

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Curso C-PEM/2000.....

Partido

Solução do TI P-III-7 (Mo)

Apresentada Por

.....
PAULO DE TARSO SAMPAIO ROCHA.....
Capitão-de-Mar-e-Guerra.....
NOME E POSTO

47

RIO DE JANEIRO

2000



MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL

- A IMPORTÂNCIA DE UM EIXO MARÍTIMO
DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL -

PAULO DE TARSO SAMPAIO ROCHA
CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA

2000



Cód. 18825
MB - EGN
BIBLIOTECA
14/03/2001
N.º 5261

MARINHA DO BRASIL
ESCOLA DE GUERRA NAVAL

DE INSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL
A IMPORTÂNCIA DE UM TIPO MARÍTIMO

PAULO DE TARSO SAMPAIO ROCHA
CAPITÃO DE-MAR-E-GUERRA



Rocha, Paulo de Tarso Sampaio, 1950-

A importância de um Eixo Marítimo de Integração e Desenvolvimento para o Brasil / Paulo de Tarso Sampaio Rocha. _ Rio de Janeiro: EGN, 2000.

v, 47f. Em várias numerações.

Monografia: C-PEM, 2000

Bibliografia: f. B-1 - B-2

1. Política. 2. Poder Marítimo. 3. Planejamento governamental. 4. Eixo Marítimo. 5. Governo Federal. 6. PPA – Brasil. I. Escola de Guerra Naval (Brasil). II. Título.

EXTRATO

Evidencia as potencialidades e importância de nossa extensa área jurisdicional marítima para o desenvolvimento brasileiro.

Aborda as políticas governamentais ligadas ao mar, destacando o papel da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Aborda o planejamento governamental, enfocando o Plano Plurianual (PPA 2000-2003), de modo a identificar sua lógica estruturante e os entendimentos geo-econômicos que resultaram na formulação dos chamados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”.

Considerando o processo de planejamento governamental e os aspectos de caráter marítimo inicialmente abordados, propõe a criação de um novo eixo nacional de integração e desenvolvimento, denominado ***EIXO MARÍTIMO***.

Tema: O Poder Marítimo e o Planejamento Governamental.

Título: **A IMPORTÂNCIA DE UM EIXO MARÍTIMO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL.**

Tópicos a Abordar: - Potencialidades.

- Políticas governamentais ligadas ao mar.
- O planejamento governamental.
- Possibilidades de implementação de um eixo marítimo.
- Inserção nos planos de desenvolvimento do Governo Federal.
- Possíveis parcerias.

Proposição:

Evidenciar as potencialidades e importância de nossa extensa área jurisdicional marítima para o desenvolvimento brasileiro. Abordar as políticas governamentais ligadas ao mar, destacando o papel da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Abordar o planejamento governamental, enfocando o Plano Plurianual (PPA 2000-2003), de modo a identificar sua lógica estruturante e os entendimentos geoeconômicos que resultaram na formulação dos chamados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. Considerando o processo de planejamento governamental e os aspectos de caráter marítimo inicialmente abordados, propor a criação de um novo eixo nacional de integração e desenvolvimento, denominado ***EIXO MARÍTIMO***.

Nr de palavras: 10.598

SUMÁRIO

PÁGINA

Introdução	
CAPÍTULO 1 - POTENCIALIDADES - O MAR BRASILEIRO	1
A “nova geografia” do mar brasileiro.....	1
A importância dos recursos do mar e da plataforma continental	4
Fatores estratégicos: - petróleo e transporte marítimo.....	5
Aspectos de defesa nacional	7
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS LIGADAS AO MAR	10
- SEÇÃO I - POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL	10
- SEÇÃO II - POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR	12
Plano Setorial para os Recursos do Mar	14
- SEÇÃO III - A COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR.....	15
A importância dos programas da CIRM	17
CAPÍTULO 3 - O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	23
Os instrumentos básicos do planejamento governamental..	23
Aspectos principais do Plano Plurianual (PPA 2000-2003 “AVANÇA BRASIL”)	24
Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	27
Avaliação sob o enfoque marítimo.....	31
CAPÍTULO 4 - A VERTENTE MARÍTIMA: UMA PROPOSTA DE A-PERFEIÇOAMENTO	33
Possibilidades de implementação de um Eixo Marítimo	33
Inserção nos planos de desenvolvimento do Governo Federal	36
Possíveis parcerias.....	39
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO	41
A importância de se criar um Eixo Marítimo	41
ANEXO A - A IMPORTÂNCIA DAS CIÊNCIAS DO MAR	A-1
BIBLIOGRAFIA	B-1

INTRODUÇÃO

Com a entrada em vigor, em 1994, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada pelo Brasil em 1988, o País passou a ter direitos e deveres sobre extensas áreas marítimas, incorporadas à sua jurisdição, cuja dimensão total poderá ultrapassar um valor equivalente à metade de nossa porção continental.

Os benefícios advindos desse vasto patrimônio são inquestionáveis, tendo em vista o potencial de recursos, de toda ordem, existentes nessa região.

Entretanto, a completa avaliação do seu potencial, em bases científicas, implica um significativo esforço nacional, envolvendo instituições de diversos segmentos. Somente o domínio desse conhecimento permitirá que o País formule adequadas políticas públicas, que possam promover a absorção desses benefícios pela sociedade, em prol do desenvolvimento nacional.

Ademais, a Convenção, ao atribuir deveres aos Estados costeiros, obriga-os a fixar os limites permissíveis de captura dos seus recursos vivos, tendo em conta os melhores dados científicos disponíveis, de modo a assegurar a preservação desses recursos, o que corrobora a necessidade de se desenvolver medidas nesse sentido.

Por outro lado, o Governo Federal, ao elaborar o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2000-2003, conhecido como “Avança Brasil”, fixou critérios geoeconômicos, definidos como Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, sobre os quais se orientarão os setores públicos e privados para a alocação dos investimentos produtivos, sociais, ambientais, de informação e de conhecimento, buscando reduzir os desníveis regionais, além de ampliar a integração das diversas regiões do Brasil.

Constata-se, porém, que o PPA deixou de considerar a “nova geografia brasileira”, configurada pela incorporação das áreas marítimas à nossa jurisdição, não lhe contemplando um eixo específico, que pudesse promover a inserção dessas áreas no processo

de desenvolvimento proposto pelo próprio plano.

Identifica-se, assim, uma lacuna no planejamento governamental, representada pela falta desse eixo, o qual poderia ser denominado *Eixo Marítimo*.

Este trabalho pretende apresentar uma solução aceitável para este problema, propondo a criação desse novo Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento.

Para isso, procurará evidenciar as potencialidades de nossa extensa área marítima e sua importância para o desenvolvimento brasileiro.

Na sequência, focalizará as medidas governamentais relativas aos espaços marítimos, em curso no País há cerca de duas décadas, abordando a Política Marítima Nacional e a Política Nacional para os Recursos do Mar. Nesse contexto, focalizará a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, destacando seu modelo de atuação, especialmente pertinente na atualidade.

A seguir, abordará o planejamento governamental e o PPA 2000-2003, explicitando seus principais aspectos e sua lógica estruturante, que culminou na concepção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Finalmente, com base na demonstração da viabilidade e importância do Eixo Marítimo, proporá sua criação e inserção no planejamento governamental.

CAPÍTULO 1

POTENCIALIDADES - O MAR BRASILEIRO

A “nova geografia” do mar brasileiro

Historicamente, os critérios destinados a fixar fronteiras e espaços marítimos dos Estados foram objeto de inúmeras controvérsias e discussões. Por vezes, alvo de disputas bélicas.

Entretanto, podemos considerar que o problema, da órbita do Direito Internacional Público, especificamente do Direito do Mar, encontra-se atualmente em estágio de razoável aceitação universal.

Tal situação se deve aos esforços continuados dos Estados, no sentido de formular um instrumento jurídico que pudesse atender aos variados interesses nacionais, de modo a “reinar a paz nos mares”, especialmente numa época em que se melhor compreende a importância do mar para a humanidade. Fruto desses esforços, pôde-se produzir, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)*, cujo texto foi concluído, e aberto à assinatura, em dezembro de 1982, em Montego Bay, na Jamaica. A CNUDM entrou em vigor, em 1994, após a ratificação do sexagésimo Estado Parte.

O articulado da Convenção, também conhecida como “*a Lei do Mar*”, regula os limites da jurisdição nacional sobre os espaços oceânicos, o acesso aos mares, a navegação, a proteção e preservação do meio ambiente marinho, a exploração e conservação dos recursos biológicos, a investigação científica marinha, a exploração dos recursos minerais dos fundos marinhos e de outros recursos não-biológicos, e a solução de controvérsias¹. A CNUDM é considerada como um dos maiores empreendimentos

¹ Brasil. Diretoria de Hidrografia e Navegação. Texto de apresentação da edição, em língua portuguesa, da CNUDM. Niterói, 1997.

normativos da história das relações internacionais, devido à grande quantidade de Estados que intervieram nos debates que a formularam, em número superior a 160, além do fato de que se tratou de legislar sobre espaços geográficos que perfazem cerca de quatro quintos da superfície do globo terrestre!

E qual foi a participação do Brasil nas negociações, levadas a efeito ao longo de anos, nas Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar?

Essa questão parece-nos fundamental para compreendermos os atuais interesses brasileiros com respeito ao “nosso” mar. O Brasil, por meio de suas delegações àquelas conferências, teve papel destacado, especialmente na liderança dos países em desenvolvimento. É relevante mencionar que nos debates, ocorridos em plena era do “conflito Leste-Oeste”, opunham-se dois blocos distintos: de um lado, o dos países desenvolvidos, a favor de um “abrandamento” do articulado e contrários a uma substantiva regulamentação, com o propósito de lhes permitir maior liberdade sobre o mar, e, de outro, o dos países em desenvolvimento, interessados em estabelecer critérios que lhes possibilitassem, pelo menos no futuro, auferir benefícios sobre o uso do mar e de seus recursos, somente disponíveis aos países industrializados. Adiantou-se, portanto, o “conflito Norte-Sul”.

O Brasil assinou a CNUDM ainda em 1982, tendo-a ratificado, por ato do Congresso Nacional, em 22 de dezembro de 1988.

Este longo intróito é necessário para evidenciarmos que, com o advento da CNUDM, o Brasil, país de significativa projeção no Atlântico Sul, com uma linha de costa da ordem de 8.000 quilômetros, passou a ter direitos sobre extensas áreas marítimas, resultando, a partir de 1994, no que poderíamos denominar de “nova geografia” do mar brasileiro.

