

# CONDOMÍNIO ATLÂNTICO: ESTUDOS E DEBATES

Etiene Villela Marroni  
Fátima Verônica Pereira Villa Nova  
Delmo de Oliveira Torres Arguelhes  
Gustavo Gordo de Freitas  
**Organizadores**

# **CONDOMÍNIO ATLÂNTICO:**

## **ESTUDOS E DEBATES**



Este livro de distribuição gratuita, foi uma conquista conjunta,  
de todas/os pesquisadoras/es do  
Centro de Estudos Estratégicos e Planejamento Espacial Marinho (CEDEPEM).

Etiene Villela Marroni  
Fátima Verônica Pereira Villa Nova  
Delmo de Oliveira Torres Arguelhes  
Gustavo Gordo de Freitas  
**Organizadores**

# CONDOMÍNIO ATLÂNTICO: ESTUDOS E DEBATES

## Colaboradores

Alberto Teixeira da Silva • Alessandra Amador Santos • Alexandre Pereira da Silva • Alexandre Rocha Violante • Anailza Cristina Galdino da Silva • Antonio Elian Lawand Junior • Ariane Ferreira Porto Rosa • Ayolsé Andrade Pires dos Santos • Caio Menezes dos Santos • Carolina Dantas Nogueira • Cleber Vasconcelos de Oliveira (*in memoriam*) • Danilo Sorato Oliveira Moreira • Delmo de Oliveira Torres Arguelhes • Diego Rabelo Nonato • Etiene Villela Marroni • Eurico de Lima Figueiredo • Fátima Verônica Pereira Vila Nova • Gerlayne Nascimento Moraes • Guilherme Berriel • Gustavo Gordo de Freitas • Ismael da Silva Barros • Izaquiel Mateus Macedo Gomes • Janaína Barbosa da Silva • Janete de Miranda Marinho • Jansen Coli Calil de Oliveira • Juan Carlos Rodriguez Mateos • Juan Luis Suárez de Vivero • Magayo de Macêdo Alves • Marcella Lopes Guerra • Marcelo dos Santos Mata • Pedro Henrique Silva de Oliveira • Renata Medeiros Paoliello • Ricardo Salvador De Toma-García • Roberta Carneiro de Melo • Rogério Royer • Sheyla Rosana Oliveira Moraes • Thaís Cristina Custódio Moreira Ferreira • Thauan Santos • Thiago Silva e Souza • Vicente Vagner Cruz • Vítor Gomes de Freitas • Wesley Sá Teles Guerra • Yasser Jaber Suliman Audeh.

Copyright © CEDEPEM, 2023



**EDITORA TEXTOS** [desde 2005]  
Contato: editoratextos@gmail.com  
www.editoratextos.com.br  
Pelotas, RS

**Os dados e a completude das referências e figuras dos capítulos  
são de inteira e única responsabilidade de cada autor(a).**

**Projeto gráfico e diagramação:** Textos Projetos Editoriais

**Fotografia Capa:** Wagner Villela Marroni (@fotoslaranjal)

**Capa:** Ricardo De Toma Garcia

**Presidente do Conselho Editorial**

Marcos Villela Pereira

**Coordenador Linha Ciência Política e Relações Internacionais**

Eurico de Lima Figueiredo (UFF)

**Conselho Editorial**

Alexandre Addor Neto (MRE) • Alfredo Alejandro Gugliano (UFRGS) • Carlos Artur Gallo (UFPEL) • Carolina Dantas Nogueira (PUC-MG) • Etiene Villela Marroni (UFPEL) • Fabrício Jesus Teixeira Neves (UFRRJ) • Fátima Verônica Pereira Vila Nova (IFPE) • Maria Fernanda Abrantes Torres (UFPE) • Rosângela Marione Schulz (UFPEL) • Oswaldo Giovannini Júnior (UFPB).

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Condomínio Atlântico [livro eletrônico]: estudos e debates / Etiene Villela Marroni... [et al.]. -- Pelotas, RS: Editora Textos, 2023.  
PDF.

Outros autores: Fátima Verônica Pereira Villa Nova, Delmo de Oliveira Torres Arguelhes, Gustavo Gordo de Freitas.

