

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC CLÁUDIO LUIZ DE LIMA MARTINS

A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DIREITO DO MAR:
as perspectivas para as Operações Navais.

Rio de Janeiro

2008

CC CLÁUDIO LUIZ DE LIMA MARTINS

A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DIREITO DO MAR:
as perspectivas para as Operações Navais.

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

Orientador: CC Jéferson Denis Cruz de Medeiros

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2008

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	03
2	A APROPRIAÇÃO DOS MARES	04
2.1	Principais dispositivos da Lei do Mar.....	04
2.2	Caminhada rumo ao domínio do mar.....	08
2.3	Algumas controvérsias.....	10
3	PERSPECTIVAS PARA AS OPERAÇÕES NAVAIS	12
4	CONCLUSÃO	16
	REFERÊNCIAS	18
	ANEXOS	20

1 INTRODUÇÃO

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ou simplesmente "Lei do Mar", representou um marco no desenvolvimento da regulação desta porção da Terra. Além de estabelecer um regime jurídico claro a ser cumprido, tanto no mar, como no seu espaço aéreo sobrejacente, no solo e no subsolo marinhos, também representa mais um passo na evolução do Direito do Mar que, na sua trajetória, oscilou entre as doutrinas que defendiam o mar como propriedade, e entre as que defendiam a liberdade total. A Convenção é o resultado da 3ª Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar (1973-1982), que chegou ao fim com a assinatura, em 1982, do tratado em Montego Bay (Jamaica) por 117 Estados. Foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº. 05, de 09 de setembro de 1987 e promulgada pelo Decreto nº. 1.530, de 22 de junho de 1985. Sua entrada em vigor ocorreu em 16 de novembro de 1994, um ano após a 60ª ratificação, conforme previsto nos seus dispositivos. Após quase 14 anos em vigor, foi assinada por 157 e ratificada por 156 Estados (ONU, 2008). No desenvolvimento do texto final da Convenção, em função da importância do assunto e da premência de que a sua regulamentação fosse amplamente respeitada, adotou-se o critério do consenso, de forma que todos os dispositivos foram amplamente discutidos e a discussão só se esgotava quando o consenso era conseguido.

No dizer de Mello (2004, p. 1180): "esta Convenção vai além de uma simples codificação, uma vez que ela versa sobre muitos assuntos novos ainda não regulamentados pelo costume". Dessa forma ela se reveste de grande importância, já que vai sedimentar diversos conceitos, alguns herdados do costume, outros já previstos em outros diplomas, e que passaremos a descrever.

O trabalho tem a intenção de demonstrar que a entrada em vigor desta Convenção traz, consigo, o aumento da responsabilidade do Estado brasileiro pelo controle e pela proteção de suas águas jurisdicionais. E essa enorme responsabilidade faz crescer a importância das tarefas básicas de negação do uso do mar, da operação de Patrulha Naval e das atividades de controle das áreas marítimas de uma forma geral. Afinal, não se pode possuir um grande patrimônio e não tomar conta dele de forma eficiente e segura. Pretende-se deixar claro que o incremento dessas atividades não reduz ou elimina a importância de ter uma Marinha oceânica e com capacidade de realizar as demais tarefas básicas do Poder Naval, como o controle de área marítima, e a projeção de poder sobre terra e, sobretudo, a contribuição para a dissuasão.

Para o desenvolvimento será feita uma descrição, não exaustiva, de alguns dos principais dispositivos presentes na CNUDM e que nos interessam ao tema em questão. Em seguida relataremos como se deu a evolução histórica na doutrina do Direito do Mar, mostrando que, historicamente, ela oscilou entre uma doutrina de liberdade e outra de apropriação do mar, e que vivemos hoje um período de gradativa apropriação dos espaços marinhos, que são considerados espaços para o uso público. Também pretende-se demonstrar que esta apropriação é fonte de disputas e de controvérsias, e que a existência da CNUDM não as elimina do cenário. Finalmente, será destacado como as operações navais se inserem no contexto da consolidação da CNUDM e a necessidade de possuir uma Marinha com meios que permitam uma efetiva capacidade de dissuadir alguma investida militar contra o incalculável tesouro que possuímos na “Amazônia Azul”.

2 A APROPRIAÇÃO DOS MARES

2.1 PRINCIPAIS DISPOSITIVOS DA LEI DO MAR

A primeira área de interesse definida na Convenção é o Mar Territorial (MT). De acordo com Mello(2004), antes da CNUDM não existia qualquer norma internacional fixando a largura do mar territorial. Não havia, na ocasião, uniformidade suficiente no entendimento da sua largura para formação de uma norma costumeira na matéria. Trata-se de uma zona de mar adjacente às costas, onde se estende a soberania plena do Estado. O único limite a esta soberania é o direito de passagem inocente, que é garantido na Convenção e que os Estados costeiros devem suportar. De origem consuetudinária, o direito de passagem inocente é "um corolário da liberdade dos mares" (MELLO, 2004, p.1185). No seu Artigo 17, a Convenção prevê que "salvo disposição em contrário[...], os navios de qualquer Estado gozarão do direito de passagem inocente pelo mar territorial", deixando claro, também, que por "inocente", devemos entender aquela passagem não prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro (Art. 19). É previsto, no Artigo 25, que o Estado costeiro pode tomar as medidas necessárias para impedir toda e qualquer passagem pelo seu mar territorial que não seja inocente. Ali o Estado tem diversos direitos inerentes a essa soberania, tais como direito exclusivo de pesca; direito de estabelecer regulamento sanitário; leis aduaneiras e fiscais; medidas de segurança; zonas de defesa e jurisdição civil e criminal. "A pesquisa em águas interiores ou no mar territorial depende de autorização do Estado" (MELLO, 2004, p. 1185). De acordo com o Decreto 63.164/68, a autorização e o controle dessa atividade são

responsabilidades do Presidente da República. A CNUDM estabelece que os Estados poderão determinar a extensão do seu Mar Territorial, até o máximo de 12 milhas náuticas a partir das linhas de base. Essas linhas são as que separam o mar territorial das águas interiores, medidas ao longo da costa na baixa-mar e indicadas nas cartas de grande escala. É a partir delas que são medidos todos os espaços marítimos da CNUDM.

Não se deve confundir o direito de passagem inocente, que só se aplica aos navios, com o direito de passagem em trânsito pelos estreitos internacionais. Este direito é concedido a todos os navios e aeronaves, desde que haja um trânsito rápido e ininterrupto por estreitos internacionais.