Por conseguinte, o Brasil possui um Mar Territorial de 12 milhas marítimas de largura; uma Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas marítimas, contadas a partir da linha de costa; e uma Plataforma Continental, também de 200 milhas marítimas, que deverá ser ampliada, à luz da regulamentação da Convenção. Com tais direitos - com regimes jurídicos diferenciados para cada região citada -, o Brasil passa a exercer direitos de soberania² sobre uma área marítima da ordem de 3,5 milhões de quilômetros quadrados, podendo ser aumentada, em breve, para cerca de 4,5 milhões, com a pretendida ampliação de nossa plataforma continental, conforme abordaremos posteriormente. Trata-se, portanto, de área equivalente, ou mesmo superior, à metade do espaço continental brasileiro.

Porém, ao passo que nos são dados direitos, também nos é exigido, pela própria Convenção, o cumprimento de deveres quanto ao uso e exploração dos recursos vivos existentes na ZEE. Ao limitar sua captura em níveis sustentáveis, impõe ao Estado costeiro o levantamento do seu potencial, em bases científicas.

Por outro lado, é digno de nota o fato de a Carta Magna brasileira, promulgada antes mesmo de a CNUDM entrar em vigor, já consagrar os institutos jurídicos por ela estabelecidos, classificando, como bens da União, o Mar Territorial e os recursos da Plataforma Continental e da Zona Econômica Exclusiva. Como instrumento regulamentador dessa matéria figura a Lei n° 8.617, de 04/01/1993, que dispõe sobre esses espaços marítimos.

Observa-se, portanto, que o Estado brasileiro, no seu direito interno, adiantou-se à própria Convenção, o que comprova, ou corrobora, o papel de destaque representado pelo Brasil na formulação e implementação das medidas de eficácia da “Lei do Mar”.

² A CNUDM preconiza um conceito de *soberania relativa*, ao estabelecer que, na ZEE, “o Estado costeiro tem direitos de soberania **para fins de** exploração ...” (Art. 56); e que, na plataforma continental, exerce direitos de soberania **para efeitos de** exploração...” (Art. 77).

Assim, podemos inferir que tais aspectos e grandezas geográficas merecem ser considerados no planejamento estratégico do Governo Federal.

A importância dos recursos do mar e da plataforma continental

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, “o mar constitui uma das últimas fronteiras na busca de recursos naturais pelo homem, sendo que os ecossistemas costeiros e oceânicos contêm a maior parte da biodiversidade disponível no planeta”³.

Entretanto, diferentemente do que se supunha, o mar não é uma fonte inesgotável de recursos, tampouco o equilíbrio de seus ecossistemas está imune à ação desordenada do homem.

Tais ameaças têm levado a comunidade internacional a se preocupar crescentemente com esse tema, em diversos foros, onde o foco das atenções aponta para medidas eficazes que contribuam para o desenvolvimento sustentável, em substituição a práticas predatórias, com o propósito de garantir, não apenas às gerações atuais, mas principalmente às futuras, o acesso a essas fontes de recursos e a manutenção da qualidade de vida no planeta.

Nesse contexto, cresce de importância o papel representado pelas “ciências do mar”, razão pela qual dedicamos a este tema uma abordagem específica, inserida no Anexo A.

É fato notório que a ciência tem propiciado conhecimentos, e a tecnologia, os meios, que permitem acesso aos recursos vivos e não-vivos, tanto do mar como da plataforma continental, em formas e escalas inimagináveis há poucos anos.

No tocante aos recursos da plataforma continental, o Brasil constitui-se em caso particularmente interessante e importante. Por possuir reservas petrolíferas significativas na sua plataforma continental, voltou-se para a pesquisa, exploração e exploração de hi-

drocarbonetos nessa região, tornando-se verdadeira “potência global” no setor, em águas profundas.

Fatores estratégicos: - petróleo e transporte marítimo

De modo a examinar aspectos correlacionados com a importância do mar para o Brasil, abordaremos dois fatores estratégicos: a produção brasileira de petróleo e o transporte marítimo.

Por serem tópicos eminentemente técnicos, pretendemos enfocá-los na profundidade apenas necessária aos propósitos desta monografia, de modo a explicitar suas relevâncias para o planejamento governamental.

- Petróleo

No início dos anos 70, em face da necessidade de se incrementar a produção de petróleo no Brasil e, assim, reduzir os impactos da importação de petróleo sobre o balanço de pagamentos, o Governo Federal, por meio da PETROBRAS, decidiu concentrar seus esforços na plataforma continental⁴.

De acordo com a PETROBRAS, constatou-se, a partir de 1977, a existência de significativa província petrolífera na Bacia de Campos, na costa nordeste do Estado do Rio de Janeiro. A PETROBRAS estima que suas reservas são da ordem de 13,9 bilhões de barris de petróleo e de 198,8 bilhões de m³ de gás natural.

Atualmente, Campos é a maior área de produção do Brasil, responsável por três quartos da produção nacional, com uma infra-estrutura de classe internacional. Mais recentemente, foram descobertos os supergigantes campos de Marlim Sul e de Roncador. Este último possui reservas estimadas em 1,4 bilhões de barris. O poço de Marlim-3B,

³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa REVIZEE. Brasília, [1996?].

⁴ PETROBRAS. Informações obtidas no endereço <http://www.petrobras.com.br>

considerado um marco da indústria, é o mais profundo do mundo, produzindo em lâmina d'água de 1709 metros.

Ao longo de duas décadas, a PETROBRAS vem desenvolvendo pesquisas em águas profundas, tornando-se líder mundial nesse setor. A empresa recebeu, em 1992, o prêmio da “Offshore Technology Conference (OTC)”, como reconhecimento internacional de sua capacitação tecnológica na produção de petróleo em profundidades de até dois mil metros.

O planejamento estratégico da PETROBRAS⁵ prevê o aumento de sua capacitação em águas profundas. Para tanto, a empresa desenvolve um programa específico, denominado “Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas de Exploração para Águas Profundas - PROCAP”, cujos estudos indicam que na faixa de lâmina d'água entre os 1.000 e 2.000 metros estão 23% das reservas brasileiras, sendo previsto que 50% das reservas a serem descobertas se situarão em águas ultraprofundas.

As perspectivas da PETROBRAS são otimistas quanto ao aumento da produção nos próximos anos, mantendo a tendência de crescimento, especialmente quanto à extração de petróleo da plataforma continental, o que confirma a importância estratégica dessa área marítima para o Brasil.

- Transporte Marítimo

Tradicionalmente, o mar sempre foi considerado como um meio natural de contato entre as nações, quer seja para conquista e estabelecimento de impérios, quer seja como via de comércio exterior.

O Brasil foi descoberto pelo mar, como consequência da tentativa de estabelecimento de uma rota marítima. Nos dias atuais, a importância do mar é fundamental para o desenvolvimento brasileiro, como via de comunicação e de comércio exterior.

⁵ Ibid.

Aliás, em termos de comércio exterior, o Brasil pode ser considerado como uma “ilha”. Tal caracterização é bem compreendida ao constatarmos que cerca de 95% das cargas envolvidas no comércio exterior brasileiro são movimentadas pela via marítima, o que representa cerca de US\$ 70,8 bilhões em valor agregado, considerando os movimentos de importações e exportações⁶. Tal estatística permite-nos identificar o transporte marítimo como elemento de importância estratégica para o Brasil, não apenas em termos econômicos como também de segurança. Este último aspecto cresce de significação, se considerarmos que tamanha dependência poderá causar graves consequências ao País, caso venha a ocorrer óbices, de qualquer natureza, que comprometa sua normalidade. Um desses óbices poderia ser, por exemplo, um cartel contra os interesses brasileiros, promovido por empresas estrangeiras que dominassem nosso fluxo de carga na navegação de longo curso.

Entretanto, para que o País possa se beneficiar plenamente da potencialidade do mar como via de comunicações, terá que resolver seus problemas nos setores de construção naval, de marinha mercante e de infra-estrutura portuária. A análise aprofundada desses temas, porém, fugiria do escopo deste trabalho.

Concluindo este tópico, assinalamos que o transporte marítimo é um fator estratégico para o Brasil; entretanto, pode também ser considerado como um elemento de vulnerabilidade, caso tal potencialidade não seja devidamente explorada ou preservada.

Aspectos de defesa nacional

Diante das potencialidades do mar brasileiro, podemos deduzir que se faz necessário que o País disponha de meios adequados e suficientes para garantir a defesa de seu

⁶ BRASIL. Estado-Maior da Armada. Palestra proferida na EGN, em 24/04/2000, sobre o tema “Estudo Estratégico do Atlântico Sul”. Rio de Janeiro, 2000.

patrimônio marítimo nas áreas de sua jurisdição, bem como a defesa dos interesses nacionais nas áreas oceânicas de sua influência.

Por conseguinte, evidencia-se a necessidade de o Brasil possuir um balanceado poder naval, representado por sua Marinha, que seja capaz de cumprir um papel dissuasório contra eventuais ameaças ao seu patrimônio e interesses marítimos.

O emprego da Marinha - ou do poder naval - decorre da Constituição Federal e da Lei Complementar que dispõe sobre o preparo, a organização e o emprego das Forças Armadas. Esses dispositivos constitucionais preconizam que a destinação principal da Marinha, no campo externo, é a defesa da soberania, da integridade territorial e dos interesses brasileiros no mar, esta última expressão entendida no seu significado mais amplo, qual seja, no mar, nas hidrovias interiores e nas áreas ribeirinhas de interesse naval. Essa missão considera, naturalmente, o apoio do poder naval à Política Externa brasileira e, por conseguinte, também está afeta aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, dentre estes, a CNUDM anteriormente abordada.

Ao examinarmos a Lei Complementar n° 97, de 9/06/99, verificamos que a Marinha possui as seguintes atribuições subsidiárias particulares:

- a) orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
- b) prover a segurança da navegação aquaviária;
- c) contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; e
- d) implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

Tendo em vista a especificidade dessas atribuições, a Lei Complementar designa o Comandante da Marinha como “Autoridade Marítima”, com competência para tratar de tais assuntos.

Em consonância com essa legislação, a orientação estratégica da Marinha⁷ considera, como parcela de seus grandes desafios, a forte dependência brasileira do tráfego marítimo para o comércio exterior; a importância das vias marítimas na ligação com a maioria dos países, aí incluídos os centros mundiais de poder; e os recursos, de toda ordem, existentes nas águas jurisdicionais brasileiras. Esses aspectos tornam, em síntese, “o Atlântico Sul uma área vital à consecução ou manutenção dos interesses políticos e econômicos brasileiros, impondo uma efetiva capacidade de proteção das linhas de comunicações marítimas, traduzida em meios navais e aeronavais compatíveis”, de acordo com o exposto no documento intitulado “Orientação Estratégica do Ministério da Marinha (OEMM)”, elaborado em maio de 1999, para subsidiar a formulação do Plano Plurianual (PPA 2000-2003) do Governo Federal.

