## A Amazônia Azul e o domínio marítimo brasileiro

José Augusto Fontoura Costa

# resumo

Discussão do contexto geral e das características do desenvolvimento do direito do mar moderno. Expansão territorial dos direitos soberanos sobre o mar e o leito marítimo em conformidade com os usos econômicos e desenvolvimento da guerra naval. Apresentação da estrutura jurídica dos direitos de países da costa e da bandeira sobre o espaco e os recursos marítimos. A Amazônia Azul não como ferramenta analítica, mas como discurso de propaganda para a sensibilização da opinião pública para políticas de construção e manutenção do controle soberano sobre a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiras.

**Palavras-chave:** Amazônia Azul; direito do mar; domínio marítimo; direito internacional.

We put forward a discussion on the general context and features of the development of the modern Law of the Sea regarding the widening of sovereign rights over the sea and seabed related to the changes and developments of economic appropriation of the ocean and naval warfare. We present the legal framework of rights of coastal and flaa states over the sea space and resources. The Blue Amazon discourse is viewed not as a tool for analysis, but as a propagandistic construction to promote the awareness of public opinion as regards the need of public policies for building and keeping sovereign control over the Brazilian exclusive economic zone and continental shelf.

**Keywords:** Blue Amazon; Law of the Sea; maritime ownership; international law.

Terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis. (Cornelius van Bynkershoek)

denominação "Amazônia Azul" se refere à ampla área de espelho d'água, leito e subsolo marítimos sobre a qual incidem direitos econômicos do Brasil. Cunhado pela Marinha, o termo vem sendo amplamente utilizado e ajuda a captar a atenção do público para a grande importância dos recursos naturais aí

existentes, de modo a relacionar a necessidade premente de investimentos em defesa naval como pressuposto material da assecuração do domínio sobre recursos juridicamente garantidos.

O presente artigo contribui para a compreensão das múltiplas dimensões que compõem a Amazônia Azul a partir da análise de aspectos do direito internacional relevantes para a caracterização do conjunto de direitos atribuídos ao Brasil como Estado costeiro e os limites de seu exercício. Com o objetivo de evitar ao leitor os aborrecimentos de uma leitura exclusivamente técnica, parte-se do pressuposto que a estruturação jurídica

dos espaços marítimos segue exigências de natureza econômica e estratégica e, portanto, os institutos jurídicos se formam e articulam a partir da necessidade de garantir um uso eficiente e bem-distribuído do mar e dos recursos aí existentes, bem como dos objetivos de segurança e as transformações tecnológicas no campo da defesa.

Para tanto, analisa-se a Amazônia Azul desde três pontos de vista: 1) o das modificações dos usos do mar e suas consequências para a dinâmica histórica dos regimes jurídicos de sua exclusividade e apropriação; 2) o do desenvolvimento teórico, político e jurídico do sistema jurídico internacional contemporâneo para a conformação dos direitos dos Estados sobre o mar; e 3) o sentido político de um discurso centrado na noção de Amazônia Azul como um elemento de legitimação de esforços para a afirmação brasileira de direitos sobre ampla zona marítima, inclusive em termos de perspectivas de exploração e explotação de recursos naturais.

### **JOSÉ AUGUSTO FONTOURA COSTA**

é professor da Faculdade de Direito da USP e da Faculdade Santa Cecília.

### USOS ECONÔMICOS E ESTRATÉGICOS DO MAR

Estando o nascimento das primeiras civilizações espraiado pelas margens dos rios, em que o ritmo da vazante e da enchente domina aspectos materiais e espirituais da vida, a ampliação do mundo e a razão de qualquer cosmopolitismo se devem ao mar, ao oceano. Se com os pés na terra a humanidade espera humildemente as dádivas da chuva e do sol, no mar dos azares imprevisíveis e irresistíveis a experiência fixa os olhos no horizonte e deixa toda esperança para trás, esquecida ou relembrada tantas e tantas vezes em amuletos e cacoetes a ponto de se reduzir aos atos mecânicos.

O mar que une é o meio navegável. Nesse sentido, importa ressaltar que um dos elementos conducentes ao longo predomínio do Ocidente sobre as outras regiões do globo, iniciado no Renascimento, se deu em razão da capacidade de navegação e de defesa naval, colocando o desenvolvimento da tecnologia da navegação e de seus meios materiais de realização no mesmo patamar de importância da imprensa de tipos móveis e da pólvora (Braudel, 1981, pp. 402-15).

As aventuras oceânicas portuguesa, espanhola, inglesa, francesa e holandesa deram novas feições a todo o mundo, estendendo sobremaneira a influência cultural e religiosa europeia, concomitantemente ao início de uma inclusão paulatina de novos povos e regiões à nascente economia de mercado. Naquele tempo, como hoje, as estratégias políticas dos Estados estavam em profunda imbricação com o incremento das capacidades econômicas e, em particular, com o

emprego do capital para aumentar a produtividade do trabalho e da terra.

O comércio tinha, do século XVI ao XVIII, um papel central para o capitalismo ainda nascente, mas já trazia a semente de transformações socioeconômicas profundas. A noção mais tradicional, conforme a qual o comércio serviria para dar acesso àqueles bens que não se conseguia produzir, deu passo ao reconhecimento da liberdade de intercâmbio como geradora de riqueza. Desse modo, a livre-troca começa a substituir o mercantilismo quando, ainda aquém da revolução do aço e das ferrovias, as principais artérias do comércio são aquaviárias, com destaque para as marítimas.

