como líderes do Grupo Africano, Tanzânia e Quênia, com o apoio incondicional de países como Senegal, República dos Camarões, Egito e Tunísia. Para alguns desses Estados e para a delegação da Argélia, a gestão oceânica era importante, principalmente como meio de mobilização da região e do G77, em um possível confronto de interesses entre Norte/Sul. Conseqüentemente, a ideologia, por si só, parecia ser a variável mais forte no Grupo Africano do que entre os latino-americanos. Cabe esclarecer que, do grupo Africano, somente 13 países são costeiros. Logo, a tensão entre os países, com e sem litoral, da África, era maior e mais difícil do que nos demais continentes. Por isso, os africanos tiveram que administrar essa questão com muito mais afincamento do que os latino-americanos.

No Grupo Asiático havia 41 membros, de sete Estados desprovidos de litoral. Segundo Miles (1998), tal como o Africano, tratava-se de um grupo grande e diversificado, mas sem uma organização eficiente. Representantes de vários países asiáticos exerceram significativa influência na Conferência e no Comitê dos Fundos Marinhos, porém não eram os líderes do grupo. O Estado que mostrou maior liderança foi o Sri Lanka, ao ponto de seu representante presidir o Comitê dos Fundos Marinhos e, também, a Conferência (Amerasinghe). Thomas

30 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference. Text on conditions of exploration and exploitation prepared by the Group of Seventy-Seven. Document A/CONF.62/C.1/L.7. Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_c1_l7.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

Koh tornou-se a personalidade mais importante da Conferência, ao substituir o presidente Amerasinghe após sua morte, em 1980. Koh foi incansável no seu empenho em obter um acordo global. Os outros Estados que exerceram influência sobre esse grupo foram: Índia, Cingapura, Indonésia, Filipinas e Fiji.

China e Japão também compunham o Grupo Asiático, o que era visto como um grande problema. Considerando-se o Japão um dos países mais avançados do mundo em relação ao uso do oceano, observava-se muitos interesses comuns entre o Japão e os demais membros do grupo. A China, detentora de grande influência global, pouco se envolveu com a Conferência. A delegação chinesa procurou, sempre que possível, manter a integridade ideológica e política da coligação do G 77.

O Grupo Árabe, composto de 21 membros (incluindo uma delegação de observadores da Organização para a Libertação da Palestina), não mostrou um desempenho convincente até o final da Conferência. Por vezes, manifestações quanto aos seus interesses eram diversificados e conflitantes. Como Koh e Jayakumar (1985) observaram, “o interesse comum do grupo Árabe era a oposição aos direitos da plataforma continental para além das 200 milhas”. No entanto, apoiaram fortemente o direito dos movimentos de libertação nacional para assinar e ratificar a Convenção.

Latino-americanos, africanos, árabes e asiáticos compunham o Grupo dos 77, com um potencial de 118 países, 103 dos quais participaram da sessão de Caracas. Na supercoalizão houve uma diversidade considerável, devido às grandes diferenças individuais, localização geográfica e competência de seus membros. Mas, a coalizão buscou a comunhão de interesses “dos que não têm” contra “os que têm”. Portanto, não foi uma tensão endêmica dentro do grupo que acentuou a dificuldade de negociações. Para preservar a unidade, os integrantes mantiveram-se firmes em suas posições, uma vez que não poderiam negociar individualmente, com sucesso, as complexas Questões Jurisdicionais (Comitê II) como, por exemplo, questões relativas aos estreitos, zonas econômicas exclusivas e limites da plataforma continental. No Comitê I (Fundo do Mar), o confronto Norte/Sul

evidenciou-se a partir de decisões políticas dos Estados pioneiros em tecnologias de exploração de minérios.

O Grupo da Europa Oriental era formado por 11 países liderados pela URSS, fator que gerou divergências no grupo. A solução encontrada foi indicar a Romênia para formar uma dupla liderança com os soviéticos. A Checoslováquia e a Hungria eram Estados muito atuantes junto aos Comitês de negociações, fazendo com que seus posicionamentos políticos, junto ao Grupo, fossem compatíveis com os interesses do bloco comunista. A única surpresa, nesse grupo, foi a participação independente da Bulgária, claramente justificada pela personalidade, reputação e respeitabilidade do embaixador Alexander Yankov, chefe da delegação búlgara na Conferência.

O Grupo da Europa Ocidental e outros grupos, assim denominados, não expressavam a sua localização geográfica, pois o compunham 27 países com características diversas, e importantes coalizões menores com interesses conflitantes. A falta de unidade dos nove países da Comunidade Econômica Europeia é um exemplo. Enquanto a Irlanda era uma grande interlocutora do Comitê I (Fundos Marinhos), o Reino Unido demonstrava interesses claros no Comitê II, onde eram tratadas as questões jurisdicionais, principalmente aquelas relacionadas à pesca. Assim, o Grupo não conseguia obter sucesso quanto a posições unânimes. Os cinco países nórdicos (Noruega, Suécia, Finlândia, Islândia e Dinamarca), historicamente, atuavam juntos e eram consistentes em seus posicionamentos políticos junto à Conferência. Porém, em dado momento, houve certa tensão entre a Noruega e a Dinamarca, porque esta última aderiu à Comunidade Econômica Europeia, sob a alegação de ser prejudicada pela zona econômica exclusiva norueguesa de 200 milhas. Canadá, Austrália e Nova Zelândia constituíram um subgrupo que, em se tratando de questões relativas ao mar, estava mais próximo do Grupo da Europa Ocidental (por isso a denominação Europa Ocidental e Outros). Os EUA ficaram isolados, mas tiveram que aderir a esse grupo para ocupar cargos nos Comitês, com base no princípio da representação geográfica equitativa. Turquia e Grécia também

eram membros do Grupo e, como sempre, enfrentaram-se nas questões relativas a ilhas, zona econômica e delimitação da plataforma continental, entre outras.

Miles (1998) acreditava que o Grupo dos Estados sem Litoral e Geograficamente Desfavorecidos, embora unidos por interesses estratégicos, também assim se mantiveram na distribuição de cargos junto aos Comitês, tendo em vista a representação geográfica equitativa. Nele, houve uma coalizão global de 55 membros, mobilizada pela Áustria (representante dos países sem litoral) e por Cingapura (representante dos países com plataforma continental estreita). No Comitê dos Fundos Marinhos (Comitê I) estiveram presentes, apenas, 16 delegações dele provenientes. É provável que a pequena participação dos Estados sem Litoral ou Geograficamente Desfavorecidos, nesse Comitê, tenha ocorrido pela consciência dos seus representantes quanto às dificuldades que enfrentariam nas negociações com seus vizinhos, Estados costeiros, para terem acesso ao oceano e seus recursos. Porém, no decorrer das negociações, a participação ativa variou de 20 a 30 delegações. Em 1978, foi contabilizada a presença de 51 países e, no final da Conferência, este número aumentou para 55, o que demonstra o fortalecimento do grupo em questões relacionadas ao fundo do mar.

Em termos de tentativas substanciais para romper impasses, os grupos mais importantes não foram os regionais, mas outros de negociação, criados *ad hoc*, de vez em quando. Quatro deles trabalharam, concomitantemente, ao Comitê dos Fundos Marinhos: o Grupo *Evensen*, o Grupo dos Estados Costeiros, o Grupo dos Cinco e o Grupo dos Estados Arquipelágicos. Para Koh e Jayakumar (1985), inicialmente, mostrou-se mais atuante o Grupo *Evensen* (Comitê de Jura-dos), formado junto ao Comitê dos Fundos Marinhos, em uma tentativa de solucionar o impasse sobre as principais questões jurisdicionais. Para tanto, realizavam reuniões ou miniconferências, incluindo todos os interesses da Comissão I (Fundo do Mar) e procurando chegar a um acordo sobre tais questões. Grande parte das resoluções, propostas pelo grupo, moldaram o espaço e os meios de utilização dos recursos da zona econômica exclusiva e foram incorporadas ao texto final da Conferência.

Um grupo similar, porém, com uma história mais longa, foi o dos Estados Costeiros (GEC), organizado pelo Canadá, que incluía 18 países. Em 1974, no início da III Conferência, membros do GEC propuseram diretrizes para o uso dos recursos provenientes da zona econômica exclusiva e regiões adjacentes. Ainda em 1974, ao final dos trabalhos sobre a ZEE, apenas nove países conseguiram chegar a acordos sobre o conjunto de negociações apresentados na Conferência,³¹ sendo: Canadá, Índia, México, Noruega, Islândia, Chile, Indonésia, Ilhas Maurício e Nova Zelândia.

As diretrizes básicas da zona econômica exclusiva deveriam ser aprovadas por unanimidade, por isso, a partir de 1978, na sessão de Caracas (Venezuela), o grupo uniu-se em negociações com os Estados sem litoral ou Geograficamente Desfavorecidos. Ao final da Conferência, havia 76 representações apoiando a proposta sobre a zona econômica exclusiva, uma proposição feita pelo Grupo dos Estados Costeiros (GEC).

Em um documento³² datado de 8 de agosto de 1974, os Estados Unidos da América, preocupado com a divisão dos espaços oceânicos e com a composição de grupos de interesse mais fortalecidos, apresentou um projeto denominado “Estados Unidos da América: projeto de artigos para o capítulo referente à zona econômica e a plataforma continental”. A introdução do documento já apresentava a ótica estadunidense quanto ao estabelecimento dos limites exteriores dos espaços marítimos e a utilização dos recursos naturais nele existentes. Em rea-

31 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. Organization of the second session of the Conference and allocation of items: decisions taken by the Conference at its 15th meeting on 21 June 1974. A/CONF.62/L.4 Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_l4.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

32 UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. A/CONF.62/C.2/L.47. Disponível em: <https://legal.un.org/diplconf_records/1973_los/docs/english/vol_3/a_conf62_c2_l47.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

lidade, uma mescla de assuntos da Comissão I (Fundo do Mar) com a Comissão II (Questões Jurisdicionais). A parte III, a que se refere o documento proposto pelos Estados Unidos da América, relaciona-se à plataforma continental.

A preocupação dos EUA era quanto à redução de sua liberdade em mares e oceanos, pois os países em desenvolvimento mapeavam as áreas costeiras, delimitando e diminuindo a Área internacional. O pioneirismo americano de exploração mineral em águas profundas, bem como a liberdade de navegação de seus navios pesqueiros e de guerra em alto mar, era alvo de protesto de diversos países presentes na Conferência, principalmente daqueles vinculados ao G77. Por tal motivo, a representação dos Estados Unidos da América aliou-se às potências marítimas da época: URSS, Japão, Reino Unido e França.

Cabe-nos destacar que, com o estabelecimento da Convenção, cada Estado teve liberdade para decidir soberanamente, aceitando ou não as obrigações jurídicas de um Tratado/Acordo Internacional. O texto final da Convenção atendeu aos interesses dos países latino-americanos, que já haviam ampliado suas jurisdições marítimas – inclusive o Brasil. Para o Estado brasileiro, a aprovação da Convenção pelo Congresso Nacional ocorreu em 9 de novembro de 1987. No entanto, o Governo decidiu aguardar a nova Constituição de 1988 para concluir o processo de ratificação. O presidente José Sarney assinou o documento em 28 de novembro de 1988, colocando o Brasil como o 37º Estado a aprovar o texto da Convenção.

CAPÍTULO 3

PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO COMO POLÍTICA INTERNA

Em diversos países, as ações para o meio ambiente marinho e costeiro caracterizam-se como iniciativas voltadas ao uso sustentável de seus recursos naturais, normalmente asseguradas por uma política pública governamental, própria para esses ecossistemas. De forma diferenciada, vários Estados têm estabelecido políticas nacionais, que surgem paralelamente ao planejamento e gerenciamento dos recursos marinhos e costeiros. Conforme Wildavsky (1979), o estudo de políticas públicas recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequências da ação do governo.