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-999045-2-3

Agenda 2030 para desenvolvimento sustentável 2. Ciência política 3. Geopolítica 4. Mares 5. Meio ambiente 6. Oceanos 7. Zonas costeiras e marinhas -- Gestão I. Marroni, Etiene Villela. II. Villa Nova, Fátima Verônica Pereira. III. Arguelhes, Delmo de Oliveira Torres. IV. Freitas, Gustavo Gordo de. V. Título.

23-149680

CDD-320

**Índices para catálogo sistemático:**

1 Ciência Política 320

Aline Grazielle Benitez -- Bibliotecária -- CRB-1/3129

# **SOBRE AS/OS COLABORADORAS/ES**

## **Alberto Teixeira da Silva**

Doutor em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas (PPG Sociologia/UNICAMP). Professor Titular aposentado do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará.

E-mail: alberts.ufpa@gmail.com

## **Alessandra Amador Santos**

Graduada em Ciências Sociais. Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora da Escola Municipal de Ensino Fundamental Adaltino Paraense. Belém, Pará.

E-mail: aleamadordossantos@gmail.com

## **Alexandre Rocha Violante**

Doutor em Estudos Estratégicos. Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Capitão de Mar e Guerra da Escola de Guerra Naval (EGN). Niterói, Rio de Janeiro.

E-mail: alexandreviolante@id.uff.br

## **Alexandre Pereira da Silva**

Doutor em Direito. Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE). Pesquisador e professor associado no China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University. Wuhan, Hubei, China.

Email: alexandre@whu.edu.cn

## **Anailza Cristina Galdino da Silva**

Doutora em Recursos Pesqueiros e Aquicultura pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (PGPA/UFRPE). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE – Caruaru). Caruaru, Pernambuco.

E-mail: anailza.galdino@caruaru.ifpe.edu.br

**Antonio Elian Lawand Junior**

Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (Santos/SP). Docente na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte-MG), e Maritime Law Academy (Santos/SP). Advogado em São Paulo. São Paulo, SP.

E-mail: antonio.lawand@gmail.com

**Ariane Ferreira Porto Rosa**

Doutora em Ed Stim Automatique et Informatique Appliquee. Université de Nantes Ecole de Mines de Nantes Loratoire IRCCyN, França. Professora Associada do Centro de Engenharias, da Universidade Federal de Pelotas (CEng/UFPel). Pelotas, Rio Grande do Sul.

Email: afrosa61@gmail.com

**Ayolsé Andrade Pires dos Santos**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPel). Bolsista CAPES. Pelotas, Rio Grande do Sul.

E-mail: ayolsesantos@hotmail.com

**Caio Menezes dos Santos**

Graduando em Relações Internacionais. Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Bolsista de Iniciação Científica FAPERGS. Pelotas, Rio Grande do Sul.

E-mail: caio.ciba@gmail.com

**Carolina Dantas Nogueira**

Doutora em Relações Internacionais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGRI/PUC-MG). Assistente Acadêmica da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Relações Internacionais. Belo Horizonte, Minas Gerais.

E-mail: caroldantas@gmail.com

**Danilo Sorato Oliveira Moreira**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Niterói, Rio de Janeiro. Professor do Instituto Federal do Amapá (IFAP). Consultor Técnico em Comunidades Amazônicas (Xibé).

E-mail: danilosorato@hotmail.com

**Delmo de Oliveira Torres Arguelhes**

Doutor em História. Universidade de Brasília (PPGHIS/UnB). Pesquisador Associado Sênior do Núcleo de Estudos Avançados da Universidade Federal Fluminense (NEA / INEST / UFF).

E-mail: delmo.arguelhes@gmail.com

**Diego Rabelo Nonato**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação Memória e Patrimônio da Universidade Federal de Pelotas (PPGMP/UFPel). Pelotas, Rio Grande do Sul.

E-mail: diego\_rabelo@yahoo.com.br

**Etiene Villela Marroni**

Doutora em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCP/UFRGS). Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPel). Pelotas, Rio Grande do Sul.