Os mares são, até então, vias de transporte. A produção pesqueira, essencial para muitas comunidades tradicionais próximas ao mar, não chega a ser determinante para os arranjos econômicos dos Estados nacionais. Do ponto de vista estratégico, porém, já desde há muito tempo o controle de rotas marítimas se mostra essencial para a configuração do poder.

Na emblemática Batalha de Salamina, que opôs a frota persa à grega, o objetivo das embarcações de Xerxes era o de prestar suporte logístico ao deslocamento por terra de seus exércitos, de modo que a vitória de Temístocles determinou o inexorável encurtamento do alcance das tropas invasoras. Mais de 2.400 anos depois, na Batalha do Atlântico, a incapacidade dos submarinos alemães de impedir o trânsito dos comboios cargueiros destinados à Grã-Bretanha manteve a capacidade de resistência que viria a possibilitar a reabertura do *front* ocidental em 1945.

Alfred Thailer Mahan, considerado o fundador da oceanopolítica (Barbosa Junior, 2012), abre seu mais importante livro, *The* 

Influence of Sea Power Upon History: 1660-1783, com um paralelo entre a vitória romana na II Guerra Púnica e a britânica no conjunto das guerras napoleônicas: a falta de controle naval. Aníbal teve de optar por uma rota de movimentação acidentada e de difícil manutenção de linhas logísticas. Horácio Nelson, em uma série de vitórias, culminando em importância e dramaticidade no Cabo Trafalgar, negou a Napoleão as facilidades próprias do transporte e comércio marítimos e, portanto, de apoio suficiente para suas tropas.

Houve, decerto, grandes mudanças desde o tempo de Mahan, ainda nos albores da navegação a vapor, até o tempo dos submarinos nucleares, cujas características possibilitam uma autonomia amplíssima e o exercício de funções táticas e estratégicas bem além do controle sobre os fluxos marítimos de mercadorias e pessoas. Continua verdadeiro, não obstante o caráter fundamental da manutenção de linhas aquaviárias de suporte logístico para qualquer conflito armado.

Há, porém, um outro aspecto do uso da força naval a ser ressaltado: as Marinhas de Guerra serviram, durante longo período, não apenas como elemento de apoio às embarcações mercantes, mas como instrumentos de criação e manutenção de uma ordem econômica mundial pautada pelos interesses daqueles capazes de abrir as artérias do comércio mediante a força das armas.

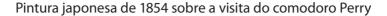
O episódio mais emblemático é, sem dúvida, aquele conhecido como o dos "navios negros". Em novembro de 1853 uma flotilha de quatro vapores, comandada pelo comodoro Perry, chegou à baía de Tóquio e, dada a visão surpreendente de fumegantes barcos autopropelidos e da superioridade do armamento embarcado sobre as baterias de defesa

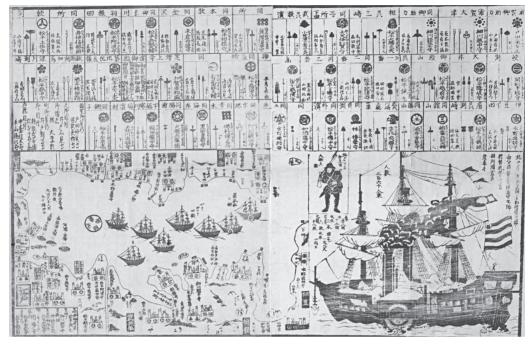
japonesas, ameaçou seriamente a segurança da cidade, considerando que até mesmo o palácio imperial estava sob o alcance dos canhões americanos. Em fevereiro de 1854 o Perry retornou com dez navios e 2 mil homens de tripulação, demonstrando força suficiente para alavancar a abertura do país. Em decorrência da presença dos "navios negros" foi assinado um tratado de amizade e aliança em 1858, abrindo caminho para vários outros tratados, os quais interromperam definitivamente a política de isolamento imposta pelo xogunato desde a expulsão dos portugueses no século XVII (Brinkley & Kikuchi, 1915) (Figura 1).

De qualquer modo, o uso de demonstrações de poder naval como ameaça velada voltada a resolver questões referentes a comércio e tratamento de investimentos, a chamada gunboat diplomacy, foi bastante generalizado até aproximadamente cem anos atrás. Recorde-se, nesse sentido, o episódio do bloqueio do porto de Caracas em 1902 para a cobrança de dívidas, do qual derivou a Doutrina Drago, conforme a qual o uso da força é um meio juridicamente vetado para a cobrança de débitos, e o Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe, conforme o qual a intervenção de potências europeias na América Latina não deveria ocorrer, deixando-se aos Estados Unidos o ônus de agir em seu interesse (Weeks, 2015) (Figura 2).

Porém, uma nova percepção da economia dos oceanos estava por emergir desde o século XVIII. Tratava-se, em parte, da pesca, que já ia se afastando da costa na medida da crescente escassez relativa de recursos próximos e do aprimoramento de sistemas de conservação dos alimentos. Outra atividade, porém, foi ainda mais importante. Um dos

### **FIGURA 1**





Fonte: English Wikipedia

grandes negócios desse tempo será a caça das baleias, essencial para a obtenção, a partir do espermacete, de uma substância empregada na produção de velas inodoras e de pouca fumaça, bem como na de lubrificantes de precisão para uma revolução industrial ainda movida a carvão.

