



Brasília | ano 52 | nº 208
outubro/dezembro – 2015

O Brasil e um novo despertar para o Direito do Mar

ALEXANDRE PEREIRA DA SILVA

Resumo: O artigo analisa as novas ações empreendidas pelo Brasil no que se refere ao Direito do Mar, mormente os quatro programas atualmente desenvolvidos pelo Estado brasileiro. Primeiramente, o trabalho apresenta dois importantes acontecimentos envolvendo o Direito do Mar no Brasil: o episódio da “guerra da lagosta” e a expansão do mar territorial para duzentas milhas marítimas. Posteriormente, examina em termos históricos, políticos e jurídicos os quatro programas mencionados: o Projeto “Amazônia Azul”, o Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo; o Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade e o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial. Na parte final, o estudo apresenta algumas conclusões.

Palavras-chave: Direito do Mar. Programas e ações brasileiros. Aspectos históricos e políticos-jurídicos.

Introdução

Apesar de possuir um imenso litoral atlântico, de cerca de dez mil quilômetros de extensão, o Brasil, historicamente, tem dedicado um interesse limitado pelo Direito do Mar. Em poucos momentos de sua história jurídico-política, o tema esteve na sua agenda principal, salvo dois momentos em especial, no episódio da “Guerra da Lagosta” com a França (1962-1964) e o da ampliação do mar territorial para 200 milhas marítimas (1970).

Contudo, nos últimos anos, o Brasil vem demonstrando uma nova inflexão para o Atlântico. Algumas ações exemplificam o renovado interesse pelo Direito do Mar: a extensão da plataforma continental além do limite inicial das 200 milhas marítimas (Projeto “Amazônia Azul”), o

Recebido em 30/4/15
Aprovado em 14/9/15

Programa Arquipélago de São Pedro de São Paulo (PROARQUIPELAGO), o Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade (PROTRINDADE) e o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA).

Assim, o objetivo principal deste artigo é, em um primeiro momento, descrever os principais fatos históricos que ligam o Brasil ao Direito do Mar, para, em um segundo momento, analisar os atuais desdobramentos da política oceânica brasileira. Conhecido por ser um gigante continental, nos últimos dez anos, a discussão jurídica dos interesses econômicos e geopolíticos brasileiros em torno da ocupação e exploração do Atlântico tem adquirido novos contornos, cujos lineamentos se pretende descrever aqui.

2. O Brasil e o Direito do Mar

O Brasil possui uma ampla faixa litorânea, a qual se estende por aproximadamente 10.800 quilômetros, se contabilizadas suas reentrâncias naturais, com uma área de aproximadamente 514 mil km², ao longo de dezessete estados¹. Esse extenso litoral, aliado a sua orientação geográfica, dá ao país uma importante posição política e estratégica. No entanto, essa proeminente situação no Atlântico Sul não tornou o Brasil um Estado com uma clara orientação marítima. Ao contrário, raramente, os assuntos ligados ao Direito do Mar transcenderam os círculos mais restritos de especialistas e tiveram repercussão na sociedade brasileira como um todo, com exceção dos dois episódios comentados a seguir.

2.1 O episódio da “Guerra da Lagosta” com a França (1962-1964)

No início dos anos 1960, as relações entre o Brasil e a França estiveram atritadas em decorrência da controvérsia em torno da pesca da lagosta no litoral do Nordeste brasileiro, em especial, na faixa litorânea entre o Recife e Fortaleza.

O interesse dos franceses em explorarem o potencial da lagosta na costa brasileira iniciou-se em 1961, quando o Governo francês solicitou autorização para que dois barcos realizassem pesquisas sobre os recursos lagosteiros no Nordeste. O pedido francês foi aceito pelas au-

¹ A extensão da faixa costeira varia enormemente na literatura sobre o tema, de 7 mil a mais de 11 mil quilômetros. Tal discrepância se deve às diferentes metodologias empregadas no cálculo da linha costeira. O dado aqui adotado, de 10.800 quilômetros, foi obtido no âmbito dos estudos sobre a representatividade dos ecossistemas costeiros no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e considera os recortes e reentrâncias naturais da costa brasileira (BRASIL, 2010).

toridades brasileiras, que autorizaram as duas embarcações a pescarem, com a condição de terem a bordo, controladores de pesca da Marinha brasileira, que verificariam os métodos de pesca utilizados e seriam informados das pesquisas, condição esta que foi aceita sem restrições pela embaixada francesa no Brasil (LESSA, 1999, p. 111-112).

Concluídas as pesquisas, o Departamento Político do Itamaraty comunicou ao Embaixador da França que, em razão da grande importância para a região Nordeste da pesca da lagosta e por receio da exploração intensiva com métodos predatórios, o Governo brasileiro não permitiria a atividade a pescadores estrangeiros (LESSA, 1999, p. 112).

Os franceses, no entanto, resolveram desconsiderar as manifestações das autoridades brasileiras e enviaram seus barcos pesqueiros à costa brasileira. O lagosteiro francês *Cassio-pés* foi o primeiro apreendido no litoral brasileiro, em janeiro de 1962. A França enviou nota de protesto em razão do fato. O Governo brasileiro sustentava sua posição na doutrina da plataforma continental, com base na qual a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais nessa parte do mar cabiam, por direitos exclusivos, ao Estado costeiro (CASTRO, 1969, p. 35).

