

A CONVENÇÃO DE MONTEGO BAY: PRÓS E CONTRAS

Adherbal Meira Mattos*

RESUMO

O presente artigo é uma reflexão da regulação do uso do mar a partir da Convenção de Montego Bay, apresentando aspectos positivos e negativos, sobretudo no que se refere à delimitação do Mar Territorial, o estabelecimento e a delimitação de uma Zona Econômica Exclusiva, a delimitação da extensão da Plataforma Continental e a determinação da "Área". Analisa ainda a regulação normativa e o engajamento nacional, com ênfase na discussão sobre os conceitos de Soberania no Mar Territorial (MT), bem como os Direitos Soberanos na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na Plataforma Continental (PC) sob o prisma legal atinente à competência e jurisdição. Por fim, apresenta a necessidade de competente revisão normativa, em virtude do Pré-Sal e da preservação do meio marinho.

Palavras-chave: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; Convenção da Jamaica; novo direito do mar; plataforma continental; Pré-Sal; Direitos Soberanos.

ABSTRACT

The article is a reflexion on the uses of the seas from the establishment of Montego Bay Convention, describing positive and negative aspects concerning Territorial Sea, the delimitations of Exclusive Economic Zone, Continental Shelf and the Area. It analyses the normative regulations and national determinations with emphasis on Territorial Sea concept, Exclusive Economic Zone and Continental Shelf sovereignty according to its jurisdiction and capacity. At last the article discusses the competent need of normative revision considering Pre-Sal and environmental preservation.

Keywords: UN Convention of the Law at Sea; Jamaica Convention. Continental Shelf; Pre-Sal; Sovereign Rights.

* Professor Titular de Direito Internacional da Universidade Federal do Pará. E-mail: meiram@amazonet.com.br

INTRODUÇÃO

Um Novo Direito do Mar emanou da Convenção de Montego Bay (Convenção da Jamaica, Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar). Apresenta aspectos positivos e negativos, salientando-se, neste trabalho, a delimitação do Mar Territorial, o estabelecimento e a delimitação de uma Zona Econômica Exclusiva, a delimitação da extensão (não mais profundidade) da Plataforma Continental e a determinação da “Área”, quanto à exploração e exploração dos fundos marinhos.

A seguir, este trabalho trata da regulação e do engajamento nacional, enfatizando o instituto da Soberania no Mar Territorial (MT), bem como os Direitos Soberanos na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na Plataforma Continental (PC) em termos de competência e de jurisdição. E analisa, em consequência, a relação Plataforma/ “Área”, propondo competente revisão normativa, em virtude do Pré-Sal e da preservação do meio marinho, sem esquecer a liberdade dos mares e o papel da segurança no contexto de uma estratégia de defesa.

ANÁLISE NORMATIVA

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 10 de Dezembro de 1982, está completando trinta anos, nos quais contribuiu para a caracterização dos novos limites dos espaços marítimos. Num só documento – ao contrário das normas genebrinas que a antecederam – compreende um Preâmbulo, 17 Partes e 9 Anexos, dispondo sobre Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva, Plataforma Continental, Alto Mar, Estreitos, Estados Arquipélagos, Ilhas, Mares Fechados ou Semifechados, “Área”, Estados sem Litoral, Proteção e Preservação do Meio Ambiente, Investigação Científica Marinha e Solução de Controvérsias.

A Convenção foi complementada, em 1994, pelo Acordo sobre a Implementação de sua Parte XI (o Boat Paper), referente exclusivamente à “Área” (fundo do mar internacional), com vistas a atrair grandes potências que não haviam aderido à Convenção. Para o Brasil, é importante ressaltar que o Decreto nº 1530, de 22 de Junho de 1995, declarou a entrada em vigor da Convenção, a partir de 16 de Novembro de 1994, com fundamento na ratificação de 22 de Dezembro de 1988, a que se seguiu a lei nacional sobre a matéria (Lei nº 8.617, de 04 de Janeiro de 1993), quando nosso Mar Territorial de 200 milhas marítimas (mm) foi substituído por um mar de apenas 12 mm, limite historicamente defendido pela ONU.

O presente Painel trata da CONSOLIDAÇÃO DA REGULAÇÃO DO USO DO MAR, o que envolve a vocação marítima do Brasil, com seus interesses e desafios, no contexto de uma relevância estratégica, política, econômica, jurídica, ambiental e social, com destaque à regulação do uso dos mares e do subsolo marinho. Temos, paralelamente, o envolvimento do País com organismos internacionais ligados à matéria, levando em conta desdobramentos e perspectivas em assuntos relevantes no plano nacional e no plano internacional.

O problema da REGULAÇÃO liga-se, obviamente, ao Direito, o Direito-Norma, de Kelsen, o Direito-Condução, de Cossio, o Direito-Fato Mutável, de Bobbio e o Direito enquanto Valor, de Miguel Reale. No contexto da Nova Ordem Mundial, onde a Cooperação convive com a Integração e com a Globalização, em busca da Coexistência.

