

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC CARLOS ALBERTO COELHO DA SILVA

AMAZÔNIA AZUL: desafios e respostas na nossa fronteira marítima.

Rio de Janeiro

2009

CC CARLOS ALBERTO COELHO DA SILVA

AMAZÔNIA AZUL: desafios e respostas na nossa fronteira marítima.

Monografia apresentada à Escola de Guerra  
Naval, como requisito parcial para a conclusão do  
Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF Helder Pereira da Silva

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2009

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>GEOPOLÍTICA E DINÂMICA DE FRONTEIRAS</b> .....	<b>6</b>
2.1	As fronteiras e as escolas geopolíticas.....	6
2.2	Dinâmica de fronteiras.....	8
2.3	Análise crítica e comparativa.....	11
<b>3</b>	<b>O MAR TERRITORIAL BRASILEIRO E A AMAZÔNIA AZUL</b> .....	<b>12</b>
3.1	A consolidação das fronteiras nacionais.....	12
3.2	A constituição do Mar Territorial no Brasil e a Amazônia Azul.....	13
3.3	Análise crítica e comparativa.....	18
<b>4</b>	<b>A TEORIA DO DESAFIO E DA RESPOSTA E A AMAZÔNIA AZUL</b> .....	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>24</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>26</b>

## RESUMO

A constatação da luta incessante do homem, tentando superar o meio geográfico em busca do progresso, e da natureza física, oferecendo facilidades ou resistências à ação humana, foi a inspiradora da teoria do historiador e sociólogo inglês Arnold Toynbee, designada de teoria do desafio e da resposta, a qual originou a escola geopolítica de mesmo nome. Para os partidários dessa escola, este progresso é produto de um desafio, cujo sucesso depende somente do homem demonstrar a sua capacidade de respondê-lo. O presente trabalho tem como propósito descrever como as concepções geopolíticas da escola do desafio e da resposta se fizeram presentes no processo de formação das nossas fronteiras terrestres, no período colonial, no processo de constituição do Mar Territorial (MT) brasileiro, a partir da década de 1970, e na formação do conceito de Amazônia Azul, de forma a demonstrar a sua validade até os dias atuais. A monografia emprega o método de raciocínio indutivo, baseado em pesquisas bibliográfico/documental e descritiva, para levantar os dados pertinentes e analisá-los, separadamente, em função dos assuntos de interesse. A partir dos conceitos da teoria do desafio e da resposta, busca-se verificar a sua relação com o processo de expansão das nossas fronteiras terrestres, durante o período colonial, procurando-se identificar no comportamento dos colonizadores e dos bandeirantes, a presença das suas idéias. Em seguida, passa-se a verificar as mudanças ocorridas no ordenamento jurídico internacional do MT e os seus efeitos na política brasileira. Destaca-se, nesse contexto, a mudança do pensamento geopolítico nacional sobre as fronteiras marítimas, a partir de 1970. Tomando como suporte a teoria de Toynbee, busca-se compreender a postura do governo brasileiro na adoção do limite de 200 milhas náuticas para o MT. A seguir, o mesmo estudo é realizado com relação à entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), em 1994, e sua repercussão para a política nacional. Antes de chegar-se à conclusão do trabalho, é realizado o exame sobre a proposta brasileira, encaminhada a ONU, de ampliação da Plataforma Continental (PC), por meio da qual o Brasil pleiteia a incorporação de uma área de, aproximadamente, 960 mil km<sup>2</sup> na jurisdição nacional. Por fim, examina-se a formação do conceito de Amazônia Azul, buscando-se novamente estabelecer a relação entre as idéias da escola do desafio e da resposta e o surgimento dessa expressão-código que retrata “o mar que nos pertence”.

**Palavras-chave:** Amazônia Azul. Geopolítica. Direito do Mar.

## 1 INTRODUÇÃO

O século passado que alcançou as estrelas, descobriu também que o mar é fabulosamente rico. Mas não basta proclamar que estas riquezas são nossas para que elas o sejam. Pois, ser nosso é ser conhecido por nós, é ser transformado por nós em riquezas humanas (SILVA *apud* SERAFIM, 2005, p. 2).

Arnold Toynbee (1889-1975) foi o fundador da escola geopolítica do desafio e da resposta, a qual preconizava que as inferioridades geográficas ou os obstáculos decorrentes do meio geográfico representam desafios que se antepõem ao processo de afirmação dos Estados. Ou estes superam esses desafios e se afirmam, ou não os superam, e são condenados à estagnação ou à desagregação.

Superando desafios impostos por um vasto e desconhecido território, a política de formação e consolidação de nossas fronteiras, desde o período colonial até os primeiros anos da República, foi responsável por uma extraordinária expansão territorial, do litoral para o interior, embora ela também tenha contribuído para a falta de estímulo em explorar as fronteiras marítimas, consideradas, freqüentemente, como espaço vazio e de implicações menores aos interesses nacionais.

A partir da década de 1970, com a adoção do limite de 200 milhas náuticas para o Mar Territorial brasileiro e, posteriormente, em 1994, com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que trouxe como novidade a possibilidade de que os Estados Costeiros pudessem pleitear a ampliação da sua Plataforma Continental (PC) até um limite máximo de 350 milhas náuticas, o pensamento geopolítico brasileiro passou a mudar a sua percepção sobre a importância de sua fronteira marítima, com o Atlântico Sul passando a se projetar de forma mais intensa na política externa brasileira e no delineamento de uma política de defesa nacional. Nesse sentido, o Brasil apresentou, em 2004, uma proposta de ampliação de sua PC, a qual possibilita a incorporação de uma área de aproximadamente 960 mil km<sup>2</sup> na jurisdição nacional que, somada aos cerca de três milhões de km<sup>2</sup> da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e aos 450 mil km<sup>2</sup> da ZEE ao redor do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, perfaz um total de 4,4 milhões de km<sup>2</sup>, correspondendo, aproximadamente, à metade do território terrestre nacional. A essa extensão atlântica, que se projeta para além do litoral e das ilhas oceânicas brasileiras, e sobre a qual o Estado possui responsabilidades e direitos soberanos, reconhecidos pela CNUDM, passou-se a chamar de Amazônia Azul.

Este trabalho, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, se propõe a examinar essas questões, com o propósito de descrever como as concepções geopolíticas da

escola do desafio e da resposta se fizeram presentes no processo de formação das nossas fronteiras terrestres, no período colonial, no processo de constituição do Mar Territorial brasileiro, a partir da década de 1970, e na formação do conceito de Amazônia Azul.

Assim, após esta seção de introdução, o caminho a ser percorrido começa pela segunda seção, onde é descrita a visão dos autores das escolas geopolíticas determinista e possibilista sobre o tema fronteiras, e como essas duas escolas influenciaram o aparecimento da escola do desafio e da resposta. Nesta mesma seção, são apresentados também os fatores convencionalidade, instabilidade e mutabilidade, considerados como os determinantes para o fenômeno histórico da evolução de fronteiras. Por fim, destaca-se como a escola do desafio e da resposta predominou sobre as demais no estudo da evolução das fronteiras.

Na terceira seção, aborda-se, inicialmente, o processo de consolidação das fronteiras nacionais, com ênfase no período colonial. A seguir, descreve-se a seqüência de eventos que levou a uma mudança de postura brasileira com relação ao seu espaço oceânico, destacando-se o período posterior à década de 1970, quando ocorre a delimitação do Mar Territorial brasileiro em 200 milhas náuticas, a entrada em vigor da CNUDM, a apresentação da proposta do Brasil para a ampliação de sua PC, e o surgimento do conceito de Amazônia Azul.

Na quarta seção, passamos a descrever a relação dos conceitos da teoria do desafio e da resposta com o processo de formação das nossas fronteiras terrestres, no período colonial, com o processo de constituição do Mar Territorial brasileiro, a partir da década de 1970, e com a formação do conceito de Amazônia Azul.

Finalmente, na seção de conclusão, buscamos validar a hipótese da conexão das idéias de Arnold Toynbee com os processos de formação de nossas fronteiras terrestres, no período colonial, do Mar Territorial brasileiro, a partir da década de 1970, e com o conceito de Amazônia Azul.