Passagem em trânsito é aquela realizada nos estreitos utilizados pela navegação internacional entre uma parte do alto-mar ou de uma zona econômica exclusiva e outra parte do alto-mar ou de uma zona econômica exclusiva (MELLO, 2004, p. 1188).

A Convenção prevê que os submarinos devem realizar passagem inocente na superfície, o que não se aplica à passagem em trânsito.

Outro espaço regulamentado foi a Zona Contígua. Segundo o Professor Celso Mello, a Zona Contígua foi uma idéia que se desenvolveu ao longo dos séculos, principalmente por motivos econômicos, em especial para evitar o descumprimento das Leis aduaneiras. Ela não é considerada alto-mar, de forma que o Estado exercerá sobre ela uma soberania limitada. Na Zona Contígua, o Estado costeiro pode tomar medidas para evitar infrações aduaneiras, fiscais, de imigração e sanitárias, além de reprimir as infrações às leis e aos regulamentos internos (REZEK, 2002).

O próximo espaço definido é a Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Trata-se de uma faixa de 200 milhas náuticas, a partir das linhas de base, onde o Estado tem "direitos de soberania", ou seja, também é uma "zona de soberania limitada" (MELLO, 2004, p. 1203) para fins de exploração dos recursos naturais. Inclui o leito do mar, o seu subsolo e as suas águas sobrejacentes. De acordo com Mello (2004), a criação da ZEE representou uma apropriação de, aproximadamente, 27% da superfície dos oceanos, o que representa uma parcela de grande importância, principalmente se pensarmos no potencial de exploração econômica ali existente. Um dado relevante com relação aos recursos vivos na ZEE é que a Convenção prevê que o Estado determinará a sua capacidade de capturar os recursos vivos da ZEE. Se ele não tiver capacidade para explorar toda a captura permissível, dará acesso do excedente a outros Estados (Artigo 62). Nesta faixa, como previsto no Artigo 58 da CNUDM,

todos os Estados gozam das liberdades de navegação e de sobrevôo e outros usos ligados à operação de navios e de aeronaves. Na ZEE "o Estado costeiro pode apresar os barcos com suas tripulações que violarem as suas leis e regulamentos" (MELLO, 2004, p. 1205). Nesta zona o Estado costeiro tem o direito exclusivo de construir, operar e utilizar instalações e estruturas para finalidades econômicas ou que possam interferir com o próprio Estado costeiro. A Convenção estabelece que a ZEE não é considerada alto-mar.

Outro espaço delimitado pela Convenção é a Plataforma Continental (PC). Ela compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, até o bordo exterior da margem continental, ou até 200 milhas náuticas. A Convenção prevê alguns critérios que permitam delimitar a PC além das 200 milhas náuticas, caso a PC geológica se estenda além dessa distância, mas o seu limite exterior não deve ultrapassar 350 milhas náuticas a partir das linhas de base. A largura da PC depende do relevo terrestre, podendo variar de praticamente zero próximo ao Chile até, cerca de, 750 milhas de largura entre a Noruega e a Sibéria (MELLO, 2004, p. 1219). Este espaço tem grande importância econômica, pois apresenta significativa riqueza em termos de recursos minerais, tais como petróleo, carvão, níquel, manganês, e etc. Sua importância vem crescendo na medida em que o desenvolvimento tecnológico tem tornado viável a exploração econômica de grandes profundidades. Neste espaço, conforme o Artigo 77 da CNUDM, "o Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais". Inclui direitos de exploração de recursos minerais e outros não vivos no leito e subsolo, além das espécies vivas sedentárias. Os direitos na PC são exclusivos, só sendo admitida a exploração por terceiros com o consentimento do Estado costeiro. No Artigo 78, a Convenção deixa claro que os direitos do Estado costeiro na PC não afetam o regime jurídico das suas águas sobrejacentes, nem do espaço aéreo, e nem devem afetar a navegação ou quaisquer direitos e liberdades dos demais Estados.

A Convenção também regula o alto-mar. Ele é definido no Artigo 86, como todas as partes não incluídas na ZEE, no mar territorial ou nas águas interiores. Nele impera a liberdade de navegação, sobrevôo, instalação de cabos, dutos, ilhas, pesca, investigação científica e etc. Porém, esta liberdade não significa que vigora a impunidade. A CNUDM prevê, nos seus Artigos 99, 100, 108 e 109, que todos os Estados devem cooperar na repressão da pirataria, para impedir e punir o transporte de escravos, contribuir para o combate ao tráfico de drogas e para reprimir a ocorrência de transmissões não autorizadas efetuadas a partir de alto-mar.

A CNUDM define a chamada "Área", que vem a ser o leito e o subsolo do mar, que fica além dos limites da jurisdição nacional. Segundo a Convenção, ela deverá ser utilizada, unicamente, para fins pacíficos e em benefício da humanidade, de forma que nenhum Estado exerça soberania, mesmo que limitada, sobre uma parte da área e de seus recursos. Ela é considerada "patrimônio comum da humanidade", por isso, nenhum Estado, pessoa física ou jurídica pode apropriar-se de qualquer parte dela ou de seus recursos (REZEK, 2002).

Também foram reguladas algumas prerrogativas dos navios públicos (de guerra e de Estado). Eles gozam de completa imunidade no mar, exceto em relação ao seu próprio país de bandeira. Isso significa que não se pode exercer sobre um navio de guerra estrangeiro qualquer interferência, nem mesmo os direitos de visita e de perseguição. Ela concede aos navios de guerra prerrogativas especiais que são os direitos de visita e de perseguição e a chamada "imunidade soberana". O direito de visita só pode ser exercido por um navio de guerra sobre outro navio que não goze de imunidade e se houver razoável suspeita de: prática de pirataria, tráfico de escravos, transmissão não autorizada, navio sem nacionalidade ou que o navio tem a mesma nacionalidade do navio de guerra (REZEK, 2002). O direito de perseguição é previsto no Artigo 111 da CNUDM. É o direito que o Estado costeiro tem de perseguir um navio estrangeiro pelo alto-mar, desde que haja motivo para acreditar que o navio tenha violado alguma lei ou regulamento e que a infração tenha ocorrido no mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva ou plataforma continental do Estado costeiro. No âmbito da CNUDM, só pode ser exercido por navio de guerra e a perseguição deve ocorrer de forma contínua e ininterrupta, só cessando se o perseguido entrar no MT de outro Estado (MELLO, 2004 e REZEK, 2002). A "imunidade soberana", do Artigo 236, é um dispositivo que exclui os navios de guerra dos dispositivos presentes na Convenção relativos à proteção e preservação do meio marinho. O Artigo determina que os Estados costeiros devem tomar medidas para preservação do meio marinho, mas elas não precisam dificultar as operações ou reduzir a capacidade operacional dos seus navios de guerra em função disso.