Daí emana, em consequência, o relacionamento entre Estado-Nação, Organizações Internacionais e Corporações Financeiras Transnacionais (TNC's), em meio a tecnologias, nanotecnologias, negociações, explorações e explorações, acompanhando a jurisdição insinuante de Ken Booth. Novas normas surgirão, dentro de uma harmonização legislativa, que, por sua própria dinâmica, elidirão uma codificação, mas que exigem o desenvolvimento progressivo da temática (art. 13, 1, a, da Carta da ONU).

Especificamente quanto ao Mar Territorial (jurisdicional), a Convenção fixou sua extensão até um limite de 12 milhas marítimas, onde o Estado costeiro exerce plena Soberania, que se estende ao espaço aéreo sobrejacente, ao leito e ao subsolo do mar. Seguindo a norma genebrina sobre a matéria, abrigou o instituto jurídico da passagem inocente (inofensiva), para todos os navios, de todos os Estados. O Mar Territorial começa na linha de base (que envolve, inclusive, águas interiores) e termina na linha de respeito. Desde o início, a norma genebrina conceituou a linha de base como a linha de baixa-mar, ao longo da costa (daí a preferência pela expressão país costeira, do que país ribeirinho), conforme as cartas náuticas de grande escala, oficialmente reconhecidas, independente dos métodos de traçado (poligonal, curvas tangentes ou linhas paralelas). O Brasil, Estado-Parte da Convenção, em consequência, revogou a Decreto-Lei nº 1.098/70, que dispunha, unilateralmente, sobre um mar de 200 milhas marítimas, e promulgou a Lei nº 8.617/93, que estabeleceu, internamente, um mar de apenas 12 milhas marítimas.

A delimitação em 12 mm, pela Convenção, foi uma vitória das Nações Unidas, pois o problema se arrastava desde Bynkershøek e Galiani (o tiro do canhão de 3 mm), na Sociedade das Nações, em 1930 e com a própria ONU, em 1958 e em 1960 (Genebra). Tudo isso envolve a discussão clássica do

mare liberum (de Grotius) e do mare Clausum (de Selden), a que se somam inúmeros atos internacionais e/ou regionais, a exemplo dos Princípios do México, de 1956 e da Declaração de Santo Domingo, de 1972.

O Brasil, de forma unilateral, em 1970, através do Decreto-Lei nº 1.098, criou um mar de 200 mm, com finalidade essencialmente econômica, principalmente, em termos de pesca. Assim, no ano seguinte (1971), o Decreto nº 68459 estabeleceu duas zonas de pesca, de 100 mm cada um, sendo, a primeira – salvo casos especiais não declarados – para a pesca de brasileiros, enquanto a segunda permitia a pesca por estrangeiros autorizados pelo País.

No plano internacional, o problema continuava em aberto, pois nem todos os países podiam ter um mar de tão grande extensão, além de que países como os EUA defendiam meras 3 milhas marítimas, de onde emanaram entraves, até por sua posição no Big Five. E assim, em 1993, o Brasil promulgou a Lei nº 8.617, de acordo com a Convenção de Montego Bay, de apenas 12 milhas marítimas. Tanto para o Mar Territorial, como para a zona contígua, sobre infrações a normas aduaneiras, fiscais, sanitárias e de imigração.

Na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), o Estado costeiro tem **Direitos Soberanos** para fins de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, renováveis ou não renováveis, das águas, do leito do mar e de seu subsolo. Exerce, também, jurisdição quanto à colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, à investigação científica marinha e à proteção do meio marinho. Sua extensão é de 200 milhas marítimas art. 57, a partir da linha de base (na realidade, pois, 188 milhas marítimas). Os demais Estados gozam, na ZEE, das liberdades de navegação, de sobrevôo e de colocação de cabos e oleodutos submarinos.

O Estado costeiro fixa as capturas permissíveis dos recursos vivos de sua ZEE e determina sua capacidade de captura. Quando não puder efetuar a totalidade da captura permissível, dará acesso a outros Estados ao excedente dessa captura, conforme condições estabelecidas em acordos entre as partes. A Convenção admite a operação de navios de outros Estados na ZEE do Estado costeiro e a lei brasileira vai além, pois permite a realização, por outros Estados, de exercício ou manobras militares, inclusive, as que impliquem o uso de armas ou explosivos, desde que haja consentimento do governo federal.

O Programa REVIZEE (Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos na ZEE), do IBAMA, de 1994, é consequência do IV PSRM, nos termos da Convenção da ONU/82 e da Lei nº 8.617/93. Compreende nove Partes e dois Anexos, visando ao levantamento dos potenciais sustentáveis de

captura dos recursos vivos da ZEE as características ambientais de sua ocorrência, biomassas, potenciais de captura, etc.

