

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG ALIPIO JORGE RODRIGUES DA SILVA

AMAZÔNIA AZUL:

A Nova Realidade Geopolítica Brasileira.

Rio de Janeiro

2007

CMG ALIPIO JORGE RODRIGUES DA SILVA

AMAZÔNIA AZUL:

A Nova Realidade Geopolítica Brasileira.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Luiz Carlos de Carvalho Roth

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2007

RESUMO

A necessidade de uma maior conscientização da sociedade e dos governantes brasileiros a respeito do caráter marítimo do Brasil e da importância do seu Poder Marítimo está sendo suprida por um movimento, lançado pela Marinha do Brasil, de divulgação do conceito de *Amazônia Azul*. Ela simboliza a grande extensão e o vultoso patrimônio das águas jurisdicionais brasileiras (AJB), bem como a importância que o mar e as atividades marítimas possuem para o Estado. O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a influência que a Geopolítica exerce sobre a formulação da Política Nacional e sobre as atividades marítimas no País, de forma a determinar a necessidade de conformar o pensamento geopolítico brasileiro à nova realidade geopolítica do Estado, representada pela ampliação da área marítima sobre a qual o Brasil possui deveres e direitos soberanos. A monografia emprega o método de raciocínio indutivo, baseado em pesquisas bibliográfico/documental e descritiva, para levantar os dados pertinentes e analisá-los, separadamente, em função dos temas de interesse. Inicialmente, aborda-se a Geopolítica e os seus reflexos sobre o desenvolvimento e a segurança dos Estados que a empregam e, em especial, sobre a formação e a manutenção da integridade territorial do Brasil e sobre as atividades marítimas. Em seguida, analisa-se a evolução da noção de domínio marítimo do Estado, como prolongamento natural da sua parte terrestre, e do Direito do Mar, com ênfase nas implicações sobre o Brasil da entrada em vigor da III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Antes da apresentação das considerações finais, examina-se a evolução do Poder Marítimo no Mundo e no País. Destaca-se tanto a significativa contribuição das atividades marítimas para o crescimento e a segurança dos Estados desenvolvidos quanto a falta, no Brasil, de uma política nacional de longo prazo, voltada para a garantia da utilização plena, racional e efetiva do mar. Julga-se, também, que o fato dos Estados não viverem isolados no mundo é suficientemente importante para que o cenário internacional seja considerado nesta análise. O trabalho conclui pela real contribuição da Geopolítica para a formulação da Política Nacional e pela necessidade da conformação do pensamento geopolítico brasileiro, visando à integração da *Amazônia Azul* como área de crescimento do País. Ao final, recomenda-se atualizar a Política Marítima Nacional e manter a divulgação da importância da *Amazônia Azul* e do Poder Marítimo para o Brasil.

Palavras-chave: *Amazônia Azul*. Geopolítica. Poder Marítimo. Direito Internacional Público. Direito do Mar.

ABSTRACT

The necessity of making the Brazilian society and rulers fully aware of the maritime character of Brazil and the importance to the country of its sea power is being fulfilled by a movement to promote the concept of “The Blue Amazon” launched by the Brazilian Navy. It symbolizes the great extent and the enormous patrimony of the Brazilian jurisdictional waters as well as the importance that the sea and the maritime activities assume for the State. The present work’s objective is to demonstrate the influence of Geopolitics on the formulation of the National Policy and the maritime activities in Brazil, in order to determine the necessity to conform the Brazilian geopolitical thought to the new geopolitical reality of the State, represented by the enlargement of the area over which Brazil has duties and sovereign rights. The monograph uses the inductive method, based in bibliographical/documentary and descriptive research, to raise the pertinent data and to analyze them separately in function of the interested subjects. Initially, it approaches the Geopolitics and its positive consequences on the development and the security of the States that use it and especially on the formation and the maintenance of the Brazilian territorial integrity. After that, it analyses the evolution of the notion of the State’s maritime domain (an area of sea regarded as natural prolongation of its terrestrial part), and the Law of the Sea, with emphasis on the implications for Brazil due to the coming into effect of the III United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Finally, it examines the evolution of Sea Power in the world and in the Country. In consequence, it identifies the significant contribution of Sea Power for the growth rate and for the security of the developed States as well as the lack of a long term national policy in Brazil, intended for guaranteeing the full, rational and effective use of the sea. The fact that the States do not live isolated in the world is judged important enough to consider the international scene in this analysis. The work concludes that the Geopolitics actually contributes to the formulation of the National Policy and the Brazilian geopolitical thought needs to be conformed, aiming at integrating the Blue Amazon as an economic, political and military growth area of Brazil. At the end, it recommends to modernize the National Maritime Policy and to keep publishing the importance to the Country of the Blue Amazon and the Sea Power.

Key-Words: Blue Amazon. Geopolitics. Internacional Law. Law of the Sea. Maritime Power. Sea Power.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	O QUE É GEOPOLÍTICA?	7
2.1	As Raízes da Geopolítica	7
2.2	As Teorias Geopolíticas	9
2.3	A Geopolítica e as Políticas de Estado	13
2.4	A Geopolítica do Brasil	14
2.5	Análise Crítica e Comparativa	18
3	O DOMÍNIO MARÍTIMO DO ESTADO	21
3.1	Análise Retrospectiva	21
3.2	Análise Conjuntural	24
3.3	Análise Crítica e Comparativa	28
4	O PODER MARÍTIMO BRASILEIRO	30
4.1	Análise Retrospectiva	30
4.1.1	Marinha Mercante e Construção Naval	30
4.1.2	Portos	34
4.1.3	Pesca	36
4.1.4	Energia	38
4.1.4	Outras Atividades	38
4.2	Análise Crítica e Comparativa	39
5	CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS REFLEXOS DA GEOPOLÍTICA SOBRE A AMAZÔNIA AZUL E O PODER MARÍTIMO BRASILEIRO	45
	REFERÊNCIAS	48
	APÊNDICE - Roteiro da Entrevista	51

1 INTRODUÇÃO

Quem comanda o mar, comanda o intercâmbio; quem comanda o intercâmbio comanda as riquezas do mundo e, conseqüentemente, o próprio mundo.

Sir Walter Raleigh

A possibilidade de transformar as oportunidades que o mar oferece em benefícios para os seus nacionais não tem sido igualmente aproveitada pelos diferentes Estados. O Brasil, infelizmente, não pode ser incluído entre aqueles que se destacam pela plena e efetiva utilização do mar.

Por esse motivo, a entrada em vigor da III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), também conhecida como Convenção da Jamaica, em 1994, pode ser considerada um marco para as atividades marítimas no Brasil, pois, segundo o Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, ex-Comandante da Marinha, foram criadas novas dimensões para uma antiga realidade: a grande extensão e as enormes riquezas das águas jurisdicionais brasileiras – AJB (CARVALHO, 2007).

Aproveitando esse importante momento histórico, a Marinha lançou o conceito de “Amazônia Azul”, simbolizando a imensa extensão atlântica que se projeta para além do litoral e das ilhas oceânicas brasileiras e sobre a qual o Estado possui responsabilidades e direitos soberanos reconhecidos pela CNUDM, a fim de impedir que o Brasil continue a viver de costas para o mar (CARVALHO, 2007; VIDIGAL, 2006).

Amazônia Azul é, portanto, uma bandeira, que representa a vontade nacional em transformar as suas águas jurisdicionais em espaço efetivo de crescimento econômico, político e militar do Estado, e cujo hasteamento significou o início do movimento atual de conscientização da sociedade e dos governantes a respeito do caráter marítimo do Brasil e da importância do seu Poder Marítimo.

Assim, este trabalho se propõe a determinar a necessidade de tornar o pensamento geopolítico brasileiro conforme com a nova realidade do País, representada pela ampliação das suas águas jurisdicionais, no cenário internacional formado com o término da Guerra Fria, a fim de criar condições favoráveis à elaboração de políticas voltadas para a Amazônia Azul e o Poder Marítimo brasileiro. Para tal, serão buscados os fatos e a visão daqueles que tiveram, direta ou indiretamente, influência sobre as decisões atinentes às atividades marítimas no País.

O caminho a ser percorrido começa pela demonstração da influência exercida pela Geopolítica sobre a formulação das políticas de Estado. Ainda que a Teoria do Poder Marítimo, de Mahan, venha a ter primazia neste estudo, a Geopolítica será abordada de forma abrangente, desde o seu surgimento, a fim de possibilitar a ilustração do real valor de seu emprego no Brasil.

Na etapa seguinte, analisa-se a evolução do uso da força, da diplomacia e do direito no mar e da noção de soberania sobre o espaço equóreo. O claro entendimento das diferenças de interesse sobre o uso do mar, existentes entre os Estados desenvolvidos e os em desenvolvimento durante a história, contribui para a melhor identificação, por parte do Brasil, das implicações, sobre a Amazônia Azul, advindas da entrada em vigor da Convenção da Jamaica.

Em remate, os aspectos do Poder Marítimo são também tratados num capítulo específico devido à sua abrangência. A análise da evolução das atividades marítimas no Brasil, desde o período colonial, e a comparação com o que aconteceu noutros Estados facilitam a conclusão sobre a situação em que se acha esse componente do Poder Nacional no Brasil, os seus fatores condicionantes e as atuais necessidades para a sua aplicação em benefício dos interesses nacionais.

Ao final, são apresentadas considerações sobre os reflexos da Geopolítica para os Estados e o Brasil, bem como as observações sobre a validade do seu emprego para a obtenção de atitudes favoráveis à Amazônia Azul e ao Poder Marítimo brasileiro.

2 O QUE É GEOPOLÍTICA?

2.1 Raízes da Geopolítica

Pode-se considerar que as relações entre os povos existem desde que as unidades políticas começaram a interagir entre si, conforme aconteceu na Grécia Antiga, e que a sua evolução tem acompanhado as modificações sofridas pelos Estados.

O Estado moderno como é conhecido surgiu em 1648, pela Paz de Vestfália, tendo como propósito promover a paz e o bem-estar de sua população e como característica o monopólio legítimo do uso da força dentro de suas fronteiras. Mas, o Sistema Europeu de Estados, então formado, não conseguiu eliminar o uso da força para a solução de conflitos externos. Embora ele reconhecesse princípios de soberania territorial, igualdade entre Estados e não ingerência externa, por não possuir uma autoridade superior, caracterizou a existência de uma situação internacional anárquica. (BULL, 1977)

Diferentes correntes de pensamento identificavam a existência de uma constante disputa pelo poder nas relações internacionais, com a identidade ou o conflito de interesses podendo conduzir os Estados à cooperação ou à guerra. (NYE, 2002).

Outra tentativa para harmonizar o comportamento dos Estados foi realizada em 1815, no Congresso de Viena, com o estabelecimento de um sistema de equilíbrio de poder. Como novos conflitos armados voltaram a ocorrer ainda no século XIX, as relações internacionais passaram a atrair uma maior atenção de diplomatas e juristas, deixando de ser preocupação quase que exclusiva de filósofos. A inspiração para a garantia dos interesses nacionais passaria assim a ser buscada com mais intensidade não só no Direito e na Política, como também na Geografia.

O homem se dedica ao estudo da Geografia¹ desde a Antiguidade, conforme comprovam os registros das citações feitas por pensadores famosos sobre os benefícios auferidos pelo território para o destino dos povos que o ocupam. Segundo Octávio Tosta (1984), esse estudo foi iniciado com a simples busca pelo conhecimento do meio geográfico; passou, após o Renascimento, para as relações entre ele e o homem; e evoluiu, em fins do

¹ Geografia é definida por Backheuser como a ciência que estuda as relações de interdependência, isto é, as ações e reações que exercem uns sobre os outros, solo, clima e homem, em determinada região da superfície da Terra e em dado momento da sua história (BACKHEUSER, 1952).

século XIX, para a influência de determinados fatores geográficos sobre o desenvolvimento, a estrutura e o destino dos Estados.

A Geografia, depois de permanecer séculos apenas tratando da descrição da Terra, passaria, assim, a considerar outros fenômenos que acontecem num determinado momento e sobre um espaço, e dividida, de acordo com a natureza desses fenômenos, em quatro ramos: o matemático, o físico, o biológico e o humano (TOSTA, 1984).

Nesse contexto, Friedrich Ratzel, professor de Geografia e fundador da Geografia Humana, desenvolveu um pensamento de natureza Geopolítica², correlacionando o poder de um Estado ao espaço que ocupa.

A sua teoria considera que os fatores geográficos - espaço (naum) e posição (lage) - exercem influência direta sobre o valor político e o destino de cada território. Enquanto o espaço é definido por seus caracteres físicos - extensão, forma, clima, relevo etc., a posição situa esse espaço sobre a terra, condicionando as suas relações (TOSTA, 1984, p. 8).

Ratzel via o Estado sob o enfoque da Geografia Política, como um organismo vivo, resultante do binômio solo-homem, que está sujeito ao crescimento, enfraquecimento ou à extinção, dependendo da forma como este exerce suas atividades sobre aquele. Por conseguinte, a atitude do homem em relação ao espaço geográfico contribui para moldar o seu caráter e para diferenciá-lo da população de outros territórios.

Dos seus estudos, surgiram as sete Leis do Crescimento do Estado³, em que considera a expansão territorial de uma Nação sobre a fronteira de seus vizinhos, de acordo com o crescimento da sua cultura, e as Leis Complementares do Crescimento do Estado, em que, em síntese, retrata situações sobre a posição relativa entre os Países.

Em 1899, o sueco Rudolph Kjellen, professor de Geografia e de Ciências Políticas, usou pela primeira vez o vocábulo “Geopolítica” e fundou-a como um ramo da Ciência Política (MATTOS, 2002, p. 18).

² Geopolítica é a Política aplicada aos espaços geográficos sob a inspiração da História (MATTOS, 2002, p.33).

³ As Leis do Crescimento do Estado, de RATZEL:

- a) as dimensões dos Estados crescem com a sua cultura;
- b) o crescimento dos Estados segue outras manifestações do crescimento dos povos, que necessariamente devem lhe proceder;
- c) o crescimento do Estado procede pela anexação dos membros menores ao agregado. Ao mesmo tempo, a relação entre a população e a terra torna-se continuamente mais próxima;
- d) as fronteiras são órgãos periféricos do Estado, o suporte e a fortificação de seu crescimento, e participam de todas as transformações do organismo do Estado;
- e) no seu crescimento, o Estado esforça-se pela delimitação de posições politicamente valiosas;
- f) os primeiros estímulos ao crescimento espacial dos estados vêm-lhes do exterior;
- g) a tendência geral para a anexação e fusão territoriais transmite-se de estado a estado e cresce continuamente de intensidade (RATZEL, 1990, p. 175-192).

Kjellen verificou a necessidade de atualização da Política, devido às transformações que as Revoluções Inglesa e Francesa haviam produzido na organização do Estado, tornando-o o grande propulsor do desenvolvimento, e conferindo-lhe, além de uma função jurídica, outras atinentes às áreas social e econômica. (BACKHEUSER, 1952).