Esses grandes cetáceos só se salvaram da extinção dado o uso do petróleo para a produção de querosene, combustíveis e óleos de variada viscosidade (Dolin, 2007). Depois disso, já no final do século XIX, áreas adjacentes à costa começaram a ser ocupadas por instalações de explotação petrolífera (Yergin, 2010) (Figura 3).

A noção de plataforma continental, lançada pelo presidente Truman pouco depois do término da Segunda Guerra Mundial, tinha em vista a necessidade de explorar o leito e o subsolo marítimos em busca de riquezas e incremento do poder. É importante retomar seus termos literais:

"Preocupados com a necessidade de conservar e utilizar de modo prudente seus recursos naturais, os Estados Unidos consideram os recursos naturais do subsolo e leito da plataforma continental sob o alto-mar, mas contígua às costas dos Estados Unidos, como pertencentes aos Estados Unidos, sob sua jurisdição e controle. Nos casos em que a plataforma se estende até as praias de outro Estado, ou é compartilhada pelo Estado adjacente, as fronteiras devem ser determinadas pelos Estados Unidos e o Estado em questão de acordo com princípios equitativos".

<sup>1</sup> Declaração do presidente Harry S. Truman de 28 de setembro de 1945. Disponível em: https:// www.trumanlibrary.org/proclamations/index. php?pid=252&st=&st1=. Acesso em: 12/5/2017.

### FIGURA 2



Autor: William Allen Rogers. Courtesy of Granger Collection
Fonte: http://americanhistory.si.edu/militaryhistory/exhibition/zoomify.asp?id=1937&type=g&width=640&height=480&hideAlt=1

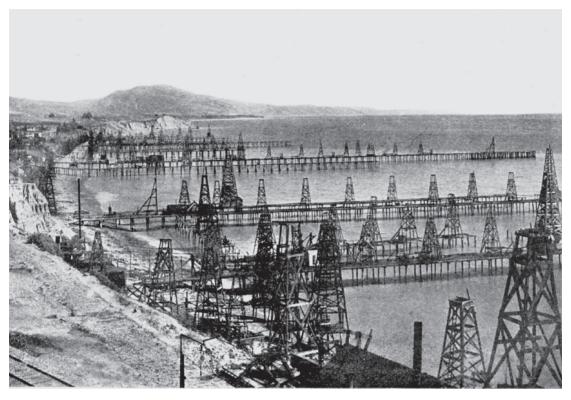
A utilidade econômica e o caráter estratégico de recursos naturais encontrados na plataforma continental e no espelho d'água acima dela resultaram de progressos da engenharia naval e mineral e levaram à revisão das percepções e doutrinas a respeito da proteção e uso estratégico dos espaços marítimos.

Mesmo sem tornar obsoleta a preocupação com a manutenção dos fluxos comerciais e das linhas de logística, passou-se a exigir uma maior presença das forças de defesa navais a fim de responder rapidamente a qualquer ameaça e formas de sensoriamento e domínio capazes de controlar espaços bas-

tante amplos. Houve, portanto, uma mudança considerável das preocupações referentes à conformação e uso da força naval, antes dedicada à proteção de portos e rotas e agora voltada à garantia da soberania sobre recursos oceânicos. É o que expressa, por exemplo, a definição de poder marítimo dada, em 1996, pelo então almirante de esquadra Hernani Goulart Fortuna:

"A capacidade resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer

### FIGURA 3



Autor: G.H. Eldridge
Fonte: Published in *Nature and Science on the Pacific Coast*, Pacific Committee of the American Association for the Advancement of Science, 1915, p. 86. Scan by the NOAA, digital ID line 2969, in the America's Coastlines Collection

como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os Objetivos Nacionais" (Fortuna, 1996, p. 138).

O mar de hoje, portanto, é bem diferente do de Vasco da Gama ou de Cabral. À medida que os inúmeros perigos e monstros que habitaram o imaginário medieval e renascentista deram lugar ao conhecimento dos recursos marinhos, bem como a partir do desenvolvimento de equipamentos e técnicas, a disputa por espaço e influência foi se modificando de modo lento mas contínuo.

A história e a estrutura do estabelecimento de direitos sobre o mar seguem o desenvolvimento das necessidades econômicas e militares, como se poderá observar em seguida, uma vez que a estrutura jurídica das pretensões sobre os espaços oceânicos é reflexo do complexo manejo dos interesses e desejos projetados sobre o mar.

## REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL DO MAR

As formas de regulação jurídica internacional dos espaços marítimos estão imbricadas às preocupações em torno de seus usos econômicos e estratégicos. Nesse sentido, intensificaram-se e estenderam-se a partir da linha da costa em direção ao alto-mar e do uso superficial das águas para os leitos profundos.

Como é bem sabido, o próprio nascimento do direito internacional é relacionado com o tema do domínio marítimo. Hugo Grócio, um dos fundadores da disciplina, publicou sua defesa da liberdade dos mares, *De Mare Liberum*, em 1608, mais de três lustros antes do seminal *De Jure Belli ac Pacis* (Grócio, 1916). A ideia de um mar livre para embarcações de quaisquer bandeiras responde, claro, à necessidade de expansão comercial da República Holandesa, enquanto a guerra de independência contra a Espanha duraria até a Paz de Münster, em 1648.