E-mail: etiene.marroni@ufpel.edu.br

**Eurico de Lima Figueiredo**

Professor Emérito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor Titular de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, (INEST/UFF) (aposentado). Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados, NEA, do INEST/UFF. Niterói, Rio de Janeiro.

Email: euricofigueiredo@id.uff.br.

**Fátima Verônica Pereira Vila Nova**

Doutora em Geografia. Universidade Federal de Pernambuco (PPGEO/UFPE). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE – Caruaru).

Caruaru, Pernambuco.

E-mail: fatima.pereira@caruaru.ifpe.edu.br

**Gerlayne Nascimento Moraes**

Graduanda em Direito pela Faculdade Integrada da Amazônia. Belém, Pará.

E-mail: Moraesgerlayne@gmail.com

**Guilherme Berriel**

Doutorando em Direito na Universidade Nova de Lisboa, Portugal. Pesquisador do CEDIS, Portugal e do CEDEPEM, Brasil. Bolsista da Fundação para a Ciência e Tecnologia, Portugal.

E-mail: guilherme.berriel@novalaw.unl.pt

**Gustavo Gordo de Freitas**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPel). Bolsista CAPES. Pelotas, Rio Grande do Sul.

E-mail: gustavogordof@gmail.com

**Ismael da Silva Barros**

Especialista em Educação para as Relações Étnico-Raciais pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA). Belém, Pará.

E-mail: maelbarros@hotmail.com

**Izaquiel Mateus Macedo Gomes**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGDR/UFRGS). Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM). Maués, Amazonas.

E-mail: izaquielmateus@yahoo.com.br

**Janaina Barbosa da Silva**

Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Associada de Geografia (Centro de Humanidades) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Campina Grande, Paraíba.

E-mail: janainasimov@yahoo.com.br

**Janete de Miranda Marinho**

Graduanda em Serviço Social pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Indaial (SC).

Belém, Pará.

E-mail: janete.35marinho@gmail.com

**Jansen Coli Calil Nascimento Almeida de Oliveira**

Doutorando em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN), e Analista em Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear e Defesa na Amazônia Azul Tecnologias de Defesa. Rio de Janeiro, Brasil.

E-mail: jansenator@gmail.com

**Juan Carlos Rodriguez Mateos**

Professor Titular do Departamento de Geografia Humana, Departamento de Geografia Humana, Universidade de Sevilha. Sevilha, Espanha.

Email: juancarlos@us.es

**Juan Luis Suárez de Vivero**

Doutor em Geografia e História. Professor Emérito. Departamento de Geografia Humana, Universidade de Sevilha. Sevilha, Espanha.

Email: vivero@us.es

**Magayo de Macêdo Alves**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPel). Bolsista CAPES. Pelotas, Rio Grande do Sul.

E-mail: magaio\_n@hotmail.com

**Marcella Lopes Guerra**

Bacharel em Relações Internacionais. Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, Rio de Janeiro. E-mail: guerramarcella@id.uff.br

**Marcelo dos Santos Mata**

Advogado Especialista em Direito Marítimo e membro efetivo da Associação Brasileira de Direito Marítimo (ABDM) e do Instituto Ibero-Americano de Direito Marítimo (IIDM-BR). Rio de Janeiro, RJ.

E-mail: Marcelo.s.mata@gmail.com

**Pedro Henrique Silva de Oliveira**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCP/UFRGS). Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

E-mail: pedrohsdeoliveira27@gmail.com

**Renata Medeiros Paoliello**

Doutora em Ciências Sociais (Antropologia Social) pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras/UNESP-Campus de Araraquara, São Paulo.

E-mail: Renata.paoliello@unesp.br

**Ricardo Salvador De Toma-García**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS).

Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

E-mail: ricardo.salvador@ufrgs.br

**Roberta Carneiro de Melo**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF). Professora de Estudos Estratégicos no MBA de Estudos Estratégicos (Marinha do Brasil/UFF). Niterói, Rio de Janeiro.

E-mail: robertamelo@id.uff.br

**Rogério Royer**

Doutor em Administração. Universidade do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS). Professor Associado do Centro de Engenharias, da Universidade Federal de Pelotas (CEng/UFPel). Pelotas, Rio Grande do Sul.