A Plataforma Continental do Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas (continentais ou insulares) além de seu Mar Territorial, até, em princípio, uma distância de 200 milhas marítimas. A Convenção admite, porém, uma extensão maior (350 milhas marítimas). Trata-se do aspecto jurídico da plataforma, que começa quando termina o Mar Territorial, na linha de respeito, pois, geograficamente, a plataforma começa muito antes, coincidindo com o leito e o subsolo do Mar Territorial, devidamente normatizado. Observa-se, também, que a plataforma tanto compreende os continentes, com as ilhas. Logo, é possível falar-se numa plataforma submarina (como gênero), de que são espécies a plataforma continental (continentes) e a plataforma insular (ilhas), que incluem rochedos, mas excluem estruturas artificiais.

O Estado costeiro exerce **Direitos Soberanos** sobre a plataforma, para fins de exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. Compreendem, estes, os recursos minerais e outros recursos não-vivos do leito do mar e subsolo e os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, que, no período de captura, estão imóveis no leito ou subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com o leito ou subsolo. Tais direitos não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes ou do espaço aéreo acima dessas águas, nem a navegação e outras liberdades dos demais Estados, como a colocação de cabos e dutos submarinos. Os Estados costeiros têm o direito de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção do meio marinho, bem como a construção, operação e uso de ilhas artificiais, instalações e estruturas, admitindo a lei brasileira a condução da investigação científica marinha por outros Estados, com o consentimento prévio do governo do Brasil.

A Comissão de Limites da Plataforma Continental estabeleceu um prazo de até dez anos, após a entrada em vigor da Convenção, para a delimitação da plataforma continental jurídica dos Estados Partes, quando sua extensão máxima seria de 200 milhas marítimas, razão da criação, no Brasil, do LEPLAC (Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira), que, no platô paulista, chegou a 350 mm. Para tornar os limites marítimos do País compatíveis com a Convenção da ONU, o Brasil promulgou a Lei nº 8.617/93. Convenção e Lei falam em exercício de **Direitos Soberanos** sobre a plataforma, para exploração e aproveitamento de seus recursos naturais. O mesmo ocorre na ZEE. No Mar Territorial, entretanto, há plena **Soberania**. Tudo, de acordo com a Constituição Federal, que considera bens da União o MT e os recursos naturais da ZEE e da PC.

Conforme a Convenção, a “Área” (com seus recursos) é **patrimônio**

comum da Humanidade (art. 136). Este é um dos princípios básicos que regem a “Área”, ao lado da cooperação, fins pacíficos, investigação científica marinha, transferência de tecnologia e proteção de meio marinho. O papel da Autoridade (Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos) é fundamental, em termos de políticas de produção. Seus Órgãos principais são a Assembleia, o Conselho, o Secretariado e a Empresa. Sintetiza, esta, o poder da Autoridade e pelo seu Estatuto, atua através de um Conselho de Administração e de um Diretor Geral. A Convenção elenca os seguintes meios para a solução de controvérsias: meios pacíficos, inclusive, conciliação, Tribunal Internacional do Direito de Mar (ênfatisando sua Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos), Tribunais Arbitrais, Tribunais Arbitrais Especiais e a CIJ.

Conforme a Convenção, outro princípio que rege a “Área” é de que o comportamento dos Estados deve pautar-se no interesse da manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como da cooperação e da compreensão mútua (art. 138). Daí decorre sua responsabilidade por danos, o mesmo sendo aplicado às organizações internacionais competentes (art. 139). O art. 141 complementa o raciocínio, quanto à utilização da “Área”, somente para fins pacíficos. A investigação científica marinha também deverá ser realizada exclusivamente com fins pacíficos e em benefício da Humanidade (art. 143), seja através da Autoridade, seja através dos Estados Partes. A presença da Autoridade é sensível no plano da transferência de tecnologia (art. 144). O mesmo ocorre com relação à proteção do meio marinho (art. 145) e à proteção da vida humana (art. 146).

Quanto ao aproveitamento de recursos, há dois pontos fundamentais a considerar: as políticas gerais relativas a atividades e o papel da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Quanto ao primeiro ponto, as atividades devem fomentar o desenvolvimento harmonioso da economia mundial e o crescimento equilibrado do comércio internacional, além de promover a cooperação internacional a favor do desenvolvimento de todos os países e, em especial, dos países em desenvolvimento. Quanto ao segundo ponto, as políticas de produção advêm diretamente da Autoridade, a quem cabe a promoção, eficiência e estabilidade dos mercados dos produtos básicos obtidos de minerais (níquel, cobre, cobalto, manganês) provenientes, a participação em conferências, em acordos e a emissão de autorização de produção de minerais provenientes de nódulos polimetálicos (art. 151).