O presente trabalho contribuirá para um melhor entendimento de nossa fronteira marítima, sob o enfoque da teoria do desafio e da resposta, envolvendo os aspectos relacionados com a dinâmica de seu espaço e posição, de modo que a Amazônia Azul possa ser percebida como a expressão da vontade nacional em transformar as suas águas jurisdicionais em espaço efetivo de crescimento econômico, político e militar do Estado.

## 2 GEOPOLÍTICA E DINÂMICA DE FRONTEIRAS

### 2.1 As fronteiras e as Escolas Geopolíticas

Do ponto de vista moderno a Política é a arte de governar os Estados-Nação, interpretando suas aspirações coletivas – vontade nacional –, administrando os recursos naturais e psicológicos da sociedade, tendo em vista o bem comum de seus habitantes.

A maioria dos cientistas políticos considera como características essenciais do Estado, o seu povo, o seu território e as suas instituições. Mattos inclui, entre estas características essenciais, a fronteira, expressando a sua importância:

A fronteira, destacada ou não como característica essencial da Nação-Estado, sempre existe e é vital – é a linha ou faixa periférica que contorna o território, de cuja soberania o Estado não pode abdicar. Sendo, como é, uma região periférica, é a faixa de contato com outras soberanias, com o mar ou com o espaço aéreo cujos limites jurisdicionais e direito de utilização são regulados por leis internacionais. As fronteiras são, portanto, regiões sensíveis, onde os direitos soberanos dos Estados se contactam fisicamente (MATTOS, 1990, p. 21).

Ao examinarmos a representação geográfica de um Estado, a primeira avaliação que fazemos é quanto à forma e ao tamanho do seu território, os quais são delineados pelo contorno das fronteiras. Desse modo, tanto a forma e a extensão geográfica dos territórios do Estado, como a sua posição geodésica ou a relativa aos territórios de Estados limítrofes, representam fatores de importância política de grande influência na equação de poder que caracteriza cada Estado. Friedrich Ratzel (1844-1904) e Rudolph Kjellen (1864-1922) correlacionaram o poder político necessariamente a esses fatores geográficos. Assim, acabaram por conceber os conceitos do determinismo geográfico, marca da escola geopolítica alemã, a qual defendia a tese de que “a Geografia<sup>1</sup> determina o destino dos povos” (MATTOS, 1975). A escola determinista, influenciada pelas concepções organicistas de Ratzel e Kjellen, de que o “Estado é um organismo vivo”, atribuía à fronteira o papel de “epiderme do corpo estatal, que, como tal, cresce, estabiliza, reflui, ou mesmo desaparece com a morte do corpo” (MATTOS, 1990). Neste conceito organicista, a fronteira recebe e transmite, prioritariamente, todas as manifestações do poder emitidas ou dirigidas ao cérebro estatal – destinadas ou vindas do exterior. É, portanto, a fronteira, a parte do organismo estatal

---

<sup>1</sup> Geografia é a ciência que estuda as relações de interdependência, isto é, as ações e reações que exercem uns sobre os outros, solo, clima e homem, em determinada região da superfície da Terra e em dado momento da sua História (TOSTA, 1984, p. 21).

mais sensível às manifestações do mundo exterior. É ali, essencialmente, que se protege a integridade física do Estado.

Vidigal menciona que uma outra escola geopolítica surgiu na França, onde os escritos de Ratzel exerceram grande influência num grupo de pesquisadores de Geografia Humana<sup>2</sup>, entre os quais, Paul Vidal de La Blanche (1845-1918), Jean Brunhes (1869-1910) e Camille Vallaux (1870-1945). Embora tenham incorporado várias das idéias daquele autor nos seus sistemas de Geografia Social, esses estudiosos recusaram-se a seguir o caminho do determinismo geográfico, preferindo ressaltar mais o valor do homem no aproveitamento político da Geografia, inspirando a escola possibilista francesa, a qual defendia a tese de que “a Geografia possibilita soluções favoráveis ao destino dos povos” (VIDIGAL, 2002; MATTOS, 1975). Assim, mesmo reconhecendo o valor político oferecido pelo território, deram maior ênfase à capacidade do homem utilizá-lo e transformá-lo em benefício da sociedade que o habita e dos seus objetivos de poder.

As teorias e doutrinas das escolas geopolíticas apresentadas, enquanto indicadoras de soluções ou meta política, conforme a posição possibilista ou determinista de seus autores, influenciaram o aparecimento de uma nova escola que tem como objeto a obtenção de leis de comportamento das sociedades humanas – consideradas como nações –, a partir da História. Nesse sentido, partindo-se mais uma vez do exame da representação gráfica de um Estado, verificamos que a forma do território, assim como o seu tamanho e posição – geodésica, vizinhança, acesso marítimo, natureza topográfica – têm estreita relação com sua exploração pelo homem, favorecendo ou dificultando a aplicação do poder político em benefício do Estado. A constatação desta luta incessante do homem, tentando superar o meio geográfico em busca do progresso, e da natureza física, oferecendo facilidades ou resistências à ação humana, foi a inspiradora da teoria do historiador e sociólogo inglês Arnold Toynbee, designada de teoria do desafio e da resposta, a qual originou a escola geopolítica de mesmo nome. A escola do desafio e da resposta traz o mérito de não atribuir mais importância nem ao fator geográfico, nem ao fator homem, como agentes essenciais do progresso das civilizações. Para os partidários dessa escola, este progresso é produto de um desafio, cujo sucesso depende somente do homem demonstrar a sua capacidade de responder ao desafio de seu habitat. A teoria do desafio e da resposta reafirma o valor do binômio operacional homem-solo, cuja

---

<sup>2</sup> Geografia Humana ou Antropogeografia é o ramo da Geografia que trata das relações do homem com a Terra, isto é, da sua distribuição pelas diferentes partes do mundo, da sua classificação em tipos raciais ou étnicos, das línguas que fala, das religiões que professa, das organizações políticas que adota, dos graus de civilização que apresenta, das modificações que exerce no meio ambiente, da exploração econômica da Terra etc (TOSTA, 1984, p. 22).

ajustagem produz o progresso. A chave para atingir esse fim está nesta ajustagem e não num fator singular de homem superior ou de geografia privilegiada. Durante seus estudos sobre a interação homem e ambiente, Toynbee concluiu que “a facilidade é inimiga da civilização” e, ainda, que “o estímulo do homem aumenta de força na razão direta das dificuldades” (TOYNBEE *apud* MATTOS, 1975, p. 8).

Em um pensamento mais vinculado à Geopolítica, o historiador inglês apresenta a tese de que a “Geopolítica atua como conselheira, indicando soluções para a aplicação do poder político pelas elites, em cujas mãos está o destino dos povos” (MATTOS, 1975, p. 40). Ainda segundo Toynbee, as inferioridades geográficas, os obstáculos, são desafios que se antepõem ao processo de afirmação das nações. Ou estas superam esses desafios e se afirmam, ou não os superam, e são condenadas à estagnação ou à desagregação. Em sua obra “*Study History*”, onde estudou exaustivamente as causas de sucesso e fracasso de 21 civilizações que povoaram o planeta, desde a época dos impérios da Mesopotâmia, Toynbee expressa o seguinte pensamento:

Após uma etapa de crescimento, algumas sociedades humanas entraram em colapso pela perda do poder criador das minorias dirigentes que, à mingua de vitalidade, perderam a força mágica de influir sobre as massas não criadoras e de atraí-las (TOYNBEE *apud* MATTOS, 1975, p. 40).

A partir desses estudos, o historiador inglês conclui que “a Geografia condiciona, dificulta, sugere, inspira, estimula, enfim apresenta seu desafio; caberá ao homem responder a este desafio; ou responde e o supera, ou não responde e é derrotado” E, ainda, que “é a vontade do homem que impera, superando mesmo os fatores desfavoráveis da geografia” (MATTOS, 1990, p. 20).

## **2.2 Dinâmica de Fronteiras**

Ao analisar o fenômeno histórico da evolução das fronteiras, Mattos (1990) identifica três fatores fundamentais, determinantes para esse processo: a convencionalidade, a instabilidade e a mutabilidade.