A ideia de que o alto-mar é livre para a navegação enseja, por outro lado, a questão da extensão da soberania territorial dos Estados. É até mesmo intuitivo que o poder estatal não se esgota na linha da maré baixa e que as necessidades de defesa implicam algum grau de controle sobre embarcações estrangeiras nas proximidades da costa. Decerto, a mais popular das propostas de delimitação foi abraçada pelo jurista holandês Cornelius van Bynkershoek utilizando uma medida náutica usual em seu tempo: a distância alcançada por uma bala de canhão. Se a questão era delimitar até onde vai a força de um Estado, podia-se medir o alcance dos armamentos, pois até aí vai a efetiva capacidade de defesa desde a terra firme. Decerto, havendo estado a artilharia em patamar estacionário por dois ou três séculos, a distância do tiro era tida por invariável no início do século XVIII e seu uso em tratados e determinações unilaterais já era bastante difundido no século anterior, sem que disso resultasse uma presunção jure et de jure, ou seja, imune a comprovações fáticas em contrário (Raestad, 1913, pp. 104-6 e 160-1).

O século XIX e o início do XX viram a substituição do critério da bala de canhão

pelo das três milhas náuticas, equivalentes, por alto, à distância alcançada no final do século XVIII (Oppenheim, 1920, p. 335). Não obstante a aceitação convencional e costumeira do limite pelas potências marítimas em matéria de pesca, neutralidade e jurisdição, jamais houve consenso na aplicação dessa medida para o exercício da autoridade aduaneira e sanitária (Raestad, 1913, pp. 141-2). De qualquer modo, mantidos os objetivos estratégicos atrelados ao controle portuário e de rotas de navegação, bem como ainda ausentes as preocupações com a exploração de recursos do leito e subsolo marítimos, não havia impulsos para a ampliação do âmbito de exercício do poder estatal.

Delineava-se, portanto, a ocasião para o aparecimento de uma zona em que se garantisse o direito de o Estado costeiro abordar embarcações de bandeira estrangeira em uma faixa além do mar territorial para fins de controle aduaneiro e sanitário. Entrementes, pouco se discutia a respeito de uma zona mais ampla para a exploração econômica. Nesse sentido, em 1913, Arnold Raestad afirma: "[...] mesmo que se trate de uma inovação, as potências pesqueiras não são, a meu ver, obrigadas a respeitar uma faixa mais larga que a de três milhas" (Raestad, 1913, p. 180).

Destarte, ainda no início do século XX, para lançar mão da definição de Lassa Oppenheim, pode-se dizer que o cinturão marítimo "é a parte do mar que, ao contrário do alto-mar, está sob a influência dos Estados costeiros" (Oppenheim, 1920, p. 333). Há, então, apenas a distinção entre a zona sob controle estatal soberano (águas internas e mar territorial, especialmente) e uma área resistente a qualquer forma de apropriação ou exercício de jurisdição estatal, o alto-

-mar. Como se observou, apenas a zona contígua se desenhava, ainda em um horizonte distante.

Com efeito, apenas a antevisão da exploração petroleira deu motivos para o domínio marítimo se voltar a zonas antes desprezadas, como o leito e os fundos oceânicos. Questões pesqueiras, sobretudo as marcadas pela visível redução de estoques em razão de sobrexplotação, levaram a redefinições dos direitos dos Estados costeiros para abarcar recursos do espelho d'água em zonas tradicionalmente cobertas pelo alto-mar.

As discussões deflagradas pela declaração do presidente Truman levaram à necessidade de buscar um novo consenso sobre a delimitação e o conteúdo dos direitos sobre o mar. Em um tempo de profunda revisão do direito internacional para se ajustar ao difícil consenso entre grupos de países industrializados, socialistas e subdesenvolvidos, foi proposta a formulação de um novo Direito do Mar, iniciada com as Convenções de Genebra de 1958:

- Convenção sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua (vigor em 1964);
- Convenção sobre a Plataforma Continental (vigor em 1964);
- 3) Convenção sobre o Alto-Mar (vigor em 1962);
- Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos do Alto-Mar (vigor em 1966).

Entretanto, dada alguma incerteza sobre a extensão das zonas delimitadas e o alcance bastante limitado das assinaturas e adesões, resolveu-se convocar uma Segunda Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar, que teve lugar em 1960 e não chegou a qualquer outro instrumento concreto.

Treze anos depois, teve início a Terceira Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar. Dela saiu, com firma em Montego Bay (Jamaica), em 1982, a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM)<sup>2</sup>. Em vigor desde 1994, mas influenciando a formação de costume internacional até antes disso, ela passou a ser o marco jurídico fundamental que orienta o estabelecimento e as discussões do Direito do Mar de hoje.

São suas partes, atualmente, 168 Estados<sup>3</sup>. Não obstante a ampla aceitação, não se vincularam formalmente alguns países importantes, como os Estados Unidos e a Turquia, bem como, na América do Sul, Colômbia, Peru e Venezuela. O Equador, destaque-se, só ratificou a CNUDM em 2012.

Nos anos 1970, antes da assinatura da CNUDM, alguns Estados afirmaram unilateralmente mares territoriais bem além das três milhas então costumeiras. É o caso do Brasil, que, mediante o Decreto-Lei 1.098 de 1970, constituiu um mar territorial de 200 milhas. Essa pretensão não foi reconhecida por outras potências e a Marinha não dispunha de meios suficientes para o sensoriamento e patrulha de área tão ampla.