No tocante à solução de controvérsias, a CNUDM estabeleceu que os Estados signatários devem escolher um ou mais dos seguintes meios: Tribunal Internacional do Direito do Mar, Corte Internacional de Justiça ou um tribunal arbitral. Ela claramente pende para a solução pacífica das disputas.

A Lei 8617, de 04 de janeiro de 1993, fixou internamente as principais normas de delimitação dos espaços marítimos consagrados na Convenção de 1982. Esta Lei inovou, ao estabelecer que só poderão ocorrer exercícios e manobras militares na ZEE com o

consentimento do Governo brasileiro. Esta disposição, em particular, não existe no texto da Convenção. Ela foi um entendimento brasileiro que gerou alguma polêmica, como será tratado adiante.

Percebe-se que a CNUDM é bastante ampla e minuciosa. Ao longo dos seus mais de trezentos artigos e nove anexos, ela regula os espaços marinhos, como o mar territorial, zona contígua, ZEE, plataforma continental a alto-mar. Regula os direitos e deveres em cada área delimitada. Estabelece regras para navegação pelos estreitos internacionais, para o direito de passagem inocente, medidas de proteção e de preservação do meio marinho, e até para a solução das controvérsias. Ela representa uma considerável evolução na regulamentação do ambiente marinho, que tem importância inquestionável para todos os Estados. O conhecimento desta Convenção é bastante útil, em especial para um país como o Brasil, que tem grandes interesses no mar.

2.2 CAMINHADA RUMO AO DOMÍNIO DO MAR

Ao longo da história, diversos foram os regimes e teorias com relação à liberdade dos mares. Em algumas fases predominou a idéia da dominação do mar, uma verdadeira apropriação dos aceanos. Em outras fases, como veremos adiante, predominou a doutrina da liberdade. De acordo com Booth (1989), na Idade Média o regime predominante foi o da propriedade dos mares. Embora no século XVI já houvesse manifestações em favor da liberdade dos mares, como doutrina, essa idéia começou a tomar corpo com Hugo Grotius (1583-1645) em 1609, sendo expandida no seu livro *Mare Liberum* (1618), que se tornou a base da doutrina de liberdade dos mares.

A doutrina da liberdade dos mares foi, simplesmente, um indício do fato de que as nações buscam alcançar seus interesses usando quaisquer instrumentos que estejam a sua disposição, sejam eles militares, econômicos, diplomáticos, ou legais (BOOTH, 1989, p. 16).

O próximo movimento doutrinário importante no assunto surgiu com o inglês John Selden (1584-1654) que, em 1635, escreveu a obra *Mare Clausum*, onde foi defendida a idéia de que os oceanos eram como terra firme, logo poderiam ser considerados propriedade das nações. No caso, o autor representava os interesses da Inglaterra, que dominava os mares na época. Em 1703, foi escrita, pelo holandês Cornelius van Bynkershoek (1673-1743), outra obra importante, denominada *Domino Maris*, na qual ele argumentava que o domínio do

oceano deveria ir até o alcance de um tiro de canhão. Esses três autores formaram a base teórica das discussões em torno de uma regulamentação do mar. Ao longo dos séculos XIX e XX, a teoria da liberdade dos mares se consolidou, de certa forma, incentivada pelo poder naval da Inglaterra e dos Estados Unidos da América, que se sucederam no domínio dos mares (BOOTH, 1989).

Nos últimos anos houve uma tendência ao aumento do unilateralismo no que diz respeito às pretensões no mar. Um fato marcante para esta tendência foi a "Proclamação de Truman" (1884-1972) ocorrida em 1945, na qual o Presidente norte-americano reivindicava, para os Estados Unidos da América, o direito de explorar, com exclusividade, os recursos econômicos da sua plataforma continental contígua (BOOTH, 1989). Nesta ocasião a noção de controle e jurisdição sobre a plataforma continental "entrou definitivamente no direito internacional" (MELLO, 2004, p. 1225), sendo acompanhada por diversos países, que fizeram o mesmo em relação às suas próprias plataformas continentais. "O Brasil incorporou a sua plataforma continental pelo Decreto nº. 28.840/1950" (MELLO, 2004, p. 1226). Conforme Mello (2004), a doutrina mais aceita hoje é a da *res communis*, ou seja, o mar é algo destinado ao uso público, com as garantias de liberdade de navegação e de exclusividade de exploração, exceto em alto-mar, onde vigora a teoria do bem comum.

A liberdade de uso do mar tem uma relevância estratégica especial. Ela é essencial para que se possa empregar efetivamente o que Ken Booth chama de "diplomacia naval". Ou seja, o uso do Poder Naval como forma de dissuasão, sem emprego efetivo da força, mas simplesmente dando demonstrações de poder, por meio de movimentações e posicionamentos que pudessem demonstrar a intenção política. O interesse das grandes potências durante a 3ª Conferência era garantir um regime que mantivesse o máximo de liberdade para a navegação, para dar respaldo às suas atividades globais, em oposição aqueles Estados menos favorecidos, que eram partidários de um maior "fechamento" dos mares, garantindo com isso seus próprios interesses. Para os Estados Unidos da América, por exemplo, assim como para todos os países com interesses no mar, é importante garantir mobilidade através dos oceanos. O representante do Presidente dos EUA na III Conferência, que culminou com a assinatura da CNUDM, declarou que os interesses dos EUA ao final dos trabalhos eram: limitação da ampliação do mar territorial; manutenção da passagem pelos estreitos; manutenção da passagem por águas arquipelágicas; manutenção dos direitos tradicionais nas áreas abrangidas pelas novas ZEE e, finalmente, a criação de um sistema que propicie a solução pacífica de controvérsias. Não há dúvidas de que esses interesses foram preservados e que os principais objetivos das Marinhas mais importantes haviam sido alcançados (BOOTH, 1989).

Analisando a correlação entre segurança e controle, pode-se considerar que:

A necessidade de segurança da maior potência naval poderá contribuir para que a ZEE e a plataforma continental passem a ser mais controladas pelos Estados costeiros. Esse maior controle certamente contribuirá para o sentimento nacional de posse desses espaços marítimos, em um processo de “territorialização” dos mesmos, com reflexos sobre a liberdade dos mares (SILVA, 2006, p. 35).

