

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 170

Abril/junho – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Efeitos jurídicos da presença brasileira na Antártica

Jorge Fontoura

*Sempre enfim para o Austro a aguda proa[...]
Camões, Luisíadas, Canto V, 12*

O *Sexto Continente*, como se designa a imensidão antártica, não é mera força de expressão. Ao abranger as terras ao sul do paralelo 60° S, conforma território contínuo de 14 milhões de quilômetros quadrados e, vale dizer, é maior que a Europa, maior que a América do Sul, equivale a mais que um Brasil e meio e a quase metade da África.

Vital para o equilíbrio ecológico, nela se concentram 65% da água doce do planeta, incidindo fortemente no regime de marés, ventos, correntes marítimas e no controle do aquecimento global, ademais de seus relevantes recursos minerais e marinhos. Por tudo isso, a região constitui macrosantuário ambiental, para a qual convergem justificadas atenções da humanidade.¹

Objeto de compreensível cobiça territorial de inúmeros Estados, a história da conquista do Pólo Sul é prenúncio da disputa a qual o mundo antártico estaria fadado. Quando o explorador inglês Robert Scott atinge o Pólo Austral, em 17 de janeiro de 1912, após imensos sacrifícios, lá encontra a bandeira norueguesa deixada por Roald Amundsen, trinta e quatro dias antes; desiludido, perece com o que restara de sua expedição no caminho da volta: um dos pólos da terra, inviolado por milhares de anos, nunca contemplado pelo olho humano, fora

Jorge Fontoura é Doutor em Direito Internacional, professor dos Cursos de Pós-Graduação da UNILEGIS (Senado Federal) e do UniCEUB e Vice-Presidente do CEDI, Centro de Estudos de Direito Internacional.

descoberto duas vezes em pouco mais de um mês.

No segundo pós-guerra do século XX, como decorrência de repetidas reivindicações de soberania na região austral, foco potencial de tensões e de comprometimento da segurança coletiva e da estabilidade regional, com desastrosas conseqüências de militarização e nuclearização, verificam-se seguidas tentativas de regulamentação jurídica do espaço antártico. Por iniciativa de países não-hegemônicos, como a Índia e a Nova Zelândia, ocorrem as primeiras propostas de internacionalização da região, em plena época da Guerra Fria.

Durante a celebração do Ano Geofísico Internacional, em verdade biênio, pois se desenrolou de junho de 1957 a dezembro de 1958, muitas atividades científicas foram iniciadas na Antártica. Por inusitada cooperação russo-americana no auge da Guerra Fria, para evitar mais confrontações entre as tantas existentes, celebrou-se o Tratado de Washington de 1º de dezembro de 1959, em vigor em 23 de junho de 1961, de natureza multilateral e sob os auspícios das Nações Unidas. A congregar países que possuíam programas de pesquisas científicas polares, o acordo não resolvia potenciais conflitos existentes, mas congregava Estados em compromisso possível, muitos dos quais com inelutáveis propósitos de ocupação territorial e de exercício soberano na Antártica.

Versado em apenas quatorze artigos, o tratado era, no entanto, inovador e pacifista, fundamentado nas idéias de liberdade de pesquisa científica, cooperação internacional, utilização pacífica e banimento da militarização e nuclearização da região polar, inclusive como depósito de material e de resíduos radiativos.

Ainda, de forma criativa, o tratado esvaiziava conflitos derivados de pretensões territoriais conflitantes, ao estabelecer em seu art. 4º que os Estados aderentes eximiam-se, temporariamente, de exercer reivindicações soberanas sem perder eventuais direitos pré-

existentes, passíveis de postulação em momento oportuno.²

Tratou-se da técnica *ice-box*, ou de congelamento de pretensões soberanas, *bien à propôs*, utilizada em relação a um dos mais gélidos confins do planeta. Os doze países originalmente signatários – EUA, URSS, Inglaterra, Nova Zelândia, Bélgica, Chile, Argentina, Noruega, França, Austrália, Japão e União Sul-Africana, por serem os países que tinham presença na Antártica, davam efetividade ao Tratado de Washington, constituindo seu Conselho Consultivo. Mais tarde, por desenvolverem *in loco* projetos de substância e de reconhecimento pela comunidade científica, outros países foram incorporados à *aristocracia do tratado*, como parte consultiva, de natureza aderente, por não terem sido membros originários. Com base no art. 134, § 1º, do tratado, foram admitidos outros países, conforme ocorreu com a Polônia, com a Alemanha e com a Índia, e, a interessar em especial ao presente estudo, com o Brasil, em 12 de setembro de 1983 (CRHISTOPHER; SUDHIR, 1988).