Em meios às tratativas para solucionar a controvérsia, em janeiro de 1963, as autoridades francesas comunicaram, de maneira surpreendente, que dois lagosteiros franceses haviam partido com destino ao Nordeste brasileiro. Novamente foram apresados pela Marinha de Guerra. Em razão do apelo do Governo francês, o Brasil aceitou novamente liberá-los como um gesto de última concessão. No mês seguinte, uma vez mais, a França solicitou permissão para a operação de seis lagosteiros na região, quando já se encontravam nas proximidades do litoral brasileiro. O Brasil

comunicou oficialmente o impedimento da presença de pesca da lagosta por embarcações estrangeiras (LESSA, 1999, p. 114).

Nesse momento, a tensão em torno da “Guerra da Lagosta” alcançou seu ponto máximo, quando o Governo francês resolveu reagir de maneira enérgica ao comunicado brasileiro, enviando o contratorpedeiro *Tartu* para resguardar as atividades de seus lagosteiros no Nordeste brasileiro (MUNIZ, 2005, p. 52). Contudo, não foram registrados atos de animosidade entre os navios de guerra brasileiros e o contratorpedeiro francês, e a tensão foi gradualmente arrefecendo (LESSA, 1999, p. 116).

Para Raymundo de Castro (1969, p. 36), o grande mérito da posição sustentada pelo Brasil no desenrolar desse litígio consistiu em transferir a questão do campo político para o biológico. Desde o início, o Governo brasileiro fundamentou a sua posição de que a lagosta é um recurso vivo do leito da plataforma continental, de forma que sua pesca apenas pode ser feita por estrangeiros com autorização ou consentimento expresso do Estado costeiro.

Os franceses se opuseram à tese brasileira, sustentando que a lagosta é uma espécie nadadora e não sedentária ou bentônica. As autoridades brasileiras replicaram, com o argumento de que a lagosta vive em contato físico constante com o leito do mar e que o fato de ela dar pequenos saltos em sua marcha sobre o leito da plataforma não era motivo suficiente para que fosse considerada uma espécie pelágica ou nadadora. Por fim, lembra Raymundo de Castro (1969, p. 35-36): “lançamos, a seguir, mão de um argumento que foi decisivo: se a lagosta fosse considerada espécie nadadora só porque dá saltos no leito do mar, então deveríamos também incluir o canguru que dá saltos em terra firme entre as espécies voadoras!”

A “Guerra da Lagosta” teve como contribuição mais importante levar para a opi-

nião pública brasileira o debate envolvendo os aspectos essenciais sobre a utilização dos recursos do mar, em especial da plataforma continental. A repercussão do assunto na opinião pública nacional foi expressiva, um raro momento em que o Direito do Mar chegou às manchetes dos jornais.

2.2. O mar territorial de 200 milhas marítimas

O segundo fato jurídico-político ligado ao Direito do Mar que transcendeu a esfera mais restrita dos especialistas ligados ao assunto e tornou-se interesse da opinião pública em geral foi quando o Brasil, por meio do Decreto-lei n. 1.098, de 25 de março de 1970, alargou seu mar territorial para 200 milhas marítimas.

Nessa época, um expressivo número de Estados latino-americanos já havia adotado o mar territorial de 200 milhas marítimas. No entanto, o Brasil relutava em expandir o seu mar territorial até essa oportunidade. O país utilizou o limite de três milhas marítimas até 1966 para seu mar territorial, quando o expandiu para seis milhas marítimas, por meio do Decreto-Lei n. 44/1966. Esse período, no entanto, não iria durar muito. Já em 25 de abril de 1969, o governo brasileiro editou o Decreto-lei n. 553, por meio do qual alterou novamente os limites do mar territorial brasileiro, que passou a ser de 12 milhas marítimas. Período esse que seria ainda menor que o anterior, já que menos de um ano depois, em 25 de março de 1970, o limite do mar territorial passaria a ser de 200 milhas marítimas, por meio do mencionado Decreto-lei nº 1.098/1970 (SILVA, 2013, p. 106-107).

As razões que levaram o Brasil a expandir seu mar territorial de 12 para 200 milhas marítimas, em um espaço de menos de um ano, são várias, de índole interna e externa. Naquele determinado momento histórico, havia a per-

cepção da viabilidade da ideia por parte das autoridades brasileiras, que recomendavam e justificavam o ato de reivindicação unilateral sobre uma extensa área do mar adjacente às costas do País. Para Luiz Araújo Castro (1989, p. 17), o impacto positivo interno da expansão do mar territorial para 200 milhas marítimas, em momento particularmente sensível para o Governo, foi considerado na adoção da medida.²

Na América Latina – em que a maioria dos países já tinha adotado o mar territorial de 200 milhas marítimas – a acolhida do ato brasileiro foi a melhor possível. Afinal, a posição seria reforçada com a adesão de um membro importante como o Brasil. Entre os demais Estados em desenvolvimento, a medida também foi bem aceita, ainda que não efusivamente como entre os latino-americanos (RODRIGUES, 1970, p. 124-125).