A convencionalidade obedece ao princípio de que só se traça uma fronteira havendo um acordo entre os Estados confrontantes. Caso não haja acordo, será uma linha provisória de litígio. Sobre essa questão, Mattos (1990) destaca a denominada *Lei de Sieger*: “as fronteiras, mesmo as chamadas naturais, são resultados de convenções (bilaterais) ou de imposição (unilateral)”. Dessa forma, as fronteiras são um dos objetos principais da Política Internacional e devem se constituir na preocupação permanente da diplomacia dos Estados. O

estadista alemão Otto von Bismarck (1815-1898) costumava dizer que “a guerra começa quando fracassa a diplomacia”.

A instabilidade é uma constatação que salta aos olhos dos estudiosos da História, e vem sendo examinada por inúmeros autores<sup>3</sup> especializados em Ciência Política, Geografia Humana e Geopolítica. Este sentido de instabilidade está bem traduzido na seguinte idéia do francês Jacques Ancel (1879-1942):

[...] as fronteiras: marcos inconsistentes cuja fixidez depende de um equilíbrio. Antigas ou recentes, naturais ou artificiais, vinculadas a um território, consentidas ou arbitrárias, segundo o espírito, a audácia ou a passividade de dois vizinhos, as fronteiras nunca possuíram nem possuem em parte alguma seu valor próprio. A noção de segurança – a ordem do dia de todas as conferências –, é a transposição para a linguagem diplomática do dinamismo da fronteira. E o que há mais relativo do que a segurança, precisamente? (ANCEL *apud* MATTOS, 1990, p. 40).

A essa teoria sobre o caráter instável das fronteiras se incorporam os conceitos organicistas de Ratzel e Kjellen sobre o Estado, onde a fronteira é a pele do corpo estatal e, como a epiderme dos animais e das plantas, a superfície mais sensível de defesa e das manifestações de crescimento, maturidade, decadência e morte. Esses conceitos conquistaram inúmeros adeptos na escola geopolítica alemã, onde seus autores buscaram emprestar às fronteiras um sentido de evolução mais móvel, mais dinâmico, justificando, dessa forma, o princípio de instabilidade das linhas fronteiriças, com base na aceitação da tese organicista.

Da mesma forma que o fator anterior, a mutabilidade também é justificada pela aceitação da tese organicista, onde o crescimento do território do Estado gera o deslocamento de sua fronteira. Entretanto, muito mais convincente do que a referida tese, é a consagração da mutabilidade das fronteiras entre os Estados pela observação histórica, a qual aponta profundas alterações no mapa político do mundo através dos tempos.

Em que pese os esforços dos organismos internacionais, zelosos pela manutenção da paz, pelo estabelecimento de normas jurídicas que assegurem a fixidez e a estabilidade das fronteiras, a experiência histórica tem demonstrado que a expansão ou o encolhimento das fronteiras nacionais são decorrentes da vontade e do poder político dos Estados interessados. Neste ponto há concordância entre o geógrafo alemão Ratzel, para quem a fronteira é um ato de vontade política, de força, e o brasileiro Delgado de Carvalho, que expressa que a fronteira é um ato de vontade nacional. O diferencial entre ambos “está em que a vontade nacional se manifesta pelos seus valores culturais, de coesão, de ação diplomática, e não apenas pela força que seria a razão última” (MATTOS, 1990, p. 44).

---

<sup>3</sup> Podemos destacar os alemães Ratzel e Supan, o sueco Kjellen, os ingleses Holdich, Lord Curzon, Fawcett, os franceses Lapradelle, Ancel e os estadunidenses Boggs, Jones e Spykman (MATTOS, 1990, p. 40).

Neste contexto, e em conformidade com a sua análise sobre a evolução das fronteiras, Mattos explica que os fatores convencionalidade, instabilidade e mutabilidade decorrem da comprovação de que a fronteira é um ato de vontade política e de que este ato de vontade se exerce por um jogo de pressões, diplomáticas, econômicas, psicológicas e, em última instância, militares (MATTOS, 1990). De fato, Mattos encontra nos conceitos do francês Jacques Ancel a justificativa para esse pensamento, mencionando que a fronteira não tem valor próprio, não havendo problemas de fronteiras, mas sim entre nações, tratando-se, portanto, de um problema político. Neste sentido, Mattos traça um paralelo para o fenômeno do dinamismo da fronteira entre a visão possibilista de Ancel e a determinista de Ratzel, considerando aceitável o conceito deste de que “a fronteira é a epiderme do corpo do Estado, acompanhando-o na sua evolução” (MATTOS, 1990, p. 44).

Para Mattos, o território físico sempre teve grande influência sobre os destinos dos Estados. Neste ponto, ele concorda com o alemão Ratzel, quando diz que “espaço é poder”. Entretanto, em outro pensamento, Mattos manifesta inclinação para a teoria do desafio e da resposta ao definir que a Geopolítica é “indicadora de soluções políticas condizentes às realidades ou necessidades geográficas” (MATTOS, 1975, p. 4). Embora as tendências deterministas e possibilistas estejam presentes em suas idéias, Mattos considera que todas as teorias e doutrinas da Geopolítica resultam numa única teoria, que é a do desafio e da resposta, sustentando que “é a vontade do homem que prevalece e triunfa sobre os fatores adversos da geografia” (MATTOS, 1975, p. 40). Assim, fortemente influenciado pela tese de Toynbee de desafios e reações, ele afirma que a grandeza nacional é revelada quando o povo mobiliza o poder e a vontade para responder com êxito aos desafios de seu ambiente.

### **2.3 Análise Crítica e Comparativa**

Após apresentarmos os fatores convencionalidade, instabilidade e mutabilidade, constatamos que os estudiosos da Geopolítica, da Geografia e da História, independentemente da escola geopolítica a que pertençam, concordam que os mesmos são determinantes para o fenômeno histórico da evolução das fronteiras.

Verificamos, também, que a experiência histórica tem corroborado o pensamento de Ratzel e de Delgado de Carvalho, ao demonstrar que a expansão ou o encolhimento das fronteiras nacionais são decorrentes da vontade e do poder político dos Estados interessados. Neste ponto, não podemos deixar de concordar com o conceito determinista de que “a

fronteira é a epiderme do corpo do Estado, acompanhando-o na sua evolução”, o qual também é aceito por Mattos, sem aderirmos, no entanto, à teoria organicista de Ratzel e Kjellen, o que representaria a aceitação de toda uma doutrina.

Também não podemos deixar de mencionar a influência da escola possibilista no estabelecimento de soluções favoráveis ao destino dos povos, onde a ênfase é atribuída à capacidade do homem em utilizar e transformar a geografia em seu próprio benefício. Assim, constatamos que o pensamento possibilista preconiza que não há problemas de fronteiras, mas sim entre Estados, tratando-se de um problema político onde todos os esforços deverão ser desenvolvidos no sentido de solucionar quaisquer tensões fronteiriças existentes.

Essas duas escolas geopolíticas influenciaram o aparecimento de uma nova escola, a do desafio e da resposta, a qual prega que a vontade do homem prepondera sobre os fatores adversos impostos pela geografia, e que no momento em que o povo associa o poder e a vontade nacionais para responder com êxito aos desafios de seu ambiente, revela-se a grandeza de uma Nação.

Concluimos que o mecanismo de nascimento, crescimento e desagregação de um Estado, e, conseqüentemente, de suas fronteiras, resume-se na interação desafio, imposto pelo meio geográfico, e resposta, produzida pelas elites políticas, que ocorre no processo de afirmação e progresso de sua sociedade. Assim, a necessária ajustagem do binômio homem-solo, implicará em um conceito eminentemente dinâmico para os desafios e para as respostas, onde a evolução de um causará a correspondente reavaliação do outro. Portanto, nos Estados cujas fronteiras estejam em expansão, os desafios são mais enérgicos e dinâmicos, obrigando-os a adotar respostas adequadas a esse dinamismo.

### 3 O MAR TERRITORIAL BRASILEIRO E A AMAZÔNIA AZUL

#### 3.1 A consolidação das fronteiras nacionais

Uma das mais expressivas tradições da política externa brasileira tem sido sua preocupação constante com o problema de fronteira. A fronteira representa o limite de nosso patrimônio territorial, onde começa e termina a nossa soberania.

