

A Aplicação de Políticas Públicas na Busca pela Ampliação da Plataforma Continental Brasileira: Resultados e Desafios

Implementation of Public Policies Searching the Expansion of Brazilian Continental Shelf: Results and Challenges

Bruno Trentini

Mestrando em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: bruno_trentini91@hotmail.com

Douglas Novelli

Mestrando em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: dhm2532@msn.com

Juliana Breda

Mestranda em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: juliana_breda@hotmail.com

Resumo: A III Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, também conhecida como Convenção da Jamaica, definiu normas que permitirão ao Brasil estender sua plataforma continental de modo a incorporar uma área marítima denominada como “Amazônia Azul”, fundamental para os interesses estratégicos brasileiros. Nesse sentido, o presente trabalho tem como proposta analisar a intensificação de políticas públicas executadas pelo Brasil no Atlântico Sul entre os anos de 2003 e 2014, relacionando-as à busca pela ampliação das zonas marítimas sob soberania e jurisdição brasileiras através da proposta apresentada à Comissão para os Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC), na qual se procurou identificar: (1) as justificativas brasileiras para a ampliação de sua plataforma continental e; (2) quais seriam os direitos e responsabilidades consequentes para o Brasil. Iremos para tal utilizar de um recorte temporal que se estende do primeiro mandato do governo Lula até o primeiro mandato do governo Dilma, de 2003 a 2014. Trabalhamos com a hipótese de que o Estado brasileiro iniciou o desenvolvimento de estratégias de ocupação e controle territorial na região visando ampliar a legitimidade de suas reivindicações internacionalmente, as quais seriam primordialmente motivadas por fatores econômicos.

Palavras-chave: Amazônia Azul; políticas públicas; soberania.

Abstract: The Third United Nations Conference on the Law of the Sea, also known as Jamaica Convention, set standards that will allow Brazil to extend its continental shelf to incorporate a maritime area known as "Blue Amazon" fundamental for Brazilian strategic interests. This paper analyze the intensification of public policies implemented by Brazil in the South Atlantic between

the years 2003 and 2014, relating them to search for the expansion of maritime areas under the Brazilian's sovereignty and jurisdiction through the proposal to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) in which it sought to identify: (1) Brazilian justifications for the enlargement of its continental shelf and; (2) what are the rights and responsibilities consequent to Brazil. We will use for such a time frame that extends from the first term of Lula to the first term of government Dilma, from 2003 to 2014. We hypothesized that the Brazilian government started the development of strategies of occupation and territorial control in region to increase the legitimacy of their international claims, which would be primarily motivated by economic factors.

Keywords: Blue Amazon; public policy; sovereignty.

intergovernmental relations; federal coordination; *Bolsa Família*; Single Registry for Social Programs; Decentralized Management Index.

1. Introdução

A preocupação acerca da utilização dos mares e oceanos bem como a exploração de suas riquezas é um fenômeno internacional bastante antigo e data desde o período que se iniciam as grandes navegações a partir do século XV. Porém, a tentativa de normatização de tais práticas é algo absolutamente novo. A concordância da comunidade internacional na consolidação jurídica de conceitos e limites no que tange o direito do mar possui justamente o condão de regulamentar as práticas marítimas, cada vez mais complexas e interligadas em mundo que se globaliza rapidamente. Contudo, os interesses em se regular os mares e oceanos são marcados, conforme apontado por Hildebrando Accioly (2014), por uma dicotomia entre os interesses da livre navegação e a necessidade de se garantir a soberania dos Estados costeiros também em suas fronteiras oceânicas.

As discussões no âmbito do direito internacional tentaram observar essa polaridade e como resultado nasce a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) no ano de 1982, que posteriormente servirá de arcabouço legal a respaldar as pretensões territoriais brasileiras sob águas oceânicas, elemento essencial para a projeção de poder e liderança regional intentada pelo país e norteador da política externa brasileira no período analisado.

O presente artigo intenciona explicar brevemente o pleito brasileiro a respeito da ampliação de sua jurisdição marítima, através da expansão de sua plataforma continental, passando por um breve histórico do projeto apresentado junto às Nações Unidas. Em seguida apresenta-se a base

teórica que será utilizada para abordar a atuação brasileira no tocante a adoção de políticas públicas de maneira a ocupar o território que pleiteia bem como demonstrar legitimidade para fazê-lo.