A defesa da liberdade de navegação é um discurso bastante simpático. Mas não se pode esquecer que ele reflete o interesse dos mais poderosos, pois possibilita a eles mesmos o uso dos oceanos para a ampliação e consolidação do seu próprio poder. Tanto é assim que os dispositivos que garantiam as liberdades dos mares tiveram apoio em massa dos países desenvolvidos, que são os que realmente têm condições de desfrutar dos seus benefícios. Em contrapartida, para os mais fracos, talvez pudéssemos questionar o que realmente represente esta liberdade dos mares, já que eles não conseguem se valer dos benefícios na plenitude e, por outro lado, porque ela permite que sejam realizados atos contra eles, se tornando um instrumento de opressão.

2.3 ALGUMAS CONTROVÉRSIAS

A Lei dos Direitos do Mar é muito abrangente, regula diversos aspectos no direito internacional, alguns que já existiam como norma costumeira, e outros direitos que não existiam antes dela, como a garantia do uso da Área como bem comum da humanidade, por exemplo. Além disso, ela regulamenta direitos, tais como os existentes na Plataforma Continental, finalmente criando dispositivos para a solução de controvérsias. De modo inédito na história, uma Convenção foi acordada de forma consensual no cenário internacional, o que levou a uma aceitação por um grande número de Estados, e após longos anos de discussão. Isso poderia nos levar a ter uma sensação de que, com a entrada em vigor da Convenção, viveríamos momentos de relativa tranquilidade nas disputas no espaço marítimo, pela existência de uma extensa regulamentação. Por essa lógica os conflitos nestes assuntos estariam, bastante amenizados, se não totalmente extintos, já que, praticamente tudo está regulado e de forma bastante clara na Convenção. Infelizmente não é exatamente isso que se observa. Esse cenário não reduziu os conflitos, pois, certamente, as disputas pelos recursos continuarão. Ainda segundo Mello (2001, p.1), “o apoderamento do Estado costeiro sobre o espaço marinho adjacente a seu território constitui o fenômeno dominante da revolução

contemporânea do direito internacional”. Os Estados estão assumindo controle sobre partes cada vez maiores do mar.

Para os Estados Unidos da América e os membros da União Européia, por exemplo, a liberdade de navegação é fundamental, tanto por razões econômicas, como por razões militares. Por isso a preservação das conquistas da CNUDM no tocante à liberdade é muito importante para estes países. Mesmo sendo um termo que ainda não está devidamente definido, podemos entender que um efetivo combate ao chamado “terrorismo transnacional” subentende alguma interferência na liberdade de navegação, para realização de fiscalização e de controle do tráfego marítimo. Por um lado, há necessidade de interferir com a navegação internacional, restringindo de alguma forma a liberdade de navegação. Por outro lado, medidas como estas podem vir a se tornar precedentes para uma futura modificação na Lei. Caso isso ocorresse seria prejudicial aos interesses dos Estados cuja economia depende da livre circulação de mercadorias pelo mar e cujos interesses de segurança pressupõem que suas Marinhas se mantenham capazes de projetar poder quando e onde necessário (STEPHENS, 2003, tradução nossa).

Outras controvérsias dizem respeito à própria forma de demarcação das áreas. Alguns casos são conhecidos, como o Vietnã, que demarcou algumas linhas de base ao redor de ilhas no Mar do Sul da China que não seguem as linhas gerais da costa e que chegam a ter afastamento de 50 milhas náuticas da costa. Sabe-se que a Coreia do Norte também demarcou linhas de base que não seguem as linhas gerais da costa. Também são citados como exemplos de afronta aos preceitos da CNUDM, os países que exigem prévia notificação ou autorização para o exercício da passagem inocente, especialmente dos navios de guerra. Dentre estes, se incluem a China, a Índia e o Irã. Também são lembrados, pela literatura, o Brasil, a Índia, a Malásia e o Paquistão como países que restringem as operações militares nas suas ZEE, de forma unilateral em desacordo com a Convenção de 1982. Contrariando o que prevê a CNUDM, o Governo da Indonésia, em 2002, adotou uma legislação restringindo a navegação pelas suas águas arquipelágicas, reduzindo todas as possibilidades de trânsito a apenas três “lanes” no sentido norte-sul. Fato que ensejou diversos protestos da comunidade internacional (STEPHENS, 2003, tradução nossa).

Em recente entrevista divulgada na imprensa, o Coordenador do Centro Brasileiro de Estudos Estratégicos afirmou que:

Logo depois que o mundo tomou conhecimento da existência das reservas do pré-sal, o Presidente Bush disse na imprensa: não reconheço a soberania

brasileira sobre as 200 milhas.[...] Temos, no pré-sal, talvez a maior jazida de petróleo do mundo. Será que os países desenvolvidos vão se aquietar sabendo que o futuro deles depende do petróleo? (NERY, 2008, p. 50).

Em agosto de 2004, o Representante do Governo dos Estados Unidos da América na ONU apresentou à Assembléia Geral uma carta na qual aquele Governo questiona a correção dos dados apresentados pelo Brasil à Comissão de Limites da Plataforma Continental, em maio de 2004, para demarcação da sua PC. O documento (Anexo A), de onde foi traduzido o trecho abaixo, questiona o método empregado e deixa claro que tem dúvidas sobre a correção dos limites da Plataforma Continental brasileira.

Os Estados Unidos têm dúvidas se a área em questão faz parte da margem continental do Brasil além das 200 milhas náuticas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial. Os Estados Unidos sugerem que a Comissão faça uma abordagem cuidadosa com respeito a esse assunto (AMÉRICA, 2004, p. 3, tradução nossa).

Constata-se que ainda existem alguns conflitos, por exemplo, por demarcações das áreas; por causa da oposição entre liberdade de navegação e os direitos de soberania dos Estados costeiros; e também devido a atividades militares realizadas na ZEE de outros Estados. É importante citar que, ainda há países que sequer assinaram ou ratificaram a Convenção, tais como Estados Unidos da América, Venezuela, Peru, Equador, Irã, e Israel. Isso nos mostra que, mesmo sendo o resultado de anos de discussões, envolvendo um grande número de Estados onde se tentou atender ao maior número possível de interesses, ainda assim há conflitos. Alguns destes ainda longe de serem resolvidos. Essa tendência à “territorialização” dos oceanos que se observa hoje em dia, é um terreno fértil para o aumento da possibilidade de conflitos, ainda mais se pensarmos no valor do mar, tanto econômico, como estratégico. Sem esquecer que tratamos de Estados soberanos, podemos depreender que ainda há conflitos latentes na aplicação da CNUDM.