Nesse momento histórico, o debate em torno de um mar territorial de 200 milhas marítimas era um tema polêmico e recusado pelos Estados desenvolvidos. Durante os trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1973-1982), adotou-se a solução conciliatória, com a definição de mar territorial com largura máxima de 12 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base. Também se criou o conceito de zona econômica exclusiva (ZEE), de, no máximo, 200 milhas marítimas das linhas de base, ou seja, 188

² Além disso, Araújo Castro (1989) ainda indica que o assunto virou, inclusive, tema de samba de João Nogueira “Esse mar é meu”: “Esse mar é meu/ Leva seu barco pra lá desse mar/vá jogar a sua rede das duzentas pra lá/ Pescador de olhos verdes/ Vá pescar em outro lugar”. Nessa linha, o historiador Gustavo Alonso (2015) também cita a letra de “Isto é integração”, do músico gaúcho José Mendes: “Alô jangadeiro do nordeste,/ Alô pescador de alto mar/ Marinheiro da gloriosa força armada/ Vigiando todo o horizonte sem cessar./ Nossa fronteira já tem mais de trinta milhas/ É muito céu, muito mar pra navegar/ Não se atreva que esse mar é todo nosso,/ Duzentas milhas de extensão para pescar”.

milhas marítimas, a partir do limite exterior do mar territorial para os Estados costeiros que estabelecessem um mar territorial de 12 milhas.

A possibilidade de um recuo no mar territorial de 200 milhas para 12 milhas marítimas, já esboçada no início da III Conferência, foi encarada com inicial resistência pelo Governo brasileiro que, no entanto, prometia não se opor ao consenso que se formava em torno do tema. De fato, veja-se a manifestação a seguir do representante brasileiro, professor Vicente Marotta Rangel, atualmente juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM), a respeito:

“[...] o apoio de sua Delegação ao mar territorial de 200 milhas, a expressão mais lógica da corrente irreversível por um novo ordenamento jurídico para os oceanos. Entretanto, em vista da ampla aceitação do conceito da zona econômica exclusiva e do mar patrimonial, sua Delegação estava disposta a considerar esses conceitos, particularmente como interpretados pelas delegações africanas no sentido de soberania plena sobre os recursos da zona e direitos soberanos para o fim de exploração de seus recursos” (apud TRINDADE, 2012, p. 247).

A possibilidade, praticamente uma certeza, de que o Brasil iria reduzir o mar territorial de 200 milhas para 12 milhas, em razão do processo negocial em curso na III Conferência, foi aventada pelo Ministro de Relações Exteriores Saraiva Guerreiro, em entrevista ao jornal *Gazeta Mercantil*, em 1980. A manifestação de Saraiva Guerreiro foi inicialmente vista com resistência no Congresso Nacional.

Em agosto daquele ano, foi aprovada a solicitação para que o Ministro Saraiva Guerreiro fosse convocado a prestar informações sobre a redução dos limites do mar territorial. Para o autor do requerimento, tal sinalização de redução do mar territorial devia-se a “pressões internacionais”, de forma que o país não deveria sujeitar-se “à ingerência estrangeira em nossos assuntos internos” (BRASIL, 1980, p. 8.112-8.114).

Em exposição, seguida de debate sobre o Direito do Mar, na Câmara dos Deputados, em 9 de setembro de 1980, Saraiva Guerreiro afirmou, entre outras coisas que:

“Não se trata de o Governo brasileiro, como tenho a impressão de que muita gente ficou pensando, adotar uma legislação unilateral reduzindo seu mar territorial para 12 milhas, ou adotar a convenção na qual o mar territorial esteja previsto em 12 milhas e 188 de zona econômica exclusiva. Não se trata disso. Trata-se de uma convenção, com cerca de 320 artigos, que cuida de todos os aspectos do mar: mar territorial, zona econômica exclusiva, plataforma, margem continental, regime e mecanismo de exploração dos fundos marinhos além da jurisdição nacional, situação de estreitos, arquipélagos, transferência de tecnologia, solução de controvérsias originárias da convenção. Enfim, é um documento de

alta complexidade e que tem de ser examinado, observado, ponderado em termos do equilíbrio entre as suas diversas partes. Teremos de fazer esse exercício em conjunto. [...] Como já mencionei, quando o Brasil adotou o mar territorial de 200 milhas, essa decisão era perfeitamente justificável, cabível e mesmo necessária. Era uma forma de preservar de fato os nossos interesses. É evidente, por sua vez, que as atitudes do Brasil em termos de negociação, no comitê preparatório da Conferência e na Conferência, se voltaram, todas elas, para a análise da situação, para as táticas a seguir, para se saber até que ponto se poderia chegar em termos de negociação sem abrir mão da posição de princípio” (apud TRINDADE, 2012, p. 249).

A aprovação do texto final da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (doravante CNUDM) deu-se em 10 de dezembro de 1982, mas o início de sua vigência internacional só ocorreria doze anos depois, em 16 de novembro de 1994. Contudo, o Brasil já se adequara aos novos parâmetros previstos na CNUDM, com a aprovação da Lei n. 8.617, de 4 de janeiro de 1993, revogando, expressamente, o Decreto-lei n. 1.098/70. Nos termos dessa lei:

Artigo 1º O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítima de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

[...] Art. 6º A zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial (BRASIL, 1993).

A Lei n. 8.617/93 segue em vigor no Brasil, sem alterações, bem como a CNUDM que o Brasil assinou em 10 de dezembro de 1982, ao término da III Conferência, depositando seu instrumento de ratificação em 22 de dezembro de 1988.