2. O projeto de ampliação da zona econômica exclusiva brasileira

Em 1982 ocorre em Montego Bay, na Jamaica, a terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, com vistas a definir conceitos jurídicos, bem como estabelecer limites a serem adotados pelos países para a definição de seus respectivos direitos de exploração das áreas marítimas e oceânicas. Também foram abarcados pela conferência a definição de conceitos e limites concernentes ao mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva, plataforma continental e plataforma continental estendida. O tratado foi recebido pelo ordenamento nacional brasileiro por meio do Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995, e a partir de então, o Brasil passa a adotar o alcance máximo determinado pela convenção (de 12 milhas marítimas) para definir o limite de seu mar territorial e adota o conceito de zona econômica exclusiva para as 188 milhas adjacentes.

O conceito de zona econômica exclusiva (ZEE) é justamente uma das inovações trazidas pela conferência, que segundo Hildebrando Accioly é uma figura que garante soberania ao Estado “para fins de exploração dos recursos naturais, vivos ou não vivos, do mar, a exploração e o aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos, bem como a jurisdição no tocante à colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, investigação científica marinha e proteção e preservação do meio marinho” (ACCIOLY, 2014). Assim, não há soberania plena do Estado que a explora, sendo o país apenas soberano no que diz respeito à exploração de recursos naturais existentes na ZEE. Dessa maneira, à livre navegação internacional é preservada e o privilégio de explorar os recursos naturais existentes em suas costas também é garantido aos Estados. Nesse sentido afirma Accioly (2014):

É importante ressaltar que a jurisdição exercida pelo estado costeiro na ZEE em muito difere da soberania exercida em seu mar territorial. Enquanto no mar territorial temos como única exceção à sua soberania o direito de passagem inocente, na ZEE o Estado conta apenas com os direitos acima, restritivamente. (ACCIOLY, 2014)

Contudo, para além da adoção da figura da ZEE, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, prevê ainda - em razão dos avanços tecnológicos que garante uma crescente condição de exploração econômica de tais regiões - a possibilidade de ampliação da plataforma continental dos países para além das 200 milhas marítimas previstas. Para tanto o Estado deve comprovar que o leito e o subsolo das áreas submarinas se estendem para além do seu mar territorial, como uma extensão do prolongamento natural do seu território terrestre (ITAMARATY, 2016). Para esse caso a convenção estabelece um prazo e alguns requisitos (constantes no artigo 76) para que tal modificação possa ser pleiteada.

Com base nessa legislação e com vistas a ampliar sua plataforma continental a uma área equivalente à soma dos territórios dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em 2004 o Brasil ingressa junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU com a proposta de ampliação de sua plataforma continental para 150 milhas náuticas além das 200 milhas estipuladas pela convenção tendo como base o levantamento técnico executado pelo Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) (Itamaraty 2016).

A proposta de ampliação da área contida no LEPLAC e encaminhada à ONU em 2004, visa aumentar a área de exploração econômica do Brasil no oceano Atlântico, reivindicando o reconhecimento de cerca de 960.000 km² adicionais à sua atual plataforma continental, distribuídos nas regiões Norte (região do Cone do Amazonas e Cadeia Norte-Brasileira), Sudeste (região da Cadeia Vitória-Trindade e Platô de São Paulo) e Sul (região do Platô de Santa Catarina e Cone do Rio Grande). Caso seja aprovado o pedido brasileiro, a área oceânica sob a qual exerce jurisdição totalizaria 4,4 milhões de km² – o que representa cerca de metade do território terrestre nacional. (ITAMARATY, 2016).

O argumento utilizado pelo Brasil perante a comissão da ONU tem como base comprovações geológicas fundamentadas na coleta de dados técnicos e científicos de que o espaço marinho pleiteado pertence à plataforma continental brasileira. Outros países requerem o mesmo direito, entre eles Austrália, Irlanda, Nova Zelândia, Espanha e França. Porém, a situação do Brasil é diferente de outros Estados com demanda semelhante já que a nova área não avança sobre espaços de países vizinhos, ao contrário do que ocorre com a França, Espanha e Irlanda, países europeus cujas fronteiras marítimas são muito próximas às de outras nações. (MARINHA DO BRASIL, 2016).