⁷ BRASIL. Ministério da Marinha. Gabinete do Ministro. Aviso n° 66, de 31 de maio de 1999, ao Ministério do Orçamento e Gestão. Orientação Estratégica do Ministério da Marinha (OEMM). Brasília, 1999.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS LIGADAS AO MAR

SEÇÃO I - POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL

Com vista a analisar as medidas governamentais em curso no País, com respeito aos seus espaços marítimos, focalizaremos, inicialmente, a Política Marítima Nacional (PMN).

A Política Marítima Nacional foi colocada em vigor no início da década de 80, por meio de Decreto presidencial.

Essa primeira versão foi reformulada, em 1994, passando a vigorar o atual texto, o qual foi aprovado pelo Decreto n° 1.265, de 11 de outubro daquele ano, por proposta do então Ministério da Marinha, após prévia apreciação por parte de todos os demais Ministérios envolvidos nesta política⁸.

Ao examinarmos a PMN, verificamos que esta tem por finalidade “orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais”⁹.

A PMN salienta que “atividades marítimas são todas aquelas relacionadas com o mar, em geral, e com os rios, lagoas e lagos navegáveis”¹⁰. Também são evidenciados os aspectos de harmonia com as demais políticas nacionais e coadunação com os atos internacionais relativos aos assuntos que lhe são pertinentes, bem como a necessidade de

⁸ A participação da Marinha nesse processo decorre de suas atribuições subsidiárias particulares, providas pela Lei Complementar n° 97, de 9/06/99, na qual é expresso que cabe à Marinha “*contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar*”. Tal dispositivo legal confere à Marinha um papel contributivo para o desenvolvimento nacional, excedendo os aspectos puramente militares ou de defesa.

⁹ BRASIL. Decreto n° 1.265, de 11 de outubro de 1994. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, 1994.

¹⁰ Ibid.

que as políticas interministeriais e setoriais dos diversos Ministérios, quando envolverem atividades marítimas, sejam regidas pela PMN nesses aspectos.

Estes pontos básicos permitem-nos identificar que a PMN, ao contrário de limitar a ação dos diversos Ministérios, incentiva a articulação de ações, dando ao assunto um tratamento gerencial compatível com as modernas práticas de gestão pública. Nesse sentido, promove, inclusive, a formação de parcerias entre os diversos segmentos nacionais, com vista a alcançar os melhores resultados com menores custos e a redução de eventuais medidas conflitantes.

São estabelecidos quatorze objetivos de grande alcance. O primeiro deles preconiza o desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional. Este é, talvez, o mais ambicioso. A crença de uma nação, da dimensão do Brasil, sobre a importância do mar é tarefa de enorme envergadura e de resultados incertos, envolvendo muito esforço e uma base considerável de tempo, no decurso de gerações, apesar de todas as evidências de nossa história e das potencialidades latentes de nosso mar.

Os demais objetivos da PMN são:

- a racionalidade e economicidade das atividades marítimas;
- a independência tecnológica nacional;
- a pesquisa, exploração e exploração racional dos recursos vivos;
- a produção, no País, de navios, embarcações, equipamentos e material específico, relacionados com o desenvolvimento das atividades marítimas e com a defesa dos interesses marítimos do País;
- o aprimoramento da infra-estrutura portuária; aquaviária e de reparos navais do País;
- a otimização do transporte aquaviário no comércio interno e externo;
- a proteção do meio ambiente;
- a formação, valorização e aproveitamento dos recursos humanos;
- a privatização de atividades marítimas, sempre que a sua manutenção pelo Estado não constituir em imperativo estratégico ou de segurança nacional;
- a obtenção de benefícios decorrentes dos atos internacionais;
- a segurança das atividades marítimas e salvaguarda dos interesses nacionais;
- a imagem favorável do País no exterior; e
- a garantia da existência de um Poder Naval eficaz e em dimensões compatíveis com os demais componentes do Poder Marítimo.

No amplo espectro das atividades marítimas, a PMN define ações nos campos das relações internacionais; do transporte aquaviário; da construção naval; da pesquisa e desenvolvimento; dos recursos do mar; bem como dos recursos humanos e da segurança.

Em síntese, entendemos que o Governo Federal, ao conceber a Política Marítima Nacional, manifestou preocupação com o fortalecimento de nosso Poder Marítimo¹¹, e deu uma prova de reconhecimento de sua importância para o desenvolvimento brasileiro.

SEÇÃO II - POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR

A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)¹² foi colocada em vigor em 1980, por ato presidencial. Até o presente momento, este documento não sofreu alterações.

Por se tratar de política nacional, cabe ao Presidente da República fixar sua orientação geral, contando, para seu assessoramento, com a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Compete à CIRM, ainda, tomar as medidas para a consecução da PNRM.

A CIRM será abordada, especificamente, na seção seguinte.

De acordo com seu texto, “a PNRM tem por finalidade fixar as medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao Espaço Brasileiro e à exploração racional dos oceanos, compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d’água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvol-

¹¹ A PMN apresenta um conceito clássico: - “entende-se como Poder Marítimo o componente do Poder Nacional de que a nação dispõe para atingir seus propósitos ligados ao mar ou dele dependentes. Esses meios são de natureza política, econômica, militar e social e incluem, entre vários outros, a consciência marítima do povo e da classe política, a Marinha Mercante e a Marinha de Guerra, a Indústria de construção naval, os portos e a estrutura do comércio marítimo. O Poder Naval é o componente militar do Poder Marítimo.”.

¹² BRASIL. Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Publicação editada pela CIRM. Brasília, 1980.

vimento econômico e social do País e para a segurança nacional, visando, principalmente, a:

- estabelecer as medidas de orientação, coordenação e controle, necessárias ao desenvolvimento de programas no campo das atividades de ensino, pesquisa, exploração e exploração racional dos recursos do mar; e
- precisar a participação de órgãos públicos, bem como das entidades privadas, no cumprimento dessas medidas.”(sic).

Apesar de ainda não ter sofrido adaptações, podemos constatar a plena atualidade e pertinência de seus princípios norteadores, os quais serão a seguir comentados.

Focalizemos, primeiramente, a expressão “*promoção da integração* do Mar Territorial e Plataforma Continental *ao espaço brasileiro*”. O espírito que rege essa expressão é de extrema atualidade e de fundamental importância para o Brasil. Conforme abordado no primeiro capítulo, o País dispõe de vastas áreas marítimas que precisam ser incorporadas ao espaço brasileiro. Por outro lado, a não-observância desse princípio, relegando-o a plano secundário, deixaria a sociedade brasileira à margem de seus benefícios sócio-econômicos, atrasando ou impondo obstáculos à sua trajetória a níveis superiores de desenvolvimento.

Analisemos a expressão “*exploração racional* dos oceanos, compreendidos os recursos ...”. A tempestividade dessa expressão é evidente, na medida em que, atualmente, a ação humana no meio ambiente marinho deve ser submetida aos imperativos da preservação ambiental e sob a ótica do desenvolvimento sustentável. Entendemos que, em 1980, “racionalidade” era uma expressão que induzia a esses conceitos, os quais somente foram consolidados em anos posteriores.

Para sua consecução, a PNRM preconiza o estabelecimento de medidas voltadas para o desenvolvimento de programas, em diversos campos, que promovam a exploração e exploração racional dos recursos do mar, envolvendo a participação de órgãos públicos e privados. Aqui se evidencia o enfoque na ação articulada, encetada no âmbito

de programas específicos e calcada na formação de parcerias, aspectos considerados relevantes na atualidade. Também chama-nos à atenção o enfoque no entrelaçamento dos órgãos públicos e privados, conceito igualmente importante e atual.

A PNRM é consubstanciada em planos plurianuais, que se desdobram em diversos programas. Dentre esses planos, destacaremos o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM).

Plano Setorial para os Recursos do Mar

O Plano Setorial para os Recursos do Mar é, conforme citado, um plano plurianual decorrente da Política Nacional para os Recursos do Mar.

Para sua consecução, o PSRM desdobra-se, por sua vez, em programas nacionais, englobando diversos projetos, os quais constituem os documentos básicos de trabalho¹³.

Dessa forma, o planejamento de todas as atividades relacionadas aos recursos do mar sintoniza-se com as diretrizes do PSRM, e, por extensão, com a PNRM.

A primeira versão do PSRM (denominada I PSRM) englobou o período de 1982 a 1985. Seu foco voltou-se para a melhor estruturação das atividades de pesquisa e de prospecção dos recursos do mar, procurando orientar a sociedade brasileira para a incorporação desses recursos ao sistema produtivo nacional. Teve papel relevante, ao procurar romper uma inércia com respeito a esse assunto, à época ainda pouco conhecido.

Desde então, sucessivas versões foram adotadas, dando continuidade a esse plano, o qual foi aprimorando-se pela incorporação de novos conceitos, especialmente os advindos da CNUDM.

Atualmente, encontra-se em vigor o V PSRM, abrangendo o período de 1999 a 2003. Seu objetivo primordial é o conhecimento e a avaliação da potencialidade dos re-

¹³ BRASIL. Decreto n° 2.956, de 03 de fevereiro de 1999. Aprova o V Plano Setorial para os Recursos do Mar (V PSRM). Brasília, 1999.

recursos vivos e não-vivos das áreas marinhas sob jurisdição nacional e adjacentes, visando à gestão e ao uso sustentável desses recursos¹⁴.

O V PSRM, assim como seus antecessores, foi elaborado no âmbito da CIRM, com a participação de cientistas e especialistas da comunidade científica brasileira. Posteriormente, foi submetido à apreciação do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que o colocou em vigor por meio do Decreto nº 2.956, de 3 de fevereiro de 1999.

O V PSRM, além de estar em sintonia com a Política Nacional para os Recursos do Mar e com as políticas nacionais de meio ambiente, também se encontra em consonância com os instrumentos básicos do Direito Internacional dos quais o Brasil é signatário, que constituem o balizamento das ações que cada país deve desenvolver para que seja alcançada a meta comum de uso sustentável dos recursos do mar.

SEÇÃO III - A COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR

A CIRM foi criada pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, sendo um órgão atuante desde então, antes mesmo da aprovação da Política Nacional para os Recursos do Mar, tendo em vista que lhe coube, como primeira tarefa, a elaboração do anteprojeto desta política.