Assim, ele dividiu a Política nos cinco elementos formadores do Estado - povo, economia, sociedade, governo e território. A Geopolítica é o ramo da Política que estuda os fenômenos políticos influenciados pelo solo, o território. Suas subdivisões são a Topopolítica, que é a política oriunda da situação geográfica (lage); a Morfopolítica, a oriunda do espaço (raum); e a Fisiopolítica, a oriunda do domínio (riquezas naturais). (TOSTA, 1984, p. 17).

Kjellen priorizava o lado prático da Política, a arte de governar os povos, que ensina como os Estados são de fato e, de acordo com as condições reais do poder de cada um, como podem ser. Se Ratzel teve o mérito de perceber a decisiva influência dos fatores geográficos sobre os fenômenos políticos, Kjellen aprimorou esse estudo ao analisar o Estado pelo lado de fora, na sua antiga concepção de ser vivo, mas que coexiste numa relação direta de poder e de influência com os outros Estados (TOSTA, 1984).

O reconhecimento da importância da Geopolítica em vários países motivou a formação de diferentes escolas. As duas principais escolas são a determinística (alemã), que observa o fator geográfico como determinante no processo civilizatório - “o homem é o produto do meio”, e a possibilista (francesa), que considera o fator geográfico como menos ponderável que o político - “a natureza propõe e o homem dispõe” (MATTOS, 2002, p. 19).

2.2 As Teorias Geopolíticas

Os estudos e trabalhos realizados sobre Geopolítica permitiram identificar três elementos que servem de base para sua aplicação na formulação das Políticas de Estado (MAFRA, 1999).

O primeiro deles diz respeito à tendência de atuação dos Estados em face das suas condições geográficas. Isto é, o que as condições geográficas mostram que deve ser alcançado pela Política. Cita-se, como exemplo, a posse da totalidade de uma bacia hidrográfica e de uma saída para o mar, a multiplicação do número de saídas marítimas e o controle das grandes rotas de suprimentos.

Forma e posição do território constituem o segundo elemento. A influência desses dois fatores geográficos nas decisões políticas gera uma tendência do Estado à unificação ou

desagregação, ao comércio e ao intercâmbio, bem como cria a possibilidade de pressões por parte dos vizinhos ou de sua inclusão em áreas de influência.

O último elemento é a linha periférica do território, a fronteira, que separa, une, isola, aproxima e protege o Estado. Ela é também chamada de epiderme do Estado e representa os limites onde este exercerá sua soberania.

Os conceitos e propósitos formulados sobre Geopolítica foram sendo sistematizados em termos de teorias, com o propósito de identificar pontos a serem explorados na relação de poder existente entre os Estados, conforme atesta Bertrand Russel: “o conceito fundamental da ciência social é o poder, da mesma forma que a energia é o conceito da física” (FREITAS, 2004, p. 37).

As Teorias Geopolíticas podem ser entendidas como cenários possíveis, ou seja, situações almeçadas pelo Estado, que terão a probabilidade de concretização dependente de uma ação política influenciada pela Geografia (MAFRA, 1999).

A primeira dessas teorias foi desenvolvida pelo Almirante Alfred Thayer Mahan, estudioso de História e que possuía interesse também por comércio e negócios marítimos. Por considerar que os Estados nunca permanecem estáticos, crescendo ou entrando em decadência, Mahan (1949) defendia que os Estados Unidos da América (EUA), para a manutenção de um crescimento sustentado, deveriam ter acesso às riquezas mundiais por meio de um comércio exterior intenso. Isto seria viabilizado por um Poder Marítimo⁴ forte, constituído por Marinha Mercante, Marinha de Guerra e por bases e portos de apoio situados no país e no exterior.

Para Mahan, o desenvolvimento desse poder fundamenta-se nos seguintes fatores: posição geográfica, configuração física, extensão territorial, caráter nacional e instituições governamentais (TOSTA, 1984, p. 40).

A sua Teoria do Poder Marítimo, de 1890, foi inspirada pelo crescimento de Portugal entre os séculos XIV e XVI e, principalmente, do Império Britânico. Os conceitos estabelecidos por essa teoria, vinculando a grandeza e a riqueza do Estado à posse de um grande Poder Marítimo, além de terem condicionado a política dos EUA, foram levados em consideração por Japão e Alemanha.

⁴ Poder Marítimo é formado pelos seguintes elementos:

- a) Poder Naval [seu componente militar], compreendendo as Forças Navais, bases e posições estratégicas;
- b) Força Aérea, baseada em terra, operando sobre o mar;
- c) Marinha Mercante [e pesca];
- d) portos e suas instalações;
- e) estaleiros de construções e reparos;
- f) estabelecimentos e agências comerciais;
- g) pessoal (CAMINHA, 1988, p. 387).

Durante séculos, a Inglaterra buscou impedir que outros Estados construíssem um Poder Marítimo que rivalizasse com o seu, a fim de manter a supremacia no mar, ao mesmo tempo em que influenciava a existência de um equilíbrio de poder no continente europeu. Entretanto, atento à evolução dos acontecimentos no continente antes e após a Grande Guerra, o diplomata e geógrafo inglês Sir Halford Joseph Mackinder previu que o século XX teria sua própria perspectiva histórica e que a era das grandes navegações havia terminado, transformando o mundo num sistema fechado, no qual os fatos que acontecessem numa região seriam sentidos nas demais (MACKINDER, 1996).

A sua Teoria do Poder Terrestre, de 1904, foi lançada na monografia intitulada *O Pivô Geográfico da História*, na qual o autor primeiro avalia que as águas ocupam no planeta três vezes mais espaço do que as terras e depois conclui que o Antigo Mundo, formado por Europa, Ásia e África, por constituir a maior parte das terras emersas, seria a Ilha do Mundo. Baseando-se na amalgamação da massa continental europeia em torno de uma área central, área pivô ou *heartland*, ele concluiu que o Estado que a dominasse poderia expandir-se em todas as direções rumo ao mar, em busca da incorporação das faixas litorâneas da imensa massa eurasiática. A maior importância do Poder Marítimo britânico estaria nas posições estrategicamente conquistadas e mantidas ao redor do planeta e não nos seus navios.

A sua teoria de poder mundial pode ser sintetizada nas seguintes palavras: “quem dominar a Europa Oriental controlará o coração continental [heartland]; quem dominar o coração continental controlará a ilha mundial; quem dominar a ilha mundial controlará o mundo” (TOSTA 1984, p. 53).

Por estar a Rússia localizada na área considerada pivô do mundo, a Inglaterra, principalmente, não poderia permitir a sua junção com a Alemanha, sob o risco de ser formado o maior poder terrestre do mundo. A adoção de uma barreira de Estados entre Rússia e Alemanha, chamada de “cordão sanitário”, após a Primeira Guerra Mundial, comprova essa preocupação (TOSTA, 1984, p.57).

Mackinder reclamava da falta de aceitação das suas idéias na Inglaterra e observava a existência, na democracia, de uma recusa em pensar estrategicamente, até ser compelida pela necessidade de defesa. Ele testemunharia suas idéias serem mais aceitas na Alemanha e na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Após a Segunda Guerra Mundial, com a URSS tornando-se o maior Poder Terrestre, ele ainda estabeleceria novos conceitos, identificando o fulcro do poder mundial na região entre os rios Missouri (EUA) e Jenissei (URSS) e a divisão real entre leste e oeste situada no Atlântico Norte (França,

Inglaterra e EUA), no que ele batizou de *Midland Ocean* (TOSTA, 1984; MACKINDER, 1996).

A responsabilidade pela adoção da concepção de Mackinder na Alemanha é creditada ao general Karl E. Nikolaus Haushofer, professor de Geografia e Geopolítica na Universidade de Munique, que formulou a Teoria das Pan-Regiões.

A sua teoria baseava-se nos conceitos de Autarquia – “auto-suficiência nacional no sentido econômico” - e *Lebensraum* (espaço vital) – “o direito que um Estado possui de ampliar o espaço para sua população”. Nela, o mundo seria dividido em quatro áreas amplas, as Pan-Regiões, que teriam capacidade de produzir todos os recursos necessários a um Estado. São elas a Pan-América, sob a liderança dos EUA; a Pan-Ásia, abrangendo a parte oriental do continente asiático, a Austrália e as ilhas adjacentes, sob a direção do Japão; a Pan-Rússia, incluindo a Índia, sob a liderança da Rússia; e a Euráfrica, compreendendo a Europa, Oriente Próximo e a África e encabeçada pela Alemanha (TOSTA, 1984, p. 68).

Entre os ensinamentos de Haushofer e dos discípulos da escola alemã, destaca-se a importância atribuída ao instinto de fronteira do povo, à luta de vida e morte pelo espaço vital e à falta de segurança das bases pertencentes ao Poder Marítimo frente ao Poder Terrestre.

A partir do final da Primeira Guerra Mundial, o incremento das ações aéreas também viria a influenciar a formulação de outra teoria geopolítica, a Teoria do Poder Aéreo.

Em 1921, Giulio Douhet, oficial do Exército italiano, percebeu as possibilidades do avião, a arma suprema, que, na sua avaliação, poderia obter a vitória por meio de ataques a pontos estratégicos situados na retaguarda do inimigo, baseando-se em bombardeios estratégicos. A influência de suas idéias em outros países levou os norte-americanos William Mitchell e Alexander P. Seversky, este russo naturalizado, que haviam operado em combate, a estudar e defender o emprego da nova arma.

Seversky elaborou uma concepção de emprego de caráter global, considerando o domínio aéreo da URSS e o dos EUA sobre uma projeção azimutal equidistante, com centro no pólo norte, na qual a defesa dos interesses norte-americanos dependeria do Poder Aéreo.

O fato de as concepções de Mackinder e de Haushofer terem sido empregadas pelos Nazistas para justificar uma política expansionista levou a Geopolítica a ser renegada em muitos países logo após a guerra. Entretanto, a evolução desse ramo da Ciência Política demonstra que os fatores geográficos passaram a ter uma influência crescente, a partir do final do século XIX, na formulação das políticas externas.

2.3 A Geopolítica e as Políticas de Estado

Após a Segunda Guerra Mundial, o Sistema Internacional evoluiu de multipolar para bipolar, baseando-se no confronto ideológico entre dois blocos de Estados, liderados pelos EUA e pela URSS cada um, no qual as políticas continuaram a ser reguladas pelo princípio da acumulação de poder. Nos EUA, onde a ameaça representada por Hitler motivou o estudo da Geopolítica, foram elaboradas novas Teorias Geopolíticas, correspondendo a verdadeiros cenários prospectivos, alguns dos quais ligados às Políticas de Segurança Nacional.

A Teoria das Fímbrias, de 1942, nasceu do trabalho desenvolvido pelo norte-americano Nicholas John Spykman, holandês naturalizado, para atualizar a Teoria do Poder Marítimo, de Mahan, frente ao conceito de Poder Mundial, de Mackinder. Spykman considerava a posição estratégica bioceânica dos EUA insuficiente para garantir a sua segurança. Seria necessário assegurar o equilíbrio de poder, por meio da realização de alianças com países amigos, para ocupação das bordas da Ilha do Mundo (Eurásia), a que chamou de fímbrias. A sua teoria pode ser sintetizada pelo seguinte corolário: “Quem controlar o Rimland (fímbrias) dominará a Eurásia. Quem dominar a Eurásia controlará o mundo” (MAFRA, 1999, p. 46).

Este conceito seria complementado pelo também norte-americano George Kennan, com a denominada Geoestratégia da Contenção (*Containment Theory*), visando enfrentar a ameaça representada pela ocupação do *heartland* pela URSS durante a Guerra Fria. Os EUA formularam e conduziram sua Política de Segurança Nacional, procurando impedir a expansão comunista por meio de acordos e tratados. Assim como as fímbrias do oeste da Eurásia foram defendidas pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), outras organizações similares protegeram o centro-sul e o leste.

A URSS, por sua vez, embora buscasse expandir o seu poder a partir da área pivô, procurou contrapor-se ao controle dos mares liderado pelos EUA. A fim de ameaçar as rotas marítimas e os interesses ocidentais, o Almirante Gorshkov defendeu a ampliação do Poder Naval russo e a instalação de bases navais nos países pró-soviéticos ao redor do mundo. Essa situação prevaleceu no cenário internacional até o fim da Guerra Fria.

Desde então, as mudanças provocadas no Sistema Internacional têm causado o aparecimento de novas teorias influenciadas pelas condições geográficas, também baseadas em cenários prospectivos, visando, principalmente, à manutenção da supremacia pelos países

desenvolvidos ou à conquista do progresso, segurança e bem-estar pelos demais países. Entre outras, destacam-se as seguintes teorias (MAFRA, 1999, p. 53):

a) dos Blocos, de 1991, em que o mundo é dividido em quatro áreas comuns ou zonas monetárias, sob o domínio de uma moeda;

b) dos Limes, de 1991, com a definição de uma nova fronteira entre os ricos (Novo Império), do norte, e pobres (Novos Bárbaros), do sul;

c) da Incerteza, de 1992, com o aparecimento de uma desordem mundial, na qual reinará vários tipos de problemas regionais; e

d) do Choque de Civilizações, de 1993/1996, na qual os novos conflitos e guerras serão motivados por diferentes civilizações.

2.4 A Geopolítica do Brasil

A Escola de Sagres pode ser considerada o marco inicial da contribuição da Geopolítica para o destino do Brasil, Estado que nasceu grande, favorecido pela natureza e que cresceu fazendo politicamente parte de uma única Nação.

Situado no litoral atlântico, o Brasil é o maior país da América do Sul, fazendo limite terrestre com 10 países por 15.719 quilômetros e possuindo uma costa marítima de 7.367 quilômetros de extensão.

A fronteira oeste do Brasil foi inicialmente delimitada pelo Tratado de Tordesilhas, negociado com a Espanha devido à discordância de Portugal sobre os termos estabelecidos pelo Papa Alexandre VI na bula Inter Coetera. Essa negociação teve como propósito garantir a posse lusitana das duas costas do Atlântico Sul e a do Oceano Índico, no caminho marítimo para as Índias.

Após o descobrimento, Portugal tratou gradualmente de ocupar e defender a nova terra. Diferente do que acontecia na África e na Ásia, os portugueses ficavam fixados no Brasil pelo latifúndio. Ao longo da costa, os engenhos e as fortificações gradualmente estabeleceram a continuidade da fronteira marítima. Em seguida, a ocupação começou a interiorizar-se com as fazendas de criação.

No período da união das coroas ibéricas, o avanço continuou para oeste, facilitado pelos caminhos naturais de alguns rios, ultrapassando os limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas e chegando aos pés da cordilheira dos Andes. Essa conquista foi fruto da visão dos governantes, do caráter pioneiro do povo e da inspiração do diplomata brasileiro Alexandre de Gusmão, que, pelo Tratado de Madri, contribuiu para legitimá-la em 1750.