Em 2007 a CLPC manifestou um parecer parcialmente favorável ao pleito brasileiro, apontando, contudo, irregularidades na incorporação de cerca de 20% da área reivindicada. Desse modo, entre 2008 e 2010, o governo brasileiro realizou uma nova fase de coleta de dados com o intuito de respaldar a apresentação de uma nova proposta a CLPC, de forma a ter seu pleito junto à comissão atendido na sua totalidade. (ITAMARATY, 2016).

Os benefícios de se reivindicar o aumento da área de sua plataforma continental seriam tanto da ordem estratégica quanto da ordem econômica. Pode haver uma considerável soma de recursos naturais disponíveis à exploração brasileira, como descoberta de novas reservas de petróleo, gás, recursos minerais e biodiversidade marinha. Contudo, o alargamento de sua plataforma continental enseja também uma série de responsabilidades ao Estado brasileiro, principalmente em relação à vigilância e a proteção ambiental da região, exigindo largos investimentos no desenvolvimento de pesquisas e segurança (MARINHA DO BRASIL, 2016).

No que diz respeito aos benefícios, sobretudo econômicos, que o Brasil pode vir a usufruir caso seja reconhecido o seu pleito acerca da ampliação de sua plataforma continental, a Marinha brasileira afirma que:

Sem dúvida, a definição do limite exterior da plataforma continental será um legado de fundamental importância para o futuro das próximas gerações de brasileiros, que verão aumentadas as possibilidades de descoberta de novas reservas de petróleo e gás, de exploração de recursos minerais em grandes profundidades, e de explorar recursos da biodiversidade marinha, que a ciência atual reconhece como um dos campos mais promissores do desenvolvimento da biogenética (MARINHA DO BRASIL, 2016).

As consequências positivas do LEPLAC apontadas pela Marinha brasileira, seriam o aumento da jurisdição brasileira quanto às atividades de exploração de recursos naturais no solo e subsolo marinho; desenvolvimento de um trabalho articulado entre especialistas e acadêmicos resultando em uma melhora da área de pesquisa oceanográfica; produção e coleta de dados importantes que estarão à disposição da comunidade científica; demonstração, perante a comunidade internacional, da capacidade brasileira de marcar presença no Atlântico Sul e aumento da cooperação internacional.

3. Os conceitos de território e soberania nas Relações Internacionais

Em sua clássica obra “Paz e guerra entre as nações”, Raymond Aron já definia o espaço geográfico como “meio, teatro e objetivo da política externa” dos Estados (Aron 2002, 254). É um meio pois é ao mesmo tempo natural e histórico, sendo concretamente definido por sua fauna, flora, solos e climas. Deve igualmente ser considerado um teatro pois não é meramente um dado concreto, mas também um objeto dotado de características abstratas que são simplificadas e esquematizadas pelo observador. Nesse sentido, “o mundo, enquanto teatro das relações internacionais, pode ser definido exclusivamente pelas características que interessam aos atores da política internacional” (Aron 2002, 255).

Por sua vez, ao tratar do conceito de território, Jean Gottmann o define como “uma porção do espaço geográfico” (Gottmann 2012, 525), isto é, um espaço concreto e sujeito as ações humanas, porém repartido e organizado pelos atores que nele agem. Assim, em um sentido semelhante ao que Aron entende como a característica de teatro do espaço geográfico, Gottmann entende o território como algo muito além de um simples fenômeno físico: seus componentes naturais são delimitados pela ação humana e utilizados por certos grupos com objetivos específicos, sendo, portanto, determinado e pertencente a um processo político. Assim, o território é sua essência um conceito tanto geográfico quando político, pois é organizado e segmentado através de processos políticos (Gottmann 2012, p. 526). Sendo entendido primordialmente como um conceito político mutável, a concepção de território evoluiu ao longo das épocas. Com a solidificação dos Estados-nações na era moderna, os conceitos de território e de soberania passam a estar intimamente ligados, passando o território a ser entendido como “uma definição espacial das jurisdições governamentais e da organização política e militar” (Gottmann 2012, p. 541).