Herdamos dos portugueses este cuidado pelas questões fronteiriças. Antes mesmo do Descobrimento, as fronteiras do que viria a ser o Brasil já haviam sido estabelecidas pelo Tratado de Tordesilhas, que dividiu o Novo Mundo, fazendo caber a Portugal a parte correspondente à ponta leste da América do Sul, que, embora com um território menor, tinha o acesso unificado aos seus domínios, e, ao mesmo tempo, separava o legado espanhol em metades, a norte e ao sul do seu território, dificultando o acesso a cada uma dessas partes. Da mesma forma, embora ainda desconhecidas na época, as primeiras linhas das nossas fronteiras marítimas também já haviam sido definidas pelo Tratado. (VIDIGAL *et al.*, 2006).

O Brasil dos primeiros tempos podia ser comparado a uma “ilha” que se posicionava entre as muitas terras de além-mar, incumbido de fornecer produtos primários à metrópole. Sua ocupação se fez “beirando o litoral”. A litoraneidade inicial e persistente – por vezes classificada de maritimidade – é exposta na expressão de Frei Vicente de Salvador, que compara as primeiras populações a “caranguejos arranhando as costas”. Esse posicionamento das populações junto ao litoral podia ser visto como o assentamento entre o vazio continental, reduzido, posteriormente, pela integração das “ilhas do arquipélago”, e o vazio oceânico, cujo resgate dependerá da compreensão e do esforço conjunto desta e das futuras gerações de brasileiros (CNIO, 1996).

Segundo Mattos (1990), nossos colonizadores portugueses, desde os primórdios do Descobrimento, enfrentaram o problema de preservar o território que lhes foi legado pelo Tratado de Tordesilhas, cujos limites incertos implicavam na obrigação de defender, também, as áreas litigiosas. Por outro lado, movidos por irresistível impulso expansionista, precederam, com suas presenças em diferentes áreas do litoral e de regiões interiores desabitadas, as pretensões não só espanholas, mas também de outros governos colonizadores. Nesse sentido, ainda no século XVI, os portugueses iniciaram a exploração, por mar, das terras que, ao norte e ao sul, ultrapassavam os limites da colônia. Posteriormente, os Bandeirantes e as expedições oficiais – as Entradas –, prosseguiram com a expansão territorial da possessão portuguesa, levando nossos limites para muito além da linha de Tordesilhas. Assim, “durante o século

XVII atingiu o território brasileiro a sua máxima expansão no regime colonial”, chegando a conquista portuguesa aos limites próximos dos atuais.

Em 1750, o Tratado de Madri, celebrado entre Portugal e Espanha, legitimou esses novos limites, consagrando a vitoriosa tese do *uti possidetis*, que estabelecia a posse da terra para quem a ocupasse e colonizasse primeiro, a qual foi defendida pelo brasileiro Alexandre de Gusmão. Esse critério foi decisivo para a legalização das fronteiras da possessão portuguesa na América do Sul (MATTOS, 1990).

Após a Independência, e durante os períodos monárquico e republicano, os esforços se concentraram na negociação diplomática, visando à regularização e à demarcação das fronteiras. As políticas de governo que se seguiram privilegiaram a vivificação de nossas fronteiras interiores, em detrimento de nossa maritimidade, nos levando a voltar as costas para o mar (MATTOS, 1990; VIDIGAL *et al.*, 2006). Como será apresentado a seguir, pelo menos até 1970, houve pouco empenho do governo em fortalecer a mentalidade marítima nacional, de modo a incorporar o mar como tema do desenvolvimento brasileiro (PENHA, 2009).

### **3.2 A constituição do Mar Territorial no Brasil e a Amazônia Azul**

Diferentemente do que ocorria com as nossas fronteiras terrestres, durante o período colonial, o interesse pelas fronteiras marítimas era o de utilizá-las para proteger o território, prolongando-as sobre o mar com a finalidade de conter as sucessivas tentativas de invasões estrangeiras, como as que ocorreram em diversos pontos do litoral brasileiro, ao longo dos séculos XVI e XVII. A partir do aparecimento do conceito de *Domino Maris*<sup>4</sup>, em 1702, houve um acordo entre as potências marítimas da época em convencionar a distância de três milhas náuticas (MN)<sup>5</sup> para o limite das águas territoriais, o qual passou a ser adotado por Portugal no Brasil (MATTOS, 1990).

A postura brasileira com relação ao espaço oceânico começou a mudar a partir de 1945. Neste ano, o Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Henry Truman, estendeu de forma unilateral o MT do seu país para 200 MN (CABRAL, 1980). Essa ação trouxe profundas implicações sobre o Direito do Mar, até então apoiado no princípio da liberdade de navegação. Nesse sentido, o governo brasileiro, aludindo à Proclamação

---

<sup>4</sup> Conceito apresentado em 1702 pelo holandês Cornelius Van Bynkershoek, como uma nova tentativa para aumentar a liberdade de navegação, no qual ele defendia a restrição do domínio do Estado costeiro ao alcance efetivo do seu poder, ou seja, ao alcance máximo dos canhões que, à época, existiam nas fortificações erguidas no litoral (BOOTH, *apud* SILVA, 2007, p. 22).

<sup>5</sup> Uma milha náutica equivale a 1.852 metros (SERAFIM, 2005, p. 256).

estadunidense, integrou a plataforma submarina ao território nacional em 1950, por meio do Decreto-lei nº 28.840, sem, no entanto, alterar a largura do seu MT (MENDES, 2006).

Em 1956, o Brasil contestou a manutenção da tradicional linha de demarcação das três MN, ao endossar os chamados “Princípios do México sobre o regime jurídico do Mar<sup>6</sup>” (PENHA, 2009). Nesse sentido, em 1966, por meio do Decreto-lei nº 44, o país estabeleceu a largura de 6 MN para o seu MT, acrescida de uma Zona Contígua (ZC) de igual medida, na qual exerceria os direitos exclusivos de pesca e jurisdição no que concerne à prevenção e repressão das infrações aduaneiras, fiscais, sanitárias e imigratórias (CASTRO *apud* MENDES, 2006).

Em 1969, o Decreto-lei nº 553 substituiu o regime das “seis milhas mais seis milhas”, instituindo a totalidade da faixa de 12 MN como MT.

Após a ocorrência do episódio da “Guerra da Lagosta<sup>7</sup>” e, principalmente, das descobertas de indícios de petróleo na região da atual bacia de Campos, no final da década de 1960, localizados a aproximadamente 150 MN da costa, intensificou-se a noção política de que o Estado deveria ampliar o limite do MT para 200 MN, a fim de salvaguardar os interesses econômicos brasileiros e a sua segurança (AQUINO, 2008).

Em março de 1970, por meio do Decreto-lei nº 1.098, o governo brasileiro estabeleceu que “[...] o Mar Territorial do Brasil abrange uma faixa de 200 milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro” (MENDES, 2006, p. 104). Esse Decreto constituía-se em uma decisão “[...] internacionalmente contestável, ainda que justificável” (CASTRO *apud* MENDES, 2006, p. 103), uma vez que representava os interesses nacionais legítimos.

Para Mattos, as razões que fizeram com que o governo brasileiro ampliasse seus limites, têm motivação econômica:

Foram estas as razões que levaram o governo brasileiro, após um longo período de aproximações com o problema, ter se decidido, em 1970, adotar o mar territorial de 200 milhas, com o que incorporou ao patrimônio de nossa soberania uma área do Atlântico equivalente a 3 milhões de km<sup>2</sup> (MATTOS, 1977, p. 90).

A partir da adoção do novo limite para o MT do país, observou-se uma reavaliação no pensamento geopolítico brasileiro sobre a fronteira marítima nacional, como já

---

<sup>6</sup> Estabelecidos na 3.<sup>a</sup> Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, realizada em 1956, previam a adoção de regulamentação unilateral por cada Estado para estabelecer o seu próprio MT, dentro de limites considerados razoáveis, levando em consideração fatores geográficos, geológicos e biológicos, bem como as necessidades econômicas de sua população, sua segurança e sua defesa (PENHA, 2009).