Cabe lembrar que a política pública pode ser vista sob diversos ângulos, acoplados a filosofias e enfoques diferenciados. Por isso, formam-se correntes distintas entre si, mas com objetivo único: o direcionamento democrático de estratégias e ações para o ordenamento de um determinado espaço ou contingente de pessoas. Dahl e Lindblom (1971) afirmavam que o direcionamento democrático é duplo, ou seja, consiste em uma condição a ser atingida e de um princípio que orienta o procedimento para atingi-lo. A condição é a igualdade política, pela

qual o controle das decisões do governo é compartilhado de tal modo, que as preferências de qualquer cidadão têm igual importância às dos demais.

No contexto contemporâneo, os processos dinâmicos caracterizam-se por situações ambivalentes: desencadeiam problemas nas questões internas, no contexto da globalização e atingem uma dimensão internacional. A governança de movimentos sociais e econômicos dos agentes não públicos (ONG's, empresas privadas) interferem, ferrenhamente, nas áreas de debate e discussão, principalmente no setor energético. Tal fato cria uma arena pública controversa, ocorrendo enfrentamentos a partir de discursos ideológicos que afrontam o Estado, enfraquecendo, desta forma, a coerência do discurso para a legitimação de suas propostas. No entanto, a posição do Estado, em razão de confrontos ideológicos, deve ser expressa através de valores emergentes na sociedade, como, por exemplo, a salvaguarda ambiental, participação dos atores sociais, transparência, confiabilidade e eficiência, abordagem ecossistêmica de forma integrada e holística. Sendo assim, poderá surgir um novo modelo de política pública no contexto atual,³³ principalmente no que tange ao Planejamento Espacial Marinho.

Popularizar as políticas públicas, gerando mecanismos eficientes de gestão e controle sob suas formas de execução, respeitando a pluralidade de ideias e estruturas, pode ser um caminho. Não se deve aceitar, de forma passiva e ingênua, que as proposições para a elaboração de políticas públicas sejam simples operacionalização de um conjunto de normas ou procedimentos benéficos para o bem-estar imediato da população. Também não se pode esperar que toda a política seja clara e objetiva, mesmo dentro de um padrão de subjetividade. Toda a política tem um prazo para ser consolidada, porém é oportuno lembrar que, nela, há um prazo de validade. Por isso, a importância de se estar sempre atento às políticas públicas, sua relação com o ambiente ou contingente de pessoas que desejam atingir. Em situações que requerem soluções imediatas, o processo de

33 LA POLÍTICA MARÍTIMA Y LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL. 2007. Aplicación metodológica al arco atlántico-mediterráneo (Golfo de Cádiz y mar de Alborán). Proyecto MEC (SEJ 2007-66487/GEORG). Marine Plan. Universidad de Sevilla.

construção de uma política pública voltada para mares e oceanos transforma-se em objeto de aprendizagem, construído na informalidade. O confronto casual entre conceitos e práticas diferenciadas proporciona condições para o entendimento de questões em voga, como é o caso da descoberta de grandes quantidades de hidrocarbonetos na plataforma continental brasileira.

Observa-se a necessidade de um estudo político sobre os direitos dos Estados costeiros aos espaços marinhos (principalmente, direitos de propriedade, conservação e de exploração), tendo em vista a resolução de conflitos e disputas. Como as disputas por esses espaços crescem continuamente, estudos sobre questões ambientais devem ser intensificados, determinando a formação de novos conceitos para uma política, planejamento e gestão marinha. Atualmente, o desenvolvimento econômico e tecnológico das sociedades globais influenciam, sobremaneira, na forma de exploração dos recursos do mar. Basta observar que mais de 80% da exploração do petróleo brasileiro é *offshore*. Viu-se que a governança do oceano passou por várias etapas históricas, desde os tempos em que era, apenas, um processo para estabelecer algum tipo de jurisdição sobre as águas próximas à costa, até os dias atuais, em que aumentou, excessivamente, a preocupação com a conservação do ambiente marinho e de seus recursos minerais.³⁴ Nessa perspectiva, faz-se uma alusão a Spykman (1969), quando o autor observa as condições para um Estado tornar-se uma grande potência através do espaço, confirmado pelas grandes proporções do espaço marinho brasileiro: coerência interna, justificada pelas leis que regulamentam as políticas de proteção e uso desse espaço e, finalmente, liberdade de movimento, entendido, aqui, como a estabilidade democrática do Brasil no contexto internacional, principalmente em relação ao Atlântico Sul, onde o domínio sob e sobre o seu espaço é evidente. Em relação a este último item, destacam-se as inúmeras pesquisas para o uso do solo e subsolo marinho sob sua jurisdição.

34 LA POLÍTICA MARÍTIMA Y LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL. 2007. Aplicación metodológica al arco atlántico-mediterráneo (Golfo de Cádiz y mar de Alborán). Proyecto MEC (SEJ 2007-66487/GEORG). Marine Plan. Universidad de Sevilla.

Considerando a CNUDM como um marco para o Planejamento Espacial Marinho (PEM), acredita-se que a construção das políticas públicas nacionais teve um impulso considerável com o intercâmbio de informações e inter-relações, propiciado pelo ambiente da Convenção de 1982. A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) foi instituída no Brasil em 1981, a partir de estudos da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), objetivando salvaguardar e incentivar o domínio do mar territorial brasileiro de 200 milhas náuticas. Porém, é fato que a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar estendeu-se por nove anos e, nesse período, a diplomacia brasileira, presente nas sessões e analisando o *modus operandi* da Conferência, incorporou muitos de seus fundamentos na política nacional. Provavelmente por isso, a partir da submissão da proposta brasileira de ampliação da plataforma continental estendida, em 2004, a PNRM atualizou-se, substancialmente, em 2005, muito pela diversidade de seus Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM). O PSRM sempre foi um instrumento de atualização da política para o mar no Brasil e segue por uma linha lógica de inter-relações com os preceitos da Convenção. Um exemplo dessa prática refere-se ao espaço marinho brasileiro. Desde que o Brasil começou a empenhar-se para o aumento da sua plataforma continental estendida junto à CLPC, também deu início a um significativo investimento em pesquisas científicas no mar, porque a Convenção exige que, para haver a ampliação de espaços marinhos, é preciso que o Estado disponha de tecnologia suficiente e adequada para explorar os recursos, neles, existentes. Caso contrário, o país terá que aceitar Estados terceiros, que participarão em pesquisas, exploração e produção dos recursos do solo e subsolo sob sua jurisdição.

Cabe acrescentar que uma política para o mar é muito mais do que a formulação e seleção de objetivos em um processo puramente político. E, se considerarmos a gestão do Planejamento Espacial Marinho, elas passarão a ser mais um instrumento técnico e administrativo para a atribuição do uso desses espaços. Uma vez que a política para o mar é amparada pelo planejamento do espaço, pressupõe-se o estudo multidisciplinar, para evitar incompatibilidades.

Com a reorganização dos espaços marinhos pelos Estados costeiros, a definição e a incorporação de um regime internacional único de proteção, baseado nos princípios fundamentados pela Convenção, tornou-se um referencial democrático e significativo à proposição de políticas públicas nacionais e um modelo de readequação para a utilização democrática e pacífica dos recursos naturais marinhos renováveis e não renováveis. Para Putnam (1988), a ratificação de acordos internacionais pode parecer estranho para as democracias. Porém, acredita-se que a Convenção, ratificada em 1994, foi um importante acontecimento, que impulsionou a esfera internacional no sentido de reorganizar as políticas nacionais para a proteção do espaço marinho, devido às potencialidades naturais que esse grande ecossistema revela.

3.1 INCORPORAÇÃO DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

A instituição de políticas pertinentes à área marinha no Brasil visa a orientar a utilização racional dos recursos naturais, a fim de garantir a qualidade de vida da população litorânea e a efetiva proteção aos ecossistemas e recursos neles existentes. Por isso, considera-se como fator primordial na formalização de políticas marítimas a capacitação de recursos humanos para atuar nesse meio.

A preocupação do Estado brasileiro quanto à regulamentação política para a utilização dos recursos do mar evidenciou-se nos anos 1970, assim como a ótica ambiental no planejamento estatal do país. A pressão internacional para a preservação do patrimônio ambiental das nações fez com que o Brasil instituisse, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior, marco inicial de um planejamento integrado do aparelho estatal, com vistas à preservação e conservação da biodiversidade e da geodiversidade brasileira. Um ano após, através do Decreto nº 74.577, de 12 de setembro de 1974, constituiu-se a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM, 2021), com a finalidade de coordenar temáticas que conduzissem a uma política nacional

para a região litorânea do Brasil, tendo autonomia para requisitar colaboradores, ou criar grupos e subgrupos de trabalho administrativo e técnico.

No entanto, somente quando foi ratificada a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, é que as questões legais, relacionadas ao meio ambiente, tomaram forma e efeito. O inciso 4º, do artigo 225 da Constituição Brasileira, estabelece a zona costeira como patrimônio nacional. Logo, faz-se necessária sua utilização na forma da lei, tendo-se em vista o fator preservação. Ressalva-se que, embora a zona costeira esteja registrada na Constituição Brasileira como patrimônio nacional, não se pode interpretar esse dispositivo como sendo, ela, patrimônio federal ou propriedade da União, considerados bens sobre os quais a União exerce seu domínio. Portanto, nas esferas federal, estadual ou municipal as normas regimentais deverão ser editadas para regulamentar o uso sensato e adequado da zona costeira e, se aplicadas ao gerenciamento costeiro, infere-se que a União zelará pelo cumprimento das normas gerais, cabendo aos estados respeitarem-nas, podendo, ainda, estabelecer suas próprias normas ou padrões complementares (Marroni; Asmus, 2005).

Dahl e Lindblom (1971) afirmavam que o planejamento de um sistema político e econômico dificilmente poderia ser definido de maneira sensata, exceto em termos extremamente amplos, como o controle do uso de recursos escassos. Destacavam os autores que a existência de acordos eram validados pela variedade de proposições da área político-econômica. Verificaram que grande parte dos conflitos existentes no planejamento do meio político-econômico e social eram as prováveis consequências específicas, sobre as quais reina um grande acordo. Desta forma, argumentavam que as metas ou valores globais não eram operacionalmente definidos, obscurecendo o consenso científico pela ênfase sobre divergências que nascem de metas e definições entre Estados. Logo, compreende-se que os grandes acordos no sistema internacional decorrem do conflito para o estabelecimento de um sistema global de valores concernentes à incorporação dual entre economia e política em espaços diferenciados para o controle de recursos escassos. O fato da Convenção ser um grande acordo para a sistematização de

valores igualitários entre os Estados, para a proteção de recursos naturais escassos no ecossistema marinho, nada impede que cada Estado adapte suas metas, conforme o funcionamento político, econômico e social do seu contexto estatal. Como em 1958 a I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar não obteve um consenso global, os Estados passaram a incorporar nos planejamentos políticos regras de proteção do espaço marinho, em conformidade com seus interesses domésticos. E o Brasil, adotando a tendência mundial de proteção ao meio ambiente, difundida na Conferência de Estocolmo, em 1972, assimilou a vertente de proteção aos recursos naturais, em conformidade com a proteção e regulamentação de políticas que protegessem o seu espaço oceânico.

Nesse contexto, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981,³⁵ objetivou “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art. 4º), “considerando o meio ambiente como um patrimônio público”, “tendo em vista o uso coletivo” (art. 2º). Esta lei organiza todo o sistema nacional de gestão político-ambiental do país, delegando ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) a atribuição de dar corpo legislativo às ações previstas na PNMA.