As atividades, pela Convenção, são controladas pela Autoridade, através da Assembleia e do Conselho. A Assembleia, composta por todos os membros da Autoridade, órgão supremo, conforme a Convenção, com poder de estabelecer a política geral sobre todos os assuntos da competência da Autoridade e o Conselho, constituído por 36 membros da Autoridade

– também conforme a Convenção – órgão executivo da Autoridade, que estabelece as políticas específicas a serem seguidas pela Autoridade sobre todos os assuntos de sua competência, contando, para tal fim, com duas Comissões (Comissão de Planejamento Econômico e Comissão Jurídica e Técnica). Assembleia e Conselho contam, ainda, com um órgão burocrático, o Secretariado e com um órgão executor, a Empresa.

O Secretariado compreende um Secretário Geral e o pessoal de que a Autoridade necessitar, com qualificação científica e técnica. O Secretário Geral é eleito pela Assembleia dentre os candidatos propostos pelo Conselho, podendo ser reeleito. É o mais alto funcionário administrativo da Autoridade (arts. 166 e 167). O Secretário Geral e o pessoal da Autoridade exercem funções de caráter internacional (art. 168), inclusive, em termos de cooperação com organizações internacionais e não-governamentais. A Empresa (art. 170), pela Convenção, é o órgão da Autoridade que realiza diretamente as atividades (exploração, aproveitamento, transporte, processamento e comercialização de minerais). A Convenção também dispõe sobre recursos financeiros, estatuto jurídico, privilégios e imunidades da Autoridade (arts. 171 a 185). Os recursos financeiros compreendem contribuições dos membros da Autoridade, receitas provenientes das atividades, fundos transferidos da Empresa, empréstimos, contribuições e pagamentos efetuados a um fundo de compensação.

Segundo a Convenção, a Autoridade tem personalidade jurídica internacional, com capacidade para o exercício de suas funções e consecução de seus objetivos. A Autoridade, seus bens e haveres, gozam de imunidade de jurisdição e de execução (extensiva às pessoas ligadas à Autoridade), de imunidade de busca, requisição, confisco, expropriação ou de qualquer outra forma de detenção, de isenção de restrições, regulamentação, controle e moratórias, de inviolabilidade de arquivos, e de isenção de impostos e de direitos alfandegários. Tudo isso faz da Autoridade, enquanto administração supranacional das riquezas minerais dos fundos marinhos internacionais, um órgão poderoso em termos político-estratégicos.

O Acordo sobre a Implementação da Parte XI da Convenção e alterou as funções da Autoridade, do Conselho e da Empresa, após consultas feitas às Partes Contratantes da Convenção pelo Secretariado da ONU, envolvendo problema dos custos, conferências de revisão, transferência de tecnologia, limitação de produção, fundo de compensação e problemas ambientais, com ênfase ao poder de decisão do Conselho e da Empresa. A Assembleia Geral da ONU, através da Resolução nº 48/263, de 28 de julho de 1994, aprovou o Acordo sobre a Implementação da Parte XI da Convenção (Boat Paper) que, de maneira profundamente estratégica, estabeleceu que futuras ratificações, confirmações formais ou adesões à Convenção significariam aceitação do

Acordo, e que qualquer aceitação do Acordo importaria em prévia aceitação da Convenção. Foi, sem dúvida, uma forma inteligente de atrair grandes potências à Convenção, inclusive, quatro membros do Big Five (EUA, Reino Unido, França e China), além da União Européia e de países do quilate do Japão, África do Sul, Itália e Alemanha, em termos de aplicação provisória.

O Acordo reforçou o papel da Autoridade, em termos de custos, de planos de trabalho, de políticas gerais (inclusive de produção), de assistência econômica e de cláusulas contratuais. A Autoridade é – e continua sendo – órgão com amplos poderes de organizar e de controlar as atividades na “Área” (Anexo, Secção 1, 1). Processa, por isso, pedidos de aprovação de planos de trabalho, monitora o cumprimento desses planos, examina tendências mercadológicas, estuda o impacto potencial da produção mineral, adota normas para a proteção do meio ambiente marinho, promove a condução da pesquisa científica marinha e adota tecnologias próprias ao meio ambiente marinho.

A Autoridade exerce funções da mais alta importância, como o acompanhamento das atividades de mineração dos fundos marinhos; as condições do mercado de metais e seus preços; avaliação da condução da pesquisa científica marinha; controle do impacto ambiental; dados referentes à prospecção e exploração; avaliações tecnológicas; avaliação de informações; avaliação de modalidades para operações de empreendimentos conjuntos e estudos das opções de políticas de gestão. Em consequência, as políticas de decisão são estabelecidas pela própria Autoridade, embora em colaboração com o Conselho, o que enfraqueceu a atuação da Assembleia, originariamente prevista como órgão supremo da Entidade.