No entanto, a entrada em vigor interna da CNUDM ocorreu de forma pouco usual. Para efeitos internos e seguindo uma praxe de longa data consagrada, a CNUDM foi promulgada por meio do Decreto n. 99.165, de 12 de março de 1990, que deu executoriedade para efeitos internos da convenção. Acontece que a CNUDM ainda não havia entrado em vigor no plano internacional, dessa forma, o Decreto n. 99.165 foi revogado integralmente pelo Decreto n. 99.263, de 24 de maio de 1990. Na parte preambular desse Decreto, a fim de justificar a revogação do decreto anterior pouco mais de um mês depois de sua expedição, consta que tal se deu: “considerando que o Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990, abre lacuna legislativa com relação aos espaços marítimos brasileiros” (BRASIL, 1990). Noutras palavras, em razão de a CNUDM

não ter entrado em vigor após a sua acolhida em nosso ordenamento jurídico por meio dos decretos legislativo e executivo, os seus efeitos foram suspensos internamente por meio do último decreto transcrito, o Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990.

Portanto, aguardou-se a entrada em vigor da CNUDM, que se deu em 16 de novembro de 1994, para que fosse expedido novo decreto de executoriedade, o Decreto n. 1.530, de 22 de junho de 1995, dando efeitos internos à CNUDM a partir da data em que, efetivamente, a convenção em apreço entrou em vigor internacionalmente.

3. O Brasil e um novo olhar para o Atlântico

Depois da polêmica em torno do mar territorial de 200 milhas marítimas, pacificada com a adoção da CNUDM, o Direito do Mar retirou-se do noticiário cotidiano e retornou ao debate somente entre os especialistas no Brasil. No entanto, o tema vem ressurgindo nos últimos anos impulsionado pelo plano de criação de uma “Amazônia Azul” e de uma maior presença no Atlântico Sul.

3.1. A expansão da plataforma continental e o projeto “Amazônia Azul”

Uma das principais novidades da CNUDM foi a nova definição jurídica da plataforma continental. Nos termos da Convenção sobre a Plataforma Continental de 1958, esta era conceituada como o “leito do mar e o subsolo das regiões submarinas [...] até uma profundidade de 200 metros ou, para além deste limite, até ao ponto onde a profundidade das águas superjacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões” (artigo 1º).

A definição de plataforma continental consagrada nessa Convenção não foi baseada exclusivamente em características geológicas ou geomorfológicas. Além disso, tratava-se de um sistema claramente impreciso, complicado e virtualmente impraticável, já que envolvia, de um lado, uma profundidade específica das águas (200 metros) e, de outro, um critério indefinido de aproveitamento.

Já a definição de plataforma continental consagrada no artigo 76 da CNUDM tampouco é baseada de maneira exclusiva em características geológicas ou geomorfológicas. Mas, utiliza-se de outros dois critérios para definir plataforma continental. Nos termos do artigo 76, item 1:

1. A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas [...] em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas (CIRM, 2010).

Ou seja, nesse artigo 76.1, a CNUDM utilizou-se de dois critérios para fixar os limites da plataforma continental, o critério geomorfológico (margem continental) e o critério da distância (200 milhas marítimas). Como resumem exemplarmente Robert Smith e George Taft (2000, p. 17), o parágrafo 1º do artigo 76 “*defines the continental shelf in a manner which is scientifically based, legally defensible, and politically acceptable*”.

Dessa forma, o Estado costeiro tem duas opções: i) fixar sua plataforma continental até uma distância máxima de 200 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base, independentemente dos fatores geológicos ou geomorfológicos que lhes digam respeito; ou, ii) estender, facultativamente, sua plataforma continental até o bordo exterior da margem

continental, desde que este limite não exceda 350 milhas marítimas ou uma distância que não exceda 100 milhas marítimas da isóbara de 2.500 metros.

Na hipótese de o Estado costeiro utilizar-se do segundo critério, ou seja, expandir sua plataforma continental além do limite inicial das 200 milhas marítimas, não poderá fazê-lo por meio da adoção de um simples ato unilateral. Com efeito, terá de encaminhar uma proposta de expansão à Comissão de Limites da Plataforma Continental (doravante CLPC ou Comissão), um órgão técnico criado pela CNUDM, para que se analisem os seus pleitos.

O Brasil foi o segundo Estado a apresentar uma proposta à CLPC, em maio de 2004 (CLCS/42). O pleito encaminhado pelo Estado brasileiro é resultado do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), foi desenvolvido ao longo de dezoito anos (1986-2004), pela Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha e contou com o apoio técnico e científico da Petrobras (VIDIGAL, 2006, p. 51).

A proposta brasileira de extensão de sua plataforma continental além das 200 milhas marítimas previa uma expansão de 911.847 km². Posteriormente, em fevereiro de 2006, o Brasil ainda fez uma adição, de tal modo que a área total pleiteada ficou em 953.525 km². Essa área se distribui principalmente 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 de platô de Santa Catarina e cone do Rio Grande). Nesses termos, a área oceânica brasileira totalizaria 4.400.000 km², o que corresponderia, aproximadamente, à metade da área terrestre, o que lhe equivaleria o nome de “Amazônia Azul” (SILVA, 2013, p. 115).