Participante ativo das negociações que levaram à firma da CNUDM, inclusive mediante a indicação de Vicente Marotta Rangel como representante na conferência, o Brasil foi, em 1988, o 36º país a ratificá-la. Colocou seu texto em vigor interno por meio do Decreto 99.165 de 1990, confirmado pela

<sup>2</sup> Para o texto completo, ver: http://www2.mre.gov.br/ dai/m\_1530\_1995.htm. Acesso em: 3/3/2017.

<sup>3</sup> Para a lista completa, com as datas, ver: http://www. un.org/depts/los/reference\_files/chronological\_lists\_ of\_ratifications.htm#The United Nations Convention on the Law of the Sea. Acesso em: 22/5/2017.

Lei 8.617 de 1993, afastando definitivamente o fantasma da vigência do decreto-lei anterior. Depois do vigor internacional, o presidente da República emitiu o Decreto 1.530 de 1995, dando notícia do vigor internacional e afastando qualquer dúvida a respeito de sua aplicabilidade no e para o Brasil.

A CNUDM contém 17 partes, nas quais estão distribuídos os seus 320 artigos, os quais, além de estabelecer as distâncias e regras de cálculo das zonas marítimas e os direitos correspondentes aos Estados da costa e da bandeira das embarcações, também traz disposições sobre proteção ambiental e cria um sistema de solução de controvérsias.

Para os objetivos deste artigo é suficiente discutir os conjuntos de direitos e a extensão de cada uma das sete zonas delimitadas pela Convenção: águas interiores, mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva, alto-mar, plataforma continental e área (Figura 4).

A extensão das águas interiores é traçada na Parte II da CNUDM. Estão, em todos os aspectos, sob o domínio soberano do Estado costeiro e, em seu limite externo, constituem, em conjunto com a linha de maré baixa, a chamada linha de base do mar territorial. Abarca rios, lagos, mares interiores, portos e baías, sendo estas delimitadas por pontos da costa entre os quais seja possível traçar uma linha reta ou, em alguns casos, por definições históricas. O exercício da jurisdição estatal é, aí, pleno, inclusive sobre qualquer embarcação estrangeira, exceto vasos de guerra, os quais são imunes, mas apenas podem ingressar nas águas interiores mediante autorização por canais diplomáticos.

## PLATAFORMA CONTINENTAL FIGURA 4 DOMÍNIO MARÍTIMO ALTO-MAR ALTO-MAR ALTO-MAR AREA

Ilustração: Maurício Paraguassu

O mar territorial, conforme definido na CNUDM, vai além dos limites costumeiros, pois esta afastou de uma vez por todas as dúvidas ainda existentes no início do século XX (Oppenheim, 1920, pp. 333-5), afirmando o poder soberano do Estado sobre ele, e estendeu sua extensão de três para 12 milhas náuticas, correspondentes a aproximadamente 22 quilômetros. Há, porém, um limite imposto pelo direito internacional, pois os navios de bandeira estrangeira gozam do direito de passagem inocente, amplamente reconhecido pelo costume. Esta deve ocorrer em passo rápido e contínuo, exceto em situações de força maior, quando se admite a interrupção.

A passagem inocente é aquela que não prejudica a paz. Pode ser levada a cabo por embarcações civis ou militares, devendo os submarinos percorrer o mar territorial emersos e ostentando a bandeira. Dentre as atividades descaracterizadoras da inocência estão as ações militares, de inteligência e de espionagem; as de propaganda que prejudiquem a ordem; as que atentem contra regras aduaneiras, tributárias ou sanitárias; as que poluam seriamente; as de pesca ou extração de quaisquer recursos; as de pesquisa e levantamento; e aquelas que, de algum modo, interfiram em sistemas de comunicação.

A zona contígua, também estabelecida na Parte II da CNUDM, tem seu limite externo na faixa de 24 milhas náuticas contadas da linha de base e o limite interno na linha do mar territorial. Aí o Estado costeiro exerce o controle de infrações aduaneiras, tributárias, de imigração e sanitárias, podendo também levar a cabo punições decorrentes de infrações cometidas no território e no mar territorial.

A zona econômica exclusiva é regulada na Parte V da CNUDM. Sua extensão alcança 200 milhas náuticas contadas da linha de base, tendo por limite interno o mar territorial. Compreende as águas sobre o leito marinho, o próprio leito marinho e seu subsolo. Aí a exploração e a explotação de recursos naturais são exclusivas do Estado costeiro. Estados terceiros têm amplos direitos de navegação, sobrevoo e instalação de cabos e dutos submarinos. A pesca pode ser restrita pelo Estado costeiro, mas não pode ser proibida sem motivos razoáveis.

A plataforma continental era, no regime da Convenção de Genebra, descrita em termos de profundidade, explotação e adjacência. Já na CNUDM há indicação de um critério mais simples: as mesmas 200 milhas náuticas da ZEE se estendem até o subsolo independentemente das características geológicas do terreno. Não obstante, caso o prolongamento natural do terreno se estenda para além dessa medida, é possível solicitar a extensão à Comissão sobre Limites da Plataforma Continental.

O Brasil pediu o alargamento da plataforma em 2004, recebendo resposta positiva em 2007. Como o reconhecimento não foi de toda a região pedida, por conseguinte, houve novo pedido em 2015, o qual aguarda decisão<sup>4</sup>.