3 PERSPECTIVAS PARA AS OPERAÇÕES NAVAIS

O acréscimo na responsabilidade do Brasil com relação aos seus recursos é muito grande como resultado da apropriação de amplas áreas marítimas. Após a ratificação pela Comissão de Limites da Plataforma Continental, a proposta brasileira para estabelecimento da Plataforma Continental, além das 200 milhas náuticas, representa um acréscimo de 910.000 quilômetros quadrados à jurisdição nacional. A área marítima onde o Brasil tem direito de

exploração econômica representará, cerca de, 50% do território continental brasileiro, ou um total de 4,5 milhões de quilômetros quadrados (ANEXO B). Além disso, não se pode esquecer que mais de 95% do nosso comércio externo é feito por rotas marítimas e que 80% do nosso petróleo vem da plataforma continental (SILVEIRA, 2005). Também é importante ressaltar que quase dois bilhões de toneladas de petróleo (aproximadamente 60% do produzido) são transportados por via marítima a cada ano. Se for considerada a responsabilidade do Estado brasileiro na área de Busca e Salvamento (SAR – *search and rescue*), que tem 13,8 milhões de quilômetros quadrados, haverá responsabilidade sobre uma área que representa 160% do território continental (PESCE, 2006). É preciso destacar que o Brasil tem a 8ª maior ZEE do mundo, ficando atrás apenas dos EUA; Austrália; Indonésia; Nova Zelândia; Canadá; Rússia e Japão (MELLO, 2004). A CNUDM também prevê as situações em que o Estado não venha a explorar os recursos da ZEE, devendo tornar o excedente disponível para que outros o façam. Este dispositivo talvez possa dar margem a futuras controvérsias.

Com a responsabilidade atribuída pela CNUDM, a primeira idéia que nos vem à mente, com relação ao papel da Marinha, é que ela vai requerer meios navais que disponham de um poder de polícia, e com capacidade de controle e de defesa das enormes áreas que agora estão sob a jurisdição estatal. As tarefas diretamente relacionadas à Lei dos Direitos do Mar seriam as atividades policiais e de proteção da soberania nas águas costeiras. Um dos efeitos da Lei seria fortalecer a utilidade do Poder Naval para tarefas policiais e de guarda - costeira. Com isso a necessidade de uma Marinha com capacidade de operar afastada das suas próprias costas ficaria reduzida, o que implicaria até mesmo redução dos custos inerentes à manutenção de uma Marinha oceânica. A prioridade ficaria com os navios menores e mais ágeis, que pudessem operar nas águas territoriais ou, no máximo na ZEE/PC, simplesmente controlando a área e protegendo suas riquezas. Talvez este raciocínio seja apenas parcialmente verdadeiro. É claro que, em função da enorme responsabilidade atribuída ao Poder Naval, será necessário um incremento na capacidade de patrulhar e de controlar essa imensa área. Mas isso não reduz a utilidade das tarefas de contribuir para a dissuasão e de projetar poder sobre terra. Embora a existência de uma convenção internacional que regulamente a jurisdição sob determinada área, teoricamente, reduza as pretensões, as disputas e as posturas unilaterais para sua conquista, o resultado da aquisição da ZEE e da PC é a ampliação dos problemas do controle e do cumprimento da Lei naquela imensa área. Além disso, segundo Booth (1989), os Estados com grandes ZEE devem estabelecer seu domínio nestas áreas, ou ficarão sujeitos a que outros o façam. Afinal, “o sistema internacional

continua bem longe de poder ser regido pela moralidade e pela razão” (BOOTH, 1989, p. 239).

A existência da Convenção não extinguiu a possibilidade de ocorrência das polêmicas como, por exemplo, a que diz respeito ao leito do alto-mar além da ZEE (Área), considerado “patrimônio comum da humanidade, o que decerto encontrará muitas resistências, principalmente dos países mais desenvolvidos” (SILVEIRA, 2005, p.96). Não interessa aos países com capacidade para realizar exploração econômica na Área que ela seja patrimônio da humanidade. Outras possíveis fontes de controvérsias podem ser os dispositivos que garantem acesso ao mar aos países sem litoral (SILVEIRA, 2005). No atual cenário, um Poder Naval com capacidade de projetar poder é de extrema importância, ao menos para o que Ken Booth chama de “diplomacia naval”, que poderia ser definido como sendo o emprego do Poder Naval como fator dissuasório e de “convencimento” em uma negociação diplomática, ou como pressão em determinada situação. A CNUDM não alterou essa possibilidade de emprego naval, ou como nos ensinou o ilustre professor, a diplomacia naval não irá terminar, tornar-se-á mais complexa.

A importância econômica da pesca, em função da crescente demanda por alimentos, e a dependência crescente do petróleo no mundo de hoje, nos levam a pensar que, a despeito de toda a regulamentação existente, esses dois itens - pesca e petróleo - poderão vir a ser fontes de disputas no ambiente marítimo. “Os pequenos países com reivindicações em recursos de petróleo não deverão ficar surpreendidos se eles forem pressionados por seus vizinhos mais poderosos” (BOOTH, 1989, p. 201). Para demonstrar que estão dispostos a defender seus direitos sobre seu mar territorial ou ZEE, os governos dispõem de uma maneira efetiva, que é utilizando os navios de guerra.

Nesse contexto de territorialização dos mares e de novas atribuições advindas da Lei dos Mares, um tipo de Poder Naval convencional é indispensável, pois é claro que qualquer Estado que tenha algum interesse na exploração e no uso dos oceanos, também tem interesse em manter a capacidade para impedir que esse uso seja contestado. Não se deve esquecer a recomendação feita pelo Professor Eduardo Ítalo Pesce, com relação à capacidade militar do Brasil. Assim, entendemos que o Poder Naval tradicional continua necessário a um Estado que queira ter alguma projeção no cenário internacional, a despeito das enormes tarefas atribuídas a ele pela CNUDM.

Se o Brasil não possuir meios militares suficientes para garantir sua própria defesa e ajudar a manter a paz e a estabilidade mundiais, acabará por tornar-

se refém dos membros permanentes mais poderosos do Conselho de Segurança (PESCE, 2004, p.111).