Segundo Morgenthau, do ponto de vista jurídico, o conceito de soberania foi originalmente formulado em meados do século XVI, sendo então aplicado aos Estados territoriais que começavam a se consolidar. Referia-se ao fato político fundamental do processo em questão, isto é, “o aparecimento de um poder centralizado que exercia a sua autoridade de legislar e fazer cumprir as suas leis no âmbito de um certo território” (Morgenthau 2003, p. 567). Entretanto, a soberania consiste não em um fenômeno meramente jurídico, exigindo, por sua própria essência, um fato político atrelado. Nesse sentido, Morgenthau defende que a ideia de soberania constituiu um tema “tanto de julgamento político como de interpretação legal” (2003, p. 580), sendo a soberania de **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17**

uma nação manifesta por meio da “impenetrabilidade” nacional, que consiste na autoridade suprema nacional sobre determinado território, dentro do qual nenhum outro Estado está autorizado a executar atos governamentais sem o seu consentimento (Morgenthau 2003, p. 571). De modo semelhante, Gottmann (2012, p. 524) e Huber (1928, p. 839) apontam para a tradição existente no direito internacional de interpretar a soberania territorial como um fato jurídico dependente de “manifestações concretas”, as quais devem ocorrer no espaço geográfico. Assim, Morgenthau resume o conceito de soberania como:

Um fato político, circunscrito e definido em termos legais, cuja determinação poderá depender de mudanças graduais no exercício do poder político, de um governo para outro. Ela deve ser confirmada mediante o exame da situação política, e não pela interpretação de textos legais (Morgenthau 2003, p. 583)

Gottmann relembra ainda a acessibilidade como um ponto imperativo para que um espaço possa ser caracterizado como um território e, portanto, reclamado por um Estado como parte de sua soberania (Gottmann 1973, p. 9–12), isso significa dizer que o espaço em questão necessariamente precisa ser passível de ser objeto de intervenções políticas regulares. Esse conceito parcialmente ajuda a explicar a razão pela qual a soberania estatal vem sendo estendida para espaços geográficos até em tão marginalmente explorados, sendo o debate sobre o controle dos mares e oceanos o ponto de maior relevância específica para o presente artigo. Segundo o autor:

O aumento da acessibilidade aos recursos do mar e do leito marinho trouxe reclamações de extensão do controle soberano sobre a plataforma continental, expandindo os mares territoriais para até duzentas milhas a partir da costa e para outros recursos que estão sob o mar (Gottmann 2012, p. 531)

Apesar das notáveis evoluções recentes no tocante a capacidade humana de controlar e explorar os recursos marítimos, não se deve ignorar o fato de que o mar sempre foi tido como um veículo de projeção de poder pelos poderes governantes e sujeito a teorizações e tentativas de regulamentação sobre seu controle. Nesse sentido, os pós-glosadores Baldo de Ubaldis e Ângelo de Ubaldis foram possivelmente os primeiros a argumentar que o mar poderia ser objeto de controle e regulamentação estatal em um sentido próximo aqueles observados a partir da era moderna (França 2012, p. 3).

Tendo em vista os apontamentos de Gottmann e mantendo em mente os conceitos expostos por Aron, para o qual a geopolítica consiste na “esquemática geográfica das relações diplomático-estratégicas com uma análise geográfico-econômica dos recursos”, os quais por sua vez “são mobilizados pelos Estados com fins de segurança ou de expansão” (Aron 2002, p. 264), torna-se em parte compreensível a razão pela qual a evolução do direito marítimo e o estabelecimento dos limites soberanos dos Estados sobre os mares e oceanos esteve primordialmente condicionado a própria evolução do poder das nações. Com a formação do Estado-nação no século XVIII, a soberania estatal sobre os mares passou a ser uma questão relevante, sendo adotado o critério da bala de canhão para delimitar os limites soberanos de cada Estado, o qual se referia a distância de 3 milhas náuticas referentes ao alcance do disparo de um canhão executado do litoral. Esta foi a perspectiva adotada pelo tratado de Gante entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha em 1818 e, posteriormente, por tratados assinados entre a Grã-Bretanha e os Estados da Bélgica e da França. Posteriormente outros Estados europeus estabeleceram sua soberania marítima dentro da área já positivada, nomeadamente a Dinamarca em 1822, a Grécia em 1869 e a Holanda em 1883 (Gonzalez 2015, p. 84).

Com o progresso do direito internacional público após as duas guerras mundiais e em concordância com a evolução da capacidade dos Estados se projetarem sobre os mares, explorando e defendendo o território marítimo e os recursos nele existentes, os mares e oceanos passaram a ser objeto de uma codificação mais desenvolvida de suas normas sob o respaldo da ONU (França 2012, p. 14). Duas convenções internacionais são relevantes no tocante a soberania estatal sobre suas áreas costeiras: a Convenção de Genebra de 1958, que abordava o mar territorial, a zona contígua, a plataforma continental e a exploração dos recursos do alto mar e; a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM; por vezes referida como Convenção de Montego Bay) de 1982, que reafirmou algumas das normativas estabelecidas pela Convenção de Genebra, introduziu o conceito de zona econômica exclusiva e estabeleceu a possibilidade de ampliação dos limites da plataforma continental de um Estado.(ONU 1982, Art. 76).