O alto-mar, zona juridicamente reconhecida como oposta ao mar territorial desde as primeiras discussões a respeito de direitos soberanos, já tinha um regime de amplas liberdades bem estabelecido desde o século XVII. A CNUDM menciona, exemplificativamente, a liberdade de navegação, a liberdade

<sup>4</sup> Ver: http://www.un.org/depts/los/clcs\_new/submissions\_files/submission\_bra.htm e http://www.un.org/depts/los/clcs\_new/submissions\_files/submission\_bra\_rev.htm. Acesso em: 23/5/2017.

de sobrevoo, a liberdade de instalar cabos e dutos submarinos, a liberdade de construir ilhas artificiais, a liberdade de pesca e a liberdade de investigação científica.

Por fim, a área é composta pelos fundos oceânicos, incluídos seu leito e subsolo. A definição de um regime separado daquele do alto-mar decorre de discussões do pós-guerra sobre a apropriação de recursos depositados para além da plataforma continental e as potenciais disputas entre as nações. Por que se adota um regime diverso daquele do alto-mar?

Grosso modo, pode-se afirmar que o alto-mar segue um regime de res nullius, ou seja, não está submetido ao domínio de nenhum sujeito internacional. Seus recursos, portanto, são daquele que primeiro deles se apossar. Como as riquezas distribuídas pelo espelho d'água são, principalmente, recursos vivos renováveis, muitas vezes com ampla circulação entre as distintas zonas oceânicas, é difícil vincular o bem a um único território; por exemplo, um peixe altamente migratório a um único regime estatal. O leito e o subsolo se movimentam bem menos; são vinculados a um posicionamento fixo. Consequentemente, sua apropriação por um Estado implica, dada a ocupação geográfica da zona de explotação, a exclusão dos demais. Daí se justifica a necessidade de um regime diferenciado.

Por outro lado, a tradição de longo tempo dificultaria qualquer alteração do regime de apropriação dos recursos em alto-mar, até em razão de expectativas legítimas bem estabelecidas. A solução da repartição desses recursos se deu, portanto, mediante a criação das zonas econômicas exclusivas que, em oposição ao que ocorre no alto-mar, indicam os Estados costeiros

como titulares dos recursos, provocando, na prática, uma redução significativa da área pesqueira livre.

Mas o estabelecimento de um regime jurídico para a apropriação dos recursos da área não foi tranquilo. Iniciou-se, em 1970, com a aprovação por ampla maioria e sem votos contrários de uma resolução da Assembleia Geral da ONU, que declarou os fundos marinhos fora dos limites estatais como patrimônio comum da humanidade. O consenso se desfez pouco adiante, quando das negociações da CNUDM. Países industrializados, detentores de maior conhecimento e tecnologias de exploração, entraram em atrito com países em desenvolvimento e, apesar de aprovado o texto convencional em 1982, resistiram. Ainda em 1993, quando do depósito da 60ª ratificação, necessária para o vigor internacional da Convenção, nenhum país desenvolvido havia confirmado sua intenção de ser parte.

Hoje, como se viu, a CNUDM alcança um âmbito territorial amplíssimo. Mesmo os Estados que se recusam a ingressar formalmente em seu sistema reconhecem a maior parte das delimitações e de composições de direitos e titularidades como parte do direito internacional geral costumeiro, resistindo pontualmente a um ou outro aspecto isolado.

### AMAZÔNIA AZUL E DOMÍNIO MARÍTIMO: REFLEXÕES SOBRE DISCURSOS E REALIDADES

A similaridade entre a amplíssima região oceânica sujeita a direitos soberanos do Brasil com a Amazônia brasileira se dá a partir de três aspectos relevantes para a perspectiva militar: a extensão semelhante à da hileia

amazônica, a existência de recursos naturais estratégicos de interesse nacional e a necessidade de estabelecer ações de sensoriamento e presença suficientes para evitar qualquer ameaça externa. São elementos importantes e significativos, mas reveladores de uma articulação discursiva enviesada em razão de uma circularidade de atribuição de sentido e da diferença fundamental que ocultam.

Com efeito, predomina no discurso da Amazônia Azul a afirmação de uma lógica conforme a qual a existência de uma área com recursos é causa da necessidade de presença militar. A pressuposição da ação militar como instrumento de conquista e manutenção de riqueza, porém, desvela uma visão de mundo portadora, como toda visão de mundo, de algum viés. Isso se dá porque a redução da importância das Forças Armadas a algo apenas funcionalmente justificado naturaliza, com o reforço de argumentos universalistas, sua existência e, por conseguinte, mascara a ideologia e a ação política dedicadas a um projeto de busca de centralidade e de disputa por recursos materiais e simbólicos. No mínimo, a conquista de apoios ao projeto de defesa da Amazônia Azul fortalece as demandas por uma parcela mais polpuda do orçamento. Mais do que isso, essa estratégia ajuda a redefinir a percepção das Forças Armadas brasileiras e recolocar no debate nacional questões extremamente pertinentes a respeito de segurança e defesa.

Por mais que se simpatize com a necessidade de proteção nacional e não seja salutar esquecer que as Forças Armadas são atores políticos relevantes, é fato a inexistência de qualquer necessidade natural ou óbvia de apoio a um conjunto preferencial de estratégias de médio e longo prazos a respeito de defesa e apropriação de recursos. São decisões políticas e econômicas cuja qualidade é diretamente proporcional à clareza que se tem sobre seu sentido e potenciais efeitos futuros.