Conforme citado anteriormente, a CIRM destina-se a assessorar o Presidente da República no que se refere à Política Nacional para os Recursos do Mar, bem como a dar curso às medidas voltadas à consecução dessa política governamental.

A CIRM é um organismo colegiado, integrado por diversos Ministérios e órgãos de alto nível que possuem, direta ou indiretamente, responsabilidades ligadas ao mar ou que estejam vinculadas aos assuntos da PNRM.

¹⁴ Ibid.

A coordenação da Comissão está a cargo do Comandante da Marinha, que a faz na qualidade de Autoridade Marítima.

Os Ministérios e órgãos de alto nível que a integram são os seguintes:

- Ministério das Relações Exteriores (MRE);
- Ministério dos Transportes (MT);
- Ministério da Educação (MEC);
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC);
- Ministério de Minas e Energia (MME);
- Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT);
- Ministério do Meio Ambiente (MMA);
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);
- Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA);
- Ministério do Esporte e Turismo (MET);
- Casa Civil da Presidência da República; e
- Marinha do Brasil (MB).

A CIRM adota uma filosofia de trabalho que alia planejamento centralizado com ações descentralizadas. Tal princípio possibilita adequada visão de conjunto, provida pelo planejamento central, bem como a indispensável articulação de parcerias, no nível operacional.

Dessa forma, obtém-se uma matriz de comprometimento e envolvimento nos seus planos e programas, resultando em elevada eficácia. Além disso, tal característica permite a agregação de recursos não apenas financeiros, mas também de caráter material, humano e institucional. A título de exemplo, podemos citar os recursos institucionais, representados pelas universidades e entidades de pesquisa partícipes dos programas, com o aval dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia; os pesquisadores dessas universidades; as bolsas de estudo providas pelo CNPq; os navios oceanográficos da MB e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); os aportes técnicos e materiais do Ministério de Minas e Energia, providos pela PETROBRAS, além de diversos outros exemplos que poderíamos aduzir.

A complexidade e envergadura dos programas desenvolvidos pela CIRM impõem esse modelo de atuação, porquanto uma instituição, isoladamente, não seria capaz de reunir todos os meios necessários e suficientes para atender a suas variadas demandas.

A importância dos programas da CIRM

Atualmente, são desenvolvidos no âmbito da CIRM os seguintes programas e planos nacionais, na sua maioria inseridos no PSRM:

- Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (REVIZEE);
- Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLAC);
- Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC);
- Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II);
- Programa “*Train-Sea-Coast Brasil*” (TSC-BR);
- Programa de Mentalidade Marítima (PROMAR);
- Programa-Piloto do Sistema Global de Observação dos Oceanos (GOOS-BRASIL);
- Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo (PROARQUIPELAGO); e
- Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR).

Embora o PROANTAR decorra da Política Nacional para Assuntos Antárticos (fora, portanto, do escopo da PNRM), este programa está inserido na CIRM, devido, provavelmente, à sua especial capacidade de gerenciar programas complexos vinculados ao mar.

A seguir, comentaremos alguns dos programas desenvolvidos no âmbito da CIRM, a título ilustrativo.

- **Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva - REVIZEE**

O REVIZEE constitui uma das metas básicas do V PSRM (1999-2003).

Pode-se dizer que o REVIZEE é um programa de resultados, que procura atender a dois grandes compromissos brasileiros: o compromisso internacional, assumido pelo Brasil ao ratificar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, e um compromisso interno, vinculado ao setor pesqueiro, no sentido de subsidiar a formulação de adequada política de pesca¹⁵.

De acordo com a CNUDM, o Estado costeiro deve limitar a captura dos recursos vivos de sua ZEE em níveis sustentáveis, isto é, sem degradar ou ameaçar as espécies. Adicionalmente, deve permitir a outros países o acesso a esses recursos, que não seja capaz ou que não deseje explorar, até o nível de captura sustentável. Por conseguinte, à luz dessa Convenção, é imperativo que o Estado costeiro avalie, em bases científicas, o potencial de captura sustentável dos recursos vivos de sua ZEE¹⁶.

No caso brasileiro, o conhecimento científico obtido por meio dessa avaliação proverá os elementos necessários para que o País possa definir uma política de pesca, que permita aliar altos índices de produtividade econômica com a preservação das espécies, promovendo o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira nacional.

O objetivo principal do REVIZEE é o de proceder ao levantamento dos potenciais sustentáveis de captura dos recursos vivos na ZEE, abrangendo extensão marítima da ordem de 3,5 milhões de quilômetros quadrados¹⁷.

Na sua implementação, emprega-se amplamente o conceito de parcerias institucionais. Como exemplo, pode-se citar que participam do programa cerca de 45 universidades e instituições de pesquisa; os meios flutuantes (navios e embarcações de pesquisa) providos pela MB, pelo IBAMA e pelas universidades que possuem esse tipo de recur-

¹⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa REVIZEE. Brasília. [1996?].

¹⁶ ONU. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Art. 61 e 62. Montego Bay, 1982.

¹⁷ BRASIL. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. O Modelo Brasileiro para o Desenvolvimento das Atividades Voltadas para os Recursos do Mar. Brasília, 1999.

so¹⁸. Ainda como exemplo de parceria, pode-se citar a PETROBRAS, a qual fornece todo o combustível empregado nos meios flutuantes.

Concluindo este tópico, podemos citar a síntese dos principais efeitos esperados do REVIZEE¹⁹:

- preparação e habilitação do Brasil para atender ao disposto na CNUDM, no que se refere aos recursos vivos marinhos na ZEE;
- determinação, em toda a ZEE, das biomassas e potenciais de captura dos recursos pesqueiros demersais (peixes, crustáceos e moluscos) e pelágicos (sardinhas, anchoitas, atuns e afins, lulas, tubarões e outros);
- determinação das variações das condições ambientais na ZEE, que provocam oscilações espaciais e sazonais na distribuição de recursos pesqueiros;
- criação de oportunidades para o setor pesqueiro para diversificação da frota existente e melhor aproveitamento do parque industrial instalado, favorecendo a recuperação de estoques tradicionais, hoje intensamente explorados;
- abertura de nova fronteira para a pesca no Brasil, proporcionando oportunidades para uma frota pesqueira oceânica, destinada ao aproveitamento dos recursos vivos nas áreas mais afastadas da ZEE; e
- incremento da capacidade de pesquisa pesqueira no país, com a incorporação de novos meios flutuantes, instrumental científico e pessoal qualificado em nível nacional.

• **Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira - LEPLAC**

A CNUDM, ao regular os espaços marítimos dos Estados costeiros, estabeleceu que a plataforma continental desses Estados terá a largura de 200 milhas marítimas, contadas a partir das chamadas linhas de base, isto é, da linha de costa ou de litoral, para se dar uma definição não-técnica.

Entretanto, a Convenção permite ao Estado costeiro ampliar essa largura, caso este comprove que sua plataforma continental possui uma conformação geomorfológica cujos limites exteriores ultrapassem essa dimensão. Para tanto, o Estado costeiro interessado deverá atender aos requisitos técnicos fixados pela Convenção, efetuando o levantamento dos limites exteriores de sua plataforma continental, dentro do prazo de dez anos, contados a partir da data em que a CNUDM entrou em vigor (1994), ou da data de

¹⁸ As seguintes Universidades disponibilizam meios flutuantes ao REVIZEE: Universidade de São Paulo (USP); Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG); Universidade Federal do Ceará (UFC); e

adesão do Estado costeiro à Convenção, caso esta tenha ocorrido em data posterior a 1994. No caso do Brasil, este prazo expirará no ano 2004, tendo em vista que sua adesão ocorreu em 1982, contando, portanto, a partir de 1994.

Em síntese, podemos dizer que o propósito principal do LEPLAC é o de permitir ao Brasil “alargar suas fronteiras marítimas”, ampliando sua plataforma continental, em termos jurídicos, para dimensões superiores a 200 milhas marítimas de largura. Os efeitos estratégicos deste plano, e seus benefícios econômicos decorrentes, são incalculáveis na atualidade. Deixar de implementar o LEPLAC teria o mesmo significado que desprover as futuras gerações de brasileiros dos direitos de soberania sobre recursos existentes em extensas regiões marítimas, os quais ainda não foram devidamente avaliados e muito menos explorados.

As atividades do LEPLAC iniciaram-se em 1987, antes mesmo de a CNUDM entrar em vigor. Em decorrência disso, pode-se afirmar que o Brasil é um dos primeiros países a alcançar a fase final deste trabalho, estando capacitado a concluí-lo ainda no ano 2001, três anos antes de expirar seu prazo limite.

Conforme registros da CIRM, a fase de aquisição de dados encerrou-se em novembro de 1996, tendo sido conduzidos cerca de 150.000 quilômetros de perfilagens sísmica, batimétrica, magnetométrica e gravimétrica, em trabalho conjunto, envolvendo a MB e a PETROBRAS. Atualmente, os trabalhos encontram-se na fase de integração de dados e montagem da documentação final a ser submetida à Comissão de Limites da Plataforma Continental, da ONU.

A execução do LEPLAC permitirá ao Brasil pleitear uma expansão dos limites exteriores de sua plataforma continental, de ordem superior a 700.000 quilômetros quadrados, possibilitando a integração dessa nova dimensão ao espaço brasileiro. Poderíamos dizer que o Brasil, no limiar do próximo século, expandirá suas fronteiras para les-

te, a exemplo do que ocorreu no passado, ao ultrapassar os limites do Tratado de Tordesilhas.

Podemos considerar que o LEPLAC é um exemplo da capacidade de antevisão e planejamento do Governo brasileiro, e de perseverante cumprimento de um extenso programa de metas.

Neste ponto é importante assinalar que o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, em 1997/1998, Auditoria Operacional²⁰ no REVIZEE e LEPLAC, cujo relatório classificou-os como de “importância capital para o destino do nosso País” (sic). O Ministro-Relator LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA declarou que “é de se reconhecer, assim, que o enfoque do País em relação ao mar não está mais resumido às questões de defesa e de rotas marítimas, mas sim voltado para o conhecimento dos recursos naturais de nossa zona econômica exclusiva e plataforma continental, de modo a orientar um manejo adequado desse patrimônio, à luz dos legítimos interesses nacionais” (sic).

- **Os demais programas da CIRM**

A abordagem dos demais programas da CIRM alongaria demasiadamente este tópico, razão pela qual apenas citaremos, a seguir, os respectivos objetivos desses programas.