Entretanto, o pleito brasileiro de extensão da área marítima sobre a qual exerce direitos de exploração exclusiva tende a encontrar a resistência de outros Estados, tendo em vista a ampliação do poder brasileiro a médio e longo prazo que o controle desse território acarretaria. De fato, os EUA já demonstraram evidente descontentamento ao protestarem oficialmente contra a reivindicação brasileira junto a CLPC (Gonzalez 2015, p. 82). Assim, sendo a soberania um

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17

fenômeno definido ao mesmo tempo por uma dimensão teórico-jurídica e por uma dimensão prática, para garantir que não apenas o pleito brasileiro seja aprovado, mas que também a soberania efetiva sobre o território seja estabelecida (mesmo que não se manifestando de forma plena no caso da ZEE), se faz necessário que o Brasil adote políticas públicas com o intuito específico de se projetar no Atlântico, demonstrando para a comunidade internacional a capacidade de gerenciar e proteger o território em questão condizente com suas pretensões geopolíticas.

4. As políticas públicas brasileiras para o Atlântico Sul

Devido a sua importância singular, o Brasil vem adotando várias estratégias para assegurar a expansão da sua plataforma marítima. Não somente no plano jurídico, o país vem tomando a frente em diversas esferas, como a militar, política, entre outras, e desde os anos 1950 vem implementando políticas públicas específicas para tratar da questão, intensificadas frente ao pleito brasileiro junto a CLPC. É no sentido de se compreender as estratégias utilizadas pelo Brasil para a ocupação e expansão da sua plataforma marítima que serão analisadas a seguir as políticas públicas adotadas em relação ao assunto. Primeiramente, é necessário esclarecer o conceito de políticas públicas. Conforme Souza:

As políticas públicas, de uma visão ampla, mostram uma forma integradora de solucionar alguns problemas e responder de forma efetiva as necessidades dos públicos envolvidos. Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (2006, p. 26).

Dentro desse cenário, os recursos econômicos centralizam a motivação do país em recorrer a extensão da plataforma continental brasileira. Os autores Barros e Barros de Barros (2015, p. 12) afirmam: “Pode-se afirmar que a relevância e o interesse dos Estados costeiros no que diz respeito à plataforma continental estão diretamente relacionados com os incontáveis recursos existentes nela, bem como a sua suscetibilidade de exploração comercial”. Nesse sentido, o autor Silva (2012, p. 304-308) resume o histórico da exploração de petróleo do mar brasileiro:

Os trabalhos de exploração da plataforma continental iniciaram-se em 1968, quando a Petrobras encomendou a primeira sonda marítima e, já naquele ano, achou petróleo no mar, em Guaricema (SE). Seguiram-se mais de vinte descobertas de pequeno e médio porte em vários estados. Em 1974, descobriu-se o campo de Garoupa, em águas de 110 metros, onde hoje está a bacia de Campos. (...) Em 1984, foi descoberto o primeiro campo gigante do país, na bacia de Campos, e também nesse ano a meta de produção de 500 mil barris diários de petróleo foi alcançada. Posteriormente, outras grandes descobertas foram realizadas: Marlim (1985) e Rocardor (1997). (...) Em 2005, foram encontrados os primeiros indícios de petróleo na camada pré-sal na bacia de Santos. (...) Em 2008, extraiu-se o primeiro óleo da camada pré-sal, no campo de Jubarte, na bacia de Campos e em maio de 2009 deu-se início à produção de petróleo na descoberta de Tupi.

Para tanto, dentro do âmbito jurídico nacional, o interesse brasileiro na plataforma continental tem origem nos anos 1950, quando segundo Silva (2012, p. 300) é manifesta a vontade brasileira de incorporação da mesma ao território brasileiro, oficialmente através do Decreto n. 28.840, de 8 de novembro de 1950. Nesse mesmo momento é emitido pela Divisão Política do Ministério das Relações Exteriores um comunicado delimitando a plataforma aos limites de 180 e 200 metros de profundidade (Andrade, 1994, p. 111). Posteriormente, é mencionada na Constituição de 1967, pelo decreto n. 62.837, de 6 de junho de 1968 assim como no Decreto-lei n. 1.098, de 25 de março de 1970, aonde é internamente oficializado os limites e então modificado para 200 milhas. Desde esse período o Brasil deixou em aberto em seus textos jurídicos a prerrogativa de que esses limites poderiam ser estendidos.