A intenção de Portugal em definir as fronteiras do Brasil em função de acidentes naturais, a fundação da Colônia de Sacramento (1680), a manutenção da unidade nacional após a independência, a compra do Acre à Bolívia (1903) e a mudança da capital de Salvador para o Rio de Janeiro e, posteriormente, para o planalto Central (1960) são outros exemplos de contribuições geopolíticas da história brasileira.

A política brasileira continuou encontrando inspiração, após a independência, em estadistas, como José Bonifácio; em diplomatas, como o Barão do Rio Branco; e em autênticos geopolíticos, começando com Everardo Backheuser, que geraram uma coerência doutrinária no pensamento geopolítico brasileiro, com raízes na defesa da unidade nacional, da soberania e do povoamento e desenvolvimento do interior (FREITAS, 2004).

Segundo Miyamoto, a evolução do pensamento geográfico brasileiro pode ser dividida em cinco fases, a saber:

- a) décadas de 20 e 30, com a realização dos estudos pioneiros;
- b) Segunda Guerra Mundial, com o amadurecimento dos estudos no Brasil;
- c) surgimento da Escola Superior de Guerra (ESG), com os reflexos da Guerra Fria;
- d) Regime Militar, com a prevalência do binômio segurança e desenvolvimento e da defesa da transformação do Brasil em potência;
- e) décadas de 80 e 90, com o enfoque nos problemas advindos da globalização e das novas ameaças à soberania e à integridade territorial (FREITAS, 2004, p. 13).

Nas décadas de 10 e 20, os primeiros artigos sobre a necessidade do ajuste da política à realidade geográfica brasileira começaram a ser escritos. Na década de 20, Everardo Backheuser já analisava e divulgava a obra de Kjellen no País.

O Professor Everardo Backheuser destacou-se pela valorização atribuída ao espaço geográfico e às regiões limítrofes do Brasil, bem como pela defesa da realização de um controle direto do Governo Federal sobre as fronteiras. Seus trabalhos contribuíram para a criação do primeiro curso de Geopolítica no País e influenciaram a criação de territórios nas regiões fronteiriças.

O General Mário Travassos, autor da obra *Projeção Continental do Brasil*, dedicou-se à realização de estudos geográficos sobre o território nacional, com preocupação especial sobre o posicionamento do Brasil no continente. É sua a avaliação de que a América do Sul possui os antagonismos geográficos do Atlântico e do Pacífico, separados de norte a sul pela cordilheira dos Andes; que o Brasil, Atlântico, possui os antagonismos das bacias do Amazonas e do Prata; e que o triângulo boliviano, formado por Santa Cruz de la Sierra,

Cochabamba e Sucre, por sofrer a convergência dessas três forças geográficas, possui grande importância estratégica (MATTOS, 2002).

A análise sobre a importância da interligação tanto dessa região boliviana aos portos brasileiros do Atlântico Sul quanto das regiões noroeste e centro-oeste brasileiras a portos localizados nos oceanos Atlântico e Pacífico influenciou diferentes governos a partir da era Vargas (FREITAS, 2004).

No período da Segunda Guerra Mundial, Cassiano Ricardo e Francisco de Paula Cidade continuaram a incentivar a ocupação do interior do País. Eles procuraram destacar o valor que o trabalho dos bandeirantes, o colonialismo interno e os tratados de Madri, Santo Ildefonso e Petrópolis tiveram para a formação e o futuro do Brasil.

Com a criação da Escola Superior de Guerra, ganhou destaque o projeto desenvolvimentista do General Golbery do Couto e Silva e a sua influência sobre a elaboração de uma Política de Segurança Nacional.

No pós-guerra, o pensamento geopolítico de Golbery tratou tanto de problemas de segurança interna, devido à ameaça de expansão do comunismo, quanto de vulnerabilidades externas, resultantes da relação entre a imensa faixa marítima disponível e a ampla massa territorial a integrar. Ele ressaltou tanto a importância estratégica do saliente nordestino, dominando a zona de estrangulamento do Atlântico Natal-Dakar, quanto as vulnerabilidades do núcleo central do território nacional às ameaças vindas do mar e da fronteira sul às ameaças de caráter regional (FREITAS, 2004).

Golbery considerava que o Brasil possui cinco áreas geopolíticas distintas, com dinâmicas próprias e sem comunicações adequadas entre si e as três áreas ecumênicas avaliadas centralizadoras de progresso (Rio - São Paulo – Belo Horizonte; Paraná – Santa Catarina – Rio Grande do Sul; e Recife-Fortaleza). Por isso, estabeleceu um conjunto de tarefas visando à coesão, integração e vitalização do espaço brasileiro, começando no sentido leste-oeste e indo do centro para noroeste, a fim de promover a ocupação e evitar fronteiras vazias⁵.

Destaca-se, ainda, a sua preocupação em fortalecer o poder do Estado, por meio da busca de soluções autóctones, do planejamento estratégico e da decorrente formulação de

⁵ As cinco áreas geopolíticas definidas por Golbery são as seguintes:

- a) área geopolítica de reserva geral ou de manobra central, à qual pertencem os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e o sul de Goiás com o Distrito Federal;
- b) da ala norte, formada por estados do Nordeste;
- c) da ala sul, composta pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;
- d) do oeste, que engloba os atuais estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia (*heartland*);
- e) da Amazônia, englobando os atuais estados do Amazonas, Pará, Acre, Tocantins, Amapá e Roraima (FREITAS, 2004, p. 45).

uma Política de Estado, que contemple os Objetivos Nacionais - permanentes, atuais e conjunturais - e oriente as ações governamentais.

Entretanto, o alerta feito sobre a necessidade de tomada de uma decisão político-estratégica entre as forças continentais e as atrações marítimas pode ter colaborado para que a superação das vulnerabilidades da ampla massa territorial a integrar tenha relegado politicamente a fronteira marítima a um segundo plano. Ainda que o seu trabalho tenha considerado a importância do Atlântico Sul para a segurança e o desenvolvimento nacionais, ele não incluiu as águas jurisdicionais brasileiras entre áreas geopolíticas de importância, nem atribuiu tarefas especificamente voltadas para o fortalecimento das atividades marítimas.

Outro digno representante da ESG é o General Carlos de Meira Mattos, recentemente falecido. Seu trabalho caracterizou-se pelo grande embasamento teórico, preocupação com a integração da Amazônia, projeção mundial do Brasil e pela valorização de uma civilização dos trópicos sendo construída pelo povo brasileiro. A sua visão realista das relações internacionais conferiu ao estudo sobre a Amazônia um grande valor para o planejamento da incorporação dessa imensa e rica região ao Poder Nacional, com ênfase na urgência da adoção de medidas de correção de um incompatível subdesenvolvimento econômico.

Ao General Meira Mattos ainda coube a incorporação de novas variáveis ao estudo da Geopolítica, trazidas pelo fim da bipolaridade e pela globalização, bem como a aplicação dos seus fundamentos para a preparação de um caminho que leve o Brasil a tornar-se uma potência mundial.

Na sua avaliação dos efeitos da modernidade sobre a Geopolítica do Brasil, é reconhecida a importância, para o Estado, da garantia da segurança atlântica até a costa africana, em especial dos pontos de choque oceânicos (eixo Natal-Dakar, Cabo da Boa Esperança, Canal de Beagle e Estreito de Magalhães) e da Antártica. Também é citada a dependência do comércio brasileiro em relação ao transporte marítimo e a decorrente necessidade de nacionalizá-lo, concomitantemente com a revitalização da indústria naval. O Atlântico Sul é chamado de pulmão do Brasil para o mundo exterior (MATTOS, 2002).

A Professora Therezinha de Castro foi a primeira mulher a ganhar reputação por notáveis trabalhos sobre geografia e geopolítica, o que pode ser creditado à influência recebida de Delgado de Carvalho e Octávio Tosta.

Ao avaliar que o Brasil continuava voltado para o Atlântico, devido à existência de um predomínio geopolítico de apenas 18% do território - a região próxima ao litoral - sobre o espaço total, a professora manteve a defesa das idéias anteriores sobre a necessidade

de um planejamento estratégico voltado para a integração da Amazônia, a que considera o pulmão do mundo. Ademais, ela ressaltava as motivações neocolonizadoras dos Estados do hemisfério norte, visando à manutenção do Brasil como simples área complementar de suas economias, e as manifestações estrangeiras sobre a limitação da soberania nacional sobre a floresta tropical (CASTRO, 1999).

Therezinha de Castro apresenta trabalhos de Geopolítica e de Geoestratégia aplicadas à Amazônia e ao Atlântico Sul, onde identifica a presença dos trampolins insulares e a importância da Antártica. Segundo ela, o triângulo estratégico, formado pelas ilhas britânicas de Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, seria um trampolim para a América do Sul e base de apoio na rota marítima do Cabo, enquanto as ilhas das Malvinas, Trindade e Fernando de Noronha seriam os postos avançados para a defesa sul-americana. Foi reconhecida, também, a importância do Poder Marítimo e da existência de duas faces litorâneas brasileiras, uma voltada para o hemisfério continental norte e outra para o hemisfério oceânico sul.

Com uma preocupação de pensar o Brasil como centro da projeção geográfica do mundo, a Professora estabelece as condições para que o Estado se qualifique como nação emergente e acrescenta, ao trabalho do General Meira Mattos intitulado “A Geopolítica e as Projeções de Poder”, a noção da “necessidade do Brasil ter um consciencioso desenvolvimento marítimo e a correspondente influência transatlântica para base de sua expansão econômica e garantia de desafogada liberdade de movimento no seu tráfego através dos mares” (CASTRO, 1999, p. 44).

2.5 Análise Crítica e Comparativa

Os estudos de Geopolítica ganharam um caráter global praticamente desde o seu princípio, com cada Estado avaliando a influência dos fatores geográficos sobre as relações de poder a partir da própria localização no mapa-múndi em relação à posição dos demais.

Essas idéias tiveram seu uso difundido cada vez mais para justificar ou para orientar as políticas e o posicionamento de cada Estado no cenário mundial, diferenciando-se pelo local de aplicação do poder nacional, no mar, em terra ou no ar. Assim, enquanto alguns Estados, influenciados pelas idéias de Mahan, buscaram elaborar suas políticas baseadas na Teoria do Poder Marítimo, outros priorizaram a Teoria do Poder Terrestre. Cabe ressaltar que essas teorias têm em comum o domínio das áreas litorâneas da Eurásia e o decorrente emprego dos mares, pelo Estado, para a conquista e manutenção dos seus interesses.

No Brasil, a importância da Geopolítica também foi logo identificada, assim como o perfil geográfico do País ao mesmo tempo marítimo e continental. Porém, na prática, observava-se, por parte da maioria dos geopolíticos brasileiros, a atribuição de maior prioridade para a solução das vulnerabilidades terrestres. Essa coerência de pensamento em favor da integração territorial e da unidade nacional foi responsável pela contínua implementação de medidas, visando à ocupação e à valorização do interior do Brasil.

Ainda que os três últimos geopolíticos brasileiros tratados neste trabalho - Golbery, Meira Mattos e Therezinha de Castro – também tenham atribuído às AJB uma relevância menor do que à Amazônia, devido à preocupação com a projeção mundial do País e com o desenvolvimento nacional, seus estudos passaram a destacar a importância que o mar possui para a segurança e o progresso do Brasil. Pode-se afirmar que as transformações ocorridas no cenário internacional após a Guerra Fria, como o fenômeno da globalização e o aumento das trocas comerciais, também contribuíram para essa mudança no pensamento geopolítico brasileiro.

Nesse novo contexto, merece destaque a visão liberal do professor norte-americano Richard Rosecrance, divulgada na década de 80, segundo a qual os Estados podem aumentar o seu poder tanto agressivamente, por meio de conquistas territoriais, quanto de forma pacífica, por meio de trocas comerciais. Ele cita as experiências vitoriosas do Japão e da Alemanha após a Segunda Guerra Mundial (NYE JUNIOR, 2002, p. 5).

Atualmente, a Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada em 2005, já inclui o Atlântico Sul, junto com a Amazônia, entre as áreas de interesse estratégico para o Brasil. Considerando que o conceito de segurança⁶ já foi ampliado para também abranger os campos político, econômico e social do Poder Nacional, resta, ainda, buscar o balanceamento da PDN e das ações decorrentes entre as áreas marítima e terrestre.

A importância dos fatores geográficos para o destino dos Estados pode ser sintetizada pela expressão “Espaço é Poder”, usada por Ratzel durante os primeiros estudos de cunho eminentemente geopolíticos. Desse espaço, nunca será demasiado ressaltar, fazem parte os oceanos e área marítima pertencente ao próprio Estado.

Em face do que foi apresentado, pode-se concluir que o pensamento de Ratzel continua sendo válido para o Brasil no atual cenário internacional. No entanto, sem a plena e efetiva utilização do mar, sem a transformação dos seus recursos naturais em riquezas

⁶ Para efeito deste trabalho, será adotado o conceito de segurança estabelecido pela PDN: Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2005, p. 5).

nacionais, o espaço marítimo brasileiro poderá atrair a cobiça estrangeira. Torna-se necessário, portanto, envidar todos os esforços para integrar a Amazônia Azul como espaço efetivo de crescimento do Brasil. Conseqüentemente, caberá ao Governo Federal a implementação de medidas destinadas à capacitação do Poder Marítimo para atingir seus propósitos ligados ao mar ou dele dependentes.

3 O DOMÍNIO MARÍTIMO DO ESTADO

Com o estabelecimento, em 1648, das bases do Sistema Internacional e, conseqüentemente, da adoção dos princípios de soberania e não-ingerência, conforme abordado no capítulo anterior, fortaleceu-se o direito exclusivo do Estado de criar suas próprias leis e de dispor do seu território para promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar da população.

Como noção jurídica, o território, um dos elementos constitutivos do Estado, é definido, segundo Hildebrando Accioly, como o espaço da superfície do globo terrestre sobre o qual o Estado exerce habitualmente sua dominação exclusiva. Ele pode apresentar-se sob diferentes aspectos físicos (terrestre, marítimo, fluvial, lacustre e aéreo), que são, preferencialmente, tratados pela expressão *domínio*, uma vez que a palavra território também representa o todo (SILVA, 2002).

3.1 Análise Retrospectiva

O desenvolvimento da tecnologia de emprego militar e de exploração econômica dos recursos naturais, a partir do século XX, aumentou tanto a percepção do mar como prolongamento da terra quanto a preocupação em codificar a noção de domínio marítimo do Estado, embora essa noção tenha sido elaborada pela prática desde a antiguidade. A vitória dos gregos sobre os persas na batalha naval de Salamina e o controle do mar Mediterrâneo exercido pelos romanos são importantes marcos históricos do uso do mar para a defesa, o acúmulo de riquezas e a expansão do poder.