A Lei Complementar nº. 97/1999 define, como uma das atribuições da Marinha, a implementação e a fiscalização do cumprimento de leis e de regulamentos no mar e nas águas interiores (BRASIL, 1999). Essa atribuição representa considerável responsabilidade, já que a área a fiscalizar é de dimensões comparáveis à metade do nosso território, como já foi visto. Essas atribuições legais vão trazer um peso muito grande para atividades como a defesa e o controle da ZEE e da PC. As riquezas ali existentes deverão provocar um clamor para que se dê atenção maior a essas áreas. A própria Doutrina Básica da Marinha (DBM) prevê diversas ações e operações de guerra naval que se enquadram neste tipo de tarefa. O maior destaque é para a Patrulha Naval, que a DBM define como:

Atividades conduzidas por meios navais e aéreos, com o propósito de **implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em águas jurisdicionais brasileiras, na Plataforma Continental brasileira e no alto-mar**, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil (BRASIL, 2004, p. 6-5, grifo nosso).

A crescente necessidade de controle e de defesa das áreas marítimas sob responsabilidade do Brasil fará crescer a necessidade e a importância deste tipo de operação, aumentando a demanda por navios patrulha com desempenho, armamento e velocidade compatíveis com a tarefa, tanto em termos qualitativos como quantitativos. O Comandante da Marinha afirmou em entrevista recente que “quer dobrar de 18 para 36 o número de navios-patrulha para proteger a chamada Amazônia Azul” (ANANDA ROPE, 2008, p. 52). Esses meios devem ter reais condições de verificar as possíveis infrações nas águas jurisdicionais e de atuar quando necessário. No mesmo sentido, a própria DBM nos alerta que o controle de áreas de interesse “para a preservação do patrimônio e das atividades relacionadas à ZEE e à plataforma continental, merecem atenção constante e prioritária” (BRASIL, 2004, p. 3-3).

Outra operação prevista na DBM, e que merece destaque, é a defesa de plataformas de exploração e de exploração de petróleo no mar, pois, durante um conflito, poderia se tornar prioritário assegurar a integridade destas plataformas, garantindo a continuidade de suas atividades.

Dentre as Tarefas Básicas do Poder Naval, previstas na DBM, a negação do uso do mar tem importância direta na concretização dos preceitos da CNUDM nas nossas águas jurisdicionais e na plataforma continental. Ela é a tarefa que representa o impedimento de um

controle de área marítima por parte do inimigo. Por isso, a existência de meios com capacidade de realizá-la é de vital importância para a segurança das águas jurisdicionais brasileiras no caso de um conflito. O meio mais apropriado para isso talvez seja o submarino que, explorando suas características, em especial a discricção, pode desempenhar um papel fundamental para se contrapor a alguma investida.

A prioridade na tarefa de negar o uso do mar, nas operações de patrulha, nas ações de polícia e típicas de guarda-costeira não pode relegar a um segundo plano a busca do desenvolvimento de uma Marinha de águas azuis. Obviamente, os custos de aquisição e de manutenção de um navio patrulha, por exemplo, certamente são menores do que os de uma fragata moderna. Mas o mundo de hoje não nos permite concluir que seja suficiente termos uma Marinha que tenha somente tarefas de guarda-costeira. Os conflitos que ainda existem nos fazem pensar que não podemos negligenciar as demais Tarefas Básicas do Poder Naval. Em especial, a contribuição para a dissuasão, que deve ser desenvolvida em tempos de paz e que é conseguida “pela existência de um Poder Naval adequado, aprestado e **balanceado**, que **inspire credibilidade** quanto ao seu emprego [...]. Portanto, esta tarefa básica representa o **corolário da efetiva capacidade de concretizar as três anteriores**” (BRASIL, 2004, grifo nosso). A capacidade de dissuasão é bastante reforçada pela disponibilidade de submarinos como propulsão nuclear. Por isso, entendemos que o seu desenvolvimento é cada vez mais importante. A credibilidade conseguida com este balanceamento do Poder Naval é o que vai garantir mais segurança na defesa do nosso patrimônio no mar, pois a existência de uma Convenção não nos dá esta garantia. Afinal, citando Rui Barbosa (1849-1923), “poder e justiça sem força são sempre inoperantes”. Ou, conforme Vidigal (1996, p. 87), “a posse de um bem de grande valor, sem os meios necessários para garanti-la, é, sem dúvida, uma vulnerabilidade”. Ou seja, ou o Estado se faz presente e explora, controla e defende seus recursos, ou ficará a mercê de todo tipo de reivindicações e contestações, o que seria fonte certa de problemas no futuro. Assim, entendemos que um Poder Naval com capacidade de realizar as quatro tarefas básicas continua sendo indispensável para um Estado que queira ter alguma projeção no cenário internacional e que pretenda ter seus interesses respeitados.

4 CONCLUSÃO

A CNUDM é uma Convenção bastante abrangente. Ela regula um sem número de assuntos, tais como a imunidade dos navios de Estado, mar territorial, zona contígua, ZEE, plataforma continental e alto-mar. Também criou regras para navegação pelos estreitos

internacionais, para o direito de passagem inocente, medidas de proteção e de preservação do meio ambiente marinho, para o direito de visita, perseguição e até para a solução das controvérsias. Ela representa uma considerável evolução na regulamentação do ambiente marinho, por isso tem importância inquestionável para todos os Estados, principalmente para o Brasil, que tem grandes interesses no mar. Foi fruto de longos anos de discussão, entre as décadas de 70 e de 80, representando mais um passo na longa evolução no Direito do Mar, que já vem ocorrendo desde o século XVII.

A Convenção representou, na verdade, uma vitória dos Estados mais poderosos. Ela preservou os interesses das marinhas mais importantes, em especial, a liberdade de navegação. Embora essa liberdade seja benéfica para todos, não podemos desconsiderar o fato de que ela reflete diretamente o interesse dos poderosos, porque são eles que podem auferir as maiores vantagens em função disso. Para os Estados com pretensões não tão ambiciosas, talvez quanto maior controle houver, melhor para a defesa de seus próprios interesses.