Depois de analisar os documentos da proposta encaminhada pelo Brasil, a Comissão – por meio do documento CLCS/54, de 27 de abril de 2007 – não aprovou integralmente o pleito brasileiro. Do total da área reivindicada pelo Brasil, a CLPC não concordou com cerca de 190.000 km², ou seja, 20% da área estendida além das 200 milhas marítimas.

Contudo, o Anexo II da CNUDM – que trata da Comissão de Limites da Plataforma Continental – permite que o Estado costeiro, ao discordar das recomendações da CLPC, apresente “dentro de um prazo razoável uma proposta revista ou uma nova proposta” (artigo 8º, Anexo II).

Essa é a situação atual do pleito brasileiro por uma plataforma continental estendida, que, depois de recebidas as recomendações iniciais da CLPC, reiniciou estudos a fim de encaminhar uma proposta revista à Comissão. No entanto, diferentemente, do que ocorrera em 2004, o Governo brasileiro enviou à Comissão, em 10 de abril de 2015, uma submissão *parcial* revista, somente sobre a “Área Sul”. As demais regiões da

submissão brasileira não integralmente aceitas pela CLPC, em especial a cadeia Vitória-Trindade e o platô de São Paulo, serão submetidas em pleitos posteriores (CLCS, 2015).

Contudo, nesse meio tempo, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), por meio da Resolução nº 3, de 26 de agosto de 2010, acolheu a proposta da Subcomissão para o LEPLAC, que deliberou sobre o direito de o Estado brasileiro avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na plataforma continental brasileira além das 200 milhas marítimas, resolvendo assim 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 (CIRM, 2010).

Dessa maneira, o governo brasileiro, por ato unilateral, enquanto aguarda a posição final da CLPC, decidiu que é o próprio Brasil quem tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na plataforma continental estendida. O ato brasileiro é perfeitamente defensável, protegendo seus direitos enquanto aguarda nova manifestação da Comissão (SILVA, 2013, p. 116-117).

Reflexo da importância e do interesse que o tema da “Amazônia Azul” vem despertando na sociedade pode ser exemplificado pela iniciativa do Senado Federal de instituir o “Dia da Amazônia Azul” (PLS 30/2014) (PROJETO..., 2014). O projeto original instituiu o dia 10 de dezembro como data comemorativa, em homenagem à data de assinatura da CNUDM.

No entanto, na Câmara dos Deputados, por emenda proposta na Comissão de Cultura e aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, instituiu-se o dia 16 de novembro como data comemorativa, por ter sido a data da entrada em vigor da CNUDM, em 1994.

3.2. O Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo (PROARQUIPELAGO)

Com vistas a aumentar sua presença no Atlântico Sul, o Brasil lançou um segundo importante plano, o Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo (PROARQUIPELAGO), criado pela Resolução n. 1 da CIRM, de 11 de junho de 1996, que estabeleceu também o Grupo de Trabalho Permanente para Ocupação e Pesquisa no Arquipélago de São Pedro e São Paulo (GT Arquipélago).

O arquipélago de São Pedro e São Paulo – anteriormente conhecidos como Penedos de São Pedro e São Paulo – é composto por seis ilhas maiores, quatro menores e outras várias pontas de rochas, apresentando uma área total de 17.000 m²; a distância entre os pontos extremos é de cerca de 420 metros. Trata-se de um dos pontos mais inóspitos do país, já que o conjunto de ilhas é desprovido de praias, vegetação e água potável. O arquipélago fica muito próximo da linha do Equador, distante cerca de 1.100 km de Natal e 520 km do arquipélago de Fernando de Noronha (VIANA, 2009, p. 15-16).

Quando foi criado o PROARQUIPELAGO, a meta principal do programa era a implementação de uma Estação Científica permanente naquela área, para, a partir de então, desenvolver, de forma sistemática, pesquisas científicas no local, ocupando-o definitivamente.

O renovado interesse por São Pedro e São Paulo deu-se a partir da ratificação pelo Brasil

da CNUDM, em dezembro de 1988, em especial, devido ao que dispõe o artigo 121 da CNUDM:

1. Uma ilha é uma formação natural de terra, rodeada de água, que fica a descoberto na preia-mar.
2. Salvo o disposto no parágrafo 3º o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental de uma ilha serão determinados de conformidade com as disposições da presente Convenção aplicáveis a outras formações terrestres.
3. Os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou à vida econômica não devem ter zona econômica exclusiva nem plataforma continental (CNUDM, 1982).

Em razão desse dispositivo, uma ilha é uma formação natural de terra, rodeada de água, que possui consequentemente mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental, ou seja, seus limites podem ser estendidos até 200 milhas marítimas a partir das linhas de base. No entanto, o parágrafo 3º desse mesmo artigo 121 dispõe que: “os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou à vida econômica não devem ter zona econômica exclusiva nem plataforma continental”, isto é, os rochedos teriam apenas mar territorial (12 milhas marítimas) e zona contígua (outras 12 milhas marítimas).

É interessante lembrar que os rochedos (ou ilhas) de São Pedro e São Paulo sempre foram chamados de “penedos”. A própria Resolução n. 1/96 da CIRM foi que indicou a importância da alteração de tal denominação, ao “propor que sejam tomadas as medidas legais necessárias para alterar a toponímia dos Penedos de São Pedro e São Paulo para Arquipélago de São Pedro e São Paulo”. A consequência mais

importante é que o fato de tornar-se um arquipélago, isto é, um conjunto de ilhas, permite que o Brasil agregue 450.000 km² de zona econômica exclusiva em torno do arquipélago, área equivalente a aproximadamente 15% de toda ZEE brasileira ou 6% do território brasileiro (VIANA, 2009, p. 11).