Segundo Celso Mello (2004), esse uso produziu certa preocupação jurídica na Grécia Antiga e o aparecimento, durante o Império Romano, do primeiro conceito sobre o domínio do mar. O *Mare Nostrum* descrevia a situação estabelecida pelo Império Romano após a conquista das terras situadas nas duas margens do mar Mediterrâneo, que lhe permitiu usufruir a navegação para expandir o seu poder até a Grã-Bretanha (ALBUQUERQUE, 2006).

No período seguinte, o mundo assistiu ao aparecimento de outros poderes marítimos no norte da Europa, no leste do Mediterrâneo e, entre os séculos XIV e XVI, na península Ibérica. De uma faixa de terra, Portugal, após aprimorar o conhecimento sobre

construção naval e navegação, realizou a abertura dos mares, o descobrimento de novo caminho para as Índias Orientais e a colonização de novas terras.

Na era dos descobrimentos, os mares e as ilhas não-descobertas haviam sido preliminarmente divididos, pelo Papa Alexandre VI, entre Portugal e Espanha, que, por meio da diplomacia, alcançaram um acordo definitivo.

Entretanto, os Estados esquecidos pelo Papa buscaram, por todos os meios, desafiar a situação criada. A Inglaterra, por exemplo, procurou fortalecer a Marinha por intermédio do monopólio do seu transporte marítimo, estabelecido por Cromwell no *Navigacion Act*, e a Holanda buscou promover o seu desenvolvimento por meio do comércio com as Índias Orientais. O esforço realizado pela Holanda e pela Inglaterra possibilitou-as protagonizar o cenário mundial, no lugar de Portugal e Espanha, a partir do século XVII.

Devido à dependência holandesa da liberdade dos mares para realização do comércio marítimo, Hugo Grotius lançou o conceito do *Mare Liberum* em 1618, buscando justificar a ampliação dos interesses dos Estados poderosos. Como essa doutrina nem sempre interessava à Inglaterra, que, quando necessário, efetuava o bloqueio marítimo de certas áreas, o inglês John Selden lançou a idéia oposta de *Mare Clausum* em 1635, preocupado, entre outros motivos, em restringir a pesca nas proximidades do litoral. Desde então, a Inglaterra regulou sua relação com os demais países, visando a estabelecer e manter o seu domínio sobre os mares, o que a fez merecer a reputação de que “na paz, a Inglaterra legislou nos mares; na guerra, a Inglaterra renunciou às leis” (BOOTH, 1989, p. 16).

Numa nova tentativa de aumentar a liberdade de navegação, o holandês Cornelius van Bynkershoek lançou a idéia do *Domino Maris* em 1702, buscando restringir o domínio do Estado costeiro ao alcance efetivo do seu poder, ou seja, ao alcance máximo do tiro de canhão (BOOTH, 1989).

O regime dos oceanos variou, assim, entre o isolamento de certas áreas e a liberdade dos mares, dependendo do interesse do Estado mais forte, enquanto o movimento de respaldo desses regimes variou entre o político e o legal, o que continua sendo válido nos dias de hoje (BOOTH, 1989).

Entretanto, após a Primeira Guerra Mundial, devido à enorme quantidade de vidas humanas perdidas, o mundo começou a buscar uma maior regulação das relações internacionais, o que beneficiou o Direito do Mar, um dos ramos do Direito Internacional Público (DIP).

Os conceitos de *Res Nullius*, originário do século XVII, em que o alto-mar não fica sujeito à regulamentação jurídica, e *Res Communis*, que considera o alto-mar comum a

toda a humanidade e destinado ao serviço público, foram então aceitos pelo DIP, tendo o último sido aplicado pela III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – CNUDM (MELLO, 2004).

Em 1930, uma Conferência da Sociedade das Nações foi realizada em Haia. Como não foi possível realizar uma convenção sobre o mar territorial, chegou-se a certo acordo sobre o seu limite mínimo de três (3) milhas marítimas⁷. O conceito da sua correspondência ao alcance do tiro de canhão havia servido para delimitar esse limite até o século XX, quando esta distância passou a ser alterada para seis, 12 e até 200 milhas da costa. Essa Conferência discutiu pela primeira vez a zona contígua, visando ao estabelecimento de uma área adjacente ao mar territorial de três milhas, na qual haveria controle em matéria de pesca.

A evolução da tecnologia, que passava a viabilizar a exploração econômica do mar na plataforma continental e nas águas sobrejacentes, estimulou o Presidente Henry Truman, dos EUA, em 1945, a estender unilateralmente a jurisdição de seu país para além do mar territorial, o que incluiu a plataforma continental no Direito Internacional (SILVA, 2002).

Após a proclamação dos EUA, foi sendo estabelecida uma noção, pelos países latino-americanos, sobre mar patrimonial e, pelos afro-asiáticos, sobre zona econômica. O representante do Quênia na Convenção da Jamaica, por exemplo, considerou a zona econômica como uma forma de defesa contra os países que pilhavam o mar em nome da “liberdade dos mares” (MELLO, 2004, p. 1202).

A Declaração de Santiago, assinada por Chile, Peru e Equador em 1952, considerou uma distância de 200 milhas para efeitos de jurisdição e soberania exclusivas sobre os recursos naturais, ressalvado o direito de passagem inocente. Esta distância estava relacionada com a corrente marítima de Humboldt, responsável por tornar propícia à pesca uma região do oceano Pacífico situada a cerca de 180 milhas da costa. Outros atos aconteceram até a reafirmação desses princípios, em 1957, durante o III Congresso Hispano-Luso-Americano de Direito Internacional.

Somente em 1958, a ONU realizou a I CNUDM, que tratou sobre mar territorial, zona contígua, plataforma continental, alto-mar e conservação dos recursos vivos marinhos. Embora a questão da largura do mar territorial tenha ficado em aberto, a Organização já admitia a distância máxima de 12 milhas.

Em 1960, novamente em Genebra, foi realizada a II CNUDM, que também não conseguiu chegar a uma definição sobre a largura do mar territorial. Assim, em 1970, o Brasil,

⁷ Uma (1) milha marítima corresponde a 1.852 metros.

adotando procedimento semelhante a outros Estados, estendeu o limite do seu mar territorial para 200 milhas.

Em 1972, entre a II e a III CNUDM, ocorreu a Conferência de São Domingos, que analisou questões sobre mar territorial, cujo limite máximo considerou de 12 milhas, mar patrimonial, plataforma continental, alto-mar, fundo do mar internacional, poluição marinha e cooperação regional (MATTOS, 1996).

Em 1982, em Montego Bay – Jamaica, chegou ao fim a III CNUDM, iniciada em 1973 e da qual participaram 164 Estados. Cabe destacar o caráter político da Convenção e a adoção da idéia de consenso para a elaboração dos seus itens, o que permitiu contornar os entraves surgidos durante as discussões entre os países desenvolvidos, o bloco soviético e a maioria dos estados do Terceiro Mundo - chamado de Grupo dos 77 e cujo número de países eventualmente aumentou para 120.

3.2 Análise Conjuntural

A Convenção da Jamaica, que entrou em vigor no dia 16 de novembro de 1994, constitui uma importante conquista pragmática para o DIP e o Brasil, cuja política externa prioriza a diplomacia e a valorização dos Organismos Internacionais para a solução de controvérsias. Hoje, mesmo os países ainda não-signatários da Convenção respeitam os conceitos relacionados com as definições dos espaços marítimos. Ela incluiu, no domínio marítimo do Estado, as águas interiores, o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental.

As águas interiores são definidas como aquelas localizadas entre a costa e as linhas de base⁸, como os golfos, baías, portos, ancoradouros e estuários, e que podem avançar razoavelmente além da linha de praia. Sobre essas águas o Estado exerce a soberania plena, não sofrendo qualquer limitação da ordem jurídica internacional, isto é, nela o seu direito é maior do que no mar territorial.

A expressão mar territorial já se encontrava consolidada desde a Convenção de 1958. Entretanto, a sua delimitação não encontrou consenso até a Convenção da Jamaica, de 1982, que o definiu como a faixa de mar que se estende desde as linhas de base normais ou retas até uma distância que não pode exceder 12 milhas da costa. Pela III CNUDM, ficou assegurado ao Estado costeiro estender a sua soberania até o limite do seu mar territorial,

⁸ A linha de base é definida como a linha de baixa-mar, ao longo da costa, das cartas náuticas de grande escala, oficialmente reconhecidas pelo Estado costeiro (MATTOS, 1996, p. 10).

incluindo o solo, o subsolo e o espaço aéreo sobrejacente, o que lhe deu, entre outros, os direitos exclusivos de aplicação das leis aduaneiras e fiscais, de regulamentação da navegação e de polícia sobre esse espaço. Muitos Estados costumam reservar aos seus nacionais a cabotagem, bem como o serviço de praticagem para o acesso dos navios a certas áreas.

A soberania no mar territorial é limitada pelo direito de passagem inocente concedido aos navios estrangeiros, excluídos os navios de guerra. Esse direito é definido pela navegação através do mar territorial, com a finalidade de cruzá-lo sem a entrada em águas interiores ou facilidades portuárias, bem como procedendo de ou para essas áreas, de forma expedita e contínua, e desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro. Os navios de guerra estrangeiros devem ter a navegação regulamentada pelo Estado costeiro. Um submarino, por exemplo, deve navegar na superfície enquanto estiver no mar territorial de outro Estado.

A Convenção da Jamaica também estabelece o direito de passagem em trânsito, que é definido como a liberdade de navegação e de sobrevôo sem a necessidade de autorização prévia, com a finalidade de trânsito contínuo e expedito por estreitos utilizados pela navegação internacional. Embora esse direito represente o interesse das grandes potências marítimas pela liberdade dos mares, pois permite a passagem de navios de guerra, submarinos e o sobrevôo de aeronaves militares, foram previstas algumas salvaguardas para o Estado costeiro, tais como a designação de rotas marítimas e de um sistema de separação de trânsito nos estreitos.

Alguns estreitos se acham submetidos a regimes especiais, como os estreitos turcos do Bósforo e de Dardanelos, que são regulados pela Convenção de Montreux, de 1936; o de Magalhães, pelo tratado entre Argentina e Chile, de 1881; e o estreito de Gibraltar, pela Inglaterra.

Outros quatro canais internacionais, construídos pelo homem, também possuem interesse para a navegação internacional e, em consequência, para o DIP. São eles os canais de Corinto, Kiel, Suez e Panamá. Enquanto os canais de Corinto, de Suez e do Panamá são abertos à navegação internacional, o de Kiel, de caráter estratégico, somente é aberto aos países em paz com a Alemanha.

A zona contígua é definida como o espaço marítimo que se estende até 12 milhas além do limite exterior do mar territorial. Nela, o Estado costeiro tem o direito de adotar medidas de regulamentação em matérias aduaneira, de imigração, fiscal e sanitária, visando a evitar e reprimir as infrações cometidas no seu território ou no seu mar territorial.

A zona econômica exclusiva (ZEE) é definida como uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente, cuja largura não deverá exceder 200 milhas marítimas a partir da linha de base, e que é sujeita ao regime jurídico estabelecido na Convenção da Jamaica, segundo o qual os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e os direitos e as liberdades dos demais Estados são governados pelas suas disposições permanentes. Nela, o Estado costeiro tem direitos de soberania para fins de exploração, utilização, conservação e administração dos recursos naturais, tanto vivos como não-vivos, do leito e do subsolo do mar e das águas sobrejacentes, enquanto todos os demais Estados gozam da liberdade de navegação, sobrevôo e colocação de cabos e dutos submarinos.

Esta Convenção, ao mesmo tempo em que estabeleceu o direito, do Estado costeiro, de captura permissível dos recursos vivos em sua ZEE, determinou que este dê acesso a outros Estados para os excedentes que não tenha capacidade de explorar. Além disso, permitiu que os Estados sem litoral (*Land Locked States* – LLS) também possam participar de uma quota de pesca. Ademais, ela estabeleceu que os rochedos que, por si próprios, não se prestem à habitação humana ou a vida econômica não devem ter zona econômica exclusiva nem plataforma continental.

A plataforma continental jurídica de um Estado costeiro abrange o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, por todo o seu prolongamento natural até o limite externo da margem continental ou até a uma distância de 200 milhas marítimas, medidas a partir das linhas de base utilizadas para medir o mar territorial, sempre que o limite externo da margem continental for inferior a essa distância. A Convenção da Jamaica procurou conciliar a liberdade dos mares com o direito de exploração e utilização, pelo Estado costeiro, dos recursos naturais do leito e do subsolo da plataforma, fixando as normas e os requisitos técnicos para a delimitação da sua largura, que poderá variar entre 200 e 350 milhas. Sobre as águas sobrejacentes e o espaço aéreo situados acima da plataforma continental são negados direitos de soberania.

O alto-mar é definido como o espaço marítimo caracterizado por compreender todas as partes que não estão incluídas na ZEE, no mar territorial e nas águas interiores ou arquipelágicas de um Estado. Ele é considerado um espaço internacional no qual nenhum Estado pode submeter qualquer parte à sua soberania.

A liberdade tradicional do alto-mar foi confirmada na Convenção, respeitando-se o interesse de todos os Estados e os direitos relativos às atividades da Área. Entretanto, foram estabelecidas limitações a algumas atividades realizadas em alto-mar. Nele, a pesca, a colocação de cabos e dutos submarinos, a transmissão não-autorizada a partir do mar e os

recursos do leito marinho são tratados com o objetivo de defender o interesse comum da humanidade.

A Área (Fundos Marinhos) foi definida como sendo o leito do mar e o seu subsolo, além das zonas de jurisdição nacional. Ela tem sido causa de controvérsias entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Para alguns países, como os EUA, a Parte da Convenção que trata desse espaço é motivo da sua não-assinatura. Portanto, foi necessário obter um acordo específico para implementação da Parte XI da Convenção, estabelecendo um conjunto de princípios a ser aplicado por ocasião do início da produção comercial do fundo do mar, bem como a previsão de uma Conferência de Revisão, a ser realizada 15 anos após o primeiro de janeiro do ano que comece essa produção.

As atividades na Área e da Autoridade (Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, com sede na Jamaica) também foram regulamentadas na Convenção, tendo a Área e seus recursos sido classificados como patrimônio comum da humanidade.

Cabe salientar que, em função do interesse da comunidade internacional, alguns assuntos tratados na CNUDM têm sido discutidos também por outras agências especializadas da ONU. Hoje, a maior parte da legislação e das recomendações a respeito das atividades marítimas foi emanada pela Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization* – IMO). Entre os assuntos que têm despertado maior preocupação, destacam-se a proteção e a preservação do ambiente marinho, pirataria, tráfico de drogas, descaminho, imigração ilegal, proteção da vida humana no mar e terrorismo. Em razão de fatos que ganharam repercussão mundial, como a poluição causada pelo Petroleiro Torrey Canyon e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA e contra navios mercante e de guerra, diretrizes e requisitos preventivos foram aprovados pela IMO.

A Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (International Convention for the Pollution from Ships – MARPOL), a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (International Convention for the Safety of Live at Sea – SOLAS) e sua parte referente à segurança de navios e portos (International Ship and Port Facility Security Code – ISPS Code) e a Convenção Internacional sobre Padrão de Treinamento, Certificação e Serviços de Quarto (STCW) além de atribuírem uma série de obrigações para os usuários do mar, adicionam responsabilidades e deveres para os governos e suas marinhas.

Não obstante a entrada em vigor da Convenção da Jamaica e o reconhecimento de direitos soberanos dos Estados costeiros sobre espaços marítimos, a área de interesse para a

segurança marítima, por parte dos Estados mais desenvolvidos, possui a tendência manifesta de crescer durante o século XXI (STAVIRIDIS, 2007).

3.3 Análise Crítica e Comparativa

A entrada em vigor da III CNUDM representa um importante marco para o Direito do Mar e uma vitória para todos os Estados. Para o Brasil, esta Convenção tem um significado especial, pois ampliou as águas jurisdicionais brasileiras para quase 4,5 milhões de quilômetros quadrados, por decisão favorável da Comissão de Limites da Plataforma Continental, e confirmou suas responsabilidades sobre uma área marítima que extrapola os limites da Amazônia Azul e avança pelo Atlântico Sul (CARVALHO, 2007).

O incremento da exploração econômica do mar motivou a codificação da noção de domínio marítimo do Estado. Mas foi a idéia de usar o consenso para a definição dos pontos controversos que viabilizou a aprovação da Convenção, tendo em vista a grande preocupação dos Estados desenvolvidos em garantir a liberdade de navegação para as suas forças navais.

A prática dos Estados tem sido fonte inspiradora do direito consuetudinário. Portanto, o Brasil não poderá se descuidar das responsabilidades advindas da III CNUDM, devendo não só demonstrar sua firme vontade de transformar os recursos da Amazônia Azul em riquezas nacionais, como também cumprir os deveres, impostos pela Convenção, de fazer valer a legislação internacional e a ordem em suas águas jurisdicionais.

Atualmente, o caráter das novas ameaças, representadas pelo terrorismo internacional e por delitos transnacionais, está fazendo aumentar a preocupação das potências marítimas por outras regiões do planeta. A dependência mundial do comércio marítimo e das fontes de energia e de alimentos extraídos do mar tem motivado a aprovação de regras internacionais voltadas para as atividades marítimas, concomitantemente com a manifestação da vontade, dos Estados desenvolvidos, de intervir em locais onde seus interesses possam ser afetados.

Por isso, a identificação da existência de áreas, na América Latina e no Caribe, que podem causar impacto na proteção, na economia e na segurança de outros Estados e a vontade norte-americana de implementar o conceito da marinha dos 1.000 navios⁹, para

⁹ O conceito da marinha dos 1.000 navios, de alcance global e formada por unidades militares de diferentes Estados, foi lançado pelo Almirante Mike Mullen, Comandante de Operações Navais da Marinha dos EUA. Visando à ampliação da segurança mundial, esse conceito prevê a realização de alianças e de esforços de cooperação voltados para a participação de uma comunidade de Nações marítimas na vigilância dos mares (MULLEN, 2006).

aumentar o combate às possíveis ameaças nas regiões do planeta onde sua presença seja avaliada necessária, representam uma nova situação que afeta o emprego do Poder Naval brasileiro e o Atlântico Sul.

Vale salientar a influência da visão geopolítica de Spykman na atualização do papel que o Poder Marítimo norte-americano desempenhará no século XXI. Hoje, como aconteceu em 1942, nem o maior Poder Naval do mundo é capaz de enfrentar isoladamente as ameaças existentes. Mas, diferentemente do que aconteceu naquela época, em que o Brasil, por não estar situado no hemisfério norte, não foi incluído nas alianças formadas, no atual cenário internacional o País será compelido a se envolver.

Mesmo com a ampliação da área marítima sobre a qual possui direitos soberanos, o Brasil também não deve pôr de lado a importância estratégica do Atlântico Sul para a sua defesa, para a proteção das linhas de comunicações marítimas e para o estreitamento da cooperação e do comércio com os países limítrofes, africanos e sul-americanos. Nem tão pouco pode abdicar de defender a possibilidade da participação das suas empresas, no futuro, na exploração econômica dos recursos naturais da Área, considerados patrimônio comum da humanidade (BRASIL, 2005).

4 O PODER MARÍTIMO BRASILEIRO

4.1 Análise Retrospectiva

A abertura gradual e contínua do caminho marítimo para as Índias deu uma dimensão maior para o mar e para a civilização européia, por facilitar a comunicação entre lugares e povos situados a milhares de milhas de distância uns dos outros.

O fato de o Brasil delimitar a margem ocidental desse caminho no Atlântico, que então passou a ser o principal eixo comercial do mundo, contribuiu para atrair o interesse das principais potências européias. Tais interesses exerceriam influência sobre diferentes setores da vida nacional desde o período colonial, sendo perceptível os seus reflexos sobre o desenvolvimento das atividades marítimas no Brasil.

4.1.1 Marinha Mercante e Construção Naval

Logo após o descobrimento do Brasil, Portugal limitou-se a explorar o longo litoral da sua nova terra e a recolher madeiras e aves exóticas. Mas, devido à cobiça estrangeira, foi logo obrigado a estabelecer uma política de ocupação. Inconformados com o Tratado de Tordesilhas, franceses, espanhóis, ingleses e holandeses passaram a também visitar nossa terra. Assim, para garantir o domínio português até o rio da Prata, o Brasil foi dividido em 15 capitanias hereditárias, constituídas por faixas de terra, estendendo-se do mar até o limite de Tordesilhas.

Nessa época, cabia aos componentes do Poder Marítimo o desempenho de um importante papel para a defesa, a unidade e a ligação do Brasil com Lisboa. Como cada capitania possuía seus principais povoados localizados perto da costa, assemelhando-se a verdadeiras ilhas, elas eram dependentes dos navios portugueses para o transporte de pessoas e de mercadorias. Somente com grande mobilização pelo mar, foi possível realizar o povoamento e a proteção da costa brasileira, o que viabilizou, em seguida, a paulatina ocupação do interior do País.

Durante o período de união das coroas ibéricas (entre 1580 e 1640), Portugal viu-se envolvido numa guerra, entre Espanha e Inglaterra, que causaria a perda de parte do seu Poder Naval. Este fato não interferiu na sua política de manutenção da integridade territorial

do Brasil nem na ocupação dos espaços vazios situados além de Tordesilhas. Assim, além da proteção da costa, a Marinha portuguesa passou a impedir o acesso de navios inimigos à bacia Amazônica e a manter abertas as comunicações fluviais com a região do Pantanal.

Após Vestfália, o vasto império português continuou sofrendo desagregação sob a égide do Sistema Europeu de Estados, principalmente pela ação da Holanda. Mesmo assim, a forte mentalidade marítima portuguesa permaneceria contribuindo para o desenvolvimento e a segurança do Brasil até o século XIX, com iniciativas como a implantação, pelo Conde da Cunha, em 1764, do Arsenal de Marinha da Corte, que viria a se tornar o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), e a abertura dos portos do Brasil aos países amigos, em 1808, por D. João VI.

Todavia, com a perda gradual da sua posição de grande potência, Portugal passaria gradativamente a assumir uma posição de dependência militar e econômica em relação à Inglaterra, principalmente em relação ao Poder Marítimo. Apenas a navegação interior e de cabotagem permaneceria com os portugueses, passando o transporte de longo curso a ser efetuado pelos navios ingleses. Aos brasileiros, por outro lado, era vedada qualquer participação no transporte marítimo (MENDONÇA, 2001).

Tal situação seria herdada pelo Brasil após a Proclamação da Independência. Embora a Esquadra tenha continuado a participar efetivamente da garantia da unidade nacional e da defesa dos interesses brasileiros no exterior, a Marinha Mercante não encontraria condições favoráveis para o seu desenvolvimento. Até que, em 1846, o Visconde de Mauá fundou a Companhia de Fundição da Ponta d'Areia, atual estaleiro Mauá, com o propósito de incentivar a formação de uma frota mercante significativa e a criação de uma indústria de construção naval (FERNANDES, 1998).

Por ocasião do término da Guerra do Paraguai, o Brasil possuía empresas nacionais participando das navegações de cabotagem e interior. O Estaleiro da Ponta d'Areia havia construído 72 navios num período de 11 anos, enquanto o Arsenal de Marinha da Corte tinha alcançado um nível de capacitação que o deixava em condições de igualdade com congêneres da Europa e dos EUA, fabricando, além dos cascos, o aparelho propulsor completo de muitas classes de navios, incluindo as máquinas principais e auxiliares, eixos e hélices (MENDONÇA, 2001).

O Poder Marítimo brasileiro desenvolveu-se nesse período graças a uma política de longo prazo. Entretanto, a percepção da vulnerabilidade das fronteiras terrestres, provocada pela invasão da província de Mato Grosso pelo Paraguai, e o domínio da política econômica brasileira pela monocultura agrícola iriam contribuir para que os resultados positivos

proporcionados pelos esforços governamentais fossem perdidos. A participação de navios de bandeira estrangeira no transporte marítimo brasileiro foi permitida. A navegação interior foi aberta, com concessões sendo transferidas para empresas estrangeiras, como a da companhia do Barão de Mauá para a inglesa *Amazon Steam Navigation*. A construção naval foi interrompida, com o Brasil passando a adquirir navios mercantes e de guerra no exterior.

É importante mencionar que a indústria de construção naval não foi a única então prejudicada pela elite dirigente, de origem agrária. O processo de industrialização que se delineava antes da guerra não progrediu e a pouca propensão para o comércio, herdada do período colonial, foi assim mantida.

Desde então, a falta de uma política de longo prazo para o Poder Marítimo tem feito repetidas vezes com que os resultados positivos alcançados pela construção naval e pela Marinha Mercante durante um período de incentivo governamental sejam perdidos no momento seguinte, devido ao quase completo abandono do setor marítimo.

Após a década de 30, o Governo Federal voltaria a preocupar-se com a Marinha Mercante, que, devido ao pequeno vulto do comércio internacional e à proteção exercida por países como Portugal, França, Inglaterra e Holanda às suas bandeiras, ainda não havia encontrado condições para crescer.

Numa nova tentativa para incentivar o transporte marítimo, foram criados, inicialmente, a Comissão de Marinha Mercante, em 1941, e o Fundo de Desenvolvimento da Marinha Mercante, em 1958. Visando compensar o armador nacional pelo maior preço do navio construído em estaleiro nacional, este fundo se destinava a empregar recursos da Taxa de Renovação da Marinha Mercante, cobrada sobre o valor do frete das mercadorias importadas, para a transferência de um prêmio.

Em virtude da grande expansão do comércio mundial após a Segunda Guerra Mundial e, em decorrência, do aumento do preço internacional dos fretes, a balança de pagamentos do Brasil atingiu considerável déficit. A preocupação com esse problema, levou o governo a adotar novas medidas, visando ao fortalecimento do setor marítimo, tais como a implantação de estaleiros; a contratação de um grande número de embarcações nacionais, em duas fases de construção naval; a reserva do transporte das cargas importadas por órgãos governamentais; a denúncia das Conferências de Frete; e a celebração de acordos bilaterais sobre transporte marítimo.

Estas medidas foram responsáveis pelo crescimento da frota mercante de longo curso entre 1970 e 1985, bem como pela criação de uma indústria de navipeças, destinada a produzir equipamentos, peças e componentes utilizados na construção naval. Entretanto, a

navegação de cabotagem sofreu um efeito contrário nesse período, deixando de ser o principal meio de ligação entre as diferentes regiões do País. O incentivo à indústria automobilística e ao transporte rodoviário foi o responsável por relegar a um segundo plano tanto o transporte ferroviário quanto o marítimo.

Considera-se pertinente salientar, de forma breve, a correlação que deve existir entre o crescimento do Poder Naval e o das demais atividades marítimas. Após o término da Segunda Guerra Mundial, a Marinha passou a contar apenas com navios tecnologicamente menos evoluídos e, devido à transferência de navios e sobressalentes pelo governo dos EUA, a construção de navios de guerra praticamente foi interrompida. Entretanto, o crescimento do transporte marítimo a partir da década de 70 motivou o reaparelhamento da Marinha de Guerra. Ao final dessa época, foram adquiridos os navios-varredores Classe “ARATÚ”, as fragatas Classe “NITERÓI” e os submarinos Classe “HUMAITÁ” e, em seguida, os submarinos Classe “TUPI”. Ademais, viabilizou-se a retomada da construção naval pelo AMRJ, com a construção de 2 fragatas e 4 submarinos (CARVALHO, 2007).

Infelizmente, a crise do petróleo de 1973 e a posterior substituição da Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM) como agente financeiro do Fundo de Marinha Mercante (FMM) acarretaram sérios problemas para a construção naval. O atraso provocado na liberação dos financiamentos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a decorrente postergação dos prazos de entrega de navios provocaram o aumento nos custos finais e o cancelamento de pedidos.

Nesse ínterim, a Marinha Mercante brasileira também passaria a enfrentar outros sérios problemas. A não-adoção, na construção de navios de carga geral e na modernização dos portos, das novas técnicas de unitização das cargas (tipo ro-ro e *full containers*), para fins de transporte marítimo, e a desregulamentação total e rápida do setor, a partir de meados de 1980, sem que houvesse qualquer outro tipo de medida que viabilizasse as atividades marítimas, interromperam o desenvolvimento da indústria de construção naval e de navieças, a grande geração de empregos e o aumento na participação da bandeira brasileira no comércio exterior (FERNANDES, 1998, p. 147).

Em 1995, o Brasil recebia apenas 8,8% do valor dos fretes marítimos, um sinal claro da tendência de diminuição do número de navios de bandeira brasileira no comércio exterior e da necessidade de novas ações governamentais (FERNANDES, 1998).

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, os Programas “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” ainda chegaram a prever um eixo de desenvolvimento para a

Marinha Mercante e a Construção Naval, sem que, na prática, fosse atribuída prioridade para a realização de investimentos no setor.

Em 1997, a atual busca pela ordenação do transporte marítimo foi retomada, por meio da Lei n.º 9.432, que também criou o Registro Especial Brasileiro (REB). Em seguida, a Resolução BACEN n.º 2.787, do Banco Central, posteriormente alterada pela Lei n.º 10.893, de 2004, instituiu o “Programa Navega Brasil”, com novas condições de financiamento do FMM.

Segundo palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 15 de junho de 2007, pelo Sr. Djalma da Rocha Santos Netto, do Ministério dos Transportes, como recente incentivo às navegações de cabotagem e de longo curso, R\$ 400 milhões do FMM ficarão comprometidos com o Fundo de Garantia à Indústria Naval (FGIN), para suportar parte dos riscos da construção de novos navios (NETTO, 2007).