E-mail: rogroyer@gmail.com

**Sheyla Rosana Oliveira Moraes**

Doutora em Relações Internacionais. Universidade de Brasília (IREL-UnB). Professora da Fundação Escola Bosque Eidorfe Moreira. Belém, Pará.

E-mail: srom12@yahoo.com.br

**Thais Cristina Custódio Moreira Ferreira**

Graduanda em Relações Internacionais. Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Bolsista de Iniciação Científica FAPERGS. Pelotas, Rio Grande do Sul.

E-mail: thaiscristinacmf@gmail.com

**Thauan Santos**

Doutor em Planejamento Energético. Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPE/COPPE/UFRJ). Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Rio de Janeiro, RJ.

E-mail: santos.thauan@gmail.com

**Thiago Silva e Souza**

Mestre em Gestão pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (EEG/UMinho), Braga, Portugal. Capitão de Fragata (Intendente da Marinha) e assessor de planejamento orçamentário na Marinha do Brasil (MB).

**Vicente Vagner Cruz**

Mestre em Ciência Política. Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). Professor de Ciências Humanas pela Secretaria de Educação do Estado do Pará. Belém, Pará.

E-mail: prof.vicentecruz@yahoo.com.br

**Vítor Gomes de Freitas**

Graduado em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN). Oficial-Aluno do Centro de Instrução e Adestramento Aeronaval da Marinha do Brasil.

São Pedro da Aldeia, Rio de Janeiro.

E-mail: freitas.vitor@marinha.mil.br

**Wesley Sá Teles Guerra**

Mestre em Políticas Sociais e Intervenção Sócio-Comunitária e Gestão e Planejamento de Smartcities. Universidad de La Coruña. Doutorando e pesquisador de Sociologia, UNED. Ourense, Espanha.

E-mail: wesleysateles@hotmail.com

**Yasser Jaber Suliman Audeh**

Graduando em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Bolsista de Iniciação Científica CNPQ. Pelotas, Rio Grande do Sul.

Email: yasserjs3215@gmail.com



# SUMÁRIO

<b>Prefácio</b> .....	17
<i>Eurico de Lima Figueiredo</i>	
<b>Recursos Naturais nas Áreas além da Jurisdição Nacional: perspectivas históricas para uma governança sustentável</b> .....	21
<i>Etiene Villela Marroni, Juan Luis Suárez de Vivero e Juan Carlos Rodriguez Mateos</i>	
<b>O Programa Britânico <i>Blue Belt</i> (Cinturão Azul): muito além da preocupação com o meio ambiente marinho</b> .....	49
<i>Alexandre Pereira da Silva</i>	
<b>Planejamento Espacial Marinho e a Defesa Militar-Naval: um ensaio à luz da geografia crítica de Milton Santos e David Harvey</b> .....	75
<i>Alexandre Rocha Violante e Eurico de Lima Figueiredo</i>	
<b>Geopolítica e Governança Oceânica: pressupostos e limites</b> .....	101
<i>Delmo de Oliveira Torres Arguelhes e Marcella Lopes Guerra</i>	
<b>Economia Azul, Agenda 2030 e Década do Oceano</b> .....	121
<i>Thauan Santos</i>	
<b>Pensando o Planejamento Espacial Marinho no Estudo das Relações Internacionais: contribuições conceituais e desafios analíticos</b> .....	145
<i>Carolina Dantas Nogueira</i>	
<b>A Poluição do Oceano: impactos e possibilidades</b> .....	175
<i>Fátima Verônica Pereira Vila Nova</i>	
<b>Perspectivas e Atualidades da Pesca Artesanal: um estudo de caso na comunidade de Forte Velho – PB</b> .....	197
<i>Janaína Barbosa da Silva e Cleber Vasconcelos de Oliveira (in memoriam)</i>	