A política de produção da Autoridade baseia-se no aproveitamento dos recursos segundo princípios comerciais sólidos, as atividades não serão subsidiadas, não haverá acesso preferencial aos mercados para os minerais extraídos e os planos de trabalho obedecerão a cronogramas devidamente aprovados pela Autoridade. Além disso, há um conjunto de medidas em caso de solução de controvérsias, pelas partes e a inclusão dos dispositivos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Como o Acordo é de 1994 e o GATT/94, também, temos, aí embutidos, elementos concernentes a mercadorias (GATT), serviços (GATS), investimentos (TRIMS) e propriedade intelectual, inclusive patentes (TRIPS).

Vê-se, dessa forma, que a política de produção da Autoridade é ampla e abrangente, o que permite a assistência econômica a países em desenvolvimento através da criação de fundos de assistência, principalmente, no caso de serem suas economias seriamente afetadas pela exploração de minerais dos fundos marinhos. A Autoridade, finalmente, exerce

prerrogativas no tocante às cláusulas financeiras dos contratos relativos à exploração na “Área” – protegida, inclusive, por um Comitê de Finanças estabelecido pelo Acordo – quanto a sistemas e a taxas de pagamentos, mineração marinha e ausência de imposição de custos administrativos à Autoridade (e ao próprio contratante), o que enseja a adoção de um sistema de royalties e periódica revisão do sistema de pagamentos à luz das alterações das circunstâncias, de forma não-discriminatória, de comum acordo entre Autoridade e contratante.

O Acordo, em seu Preâmbulo, reafirma os princípios político-jurídicos da Convenção, em termos de liberdade dos fundos marinhos, mas acabou por deturpar a nação de patrimônio comum da Humanidade, a qual, de certa forma, já demonstrara desequilíbrio entre “recursos” e “minerais”. Dois documentos integram o Acordo. O primeiro (Texto) reafirma que Acordo e Convenção (Parte XI) constituem um só instrumento legal, prevalecendo às provisões do Acordo sobre a da Parte XI. Além disso, futuras ratificações ou adesões à Convenção importarão aceitação do Acordo, sendo que a aceitação da Convenção precederá à aceitação do Acordo. O segundo (Anexo) compõe-se de 9 Seções, incluindo custos, presente o poder de decisão da Autoridade – através da Empresa – sobre exploração e exploração dos recursos minerais da “Área”. Cogita, também, de um Comitê Financeiro, com vistas e contratos entre Autoridade e Estados; de transferência de tecnologia, inclusive, através de joint ventures, e da realização de uma Conferência de Revisão (art. 155 §§ I, 3 e 4).

PRÓS E CONTRAS

Vê-se, do exposto, que muita coisa decorreu desde o alcance do tiro do canhão (Binkershöek e Galiani), passando pelo Mare Liberum de Grotius e pelo Mare Clausum de Selden, a que se seguiram Declarações (sem real eficácia jurídica), até chegarmos à Convenção de Montego Bay (com eficácia jurídica). O Brasil – em termos de regulação e engajamento nacional – abriu mão de suas duzentas milhas de Mar Territorial, negociando uma Zona Econômica Exclusiva (não tão exclusiva), dentro, porém, das diretrizes da ONU.

I – Em termos positivos – pra o Brasil e para o Mundo – temos os seguintes aspectos pontuais:

- A delimitação do Mar Territorial de 12 mm, respeitado o direito de passagem inocente (nos moldes previstos nas normas genebrinas)
- Respeito à Soberania (no Mar Territorial) e a caracterização de Direitos Soberanos para a ZEE e para o PC
- Fins pacíficos

- Cooperação (países costeiros e países mediterrâneo)
- Proteção ambiental
- Investigação científica
- Declarações interpretativas
- Adesão
- Denúncia
- Manutenção da zona contígua
- Ênfase aos rochedos (vida humana/vida econômica)
- Distinção entre passagem inocente e passagem em trânsito
- Proteção e preservação do meio marinho
- Solução Pacífica de Controvérsias

Com relação aos três últimos itens, observo o seguinte:

1. Quanto à proteção e preservação do meio marinho, seria interessante cogitar, também, da conservação (e não apenas da preservação), conforme ensina o Direito Ambiental.
2. Quanto à poluição, aplausos pela visão globalizante da Convenção (origem terrestre, atividades na PC, atividades na “Área”, por alijamento, proveniente de embarcações e da atmosfera), complementada por sanções (ações civis e penas pecuniárias). Incidentes passados e recentes comprovam a assertiva (Torrey / Canyon/67, Amoco Cadiz/78, Prestige/02, Golfo do México/10 e Bacia de Campos/12).
3. Finalmente, quanto à Solução de Controvérsias, o estabelecimento do TIDM (Tribunal Internacional do Direito do Mar), com suas Câmaras de Controvérsias e seus Tribunais Arbitrais.