Em 1988 com o advento da nova Constituição Brasileira, os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva são integrados aos bens da União (uma novidade em relação a citação de 1967, onde a plataforma já estava inclusa). Enquanto isso, o Brasil ratifica a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar em 12 de março de 1990, porém só foi expedido o instrumento de promulgação definitivo em 1995, após a CNUMD entrar em vigor internacional no ano anterior. Em seguida, o país dispõe de uma lei que versa tanto a respeito do mar territorial, quanto da plataforma continental e da zona econômica exclusiva em 4 de janeiro de 1993 (Lei n. 8.617).

Outras frentes de “estratégias de ocupação” do Brasil em relação a plataforma continental almejada pelo Brasil foram as de caráter militar e científica. Além de um orçamento maior disponível para a Marinha, o país, segundo Abdenur e Neto (2013, p. 179) através dessa instituição militar lançou em 2008 uma campanha de conscientização para os jovens em relação a “Amazônia

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17

Azul”, termo que faz analogia a riqueza e extensão da Floresta Amazônica em relação à zona econômica especial brasileira, no sentido de promover uma “mentalidade da marinha” em que os recursos provenientes dessa região são essenciais para o Brasil e para tanto é necessário o investimento na Marinha Brasileira. O material incluía folhetos e diversas orientações didáticas de forma a enaltecer a importância da região (Martins, 2010).

Os autores Abdenur e Neto (2013) identificam ainda uma estratégia para o Atlântico Sul na intensificação de parcerias e acordos multi e bilaterais com países da costa oeste africana. As parcerias vão de encontro também com o interesse brasileiro de fortalecer as relações Sul-Sul. Dentre os países com quem o Brasil fortalece seus acordos militares podemos destacar a Namíbia, aonde concentra grandes esforços em construir a Marinha do país mencionado, a África do Sul, aonde desenvolve a tecnologia de mísseis ar-ar guiados por infravermelho de média distância (A-DARTER) e Angola, com quem o país concretizou diversos contratos de venda de jatos Super-Tucano, produzidos pela empresa brasileira de aviação EMBRAER (Abdenur e Neto, 2013, p. 180-181).

Em relação à pesquisa científica, o país manteve esforços para a continuidade do programa de pesquisa na Antártica, comandado pela Marinha e que confere uma especial participação do país no Tratado da Antártica. Além disso, o Brasil vem desde 1985 ampliando sua atuação na plataforma de forma a justificar sua expansão a organismos internacionais, como a ONU.

Nesse sentido, também é de extrema importância o reconhecimento de domínio territorial para o país em relação a algumas ilhas. O arquipélago de São Pedro e São Paulo, assim como as ilhas de Fernando de Noronha, as ilhas Atlânticas, o Atol das Rocas e as ilhas de Trindade e Martin Vaz foram reconhecidos pela Convenção de Patrimônio da Humanidade como soberania brasileira (Zanirato, 2012, p. 9). Segundo o autor:

Em se tratando da biodiversidade, Fernando de Noronha “contém os habitats naturais mais importantes e mais representativos para a conservação *in situ* da diversidade biológica” (Apud. Costa Lima, 2002, p. 120.). O Atol das Rocas é uma reserva biológica de elevada importância ecológica por ser zona de abrigo, alimentação e reprodução de diversas espécies de animais. O Arquipélago São Pedro e São Paulo, único conjunto de ilhas oceânicas brasileiras acima da linha do Equador, é uma área de proteção ambiental, que exerce um papel relevante no ciclo de vida de várias espécies com um elevado grau de endemismo e é rota de espécies migratórias. Todas as ilhas são também detentoras de recursos minerais (fosforita, ferro, manganês) e energéticos (petróleo). (Zanirato, 2012, p. 9).

As ilhas de Martin Vaz e Trindade são as únicas que ainda não foram reconhecidas pela UNESCO como patrimônio da humanidade, porém o Brasil se adianta em reconhecê-las como razão de seu acautelamento nacional, motivo pelo qual o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em janeiro de 2011, as denominou como patrimônio nacional do Brasil.