<sup>7</sup> Incidente diplomático ocorrido entre o Brasil e a França, no final de 1962 e início de 1963, em torno da disputa pelos direitos de pesca em nossas águas, onde atuavam barcos de pesca franceses (VIDIGAL *et al.*, 2006, p. 44).

ficara evidente desde a leitura da Exposição de motivos do, então, projeto de Decreto-lei, quando os próprios ministros da Marinha e das Relações Exteriores ressaltaram sua “[...] clara convicção de que o Brasil deve modificar de modo decisivo sua orientação [...] o conservadorismo e o tradicionalismo histórico devem ceder lugar à dinâmica das necessidades sociais, políticas e econômicas de seu povo” (MENDES, 2006, p. 104). Segundo Assanuma, “para o Governo Médici, o Atlântico Sul adquiriu a condição de espaço imediato de interesse nacional” (ASSANUMA, 2009, p. 172).

Internamente, a repercussão positiva da medida expansionista por parte dos meios políticos, inclusive do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido de oposição ao governo, da mídia e da sociedade em geral, denota o sentimento que vigorava então, com grande apoio e euforia popular, como, por exemplo, na canção de João Nogueira cuja letra dizia que “esse mar é meu, leva esse barco para lá desse mar” (AQUINO, 2008, p. 35).

Quanto às repercussões externas, as demonstrações de apoio eram procedentes, principalmente, dos países latino-americanos. Em contrapartida, ocorreram manifestações, em forma de protesto, por parte dos países industrializados de grande atividade pesqueira, como Bélgica, EUA, França, Japão, Alemanha, Noruega, Finlândia, Suécia, Grécia, Reino Unido e União Soviética (MENDES, 2006).

Em 1973, tem início a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que intencionava, entre outros objetivos, solucionar o impasse sobre o limite das 200 MN, intensificado a partir das repercussões quanto ao Decreto brasileiro de 1970, e cujo resultado final foi a celebração, em 1982, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), conhecida, também, como Lei do Mar.

A CNUDM definiu, de forma precisa, os espaços marítimos como unidades espaciais de jurisdição dos Estados costeiros. Ela estabeleceu um MT de 12 MN ao longo da linha base<sup>8</sup> da costa, na qual os Estados costeiros possuem soberania plena, ressalvados os direitos de passagem inocente<sup>9</sup> por essa faixa, e definiu uma ZC, como a faixa que se estende das 12 às 24 MN. A Convenção também estabeleceu uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE)

<sup>8</sup> As linhas de base são utilizadas como origem do MT de 12 MN, da ZC de 24 MN, da ZEE de 200 MN e, em alguns casos, da própria PC. Podem ser normais ou retas. Quando normais, elas acompanham a linha de baixamar. Nos locais onde a linha de costa apresenta recortes profundos ou uma franja de ilhas na sua proximidade imediata, é permitido o uso das linhas de base retas, mediante a união de pontos apropriados, que, no caso do litoral brasileiro, constam do Decreto nº. 1.290, de 21 de outubro de 1994 (MENDES, 2006, p. 57).

<sup>9</sup> O direito de passagem inocente é definido pela navegação através do MT, com a finalidade de cruzá-lo sem a entrada em águas interiores ou facilidades portuárias, bem como procedendo de ou para essas áreas, de forma expedita e contínua, e desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro. Os navios de guerra estrangeiros devem ter a navegação regulamentada pelo Estado costeiro. Um submarino, por exemplo, deve navegar na superfície enquanto estiver no MT de outro Estado (MENDES, *loc. cit.*).

de 188 MN, a partir do MT, num total de 200 MN, onde o país ribeirinho detém a exploração e exploração dos recursos do solo e subsolo, e dos recursos vivos da camada líquida subjacente, e fixou normas para que os Estados apresentassem os seus pleitos de prolongamento da PC, além das 200 MN, até um limite externo de 350 MN.

Encerrada a Conferência, o governo brasileiro entendeu que a Convenção recém-elaborada, embora sem satisfazer inteiramente os interesses nacionais, trazia no seu âmago algumas vantagens<sup>10</sup> que poderiam compensar a redução do seu MT. Dessa forma, resolveu subscrevê-la no mesmo dia da sua celebração, produzindo, entretanto, no ato de assinatura, uma Declaração, com a finalidade de harmonizar as suas leis e regulamentos ao novo Tratado, e de dar a este a interpretação entendida como apropriada em alguns pontos específicos. Dentre outros itens, manifestou exercer direitos de soberania na PC, “[...] além da distância de duzentas milhas das linhas de base, até o bordo exterior da plataforma continental, como definido no artigo 76” (CNIO, 1998, p. 28).

Em 1988, o Brasil ratificou a CNUDM e, em 1993, sancionou a Lei nº 8.617, que tornou os seus limites marítimos coerentes com os preconizados pela Convenção, revogando-se, assim, o Decreto-lei nº 1.098, de 1970 (CNIO, 1998).

Percebendo o significado geopolítico para o país suscitado pela CNUDM – a possibilidade de alargar as nossas fronteiras marítimas em direção a leste –, o governo brasileiro decidiu criar o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), em 1989, com o propósito de estabelecer, juridicamente, o limite exterior da nossa PC, determinando a área marítima, além das 200 MN, na qual o Brasil poderá exercer direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinho. Tendo à frente a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), coordenada pelo Comandante da Marinha, o programa teve início ainda em 1987, com o levantamento dos dados oceanográficos da PC (AQUINO, 2008).

Em 2004, o Brasil apresentou a proposta de ampliação de sua PC junto ao Secretário da ONU, tornando-se o segundo país a exercer esse direito, atrás apenas da Rússia. A área total reivindicada permite a incorporação de uma superfície de aproximadamente 960 mil km<sup>2</sup> na jurisdição nacional.

---

<sup>10</sup> Ampliação da plataforma continental brasileira; aumento do espaço marítimo do país em consequência de regras aplicáveis às ilhas oceânicas brasileiras; participação, com os benefícios daí consequentes, no mecanismo operacional de exploração e exploração dos fundos oceânicos; inserção num sistema global do regime de todos os espaços oceânicos; e incorporação do país ao mecanismo de solução de controvérsias internacionais (CNIO, 1998, p. 33).

Também em função da CNUDM, a MB desenvolveu o Programa Arquipélago São Pedro e São Paulo, com o objetivo estratégico de criar as condições previstas na Convenção, para que pudesse ser gerado um MT de 12 MN, além das 188 MN de ZEE, ao redor do arquipélago, totalizado 200 MN, que acrescentaram ao território marítimo do Brasil uma área de quase 450 mil km<sup>2</sup> (CARVALHO, 2006).

A extensão atlântica constituída pela área de três milhões de km<sup>2</sup> da ZEE, pelos 450 mil km<sup>2</sup> da ZEE ao redor do Arquipélago São Pedro e São Paulo, e pelos 960 mil km<sup>2</sup> pleiteados junto a ONU, totalizando 4,4 milhões de km<sup>2</sup>, corresponde à Plataforma Continental Jurídica Brasileira (PCJB). Essa imensa área marítima, correspondente à metade do território terrestre e equivalente à área da Amazônia Legal, que se projeta para além do litoral e das ilhas oceânicas brasileiras, recebeu a denominação de Amazônia Azul, expressão usada originalmente pelo ex-Comandante da Marinha, AE Roberto de Guimarães Carvalho, na tentativa de tentar alertar a sociedade e os formuladores de políticas da importância, não só estratégica, mas também econômica, do imenso mar que nos cerca (VIDIGAL *et al.*, 2006).

Em agosto de 2004, os EUA contestaram os critérios técnico-científicos adotados pelo Brasil para a determinação de sua PC (BRASIL, 2005). Dessa forma, apoiando-se em fundamentos científicos, proporcionados por uma moderna tecnologia para esse tipo de medição, os EUA buscam impor a sua posição política, de modo a colocar em dúvida a soberania brasileira sobre a área marítima pretendida.

Após concluir a análise da nossa proposta, em abril de 2007, a Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC) não concordou com cerca de 190 mil km<sup>2</sup>, autorizando o Brasil a ampliar os limites de sua fronteira marítima em 770 mil km<sup>2</sup>. Como essas recomendações não atendiam ao pleito brasileiro na sua totalidade, não foram aceitas. Sobre esse assunto, Moura Neto opina que

Mais de 750 mil km<sup>2</sup> já foram aprovados e vamos continuar discutindo se temos ou não direito aos outros quase 200 mil que tínhamos pleiteado de início. Esses 950 mil km<sup>2</sup> correspondem aos Estados de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e um pouco mais do que Santa Catarina. O Brasil tem de entender que o mar é fundamental para sua economia (MOURA NETO *apud* AQUINO, 2008, p. 89).