No entanto, a medida não pôde se limitar simplesmente à toponímia, pois o país teve de efetivamente ocupar o conjunto de ilhas. Em 1998, ocorreu a inauguração da Estação Científica em São Pedro e São Paulo, “a partir do que o local permanece permanentemente habitado”, segundo entendimento oficial da CIRM. A Estação Científica, que passou por um processo de remodelação concluído em 2008, possui um alojamento para quatro pessoas, sala de estar, laboratório, cozinha, banheiro, varanda, área de armazenamento de água potável e uma edificação de apoio para o gerador de emergência (PROARQUIPELAGO, 2015).

Portanto, o PROARQUIPELAGO insere-se nesse contexto, que é o de justificar uma zona econômica exclusiva e dispor do direito de ocupar uma plataforma continental de 200 milhas marítimas na região. Entre as competências do programa está a de conduzir um programa contínuo de pesquisas científicas na região, nas áreas de geologia, geofísica, biologia, recursos pesqueiros, oceanografia, meteorologia e sismografia (ARRAIS, 2012, p. 66-67).

3.3. O Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade (PROTRINDADE)

A Ilha da Trindade está situada a pouco mais de 1.160 km de Vitória (ES). Possui uma extensão de 10,2 km² e é fortemente acidentada, com elevações que atingem até 600 metros (Pico Desejado). Já a Ilha de Martin Vaz – um conjunto menor de ilhas – está situada a cerca

de 48 km a leste da Trindade. O arquipélago constitui o extremo leste de uma cadeia de montanhas submarinas que tem início na altura da cidade de Vitória e emerge do assoalho oceânico a mais de 5.000 metros de profundidade onde existiram vulcões que formaram as duas ilhas principais, além de ilhas menores e rochedos. Devido à sua origem vulcânica, há considerável presença de lavas, cinzas e areias vulcânicas. A última erupção vulcânica ocorreu há aproximadamente 50.000 anos (PRO-TRINDADE, 2015).

A posse pacífica da Ilha da Trindade, que nunca fora objeto de contestação e era tida como parte integrante do território brasileiro desde a independência, foi, em janeiro de 1895, ocupada pela Grã-Bretanha, sob o pretexto de que a ilha fora abandonada. A presença britânica causou indignação popular e provocou enérgica reação diplomática. A reação do Legislativo foi igualmente de indignação e apoio ao Executivo (BUENO, 1995, p. 333).

O Brasil rejeitou todas as iniciativas de que a questão fosse solucionada por arbitramento. O argumento utilizado era de que a ilha, embora desabitada, não estava abandonada. O litígio foi solucionado pela mediação do rei de Portugal D. Carlos I, de modo favorável e justo para o Brasil. Em agosto de 1896, o encarregado de negócios britânico comunicou ao Ministério das Relações Exteriores o reconhecimento britânico da soberania brasileira sobre a ilha. Poucos dias depois, a legação inglesa no Rio de Janeiro confirmou o reconhecimento e anunciou que retiraria os sinais da ocupação. Uma vez desocupada, foi enviado o cruzador *Benjamin Constant*, em janeiro de 1897, a fim de erigir um padrão provisório (BUENO, 1995, p. 335-339).

Em razão da Primeira Guerra Mundial, em 1916, Trindade foi ocupada a fim de impe-

dir sua utilização por navios adversários. Em 1941, foi novamente guarnecida para impedir que os submarinos inimigos a utilizassem como base de apoio. Em 1950, uma expedição científica foi enviada para planejar a ocupação permanente da ilha. Em 1957, foi criado o Posto Oceanográfico da Ilha da Trindade (PRO-TRINDADE, 2015).

O PROTRINDADE, na esteira dos programas anteriores, foi aprovado pela Resolução n. 3 da CIRM, de maio de 2007, com a finalidade principal de promover e gerenciar o desenvolvimento de pesquisas científicas nas ilhas da Trindade e Martin Vaz e na área marítima adjacente.

Além disso, o PROTRINDADE atende às diretrizes da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), da Política de Defesa Nacional (PDN) e da Política de Meio Ambiente (PNMA), e tem como outros objetivos: construir e manter, com a anuência da Marinha do Brasil, instalações para acomodação de pesquisadores e realização de pesquisas científicas, junto às instalações já existentes na ilha da Trindade; e prover os meios e o apoio necessários ao transporte, à permanência e à realização de pesquisas científicas tanto nas ilhas da Trindade e Martin Vaz como na área marítima adjacente. Um dos principais resultados do PROTRINDADE foi a construção da Estação Científica da Ilha da Trindade (ECIT), em dezembro de 2011, com capacidade para alojar até oito pesquisadores.

3.4. O Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA)

Em setembro de 2009, por meio da Resolução n. 3 da CIRM, foi criado o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e

Equatorial (PROAREA). Trata-se de um novo e relevante passo brasileiro em seu renovado interesse oceânico.

O PROAREA é especialmente interessante porque, diferentemente do que ocorre nos programas analisados anteriormente, sua atuação não se dá dentro dos limites nacionais, mas na “Área”. Nos termos do artigo 1º da CNUDM, a Área é “o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”, ou seja, em certo sentido, trata-se de um conceito jurídico residual, já que abrange os espaços marinhos que não estejam sob o domínio de nenhum Estado. A Área e seus recursos são patrimônio comum da humanidade (artigo 136 da CNUDM).