Certamente, não podemos dizer que a regulamentação do Direito do Mar representou o fim dos conflitos. Eles ainda persistem em diversas áreas, como no caso do conflito latente entre a liberdade de navegação e a soberania dos Estados costeiros; em face da condução de atividades militares realizadas na ZEE de outros Estados; e por conta da delimitação da plataforma continental, por exemplo. A existência de diversos Estados que sequer ratificaram a CNUDM nos demonstra que este é um assunto tão complexo que dificilmente se conseguirá um consenso que nos permita achar que as controvérsias acabariam. A importância do mar, tanto estratégica quanto econômica, somada com a tendência à “territorialização” dos oceanos, aumenta a possibilidade de ocorrência de conflitos. Afinal, os Estados são soberanos e não vão abrir mão de seus interesses, mesmo que haja um regulamento como a CNUDM.

Embora o atual estágio do direito do mar nos induza ao desenvolvimento de uma Marinha mais focada na tarefa de negar o uso do mar, nas operações de patrulha, nas ações de polícia e de guarda-costeira, não se deve relegar a busca do desenvolvimento de uma Marinha de águas azuis a um segundo plano. É fato que devemos desenvolver ainda mais nossa capacidade de patrulhar nosso mar jurisdicional, e que esta atividade é cada vez mais importante, mas a responsabilidade da Marinha vai muito além disso. O mundo de hoje não nos permite concluir que a existência de uma Marinha que só seja capaz de realizar atividades de guarda-costeira seja suficiente para garantir a defesa dos interesses nacionais.

REFERÊNCIAS

AMÉRICA, Estados Unidos da. **Notification regarding the submission made by Brazil to the Comission on the Limits of the Continental Shelf.** Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/bra04/clcs_02_2004_los_usatext.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2008.

ANANDA ROPE. País fará manobra militar no pré-sal. **O Dia**, Rio de Janeiro, p. 52. 17 ago. 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Tradução Carmen C. Varriale et al. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

BOOTH, Ken. **A aplicação da lei, da diplomacia e da força no mar.** Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989. 267 p. Tradução José Maria do Amaral Oliveira.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-305: Doutrina Básica da Marinha (DBM).** Brasília, 2004.

BRASIL. **Lei Complementar** nº. 97 de 9 de junho de 1999. Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Decreto** nº. 63.164 de 1968. Brasília: Presidência da República, 1968.

BRASIL. **Lei** nº. 8617 de 4 de janeiro de 1993. Brasília: Presidência da República, 1993.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas.** 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

KIM, Hyun-soo. Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Preventing Uncertainty and Defusing Conflict. **International Law Studies: Issues in International Law and Military Operations**, Newport, Rhode Island, v. 80, p. 257-262, 27 jun. 2003. Disponível em: <www.nwc.navy.mil/cnws/ild/documents/Naval%20War%20College%20vol%2080%20.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2008.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 2 volumes.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Alto-Mar.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 265 p.

NERY, Durval Antunes de Andrade. Essa (IV) Frota é Amiga. **O Dia**, Rio de Janeiro, p. 50. 17 ago. 2008.

ONU. **Status of the United Nations Convention on the Law of the Sea**, em 16 de julho de 2008. Disponível em: < [https:// www.un.org/Depts/los/reference_files/status2008.pdf](https://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2008.pdf) >. Acesso em: 10 ago. 2008.

PESCE, Eduardo Ítalo. A Marinha do Brasil e a Ordem Marítima Mundial do Séc. XXI. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 126, n. 07/09, p.89-105, jul. 2006. Trimestral.

PESCE, Eduardo Ítalo. Brasil, “país-monstro”. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 124, n. 07/09, p.107-112, jul. 2004. Trimestral.

REZEK, Francisco. **O Direito Internacional no século XXI: Textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2002.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. As novas ameaças e a Marinha do Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 07, p.32-42, jun. 2006.

SILVEIRA, Fernando Malburg da. Gestão do Mar Patrimonial Jurisdicional. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 125, n. 01/03, p.95-106, jan. 2005. Trimestral.

SOUZA, Alex Catharino de. **Hugo Grotius (1583–1645)**. Disponível em: <<http://www.cieep.org.br/home.php?page=biografias&codigo=6&periodo=Século%20XVII>>. Acesso em: 01 ago. 2008.

STEPHENS, Dale. The Legal Efficacy of Freedom of Navigation Assertions. **International Law Studies: Issues in International Law and Military Operations**, Newport, v. 80, p. 235-256, 27 jun. 2003. Disponível em: <www.nwc.navy.mil/cnws/ild/documents/Naval%20War%20College%20vol%2080%20.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2008.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Uma estratégia naval para o terceiro milênio. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 117, p.82-97, jul. 1996. Trimestral.

ZENTGRAF, Maria Christina. Etapas do processo de produção de pesquisas científicas: **Introdução ao estudo da metodologia científica**. Rio de Janeiro: COPEAD/UFRJ, 2006.

United Nations  Nations Unies

HEADQUARTERS • SIEGE NEW YORK, NY 10017

TEL.: 1 (212) 963.1234 • FAX: 1 (212) 963.4879

REFERENCE: CLCS. 02. 2004. LOS/USA

9 September 2004

**United Nations Convention on the Law of the Sea
concluded at Montego Bay, Jamaica
on 10 December 1982**

United States of America: Notification regarding the submission made by
Brazil to the Commission on the Limits of the Continental Shelf

The Secretariat of the United Nations communicates the following:

On 30 August 2004, the Legal Counsel of the United Nations received from the Deputy Representative of the United States of America to the United Nations a letter dated 25 August 2004, referring to the submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, made by Brazil on 17 May 2004, pursuant to article 76, paragraph 8, of the Convention.

The text of the letter is circulated for information.

V. G.

THE DEPUTY REPRESENTATIVE OF THE UNITED STATES
OF AMERICA TO THE UNITED NATIONS

August 25, 2004

Dear Mr. Michel:

The United States has reviewed the executive summary of the Brazilian submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (Commission) of May 17, 2004, and has several comments. The United States requests that this letter be distributed to all States Member of the UN and to all Commission members.

This letter highlights the issues of sediment thickness and the Vitoria-Trindade feature.

Sediment Thickness

With respect to sediment thickness, the United States examined those portions of the line in figure 2 that were derived by applying Article 76, paragraph 4(a)(i) (the "sediment thickness line"). The United States compared this sediment thickness line with publicly available data, for example, from the Deep Sea Drilling Project, from published journal articles, and from the database called Total Sediment Thickness of the World's Oceans and Marginal Seas, prepared by the National Geophysical Data Center of the U.S. Department of Commerce, National Oceanic & Atmospheric Administration (NGDC). In several places, the United States observed that there are differences between the sediment thickness as presented in the Brazilian summary and the sediment thickness derived from publicly available sources. While the United States recognizes that exploration seismic surveys conducted in this part of the margin may have produced data that is more refined than that contained in the NGDC database, the United States suggests that the Commission may want to examine Brazil's sediment thickness data carefully. With respect to points 65 to 69, the United States also notes that the zigzag pattern appears to be erratic compared to other parts of the sediment thickness line and may bear additional scrutiny.