II - Em termos negativos, observo o seguinte:

- O problema das reservas resultou muito confuso da Convenção (art. 309).
- A ZEE não é tão exclusiva, em virtude da concessão de quotas de captura.
- A noção de patrimônio comum da Humanidade é perigosa, pois favorece os interesses dos países centrais, até porque a expressão “patrimônio” lembra propriedade ou domínio.
- Na ZEE e na PC, a legislação nacional, ao aludir a investigação científica por outros Estados, deveria exigir “consentimento prévio

e expresso” do governo federal e não, apenas, “consentimento prévio”. Na ZEE, ao se referir a manobras militares com uso de armas e de explosivos por outros Estados, a lei cogita, apenas, de mero “consentimento”, quando deveria exigir “consentimento prévio e expresso”, também, para garantir a segurança do País.

– No Alto Mar, o tráfico ilícito de estupefacientes deveria ser objeto do Direito de Visita (para indispensável revista e eventual presa), e não objeto de simples e vaga “cooperação” entre Estados.

– O Acordo/94 favoreceu países centrais em detrimento de países periféricos quanto à transferência de tecnologia, que, quando ocorre, costuma ser mais de produção do que de projetos.

– A Seção 3 da Parte XV da Convenção (arts. 279 a 299), ao dispor sobre limites e exceções aos procedimentos compulsórios conducentes a decisões obrigatórias, enfraquece a escolha dos citados procedimentos, que deixam de ser “compulsórios” ...

– Por último, o problema do consenso. Válido é o debate em busca do entendimento, principalmente em hipótese complexas e difusas, mas a decisão pelo voto democrático suplanta o consenso. Sigo, aqui, a opinião de meu Mestre e saudoso amigo, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, precisamente sobre a Convenção de Montego Bay.

EXPLORAÇÃO E EXPLOTAÇÃO

A Convenção cogita de Direitos Soberanos na Plataforma Continental, para fins de exploração e de exploração de seus recursos naturais (minerais, e outros recursos não-vivos do leito do mar e do subsolo, além de organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias). Tais direitos não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes (alto-mar) e nem o espaço aéreo. Sua extensão é de 200 mm, admitindo a Convenção uma extensão de 350 mm. Isto entra no contexto dos novos limites do espaço marítimo brasileiro, com base no art. 76, § 5º, da Convenção de Montego Bay, através da apresentação de mapas e de informações com dados geodésicos. A pretensão do Brasil encontra-se em estudos na ONU.

A área reivindicada pelo Brasil junto à ONU, segundo a CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar) compreende cinco zonas especiais (garantida a presença de técnicos nacionais), que são as seguintes: Cone-Amazonas, Cadeia Norte, Cadeia Vitória e Trindade, Margem Continental Sul e Platô Paulista. Trata-se de hipótese legal e legítima de ampliação da fronteira marítima nacional, até o limite de 350 mm, nos termos do citado § 5º do art. 76 da Convenção. Acredito, porém, com base no § 6º do mesmo artigo,

que a extensão de 350 mm possa ser ultrapassada, em casos de elevações submarinas componentes naturais da margem continental como plaquetas, elevações continentais, topos, bancos e esporões, o que fundamentaria uma pretensão praeter legem. O Brasil, contudo, suscitou, apenas, a hipótese do § 5º do mencionado artigo da Convenção.

O conjunto envolvendo PLATAFORMA, ZONA EXCLUSIVA e MAR TERRITORIAL irá incidir sobre a figura da Amazônia Azul, que, por sua vez, incide sobre o problema do Pré-Sal e, em geral, sobre as perspectivas de recursos minerais.

Quanto ao Pré-Sal, temos o problema de sua exploração e exploração na plataforma, o que justifica, por parte do Brasil, a mencionada extensão de 350 mm (e quiçá mais), a fim de garantir a ação de empresas nacionais em área onde o País exerça sua jurisdição. Se a exploração e a exploração ocorrerem em parte do mar internacional (“a Área” - “the Zone”), exigirão parcerias com países centrais, através de contratos especiais - (razão de Roadshows nos EUA, Ásia e UE), o que pode acarretar problemas ao País, em virtude da inevitável defasagem tecnológica das partes interessadas.

No caso de exploração e exploração em áreas de jurisdição nacional há, ainda, o problema imposto pelo art. 20, § 1º da Constituição Federal, que inclui no resultado da exploração do petróleo, gás natural e outros recursos naturais apenas os Estados e Municípios produtores, além do Distrito Federal e órgãos da administração direta da União. De Lege Lata, a despeito (ou em decorrência) do disposto na Lei nº 7990/1989, do Decreto nº 3739/2001, da Lei nº 8001/1990 e do Decreto nº 1/1991, não haverá a participação de outros Estados e/ou Municípios, o que poderá (ou não) ser obviado pela aprovação da Emenda Ibsen Pinheiro (De Lege Ferenda). O problema do petróleo é importante em termos industriais, de segurança nacional, de recursos humanos, de marcos regulatórios e tecnológicos (áreas de produção e áreas de exploração).