Para cuidar da Área e dos recursos correlatos, a CNUDM criou uma instituição voltada exclusivamente para essa finalidade: a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (doravante Autoridade). A Autoridade é a organização por intermédio da qual os Estados-partes gerem os recursos da Área. Tem sede em Kingston, capital da Jamaica.

O fato de a Área ser considerada patrimônio comum da humanidade, contudo, não quer dizer que nenhum tipo de atividade possa ser exercida dentro de seu perímetro. Impede tão somente que os Estados possam agir de maneira isolada e unilateral nessa parte dos fundos marinhos. Dessa forma, a internacionalização da Área e seus recursos implica a administração pela Autoridade.

A ideia inicial dos Estados partícipes do processo de negociação da CNUDM era de que a própria Autoridade realizasse diretamente as atividades na Área, por meio da Empresa, como está prescrito no artigo 170.1 da CNUDM: “A Empresa é o órgão da Autoridade que realizará diretamente as atividades na área, em aplicação da alínea ‘a’ do n. 2 do artigo 153, bem como o transporte, o processamento

e a comercialização dos minerais extraídos da Área”.

A Empresa seria, então, uma espécie de órgão operacional da Autoridade. Mais de vinte anos após a entrada em vigor da CNUDM, entretanto, a Empresa ainda não foi criada. Isso ocorreu porque o Acordo de Implementação da Parte XI da CNUDM (1994) praticamente inviabilizou seu estabelecimento. O modelo atualmente em vigor privilegia a exploração da Área por intermédio de empresas privadas que apresentam planos de trabalho, os quais devem ser patrocinados por Estados-partes da CNUDM.

Até o mês de abril de 2013, a Autoridade tinha publicado catorze contratos de exploração, que abrangem quase um milhão de quilômetros quadrados do fundo do mar. Doze desses contratos se referem à exploração de nódulos polimetálicos e dois a sulfetos polimetálicos.

Segundo o sítio eletrônico do PROAREA, os objetivos do programa, entre outros, são: i) a ampliação da presença brasileira no Atlântico Sul e Equatorial; ii) a coleta de dados para subsidiar futuras requisições de áreas de prospecção e exploração mineral junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos; e, iii) a obtenção de informações técnicas, econômicas e ambientais necessárias para que empresas, públicas e privadas, e órgãos governamentais possam desenvolver atividades de exploração mineral e gestão ambiental na área além da jurisdição brasileira. E entre as principais atividades de trabalho do PROAREA estão: i) integração e sistematização de informações; ii) avaliação da potencialidade mineral; iii) estudos de viabilidade econômica, técnica, ambiental e legal; e, iv) prospecção e exploração de recursos minerais (contrato com a Autoridade) (PROAREA, 2015).

Sobre esse último ponto, é importante destacar que o Brasil já apresentou seu plano de

trabalho na Área para a Autoridade. A proposta brasileira foi encaminhada em dezembro de 2013 para a exploração de crostas cobaltíferas ricas em ferromanganês (*cobalt-rich ferromanganese crusts*) na Área, por intermédio da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), que é uma empresa estatal.

A área que consta no plano de trabalho da CPRM é na região do Elevado do Rio Grande. O plano de trabalho foi aprovado inicialmente na Comissão Legal e Técnica e posteriormente pelo Conselho da Autoridade. A área de exploração compreende 150 blocos, cada um com uma área de 20 km². Os blocos, em formato retangular, estão agrupados em oito grupos, cada um contendo de 5 a 56 blocos contíguos. Todos os blocos estão localizados inteiramente dentro de uma área geográfica de dimensão não superior a 550 km² (ISA, 2014).

4. Conclusão

O crescente interesse pelo Atlântico por parte do Estado brasileiro é significativo e variado. Significativo no sentido de que pleiteia vastas áreas de atuação, seja no caso do projeto “Amazônia Azul”, por meio da expansão de sua plataforma continental, seja no caso do PROAREA, por meio da pretensão de explorar uma região que se encontra além da sua jurisdição nacional. Trata-se, portanto, de uma presença variada na medida em que outras iniciativas, como o PROTRINDADE e o PRO-ARQUIPELAGO, buscam por seu turno, consolidar e aprofundar sua presença em arquipélagos que são incontestavelmente brasileiros.

Portanto, o Direito do Mar, tradicionalmente relegado a uma posição de pouca importância no contexto histórico jurídico-político nacional – salvo os episódios da “Guerra da Lagosta” e da expansão do mar territorial para 200 milhas marítimas – deverá ser encarado em uma nova visão estratégica nacional.

O litoral brasileiro é utilizado das mais diversificadas maneiras: fonte de recursos econômicos da área petrolífera, do comércio pesqueiro industrial e de subsistência, do setor de alimentos, do setor turístico natural, etc. Na atual conjuntura, o que nos parece mais oportuno para o interesse nacional é o fortalecimento do Direito do Mar no Brasil, de tal modo que o País se insira positiva e vantajosamente no cenário de crescente interesse internacional pelos recursos submarinos e, dessa forma, assegure a sua presença atlântica em conformidade com a sua histórica ocupação e exploração desses mares, com a sua extensão costeira e com as promissoras perspectivas de seu crescimento econômico e científico.