Em 1974 foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com a finalidade de coordenar e implementar a política marítima no Brasil. Em seguida, estatuída em 1980, cria-se a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNMR) atualizado para então ser chamado de Política Setorial para os Recursos do Mar (PSMR) de funcionamento plurianual. Segundo Marroni:

O I PSRM, com vigência no período 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. (...) O Plano Setorial para os Recursos do Mar encontra-se, atualmente, em sua 8ª versão (2012-2015) (2014, p. 262)

Em razão dos esforços da LEPLAC em expandir o território soberano brasileiro para além de sua plataforma continental e da recusa parcial da comissão em reconhecer o pleito brasileiro em sua totalidade, o país por meio da Resolução n. 3, de 26 de agosto de 2010, definiu que:

Independentemente de o limite exterior da Plataforma Continental (PC) além das 200 MN não ter sido definitivamente estabelecido, o Brasil tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua PC além das 200 MN, tendo como base a proposta de limite exterior encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2004. (BRASIL, 2010)

Pode se interpretar que o Brasil decidiu unilateralmente pôr definir suas fronteiras marítimas devido à necessidade de exploração dos recursos ali depositados. É resultado da pesquisa, portanto, que o Brasil necessita concentrar esforços em atender as recomendações dadas pela CLPC quando em 2007 negou o pedido brasileiro de extensão, pois as definições da CNUDM têm caráter obrigatório e definitivo e estas são determinantes para o reconhecimento internacional da legitimidade da gerência do controle brasileiro sobre este território. A relevância econômica do Brasil também se encontra em outra situação, destoante da de 2004, segundo Figueirôa:

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17

Atualmente os blocos do pré-sal em atividade comercial na plataforma continental brasileira estão muito próximos das 200 M de nossas linhas de base, a 50 km desse limite. A Petrobras tem-se movimentado para identificar petróleo e gás além das 200 M, diante de probabilidades significativas de sua ocorrência. A ANP já confirmou a existência de pelo menos 542 km² de pré-sal além das 200 M, equivalentes a 0,37% das áreas conhecidas (Cf. anexo 33 – Polígono do pré--sal). Tal área se encontra na parte da proposta de limites exteriores não controversa pela CLPC. (2014, p. 264)

Dentre os desafios previstos para o país nesse quesito, podemos destacar a posição do Grupo de Trabalho para a Elaboração da Proposta Política do Plano de Levantamento da Plataforma Continental, criado em 7 de novembro de 2013, durante a 185^a Reunião da Comissão Interministerial de Recursos do Mar, no âmbito da subcomissão para o LEPLAC, pela Resolução nº 9/2013. A seu favor essa nova equipe dispõe de ferramentas muito mais atualizadas para a obtenção de dados do que em 2004, na primeira tentativa brasileira, além disso o país não contava com a experiência atual de conhecimento dos procedimentos, posições das comissões da CLPC e em matéria do que poderia ser considerado e como seria avaliado. Nesse sentido, o relacionamento diplomático junto a comissão é fundamental. Não obstante, é de singular importância o desenvolvimento contínuo de políticas públicas para a utilização do espaço marítimo pretendido, pois a norma presente no artigo 77 da Convenção de 1982 (CNUMD) é clara quanto à soberania sobre a massa terrestre e como uma extensão dela, no sentido de que a aceitação da proposta de extensão depende muito do reconhecimento de determinado país quanto à área pretendida. Caso contrário, é extremamente negativo ao país o cenário de pagamento de *royalties* a ISBA (Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos), de acordo com o artigo 82 da mesma Convenção.

5. Considerações Finais

O estabelecimento efetivo dos direitos de exploração brasileiros sobre o território que se entende até 200 milhas náuticas a contar de sua costa territorial incontestavelmente representa uma expressiva ampliação das potencialidades nacionais, tanto em termos econômicos quanto em termos geopolíticos. Entretanto, como fica evidenciado pela recusa inicial da Comissão para os Limites da Plataforma Continental da ONU em reconhecer o pleito brasileiro em sua totalidade e

pelo protesto apresentado pelo governo dos EUA junto a CLPC, tal objetivo não será facilmente conquistado.