Em junho de 2008, por meio de Despacho Presidencial, foi autorizada a elaboração de novos estudos visando atender às contestações técnicas apontadas pela CLPC. Posteriormente, foi editada a Lei nº 11.824, de 13 de novembro de 2008, com abertura de crédito adicional especial no montante de R\$ 167,4 milhões no Orçamento Fiscal da União, visando dar continuidade ao levantamento dos limites da PC. Dessa forma, em dezembro de 2008, foi iniciada a nova fase de aquisição de dados geofísicos na região Sul, a qual se

estenderá a toda a margem continental brasileira, com a previsão de encerramento no mês de janeiro de 2010, na área do Cone do Amazonas. Após o encerramento desta fase, os dados serão examinados por especialistas e por pesquisadores, de modo a produzirem uma nova proposta brasileira de ampliação de sua PC, a ser encaminhada ao Secretário da ONU em data ainda a ser precisada (BRASIL, 2009).

### **3.3 Análise Crítica e Comparativa**

A ação pioneira e corajosa dos colonizadores portugueses e dos bandeirantes, no desbravamento de um território imenso e desconhecido, foi decisiva para a ampliação das fronteiras do Brasil-colônia. A partir de uma posição que parecia desfavorável, em função da presença espanhola ao norte, ao sul e a oeste, esses bravos aventureiros e exploradores se sentiram estimulados a aceitar o desafio de preservar o território, irradiando-se pelos confins, a fim de defender as áreas litigiosas de possíveis invasores. Superando os obstáculos impostos pelo meio geográfico, foram ocupar terras muito além dos limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas. Com relação à fronteira leste, o mesmo não ocorreu, pois a facilidade que o mar oferecia desestimulava a sua exploração, mantendo o colonizador de costas para ele.

Essa situação começou a se inverter a partir da década de 1970. As mudanças ocorridas nos cenários doméstico e internacional geraram novos interesses econômicos e estratégico-militares, levando a política externa brasileira a ganhar novas orientações. Nesse contexto, as fronteiras marítimas passaram a receber maior atenção, e o Atlântico Sul começou a ser visto como vital para a segurança e para o progresso do Brasil. A adoção do limite das 200 MN para o MT foi resultado da mudança de postura do governo em relação ao território marítimo brasileiro, até então passiva, para uma postura mais dinâmica e, portanto, adequada a responder aos enérgicos desafios estabelecidos pelo ambiente marítimo, e a buscar o progresso do país.

Com a entrada em vigor da CNUDM, um novo ordenamento jurídico dos espaços marítimos foi estabelecido, o qual foi acompanhado pela determinação de direitos e responsabilidades aos Estados. À primeira vista, a assinatura da Convenção representava um recuo do governo brasileiro frente às pressões exercidas pelas grandes potências. Entretanto, é importante destacar que o ponto de inflexão do pensamento geopolítico brasileiro sobre a fronteira marítima nacional, alcançado a partir da adoção da tese das 200 MN de MT, manteve, na subscrição desta Convenção, um sentido de continuidade e de coerência em função das vantagens identificadas na essência do Tratado. Dessa forma, podemos constatar

que, tal qual na década de 1970, a mesma vontade nacional em afirmar a soberania brasileira na faixa das 200 MN, passa, a partir da CNUDM, a ser verificada no esforço brasileiro em consolidar os nossos direitos de soberania na Amazônia Azul.

A percepção geopolítica da possibilidade de alargar as nossas fronteiras marítimas em direção a leste levou o governo a criar o LEPLAC como um programa destinado a propiciar a ajustagem entre a capacidade de nossos especialistas em Oceanografia, com os obstáculos encontrados na margem continental brasileira. Após o encerramento da fase de coleta de dados, o programa permitiu que o Brasil apresentasse uma proposta de ampliação de sua PC, em 2004, junto ao Secretário da ONU. A não concordância da CLPC com cerca de 190 mil km<sup>2</sup> de área pleiteada, ocorrida após a contestação estadunidense quanto aos critérios técnico-científicos adotados no programa, revela o dinamismo dos desafios presentes na tarefa, implicando que a sua evolução causará a reavaliação da resposta a ser dada pelo Brasil, o que, de fato, já está ocorrendo com o reinício do programa em dezembro de 2008.

Assim, a noção de facilidade oferecida pelo mar há 500 anos, que, por isso, não criava estímulo para a sua exploração, volta-se, nos dias atuais, para a constatação das dificuldades e responsabilidades crescentes quanto à sua correta utilização, motivando um aumento da vontade do brasileiro em aceitá-las e superá-las, na razão direta.

#### 4 A TEORIA DO DESAFIO E DA RESPOSTA E A AMAZÔNIA AZUL

O mar deu a Portugal prosperidade, glória e poder. E foi naquele momento em que implantando seu império ultramarino [...] que o Brasil nascia do mar, no mar e, em seu destino manifesto tem que viver pelo mar, não lhe podendo, pois, virar as costas (CASTRO, 1996, p. 43).

Situado no extremo oeste da Península Ibérica, fora das águas do Mediterrâneo, onde as cidades italianas de Gênova e Veneza competiam entre si e com o Império Otomano pelas rotas de comércio com a Ásia, Portugal buscava encontrar alternativas para penetrar nesse lucrativo negócio do século XIV. Dentro da visão de Toynbee, ao desafio imposto pela sua posição geográfica desfavorável, Portugal respondeu com o desenvolvimento da tecnologia da navegação marítima, de modo a enfrentar o desconhecido caminho do oceano Atlântico. Dessa forma, lançou-se na expansão ultramarina e, em menos de um século, dominava as rotas comerciais do Atlântico Sul, da África e da Ásia. A decisão adotada por Portugal, o conduziu a um progresso de quase cem anos em relação ao resto do mundo, e ao desenvolvimento de uma mentalidade marítima superior (VIDIGAL *et al.*, 2006).

O Brasil nasceu com vocação marítima, não só por ter sido descoberto e colonizado por uma nação marítima, mas também por ter sofrido suas primeiras invasões e ter consolidado a sua independência pelo mar. Carvalho (2005) ressalta a importância de se recordar dessas lições da nossa história e de se conferir maior atenção ao mar, citando Rui Barbosa, no seu artigo *A Lição das Esquadras*, escrito em 1898, que dizia “O mar é o grande avisador. Pô-lo Deus a bramir junto ao nosso sono, para nos pregar que não durmamos”.

No alvorecer do século XXI, o Brasil tem pela frente o desafio similar ao português de transformar as riquezas existentes na vastidão do Atlântico, em benefícios para o seu povo. Infelizmente, esse legado, até recentemente, não estava sendo aproveitado porque havíamos voltado as costas para o mar, deixando de ouvir o seu bramido, a nos lembrar das oportunidades e desafios que ele nos oferece (VIDIGAL *et al.*, 2006).

No que se refere ao mar, a partir de 1970, à medida que os Estados costeiros tomavam conhecimento das riquezas marítimas, constatavam a necessidade de haver um ordenamento internacional que assegurasse o direito de exploração das reservas existentes em suas margens continentais. A entrada em vigor da CNUDM representou um marco na codificação do Direito do Mar, passando a regular as relações dos Estados com o oceano. Ela trouxe a normatização dos espaços marítimos anteriormente existentes, como o MT e a PC, além de criar novos, como a ZEE e os Fundos Marinhos.

Segundo Barbosa Junior (2009), o fato de a CNUDM estabelecer direitos e deveres relativos aos espaços marítimos, onde, até então, inexistia um ordenamento jurídico,

levou alguns autores a avaliá-la como um instrumento para o estabelecimento do que foi denominado de “jurisdição insinuante”, na medida em que estabelece conexões, anteriormente observadas somente em territórios continentais, entre o mar e o poder do Estado.

Nesse sentido, Vidigal (2006) destaca que a Convenção torna a invocar de maneira moderna o conceito do *uti possidetis*, que estabelecia a posse da terra para quem a ocupasse e explorasse primeiro, o qual foi tão precioso para o Brasil consolidar a sua configuração territorial além-Tordesilhas.