Sobre o autor

Alexandre Pereira da Silva é pós-doutor em Direito pela Schulich School of Law, Dalhousie University, Halifax, Canadá. Professor Adjunto de Direito Internacional da Faculdade de Direito do Recife/Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE).

Email: jorgegalvao@gjvc.adv.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês³

BRAZIL'S NEW AWAKENING TO THE LAW OF THE SEA

ABSTRACT: The article analyses the new actions undertaken by Brazil on the Law of the Sea issues, especially the four programs that Brazil has been developing in the last years. Firstly, the paper presents two important events involving Law of the Sea in Brazil: the "Lobster War" episode and the 200-nautical mile territorial sea extension. Afterwards the paper looks the historical, political and legal questions of the four mentioned programs: the "Blue Amazon" Project, the São Pedro and São Paulo Archipelago Program; the Scientific Program on the Island of Trindade and the Program for Prospecting and Exploration of Mineral Resources in the Equatorial and South Atlantic International Area. In the end, the study presents some concluding remarks.

KEYWORDS: LAW OF THE SEA. BRAZILIAN PROGRAMS AND ACTIONS. HISTORICAL, POLITICAL AND LEGAL ASPECTS.

Referências

ARRAIS, Raimundo Pereira Alencar. O nascimento de um arquipélago: São Pedro e São Paulo e a presença do Estado brasileiro no Oceano Atlântico. *Revista Porto*, n. 2, p. 42-69, 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.098, de 25 de março de 1970. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 30 abr. 1970.

_____. *Diário do Congresso Nacional*, 9 ago. 1980. Seção I, p. 8112-8114.

_____. Decreto nº 99.263, de 24 de maio de 1990. *Diário Oficial da União*, 25 maio 1990.

_____. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 5 jan. 1993.

_____. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. *Diário Oficial da União*, 23 jun. 1995.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Gerência de biodiversidade aquática e recursos pesqueiros. *Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil*. Brasília: MMA/SBF/GBA, 2010.

³Sem revisão do editor.

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889-1902)*. Brasília: FUNAG, 1995.

CASTRO, Raymundo Nonnato Loyola de. Aspectos fundamentais da doutrina brasileira sobre plataforma continental. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 47/48, p. 19-41, set./dez. 1969.

CASTRO, Luiz Augusto de Araújo. *O Brasil e o novo direito do mar: mar territorial e zona econômica exclusiva*. Brasília: FUNAG, 1989.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM). Resolução nº 3, de 26 de agosto de 2010. [CIRM 175/8]. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/documentos/atas/resolucao-3-2010.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. Resolução nº 001, de 11 dezembro de 1996. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/documentos/atas/resolucao-1-1996.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR (CNUDM). *Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar*. Rio de Janeiro: Diretoria de Hidrografia e Navegação, 1982.

INTERNATIONAL SEABED AUTHORITY (ISA). [ISBA/20/C/30], 9 July 2014. Report and recommendations of the Legal and Technical Commission to the Council of the International Seabed Authority relating to an application for the approval of a plan of work for exploration for cobalt-rich ferromanganese crusts by Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais.

LESSA, Antonio Carlos. A guerra da lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964). *Cena Internacional*, ano 1, n. 1, p. 109-120, 1999.

MUNIZ, Túlio de Souza. *O ouro do mar: do surgimento da indústria da pesca da lagosta no Brasil à condição do pescador artesanal na História do tempo presente (1955-2000): uma narrativa sócio-histórico marítima*. Dissertação (Mestrado em História) –Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS/42, 14 September 2004. Statement by the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the progress of work in the Commission.

_____. Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS/54, 27 April 2007. Statement by the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the progress of work in the Commission.

_____. Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). *Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: submissions to the Commission: Partial revised Submission by Brazil*, [updated on 13 april 2015]. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_bra_rev.htm>. Acesso em: 29 abr. 2015.

PROGRAMA ARQUIPÉLAGO DE SÃO PEDRO E SÃO PAULO (PROARQUIPELAGO). 2015. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/arquipelago.html>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

PROGRAMA DE PESQUISAS CIENTÍFICAS NA ILHA DA TRINDADE (PROTRINDADE). 2015. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/trindade.html>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

PROJETO que institui o Dia da Amazônia Azul segue para a Câmara. *Agência Senado*, 15 ago. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/08/15/projeto-que-institui-dia-da-amazonia-azul-segue-para-a-camara>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

PROSPERAÇÃO E EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS DA ÁREA INTERNACIONAL DO ATLÂNTICO SUL E EQUATORIAL (PROAREA). 2015. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/proarea.html>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

RODRIGUES, Carlos Calero. O problema do mar territorial. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 49/50, p. 118-130, 1970.

SILVA, Alexandre Pereira da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 104-121, 2013.

SMITH, Robert; TAFT, George. Legal Aspects of the Continental Shelf. In: COOK, Peter J.; CARLETON, Chris M. *Continental Shelf Limits: the scientific and legal interface*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 17-24.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Org.). *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1961-1981*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

VIANA, Danielle de Lima et al. (Org.). *O arquipélago de São Pedro e São Paulo: 10 anos de Estação Científica*. Brasília: SECIRM, 2009.

VIDIGAL, Armando Amorim et al. *Amazônia azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006.