- ***Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira - REMPLAC***

Conforme seu título, destina-se a avaliar a potencialidade dos recursos minerais existentes na plataforma continental, considerando, inclusive, a incorporação dos novos espaços advindos do LEPLAC;

- ***Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC II***

Sua finalidade primordial é o estabelecimento de normas gerais que visam à gestão ambiental da zona costeira do país, lançando as bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais;

¹⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa REVIZEE. Brasília. [1996?].

²⁰ A Auditoria Operacional no REVIZEE e LEPLAC (TC-002.838/97-4) é um marco histórico do TCU, por ter sido sua primeira auditoria do tipo “Operacional”, cujo foco é centrado nos resultados e benefícios auferidos pela sociedade. A seleção desses programas deveu-se ao fato de estes serem considerados como “atividades finalísticas, que buscam disponibilizar um bem à população ...”.

- ***Programa “Train-Sea-Coast Brasil” - TSC-BR***

Inserido em uma rede mundial criada pela Divisão de Assuntos Oceânicos e da Lei do Mar das Nações Unidas (DOALOS/UN), destina-se à capacitação de recursos humanos que atuam nas regiões costeiras e oceânicas;

- ***Programa de Mentalidade Marítima - PROMAR***

Destina-se a resgatar a mentalidade marítima na população brasileira, nos níveis necessários e coerentes com a dimensão de uma nação eminentemente marítima como o Brasil;

- ***Programa-Piloto do Sistema Global de Observação dos Oceanos - GOOS-BRASIL***

Inserido no âmbito de um programa de caráter global, promovido pela Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI), da UNESCO, tem o propósito de implementar, sistematizar e tornar plenamente operacional a coleta, a análise e a transmissão de dados em toda a área oceânica em que o Brasil exerce soberania e jurisdição, gerando produtos de impacto socio-econômico para o País;

- ***Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo - PROARQUIPÉLAGO***

Destina-se a promover a ocupação humana permanente do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, por meio da contínua operacionalização de uma Estação Científica instalada na sua principal ilha. Além do interesse científico, possui o propósito estratégico de garantir ao Brasil o direito de estabelecer uma ZEE ao redor do arquipélago; e

- ***Programa Antártico Brasileiro - PROANTAR***

Permite ao Brasil integrar, como Membro Consultivo, o Tratado da Antártica, o qual é responsável pela definição dos destinos daquele continente. O PROANTAR está nucleado na Estação Científica “Comandante Ferraz”, que desenvolve pesquisas científicas continuadas na Antártica, atendendo, assim, às exigências para que o País integre o citado Tratado.

CAPÍTULO 3

O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Os instrumentos básicos do planejamento governamental

De acordo com a Constituição Federal (Art. 165), compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Para tanto, a Carta Magna determina que as leis de iniciativa do executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Assim, podemos dizer que o planejamento governamental se utiliza dos seguintes instrumentos básicos:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e
- Lei Orçamentária Anual.

A partir dessas atribuições constitucionais, o atual governo inseriu um novo elemento de orientação em seu planejamento, cujo propósito principal é o de permitir uma visão estratégica de maior alcance temporal. Esse elemento foi o conceito de "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento", o qual será abordado em etapa posterior deste trabalho.

Podemos sintetizar que o planejamento governamental do Presidente Fernando Henrique Cardoso se apoia nas seguintes bases²¹, de alcance diferenciado:

- No horizonte de oito anos, no "portfólio" dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o qual apresenta um conjunto de projetos integrados, necessários ao desenvolvimento sustentável do País, consoante com a visão estratégica do Governo Federal para esse período;
- No horizonte de quatro anos, no Plano Plurianual (PPA 2000-2003), conhecido como *"Avança Brasil"*, o qual expressa a estratégia do Governo Federal e

define, em grandes números, a alocação de recursos do Orçamento da União nesse período; e

- No horizonte de um exercício financeiro, nos Orçamentos da União, os quais materializam, nesse período, as intenções do Plano, definindo os dispêndios dos três Poderes, cobertos por recursos incluídos nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais.

Os Orçamentos da União não serão especificamente enfocados nesta monografia, tendo em vista que sua abordagem fugiria do escopo do trabalho.

Aspectos principais do Plano Plurianual (PPA 2000-2003 - "AVANÇA BRASIL")

Antes de abordarmos o Plano Plurianual, é oportuno mencionar que na sua montagem o Governo Federal visualizou o seguinte cenário²²:

"A conjuntura econômica sinaliza uma retomada do crescimento nos próximos quatro anos. As bases da política macroeconômica são sólidas: a inflação está sob controle; o câmbio assegura a competitividade externa dos produtos nacionais; as taxas de juros estão caindo; o volume de ingresso de recursos externos é adequado; e, com a aprovação das reformas estruturais pelo Congresso Nacional, o equilíbrio das contas públicas é sustentável a longo prazo".

O Presidente da República, ao enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual para o período 2000-2003 e os Orçamentos da União para o ano 2000, manifestou que estes "representam etapas do projeto de longo prazo desenhado pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O início da trajetória rumo ao desenvolvimento sustentável requer pesados investimentos na área social, em infra-estrutura econômica, na conservação do meio ambiente e na difusão da informação e do conhecimento"²³.

²¹ BRASIL. Presidência da República. Plano Plurianual 2000-2003. Brasília, 2000.

²² Ibid.

²³ BRASIL. Presidente (1999- : Fernando Henrique). Mensagem de apresentação do PPA 2000-2003. Brasília, 2000.

A alocação de recursos, sob a ótica do PPA, será feita de "forma inovadora, a partir de demandas concretas da população"²⁴ e consubstanciada em *programas* formulados para responder a essas aspirações.

Aqui se evidencia um aspecto fundamental do PPA: a figura do programa como unidade de gestão, cujo desenvolvimento se sustenta não apenas nos investimentos previstos nos Orçamentos da União, mas também nos recursos e nas capacidades gerenciais dos governos estaduais e municipais, do setor privado e das organizações não-governamentais. Outro aspecto relevante é o fato de que cada programa possui um *gerente* responsável pela sua condução, controle e acompanhamento, o que possibilita uma visão mais objetiva e transparente, tanto no que se refere à consecução de metas, ao longo do tempo, como do dispêndio de recursos.

Dessa forma, podemos dizer que a concretização do PPA se faz por meio de um conjunto de programas, selecionados a partir de uma visão estratégica de maior alcance, provida pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, tendo como um de seus pilares a integração de esforços configurada pela formação de *parcerias*, envolvendo os setores públicos e privados.

O PPA engloba 365 programas, denominados "finalísticos". Para cada programa são definidos os objetivos e resultados esperados na sociedade. O montante de recursos previstos²⁵ para atingir seus objetivos é da ordem de R\$ 1.113 bilhões nos próximos quatro anos, o que bem demonstra a necessidade de mobilização de todas as fontes, da União, da iniciativa privada e dos Estados e Municípios.

O Governo pretende, com essa nova concepção de planejamento, mudar a forma de atuação econômica do Estado, passando este a figurar, cada vez mais, como elemento indutor do desenvolvimento e regulador de mercados, do que propriamente como principal agente executor da dinâmica do crescimento.

²⁴ BRASIL. Presidência da República. op.cit.

O entendimento do Governo Federal é de que a mudança proposta pelo PPA implica uma verdadeira *revolução gerencial*.

Enfocaremos, a seguir, alguns aspectos relativos à metodologia que estruturou o PPA.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com base na Medida Provisória nº 1.911/99, é responsável, entre outros, pela formulação do planejamento estratégico nacional e pela elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais.

Em decorrência dessa competência, o MPOG estabeleceu procedimentos, que foram seguidos pelos demais Ministérios, com a finalidade de elaborar as "Orientações Estratégicas do Governo"²⁶, as quais serviram de base para a montagem do PPA 2000-2003.

Assim, o PPA foi formulado a partir de uma metodologia que envolveu todos os Ministérios e Secretarias de Estado.

Essa metodologia considerou que a base estratégica do PPA é constituída por:

- um cenário macroeconômico;
- pela orientação estratégica do Presidente da República;
- pela previsão de recursos por Ministério e Secretaria de Estado; e
- pela orientação estratégica dos Ministérios e Secretarias de Estado.

Por conseguinte, cada Ministério pôde formular sua orientação estratégica à luz dos condicionantes acima citados, resultando num plano que pudesse incorporar os 365 programas finalísticos selecionados para comporem o PPA.

Por essa metodologia, as Orientações Estratégicas de cada Ministério, “além de guardar perfeita coerência com as Orientações Estratégicas da Presidência da República

²⁵ Ibid.

²⁶ BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. PPA 2000 - Procedimento para Elaboração das Orientações Estratégicas do Governo. Brasília, [1999?].

e com a Previsão de Recursos, devem explicitar a focalização estratégica da atuação do Ministério, suas prioridades e parcerias”²⁷.

A Orientação Estratégica do Presidente da República²⁸ foi organizada em grandes opções estratégicas. Além disso, foi estabelecido um conjunto de cinco Agendas, consideradas como desafios comuns “a todas as Nações e que deverão transformar-se em grandes preocupações durante significativa parte do próximo século. São questões decorrentes das mudanças em curso na economia mundial, nas relações internacionais que envolvem o meio ambiente, na capacidade de regulação dos Estados e na manutenção da coesão sócioeconômica das regiões do interior das fronteiras”²⁹.

As Agendas abordam temas que perpassam toda a ação governamental, repercutindo na construção e implementação dos programas. Cada Ministério teve que examiná-las como “princípios para serem observados durante a elaboração dos programas”.

Uma das Agendas possui como tema os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*³⁰.

Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

Conforme citado, a visão estratégica de maior alcance temporal foi consubstanciada pelo conceito de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Por meio desse conceito, o Governo Federal idealiza uma “nova geografia do País, destinada a orientar os setores públicos e privados na alocação dos investimentos produtivos, sociais, ambientais e de informação e conhecimento. O novo mapa permite projetar, num horizonte de oito anos, uma distribuição espacial mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico”³¹.

²⁷ Ibid.

²⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PPA 2000 - Orientação Estratégica do Presidente da República. Brasília, [1999?].

²⁹ Ibid.

³⁰ As demais Agendas possuem os seguintes temas: Gestão do Estado; Meio Ambiente; Emprego e Oportunidades de Renda; e Informação e Conhecimento.

³¹ BRASIL. Presidência da República. Plano Plurianual 2000-2003. Brasília, 2000.

Ademais, o conceito de Eixos Nacionais introduz uma abordagem geoeconômica ao planejamento governamental, a qual preconiza que o desenvolvimento não se faz de forma isolada, mas integrada, “procurando-se induzir a descentralização do desenvolvimento em áreas potencialmente mais dinâmicas, além de concentrar esforços em segmentos capazes de gerar efeitos mais significativos sobre toda a economia”³².