Quanto às perspectivas de recursos minerais - em geral - tanto nas 200 mm como além das 200 mm, os estudos do LEPLAC atestam a existência de fósforo, cloreto de sódio, sulfetos polimetálicos, nódulos de manganês, hidrocarbonetos, hidratos de gás (metano) e de crostas cobaltíferas (ricas em cobalto). O fenômeno ocorre em toda a plataforma brasileira (dentro e fora das 200 mm), o que é confirmado, também, pelos dados batimétricos da porção oeste do Atlântico Sul e quanto ao cobalto, além das 200 mm, no Rio Grande do Sul. Trata-se da elevação do Rio Grande, alto topográfico situado na Área (além dos limites da jurisdição nacional), contendo depósitos de crosta cobaltífera, conforme a PROAREA (Comissão de Apoio ao Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do

Atlântico Sul e Equatorial), que efetuou mapeamento geológico de grande importância econômica, política e estratégica. São detalhes que justificam a longa discussão sobre a matéria, pois, pelo art. 76 § 8º da Convenção, os limites da plataforma deverão ser definitivos e obrigatórios. Daí a utilização de dois critérios alternativos e dois restritivos, conforme a minuciosa análise técnica do Almirante Jair Alberto Ribas Marques:

Os alternativos são: 1. O bordo exterior da plataforma pode se estender até a distância de 60M do pé do talude continental; 2. O bordo exterior da plataforma pode se estender até o local onde a espessura sedimentar corresponda a 1% da distância deste local pé do talude continental.

Os restritivos são: Os pontos fixos que constituem a linha dos limites exteriores da plataforma não poderão; 1. Ultrapassar 350M das linhas de base; 2. 100M da isóbata de 2.500 metros, sendo que os pontos que constituem a linha do limite exterior não podem estar afastados mais de 60M.

As Forças Armadas brasileiras demonstraram sua preocupação com a vulnerabilidade do espaço marítimo do País, incluindo a área do Pré-Sal. É o que elas denominam de **Amazônia Azul** (Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva – enquanto porções equóreas – mais as riquezas naturais da Plataforma), que compreende a área do Pré-Sal (Rio de Janeiro, S. Paulo e Espírito Santo), e a franja do Pré-Sal, em espaço internacional, além das Ilhas de Trindade e Martim Vaz, Fernando de Noronha e os Rochedos de São Pedro e São Paulo. A **Amazônia Verde** (8.500.000 km²) e a **Amazônia Azul**, incluindo a ZEE e a PC (5.000.000 km²), compreendem uma área total (continental e marinha) de 13.500.000 km². As preocupações das FFAA brasileiras apontam, além da defasagem tecnológica, a Soberania Nacional (pois parte do Pré-Sal encontra-se fora da área sob jurisdição brasileira), o temor de certas ONG's ambientalistas, problemas técnicos em nossos navios de guerra, caças e porta-aviões e a má-vontade de países não-signatários da Convenção de Montego Bay.

Esses e outros detalhes propiciaram um Plano da Marinha Brasileira, através de um Projeto de **Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul**, para monitoramento permanente das águas jurisdicionais nacionais e um Plano de Equipamento e Articulação, composto de metas, integrante de uma estratégia de defesa da área, como um todo, contando com a colaboração da indústria naval, além de parcerias com outros países.

Ao dispor que, na “Área” haveria aproveitamento de seus recursos, a Convenção enfatizou o elemento **econômico**, mas, cogitou, também, de cooperação e de fins pacíficos. Lamentavelmente, o Acordo/1994 (Boat Paper) comprometeu sua universalidade (Alexandre Boto Leite). Trata-se de um retrocesso (Felipe Kern Moreira e Deise Votto Silva), a despeito da

elaboração, pela Autoridade, de um Código de Mineração, para normatizar a exploração dos fundos marinhos, pois, se é verdade que a Autoridade fiscaliza as empresas que exploram a região, é verdade, também, que tais empresas informam sobre suas descobertas, o que prejudica os países periféricos, com menor acesso à pesquisa e menor participação nos resultados financeiros da empreitada. Assim, da noção de patrimônio comum da Humanidade, passou-se a uma administração condominial – por uma holding composta por países centrais – em matérias estratégicas da maior gravidade, como exploração de nódulos polimetálicos, níquel, sulfato e ferromanganês, com altíssimo teor de cobalto.

Os interesses do Brasil SOBRE e SOB o Mar são, comprovadamente, de transcendental importância. Seu sucesso, porém, depende de efetivas e espontâneas negociações, do aproveitamento de novas tecnologias, da progressiva harmonização normativa (afastada a hipótese de codificação, pela natureza dinâmica da matéria) e de seu profundo engajamento em organismos ligados à temática equórea.