A par do tratado originário, instituíram-se múltiplos instrumentos multilaterais disciplinadores de atividades específicas na região austral, que, com as Recomendações adotadas durante as Reuniões das Partes Consultivas, passaram a constituir o *sistema do tratado antártico* (Cf. COLACRAI, 1984). Vale mencionar os seguintes documentos: o Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente, o Protocolo de Madrid, a Convenção para Regulamentação das Atividades sobre Recursos Minerais e a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas. Ainda há que referir as seguintes instituições: o Comitê Científico para Pesquisas Antárticas, o Conselho de Gerentes de Programas Nacionais e a Comissão para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos³.

A presença brasileira na região austral, que legitima e permite o país aderir ao arcabouço jurídico antártico como Membro Consultivo, a participar da *aristocracia do Trata-*

do de Washington, dispendo de voto e voz em todas as reuniões das altas partes consultivas, iniciou-se com a instituição do PROANTAR, Projeto Antártico Brasileiro, a partir da Operação Antártica I, no verão austral de 1982/83, com a utilização de dois navios especialmente equipados para missões científicas polares, o *Barão de Teffé*, da Marinha do Brasil, e *Professor W. Besnard*, da Universidade de São Paulo.

Hoje, o PROANTAR encontra-se sob a égide da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, coordenada pelo Comandante da Marinha, dotada de uma Secretaria Administrativa, SECRIM, provedora das atividades de gerência e programação de todas as atividades antárticas mantidas pelo Brasil. Tais atividades são, mormente, desenvolvidas na Estação Comandante Ferraz, também mantida pela Marinha, a par de refúgios situados em pontos estratégicos, como as Ilhas Elefante e do Rei George, com o apoio do navio oceanográfico *Comandante Ari Rongel*. Adquirido em 1994, opera com helicópteros de pequeno porte e é dotado de laboratórios para a pesquisa nas áreas de meteorologia, oceanografia, física e biologia.

A Estação Comandante Ferraz foi instalada em 1964 e abriga cerca de cinquenta pessoas, entre pessoal científico e de segurança e manutenção da Marinha. A Estação de Apoio Antártico, ESANTAR, localizada na Universidade Federal do Rio Grande, no extremo meridional do Brasil, atua na retaguarda das operações de campo, proporcionando logística e infra-estrutura material. Também a Petrobras e a Força Aérea Brasileira prestam ingente auxílio à missão brasileira, que mantém convênios acadêmicos com a Universidade Federal do Espírito Santo e com a Universidade de São Paulo, a exemplo de outras instituições públicas e privadas do país.

A consolidação do estatuto antártico como *res communis humanitatem*, o regime condominial vigente, que tem proporcionado meio século de formidável cooperação e interação, seria, como bem assinala Benedetto Conforti

(apud SCOVAZZI; FRANCIONE, 1987)⁴, a forma ideal para a fruição civilizada do pólo austral. É imponderável que se considere, no entanto, a possibilidade de futuras mudanças no atual *status quo*. Em fria análise de realismo político, não se pode mesmo descartar o retorno às reivindicações territorialistas⁵, com a visualização de alguns possíveis cenários, conforme os que seguem:

1ª) a prevalência das teses territorialistas e de setorização, a exemplo da Região Ártica;

2ª) a perenização do atual regime provisório condominial;

3ª) a internacionalização da região sob a égide da ONU, com a adoção do *status* de patrimônio comum da humanidade;

4ª) a prevalência de tendência conciliatória entre reivindicações territorialistas de alguns Estados e a forma condominial em vigor;

5ª) a prevalência de tese mista, mesclando idéias de condomínio, como nos moldes atuais, com a posterior implantação de paulatinos mecanismos distributivos.

Desses cenários hipotéticos, os que implicam reivindicações de soberania e gozo de privilégios territoriais trazem insuperáveis dificuldades intrínsecas, com pretensões conflitantes a reavivar tensões internacionais. Apesar de apresentar-se como opção politicamente desastrosa, o *territorialismo* está sub-repticiamente consagrado no Tratado de Washington, presente na regra que estabelece não renunciarem os Estados ou terem diminuídos seus direitos pré-existentes.⁶

Outra grande dificuldade das posturas territorialistas se refere à natureza juridicamente controversa e, mesmo, imprecisa dos títulos invocados. O paralelismo e o relativismo das justificativas de ocupação soberana estão aptos a criar impasses e tensões, em região não isenta de rivalidades históricas e conflitos territoriais lamentáveis.