His Excellency

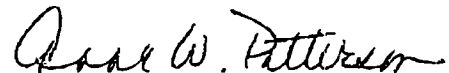
Mr. Nicolas Michel,
Under-Secretary-General,
The Legal Counsel,
Office of Legal Affairs,
Room S-3427A,
United Nations,
New York.

Vitoria-Trindade Feature

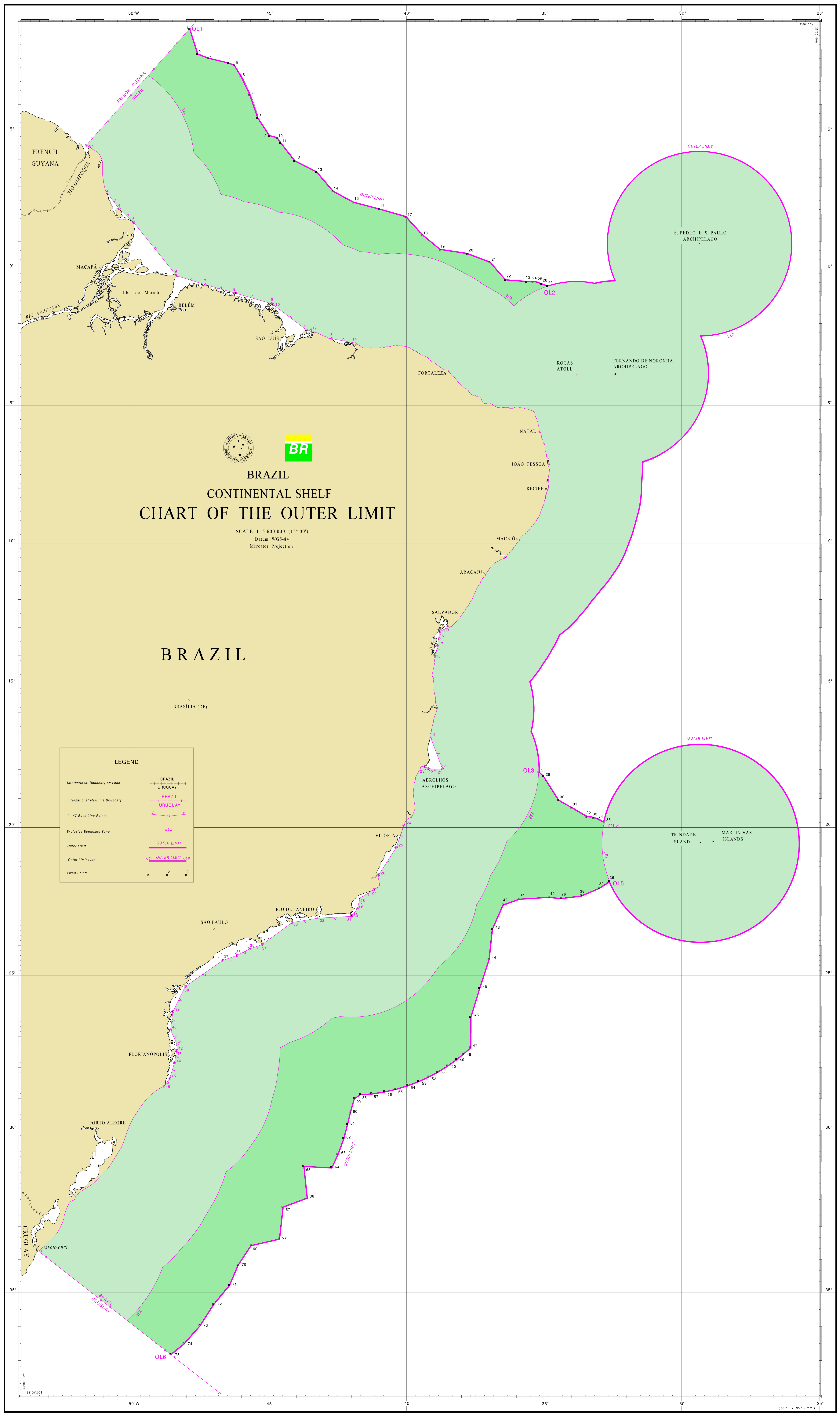
The United States has reviewed publicly available information regarding what Brazil refers to as the "Vitoria Trindade Ridge." The Commission should be aware that the International Hydrographic Organization/Intergovernmental Oceanographic Commission (IHO/IOC) General Bathymetric Chart of the Oceans (GEBCO) Sub-Committee on Undersea Feature Names (SCUFN) refers to that feature as the "Vitoria-Trindade Seamount Chain," and formerly referred to it as a "Ridge." IHO-IOC GEBCO Gazetteer of Undersea Feature Names, p. 353 (May, 2004). (The United States officially refers to the feature as the "Vitoria-Trindade Seamounts.") Based on the information made public by the United Nations regarding this aspect of Brazil's submission to the Commission, one cannot determine what data and analysis Brazil used and how Brazil applied relevant provisions of Article 76 to support its conclusion, in the area of this feature, that its continental margin extends beyond 200 nautical miles from the baselines from which the territorial sea is measured. The United States, after reviewing relevant literature, suggests that oceanic hot spot processes likely formed the feature in question. The United States doubts whether the feature in question is part of Brazil's continental margin beyond 200 nautical miles from the baselines from which the territorial sea is measured. The United States suggests that the Commission takes a cautious approach with regard to this feature.

Please let me know if we can be of further assistance.

Sincerely,



Ann W. Patterson
Ambassador






BRAZIL
CONTINENTAL SHELF
CHART OF THE OUTER LIMIT

SCALE 1: 5 600 000 (15° 00')
 Datum WGS-84
 Mercator Projection

BRAZIL

LEGEND

International Boundary on Land	+++ BRAZIL / URUGUAY +++
International Maritime Boundary	--- BRAZIL / URUGUAY ---
1 - 47 Base Line Points	▲ ○ ▲
Exclusive Economic Zone	EEZ
Outer Limit	OUTER LIMIT
Outer Limit Line	OL1 - OUTER LIMIT OL6
Fixed Points	1 2 3