O principal aspecto que precisamos compreender é que o planejamento governamental, a partir desse conceito, passa a ser por ele condicionado, com impacto na seleção e prioridade dos programas que compõem o PPA.

Para sua formulação, o MPOG promoveu um amplo trabalho, denominado “*Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*”³³, cujo objetivo foi o de “analisar o País sob a ótica dos denominados eixos nacionais de integração e desenvolvimento e identificar as decorrentes oportunidades de investimentos públicos e privados nas áreas de influência dos eixos, que estimulem o desenvolvimento econômico e social dessas áreas e do Brasil”.

O estudo foi contratado pelo MPOG, em 25/03/98, a partir de licitação pública efetuada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), junto a um consórcio denominado Brasiliana. Esse consórcio foi liderado pela consultora “Booz-Allen & Hamilton do Brasil”, contando com a “Bechtel International” e com o Banco “ABN AMRO”, além de oito empresas consultoras brasileiras, três universidades federais, uma universidade estadual, uma universidade norte-americana, três fundações e dois centros de estudos, totalizando vinte e uma organizações, noventa consultores e treze gerentes.

³² Ibid.

³³ BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Participe do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Brasília, 1998.

O processo previu a discussão e o aperfeiçoamento dos produtos do estudo em duas etapas³⁴. Na primeira, todos os relatórios e notas técnicas produzidos em suas versões preliminares foram debatidos e aperfeiçoados entre os técnicos do consórcio, do MPOG, e dos demais Ministérios, antes de sua elaboração final. Nessa etapa, buscou-se o aperfeiçoamento conceitual do estudo e a consolidação de todos os critérios adotados. A segunda etapa caracterizou-se pela ampla discussão dos seus resultados, em “work-shops”, com a participação de representantes dos diversos segmentos da sociedade.

Nesse estudo, “denomina-se *EIXO* um corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, com o objetivo de planejamento, e cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais”³⁵.

Ainda menciona que “dois critérios básicos devem ser considerados na definição e delimitação de um eixo. O primeiro consiste na existência de rede multimodal de transporte de carga, efetiva ou potencial, permitindo o acesso aos diversos pontos situados na área de influência do eixo. O segundo é a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que inclusive definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo (nacional ou internacional), e a maximização dos efeitos multiplicadores em sua área de influência”³⁶.

É denominado como *Área de Influência do Eixo* “o território complementar definido a partir das espacialidades das relações sociais, no sentido amplo, presentes nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na rede de cidades e sua hierarquia peculiar. Face à heterogeneidade que, certamente, caracterizará a área de influência do eixo, é possível identificar uma ou mais economias regionais que giram em

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

torno dos centros urbanos dominantes, permitindo estabelecer a lógica sócioeconômica dessa área”³⁷.

Por meio desse trabalho, pretendeu-se expressar o Brasil através de Eixos. Assim, é mencionado que “a nova abordagem utilizada pelo estudo, calcada nos conceitos de Eixo e sua Área de Influência, engloba quatro elementos determinantes para definição dos eixos:

- o sistema de transporte, que permanece como uma variável de apoio importante;
- a estruturação da rede de cidades, representando uma síntese da diversidade das relações sociais presentes;
- a distribuição espacial da produção e a presença de focos dinâmicos; e
- os condicionantes ambientais”³⁸.

Diversos mapeamentos foram realizados com base nesses elementos, determinando-se nove grandes eixos, posteriormente incorporados ao PPA 2000-2003 com a seguinte esquematização (e suas respectivas “marcas”):

- **Eixos da Amazônia** - *“O espaço do desenvolvimento inovador”*:
⇒ Arco Norte e Madeira-Amazonas;
- **Eixos do Nordeste** - *“Novas oportunidades de desenvolvimento para superar as disparidades regionais”*:
⇒ Transnordestino e São Francisco;
- **Eixos do Centro-Oeste** - *“Crescimento acelerado que integra o Brasil de Norte a Sul”*:
⇒ Araguaia-Tocantins e Oeste;
- **Eixo do Sudeste** - *“Centro de difusão tecnológica e de articulação nacional e internacional”*:
⇒ Sudeste; e
- **Eixos do Sul** - *“Aumento do valor agregado da produção e integração internacional”*:
⇒ Sudoeste e Sul.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

Avaliação sob o enfoque marítimo

No escopo desta monografia - cuja principal preocupação é o Poder Marítimo -, justifica-se a análise do planejamento governamental sob o enfoque marítimo.

Os aspectos anteriormente abordados permitem-nos depreender que a visão estratégica do planejamento governamental adota, como base estruturante, a concepção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, estabelecendo um conjunto de nove eixos, concebidos a partir de critérios geoeconômicos, de modo a construir “*uma nova geografia*” para o País.

Por outro lado, sabemos que o Brasil possui áreas marítimas de consideráveis dimensões e importância.

Assim, é natural que se estranhe a falta de um eixo que contemple a área marítima do País.

A respeito disso, a Marinha do Brasil já se manifestara, por ocasião da formulação do documento “Orientações Estratégicas do Ministério da Marinha”³⁹, enviado ao MPOG no final de maio de 1999.

Nesse documento, a Marinha, ao considerar a Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, mencionou “a existência de mais um eixo de desenvolvimento, que poderia ser denominado ‘**EIXO MARÍTIMO**’, essencial à integração do Mar e da Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional do oceano” (sic). Aduziu, ainda, que “no mar estão compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da lâmina d’água, solo e subsolo, que apresentam interesse para o desenvolvimento econômico e social do País e para a defesa nacional. Cabe ressaltar o fato de que a criação desse Eixo representará a incorporação de cerca de 4,2 milhões de Km² ao

³⁹ BRASIL. Ministério da Marinha. Gabinete do Ministro. Aviso n° 66, de 31 de maio de 1999, ao Ministério do Orçamento e Gestão. Orientação Estratégica do Ministério da Marinha (OEMM). Brasília, 1999.

território brasileiro (aproximadamente a metade da parte terrestre do Brasil), área essa de fundamental importância para o futuro de novas gerações, que terão a oportunidade de desenvolver atividades ainda inviáveis economicamente (exploração de nódulos polimetálicos, biodiversidade marinha, etc.)” (sic).

Como pode ser observado, a argumentação da Marinha apóia-se, entre outros, nos princípios postulados pela Política Nacional para os Recursos do Mar e pelo V Plano Setorial para os Recursos do Mar, documentos que, como vimos, estão em vigor por ato do Presidente da República.

Posteriormente, o Ministério da Defesa, ao elaborar o documento “Orientação Estratégica do Ministério da Defesa para o PPA 2000/2003”⁴⁰, reiterou os mesmos argumentos acima descritos.

Evidencia-se, assim, a pertinência de se avaliar as possibilidades de se inserir um novo eixo no planejamento governamental - o EIXO MARÍTIMO -, tema que nos dedicaremos no próximo capítulo.

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Defesa. Orientação Estratégica do Ministério da Defesa para o Plano Plurianual 2000/2003. Brasília, [1999?].

CAPÍTULO 4

A VERTENTE MARÍTIMA: UMA PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO

Possibilidades de implementação de um Eixo Marítimo

Para avaliarmos as possibilidades de implementação de um Eixo Marítimo, utilizaremos os mesmos critérios que nortearam o estudo dos eixos, promovido pelo MPOG, guardadas as devidas proporções, tendo em vista que este trabalho não poderia repetir, na íntegra, todo aquele processo.

Iniciando pela conceituação de EIXO⁴¹, podemos constatar que a área marítima da jurisdição do Brasil poderia ser enquadrada nesse conceito, por constituir-se em um espaço que envolve territórios contíguos, e se presta a um planejamento global, cuja lógica relaciona-se com as perspectivas de integração e desenvolvimento, em termos espaciais. Esse entendimento pode ser validado se observarmos que o Governo Federal tem procurado, ao longo de vários anos, consolidar políticas nacionais ligadas ao mar, com o propósito mais amplo de contribuir para o desenvolvimento do País, como é o caso, por exemplo, das já citadas Política Marítima Nacional e Política Nacional para os Recursos do Mar.

Quanto aos dois critérios básicos que definem e delimitam um eixo, podemos fazer as seguintes considerações, respectivamente:

- *Existência de rede multimodal de transporte de carga, efetiva ou potencial, permitindo o acesso aos diversos pontos situados na área de influência do eixo.*

A própria natureza do espaço marítimo o caracteriza como via natural de comunicações. Ademais, o sistema portuário e a rede multimodal de transporte de carga, a ele

⁴¹ Ver "denominação de Eixo", à pág. 29 desta monografia.

normalmente associada, permitem-nos considerar que este critério é plenamente atendido pelo Eixo Marítimo, não carecendo, portanto, de outros comentários.

Entretanto, aqui caberia algumas considerações do que seria, no nosso entendimento, a *Área de Influência* do Eixo Marítimo, isto é, "o território complementar definido a partir das espacialidades das relações sociais, no sentido amplo, presentes nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na rede de cidades e sua hierarquia peculiar"⁴².

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II)⁴³, já citado, define uma área, denominada Zona Costeira (ZC), como sendo o "espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:

- **Faixa Marítima** - é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial;
- **Faixa Terrestre** - é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:
 - a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
 - b) os municípios não defrontantes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;
 - c) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;
 - d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
 - e) os municípios estuarinos-lagunares, mesmo não defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e
 - f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores." (sic).

⁴² Ver "Área de Influência", à pág. 29 desta monografia.

⁴³ BRASIL. Resolução n° 005, de 03 de dezembro de 1997, da CIRM. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília, 1997.

Fazendo-se uma avaliação comparativa dos conceitos de *Área de Influência* e de *Zona Costeira*, verificamos que a ZC pode ser considerada como sendo a área de influência do Eixo Marítimo, o que dá sustentação lógica a este eixo. Corrobora esse entendimento o fato de o Governo Federal atribuir à Zona Costeira um tratamento específico, dedicando-lhe um plano exclusivo - o PNGC II -, o que comprova seu caráter de unidade regional. Sua rede de cidades, além de espelhar a tônica inicial da ocupação territorial brasileira, desencadeada a partir do litoral, possui elos com dinâmica e características econômicas próprias⁴⁴. Quanto à sua importância, é digno de nota o fato de a Constituição Federal classificar a ZC como *patrimônio nacional*⁴⁵.