Na mesma perspectiva, a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), instituída em 1980 por Medida Presidencial, tem como órgão executor a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criada em 1974, com base nas discussões levadas a efeito na CNUDM, tendo por finalidade coordenar e implementar a política do mar no Brasil. A PNRM, quando instaurada, tornou-se um elemento de articulação entre as diversas políticas setoriais federais em suas projeções nos meios costeiros e marinhos, sendo nomeado o ministro da Marinha para coordenar a Comissão. A finalidade da PNRM (2005) era a de “fixar as medidas essenciais à promoção da integração do mar territorial e plataforma continental ao espaço bra-

35 PNM. POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

sileiro e à exploração racional do oceano”. Tal política se consubstancia em planos e programas plurianuais, elaborados no âmbito da CIRM.

A CIRM, órgão multidisciplinar, gerenciado, hoje, pelo Comando da Marinha, dispõe de uma Secretaria (SECIRM) que reúne e executa todas as atividades programadas. Este órgão possui autonomia para requisitar colaboradores ou criar grupos e subgrupos de trabalho administrativo e técnico. São “competências e atribuições” da CIRM: assessorar, diretamente, o Presidente da República na consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar, propondo-lhe as diretrizes gerais; acompanhar os resultados e, se for o caso, sugerir-lhe as possíveis alterações; emitir pareceres e sugestões; estabelecer contato com os demais ministérios, governos estaduais e órgãos do setor privado, buscando o apoio necessário para a execução de planos e programas da PNRM, cujos objetivos sejam comuns. É importante entender o mecanismo de funcionamento da CIRM, porque ela tem por finalidade a gestão do espaço marinho brasileiro, com diretrizes estipuladas na Política Nacional para os Recursos do Mar (Marroni, 2013).

Dahl e Lindblom (1971, p. 9), esclarecem que “o poder é democratizado quando as frustrações das massas se transformam, necessariamente, em problemas da política pública”. E o mar brasileiro era (e continua sendo) uma preocupação tanto da sociedade, referente às oportunidades econômicas e sociais, quanto do Estado, atento à manutenção e proteção de seus espaços marinhos ante ao sistema internacional. Essa questão é respaldada por Xavier (1994, p. 11), ao afirmar que, “no Brasil, a jurisdição nacional abrange áreas que caracterizam um grande país costeiro e lhe conferem uma situação privilegiada no Atlântico”.

Sendo assim, é imperativo o estudo de políticas públicas que não só planeje o uso racional do meio ambiente costeiro-marinho, mas, também, que gereencie toda uma gama de políticas econômicas e sociais, partes da manutenção e utilização adequada dos espaços sob jurisdição brasileira. Por este motivo, a implementação das atividades relativas aos recursos do mar tem ocorrido de forma descentralizada, por vários agentes, em diferentes ministérios, estados, municípios, instituições de pesquisa, comunidade científica e iniciativa privada,

segundo suas respectivas competências e em consonância com as diretrizes estabelecidas na PNRM. Portanto, a CIRM funciona como articuladora entre o público e o privado, sendo que profissionais da área científica são, periodicamente, convidados a participarem de reuniões, projetos e políticas, proporcionados por esse órgão.

Reconhecida a importância do mar para o desenvolvimento do Brasil, justifica-se a divulgação das Diretrizes Gerais da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), traçadas em 1980 pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Foram seis anos de estudos e propostas de grupos de trabalho, até concluí-las em sua primeira versão. Tais Diretrizes contêm as linhas básicas que deverão nortear todos os esforços nas áreas de ensino, pesquisa, exploração e exploração dos recursos do mar. Entende-se por exploração a ação de assegurar a produção de um mineral. Sendo assim, a Política Nacional para os Recursos do Mar tem por finalidade estabelecer medidas essenciais para promover a integração do mar territorial e plataforma continental ao espaço brasileiro e à exploração racional do oceano, compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d'água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do país e para a segurança nacional. Nesse contexto, assegura-se a participação de órgãos públicos e entidades privadas no cumprimento das medidas. Os princípios básicos desse processo integrado preconizam a harmonização e colaboração em programas internacionais.

Os objetivos da PNRM direcionam-se ao desenvolvimento da tecnologia nacional, a fim de que possam ser produzidos, no Brasil, materiais e equipamentos necessários às atividades marítimas. Para tanto, é preciso o apoio da iniciativa privada e a participação de brasileiros em todo e qualquer ato que envolva cooperação estrangeira. Além disso, assegurar total aproveitamento dos quadros de pessoal técnico e científico do país, com formação em áreas relacionadas ao mar e seus recursos, propugnando, sempre, pela ampliação desses quadros através de cursos. Mais importante, ainda, é manter atualizada a legislação brasileira nos aspectos concernentes aos recursos do mar, tendo-se em vista o desenvolvimento e a segu-

rança do país. Quanto à política de consecução, o Estado brasileiro reserva-se o direito de orientar, coordenar e controlar a pesquisa, a exploração e a exploração de recursos vivos, minerais ou energéticos do mar territorial e plataforma continental do Brasil, entendidos como coluna d'água, solo e subsolo, respectivamente.

Observa-se que, desde a década de 1970, o Estado brasileiro vem manifestando o desejo de manter uma política pública planejada por um órgão colegiado, ou seja, a CIRM. A representatividade de vários ministérios em sua composição e, também, da sociedade civil através de universidades e centros de pesquisa, demonstra a versatilidade da política brasileira para o mar e sua vocação inicial de descentralização.

Com a submissão brasileira para a ampliação do espaço marinho, em 2004, houve necessidade de remodelar diversas áreas. Para isso, foi preciso investir em ensino e pesquisa, tendo em vista a aquisição de mão de obra especializada e tecnologia de ponta para o planejamento e gerenciamento das atividades. Em decorrência, tornou-se imprescindível a atualização da Política Nacional para os Recursos do Mar. Porém, anteriormente, em razão do Decreto nº 3939, de 26 de setembro de 2001, houve uma reformulação no regimento da CIRM referente à sua composição ministerial e, em 2003, seu art.3º precisou ser modificado, em conformidade com o Decreto nº 4815, de 20 de agosto. Cabe-nos esclarecer que a atualização constante da PNRM pelos planos setoriais é decorrente, também, de tratados e acordos internacionais assinados pelo Brasil, visando à proteção e o uso racional dos recursos marítimos e costeiros. Como exemplo, menciona-se a CNUDM.

Nesse aspecto e com a incorporação da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) junto ao sistema institucional brasileiro, sua atualização deve ser feita conforme as necessidades específicas do momento. Assim, os mecanismos de atuação da política vão sendo reformulados através de avaliações quanto ao andamento e a execução. Para entender o mecanismo de atuação dos planos setoriais, através da base teórica e norteadora da PNRM, é necessário conhecer seus planos e programas de execução.

3.2 PLANOS SETORIAIS PARA OS RECURSOS DO MAR: O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA

A constante atualização de uma política pública, principalmente em conjunção com acordos internacionais assinados pelo Brasil, mantém o Estado dinâmico e integrado ao sistema global. Assim, verifica-se maior inter-relação entre os atores do sistema nacional com o sistema internacional, através da cooperação entre instituições globais, conforme preceitos de Keohane (1988). Isso implica em maior reciprocidade quanto a assuntos de interesses comuns, tendo como exemplo problemas derivados das mudanças climáticas. É visível o pioneirismo da Política Nacional para os Recursos do Mar, como uma política pública dinâmica e com a incorporação periódica de novos temas de cooperação da agenda global no sistema político brasileiro, através dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM).

Em uma política direcionada para os recursos do mar, as proposições expressas nos planos precisam assegurar sua continuidade através dos programas governamentais gerados a partir deles. O PSRM deve manter-se em conformidade com os instrumentos básicos do Direito Internacional. Tais instrumentos definem uma estratégia jurídica global para uniformizar as ações de cada país, no sentido de que a meta comum de uso sustentável dos recursos do mar seja alcançada. Deve-se ter claro que o plano em questão se subordina à legislação interna, como à Constituição de 1988, que incorpora os conceitos de espaços marinhos definidos pela CNUDM, considerando o mar territorial, os recursos da zona econômica exclusiva (ZEE) e da plataforma continental como bens da União, e a zona costeira como patrimônio da União. A frequente atualização da PNRM pelos planos setoriais têm originado planos, programas e ações específicas para a política em sua totalidade. A execução desses planos conta com a participação dos estados, municípios e organizações civis, para o encaminhamento de propostas que objetivem solucionar os diversos conflitos em áreas específicas do espaço marinho do Brasil. Atualmente, o PSRM encontra-se em sua 10ª versão

e desde o primeiro plano, concebido entre os anos de 1982 a 1985, favoreceu a reestruturação das atividades de pesquisa e de prospecção dos recursos do mar, orientando interesses significativos da sociedade brasileira para a incorporação desses recursos ao sistema produtivo nacional.

Entre tantos aspectos estudados durante todos esses anos, ressalta-se o estudo do potencial das reservas minerais no espaço marinho brasileiro, observando que o Estado deveria começar a investir em tecnologias para a exploração futura. Na época, países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América e o Japão, possuíam tecnologias apropriadas para a exploração de minerais, além de conhecimento específico para a prospecção e exploração do fundo do oceano. O interesse dos Estados desenvolvidos, nesse momento histórico, voltava-se para a região do Oceano Pacífico, onde haviam sido mapeadas reservas de nódulos polimetálicos em diversos pontos da Área. Esses nódulos, com elevados teores de níquel, cobre e cobalto, encontram-se em grandes profundidades, o que requer uma expressiva sofisticação tecnológica. Em locais menos profundos, geralmente nas proximidades da quebra da plataforma continental, foram detectadas pequenas ocorrências de fosfatos sob a forma de nódulos ou de partículas mais finas. No cenário internacional, entende-se que a importância estratégica desses recursos poderá gerar a concentração de altos investimentos, normalmente requeridos. Tendência motivada pelo crescimento da demanda mundial pelos minérios, associada ao aquecimento da economia mundial, em fins da década de 1980. Desta forma, tornou-se necessária a organização de uma política interna consistente, em defesa dos recursos marítimos do Estado brasileiro.

Morris (1979) entendia que os assuntos e os recursos provenientes do mar sobrepõem-se tanto na política interna como na política externa e constituem-se em uma parte relativamente coesa do sistema internacional. A defesa dos interesses marítimos, de reservas minerais e outros recursos, envolvem a interação entre as políticas nacionais para o mar e a participação dos Estados em conferências marítimas internacionais, buscando negociações para a defesa de interesses e reservas específicas.

Portanto, percebe-se que as condições políticas e históricas para o Planejamento Espacial Marinho (PEM), sempre foram diferenciadas das políticas que envolvem o traçado de um território continental. A política para o mar não só apresenta padrões distintos, mas, também, tem um impacto, cada vez maior, nos assuntos nacionais e estrangeiros.

O Brasil organizou um levantamento de suas reservas, a fim de compará-las com as de outros países, atentando para as técnicas de prospecção e de exploração em nível mundial. Foi constatado que era, e ainda é, grande a defasagem brasileira neste setor, devendo o país esforçar-se, rapidamente, para se posicionar, proporcionalmente, aos pioneiros mundiais na exploração de reservas minerais submarinas. Constantemente, países pioneiros em tecnologia de exploração mineral desenvolvem veículos submarinos multiequipados. Sob este aspecto, foi considerada, na década de 1980, a possibilidade de arrendamento de equipamentos para atender, em termos experimentais e em tempo limitado, a programas conjuntos de pesquisa e avaliações, estabelecidos pelas instituições brasileiras.

Quanto aos recursos energéticos no mar, eles podem ser classificados em dois grandes blocos. No primeiro, encontram-se os chamados recursos convencionais, como o petróleo, gás natural e carvão, que formam a base de sustentação das modernas economias. O segundo bloco, denominado de energias não convencionais, é constituído pelas marés, ondas e gradientes térmicos. No caso brasileiro, no qual o carvão mineral tem participação periférica, o petróleo e o gás natural de origem marinha concentram todas as atenções, por sua enorme, crescente e crucial importância no balanço energético (embora o Brasil esteja empenhado na descarbonização da economia e investindo em fontes renováveis de energia nesse momento).