O desenvolvimento tecnológico, ocorrido a partir do final do século passado, propiciou um crescimento no interesse e nas expectativas dos Estados quanto ao uso econômico dos oceanos, destacando-se a possibilidade de exploração de petróleo em águas cada vez mais profundas, de nódulos polimetálicos localizados no solo marinho, e de desenvolvimento da aqüicultura, permitindo a produção em larga escala de proteína animal, dentre outras atividades (CNIO, 1998). Atenta às mudanças no cenário marítimo internacional, produzidas pela CNUDM, e tendo a mesma percepção que os autores anteriormente citados, a MB imediatamente identificou os desafios impostos pela extensão atlântica que lhe era facultada pelo Tratado: incorporar o *mar que nos pertence* ao nosso território e promover o uso sustentado de seus recursos naturais. Como resposta a esses desafios, a MB criou o conceito de Amazônia Azul, para denominar as AJB e as riquezas que ela comporta, na tentativa de tentar alertar a sociedade e os formuladores de políticas da importância, não só estratégica, mas também econômica, do imenso mar que nos cerca. A imediata aceitação dessa expressão-código demonstra a vontade brasileira em conhecer e desenvolver as aptidões necessárias ao pleno exercício dos nossos direitos sobre a ZEE e a PC que nos cabem pelos tratados internacionais vigentes, de modo a transformá-las em espaço efetivo de crescimento econômico, político e militar do país (VIDIGAL *et al.*, 2006).

O esforço brasileiro no sentido de defender a delimitação do território marítimo legado pela CNUDM e de preservá-lo, por meio da criação de políticas para o desenvolvimento sustentável das potencialidades existentes no mesmo, visa assegurar o respeito à soberania nacional sobre as suas águas jurisdicionais e sobre os recursos existentes na mesma. Neste ponto, podemos comparar esse comportamento com o de nossos colonizadores portugueses e bandeirantes, que enfrentaram o desafio de preservar o território que lhes foi legado pelo Tratado de Tordesilhas, cujos limites incertos os levaram à obrigação de defender áreas litigiosas e de desbravar o imenso e desconhecido território, alargando amplamente as fronteiras terrestres do que se tornaria o Brasil. Esse comportamento

característico de uma sociedade, ao longo da História, é objeto de estudo da escola geopolítica do desafio e da resposta, cujo fundador foi Toynbee. Dessa forma, é possível identificar que a vontade portuguesa em responder ao desafio dos mares nos foi transmitida pela herança colonial, e, embora tivesse permanecido latente até pouco tempo, ela ressurge a partir da década de 1970 e, principalmente, da vigência da CNUDM, representando um caminho fundamental, sem o qual continuaremos de costas para o futuro.

Para Toynbee, uma sociedade nasce quando uma minoria dirigente é capaz de produzir uma resposta adequada e ajustada a um obstáculo que se interpõe em sua história. A partir do poder criador dessa minoria, revestido de vitalidade, se obtém a força necessária para influir sobre os demais habitantes não criadores, atraíndo-os para a conscientização quanto ao valor da criação proposta, além da percepção da existência de solidariedade entre eles e da dependência às decisões políticas da Nação ou do Estado, do qual façam parte. Segundo o autor inglês, esse poder criador é o responsável pelo crescimento de uma sociedade (TOYNBEE *apud* MATTOS, 1975). Nesse sentido, podemos encontrar no conceito de Amazônia Azul uma convergência com os pensamentos de Toynbee. A idéia dessa expressão, criada pelo então Comandante da Marinha, AE Guimarães Carvalho, era a de territorializar o espaço das AJB, permitindo criar um valor de dimensão e riqueza sobre o mesmo, por meio da sua associação à Amazônia Verde. Portanto, o conceito de Amazônia Azul, produzido pelo poder criador da MB, enquanto componente da minoria dirigente, representa uma resposta aos obstáculos ao crescimento da Sociedade brasileira. Como vimos anteriormente, a pronta aceitação dessa expressão-código demonstra a conscientização da Sociedade quanto à importância do tema, e a sua vontade em superar os desafios impostos.

De acordo com a teoria do desafio e da resposta, o progresso de uma sociedade é resultado de um desafio estabelecido pelo meio geográfico, de modo que, para alcançá-lo, é necessário que os seus habitantes demonstrem a sua vontade de responder a este desafio, superando-o. Segundo a teoria, o elemento vital para atingir esse progresso é a ajustagem da interação entre o homem e o seu ambiente. Durante seus estudos sobre essa interação, Toynbee concluiu que “a facilidade é inimiga da civilização”, e que “o estímulo do homem aumenta de força na razão direta das dificuldades” (TOYNBEE *apud* MATTOS, 1975, p. 8). Segundo Mattos (1975), os oceanos e mares desempenham um importante papel na ação do homem no planeta, destacando que a ciência e a tecnologia estão cada vez mais capacitadas a possibilitar a extração de recursos de toda ordem do mar, do solo e do subsolo marinhos. Como exemplo dessa importância dos oceanos e, também, do estímulo que eles provocam no

homem, podemos mencionar o caso da delimitação da nossa PC, onde, a partir da constatação de que a largura da nossa margem continental ultrapassava o limite da propriedade econômica do Estado de 200 MN, medidas a partir das linhas de base, o Brasil reivindicou “a ampliação da sua soberania para além dessa distância” (MUEHE *apud* MENDES, 2006, p. 57). Esse estímulo em responder ao desafio de estabelecer o limite exterior da sua PC, suscitado pela possibilidade aberta com a CNUDM, e, conseqüentemente, em alargar as fronteiras da Amazônia Azul em direção a leste, levou o Brasil a criar o programa LEPLAC. Esse programa contou com a participação de diversos especialistas da MB, da Petrobras e de algumas das nossas universidades, com vocação para a pesquisa oceanográfica, reconhecidos como os “Bandeirantes das Longitudes Salgadas”, os quais, durante quase uma década, cumpriram a fase de coleta de dados oceanográficos ao longo de toda a margem continental brasileira (PEDROSA, 2007, p. 4). Essa conjunção da habilidade dos nossos especialistas em Oceanografia, combinada com o rigor na condução do levantamento, proporcionado pelas dificuldades inerentes à natureza topográfica do meio, denota que o programa, em si, representa a própria ajustagem entre o homem e o seu ambiente, preconizada por Toynbee, voltada para o progresso do Brasil.

Segundo Assanuma, “a palavra território expressa sentido de identidade, posse, controle, influência, dominação”. Segundo esse autor, territorializar é uma imposição de sobrevivência de um Estado, pois auxilia o controle do espaço pelo homem (ASSANUMA, 2009, p. 161). Toynbee acrescenta que tanto o espaço de um território, como o seu tamanho e a sua posição, tem estreita relação com sua exploração pelo homem, favorecendo ou dificultando a aplicação do poder político em benefício do Estado. Caberá ao homem, portanto, superar o desafio do meio geográfico em busca do progresso do Estado. Caso o desafio não seja aceito, ou não seja superado, o Estado estará condenado à estagnação ou à desagregação. Nesse sentido, a criação da expressão-código Amazônia Azul, como forma de territorializar o espaço marítimo das AJB, deve significar, também, o compromisso da Sociedade brasileira em promover o seu desenvolvimento sustentado, de modo a subjugar os obstáculos que se apresentem, permitindo o progresso no Brasil e revelando a grandeza da Nação. Ignorar esse desafio significa relegar a Amazônia Azul a um simples limite espacial no oceano Atlântico, sujeito ao esquecimento e à cobiça alheia.

O momento histórico impõe-nos a tarefa de usar, com critério e consciência, em benefício do povo e de sua prosperidade, as riquezas do nosso mar, e o movimento Amazônia Azul é o caminho da mobilização intelectual, política e social apropriada (VIDIGAL *et al.*, 2006, p. 31).