É o caso, por exemplo, da OMI (Organização Marítima Internacional), ex-OCMI, em termos de navegação, informações, consultas, inquéritos, poluição e salvaguardas, através de sua Comissão de Segurança Marítima distribuída pelas Américas, Europa, Ásia, África e Oceania. Trata-se de organismo especializado da Organização das Nações Unidas, em cujo contexto também podem ser elencados o PNUMA, a FAO, a OMS, a UNESCO e a própria AIEA. Com relação à OMI, lembro, no passado, a extraordinária contribuição doutrinária do Mestre Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva e, no presente, a positiva menção a ela feita na recente Rio + Dez (a despeito de sua crítica negativa à Convenção de Montego Bay).

Outros organismos também merecem destaque, como o ACOPS (Comité Consultivo sobre Proteção do Mar), o GESAMP (Grupo de Peritos Sobre Aspectos Científicos de Proteção do Meio Marinho), a NAFO (Organização de Pesca do Noroeste do Atlântico), com especial menção ao seu trabalho na Guerra do Linguado, entre Canadá e Espanha e a Organização Hidrográfica Internacional. Acordos internacionais também podem colaborar de forma positiva, razão por que, no momento, lembro a Convenção sobre Biodiversidade e a Convenção Sobre Mudanças Climáticas, ambas, resultantes da ECO/92, sob a égide das Nações Unidas.

CONCLUSÃO

A importância do Novo Direito do Mar estabelecido pela Convenção de Montego Bay em meio às transformações impostas pela Nova Ordem

Mundial é fundamental – diria, mesmo, visceral – para o Brasil e para o Mundo, autêntica vitória da EUNOMIA sobre a ANOMIA. Em termos jurídicos, políticos, estratégicos, táticos, econômicos, financeiros, ambientais e sociais.

Lembro, assim, a clássica e surpreendente advertência de Gilda Russomano, de que a MULTIPLICIDADE DOS INTERESSES NACIONAIS cria SÉRIOS PROBLEMAS à convivência dos Estados, pelas NEGATIVAS OCORRÊNCIAS que acarretam nas relações internacionais, entre as quais, avultam AS QUE DIZEM RESPEITO AO DIREITO DO MAR. No atual mundo integrado e globalizado, esses INTERESSES e essas CONSEQUÊNCIAS adquirem maior gravidade, em face do relacionamento Estado/TNCs, com a revisão do instituto da Soberania e o surgimento de uma Soberania Compartilhada.

Junte-se a tudo isso o tradicional relacionamento Estado/Estado e a conclusão é de que a REGULAÇÃO e o ENGAJAMENTO interessam a países centrais e a países periféricos. A países costeiros e a países mediterrâneos. A países agrupados e a países isolados. E ao Brasil, por sua tradicional vocação marítima, obrigações convencionais e relações internacionais, transnacionais e supranacionais, a que acrescento sua recente participação nos BRICs.

Em termos globais, tratados e convenções livremente negociados, ratificados e geradores de normas cogentes, ao lado de uma diplomacia não-equivocada, ações estruturais e novas tecnologias, contribuirão, através da REGULAÇÃO do Novo Direito do Mar, para o desejável ENGAJAMENTO NACIONAL e INTERNACIONAL. Através da pragmática vinculação de ordenamentos internos a ordenamentos externos – em meio a crises, conflitos, confrontos, hegemonias, desafios e antagonismos – construindo, no desenrolar dos acontecimentos, parâmetros de condução à convivência entre unidades políticas tão diversas. E, conseqüentemente, à COEXISTÊNCIA, que, ao lado da COOPERAÇÃO, segundo Wolfgang Friedmann, busca o equilíbrio entre interesses antagônicos e integra as Novas Dimensões do Direito Internacional.

REFERÊNCIAS:

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e, CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRIEDMANN, Wolfgang. Mudança da Estrutura do Direito Internacional. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.

MARQUES, Jair Alberto Ribas . O Brasil além das 200 milhas. Apresentação ao C-PEM da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 04 maio 2011.

MATTOS, Adherbal Meira. O novo direito do mar. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MOREIRA, Felipe Kern; SILVA, Deise Votto. A exploração dos fundos marinho: de patrimônio comum da humanidade à administração condominial. MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2010. v. XIX.

SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e. Direito Ambiental Internacional. Rio de Janeiro: Thex, 1995.

NAZO, Georgette Nacarato. Os Órgãos Principais Criados pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: ÁGUAS ao Limite Limiar do Século XXI. São Paulo: Soamar, 1999.

RANGEL, Vicente Marotta. A problemática contemporânea do direito do mar. In: BRANT, Leonardo (Coord.). Brasil e os novos desafios do direito internacional. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

RUSSOMANO, Gilda Maciel Correa Meyer. O mar e o direito. Porto Alegre: Ed. Sulina, 1968.

Recebido em: 17/12/2012

Aceito em: 21/01/2013