Entre as razões que dificultam a preparação de medidas para defesa da marinha mercante e da construção naval está a falta de percepção, por parte das pessoas formadoras de opinião, acerca da importância do modal aquaviário no sistema de transportes brasileiro. Pode-se citar como exemplo o trabalho coordenado pelo ex-Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, destinado a “discutir uma nova política econômica que prepare o terreno para uma retomada do crescimento, na oportunidade da renovação do quadro político e administrativo resultante das eleições gerais de outubro de 2002”. Na análise feita sobre os problemas na infra-estrutura de transportes que podem se tornar obstáculos ao crescimento do Brasil, nem sequer foram incluídos o modal aquaviário e a sua indispensável conexão com os modais terrestre e ferroviário, apesar da correta identificação do grave desequilíbrio existente na matriz de transportes do País (LIMA; VELLOSO, 2002, p. 17).

4.1.2 Portos

É preciso destacar que o transporte marítimo depende também das operações portuárias, tendo em vista a participação dos portos nas atividades de atracação dos navios e de embarque e desembarque de pessoal e de mercadorias.

Até a chegada da família real, o comércio exterior do Brasil era pequeno e exclusivamente realizado via Lisboa. Entre a abertura dos portos, em 1808, e o início do século XX, embora a composição da frota e o tipo da carga tenham mudado, a participação do País no comércio internacional continuou pequena. Os navios permaneciam normalmente

fundeados e eram apoiados por embarcações menores durante as operações de embarque e desembarque de cargas, manuseadas por estivadores (FERNANDES, 1998).

Em 1911, foi criada a Inspetoria Federal de Portos, Rios e Canais, órgão que ficou responsável pela política portuária nacional e pela formação do porto organizado no Brasil. Em 1932, ela foi transformada no Departamento Nacional de Portos e Navegação (DNPN), que foi substituído, em 1943, pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais e, em 1963, pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). Finalmente, em 1976, o controle dos portos públicos passou para a Empresa Brasileira de Portos S/A (PORTOBRAS), subordinada ao Ministério dos Transportes (FERNANDES, 1998).

Dentro da estrutura da PORTOBRAS, o Brasil tinha mais de 30 portos públicos, que eram administrados pela Companhia Docas (CD). Até a sua extinção, em 1990, a administração centralizada, realizada por essa empresa, era ineficiente. Os poucos recursos existentes eram investidos de forma inadequada e os portos não eram considerados tomando parte no custo final do sistema de transporte marítimo nacional. Acresce que a estadia de um navio num porto brasileiro sofria excessiva demora, causada pela participação de um grande número de órgãos no manuseio da carga (Secretaria da Receita Federal, Departamento de Polícia Federal, Vigilância Sanitária, Operador Portuário, Estiva, Praticagem etc.). Em decorrência, os portos passaram a não atender às necessidades do comércio marítimo.

Entre as ações tomadas pelo Governo para corrigir esses problemas, destacam-se: a aprovação da Lei n.º 8.630, de 1993 (Lei de Modernização dos Portos), que dispõe sobre a reformulação da operação portuária nacional; a criação do Grupo Executivo de Modernização Portuária (GEMPO), em 1995, para agilizar a implementação dessa lei; e a criação do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário (AITP), voltado para a redução dos impactos sociais das medidas relativas a pessoal. Todavia, a insuficiência dos recursos obtidos e a falta de prioridade para a realização de investimentos impediram a obtenção de melhores resultados.

Atualmente, os terminais privativos e os especializados estão conseguindo efetuar os investimentos necessários para adequarem-se à especialização das técnicas de transporte e de manuseio das cargas. Já aqueles destinados à carga geral têm tido seus problemas agravados. Para atender aos modernos navios, são necessários equipamentos especiais de manuseio da carga, maiores espaços abertos e livres para atracação dos navios (profundidade e berços) e para armazenagem de veículos e de longas pilhas de contêineres, bem como a conexão com outros modais de transporte.

Infelizmente, a tarefa de priorizar o transporte aquaviário foi transferida para a Agência Nacional de Transportes, que continua atribuindo maior prioridade ao transporte terrestre. Assim, as obras de infra-estrutura portuária, visando viabilizar a conexão com os demais modais, estão previstas pelo atual governo (NETTO, 2007).

4.1.3 Pesca

Além de comunicar lugares e pessoas, permitindo trocas comerciais e culturais, o mar também é importante fonte de alimentos e de energia, sendo as riquezas dele extraídas vitais para o desenvolvimento e a segurança do Brasil.

A pesca é uma das mais importantes atividades marítimas e a principal fonte de proteínas para muitos povos. A produção mundial de pescado por captura cresceu de 17 milhões de toneladas, em 1950, para 90 milhões de toneladas, em 2003. Entretanto, a desaceleração desse crescimento indica o esgotamento da capacidade produtiva dos estoques existentes (HAZIN, 2006).

Em algumas áreas do planeta, a disputa pela pesca chegou a causar o emprego do Poder Naval pelos Estados, a fim de impedir tanto a pesca ilegal em águas jurisdicionais quanto a captura das cotas alocadas. Mesmo tendo uma atividade pesqueira predominantemente artesanal até a década de 60, o Brasil também necessitou empregar sua Esquadra para impedir a operação não-autorizada de embarcações francesas. Este conflito ficou conhecido como a Guerra da Lagosta.

A partir da era Vargas, o governo começou a incentivar a pesca, inicialmente buscando a nacionalização por meio de investimentos em assistência social, escolas de pesca e infra-estrutura de apoio à comercialização. Na etapa seguinte, foram fornecidos incentivos fiscais e financiamento para o setor, visando também ao comércio exterior, bem como foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE (FERNANDES, 1998).

Essas medidas permitiram a criação de um parque industrial de beneficiamento do pescado e a expansão da produção pesqueira. Contudo, a adoção de políticas inadequadas, a ineficiência do controle e da fiscalização da pesca e o direcionamento da captura especialmente para um reduzido número de espécies, decorrente da falta de preocupação com a sustentabilidade da atividade, acabaram por provocar a diminuição da produção pesqueira e a extinção da SUDEPE. Em consequência, a pesca passou de uma fase de forte incentivo governamental para outra de quase total abandono, à semelhança do que aconteceu com a Marinha Mercante e a Construção Naval no País.

Na estrutura governamental então criada, a transferência do espólio da SUDEPE para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), simultaneamente com o enquadramento da pesca como atividade agrícola, causou a dispersão de esforços. A partir de 1997, o Governou buscou corrigir os problemas estruturais transferindo a responsabilidade pela promoção das atividades pesqueiras para o Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Posteriormente, ele criou o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), ligado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, para implementação de novas ações e atualização da legislação pertinente.

Entre as ações empreendidas pelo Governo Federal, destaca-se o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva (REVIZEE), que permitiu o conhecimento das regiões de maior produtividade e a condução de restrições sazonais, visando à recuperação e à sustentabilidade de espécies. Mesmo não tendo identificado grandes estoques pesqueiros na ZEE brasileira, o programa contribuiu para que, entre 1998 e 2002, fosse alcançado um aumento das exportações de pescado, em grande parte devido ao camarão produzido na aquicultura e à maior participação nacional na pesca oceânica de atum, merluza e peixe-sapo.

Para promover a pesca oceânica, o Departamento de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura arrendou embarcações estrangeiras de maior produtividade, principalmente espanholas. Contudo, esta solução não pôde ser mantida por muito tempo, pois, contrariada pelo pedido de aumento da cota de captura, apresentado pelo Brasil junto à Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (ICCAT), o Governo da Espanha impediu a continuação dos arrendamentos, fazendo com que a produção brasileira diminuísse cerca de 40 %. (VIDIGAL, 2006).

O bom resultado alcançado com a promoção da pesca oceânica e as dificuldades criadas por outro Estado que se considerou diretamente prejudicado pelo Brasil são lições que mostram a necessidade do governo defender a participação nacional numa atividade estimada em US\$ 4 bilhões.

Entretanto, para que as ações governamentais possam ser efetivamente implementadas no Brasil, elas ainda precisam ser discutidas e formuladas entre todos os órgãos envolvidos com a promoção do desenvolvimento do setor pesqueiro, incluindo a atual Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP). Com melhor coordenação, não deverão aparecer dificuldades semelhantes às que atualmente travam a liberação de financiamentos do programa PROFROTA pesqueira, voltado à construção das embarcações a serem empregadas na pesca oceânica.

4.1.4 Energia

É importante mencionar que o mar vem ganhando maior importância também como fonte de energia, pois, a cada dia, o desenvolvimento tecnológico tem tornado economicamente viável a exploração de diferentes fontes. Na matriz energética mundial, além do carvão, do petróleo e do gás natural, já podem ser encontradas, entre outras fontes alternativas, as energias eólica, solar e das marés.

No Brasil, a exploração de recursos naturais no mar foi iniciada com o petróleo. Em 1939, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo, órgão responsável pelas descobertas que deram início ao processo de produção em terra. Em 1953, foi criada a PETROBRAS, concomitantemente com o estabelecimento do monopólio estatal sobre todo o processo, desde a exploração até a distribuição do petróleo. As descobertas no mar ocorreram apenas no final da década de 60, ocasião em que a região oceânica passou a concentrar a busca por novas jazidas.

Com a pesquisa e a produção em águas profundas, o Estado alcançou um alto patamar tecnológico, a almejada auto-suficiência e o conhecimento de reservas de petróleo e gás na região oceânica vitais para as próximas décadas. Mas, perigosamente, a evolução obtida pela PETROBRAS não está sendo acompanhada pela capacitação da Marinha do Brasil para prover a adequada proteção e defesa das AJB e, em especial, das regiões produtoras.

4.1.5 Outras Atividades

Embora outras atividades marítimas somente tenham sido incrementadas no Brasil recentemente, pode ser constatada a sua maior participação a cada ano. O turismo e os esportes náuticos e de lazer no mar são dois bons exemplos de atividades muito procuradas na Europa e nos EUA e que começaram a ganhar um impulso no Brasil.

A cada ano, o número de navios de passageiros que visitam o nosso litoral tem crescido. Além da cidade do Rio de Janeiro, os navios visitam lugares como a ilha de Fernando de Noronha, Salvador e Saúipe (BA), Búzios, Cabo Frio e Angra dos Reis (RJ) e Florianópolis (SC), transitando da Antártica à Amazônia, oferecendo empregos a brasileiros e promovendo as economias locais (VIDIGAL, 2006).

Da mesma forma, os esportes náuticos e de lazer, alavancados pelo sucesso dos nossos iatistas em competições internacionais, estão favorecendo as economias de certos

locais situados a beira-mar e em lagos e rios no interior, apesar do pouco investimento ainda existente.

Outras atividades deverão ser também iniciadas graças ao desenvolvimento da tecnologia. No Brasil, os estudos e as pesquisas de oceanografia foram iniciados em 1934, com a fundação do Instituto Oceanográfico Brasileiro, atualmente incorporado à Universidade de São Paulo, e ganharam força com a introdução da Oceanografia na Marinha, pelo Almirante Paulo Moreira da Silva, com a operação dos navios oceanográficos e com a criação, em 1974, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.

O conhecimento dos recursos marítimos, vivos e não-vivos, e das técnicas para sua exploração será fundamental para permitir transformá-los em riquezas do povo. Além do sal, do peixe, do petróleo e do gás natural, deverão contribuir para o crescimento do Poder Econômico e, conseqüentemente, para o bem-estar da população, as algas, moluscos, crustáceos, nódulos polimetálicos e minerais pesados, entre outros recursos naturais.

Esse conhecimento deverá também proporcionar o controle e a preservação dos ecossistemas marinhos. Os estuários, lagoas, manguezais, rochedos, corais e baías deverão ter seus ecossistemas preservados, a fim de contribuir para o lazer e a nutrição de uma população que está em sua maioria situada a uma distância de até 200 quilômetros do litoral.

As potencialidades e as vulnerabilidades que o mar oferece para o progresso e a segurança do Brasil estão sendo identificadas. Resta ao Governo Federal coordenar os esforços para transformar um imenso patrimônio em riquezas e benefícios para a população brasileira. A Política Marítima Nacional (PMN) é o documento orientador do desenvolvimento das atividades marítimas. Mas, embora ela tenha sido aprovada em 1994, devido a diferentes óbices, não teve suas ações implementadas.

Após a sua atualização, essa Política deverá ser tanto implementada quanto acompanhada, de forma contínua e sob a coordenação de um órgão mais técnico do que político, capaz de garantir uma unidade de ação. Caso receba o poder político necessário, o Comando da Marinha poderá exercer essa coordenação (CARVALHO, 2007).

As responsabilidades da Marinha do Brasil também foram aumentadas pela Convenção da Jamaica. Portanto, será vital que o fortalecimento das atividades marítimas seja, no mínimo, acompanhado pelo crescimento do Poder Naval. Dele depende a vigilância e a defesa da Amazônia Azul, bem como a proteção do mar e dos que usam o mar numa área que ultrapassa as AJB.

4.2 Análise Crítica e Comparativa

Segundo a Política Marítima Nacional, “entende-se como Poder Marítimo o componente do Poder Nacional de que a nação dispõe para atingir seus propósitos ligados ao mar ou deles dependente” (BRASIL, 1994, p. VIII).

Variações da definição acima são normalmente empregadas em diferentes Estados e buscam destacar “os meios” que eles possuem para conquistar ou manter os seus objetivos no mar. Mas o Poder Marítimo também significa “a capacidade” de um Estado exercer influência em terra, em função do que é realizado no mar ou a partir dele.

O inglês Sir Julian Corbett destacou esse caráter relativo do Poder Marítimo, cujos reflexos são percebidos nos Estados mais fortes e naqueles com os quais eles se relacionam. Outro inglês, Geoffrey Till, ressaltou o maior sucesso alcançado pelos Estados que perceberam a vantagem existente na associação entre os componentes militares e mercantis do Poder Marítimo (TILL, 2004).

A análise da forma como diferentes Estados construíram e usaram o Poder Marítimo e a verificação isolada da contribuição de cada um dos seus dois componentes permitem melhor compreender o desenvolvimento e a situação desse poder no Brasil.

O componente mercantil foi destacado, entre outros, por Mahan, Corbett e Sir Walter Raleigh. A obtenção de um Poder Naval forte e do domínio do mar por si só, sem interesses ou reflexos maiores para a vida nacional, foram por eles identificados como não representando o objetivo final a ser alcançado pelo Estado. O que deve ser realmente buscada é a capacidade de utilizar o mar com liberdade, sem qualquer tipo de pressão externa, para promover o desenvolvimento, garantir a segurança e exercer influência sobre outros Estados (TILL, 2004).

Entre os Estados que construíram um grande Poder Naval, aqueles que buscaram fortificar simultaneamente as demais atividades marítimas obtiveram maior sucesso em permanecer como potências marítimas e defender por mais tempo seus interesses no mar. China, Veneza, Holanda, Grã-Bretanha, Portugal e Estados Unidos tornaram-se potências marítimas que, em diferentes épocas, construíram um Poder Marítimo mais equilibrado e estável do que França e Rússia, por exemplo, cujos sucessos no mar, antes do século XX, podem ser considerados mais efêmeros.