Para o Brasil, a exploração *offshore* de petróleo e gás constituiu-se em êxito notável, tanto do ponto de vista econômico, revelando a autossuficiência brasileira, como tecnológico, uma vez que, na década de 1980, a Petrobras fornecia tecnologias de ponta ao mercado mundial, e o Brasil produzia cerca de 80% dos equipamentos utilizados pelo setor. Considerando o contexto de 1980, atenta-se

ao fato que, à época, a Petrobras conseguia explorar petróleo a uma profundidade de 400 metros para a produção, havendo-o localizado em, até, 900 metros. Tudo indicava que o Brasil prosseguiria obtendo bons resultados em águas profundas. Pesquisadores acreditavam que a pesquisa oceanográfica, mesmo quando mobiliza os mais sofisticados meios espaciais para sua realização, depende, fundamentalmente, de meios flutuantes devidamente equipados. E, nesse aspecto, a Petrobras começava a destacar-se através da prospecção, exploração e exploração do petróleo offshore, através da utilização de técnicas sofisticadas em águas profundas.

No entanto, não adiantava fomentar novas técnicas de exploração dos recursos naturais marítimos sem a demarcação da plataforma continental estendida, considerada estratégica pelos especialistas e de fundamental importância para os interesses brasileiros. Assegurando o espaço da plataforma continental estendida, o Brasil também assegurava sua soberania sobre a exploração dos recursos dela provenientes.

Para Putnam (1988), grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam o poder através da construção de coalizões entre esses grupos. Sob a perspectiva internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria capacidade de satisfazer as pressões internas, minimizando as consequências adversas dos desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois aspectos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, desde que seus países continuem interdependentes e soberanos. Quanto a este aspecto, os estudos para a incorporação da plataforma continental estendida ao espaço sob jurisdição brasileira compreendia um esforço da política doméstica, tendo em vista garantir direitos assegurados pela CNUDM.

Nessa perspectiva, e procurando compreender o que hoje é passado, conclui-se que existiam duas situações bem distintas para o dimensionamento da plataforma continental: a primeira referia-se à escassez substancial de pessoal qualificado; a segunda relacionava-se às dificuldades na formação de equipes

multidisciplinares,³⁶ necessárias à execução de distintas atividades. Tais fatores, associados à carência de equipamentos apropriados, eram frequentes em todas as avaliações sobre o estudo do espaço marinho no Brasil. Por outro lado, condicionantes inter e intrainstitucionais, muitas vezes, não permitiam o avanço dos trabalhos multidisciplinares.

Entre 1990 e 1993³⁷, o Brasil prosseguiu envidando esforços para aderir, de forma satisfatória, aos princípios da Convenção. A intenção do Governo era a de cumprir os compromissos firmados na III Conferência das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, para fazer valer seus direitos de soberania e exclusividade de seus espaços marinhos, desde a vigência da Convenção. Esses espaços, incorporados ao patrimônio nacional, conferiam ao Brasil direitos e deveres específicos. Assim, o Governo brasileiro continuava investindo nos estudos direcionados à delimitação da plataforma continental.

Para Morris (1979), a política oceânica representava uma nova face do desenvolvimento brasileiro, que desde o início da década de 1970 já contava com um considerável registro histórico de iniciativas voltadas à formulação de políticas internas para o mar. Segundo o autor, esse fato adquiriu considerável importância no caso de uma grande potência emergente como o Brasil. A posição estratégica do Estado brasileiro no Atlântico Sul proporciona excelentes condições para a análise evolutiva da política para o mar.

Consta que ao final da década de 1980 e início da década de 1990, o conhecimento científico da margem continental brasileira estava aquém do mínimo exigido para traçar um programa dirigido à prospecção e à pesquisa de recursos minerais, à exceção dos hidrocarbonetos. A exploração do petróleo e gás, no mar brasileiro, obteve êxito considerável até a década de 1990, suprindo mais de

36 Il Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92522-7-abril-1986-442493-planosetorialparaosrecursosdomar-pe.doc>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

37 CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 1998. III Plano Setorial para os Recursos do Mar.

50% da demanda do país. Além disso, o Brasil era autossuficiente em tecnologias de ponta, que viabilizaram a exploração de tais recursos também no exterior.

Esse progresso foi marcado por uma mudança de mentalidade que possibilitou a formação de equipes multidisciplinares e determinou uma evolução na abrangência dos estudos, ou seja, de enfoques parciais para abordagens integradas de ecossistemas da costa brasileira. Entretanto, o aspecto quantitativo dos recursos humanos continuava crítico, mesmo com a formação de novos e bons profissionais, através de significativos investimentos da Capes e CNPq. Porém, não foram viabilizados mecanismos eficientes que permitissem a integração e descentralização desses profissionais às equipes estruturadas.

Entende-se como relevante o incentivo à organização de equipes pluri-institucionais, principalmente nas regiões mais carentes de recursos humanos e/ou materiais, bem como o ensino técnico profissionalizante direcionado aos recursos do mar. Porém, para essa providência, torna-se necessário o Estado adaptar-se a um conjunto de normas e regras horizontais e verticais, que estimulem a cooperação institucional no próprio planejamento político doméstico, aos moldes da cooperação de instituições internacionais (por região e gênero, como exemplo, para distribuição de recursos e renda).

Keohane (1988) esclarece que se considera a incorporação de regras e metas no contexto político como resumos de decisões passadas, que permitem ao planejador prever acontecimentos futuros. Atenta-se que as regras podem ser alteradas por razões da contextualidade política e econômica do Estado. Tal concepção torna-se útil, na medida em que a prática é explícita nas regras que a definem, e o método condiciona-se ao modo como essas regras corrigem o comportamento institucionalizado no espaço-tempo. Logo, os agentes envolvidos em uma prática cooperativa compreendem as regras de forma mais precisa, o que é fundamental ao planejamento político doméstico.

Por tal motivo, a formulação de planos e programas decorrentes da Política Nacional para os Recursos do Mar deve ser estabelecida sob a ótica das mudanças que ocorrem no sistema internacional, em consonância com os interesses inter-

nos do Estado. A cooperação entre ministérios e organizações civis internas, de todas as regiões do país constitui-se em um ótimo recurso para o planejamento político doméstico.

Esse cenário agregou novas sistemáticas, surgindo as Subcomissões vinculadas à Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM). A implementação das atividades relativas aos recursos do mar tornou-se descentralizada, através de diversos agentes, como ministérios, estados, municípios e iniciativa privada, de acordo com as competências estabelecidas na PNRM. As Subcomissões são formadas com a colaboração de consultores *ad hoc*, membros da comunidade científica de diversas áreas, que lhe prestam assessoramento quanto aos aspectos técnico-científicos das propostas e/ou de projetos, com reais contribuições de suas pesquisas para a solução de problemas do país.

Entre os anos de 1994 e 1998, a CIRM, tratou das atividades de pesquisa e prospecção dos recursos marítimos do país, complementando planos anteriores, com base na ratificação, pelo Brasil, da CNUDM. Os estudos abordaram os recursos do mar (situação atual e perspectivas; condicionantes e necessidades; recursos minerais, energéticos e vivos, entre outros) suas diretrizes e linhas de ação (levantamento dos potenciais sustentáveis de captura de recursos vivos da ZEE; recursos pesqueiros; avaliação da potencialidade mineral da plataforma continental; processos físicos e químicos e formação de recursos humanos). Considerando a necessidade desses levantamentos, foram estabelecidas diretrizes, como a avaliação da potencialidade mineral da plataforma continental, tendo em vista assegurar o permanente controle dos recursos minerais e seu futuro aproveitamento. Assim, vem estimulando um processo ordenado de decisões e ações, com o intuito de garantir um desenvolvimento energético.

Como persiste a necessidade de realizar as atividades planejadas sob as orientações contidas na CNUDM, as subcomissões atribuíram à Secretaria da CIRM a tarefa de elaborar propostas, a partir da adequação de prioridades. A análise e a avaliação de estudos sobre depósitos minerais poderão fornecer informações quanto às suas potencialidades, bem como aos processos atuantes na área. Aten-

ção especial deve ser dada aos recursos que já foram objeto de pesquisa e considerados de valor econômico. Logo, é necessário atualizar e adequar a legislação brasileira referente à pesquisa e exploração dos recursos minerais ocorrentes na PCJB. Necessário é, também, proporcionar encontros para discussão integrada das metodologias e resultados obtidos em projetos de enfoques similares, como os projetos integrados e de avaliação de recursos exploráveis.

O estudo intensivo das potencialidades e dos limites da plataforma brasileira resultou em seus principais programas (Remplac/Revizee³⁸), integração fortalecida por se tratar de planos inseridos no contexto da CIRM. É condição fundamental para a correta utilização dos recursos do mar a disponibilidade de conhecimentos, globais e integrados, sobre os elementos que compõem os diversos ecossistemas, bem como sobre as relações antrópicas que os modificam. Encontra-se expresso que os recursos minerais marinhos (recursos não vivos) de águas rasas, representados pelos granulados das areias, cascalhos, fosfatos e sedimentos carbonáticos são, economicamente, os mais importantes da plataforma continental brasileira. A exploração de petróleo e gás em águas jurisdicionais do Brasil tem obtido êxito, com produção petrolífera própria, suprindo considerável parte da demanda do país. O Brasil detém autossuficiência em tecnologia de ponta, que viabiliza a exploração desses recursos também no exterior. O carvão é outro recurso mineral energético que apresenta condições de exploração.

O conhecimento geológico sobre a margem continental brasileira era insuficiente para a projeção de um programa dirigido à prospecção e à pesquisa de recursos minerais, à exceção dos hidrocarbonetos. Somente a partir de levantamentos geológicos e geofísicos, em escala adequada, foi possível avaliar a potencialidade da plataforma continental brasileira. E assim, o país terá acesso às atividades de mineração na Área, juntamente com países que fizeram prévias requisições à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. No momento, seria

38 Atualmente esta dualidade está representada por dois planos: Remplac e Biomar. A exploração e exploração de recursos minerais, sem estudos prévios de impacto ambiental, pode causar danos aos ecossistemas, bem como gerar conflitos de usos com outras atividades, como, por exemplo, a pesca, a navegação, a expansão urbana e o turismo.

importante que o Governo brasileiro considerasse a possibilidade de requisitar, isoladamente ou através de “*joint venture*”, zonas de exploração de recursos minerais nos fundos marinhos da Área, em regiões marítimas de seu interesse.

3.3 UMA NOVA REALIDADE ADVINDA DO OCEANO: REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR EM 2005

Com o Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, o Brasil passou a contar com uma política pública diferenciada para as questões do mar. A primeira versão da Política Nacional para os Recursos do Mar foi feita em 1981. Passados mais de 14 anos, desde sua primeira versão, com revisões constantes dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar, houve a constatação de significativas mudanças nos cenários nacional e internacional, relativas aos mares, oceanos e zonas costeiras ou zonas de transição, conforme descrito por Krug (2012). Esses espaços sofreram alterações notáveis com relação à moldura jurídica global, principalmente em função da vigência da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), em novembro de 1994. Então, tornou-se necessária a atualização da PNRM.

Morris (1979) afirmava que os aspectos internacionais dos assuntos brasileiros para o oceano ocorriam no contexto da política externa brasileira que atuava dentro das oportunidades do sistema internacional. A aplicabilidade das características da política externa à política do mar pode ser observada de forma explícita. Em primeiro lugar, as relações marítimas internacionais do Brasil, há muito tempo, diversificaram-se rapidamente. Em segundo lugar, os interesses marítimos brasileiros também se expandiram da mesma forma. Em terceiro lugar, o engajamento do Estado em questões marítimas internacionais não foi fácil, pois exigiu maior assertividade de interesses políticos e econômicos. A nova ordem do oceano incluía a participação ativa em conferências marítimas, a partir da perspectiva de um poder aspirante de um Estado como o Brasil. Para isso, era necessário alterar a ordem nacional existente e reformular as relações marítimas com os Estados desenvolvidos. Porém, nosso país mostrava-se relutante em en-

dossar o radicalismo da nova ordem econômica internacional, relativo à esfera marítima, nomeadamente o fundo do mar profundo. Na III CNUDM, os decisores políticos brasileiros fizeram oposição aos Estados desenvolvidos que preconizavam uma forte autoridade para as profundezas do leito marinho internacional.