O segundo critério a ser abordado é evidenciado a seguir:

- *Presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que inclusive definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo (nacional ou internacional), e a maximização dos efeitos multiplicadores em sua área de influência.*

Como vimos, a área marítima jurisdicional do Brasil possui potencialidades que nos permitem considerá-la como sendo uma região geográfica de importância significativa para o setor produtivo interno. Como exemplos, poderíamos citar a produção de petróleo; o setor pesqueiro; o setor de turismo, especialmente relevante na Zona Costeira; a indústria de construção naval, entre outros.

A inserção nacional e internacional é facilmente identificada quando observamos a importância das linhas de comunicações marítimas, tanto no plano nacional, no tocante à navegação de cabotagem, quanto no internacional, com respeito ao comércio exterior brasileiro, na navegação de longo curso.

⁴⁴ Entendemos que, embora a ZC possa representar a área de influência do Eixo Marítimo, a área de abrangência física desse eixo envolveria, na nossa visão, o Mar Territorial, a ZEE, a Plataforma Continental, bem como as regiões de interesse brasileiro, relativas aos fundos marinhos da Área, conforme disposto na Parte XI da CNUDM ("Acordo para a implementação da Parte XI").

⁴⁵ CF - Art. 225 § 4º.

Quanto à maximização dos efeitos multiplicadores, cremos que estes são naturalmente visíveis. Pela própria natureza dos investimentos produtivos inerentes a essa região, normalmente de infra-estrutura, podemos considerar que tais investimentos são suscetíveis de produzir o efeito sinérgico pretendido pelo Governo Federal. Além disso, devido ao fato de ser uma região de caráter nacional, tais efeitos extrapolarão, inclusive, a área de influência do eixo (a Zona Costeira), apresentando repercussões positivas em todo o País.

Assim, parece-nos razoável supor que a região marítima atenda plenamente a este requisito.

Finalmente, podemos aduzir algumas considerações com respeito a uma condicionante que matiza todo esse processo: a questão ambiental.

No decorrer deste trabalho, procuramos demonstrar que o mar constitui um cenário onde a ação humana deve se submeter às condicionantes ambientais. O Governo Federal, por meio dos programas desenvolvidos no âmbito da CIRM, tem procurado atender a essas condicionantes. Por conseguinte, entendemos que a questão ambiental é um "fator de força" a ser considerado na eventual criação do Eixo Marítimo.

Encerrando este tópico, consideramos que esta breve análise - feita a partir dos mesmos critérios empregados para a concepção dos nove eixos que integram o planejamento governamental e orientam o PPA 2000-2003 - permite-nos concluir que há possibilidades de se implementar um Eixo Marítimo.

Inserção nos planos de desenvolvimento do Governo Federal

A inserção do Eixo Marítimo no planejamento governamental e, por conseguinte, nos seus planos de desenvolvimento, far-se-á, no nosso entendimento, da mesma maneira ocorrida com os demais eixos.

Assim, o papel principal do Eixo Marítimo seria o de orientar os setores públicos e privados na alocação dos investimentos produtivos, sociais, ambientais e de informação e conhecimento, no que diz respeito às áreas marítimas de jurisdição nacional e aos interesses marítimos brasileiros.

Entendemos que a inserção do Eixo Marítimo no planejamento governamental, e seu conseqüente impacto no PPA 2000-2003 (*Avança Brasil*), permitirá a correção de uma falha de visão desse planejamento, ao não considerar as áreas marítimas do Brasil e suas inerentes potencialidades, ao mesmo tempo em que contribuirá para o fortalecimento de nosso Poder Marítimo, elemento indispensável para que possamos atingir níveis superiores de desenvolvimento.

Nesse sentido, verificamos que muitos dos programas finalísticos do PPA 2000-2003 poderiam estar sob a égide do Eixo Marítimo, sendo orientados, assim, por uma visão estratégica de caráter marítimo.

Fazendo-se uma avaliação dos 365 programas finalísticos⁴⁶, distribuídos pelos Ministérios e demais órgãos de alto nível, constatamos a existência de um grande elenco de programas com possibilidades de serem, a princípio, implementados sob a ótica do Eixo Marítimo, ou de estarem a ele correlacionados, direta ou indiretamente.

Para melhor exemplificarmos nosso entendimento a esse respeito, citaremos, a seguir, alguns desses programas e seus respectivos Ministérios ou órgãos:

- **Ministério da Agricultura e do Abastecimento:**
 - Desenvolvimento da Pesca;
- **Ministério da Ciência e Tecnologia:**
 - Climatologia, Meteorologia e Hidrologia;
 - Fomento ao Desenvolvimento Tecnológico no Setor Petrolífero;
 - Gestão da Política de Ciência e Tecnologia;
 - Mudanças Climáticas;
- **Ministério da Defesa:**
 - Adestramento e Operações Militares da Marinha;
 - Ensino Profissional da Marinha;

⁴⁶ O documento PPA 2000-2003/ORÇAMENTOS DA UNIÃO apresenta, na sua parte final, a lista completa dos programas do PPA, por órgão.

- PROANTAR;
- Reaparelhamento e adequação da Marinha do Brasil;
- Recursos do Mar;
- Tecnologia de Uso Naval;
- **Ministério das Relações Exteriores:**
 - Cooperação Científica e Tecnológica Internacional;
 - Divulgação do Brasil no Exterior;
 - Promoção das Exportações e Acesso a Mercados;
 - Relações do Brasil com Estados Estrangeiros e Organizações Internacionais;
- **Ministério de Minas e Energia:**
 - Atuação Internacional na Área de Petróleo;
 - Oferta de Petróleo e Gás Natural;
 - Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico na Área de Petróleo;
 - Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados;
- **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior:**
 - Cultura Exportadora;
 - Defesa Comercial;
 - Desenvolvimento do Setor Exportador;
 - Investimentos em Petróleo e Gás;
- **Ministério do Esporte e Turismo:**
 - Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE);
 - Turismo: a indústria do novo milênio;
- **Ministério do Meio Ambiente:**
 - Biodiversidade e Recursos Genéticos;
 - Brasil Joga Limpo;
 - Educação Ambiental;
 - Parques do Brasil;
 - Qualidade Ambiental;
 - Recursos Pesqueiros Sustentáveis;
 - Turismo Verde (Zona Costeira);
 - Zoneamento Ecológico-Econômico (Zona Costeira);
- **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:**
 - Cartografia Nacional;
 - Informações Estatísticas e Geográficas;
- **Ministério dos Transportes:**
 - Corredor MERCOSUL;
 - Gestão da Política de Transportes;
 - Manutenção de Hidrovias; e
 - Qualidade e Fomento ao Transporte Aquaviário.

Concluindo este tópico, reiteramos que, à vista desta longa lista de programas, podemos antever amplas possibilidades de inserção do Eixo Marítimo nos planos de desenvolvimento do Governo Federal.

Possíveis parcerias

Conforme mencionado, o Governo Federal considera que não é capaz de financiar, isoladamente, todos os investimentos estratégicos para o desenvolvimento. Por conseguinte, preconiza, como um dos pilares do PPA, a formação de parcerias entre Governo Federal, Estados, Municípios, organismos internacionais, organizações não-governamentais e empresas privadas, como forma de viabilizar a execução dos programas.

Nesse sentido, o documento “Orientação Estratégica do Presidente da República” define que “a previsão de recursos orçamentários por Ministério, a ser fixada previamente à fase de elaboração dos programas, deve ser encarada como uma perspectiva de recursos para a constituição de arranjos financeiros e de outros meios, isto é de *parcerias*, que multipliquem os resultados esperados para os próximos quatro anos”⁴⁷ (grifo nosso).

A partir desses pressupostos, entendemos que os programas finalísticos, concebidos a partir da visão estratégica do Eixo Marítimo, serão plenamente suscetíveis de serem implementados sob a forma de parcerias.

Tal assertiva se prende ao fato de os programas vinculados ao Eixo Marítimo possuírem, via de regra, um elevado grau de complexidade para sua implementação, envolvendo recursos de toda ordem, somente existentes em variadas fontes.

Para sustentar essa opinião, podemos citar o caso exemplar da Comissão Intermistrial para os Recursos do Mar, cujos programas aglutinam, tanto na fase de planejamento como de execução, recursos não apenas financeiros ou orçamentários, mas, sobretudo, recursos materiais, humanos e institucionais, providos pelos Ministérios, órgãos e instituições integrantes daquele colegiado governamental.

⁴⁷ BRASIL. PPA 2000 - Orientação Estratégica do Presidente da República. Brasília, [1999?].

Outro exemplo de atividade passível de fomentar parcerias é o setor de turismo, especialmente relevante na Zona Costeira, daí a inclusão do Ministério do Esporte e Turismo na CIRM. O Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAFZC)⁴⁸, um documento aprovado por resolução da CIRM, considera o setor de turismo como de grande repercussão na ZC, por ser uma atividade qualificada e veículo para o desenvolvimento regional sustentável, com potencial de geração de emprego, renda e divisas. Nesse contexto, o PAFZC destaca a importância do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE) para a Zona Costeira.

Em síntese, podemos dizer que programas ligados ao mar, normalmente complexos e de caráter multidisciplinar, impõem o concurso de recursos e meios de diversas origens, somente disponíveis em um ambiente em que prevaleça a formação de parcerias.

Concluindo, assinalamos que um breve exame dos programas do PPA, relacionados no tópico anterior, permite-nos antever a possibilidade de se estabelecer variadas parcerias, especialmente se esses programas forem conformados sob a égide do Eixo Marítimo.

⁴⁸ O Plano de Ação Federal para a Zona Costeira, previsto no PNGC II, destina-se a promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÃO

A importância de se criar um Eixo Marítimo

Ao iniciarmos este trabalho, procuramos explicitar as potencialidades de que o Brasil dispõe, inerentes à sua vasta área marítima. Nesse sentido, consideramos de relevante importância o papel da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, tanto para regulamentar todos os espaços marítimos, como para estabelecer direitos e deveres a Estados costeiros, como o Brasil, com respeito às áreas marítimas de suas respectivas jurisdições. Ademais, assinalamos que a Convenção promove a utilização do mar e de seus recursos naturais por parte da humanidade, incentivando, no nosso entendimento, a inserção dessas potencialidades aos projetos nacionais de desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, procuramos destacar as iniciativas brasileiras no sentido de se incorporar ao setor produtivo nacional as significativas potencialidades de nosso mar. Assim, destacamos as políticas nacionais voltadas ao mar, procurando demonstrar que o Governo Federal há muito vem se preocupando com esse tema, ao fixar a Política Marítima Nacional e a Política Nacional para os Recursos do Mar.