Nesse cenário, tendo em vista os apontamentos de Morgenthau sobre o conceito de soberania abranger simultaneamente uma dimensão jurídica e uma dimensão política, ao se transplantar tais considerações para o caso específico da ampliação da ZEE brasileira conclui-se que tal projeto demanda não apenas a busca pelo seu reconhecimento por vias meramente legais, mas também demonstrações efetivas da capacidade brasileira de se projetar, defender e explorar tal território.

Dentro deste contexto específico, as políticas públicas executadas pelo governo brasileiro para o Atlântico Sul no início do século XXI, dentre as quais se destacam exercícios militares, monitoramento contra atividades ilegais e investimentos em pesquisas no setor marítimo, podem ser entendidas como estratégias de ocupação e controle territorial na região, as quais desempenham papel fundamental ao ampliar a legitimidade das reivindicações brasileiras internacionalmente.

Referências

- Abdenur, Adriana Erthal; Neto, Danilo Marcondes de Souza. (2013). **Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus between Security and Resources**. Rio de Janeiro.
- Accioly, Hildebrando; Da Silva, Geraldo Eulálio da Silva; Casella, Paulo Borba. (2014). **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Editora Saraiva.
- Andrade, Maria Inês Chaves de. (1994). **A plataforma continental brasileira**. Belo Horizonte, Del Rey.
- Aron, Raymond. (2002). **Paz E Guerra Entre as Nações**. São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- Barros, Clarissa T. Lovatto; Barros, Luiz Felipe Barros de. (2015). **Políticas Públicas como instrumento de apropriação do espaço marítimo brasileiro na sociedade informacional**. Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul.
- Brasil. (2010). "CIRM 175/8". Resolução nº 3/2010, de 26 de agosto de 2010. <https://www.mar.mil.br/secirm/documentos/atas/resolucao-3-2010.pdf>
- Figueirôa, Christiano Sávio Barros. (2014). **Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o direito do mar**. Brasília, FUNAG.
- França, Tereza Cristina Nascimento. (2012). "Nas Águas Das Relações Internacionais: O Oceano Como Meio, Teoria E Objetivo Dos Estados." In **Amazônia Azul: Política, Estratégia E Direito Para O Oceano Do Brasil**, edited by Rodrigo Fernandes More and Ilques Barbosa Júnior, 55–77. Rio de Janeiro: SaG Serv, FEMAR.
- Gonzalez, Rodrigo Milindre. (2015). "A Questão Da Soberania Sobre a Plataforma Continental: Implicações E Ações Do Brasil Para Ampliação Até 350 Milhas Marítimas." **Intellector XI** (22): 81–100.
- Gottmann, Jean. (1973). **The Significance of Territory**. Charlottesville: The University Press of Virginia.
- . (2012). "A Evolução Do Conceito de Território." **Boletim Campineiro de Geografia** 2 (3): 523–45.
- Huber, Max. (1928). "Island of Palmas Case (The Netherlands v United States)." **Netherlands International Law Review II** (2): 829–71. doi:10.1017/S0165070X00029065.
- Itamaraty. (2016). "Plataforma Continental Brasileira." <http://www.itamaraty.gov.br/pt->
- Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.02-17**

BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/169-plataforma-continental-brasileira.

Lima, Maria Lúcia F da Costa. (2002). **Eco(turismo) em áreas protegidas: um olhar sobre Fernando de Noronha**. Tese de Doutorado em Geografia, área de concentração em geografia humana, USP.

Marroni, Etienne Villela. (2013). **Política Internacional dos Oceanos: Caso brasileiro sobre o processo diplomático para a plataforma continental estendida**. Tese de Doutorado, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

Martins, Cezar. 2009. Mar desprotegido. **Problemas Brasileiros**, no. 395, set-out.

Morgenthau, Hans. (2003). **A Política Entre as Nações - A Luta Pelo Poder E Pela Paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

ONU. (1982). “Convenção Das Nações Unidas Sobre O Direito Do Mar.” http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencaonacoesunidassobredireitomar.pdf.

Silva, Alexandre Pereira, (2012). Brasil e Canadá na Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar: os esforços brasileiros e canadenses para aumentarem suas plataformas continentais. **Revista Política Hoje**, Vol. 300 21, n. 1.

Souza, Celina. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul-dez.

UNCLS (United Nations Convention on the Law of the Sea). (2015). “CLCS/90”. 10 de abril de 2015. http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm

Zanirato, Helena Silvia. (2012). **Estratégias brasileiras de poder e territorialização para o controle das ilhas do Atlântico Sul**. Universidade de São Paulo.