Contextualizando os conceitos de Morris ao período atual, constata-se que, ao aplicar as três primeiras características da política externa (diversificação, expansão e maior assertividade de interesses), a política brasileira para o mar, em geral, tem sido flexível e pragmática quanto a esses assuntos. É significativo que essa flexibilidade da política externa do Estado brasileiro para assuntos relacionados ao espaço marinho revista-se de assertividade de interesses e resultados positivos. Justifica-se tal posicionamento, entendendo-se que os assuntos para o oceano são distintos, e que a evolução da política interna brasileira não provém somente das tendências da política externa do Brasil, influenciadas pelo sistema internacional. Atenta-se para as tendências e distintos eventos marítimos regionalizados, bem como aqueles que são derivados da natureza do próprio espaço geográfico do Brasil.

Em recente versão da Política Nacional para os Recursos do Mar (2005), consta que a execução dessa política tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental. Tal orientação, prevista na política em conformidade com os interesses nacionais, deve ser desenvolvida de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do país, gerando emprego, renda e contribuindo para a inserção social. Logo, subentende-se que o Brasil visa à organização de seu espaço marinho em consonância com interesses políticos e econômicos. Consta, também, que a PNRM orienta, essencialmente, o estabelecimento de princípios e objetivos para a elaboração de planos, programas e ações do governo no campo das atividades de formação de recursos humanos; o desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinha; exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar, bem como a definição de ações para

concretizar os objetivos estabelecidos nessa Política. É citado, ainda, que deve ser incentivada, de forma racional, a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo e das áreas costeiras adjacentes.

Conforme Keohane e Nye (2000), a globalização afeta fortemente a governança interna e está longe de tornar o Estado obsoleto no sistema internacional. A existência de tradições políticas nacionais para o mar significa que o Estado continuará sendo a instituição básica para a governança. Porém, a política doméstica estará em constante pressão, decorrente, dentre outros fatores, da ineficiência econômica e das tensões em torno da redistribuição e da desigualdade que acompanham a própria globalização. Desta forma, atores transnacionais, como empresas e consórcios de minério marinho, por exemplo, representam um entrave para o equilíbrio entre a política doméstica e a política internacional para o oceano. Deve-se ter claro que a globalização política e econômica deve funcionar com um grau de autonomia nacional, tendo em vista o equilíbrio democrático internacional. Assim, entende-se que a elaboração de normas e regras de interpretação na governança global para o oceano deve ser pluralizada. Essas regras aplicam-se, notadamente, a Estados, organizações intergovernamentais, empresas privadas, ONGs, subunidades dos governos, e as redes transnacionais e transgovernamentais. Como resultado, todos desempenham um papel, normalmente em conjunto, com as autoridades centrais do Estado e organizações intergovernamentais, resultando em um único projeto para a governança global. Com tais procedimentos, preservar-se-á os processos democráticos nacionais, através de políticas direcionadas ao contexto do Estado costeiro, permitindo-lhe os benefícios da integração internacional.

Conforme as diretrizes para a execução da PNRM (2005), o Governo brasileiro possui o direito de regulamentar, orientar, coordenar e controlar a investigação científica marinha. Também é sua incumbência preservar e conservar o meio ambiente marinho e a exploração e aproveitamento sustentável dos

recursos vivos, minerais e energéticos das águas jurisdicionais e da plataforma continental brasileira.

Keohane e Nye (2000), citando Kaufmann e Pape (1999), alegam que os interesses no interior dos Estados são influenciados pelas ações de outros Estados e atores e, portanto, a soberania torna-se uma mescla entre o poder político e jurídico. Perante os efeitos da crescente interdependência global e os problemas complexos representados por esses dilemas, os governos – concebidos como atores unitários – têm procurado responder com ações unilaterais que proporcionem o aumento da governança global. Particularmente interessante é o fato dos Estados aceitarem as normas desenvolvidas por outros análogos. Sobre esse aspecto, Morris (1979) acreditava que os decisores políticos brasileiros reconheciam a tendência do crescimento nacional como uma forma de diversificar as relações exteriores, diminuindo a dependência externa. No caso, a política brasileira para o mar refletia características da política externa e operava dentro das oportunidades do sistema internacional. Portanto, o Brasil era uma referência em políticas para o mar e não reproduzia, conforme Keohane e Nye (2000), arranjos políticos dos outros para resolver problemas domésticos.

Contextualizando, é inevitável lembrar Dahl e Lindblom (1971), quando nos referimos ao trabalho em pequenos grupos. Dizem os autores que trabalhar em pequenos grupos não significa, simplesmente, um trabalho cooperativo, pois podem funcionar muito melhor do que os grandes, mas devem ter uma finalidade significativa e coerência interna. O Estado, como grande grupo, poderá oferecer o arcabouço, porquanto não pode desempenhar a função dos pequenos grupos. Na medida em que tenta fazê-lo, o Estado perde sua coesão, propugnando, assim, pela centralização. O recomendável, no entanto, é a importância da descentralização política nos processos decisórios. Estruturalmente, os planos setoriais asseguram o sucesso da política maior. Um exemplo da relevância dessa descentralização é o estímulo pelos estudos da biodiversidade e geodiversidade marinha, evidenciando o interesse pela formação acadêmica de profissionais vocacionados ao estudo do mar. Através desses pequenos grupos sustenta-se a

política maior e, dessa forma, as ações são planejadas de acordo com a necessidade de reformulação dos programas nacionais e internacionais, que protegem e controlam o uso adequado do ecossistema costeiro-marinho.

Nesse aspecto, recorre-se a Putnam (1988), para o entendimento da abordagem teórica entre a diplomacia e a política doméstica para o mar no Brasil, buscando compreender a importância dos preceitos da CNUDM para o Planejamento Espacial Marinho. Em termos políticos, tanto internacionalmente como internamente, esses acontecimentos fortaleceram o Estado brasileiro, no que tange ao planejamento energético, com as descobertas do pré-sal, respaldadas pela jurisdição do Brasil no mar, colocando o país na vanguarda mundial de explorações de petróleo *deep shore*. No caso da submissão à CLPC, os trâmites burocráticos ainda perduram, embora já esteja concretizado o aumento do espaço marinho junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Em relação à política do Brasil para o mar entende-se que, havendo homogeneidade nos interesses nacionais, a promoção da cooperação internacional é fortalecida. Através da compreensão histórico-institucional da Política Nacional para os Recursos do Mar e do contexto histórico da própria Convenção, percebe-se que o país assume uma forte posição no contexto doméstico, com negociadores brasileiros pragmáticos e flexíveis em acordos internacionais.

Retomando à questão histórica da política doméstica para o mar no Brasil, destaca-se que o conhecimento adquirido através dos estudos proporcionados pela Remplac possibilitou o planejamento de políticas e estratégias governamentais relativas à utilização dos recursos naturais não vivos do mar, bem como viabilizou a atualização da legislação brasileira referente à pesquisa e à exploração dos recursos minerais existentes na plataforma continental jurídica brasileira. Ao avaliar a potencialidade mineral desse espaço, o Governo brasileiro incentivou um desenvolvimento científico e tecnológico mais intenso, o que possibilitou a construção de um conhecimento específico nas áreas de exploração e mineração submersas, essenciais para assegurar a exploração dos recursos minerais existentes no fundo do mar. Executar o levantamento dos re-

cursos minerais marinhos, através do detalhamento de sítios de interesse geo-econômico-ambiental, estimulou a avaliação e a identificação de novas fontes de matérias-primas minerais.

Cabe-nos ressaltar que os estudos de processos para o mar, cujas atividades transcendem os limites jurisdicionais brasileiros, envolvem a cooperação institucional no aspecto global, conforme preceitos de Keohane (1988), propiciando a progressiva ampliação das linhas de fomento a projetos de larga escala, desenvolvidos no Atlântico Sul e Tropical. A justificativa para tal junção era a de que o Brasil cumpriria os compromissos assumidos com os organismos internacionais, em especial aqueles que envolviam cooperações regionais referentes ao Mercosul e aos países da África Atlântica.

Outra questão relaciona-se às atividades inerentes à Exploração e Produção (E&P) de petróleo e de gás natural *offshore*, que evoluíram de forma significativa. A exploração *offshore*, no Brasil, é responsável pela maior parte da produção nacional, atingindo 85% de óleo e 59% de gás. A expansão da atividade para novos sítios encontrados, além das bacias tradicionalmente exploradas, ocupa espaços preservados do litoral, onde ainda predominam ativos ambientais, arranjos produtivos locais e ocupação populacional. Ocorre que, mesmo utilizando tecnologias ambientalmente aceitáveis, os processos de Exploração e Produção (E&P) de petróleo e gás implicam em riscos e impactos socioambientais, passando a ser considerados estratégicos para o processo de tomada de decisão nos Planos, Programas e Ações vinculados à CIRM. Nesse caso, há um processo de cooperação institucional que envolve o sistema doméstico e global, porque o ecossistema oceânico é uno e envolve toda uma conjuntura vinculada à política internacional.

A sustentabilidade da atividade mineradora no ambiente marinho pressupõe estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para subsidiar a política de planejamento e gestão da margem continental e da zona costeira pelas entidades reguladoras, o que requer a definição de critérios técnicos para a exploração desses recursos, principalmente decorrentes da política interna do Brasil. Os princípios gerais para o planejamento sustentável da exploração de recursos

minerais marinhos devem incluir a conservação de bens minerais, assegurando a existência de reservas estratégicas concomitantemente ao incentivo ao uso de métodos extrativos que minimizem impactos adversos ao ambiente. Assim, será preciso que haja gerenciamento das atividades de extração, com vistas à sustentabilidade ecossistêmica.

É importante destacar que a extração dos recursos minerais no mar não se restringe aos hidrocarbonetos. O Brasil prevê uma possível demanda internacional por sítios de exploração mineral na região denominada Área, considerando assim as potencialidades dos fundos marinhos, o alerta para as situações que deverão ser previstas na formulação de políticas e estratégias para a exploração do mar brasileiro. O receio do Estado fundamenta-se no fato de que dezenas de empresas de mineração, nas últimas décadas, envolveram-se na prospecção de nódulos polimetálicos no leito marinho. Quando a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos tiver concluído os regulamentos para a prospecção e exploração de sulfetos polimetálicos e de crostas cobaltíferas, outras áreas de mineração também poderão ser requisitadas para a exploração desses recursos, incluindo áreas no Atlântico Sul, situadas em frente à margem continental brasileira. Além dos recursos minerais, ressalta-se o alto potencial biotecnológico no oceano profundo, pouco conhecido, cujo valor não se pode, ainda, avaliar.

A questão decorrente do desenvolvimento da tecnologia marinha para a exploração e exploração em águas profundas representa, em nível regional e internacional, um componente político-estratégico importante para os países que desejam ampliar sua influência na Área internacional do oceano. Teme-se que os espaços, sob jurisdição do Brasil, sofram com a exaustão das reservas naturais, como a areia e o cascalho, dragadas dos fundos oceânicos. Se bem administrados, esses recursos representarão um importante aporte à demanda nacional de agregados, fato que já ocorre em vários países, substituindo materiais extraídos de fontes continentais e reduzindo a extração em áreas de importância para a agricultura, turismo, ou mesmo conservação ambiental. Outro aspecto que deve ser esclarecido refere-se à crescente dependência nacional dos fertilizantes im-

portados. Se a pesquisa marinha brasileira continuar evoluindo de forma sistemática, poderá fazer uso dos depósitos marinhos de granulados, fosforita e de outros insumos, reduzindo, significativamente, as importações ou, quem sabe, tornar o Brasil autossuficiente em fertilizantes.