<b>Biodiversidade de Peixes Clupeiformes: visão estratégica para a conservação</b> .....	223
<i>Anailza Cristina Galdino da Silva</i>	
<b>As Algas Marinhas e o Planejamento Espacial Marinho</b> .....	245
<i>Danilo Sorato Oliveira Moreira</i>	
<b>Mineração Salineira na Lagoa de Araruama, RJ</b> .....	263
<i>Gustavo Gordo de Freitas</i>	
<b>Amazônia Azul, sua Utilidade e seus Limites</b> .....	277
<i>Sheyla Rosana Oliveira Moraes, Alberto Teixeira da Silva, Vicente Vagner Cruz, Janete de Miranda Marinho, Gerlayne Nascimento Moraes, Izaquiel M. Macedo Gomes, Alessandra Amador Santos e Ismael da Silva Barros</i>	
<b>Energias Marinhas Renováveis: um ensaio</b> .....	289
<i>Ariane Ferreira Porto Rosa, Thaís Cristina Custódio Moreira Ferreira, Rogério Royer, Yasser Jaber Suliman Audeh e Caio Menezes dos Santos</i>	
<b>Planejamento Espacial Marinho na Paradiplomacia e no Desenvolvimento Urbano das <i>Smartcities</i></b> .....	297
<i>Wesley Sá Teles Guerra</i>	
<b>Preservação Antártica e Diplomacia: um olhar decolonial</b> .....	307
<i>Magayo de Macêdo Alves</i>	
<b>O Estado e as Disputas Burguesas na Disputa Portuária: uma análise poulantziana sobre a Lei N. 12.815/2013</b> .....	317
<i>Pedro Henrique Silva de Oliveira</i>	
<b>Ilhas Oceânicas de São Tomé e Príncipe: reflexões sobre a questão agrária e a problemática ambiental</b> .....	337
<i>Ayolsé Andrade Pires dos Santos e Renata Medeiros Paoliello</i>	
<b>Política Externa e Política de Defesa: aproximações conceituais na era Cardoso e na Era Lula (1995-2010)</b> .....	363
<i>Roberta Carneiro de Melo e Vítor Gomes de Freitas</i>	
<b>Tartus: uma análise do conflito sírio sob a perspectiva marítima</b> .....	389
<i>Diego Rabelo Nonato</i>	

<b>Operaciones <i>offshore</i> al Borde de “Fronteras” Arbitrarias: análisis comparado entre los casos del Líbano e Israel – Venezuela y Guyana .....</b>	<b>401</b>
<i>Ricardo Salvador De Toma-García</i>	
<b>A Contribuição do Brasil e da Argentina para a Desnuclearização do Atlântico Sul: um caso de <i>lawfare</i> defensivo? .....</b>	<b>447</b>
<i>Guilherme Berriel e Jansen Coli Calil N. A. de Oliveira</i>	
<b>O Desafio da Marinha do Brasil na Governança Orçamentária da Amazônia Azul .....</b>	<b>487</b>
<i>Thiago Silva e Souza</i>	
<b>Sobre a Regulação Jurídica da Saúde Mental Laboral para a Gente do Mar .....</b>	<b>505</b>
<i>Antonio Elian Lawand Junior e Marcelo dos Santos Mata</i>	



# PREFÁCIO

*Eurico de Lima Figueiredo*

*Professor Emérito. Universidade Federal Fluminense (UFF)*

**E**ste livro diz bem ao que veio o Centro de Estudos Estratégicos e Planejamento Espacial Marinho (CEDEPEM), grupo de trabalho que surgiu da associação entre o grupo pesquisa do CNPq, denominado Política Internacional e Gestão do Espaço Oceânico, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPel) e o Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF), através de seu Núcleo de Estudos Avançados, o NEA. Ele resulta de anos de trabalho que levaram à construção de uma comunidade nacional e internacional de pesquisa. A expansão virá no processo de desenvolvimento do CEDEPEM, a partir da experiência acumulada e sujeita à prática saudável da contínua e constante reavaliação de metas e métricas de desempenho.

A natureza que nos envolve e onde vivemos só nos faz sentido como apropriação humana. O *gnothi seauton* dos gregos – o conhecer a si mesmo – não encerra um sentido meramente individualista. Conhecer-se é também o conhecer do mundo em que estamos. O mundo físico que nos envolve só ganha sentido porque é a razão humana que procura entendê-lo e explicá-lo, desde os primórdios da civilização até os dias que correm. Neste percurso, a ciência, com teorias e métodos cada vez mais apurados e complexos, tem nos desvendado os mistérios que envolveram a criação do universo em toda sua magnífica grandiosidade.