## 5 CONCLUSÃO

As escolas geopolíticas determinista e possibilista influenciaram o aparecimento de uma nova escola, a do desafio e da resposta, cujo fundador foi Arnold Toynbee. Conforme a teoria por ele estabelecida, o progresso de uma sociedade é resultado de um desafio imposto pelo meio geográfico ao homem, a quem compete demonstrar capacidade de responder e superar esse desafio, de modo a alcançar esse progresso. Como verificamos, a teoria do desafio e da resposta estabelece que a chave para alcançar o progresso encontra-se na ajustagem do binômio homem-ambiente, a qual implicará em um conceito eminentemente dinâmico para os desafios e para as respostas, pois a evolução de um causará a correspondente reavaliação do outro. Um outro conceito apresentado da teoria de Toynbee revela que a vontade do homem em superar os desafios estabelecidos pelo meio se intensifica na razão direta das dificuldades, e que a ausência de um desafio o desestimula, sendo inimiga da sociedade. Toynbee também destaca a importância do poder criador das minorias dirigentes, o qual pode levar uma sociedade ao crescimento ou à decadência.

Com base nessa teoria, verificamos que um Estado e, conseqüentemente, suas fronteiras, pode nascer, crescer ou desaparecer de acordo com a interação do desafio, imposto pelo meio geográfico, e da resposta, produzida pelas elites políticas, durante o processo de afirmação e progresso da sua sociedade. Dessa forma, no momento em que o povo associa o poder e a vontade nacionais, respondendo com êxito aos desafios de seu ambiente, revela-se a grandeza de uma Nação.

Apresentamos, em seguida, o processo de consolidação das fronteiras do Brasil, onde constatamos que a ação dos nossos exploradores, colonizadores e Bandeirantes, evidenciou a importância do binômio homem-ambiente no desbravamento de um imenso território e na ampliação das nossas fronteiras terrestres, muito além da linha de Tordesilhas. Com relação à fronteira leste, ocorreu o contrário, pois a facilidade que o mar oferecia desestimulou a sua exploração, mantendo o colonizador de costas para ele. Nesse ponto, pudemos verificar a relação da teoria do desafio e da resposta com a expansão das nossas fronteiras terrestres, durante o período colonial.

Dentro do escopo do nosso trabalho, passamos a expor as mudanças ocorridas no ordenamento jurídico internacional do Mar Territorial e os seus efeitos na política brasileira. Nesse sentido, verificamos que, a partir da década de 1970, houve uma profunda reavaliação do pensamento geopolítico nacional acerca das fronteiras marítimas brasileiras, as quais

passaram a receber maior atenção. Assim, a adoção do limite das 200 MN para o MT representou a adequação da postura do governo para responder aos novos desafios estabelecidos pelo ambiente marítimo, a qual passou a ser mais dinâmica, visando promover o progresso do país. Identificamos, novamente, a estreita relação da teoria de Toynbee com a política de governo adotada pelo Brasil atinente ao Mar Territorial.

A entrada em vigor da CNUDM representou um marco na codificação do Direito do Mar, estabelecendo um novo ordenamento jurídico dos espaços marítimos e passando a regular as relações dos Estados com o oceano, com a fixação de direitos e responsabilidades aos mesmos. Conforme destacamos no trabalho, a assinatura da Convenção pelo Brasil respeitava um sentido de continuidade e de coerência com a adoção do MT de 200 MN, tendo em vista que a mesma vontade nacional em afirmar a soberania brasileira no MT, na década de 1970, passa, a partir da CNUDM, a ser verificada no esforço brasileiro em consolidar os nossos direitos de soberania na Amazônia Azul. Percebemos, mais uma vez, que as idéias de Toynbee estão presentes na demonstração da vontade brasileira em responder ao desafio de incorporar o “mar que nos pertence” e promover o uso sustentado de seus recursos naturais.

Também pudemos identificar que o próprio conceito de Amazônia Azul guarda relação com a teoria do desafio e da resposta, sendo, pois, produzido pelo poder criador da MB, representando uma resposta aos obstáculos ao crescimento da Sociedade brasileira. Verificamos, também, que a pronta aceitação dessa expressão-código demonstra a conscientização da nossa sociedade quanto à importância do tema, e a sua vontade em superar os desafios impostos, atitude que, como vimos, está relacionada às idéias de Toynbee.

Finalmente, descrevemos como o LEPLAC representou a própria ajustagem entre o homem e o seu ambiente, preconizada por Toynbee, a partir do estímulo da Sociedade brasileira em responder ao desafio de estabelecer o limite exterior da PC do país, e, conseqüentemente, em alargar as fronteiras da Amazônia Azul em direção a leste. O esforço empreendido pelos “Bandeirantes das Longitudes Salgadas” no desenvolvimento de tão importante programa, vem respondendo com êxito aos desafios de um imenso território marítimo, revelando a grandeza da Nação brasileira.

Portanto, ao descrevermos os processos de consolidação de nossas fronteiras terrestres, de constituição do Mar Territorial do Brasil e o conceito de Amazônia Azul, e verificarmos a sua relação com a teoria do desafio e da resposta, pudemos validar a hipótese formulada para o presente trabalho.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, Edson Tomaz. **A Dimensão do Atlântico Sul na Política Externa e na Defesa do Brasil**. 2008. 132 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

ASSANUMA, Emerson Costa. Desafio Marítimo Brasileiro. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 129, n. 04/06, p. 161-188, jan./fev./mar. 2009.

BARBOSA JUNIOR, Ilques. Oceanopolítica: Uma pesquisa preliminar. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 129, n. 01/03, p. 55-68, abr./mai./jun. 2009.

BRASIL. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. **Visão Estratégica dos Recursos do Mar**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e Segurança para o Brasil**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Relatório da Atuação Governamental e o Balanço Geral da União**. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2008/ParteV/5.5.pdf>>.  
Acesso em: 13 ago. 2009.

CABRAL, Milton. **As Novas Fronteiras do Mar**. Brasília: Senado Federal, 1980.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. Amazônia azul. **Revista do Clube Naval**. Rio de Janeiro, n. ° 338, p. 8-9, abr./jun. 2006. Disponível em: < <http://www.mar.mil.br/marazul/revistadoclubenaival-338-2006-pag-8-e-9.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. No mar, nossa última fronteira. In: SERAFIM, Carlos Frederico S. **O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro**. Coleção Explorando o Ensino, v. 8. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2005, p. 256.

CASTRO, Therezinha de. **Atlântico Sul: Geopolítica e Geoestratégia**. Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra: Rio de Janeiro, 1996.

COMISSÃO NACIONAL INDEPENDENTE SOBRE OS OCEANOS (CNIO). **O Brasil e o Mar no Século XXI: Relatório aos Tomadores de Decisão do País**. Rio de Janeiro: CNIO, 1998.

FRANÇA, Junia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 8. ed. rev. e amp. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

MARTINS, André Roberto. **Fronteiras e nações**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1994.

MATTOS, Carlos de Meira. **Brasil: Geopolítica e destino**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1975.

\_\_\_\_\_. **A Geopolítica e as Projeções do Poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1977.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e Teoria de Fronteiras: Fronteiras do Brasil.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1990.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e Modernidade: Geopolítica Brasileira.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.

MENDES, Andréa Ribeiro. **A Constituição das Fronteiras Marítimas Brasileiras: Do “Mar Territorial” a “Amazônia Azul”.** 2006. 168 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006.

PEDROSA, José Júlio. Levantamento da Plataforma Continental. **Revista do Clube Naval**, Rio de Janeiro, n. 343, p. 4-5, jul./ago./set. 2007.

PENHA, Eli Alves. **A Fronteira Marítima Brasileira e a Geostratégia Sul-Atlântica.** Disponível em: <[http://egal2009.easyplanners.info/area01/1101\\_penha\\_eli\\_alves.doc](http://egal2009.easyplanners.info/area01/1101_penha_eli_alves.doc)>. Acesso em: 07 jun. 2009.

SERAFIM, Carlos Frederico S. **O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro.** Brasília: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2005, 304 p. (Coleção Explorando o Ensino, v. 8).

SILVA, Alípio Jorge R. **Amazônia Azul: A nova realidade geopolítica brasileira.** 2007. 54 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, Golbery do C. **Geopolítica do Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

TOSTA, Octavio. **Teorias Geopolíticas.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1984.

VIDIGAL, Armando A. Ferreira *et al.* **Amazônia Azul: O mar que nos pertence.** Rio de Janeiro: Record, 2006.

VESENTINI, José William. **Novas geopolíticas.** 4. ed. São Paulo: Contexto, 2005.