Por outro lado, a ideia de uma Amazônia Azul oculta um dado importantíssimo: não há pessoas vivendo no mar ou na plataforma continental, eventualmente marinheiros embarcados e petroleiros em plataformas de explotação. Aquilo que tradicionalmente chamamos de Amazônia não é simplesmente verde; não é só rio e floresta, mas o resultado de emaranhados complexos de relações sociais historicamente constituídas e em constante e profunda transformação. Aí, aliás, a retórica do vazio populacional e a da necessidade de defesa são bem problemáticas.

Para ficar em uma única dimensão, a problemática ambiental tende, em uma, a ser percebida a partir do incremento da escassez de recursos em razão de sobrexplotação ou crise ecossistêmica. Na outra, envolve necessariamente uma vertente humana e social em que se discutem modos diversos de apropriação econômica da natureza a partir de matrizes culturais diversas (Costa, 2012). A complexidade política e social da ocupação dos espaços e da utilização de recursos, portanto, não pode ser livremente transposta de uma para a outra.

Não obstante, o tratamento social e político da Amazônia Azul é, evidentemente, bem mais simples que o de regiões terrestres: a apropriação de recursos contidos no espelho d'água e no leito e subsolo depende da organização de empreendimentos em grande escala, os quais necessitam de um conhecimento detalhado e consistente sobre os oceanos. Portanto, potenciais tensões e conflitos resultantes do deslocamento

e extinção de povos e comunidades não adaptados a modos de produção modernos não se colocam na questão da apropriação oceânica; não há questões envolvendo a substituição de sistemas produtivos de menor escala mediante a integração de fatores produtivos locais em mercados maiores, promovendo especialização e, pelo menos se presume, eficiência.

A exploração marítima dos espaços sujeitos a direitos estatais soberanos a partir da segunda metade do século XX - plataforma continental, zona econômica exclusiva e área – apenas se tornou economicamente acessível e militarmente relevante a partir dos desenvolvimentos cognitivo e técnico capazes de tornar a exploração e o domínio marítimo viáveis. Ao que se observa, aliás, essa revolução foi alavancada por investimentos estatais no desenvolvimento de tecnologia dual, ou seja, tecnologia militar adequada a usos civis. Talvez à exceção do setor pesqueiro, a presença exclusivamente privada na pesquisa e ocupação dos limites marítimos é rara.

O caso brasileiro do pedido de extensão da plataforma continental, aliás, não é exceção: a Marinha do Brasil atuou em conjunto com a Petrobras – empresa estatal – no programa de levantamento e descrição dos fundos marítimos, de modo a informar tecnicamente os pedidos feitos à Comissão sobre Limites da Plataforma Continental.

Para uma reflexão sobre o caso brasileiro é preciso partir da seguinte premissa: em termos jurídicos o país é amplamente favorecido pelo regime da CNUDM. Não é sem razão, aliás, que o Brasil esteve entre seus primeiros ratificadores de peso. As regras e dimensões traçadas no século XVII – com suas três milhas de mar territorial e todo o

resto submetido à regra de *first come*, *first take* – pouco serviriam ao país; tampouco serviram as incertezas de ocasião e as tentativas de pouca repercussão prática, como a declaração unilateral de 200 milhas náuticas de mar territorial. Ocupar efetivamente a zona econômica exclusiva e a plataforma continental é bem mais difícil e caro.

Deve-se, não obstante, levar adiante políticas nacionais consistentes com as novas realidades da exploração oceânica. As pretensões reveladas pela Marinha do Brasil de buscar suporte material e simbólico para estender com clareza o domínio marítimo brasileiro, consolidando em poder efetivo aquilo que é conferido pelo direito, parecem ser bastante consistentes com projetos nacionais de longo prazo. Se a retórica da Amazônia Azul é eivada de sofismas e fragilidades próprios de qualquer discurso de ação política, ela também se configura como um instrumento de remodelagem de valorações e percepções da realidade e do futuro. Consequentemente, pode gerar a convergência de conviçções e atuação efetiva em favor dos objetivos que apresenta como necessários.

Ora, faz sentido chamar a atenção para o mar, assim como é alvissareiro que as Forças Armadas se sensibilizem com a necessidade de conquistar legitimidade junto a públicos mais amplos. Dessa maneira a Amazônia Azul, como lugar discursivo histórico, é ambivalente, pois visa a cristalizar convicções sobre a realidade mas, às vezes, leva à opinião pública muitas discussões antes restritas aos círculos dos estrategistas militares e diplomáticos. E ao tornar noções e discursos abertos ao público abdica-se de pretensões ao controle semântico e prático, como quando o projétil deixa para trás o cano do canhão.

### **CONCLUSÃO**

A noção brasileira de Amazônia Azul merece um lugar de destaque entre os elementos discursivos estratégicos voltados a provocar alterações nas percepções econômicas e políticas, visando a reforçar, material e simbolicamente, a posição da Marinha do Brasil como elemento-chave do desenvolvimento e da atenção aos objetivos nacionais por meio da realização de pesquisa científica, sensoriamento e proteção do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva brasileiros.

O posicionamento defendido é consistente com a reconfiguração recente das formas econômicas e militares de utilização dos espaços oceânicos. Com efeito, se até o início do século XX a principal utilidade econômica dos oceanos era a de via de transporte, desde a Segunda Guerra Mundial a pesca e a extração de recursos do subsolo, especialmente petróleo e gás natural, foram se convertendo em atividades indispensáveis para o funcionamento de economias industrializadas, justificando projetos de grande escala e tecnologia avançada, o que os limita a atores, públicos ou privados, capazes de manejar grandes volumes de capital.