As alegações jurídicas empregadas em demandas quietais fundamentam-se, também em relação à Antártica, no princípio da descoberta, com base no brocardo clássico

prior in tempore potior in jure, no princípio da ocupação efetiva, *uti possidetis de jure*, no argumento da continuidade geológica e no princípio da defrontação, ou princípio dos cones ou fatias polares. No que concerne àquele do descobrimento, como modo de incorporação territorial, trata-se de forma aquisitiva convalidada em direito internacional público, porém salvaguardada pela concomitante ocupação efetiva. Tem-se tal convicção formulada positivamente na Ata da Conferência de Berlim de 1883/84 (FONTOURA, 1986). Há que se verificar, contudo, ser o conceito de efetividade mais flexível em relação às regras polares, tomando-se em conta peculiaridades climáticas e geográficas existentes, o que já se tem elaborado em jurisprudência internacional, como no caso da Groenlândia Oriental, julgado em 1933, na Corte Permanente de Justiça Internacional, CPJI, na Haia, e na clássica arbitragem de Max Huber, sobre o território da Ilha de Las Palmas, no Oceano Atlântico (ORREGO VICUNÃ, 1983).

Quanto ao princípio de defrontação, derivado da setorização polar, existem objeções em sua aplicação com relação ao Pólo Sul. O engenhoso sistema concebido pelo Senador canadense Pascal Poirrer, em 1907, prevê que Estados contíguos ao Círculo Polar Ártico exerçam soberania em terras e ilhas que lhe estejam ao norte, dentro de um setor triangular cujos vértices são o Pólo Norte e os dois pontos em que os meridianos toquem as partes extremas do território estatal. A maior crítica que se faz a sua eventual aplicação no *Continente Branco* deriva da imensa distância que o isola: nenhum território adjacente alcança o Círculo Polar Ártico e a Terra do Fogo, a Nova Zelândia e o Cabo da Boa Esperança, que são os pontos de referência mais próximos, ou menos distantes, encontram-se, respectivamente, a 3.600, 4.500 e 7.000 quilômetros.

No que diz respeito ao regime em vigor, há precedente crítica ao condomínio restrito que de fato ocorre ao privilegiar alguns Estados em detrimento da comunidade in-

ternacional. O comprometimento do postulado da igualdade entre as Nações, clara convicção da moderna sociedade internacional, a desconsiderar o imperativo jurídico da equidade, contra interesses nacionais privilegiados, compromete o bom direito, alijando da fruição antártica a grande maioria dos países.

Vale considerar, ao contemplar-se o regime de internacionalização nos moldes de *patrimônio comum da humanidade*, aplicado pelo novo direito do mar aos fundos marinhos, estar também a generosa e criativa fórmula passível de críticas procedentes. Posição propugnada pelos países em desenvolvimento, na defesa de regime internacionalizado e não-discriminatório, tal hipótese encontra fundadas objeções por ser a Antártica, ao contrário do que acontece com os fundos marinhos (a "área", na terminologia direito do mar), região já conhecida, a caminho de total exploração e sobre a qual remanescem fundadas invocações de títulos jurídicos.

O desenvolvimento progressivo do direito internacional público tem ultrapassado a dimensão da simples codificação de regras já cristalizadas pela prática dos Estados. Emerge, no cenário mundial, um *direito das gentes* de cooperação, a substituir o clássico *direito de coexistência*. O regime de cooperação que se tem verificado na Antártica constitui exemplo eloqüente *per se* de tal dinâmica, com o conceito de humanidade sendo objetivamente mensurável, nas ações conjuntas dos pesquisadores, na solidariedade cosmopolita que de fato se verifica nas lides antárticas, com respeito mútuo e cooperação *à outrance*. Nesse sentido, empregase a idéia de *humanidade* não como acepção difusa de *soft law*, mas como expressão tecno-jurídica de efetividade e eficácia, afastada da quimera *jusnaturalista* ou do mero discurso.

Para o Brasil, qualquer que seja o cenário a concretizar-se, é de lembrar que a instauração de novo regime levará em conta o querer das Partes Consultivas do Tratado Antártico, não de forma obrigatória, confor-

mes ao querer mais amplo da comunidade internacional. Nesse sentido, a presença do Brasil na Antártica é *sine qua non* ao exercício das faculdades jurídicas concedidas aos poucos Estados que souberam construir suas histórias na inóspita região, não com pouco engenho e arte, ademais de investimentos e recursos públicos consideráveis.