Dessa forma, pode ser identificado um círculo virtuoso do Poder Marítimo, constituído por comércio marítimo, recursos marítimos, poder naval e supremacia marítima. A navegação e o comércio marítimos produzem os comerciantes responsáveis pela acumulação de riquezas. Por meio das fortunas acumuladas é criado o poder político necessário à sua defesa e expansão. A preponderância obtida no governo, por sua vez,

possibilita a imposição das idéias de supremacia marítima sobre o restante da sociedade (TILL, 2004, p. 21).

A decadência de antigas potências marítimas, por outro lado, ajuda a lembrar que esse círculo não é um sistema fechado e que os Estados sofrem diferentes tipos de influências, as quais podem ser exercidas tanto diretamente, sobre os diferentes componentes do Poder Marítimo, quanto indiretamente, sobre os setores responsáveis pela formulação e implementação de políticas e programas voltados para o uso do mar.

A influência direta pode ser ilustrada pelas ações realizadas pela Inglaterra, entre os séculos XVII e XVIII, para afetar o Poder Marítimo das potências rivais, tanto ao proteger a participação da própria bandeira no seu comércio marítimo, em detrimento da Holanda, quanto ao atacar os navios mercantes da França.

O crescimento das próprias atividades marítimas desde o século XVI foi percebido pelas autoridades inglesas, que passaram a preocupar-se com a sua proteção. Com o intuito de proteger principalmente as atividades pesqueiras nas proximidades da costa inglesa, foi lançado, no século seguinte, o conceito de *Mare Clausum*, assim como foi aprovado o Ato de Navegação, buscando fortificar outras atividades marítimas, como a formação de pessoal, a marinha mercante, o desenvolvimento de portos e a construção naval. Esse ato durou de 1651 a 1849, período de tempo suficiente para que a Inglaterra se tornasse a senhora dos mares (CAMINHA, 1980).

Uma política semelhante à britânica foi implementada no continente europeu por Colbert, mas, infelizmente para os gauleses, a França não havia desenvolvido uma Marinha de Guerra em condições de defender sua crescente frota mercante dos freqüentes ataques anglo-saxões. Isso demonstra a importância que o crescimento do Poder Naval ao mesmo tempo em que o transporte marítimo teve para Portugal, nos séculos XV e XVI, e para a Inglaterra, depois dele.

A partir do final do século XIX, o governo dos EUA teve o mérito de adotar os preceitos recomendados na Teoria Geopolítica de Mahan, passando a desenvolver em paralelo sua Marinha Mercante e seu Poder Naval. A adoção imediata desse preceito pelo Brasil é defendida pelo Almirante Guimarães Carvalho: “o ideal é que o Poder Naval cresça, por ser uma necessidade decorrente do crescimento das atividades marítimas” (CARVALHO, 2007).

A legislação brasileira já prevê o repasse ao Comando da Marinha de recursos financeiros, oriundos dos *royalties* do petróleo, para investimento no reaparelhamento da Força, visando à proteção das áreas sendo exploradas. Mas como esse recurso orçamentário vem sendo continuamente contingenciado pelo Governo Federal, o crescimento das atividades

de exploração de petróleo no mar não está sendo acompanhado pelo fortalecimento do Poder Naval, aumentando a sua vulnerabilidade a ações hostis, tendo em vista a crescente dependência nacional dessa fonte de energia.

A segunda forma de influência pode ser exemplificada pela diminuição do apoio ao desenvolvimento das atividades marítimas prestado pelos Estados que tiveram suas fronteiras terrestres ameaçadas. Enquadram-se nesse caso a China, após a dinastia SONG (de 1000 a 1500), e a França, ao sentir-se ameaçada pela Prússia, no século XIX (CAMINHA, 1980).

No Brasil, após 1870, ocorreu esse mesmo efeito adverso. O sentimento de vulnerabilidade da fronteira terrestre, causado pela Guerra do Paraguai, contribuiu para a retirada do incentivo prestado ao Poder Marítimo, o que interrompeu um longo período de fortalecimento do setor. Desde então, a falta de uma Política Marítima duradoura tem concorrido para a crescente dependência do comércio exterior brasileiro do transporte marítimo estrangeiro.

Ao final do século XIX, com o aparecimento de novas potências na Europa, outros Estados conseguiram desenvolver suas frotas mercantes. A diminuição do Poder Naval britânico e o crescimento do comércio mundial influenciaram uma mudança de comportamento nas relações entre os Estados. Grã-Bretanha, EUA, Países Nórdicos, Holanda e Alemanha, entre outros, estabeleceram uma política marítima comum, criando uma série de procedimentos. O estabelecimento, na prática, da divisão do transporte por via marítima entre elas foi uma das medidas adotadas.

Embora as duas guerras mundiais tenham causado sérios prejuízos ao transporte marítimo, a industrialização e o aumento do comércio exterior fizeram com que os Estados viessem a promover o desenvolvimento das próprias frotas mercantes desde o início do século XX. Inicialmente, foram desenvolvidas as conferências de frete¹⁰, sob rígido controle governamental; no período entre guerras, cresceu a concessão de subsídios; após a Segunda Guerra Mundial, apareceram as bandeiras de conveniência¹¹; e, após os anos 80, ocorreu a substituição paulatina da adoção de medidas protecionistas diretas e das conferências de fretes por práticas comerciais, sob liderança de grandes empresas norte-americanas, européias e asiáticas.

¹⁰ Conferências são acordos entre empresas de dois ou mais países, para prestação de serviços de transporte de carga sancionados pelos respectivos governos. O acordo dispõe sobre a partilha das receitas de fretes entre as conferências com base na capacidade total dos navios de cada empresa alocados à rota (VELASCO, 1998, p. 5).

¹¹ Bandeira de Conveniência, do termo inglês *Flag of Convenience* (FOC), significa país que oferece bandeira de conveniência ou registro livre (VELASCO, 1998, p. 3).

Enquanto alguns Estados, independente das dificuldades encontradas, mantiveram suas políticas marítimas, buscando sustentar marinhas mercantes próprias, outros viram escapar por entre os dedos anos de esforço e de sucesso.

As mudanças tecnológicas implementadas no transporte e no manuseio da carga geral, como o emprego dos contêineres, exigiram, por parte das empresas e dos governos, medidas de investimentos em novos navios e portos especializados. Por isso, as pequenas empresas, que não tiveram condições de acompanhar a evolução exigida, foram sendo adquiridas ou substituídas pelas maiores, nacionais ou estrangeiras.

Na América do Sul, Brasil e Chile haviam conseguido desenvolver frotas mercantes em condições de participar do transporte marítimo de carga geral de longo curso durante a década de 80. Hoje, as empresas que dominam esse setor do transporte marítimo mundial, de maior valor agregado, pertencem aos países desenvolvidos ou são estatais. O Chile é o único país da América do Sul que mantém uma empresa entre as 20 maiores do mundo (DÉCOURT, 2007).

Conforme afirmou o Sr. Cláudio Roberto Fernandes Décourt, Vice-Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA), em palestra realizada na Escola de Guerra Naval em 2007, a participação das empresas brasileiras no segmento de carga geral de contêineres caiu a zero no transporte de longo curso. Na década de 90, elas perderam competitividade internacional e transferiram seus navios para a cabotagem, sem, no entanto, deixar de enfrentar a concorrência de estrangeiros.

Os Estados detentores de grandes empresas de navegação defendem a abertura dos demais mercados de transporte marítimo, mesmo continuando a praticar subsídios e a proteger a participação das suas bandeiras na navegação de cabotagem. O Brasil também mantém a proibição da participação de navios de empresas estrangeiras na navegação de cabotagem, mas permite a entrada do capital estrangeiro. Pode-se citar a empresa ALIANÇA, que possui 100% de capital alemão (HAMBURG SÜD); a ELCANO, com 100% de capital espanhol; e a LIBRA, com cerca de 70% de capital chileno (CSAV).

O quadro atual permite deduzir que será muito difícil incluir uma empresa brasileira entre as alianças globais que dominam as rotas desse setor de transporte marítimo. Mas, sem uma política voltada para a defesa e a promoção da participação da bandeira e das empresas brasileiras de capital nacional no transporte marítimo de cabotagem, o Brasil também deixará de contar com essa atividade estratégica (DÉCOURT, 2007).

Atualmente, as quinze maiores frotas mercantes mundiais pertencem à Grécia, Japão, Alemanha, China, EUA, Noruega, Hong Kong (China), República da Coreia, Reino Unido, Taiwan, Singapura, Dinamarca, Federação Russa, Itália e Índia.

A análise dessa relação permite identificar características comuns que levaram os Estados a priorizar o Poder Marítimo. Entre elas, destaca-se a dependência do transporte marítimo, causada pelo aspecto geográfico e influenciada pela industrialização e pelo crescimento do comércio exterior.

Assim, pode-se compreender porque os Estados insulares - Japão, Reino Unido, Taiwan e Singapura – e os peninsulares - Noruega, Hong Kong (China), República da Coreia, Dinamarca e Itália – priorizam suas atividades marítimas. E o porquê as potências mundiais – EUA, Alemanha, China, Federação Russa e Índia – têm feito o mesmo. A capacidade de utilizar os oceanos para a expansão das trocas comerciais passou a ser considerada tão ou mais importante para os Estados do que a conquista de territórios (ROSECRANCE, 1996).

Ademais, considera-se pertinente citar as atitudes tomadas pelo Chile em relação aos seus espaços marítimos, para verificar as causas do desenvolvimento e da situação do Poder Marítimo nesse País.

Segundo o Almirante Jorge Martinez Busch, ex-Chefe do Estado-Maior da Armada chilena, devido às características geográficas, o Chile é um país marítimo e está situado sobre as rotas que unem os oceanos Atlântico e Pacífico. Suas águas jurisdicionais possuem grande potencial de recursos naturais e seu território continental representa um tipo de fronteira do território oceânico, que inclui, além das zonas reconhecidas pela CNUDM, outras em que deve manter sua presença, para garantir a futura participação em atividades econômicas, bem como para projetar-se política e economicamente. Por meio da pesca, da indústria de construção naval, da Marinha Mercante, da mineração submarina e das relações comerciais com a outra margem do Pacífico, o Chile tem aumentado a utilização do mar. (MARTINEZ BUSCH, 1992).

O próprio Busch identifica uma diferença entre o conjunto de doutrinas elaborado e adotado no Chile, a partir da década de 80, que busca deslocar geopoliticamente o coração do Estado em direção ao mar, e o pensamento geopolítico brasileiro, que influenciou a mudança da capital federal do litoral para o interior (MARTINEZ BUSCH, 1992, p.52).

Portanto, considera-se que o desenvolvimento alcançado pelas atividades marítimas no Chile também serve de exemplo para motivar o fortalecimento do Poder Marítimo brasileiro e, conseqüentemente, do Poder Nacional.

5 CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS REFLEXOS DA GEOPOLÍTICA SOBRE A AMAZÔNIA AZUL E O PODER MARÍTIMO BRASILEIRO

A intenção de afastar o uso da força para a solução de controvérsias entre os Estados tem motivado a busca pela harmonização das disputas de poder nas relações internacionais. O nível de desenvolvimento alcançado pelo Japão e Alemanha bem demonstra que o comércio exterior tem sido um meio cada vez mais empregado pelos Estados para aumentar o seu Poder Nacional.

Nesse contexto, por procurar atender, pelo consenso, ao interesse de todos os Estados, independente do grau de desenvolvimento de cada um, a aprovação da Convenção da Jamaica pode ser considerada não só uma vitória do Direito Internacional Público como também um resultado positivo da evolução das relações internacionais. A entrada em vigor da Convenção trouxe consigo uma maior visibilidade para os oceanos, cuja utilização tem sido defendida como sendo mais importante para o fortalecimento do poder dos Estados do que a conquista de territórios.

A história consagra a influência positiva que a Teoria Geopolítica do Poder Marítimo, de Mahan, teve sobre o valor político e o destino dos Estados que compreenderam e buscaram seguir os seus preceitos por meio de políticas nacionais voltadas para a utilização do mar. A história também proporciona a informação de que, desde o final do século XIX, os Estados desenvolvidos têm buscado unir forças, ao invés de lutar, no sentido de repartir o transporte marítimo mundial. Entretanto, alguns fatores contribuíram para que essa Teoria não fosse adotada pelo Brasil e para que aqui não se desenvolvesse uma forte maritimidade.

A análise retrospectiva do Poder Marítimo brasileiro demonstra que ocorreram fases de real crescimento das atividades ligadas ao mar, em que existia o apoio governamental de longo prazo. Mas, elas foram seguidas por períodos em que os resultados alcançados se esvaíram, devido ao quase total abandono do setor marítimo. A descontinuidade dos planos e das ações governamentais, por ocasião do aparecimento de dificuldades internas ou no cenário internacional, sinaliza para a ausência de coordenação entre os vários órgãos envolvidos e caracteriza a falta de uma mentalidade marítima no Brasil.

É importante mencionar que, por ocasião da elaboração da sua Teoria do Poder Marítimo, Mahan também identificou a falta dessa mentalidade no povo norte-americano e, por essa razão, advogou que caberia ao governo promover as atividades marítimas, o que foi

feito de fato. Até hoje, essa teoria geopolítica continua a influenciar a formulação da política norte-americana.

A situação atual das atividades marítimas brasileiras também indica a necessidade e a premência da adoção de medidas corretivas por parte do Governo Federal. Caso contrário, poderão aparecer barreiras ao crescimento do Brasil em curto prazo. Dentre as vulnerabilidades identificadas, destacam-se a fragilidade do sistema de transporte marítimo e a falta de capacidade do Poder Naval para o atendimento das tarefas de proteção e defesa da Amazônia Azul. Não se pode descuidar do vultoso patrimônio que a Convenção colocou à disposição do País. O ideal é que o Poder Naval cresça, pelo menos, junto com as demais atividades marítimas.

A pouca propensão para o comércio, herdada do período colonial, e as ameaças percebidas na fronteira terrestre, principalmente após a Guerra do Paraguai, aparecem como causas que influenciaram a falta de prioridade atribuída ao Poder Marítimo. É indubitável a unidade existente no pensamento geopolítico brasileiro acerca da valorização da fronteira terrestre do País e da defesa da integridade territorial e da soberania nacional. Essa contínua preocupação com a ocupação do interior do Brasil por parte de diferentes governos, mesmo em situações de crise, demonstra a influência que a Geopolítica tem exercido sobre a formulação dos planos e ações governamentais e confirma a sua utilidade para aplicação futura.