Outro eixo definido pelos planos setoriais baseia-se na sustentabilidade, observando-se, nele, o interesse pela promoção do uso sustentável social, ambiental e econômico dos recursos costeiros e marinhos. A complexidade quanto à sustentabilidade do espaço marinho brasileiro é controversa, porque, ao tempo em que se alocam recursos para pesquisas destinadas ao uso e exploração dos recursos naturais do ambiente costeiro-marinho do Brasil, tem-se que, concomitantemente, pensar nos custos ambientais que serão incorporados ao sistema ambiental brasileiro. Por tal motivo, ao avaliar impactos ambientais, pode-se concluir que a sustentabilidade mineral no Brasil não existe. O que existe é um desenvolvimento compensatório, ou seja, extraem-se recursos finitos e seus dividendos retornam à sociedade em forma de educação e saúde. O ponto de estrangulamento encontra-se no fato de se tratar de um recurso finito. Assim, parte dos dividendos oriundos da exploração dos recursos marinhos deveriam ser revertidos na pesquisa de energia limpa, se houver clareza quanto ao sentido da palavra sustentabilidade. Nos dois últimos eixos, a integração e a acessibilidade das bases sobre o ambiente marinho devem ser aprimoradas. A pesquisa nacional, relacionada às Ciências do Mar, é difundida pela CIRM como multidisciplinar, tendo em vista propiciar o conhecimento do ambiente litorâneo brasileiro em áreas transversais, sendo necessária a interação dos atores públicos e privados, bem como a comunicação e articulação dos resultados gerados.

Ao longo das discussões centrou-se na geração de conhecimentos sobre o ambiente marinho e no uso sustentável das riquezas nele existentes, evidenciando sua dimensão socioeconômica. Para o Brasil, esses espaços geográficos constituem-se em ambientes estratégicos ao desenvolvimento nacional, por isso foram incorporados na Política Nacional para os Recursos do Mar. No entanto,

percebe-se que há uma clara distinção entre a forma de planejar e gerenciar esses espaços marinhos.

Entende-se que a governança para os espaços marinhos baseia-se na gestão política, econômica e ambiental das atividades do Estado que neles ocorrem. Para otimizar o gerenciamento das estruturas de governança nacional e internacional precisa-se de um planejamento colaborativo (Keohane e Nye, 2000; Giddens, 2000). Compreende-se que a liderança do Estado, juntamente com organizações institucionais avalizadas pelo sistema político global, é determinante para o Planejamento Espacial Marinho. Como a governança pode ser estabelecida pelo Estado ou por organizações institucionais, deve ser respaldada por meio de políticas, leis ou regulamentos específicos. Pressupõe-se que esse modelo é uma abordagem alternativa ao modelo tradicional de gestão, sendo considerada a cooperação institucional, com o propósito de oferecer melhores respostas em algumas circunstâncias.

Vivero e Mateos (2010) acreditam que essa nova ordem global advinda dos mares situa-se em um novo contexto pós-imperialista, camuflado na globalização moderna. Entendem que o poder naval, agora, é tanto o efeito como a consequência do potencial marítimo das nações, impulsionado pelo domínio territorial sobre grandes massas continentais e oceânicas. No caso, os autores dão ênfase à importância dos Brics no cenário global, devido às enormes proporções territoriais que esses países possuem na terra ou no mar, o que permite acesso a grandes quantidades de recursos naturais, graças ao desenvolvimento científico e tecnológico. Comentam, também, que o valor estratégico desses recursos justifica meios navais para sua proteção, e que o Brasil possui um modesto desenvolvimento em suas forças armadas como um todo. Dessa forma, cada um dos países do Brics cria um cenário geomarítimo individualizado e, no caso do Brasil, muito mais individualizado do que os cenários, principalmente, da China, Índia e Rússia. Concluem os autores que, com o crescimento da liderança regional brasileira, o Hemisfério Sul adquiriu maior importância no cenário mundial. Essa é uma das características na nova estrutura global da ge-

opolítica, sendo que um dos fatores que contribuiu para tal realidade foram as reservas de hidrocarbonetos, recentemente descobertas.

Conclui-se que, a posição estratégica do Brasil no Atlântico Sul, somada a quantidade e qualidade de seus recursos naturais em terra e mar, sua tradição na política para o mar, mais o espaço marinho sob jurisdição e soberania brasileira, o Brasil, frente ao cenário internacional, é um ator estratégico no cenário internacional. Devido à maior individualidade no Atlântico Sul, sem outros Estados convergindo para essa parte do mar, com os quais o nosso país teria de partilhar e/ou disputar território, a posição relativa do Brasil, no cenário, é inigualável, demonstrando que a Amazônia Azul, na governança do Planejamento Espacial Marinho (PEM), já é realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para os estudiosos do Planejamento Espacial Marinho (PEM), é inconteste que a primeira ação para planejar o espaço é a sua conquista. Por isso, sem um marco conceitual norteador do PEM, torna-se necessário entender os preceitos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CDUDM), pois foi a partir dela que se estabeleceram os espaços das regiões costeiras do globo. Após o acordo, os Estados puderam reivindicar novos espaços.

No decorrer deste estudo, pôde se perceber que o Brasil é um dos poucos Estados em desenvolvimento que possui um histórico em sua política interna e externa para o Planejamento Espacial Marinho. Nesse aspecto, o empenho para a ampliação da plataforma continental, junto à CLPC, demonstrou a organização de sua estratégia para o mar com o desenvolvimento de planos e programas específicos, em muitos anos de negociações. O Leplac (Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira), derivado da Política Nacional para os Recursos do Mar, sancionada em 1981 e, atualizada em 2005, evidencia a responsabilidade que o Estado assumiu, por décadas, objetivando, de certa forma, o Planejamento Espacial Marinho. Pode-se afirmar que o Brasil ultrapassou a fase de aprendiz, direcionando-se para a inovação e tecnologia para uso e preservação dos recursos do mar.

Embora a evolução do sistema internacional e as relações diplomáticas com outros Estados definam parâmetros para esse progresso, concluiu-se que há uma

mobilidade política ascendente no cenário internacional, que coincide com algumas mudanças fundamentais no sistema político interno. Tal aspecto pôde ser observado através da análise do processo histórico, a partir do final da década de 1960, voltado a pesquisas focadas no mar, visando, principalmente, à prospecção e à exploração de petróleo e gás, pois o Brasil, à época, era dependente de recursos energéticos externos.

Observou-se, também, que o contexto político no Brasil passava por momentos turbulentos durante os anos 1960 e 1970 e o Governo brasileiro precisava de um forte motivo para aliviar o descontentamento da população. Assim, foi instituído, unilateralmente, no ano de 1970, um mar territorial de 200 milhas náuticas, em contraponto ao de 12 milhas, através de um decreto governamental, considerado relevante para a sociedade brasileira, independente de posições ideológicas. A seguir, verificou-se um período de euforia e ufanismo, que resultou em investimentos substanciais para o conhecimento dos recursos naturais marinhos, ocorrendo uma integração de setores governamentais, privados e instituições de pesquisa, para a criação, em 1974 da CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar), a partir da junção de esforços da esfera civil e militar. Ainda que o ato unilateral de ampliação do mar territorial para 200 milhas náuticas tenha sido uma estratégia do Governo militar à época, é fato que, a partir desse momento, a visão do mar e para o mar tornou-se significativamente importante, pois a nação brasileira deu um passo qualitativo nos contextos nacional e internacional.

Com a participação constante em fóruns e conferências marítimas internacionais, a política para o mar do Brasil continuou diversificada em seu próprio contexto de atuação, representando um trunfo para as relações internacionais do país. O Estado brasileiro sempre ocupou uma posição de destaque na arena internacional, mantendo-se atento às inovações tecnológicas, políticas e econômicas relacionadas ao mar territorial e adjacências.

A política externa brasileira evoluiu de uma posição de debilidade para outra, vigorosa, porque, a partir das intervenções no ambiente da política externa

em assuntos relativos ao mar, constatou-se que o conceito do Brasil no sistema internacional aumentara, por ser mais independente do que se previa em suas ações diplomáticas. Essa constatação foi feita a partir do momento em que o Estado brasileiro uniu-se aos Grupos Latino-Americano e Africano na III CNUDM, o que nos favoreceu e fortaleceu em questões de soberania e jurisdição marítimas, em defesa de uma zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas. Os países latino-americanos prestavam contribuição pioneira à luta pela transformação dos padrões anacrônicos de relacionamento entre os países do Norte e do Sul.

O posicionamento e as ações do Estado brasileiro nas negociações diplomáticas foram, por vezes, pragmáticos. Inicialmente, a principal meta da política externa do país era a defesa da soberania através do mar territorial, mas não de uma zona econômica exclusiva com poderes jurisdicionais. Após intensas negociações, o Brasil, unindo-se à maioria dos países em desenvolvimento, adotou o consenso e o conceito da ZEE, estabelecendo uma nova ordem internacional para o oceano, a partir de delimitações precisas de soberania e jurisdição do seu espaço. A posição adotada pelo Brasil, nesse contexto, se contrapôs ao posicionamento das grandes potências marítimas, incluindo os Estados Unidos da América, que defendiam um mar territorial de, somente, 12 milhas náuticas. A zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas foi um trunfo dos países costeiros em desenvolvimento, em contraponto à hegemonia dos Estados desenvolvidos no mar.

Mesmo com altos investimentos no setor de energia fóssil, o Brasil ainda necessita de recursos humanos e de tecnologias apropriadas para prospecção, exploração e, principalmente, conservação dos recursos naturais do seu espaço costeiro e marinho. Observou-se que a dependência energética brasileira diminuiu bastante, fortaleceu o poder econômico e interferiu, positivamente, nas relações externas da nação. Tal fato é referido neste estudo pela constatação de que a “liberdade dos mares” foi substituída pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, um marco da diplomacia multilateral, expresso no congelamento de poder das potências marítimas quanto à dominação do ecossistema

oceânico. Dessa forma, a revisão da ordem existente para o oceano tornou-se necessária para democratizar as relações marítimas com os Estados desenvolvidos. No entanto, o Brasil tem-se mostrado relutante a enfoques radicais da nova ordem econômica internacional aplicados à esfera marinha, no caso o fundo do mar profundo. Mesmo assim, o Estado brasileiro demonstra disposição em negociar tratados alternativos (como a Parte XI da Convenção), tendo em vista o estabelecimento de uma justiça distributiva em relação às potencialidades minerais do fundo do oceano.

Tudo é novo quando se fala de Planejamento Espacial Marinho. Mas, os problemas persistem por séculos, décadas. Entender a complexidade dos ecossistemas marinhos e sua relação Terra-Mar talvez seja um dos maiores desafios do PEM. Porém, há desafios que perpassam a relação no planejamento de ecossistemas. Os atores sociais, as instituições, tudo o que circunda esse vasto espaço, precisando ser planejado, torna o desafio dos Estados costeiros enorme. Quando se possui um espaço precisa-se de governança, concluindo-se que a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) deve ser considerada, dentro do contexto histórico e político do país, como precursora dos estudos do Planejamento Espacial Marinho do Brasil, aos moldes atuais.

Cabe-nos ressaltar que a PNRM, datada de 1980, foi instaurada em governo militar, que apresentava fortes tendências nacionalistas. Tal característica, aliada à preocupação do Brasil em participar da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, deu à política marítima um cenário voltado para interesses geopolíticos e de segurança nacional. Naquela época, havia uma forte preocupação no país em avaliar e assegurar o direito de exploração e posse de seus recursos marinhos e em estabelecer limites internacionalmente aceitos do mar territorial. Não está claro se, naquele contexto, havia, de fato, uma consciência nacional ou uma real preocupação em explorar, de forma sustentável, os recursos marinhos; menos ainda, foi identificado o envolvimento da comunidade nos processos de gestão de tais recursos. Porém, a primeira política pública brasileira para o mar

pode ser considerada um marco nacional, que situou seu território marinho no contexto da Conferência Internacional.