Em termos militares, as estratégias de bloqueio de portos e de interrupção das linhas logísticas e rotas comerciais foram dando lugar a novas necessidades e alternativas para a afirmação do poder naval. Os porta-aviões e os submarinos nucleares puseram objetivos terrestres, mesmo que distantes da costa, ao alcance de ataques originados em vasos de guerra. Portanto, além do controle de ampla região com a finalidade de fiscalizar a eventual predação ilegal de recursos, a capacidade de proteger os mares nacionais e

controlar o posicionamento das embarcações militares estrangeiras se tornou central para as estratégias navais.

Observe-se que o tratamento jurídico do mar passou, no último século, por transformações de grande envergadura. Há cerca de cem anos havia pouca diferença da situação já consolidada no século XVII: o mar territorial oposto ao alto-mar, sem preocupações significativas com o uso do leito e subsolo marítimos. As discussões existentes se concentravam na distância em que o Estado costeiro poderia atuar para prevenir problemas aduaneiros e sanitários, assim como na problemática da instalação de cabos e dutos, essenciais para as comunicações por cabo.

Os parâmetros estabelecidos na CNUDM, ao que se pode observar, estão longe de ser uma consolidação de costumes anteriores ou da fixação de um mínimo de consenso, como no caso das convenções em matéria de direito diplomático, consular e dos tratados internacionais. Boa parte dos instrumentos da codificação do direito internacional tem esse perfil e, portanto, podem ser explicados apenas pela necessidade de estabelecer regras comuns para um mundo dividido entre comunistas e capitalistas, bem como entre industrializados e subdesenvolvidos. Não é o caso do direito do mar. Assim como o direito internacional ambiental, ele cuidou de realidades econômicas e estratégicas que emergiam do turbilhão das forças materiais produtivas que gravitaram em torno da Segunda Guerra Mundial e, apesar de já contar 35 anos de assinatura, não parece ter perdido sua atualidade.

É significativo, portanto, que a Marinha do Brasil defina a Amazônia Azul nos termos consagrados pelo direito do mar. Do mesmo modo, a busca da extensão da

plataforma continental na Comissão sobre Limites da Plataforma Continental, utilizando pesquisa científica comprobatória dos parâmetros técnicos postos pela CNUDM e com predomínio da via jurídica sobre a política, aponta para a efetividade do direito internacional.

Se Cornelius van Bynkershoek, ao elaborar juridicamente a teoria da bala de canhão, partia do alcance efetivo da força estatal para determinar o direito, o direito internacional contemporâneo parece tomar uma perspec-

tiva diversa. Nele, a ação dos Estados para garantir e proteger seus direitos, atribuídos juridicamente sobre vastas regiões, parece partir de definições abstratas para conformar o poder efetivo a partir de ações coerentes com as regras e conceitos jurídicos. Mas seria excessivamente ingênuo duvidar das forças efetivas e imaginar que se possa manter indefinidamente a integridade de vastos recursos e espaços sem deter o domínio do conhecimento e dos elementos materiais suficientes para sua proteção.

### **BIBLIOGRAFIA**

- BARBOSA JUNIOR, Ilques. "Oceanopolítica: Conceitos Fundamentais: Amazônia Azul", in Ilques Barbosa Junior; Rodrigo More (orgs.) *Amazônia Azul: Política, Estratégia e Direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro, Femar, 2012, pp. 205-231.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilization and Capitalism: 15th to 18th Century The Structures of Everyday Life.* Londres, Collins/Fontana Press, 1981.
- BRINKLEY, Frank; KIKUCHI, Dairoku. *A History of Japanese People from the Earliest Times to the End of Meiji Era*. Londres, Encyclopaedia Brittanica Company, 1915.
- COSTA, José Augusto Fontoura. "Amazônia Verde e Azul: Desenvolvimento e ambiente", in Ilques Barbosa Junior; Rodrigo More (orgs). *Amazônia Azul: Política, Estratégia e Direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro, Femar, 2012, pp. 159-78.
- DOLIN, Eric Jay. *Leviathan: The History of Whaling in America*. Nova York, W. W. Norton and Company, 2007.
- FORTUNA, Hernani Goulart. "O Poder Marítimo como Projeção do Poder Nacional", in Georgette N. Nazo (org.). *Questões Importantes Referentes ao Mar.* São Paulo, Sociedade Amigos da Marinha, 1996, pp. 135-52.
- GRÓCIO, Hugo. *The Freedom of the Seas, or the Right Which Belongs to the Dutch to Take Part in the East Indian Trade*. Introductory note: James Brown Scott. Nova York, Oxford University Press, 1916.

MAHAN, Alfred Thailer. The Influence of Sea Power Upon History: 1660-1783. Boston, Little, Brown and Company, 1890.

OPPENHEIM, Lassa. International Law: A Treatise. Vol. I: Peace. Londres, Longmans, Green and Co., 1920.

RAESTAD, Arnold. La mer territoriale: études historiques et juridiques. Paris, Pedone, 1913.

WEEKS, Gregory B. U.S. and Latin American Relations. Hoboken, Wiley/Blackwell, 2015.

YERGIN, Daniel. O Petróleo na História Mundial de Conquistas, Poder e Dinheiro. São Paulo, Paz e Terra, 2010.