Novos fatores estão positivamente contribuindo para a mudança do pensamento geopolítico brasileiro em favor da atribuição de maior importância para a fronteira marítima e para a projeção mundial do Brasil. A dependência nacional do transporte marítimo para a realização do comércio exterior e o potencial das reservas marítimas de petróleo e gás natural como fontes de energia começam a ser percebidos pela população e pelos governantes como pontos ligados diretamente ao crescimento econômico e à segurança nacional.

Com relação ao atual cenário internacional, pode-se considerar que o início da vigência da CNUDM praticamente coincidiu com o fim da Guerra Fria e com a formação de uma nova Ordem Mundial. Em decorrência do fenômeno da globalização, caracterizado pela interdependência dos Estados, e do crescimento dos ilícitos transfronteiriços e do terrorismo internacional, os Estados desenvolvidos têm manifestado o interesse pelo que acontece nas diferentes regiões do planeta, bem como a vontade de intervir quando exigido. Com isso, o Atlântico Sul passou a atrair maior atenção dos países localizados no hemisfério norte. Portanto, o grande patrimônio colocado à disposição do Brasil pela Convenção e a obrigação

de fazer valer a legislação internacional e a ordem na Amazônia Azul necessitam ser bem compreendidos e tratados com prioridade pelo Estado.

Nesse cenário, o Poder Marítimo mantém seu papel vital para o crescimento e a segurança do Brasil. Mas, para promovê-lo, resta atualizar a Política Marítima Nacional e a Política de Defesa Nacional sem demora. Concomitantemente, deve-se buscar a coordenação das ações governamentais voltadas para o setor marítimo que estão em andamento. A Marinha do Brasil é o órgão que está qualificado para desempenhar esse papel, buscando e verificando o cumprimento das metas estabelecidas. Para tal, ter-se-ia que deter o adequado poder político.

Vale dizer que a Geopolítica continua evoluindo como parte da Ciência Política e afirmando-se como ferramenta à disposição do Estado para a elaboração das Estratégias de Poder no século XXI. Torna-se imprescindível consolidar a conformação do pensamento geopolítico brasileiro à nova realidade geopolítica, a fim de influenciar a elaboração de políticas e planos governamentais que verdadeiramente contemplem a consecução dos interesses brasileiros no mar: a Amazônia Azul (domínio marítimo brasileiro), como área de crescimento político, econômico e militar; o Atlântico Sul, como área de interesse estratégico; e o Poder Marítimo, como elemento vital do Poder Nacional.

É recomendável, também, que seja mantida a divulgação, junto à sociedade e aos governantes, da importância da Amazônia Azul e do Poder Marítimo para o Estado até que o círculo virtuoso do Poder Marítimo, identificado por Geoffrey Till, contribua para sustentá-lo em grau compatível com as reais demandas do Brasil, em condições de explorar as possibilidades que o mar oferece e responder às eventuais ameaças.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. L. Porto e; SILVA, Léo F. e. *Fatos da História Naval*. 2. ed. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2006. 184 p.
- BACKHEUSER, Everardo. *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1952. 275 p.
- BOOTH, Ken. *A aplicação da lei, da diplomacia e da força no mar*. Tradução de José Maria do Amaral Oliveira. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989. 268 p. Original inglês.
- BRASIL. Decreto n. ° 1.265 de 11 de outubro de 1994. *Aprova a Política Marítima Nacional*. Brasília: Ministério da Marinha, 1994. 24 p.
- _____. Decreto n. ° 5.484 de 30 de junho de 2005. *Aprova a Política de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, Gráfica do Exército, 2005. 22 p.
- BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1977. 335 p.
- CAMINHA, João Carlos Gonçalves. *Delineamentos da Estratégia*. Florianópolis: [s.n.], 1980. 598 p.
- _____. *História Marítima*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980. 304 p.
- CARVALHO, Roberto de Guimarães. *Amazônia Azul*. Rio de Janeiro, 06 jul. 2007. Entrevista concedida ao autor.
- CASTRO, Therezinha de. *José Bonifácio e a unidade nacional*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984. 108 p.
- _____. *Atlântico Sul: Geopolítica e Geoestratégia*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1999. 61 p.
- DÉCOURT, C. R. F. *A Marinha Mercante Brasileira*. Rio de Janeiro: SYNDARMA, 2007. Palestra proferida na EGN em 20 jul. 2007.
- FERNANDES, L. P. da C (Coord.). *O Brasil e o Mar no século XXI: Relatório aos Tomadores de Decisão do País*. Rio de Janeiro: Comissão Nacional Independente sobre os Oceanos, 1998. 408 p. Relatório.
- FLORES, Mário C. (Coord.). *Panorama do Poder Marítimo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1972. 448 p.
- FONSECA, Fernando. *A Geopolítica e o Mar*. Lisboa, 1974. 16 p. Separata de: BOLETIM DA SOCIEDADE DE GEOGRAFIA DE LISBOA. *A Geopolítica e o Mar*. Lisboa: [s.n.], jan., mar., abr., jun., 1974. p. 57-70.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. 7. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. 242 p.

FREITAS, Jorge Manuel da Costa. *A Escola Geopolítica Brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004. 136 p.

HAZIN, Fábio. H. V. *A pesca na ZEE: sua importância para o Brasil*. UFRPE/Departamento de Pesca e Aquicultura, 2006. Palestra proferida no Simpósio sobre Segurança das Águas Jurisdicionais Brasileiras nas Áreas de Exploração Econômica em 07 jul. 2006. Disponível em: <www.egn.mar.mil.br/cepe/simposios/segurancaAguasJurisdicionais/TextoFabio.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2007.

KRAUS, Don. Time to ratify the law of the sea. *Foreign Policy In Focus – FPIF*, Washington, DC. 06 Jun. 2007 Disponível em: <www.fpif.org/fpiftxt/4286>. Acesso em: 04 ago. 2007.

LEITE, Antonio Dias; VELLOSO, J. P. dos Reis (Coord.). *O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002. 782 p.

LIMA, E. T.; VELASCO, L. O. M. de. *Construção Naval no Brasil: existem perspectivas?*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. 18 f. (GESET 3/ AI – Artigos, 9)

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. *Geopolítica: Introdução ao Estudo*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1999. 70 p.

MACKINDER, Halford J. *Democratic Ideals and reality: a study in the politics of reconstruction*. [NDU Press Defense Classic Edition] Washington, DC: National Defense University Press, 1996. 213 p.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. *Geopolítica: Introdução ao Estudo*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1999. 70 p.

MARTINEZ BUSCH, Jorge. *Vision Oceanopolítica del Almirante Don Jorge Martinez Busch*. *Temas*. Viña del Mar, v. 2, n. 1, 1992. 130 p.

MAHAN, Alfred Thayer. *The influence of sea power upon history 1660-1783*. 12. ed. Boston: Little, 1949. 557 p.

MATTOS, Adherbal Meira. *Direito do Mar e Poder Nacional: políticas e estratégias*. Belém: Edições CEJUP, 1989. 88 p.

_____. *O novo Direito do Mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. 140 p.

MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica e modernidade: a geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002. 156 p.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 1744 p.

MENDONÇA, Lauro N. F. de. A Marinha Imperial – 1870 a 1889. In: _____. *História Naval Brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2001. v. 4.

MULLEN, Mike G. *What I Believe: eight tenets that guide my vision for the 21st Century Navy*. *Proceedings*, Annapolis, v.132/1/1,235, p. 12-16, jan. 2006.

NYE JUNIOR, Joseph. S. *Understanding International Conflicts: An introduction to Theory and History*. 4. ed. New York: Longman, 2003. 275 p.

NETTO, Djalma da Rocha Santos. *A Construção Naval no Brasil*. Brasília: Ministério dos Transportes, 2007. Palestra proferida na EGN em 20 jul. 2007.

PRESCOTT, J. V. R. *The political geography of the oceans*. Vancouver: David & Charles, 1975. 247 p.

ROSECRANCE, Richard. *The Rise of the Virtual State*. *Foreign Affairs*, New York, v. 75, n. 4, p. 45-61, jul./aug. 2006.

SCALZARETTO, Reinaldo; MAGNOLI, Demétrio. *Atlas Geopolítica*. São Paulo: Scipione, 1999. 79 p.

SERAFIM, Carlos F. S. (Coord.). *O mar no espaço geográfico brasileiro*. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Coleção Explorando o Ensino. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005. v. 8.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica e Poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003. 634 p.

SILVA, G. E. do Nascimento; ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 15. ed. rev. e atual. por Paulo Borba Casella. São Paulo: Saraiva, 2002. 566 p.

STAVRIDIS, James. *Sailing in Southern Waters: a new wind*. *Proceedings*, Annapolis, v.133/5/1,251, p. 16-21, may. 2007.

TILL, Geoffrey. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. London: Frank Cass Publishers, 2004. 430 p.

TOSTA, Octavio. *Teorias geopolíticas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984. 103 p.

UNITED NATION. *The Law of the Sea (1982): Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*, signed on 10 December 1982. New York: United Nations Publications, 1983. 224 p.

VELASCO, L. O. M. de; LIMA, E. T. *A Marinha Mercante*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998. 18 f. (GESET 3/ AI – Artigos, 5)

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira *et al.* *Amazônia Azul: O mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006. 308 p.

APÊNDICE – Roteiro da Entrevista

Entrevista concedida pelo Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho

1. A Marinha do Brasil poderá receber a prioridade desejada para desenvolver o Poder Naval sem que ocorra o desenvolvimento das atividades marítimas?

Sim, mas seria bem mais difícil de ocorrer, e fora de qualquer lógica. O ideal é que o Poder Naval cresça, por ser uma necessidade decorrente do crescimento das atividades marítimas.

De certa forma, isso já aconteceu no passado, quando, acompanhando o crescimento da nossa construção naval e da nossa Marinha Mercante, o Poder Naval também cresceu, com a aquisição das fragatas classe “Niterói”; dos navios-varredores da classe “Aratú”; e dos submarinos da classe “Humaitá” e, em continuação, os da classe “Tupi”.

Atualmente, determinadas atividades marítimas, como por exemplo as da área de exploração de petróleo, estão em franca expansão, mas sem que ocorra, ao mesmo tempo, o desejável e indispensável crescimento do Poder Naval.

2. A promoção do desenvolvimento das atividades marítimas pode ser realizada sem uma Política de Estado de longo prazo?

Penso que não, para que não voltemos a repetir os erros do passado. Mas o importante não é apenas termos uma Política de Estado de longo prazo. É vital que ela seja, além de elaborada e implementada, acompanhada e executada de forma contínua e permanente.

3. A Política Marítima Nacional necessita de atualização?

É evidente que sim. Mas não basta apenas atualizá-la. É necessário executá-la, dotando-a dos recursos necessários para tal, além do estabelecimento de metas e dos responsáveis pelas diversas ações.

4. A Política Marítima Nacional necessita de um órgão coordenador a nível interministerial?

Em tese, a coordenação dos assuntos do governo que afetam mais de um ministério é feita pela Casa Civil da Presidência da República. Entretanto, a complexidade dos

diversos aspectos envolvidos com os temas ligados ao mar, parece indicar a conveniência da existência de um outro órgão, mais técnico do que político, que executasse essa coordenação.

Essa possibilidade teria que ser estudada com muito cuidado.

5. A MB seria este órgão?

Conforme resposta dada à pergunta anterior, esse é um assunto que teria que ser estudado com cuidado. Parece-me que a MB poderia ser este órgão, haja vista a experiência da CIRM.

Entretanto, seria imprescindível que a Autoridade Marítima tivesse a “força política” para tal.

6. Seria necessário separar as estruturas da DGN e do ComOpNav para que possa haver dedicação exclusiva às atribuições atinentes à Autoridade Marítima/Comandante da Marinha, conforme sugerido no livro “Amazônia Azul: o mar que nos pertence”?

Este é um outro tema que tem que ser estudado com bastante cuidado.

Na nossa atual estrutura administrativa, o ComOpNav realmente está sobrecarregado. Mas este fato, por si só, não justifica, a meu ver, a ativação da DGN.

Existe uma série de problemas que teriam que ser equacionados, dentre eles a subordinação dos Distritos Navais.

7. De que forma a MB pode contribuir para o desenvolvimento do setor marítimo?

Além das atividades que já exerce ligadas ao setor marítimo, a MB poderia tentar aumentar o poder político da Autoridade Marítima, para que ela possa, efetivamente, atuar como tal.

8. Quais foram os acertos e os erros cometidos no Brasil?

O erro básico é a falta de mentalidade marítima. Sem ela, é difícil fazer com que a nossa sociedade e os nossos governantes dêem importância ao mar.

Isso faz com que os acertos obtidos sejam episódicos e descontinuados.

9. Pôde ser percebida alguma ação, mesmo que velada, por parte de nacional ou estrangeiro, contra o desenvolvimento de qualquer atividade marítima?

As próprias agências reguladoras das diversas atividades e modais de transporte disputam poder entre si, o que se agrava pela ausência de uma eficaz coordenação entre elas.

Isso pode não ser necessariamente contra o desenvolvimento das atividades marítimas, mas sem dúvida o efeito final é o mesmo.

10. Teria o Pensamento Geopolítico Brasileiro, ao destacar a vulnerabilidade da Amazônia, contribuído paulatinamente para o enfraquecimento da Maritimidade do nosso povo?

Penso que sim. Mas é importante deixar claro que a idéia da Amazônia Azul não intenciona se opor ou diminuir a importância da Amazônia Verde. Ambas são importantes para o Brasil.

11. A Geopolítica pode contribuir para influenciar a formulação de programas e planos de ação voltados para as atividades marítimas?

Não só pode como deve.

12. A entrada em vigor da Convenção da Jamaica poderá provocar algum conflito de interesse nas águas jurisdicionais brasileiras?

Não só a entrada em vigor da Convenção da Jamaica, mas também a recente ampliação das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), pela decisão favorável da Comissão de Limites da Plataforma Continental, sem dúvida poderão provocar algum conflito de interesse. Principalmente pela ausência do Estado brasileiro na tarefa de fiscalização e na exploração dos seus recursos.

13. Que orientações poderiam ser transmitidas por V. Ex?

Que todos nós continuemos a divulgar a idéia da Amazônia Azul, buscando despertar na nossa sociedade e, também, nos nossos governantes, que um país como o Brasil não pode continuar a viver “de costas para o mar”.

É preciso, entretanto, irmos um pouco mais longe. Devemos chamar a atenção de que as nossas responsabilidades não se restringem à Amazônia Azul. Existe uma imensa área marítima na qual o nosso País tem responsabilidade internacional pela busca e salvamento. Essa área extrapola os limites da Amazônia Azul e avança pelo Atlântico.

É preciso ainda alertar que entre os limites das nossas águas jurisdicionais e das águas jurisdicionais dos países da costa ocidental africana, existe o que a Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar chama de a Área, definida como patrimônio comum da humanidade. Como nós brasileiros pertencemos à humanidade, a Área também é nossa, e

temos que estar prontos para, no futuro, participar da exploração das imensas riquezas ali existentes.