Os aspectos históricos e evolutivos da Política Nacional de Recursos do Mar foram bem caracterizados quando ela foi revisada e implementada, não de forma contínua, mas por meio de sucessivos Planos Setoriais de Recursos do Mar (atualmente em sua X PSRM – em vigor desde 1º de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2023). Tal evolução refletiu um retrato do Brasil em seus aspectos políticos e em suas prioridades no início da década de 1980 até os dias atuais. Novos princípios, ausentes até então, foram gradativamente incorporados ao Planejamento Espacial Marinho. Um exemplo disso é o estudo integrado, que se preocupa com a sustentabilidade na definição de metas de exploração dos recursos marinhos e uma crescente preocupação nacional em preservar a biodiversidade marinha e costeira.

Concluindo, justifica-se a crescente importância do Planejamento Espacial Marinho (PEM) na agenda nacional em razão da exploração mais intensiva dos recursos do mar, colocando o Estado brasileiro em posição de destaque no sistema internacional pelas visíveis mudanças tecnológicas, econômicas e políticas. Quanto maiores forem os recursos energéticos oriundos do oceano, mais complexas e desafiadoras serão as relações de poder envolvendo esse espaço, e a demanda por uma nova governança tornou-se urgente e necessária. Anteriormente à Convenção, os Estados desenvolvidos desfrutavam dos principais benefícios da antiga ordem internacional do oceano. Hoje, enfrentam os efeitos causados pelas mudanças das políticas tradicionais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Inês Chaves de. 1995. A Plataforma Continental Brasileira. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

APERJ. 2010. Conselho Ultramarino – Brasil/ Capitania do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.aperj.rj.gov.br/g_cons_ultramarino.htm>. Acesso em: 23 maio 2011.

ARRIGHI, Giovanni. O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Trad. Vera Ribeiro. Rev. Trad. César Benjamin. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

BAKER, Betsy. 2010. Law, Science, and the Continental Shelf: the Russian Federation and the promise of Arctic cooperation. American University International Law Review. v. 68. p. 251-281. Disponível em: <<http://www.auilr.org/pdf/25/25-2-4.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2012.

BAPTISTA JUNIOR, Carlos de Almeida. 2011. Equivalente à metade do território nacional, a chamada Amazônia Azul, no Oceano Atlântico, tem enorme importância estratégica e econômica. Em Discussão. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/razoes-para-a-implementacao-da-estrategia-nacional-de-defesa/amazonia-azul-no-oceano-atlantico-tem-enorme-importancia-estrategica-e-economica.aspx>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

BECK, Ulrich. O que é Globalização? Equívocos do Globalismo Respostas à Globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRASIL. 1938. Aprova e baixa o Código de Pesca. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-794-19-outubro-1938-350346-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 maio 2011.

BRASIL. 1970. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1098.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BRASIL. 1950. Declara integrada ao território nacional a plataforma submarina, na parte correspondente a esse território e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28840-8-novembro-1950-329258-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

BRASIL. 1968. Do mar territorial, e nas águas interiores e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63164-26-agosto-1968-404449-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

BRAUDEL, Fernand. A Dinâmica do Capitalismo. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BUNGE, Mário. 1976. La Investigación Científica: su estrategia y su Filosofía. 5ed. Barcelona: Ariel.

BREKKE, Harald. 2011. The Modus Operandi of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. Disponível em: <www.continentalshelf.org/UNCLOS/Modus>. Acesso em: 18 jul. 2011.

BUNGE, Mário. 1976. La Investigación Científica: su estrategia y su Filosofía. 5ed. Barcelona: Ariel.

CAMARGO, L.H.R. 2009. Ordenamento Territorial e Complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In: ALMEIDA, F.G.A; SOARES, L.A.S (Org.). Ordenamento Territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. 1999. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. Revista Brasileira de Política Int vol.42, n.1, Brasília, jan./jun. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 9 jun. 2011.

CASTRO, Raymundo Nonnato Loyola de. 1969. Aspectos Fundamentais da Doutrina Brasileira sobre Plataforma Continental. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro, ano XII, n.47/48, set./dez.

CASTRO, João Augusto de Araújo. 1982. O Congelamento do Poder Mundial. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180480/000341583.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

CASTRO, Luiz Augusto Araújo de. 1989. O Brasil e o Novo Direito do Mar. Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais – Fundação Alexandre de Gusmão.

CEPEN. 2010. Centro de Estudos de Políticas Estratégicas Nacionais. Fronteiras do Brasil. Disponível em: <www.cepen.org/pdfs/art04.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

CHAUSSADE, Jean. 1997. Os Recursos do Mar. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1997 (Do original "Les Ressources de la Mer").

CHOSSUDOVSKY, Michel. 1999. A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna.

CICIN-SAIN, Biliانا; KNECHT, Robert W. 1998. Integrated Coastal and Ocean Management: concepts and practices. Washington D.C.: Island Press.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>. Acesso em: 21 out. 2021.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2021. Decreto nº 74. 577, de 12 de setembro de 1974. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2021. REMPLAC. Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/psrm/remplac>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2022. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2011. Atuação da CIRM no Mar e na Antártica. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/proantar>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. II Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92522-7-abril-1986-442493-planosetorialparaosrecursosdomar-pe.doc>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. V Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2956.htm>. Acesso em: 27 fev. 2013.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2009. PROAREA. Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial. Brasília. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/psrm/pro-area>>. Acesso em: 27 de fev. 2013.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2010. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2012. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM). Resolução nº 004/2012. Altera a Denominação do BIOMAR. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/resolucao-4-2012.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2003. O Modelo Brasileiro para o Desenvolvimento das Atividades Voltadas para os Recursos do Mar. Disponível em: <<http://www.secirm.mar.mil.br>>. Acesso em: 27 fev. 2013.

CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. VII Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6678.htm>. Acesso em: 27 fev. 2013.

CLSC. Commission on the Limits of the Continental Shelf. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm>. Acesso em: 10 maio de 2012.

CNUDM. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 maio 2012.

COHEN, Saul. Geography and Politics in a World Divided. 1973. New York: Oxford University Press.

Convenção sobre a Plataforma Continental, 1958. I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Artigo 5º, parágrafo 8º. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dl44490D.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2012.

CPRM. Serviço Geológico do Brasil. Espaços Marítimos. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/zonas_maritimas.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2012.

DAHL, Robert e LINDBLOM, Charles. 1971. Política, Economia e Bem-estar Social. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Lidaador, (Coleção Societas).

FERREIRA, M.C. O Mapa das Cortes e o Tratado de Madrid: a cartografia a serviço da diplomacia. Varia Historia. Belo Horizonte, vol. 23, n. 37: p.51-69, jan/jun 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/vh/v23n37/v23n37a04.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2011.

FIGUEIRÔA, Christiano Sávio Barros et al. 2003. Direito dos Fundos Marinhos Internacionais: o patrimônio comum da humanidade vinte anos após a Convenção de Montego Bay. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Nova Dimensão do Direito Internacional Público. Brasília: Instituto Rio Branco.

FIORI, José L. 2008. O Sistema Interestatal Capitalista do Início do Século XXI. In: FIORI, José. L.; MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. O Mito do Colapso do Poder Americano. Rio de Janeiro: Editora Record.

FIORI, José L. 2005. O Poder Americano. Petrópolis: Vozes.

FIORI, José L. 1997. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, Maria C. e FIORI, José L. (Org.). Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes.

- GIDDENS, Anthony. 2000. *Mundo em Descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record.
- GOLIN, T. 2002. *A Fronteira: os Tratados de limites Brasil-Uruguai-Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na bacia do Prata*. Porto Alegre: L&PM (vol.2).
- IMO. International Maritime Organization. *Brief History of IMO*. 2011. Disponível em: <<http://www.imo.org/Pages/home.aspx>>. Acesso em: 11 ago. 2011.
- JOHNSTON, Douglas M. 1976. *Marine Policy and the Coastal Community: the impact of the Law of the Sea*. London, UK: Croom Helm Ltd.
- JOHNSTON, Douglas M. *The Theory and History of Ocean Boundary-Making*. Québec, Canada: McGill-Queen's University Press, 1988.
- KEOHANE, Robert O. 1988. *International Institutions: two approaches*. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. 2000. *Introduction*. In: NYE, Joseph S. e DONAHUE, John D. (Ed.). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- KOH, Tommy T.B.; JAYAKUMAR, Shanmugam. 1985. *Negotiating Process of UNCLOS III*. In: NORDQUIST, Myron H. (Ed.). *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary*. Center for Oceans Law and Policy. University of Virginia. Virginia, USA: Martinus Nijhoff Publishers.
- KRUG, Luiz Carlos (Org.). 2012. *Formação de Recursos Humanos em Ciências do Mar: estado da arte e plano nacional de Trabalho*. VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar. Pelotas: Editora Textos.
- LA POLÍTICA MARÍTIMA Y LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL. 2007. *Aplicación metodológica al arco atlántico-mediterráneo (Golfo de Cádiz y mar de Alborán)*.
- MACHIAVELLI, Niccolò. 1977. *O Príncipe*. Comentado por Napoleão Bonaparte. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus.
- MARRONI, Etienne Villela; ASMUS, Milton L. *Historical Antecedents and Local Governance in the Process of Public Policies Building for Coastal Zone of Brazil*. *Ocean & Coastal Management*. Vol. 76, May 2013, p. 30–37. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/09645691/76>>. Acesso em: 13 jul. 2012.
- MARRONI, E. V.; ASMUS, M.L. 2005. *Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental*. Pelotas: USEB.

McCOLL, Robert. 1983. A Geopolitical Model for International Behaviour. In: KLIOT, N.; WATERMAM, S. (Ed.). *Pluralism and Political Geography*. London, UK: Croom & Helm.

McDORMAN. 2002. Ted. L. The Role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: a technical body in a political world. *The International Journal of Marine and Coastal Law*. vol. 17, n.3. Klumer Law International. Disponível em: <<http://www.iilj.org/courses/documents/mcdorman.theroleofthecommission.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

MEIRA MATTOS, Adherbal. 1996. *O Novo Direito do Mar*. Rio De Janeiro: Editora Renovar.

MILES, Edward. 1976. The Dynamics of Global Ocean. In: JOHNSTON, Douglas M. *Marine Policy and the Coastal Community: the impact of the Law of the Sea*. London, UK: Croom Helm Ltd.

MILES, Edward L.; GAMBLE, John King. 1977. *Law of the Sea – Conference Outcomes and Problems of Implementation: proceedings*.

MILES, Edward L. 1998. *Global Ocean Politics: the decision process at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982*. London, UK: Croom Helm Ltd.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Marinha do Brasil. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Marinha do Brasil. Amazônia Azul: o patrimônio brasileiro no mar. Disponível em: <<https://www.repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/27346>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Marinha do Brasil. Vertentes da Amazônia Azul. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/index.html#vertentes>. Acesso em: 21 de novembro de 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Marinha do Brasil. LEPLAC. Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Tratado de Petrópolis. Divisão de Atos Internacionais. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_boli_11_927.htm>. Acesso em: 21 nov. 2011.

MORRIS, Michael A. 1979. *Ocean Policy and Law: the case of Brazil*. Latin American Commercial Law Symposium. v. 2, Boston College International and Comparative Law Review.

NOGUEIRA, J. M. 2010. *Economia e Meio Ambiente: integração e sustentabilidade das Américas*. Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura. Disponível em: <<http://e-groups.unb.br/face/eco/jmn/palestras/viiiencontroverdededasamericas.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

PEREIRA, Claudia Victor; SOUZA, Kaiser Gonçalves. 2007. Minerais do Fundo do Mar: avanços e retrocessos das negociações internacionais da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: Parcerias Estratégicas. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos: Ministério da Ciência e Tecnologia. Edição Especial – Estudos do Mar.