O Brasil, que poderia respaldar pretensões territoriais antárticas por amplo e variado rol de direitos inenargüíveis, não deve negligenciar sua presença no Sexto Continente. É, ademais, imperioso manter atuação acentuada nas fainas antárticas, sem renunciar direitos, e, se necessário, mesmo sem renunciar aos direitos territoriais que poderia com legitimidade postular. A tradição de nossa política externa, consoante o comprometimento constitucional brasileiro, compromete-nos *ex vi* com o pacifismo e com o respeito ao direito internacional público. À retórica inflamada dos anos 70 é razoável ter-se sobreposta visão pragmática da realidade contemporânea, em prol da consecução de desejável entendimento multilateral.

O aumento no nível dos mares em cerca de setenta metros, caso a massa polar antártica venha desastrosamente a misturar-se aos oceanos, demonstra, com a força dos exemplos mais singelos, a urgência e a abrangência das demandas austrais.

Notas

¹ Do editorial do jornal Folha de São Paulo, A Antártica derrete, de 6 de março de 2006: *A notícia de que a Antártica está perdendo grande quantidade de sua camada de gelo é mais um indício preocupante de que o efeito estufa está em escala global.* Também alude à atualidade do tema The Economist, Volume 337, Number 8456, December 2005, em matéria de capa, *Global Warming.*

² "Artigo I V

1. Nada que se contenha no presente Tratado poderá ser interpelado como:

a) renúncia, por quaisquer das Partes Contratantes, a direitos previamente invocados ou a pretensões de soberania territorial na Antártica;

b) renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a qualquer base de reivindicação de soberania territorial na Antártica que possa ter, quer com o resultado de suas atividades, ou de seus nacionais, na Antártica, quer por qualquer outra forma;

c) prejudgamento da posição de qualquer das Partes Contratantes quanto ao reconhecimento dos direitos ou reivindicações ou bases de reivindicação de algum outro Estado quanto à soberania territorial na Antártica.

2. Nenhum ato ou atividade que tenha lugar, enquanto vigorar o presente Tratado, constituirá base para proclamar, apoiar ou contestar reivindicação sobre a soberania territorial na Antártica, ou para criar direitos de soberania Antártica. Nenhuma nova reivindicação, ou ampliação de reivindicação existente, relativa à soberania territorial na Antártica será apresentada enquanto o presente Tratado estiver em vigor."

³ The growing complexity of the procedures, practices and instruments adopted accordingly on various matters has been reflected in the common vocabulary of Antarctic policy-makers; gradually, the term system has become an adjunct to the name of the Antarctic Treaty. The term was thereupon codified by the consultative parties in 1979, in a international instrument, Recommendation X-1 of the Washington Consultative Meeting (DAVOR, 1996).

⁴ [...] *la solution vers laquelle on doit s'orienter dans la Antartique, ainsi que dans les autres espaces internationaux, est celle de considerer l'espace et ses ressources comme patrimoine commun de l'humanité, de soutenir que cet espace et ses reccources doivent être adminstrés dans l'intérêt de l'humanité toute entière, mais on confi-ant l'administration aux Etats qui ont l'expérience et la capacité nécessaire pour l'exercer.*

⁵ *The problem of adjusting the functioning of the law to the perpetual antinomy of change and stability, is not one peculiar to international law. It is a general legal phenomenon common to every political society. Experience teaches that in this struggle the element of change is not always victorious, for the simple reason that stability and security are in themselves a powerful constituent element of justice.*[...] LAUTERPACHT, 1933.

⁶ O Tratado só foi possível com o congelamento dos direitos e das pretensões. Porém, não houve renúncia. Nenhum dos países desistiu de suas teses e de seus direitos[...] (RANGEL, 1985).

Referências

COLACRAI, Myriam. El sistema político-jurídico antártico. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 27, dez. 1984.

CRHISTOPHER, Joyner; SUDHIR, Chopra. *The Antarctic legal regime*. Dordrecht: M. Nijhoff, 1988.

DAVOR, Vidas. The Antarctic treaty system in the international community: an overview. In: _____ . SCHRAM, Olav (Ed.). *Governing the Antarctic*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FONTOURA, Jorge. Régimen jurídico de la Antártica. In: CONFERENCIA DA INTER-AMERICAN BAR ASSOCIATION, 26., 1986, Buenos Aires. *Anais...*, Buenos Aires, 1986.

LAUTERPACHT, H. *The function of the law in the international community*. Oxford: Clarendon Press, 1933.

ORREGO VICUÑA, Francisco. *La Antartica y sus recursos, problemas políticos, científicos y jurídicos*. Chile: Universitária, 1983. (Colección Estudios Internacionales).

RANGEL, Vicente Marota. Regulamentação jurídica da Antártica. *Anais do simpósio: o Brasil na Antártica*, Brasília, Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores, 1985.

SCOVAZZI, Tullio; FRANCIONE, Francesco (Ed.). *International law for Antarctica*. Milano: Giuffrè, 1987.