O caminho trilhado nos levou a reconhecer o papel relevante da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, um órgão colegiado capaz de aliar planejamento com realização. O modelo institucional adotado pela CIRM há cerca de 25 anos é hoje consagrado como a melhor forma de se enfrentar problemas complexos, por se pautar na formação de parcerias e, assim, na aglutinação de meios de toda ordem, indispensáveis para a obtenção dos efeitos sinérgicos capazes de solucionar tais problemas. O mar, pela sua grandiosidade e por seus desafios impõe essa via como única alternativa de sucesso.

Por outro lado, se adotarmos um ponto de vista que se posicione em patamar elevado, constataremos que os programas implementados pela CIRM formam um mosaico de peças que, no seu conjunto, se encaixam perfeitamente, formando um quadro de significativo valor estratégico para o País. Resumidamente, poderíamos dizer que o REVIZEE está voltado para os recursos vivos da ZEE; o LEPLAC para a ampliação de nossa plataforma continental, em outras palavras, para a expansão de nossa massa continental submersa; o REMPLAC para o patrimônio mineral existente nessa mesma região, ou seja, os recursos não-vivos, e assim por diante, até chegarmos ao PROMAR, este último, talvez, o mais complexo e ambicioso. Assim entendemos o Programa de Mentalidade Marítima, porque este, ao procurar mobilizar toda a sociedade brasileira para a importância do mar, enfrenta o ponto crucial do problema, representado pela nossa crônica incapacidade de perceber sua real importância para o nosso desenvolvimento.

Tal lamentável conclusão pode ser corroborada ao analisarmos o atual planejamento governamental, o qual adotou um novo modelo de projeção estratégica, materializado pelo conceito de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O exame do planejamento governamental e do Plano Plurianual (PPA), o *Avança Brasil*, permitiu-nos constatar que nossas potencialidades marítimas não foram adequadamente reconhecidas, nem mesmo pelos inúmeros especialistas que participaram do estudo dos eixos. Assim, nossas potencialidades marítimas foram esquecidas, deixando-se de lhes dedicar um eixo específico, muito embora a metodologia empregada assim o permitisse, na nossa opinião.

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento representam a visão estratégica de nosso desenvolvimento sustentável, a partir do desenho de uma “nova geografia” do Brasil, de acordo com as expectativas do Governo Federal. Procuramos, nesta monografia, evidenciar um fato análogo, explicitando a existência de uma “nova geo-

grafia” do mar brasileiro, desenhada a partir de 1994 - e reconhecida internacionalmente -, com a entrada em vigor da CNUDM.

O mar brasileiro possui grandes potencialidades. Entretanto, a efetiva “*apropriação*” desse patrimônio - que nos distingue como potência marítima ao mesmo tempo que continental - somente será possível caso haja vontade política e o conseqüente engajamento de todos os segmentos nacionais envolvidos nesse esforço.

Chegamos à conclusão de que o Eixo Marítimo é viável e importante, pois sua criação é **tecnicamente possível**, por atender aos requisitos do estudo dos eixos; é **politicamente aceitável**, por ser coerente com as políticas governamentais em curso há duas décadas no País; é **economicamente recomendável**, por suas capacidades neste campo; e, finalmente, é **estrategicamente indispensável**, por fortalecer a soberania nacional nas suas áreas marítimas e promover a integração destas ao espaço brasileiro.

Assim, propomos a criação e a inserção no planejamento governamental de um novo eixo que atenda a essas aspirações - o *Eixo Marítimo*.

Finalmente, sugerimos a adoção da seguinte “marca”:

Eixo Marítimo - Fonte de recursos naturais e via de comunicação para a integração nacional e internacional.

ANEXO A

A IMPORTÂNCIA DAS CIÊNCIAS DO MAR

O planeta Terra possui superfície coberta por quatro quintos de água. Poderia, assim, ser denominado “*planeta Água*”.

Em termos globais, é inegável a influência dos efeitos marinhos nos continentes e na atmosfera. Dentre os mais notáveis, poderíamos citar as variações climáticas originadas em alterações na temperatura superficial de certas regiões oceânicas, causando impactos em determinadas atividades econômicas, a exemplo da agricultura, pela ocorrência de secas e outras conseqüências, tais como a formação de furacões e anomalias dessa natureza.

Alterações globais de temperatura também podem causar variações no nível dos oceanos, com repercussões negativas nos continentes. O mesmo poderia ser dito a respeito das alterações do assoalho marinho, igualmente causadoras de impactos adversos nos continentes, não raro de forma catastrófica.

Por outro lado, a própria dinâmica dos ambientes marinhos, representada por seus parâmetros físicos, químicos e biológicos, pode acarretar conseqüências importantes sobre os ecossistemas marinhos, com impactos na biodiversidade e biomassas (abundância das espécies) dos seus recursos vivos.

Inúmeros outros exemplos poderiam ser aduzidos para explicitar a importância dos fenômenos oceânicos sobre a vida no planeta. Porém, estes breves comentários nos permitem concluir pela necessidade de se conhecer, em bases científicas, o mar e seus fenômenos, bem como de se estabelecer medidas voltadas para seu permanente monitoramento.

A Organização das Nações Unidas (ONU) preocupa-se com este assunto. Diversas iniciativas têm sido tomadas em seu âmbito com respeito às *Ciências do Mar*, com o propósito de se conhecer o meio ambiente marinho e seus efeitos globais. Nesse sentido, um de seus principais organismos é a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI)⁴⁹, vinculada à Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO - “*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*”). Dentre as responsabilidades da COI, figura o Sistema Global de Observação dos Oceanos⁵⁰, criado em cooperação com a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), à luz dos dispositivos da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar e da *Agenda 21*, cujo Capítulo 17 trata da proteção dos oceanos. Este último documento foi elaborado no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (*ECO-92*), realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Por ser um País de dimensões continentais e de relevante projeção oceânica, o Brasil não poderia deixar de participar de tais esforços.

O País experimenta climas variados, desde o clima equatorial amazônico, passando pelos climas do semi-árido e do cerrado, até o extra-tropical das Regiões Sul e Sudeste, em dimensões continentais. Por outro lado, sabe-se que esses climas sofrem variações sazonais, interanuais e interdecenais, relacionadas, principalmente, com flutuações das temperaturas das águas superficiais dos oceanos, notadamente do Atlântico Tropical e Sul⁵¹. Para o adequado conhecimento desses fenômenos, é necessário o estabelecimento de modelos de previsão que exigem dados em tempo quase real da estrutura térmica e da dinâmica dos oceanos, implicando investimentos significativos.

⁴⁹ BRASIL. Resolução n° 001, de 30 de abril de 1997, da CIRM. Aprova o Programa-Piloto GOOS/Brasil e o Programa Nacional de Bóias. Brasília, 1997.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

Analogamente, a correta avaliação dos estoques pesqueiros da nossa ZEE requer o conhecimento das variações do ambiente marinho, de modo a se levantar tanto a abundância quanto à disponibilidade dos recursos pesqueiros, em base sustentáveis, isto é, que permitam o atendimento das necessidades sócioeconômicas, sem comprometer o equilíbrio e a manutenção dos ecossistemas. Tal tarefa, além de envolver conhecimento científico nos quatro ramos da oceanografia (biológica, meteorológica, física e química), engloba, como sabemos, a cobertura de uma área geográfica de grandes proporções, da ordem de 3,5 milhões de quilômetros quadrados, correspondente à nossa ZEE.

Parece-nos evidente que a realização de tarefa dessa magnitude somente será possível com o concurso de diversos segmentos nacionais interessados nesse tema, sob a forma de parcerias, articulando ações no âmbito de programas específicos, de forma coerente e harmônica com os programas internacionais a eles afetos.

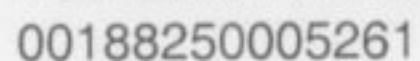
Assim, podemos deduzir que o planejamento governamental deve, na nossa opinião, considerar a implementação de programas nacionais voltados para as ciências do mar, os quais estariam, ainda, inseridos nos esforços internacionais promovidos no âmbito dos programas da ONU.

BIBLIOGRAFIA

1. BRASIL. Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Publicação editada pela CIRM. Brasília, 1980.
2. BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil : promulgada em 5 de outubro de 1988. 22. ed. São Paulo : Saraiva, 1988.
3. BRASIL. Decreto n° 1.265, de 11 de outubro de 1994. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, 1994.
4. _____. Decreto n° 2.956, de 3 de fevereiro de 1999. Aprova o V Plano Setorial para os Recursos do Mar (V PSRM). Brasília, 1999.
5. _____. Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999.
6. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Programa REVIZEE. Brasília. [1996?].
7. BRASIL. Resolução n° 005, de 03 de dezembro de 1997, da CIRM. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília, 1997.
8. _____. Resolução n° 001, de 30 de abril de 1997, da CIRM. Aprova o Programa-Piloto GOOS/Brasil e o Programa Nacional de Bóias. Brasília, 1997.
9. _____. Resolução n° 002, de 13 de agosto de 1997. Aprova o Programa de Mentalidade Marítima (PROMAR). Brasília, 1997.
10. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Participe do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Brasília, 1998.
11. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional no LEPLAC e no REVIZEE. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. 22 jul. 1998. Brasília, 1988.
12. BRASIL. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Plano de Ação Federal para a Zona Costeira. Brasília, 1998.
13. _____. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. O Modelo Brasileiro para o Desenvolvimento das Atividades Voltadas para os Recursos do Mar. Brasília, 1999.
14. BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. PPA 2000 - Procedimento para Elaboração das Orientações Estratégicas do Governo. Brasília, [1999?].
15. _____. PPA 2000 - Orientação Estratégica do Presidente da República. Brasília, [1999?].
16. BRASIL. Ministério da Marinha. Gabinete do Ministro. Aviso n° 66, de 31 de maio de 1999, ao Ministério do Orçamento e Gestão. Orientação Estratégica do Minis-

tério da Marinha (OEMM). Brasília, 1999.

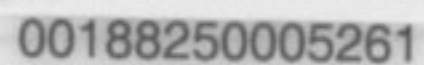
17. BRASIL. Ministério da Defesa. Orientação Estratégica do Ministério da Defesa para o Plano Plurianual 2000/2003. Brasília, [1999?].
18. BRASIL. Estado-Maior da Armada. Palestra proferida na EGN, em 24/04/2000, sobre o tema “Estudo Estratégico do Atlântico Sul”. Rio de Janeiro, 2000.
19. ONU. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Montego Bay, 1982.
20. BRASIL. Presidência da República. Plano Plurianual 2000-2003. Brasília, 2000.



A Importância de um eixo ma

10-A-74

Este livro deve ser devolvido na
última data carimbada

[illegible]

A Importância de um eixo ma

10-A-74

[illegible]

MINISTÉRIO DA MARINHA
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Biblioteca