PETROBRAS. Petróleo do Brasil. 2009. Boletim Técnico da Petrobras. 51 (1-3). abr./ago./dez. 2008. Disponível em: <<http://vdpf.petrobras.com.br/vdpf/>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

PETROBRAS. 2009. Pré-Sal e Marco Regulatório de Exploração e Produção de Petróleo e Gás. Petrobras, novembro de 2009.

PETROBRAS. 2012. Atuação no Pré-Sal. Petrobras, novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/pre-sal/>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

PNMA. Política Nacional do Meio Ambiente. 1980. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.

PNRM. Política Nacional para os Recursos do Mar, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6678.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.

PUTNAM, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3.

RABKIN, Jeremy. 2007. *Law Without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

ROZWADOWSKI, H.M. 2004. Internationalism, Environmental Necessity and National Interest: marine science and other sciences. *Minerva*, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, n. 42, p. 127-149.

SACK, Robert. 1981. Territorial Bases of Power. In: TAYLOR, Burnet (Ed.). *Political Studies from Spatial Perspectives*. Toronto, CA: John Wiley & Sons.

SANGER, Clyde. 1987. *Ordering the Oceans: the making of the law of the sea*. London: Zed Books.

SANTOS, F.V. Limites e Fronteiras. 2009. Disponível em: <<http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1069&sid=110&tpl=printer-view>>. Acesso em: 21 maio 2011.

SOUZA, Kaiser Gonçalves. 2009. Entrevista publicada com Kaiser Gonçalves de Souza, Chefe da Divisão de Geologia Marinha no Serviço Geológico do Brasil. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/68931/>> Acesso em: 28 jun. 2011.

SOUZA, Kaiser Gonçalves. 2007. Chefe da Divisão de Geologia Marinha no Serviço Geológico do Brasil. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/68931/>>. Acesso em: 28 jun. 2011.

SPYKMAN, Nicholas. 1969. *The Geography of the Peace*. s/c, USA: Archon Books.

STRANGE, Susan. 1970. International Economics and International Relations: a case of mutual neglect. *International Affairs*, v. 46, n. 2, p. 304-315.

SUSICK, Saul (Coord.). 2001. *Regulação em Petróleo e Gás Natural*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Modus Operandi for the Consideration of a Submission made to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS/L.3. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_mo.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Issues with Respect to Article 4 of annex II to the Convention (Ten-Year time limit for submissions). Splos/72; Splos/183. Disponível Em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/issues_ten_years.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective. <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). Membership of the Commission from 1997 to 2017. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_members_1997_2012.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. CLCS/40/Rev.1. Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_rules.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Issues with respect to article 4 of Annex II to the Convention (ten-year time limit for submissions). Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/issues_ten_years.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Ocean & Law of the Sea. Division for Oceans Affairs and the Law of the Sea. Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). The Continental Shelf. 2012. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/continental_shelf_description.htm>. Acesso em: 17 jul. 2012.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS/40/Rev.1. Twenty-first session. New York, 17 March – 18 April 2008. Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/23/PDF/N0830923.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Commission the Limits of the Continental Shelf. CLCS/42. Statement by the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the progress of work in the Commission. Fourteenth session. New York, 30 August – 3 September 2004. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/510/12/PDF/N0451012.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Commission the Limits of the Continental Shelf. CLCS/76. Progress of Work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf. Thirtieth session. New York, 30 July – 24 August 2012. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/498/91/PDF/N1249891.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Commission the Limits of the Continental Shelf. CLCS/78. Progress of work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf. Thirty-first session. New York, 21 January – 8 March, 2013. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/275/74/PDF/N1327574.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. SPLOS/73. Eleventh Meeting. New York, 14 – 18 May 2001. Report of the eleventh Meeting of States Parties. Prepared by the Secretariat. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/411/52/PDF/N0141152.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. SPLOS/60. Tenth Meeting. New York, 22 – 26 May 2000. Report of the tenth Meeting of States Parties. Prepared by the Secretariat. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/493/29/PDF/N0049329.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. SPLOS/218. Twentieth Meeting. New York, 14-18 June 2010. Report of the twentieth Meeting of States Parties. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/447/68/PDF/N1044768.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. Eleventh Meeting. SPLOS/72. New York, 14 – 18 May 2001. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/387/64/PDF/N0138764.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. Issues related to the workload of the Commission on the Limits of the Continental Shelf – tentative dates of submissions. Eighteenth Meeting. SPLOS/INF/20. New York, 13 to 20 June 2008. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/209/61/PDF/N0820961.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. Issues related to the workload of the Commission on the Limits of the Continental Shelf – tentative dates of submissions. Eighteenth Meeting. SPLOS/INF/20/Add.1. New York, 7 May 2008. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/331/41/PDF/N0833141.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. SPLOS/103. Thirteenth Meeting. New York, 9 – 13 June 2003. Report of the thirteenth Meeting of States Parties. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/407/41/PDF/N0340741.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. Eighteenth Meeting. SPLOS/183. New York, 13 – 20 June, 2008. Disponível em: <<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/398/76/PDF/N0839876.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. Issues related to the workload of the Commission on the Limits of the Continental Shelf – tentative dates of submissions. Eighteenth Meeting. SPLOS/INF/20/Add.2. New York, 6 June 2008. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/331/41/PDF/N0833141.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. Eighteenth Meeting. SPLOS/183. New York, 13 – 20 June 2008. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/398/76/PDF/N0839876.pdf?OpenElement>> Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. SPLOS/184. Eighteenth Meeting. New York, 13 – 20 June 2008. Report of the eighteenth Meeting of States Parties. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/432/05/PDF/N0843205.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. Meeting of States Parties. SPLOS/72. Meeting of States Parties. Decision regarding the date of commencement of the ten-year period for making submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set out in article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea. Eleventh Meeting. New York, 14 – 18 May 2001. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/387/64/PDF/N0138764.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. SPLOS/14. 20 September 1996. Meeting of States Parties. Fifth Meeting. New York, 24 July – 2 August 1996. Preparations for the Establishment of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. pp. 41-40. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/249/47/PDF/N9624947.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 de maio 2011.

UNITED NATIONS. Convention on the Law of the Sea. SPLOS/20 (SPLOS/CLCS/WP.1). 20 March 1997. Meeting of States Parties. Sixth Meeting. New York, 10 – 14 March 1997. Establishment of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. pp. 12-21. Disponível em: <<http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/076/37/PDF/N9707637.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 maio 2011.

UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. Document A/CONF.62/33. Declaration of the Organization of African Unity on the issues of the Law of the Sea. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_33.pdf>. Acesso em: 16 maio 2012.

UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Vol. III. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.1. Algeria, Argentina, Bangladesh, Burma, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Cyprus, Ecuador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Haiti, India, Indonesia, Iran, Jamaica, Kenya, Libyan Arab Republic, Mauritania, Mauritius, Mexico, Morocco, Nigeria, Panama, Peru, Philippines, Senegal, Somalia, Trinidad and Tobago, United Republic of Cameroon, Uruguay, Venezuela and Yugoslavia: revised draft article on the continental shelf. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-42_rev-1.pdf>. Acesso em: 16 maio 2012.

UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Vol. III. Turkey: draft article on delineation between adjacent and opposite States. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-34.pdf>. Acesso em: 16 maio 2012.

UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. A/CONF.62/C.2/L.47. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-47.pdf>. Acesso em: 16 maio 2012.

UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. Document A/CONF.62/L.5. Documentation of the Conference: note by the Secretary-General. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_l-5.pdf>. Acesso em: 16 maio 2012.

UNITED NATIONS. Diplomatic Conferences. Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Documents of the Conference, First (New York, 3 – 15 December 1973) and Second Sessions. (Caracas, 20 June to 29 August 1974). Volume III. Document A/CONF.62/C.2/L.42/Rev.I. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/diplomaticconferences/lawofthesea-1982/docs/vol_III/a_conf-62_c-2_l-42_rev-1.pdf>. Acesso em: 16 maio 2012.

UNITED NATIONS. 2008. Oceans & Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. CLCS/40/Rev.1. Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf. 17 April. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_rules.htm>. Acesso em: 18 maio 2012.

UNITED NATIONS. 2008. Press Release. SEA/1899. Commission on Limits of Continental Shelf Concludes Twenty-First Session. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sea1899.doc.htm>>. Acesso em: 18 maio 2012.

VICTOR, Claudia; SOUZA, Kaiser Gonçalves. 2007. Minerais do fundo do mar: avanços e retrocessos das negociações internacionais da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Parcerias Estratégicas / Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos: Ministério da Ciência e Tecnologia. (Edição Especial – Estudos do Mar).

VIVERO, Juan L. Suárez de; MATEOS, Juan C. Rodríguez. 2010. Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers – building new geopolitical scenarios. *Marine Policy*, 34, p. 967-978.

WALTZ, Kenneth Neal. 2000. *Theory of International Politics*. Land Grove, IL, USA: Waveland Press.

WILDAVSKY, A. 1979. *Speaking Truth to Power: the art and craft of policy*.

XAVIER, Alexandre Tito dos Santos. 2009. A África e a Geopolítica do Petróleo: Nigéria um ator estratégico. Disponível em: <<https://geopoliticadopetroleo.wordpress.com/2009/04/29/a-africa-e-a-geopolitica-do-petroleo-nigeria-um-ator-estrategico/>>. ISSN: 1981-9102. Acesso em: 8 jun. 2010.

XAVIER, Renato. 1994. *O Gerenciamento Costeiro no Brasil e a Cooperação Internacional*. Brasília: IPRI. (Coleção Relações Internacionais, 25).

SOBRE A AUTORA

Etiene Villela Marroni é doutora em Ciência Política pela UFRGS, com mestrado em Educação Ambiental e graduação em Ciências Econômicas. Professora Associada III na Universidade Federal de Pelotas (UFPel), coordena o CEDEPEM – Centro de Estudos Estratégicos e Planejamento Espacial Marinho. Com estágio pós-doutoral no PPGEST/UFF, integra o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPel. Autora de livros e artigos sobre participação comunitária, gerenciamento costeiro e planejamento espacial marinho, desenvolve pesquisas em parceria com instituições nacionais e internacionais, com foco em governança oceânica e políticas ambientais.

Este livro foi composto nas fontes Fira Sans e Trirong

La planificación espacial marina (PEM) constituye una iniciativa que aunque con un recorrido temporal reducido, viene experimentando un intenso desarrollo, al menos, formalmente con más del 60% de los países costeros con algún tipo de iniciativa planificadora. Aunque tiene un carácter esencialmente nacional goza de un amplio interés internacional y organismos como UNESCO (Comisión Oceanográfica Intergubernamental) dedican desde hace un par de décadas distintas acciones a su difusión y apoyo. Cronológicamente, se trata de un fenómeno que, si bien surge en siglo XXI, se sitúa en la estela de los diferentes hitos en la construcción de acuerdos internacionales que han jalonado el último tercio del siglo XX en torno a tres cuestiones clave: desarrollo, medio ambiente y océanos. En este sentido la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) – aprobada en 1982 y en vigor desde 1993 – constituye el referente jurídico e institucional de esta otra acción que aquí es el objetivo de la publicación: la planificación espacial marina. Si bien su surgimiento en distintos países puede estar asociado a intereses de diferente naturaleza que oscilan entre la promoción de nuevas actividades y la conservación, debe también interpretarse como el instrumento de consolidación del proceso de expansión jurisdiccional de los Estados sobre el espacio marítimo al ser el ámbito territorial de los planes los nuevos espacios jurisdiccionales consagrados en la CNUDM.

Y he aquí, el interés y la utilidad del presente trabajo de la Profesora Etiene Villela Marroni Governança Oceânica e Planejamento Espacial Marinho: uma perspectiva histórica.

Juan Luis Suárez de Vivero