A terra, o ar, os mares e os oceanos inspiraram, desde a aurora da Artificial. A terra, o ar, os mares e os oceanos comportam os exames da Física, da Química, da Biologia e de tantos outros ramos das chamadas Ciências da Natureza. Mas requerem também o entendimento das Ciências Humanas. Na hidrosfera que habitamos neste planeta, os oceanos correspondem a 97,2% de toda a água. Cerca de 2/3 da superfície do planeta são cobertos por oceanos. Através deles se dá o comércio entre os países, por seu intermédio milhões de pessoas se locomovem anualmente pelos mais variados motivos. Neles, riquezas existentes e ainda a explorar suscitam pesquisas e conflitos de interesses entre as nações. A Economia, a Sociologia, a Ciência Política, as Relações Internacionais, a Geografia, os Estudos Estratégicos, além de outras áreas de saber (cite-se o Direito, por exemplo), com seus objetos próprios, trazem luzes ao entendimento de sua grande importância à atividade humana.

Se a história do mundo humano não pode ser entendida sem as suas guerras, no espaço oceânico foram travados conflitos que foram alterando, na dialética da história, a geopolítica do sistema internacional até os dias de hoje. Entender o papel dos oceanos e dos espaços marinhos é também compreender

o papel dos embates bélicos na constituição do mundo em que vivemos. Os Estados nacionais, cada um de seu ponto de vista, procuram entender o planejamento do espaço marinho à luz de seus interesses e objetivos próprios, quando se trata de salvaguardas de sua Defesa e Segurança, indissociáveis da busca dos seus contínuos processos de desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, a formação de uma comunidade composta por pesquisadores de diferentes nacionalidades e formações teóricas, pode e deve contribuir para o entendimento internacional em relação ao uso racional dos mares e oceanos, capazes de atender às necessidades da humanidade como um todo, em um planeta tão devastado em seu meio ambiente e onde os recursos naturais tornar-se-ão cada vez mais escassos. Este livro reúne conjunto de pesquisas e estudos reunindo 43 especialistas em várias áreas de conhecimento, de várias gerações, vinculados a instituições as mais diversas no Brasil e no exterior. São pesquisas iniciais, em andamento ou em fase de conclusão.

Além do primeiro capítulo, sob a responsabilidade dos professores Etiene Villela Marroni, Juan Luis Suárez de Vivero e Juan Carlos Rodriguez Mateos, com inovadores *insights* teóricos e conceituais, o volume, embora assim não se apresente, organiza-se em torno de três focos principais de interesses por parte de seus autores.

O primeiro privilegia as questões geopolíticas, percorre temas afeitas às Relações Internacionais, à Geopolítica, à Economia, à Ciência Política e aos Estudos Estratégicos. Tratam de assuntos tais como o Planejamento Espacial Marinho e a Defesa Militar-Naval; a Geopolítica e Governança Oceânica; a Amazônia Azul e suas implicações internacionais e estratégicas.

O segundo centraliza suas atenções nos recursos e no ambiente dos mares e oceanos, investigando, entre outras problemáticas, a poluição dos oceanos, a

pesca artesanal, a biodiversidade de peixes clupeiformes, as algas marinhas, as energias marinhas renováveis.

O terceiro explora aspectos diplomáticos e questões concernentes à política externa e de defesa. Analisa o conflito sírio sob a perspectiva marítima e o estudo das operações *offshore* em torno de “fronteiras arbitrárias”, comparando os casos do Líbano e Israel, no Oriente Médio, com os da Venezuela e Guiana, na América do Sul. Aborda a cooperação Brasil/Argentina para a desnuclearização do Atlântico Sul, entre outras temáticas afins.

Este livro – organizado pelos professores Etiene Villela Marroni, Fátima Verônica Pereira Villa Nova, Delmo de Oliveira Torres Arguelhes e o mestrando Gustavo Gordo de Freitas – confere ao CEDEPEM, a partir de seu lançamento, expressiva exposição pública. Exigiu anos de trabalho, requereu a formação de redes de pesquisas e *networking*. Demandou determinação, perseverança e competência dos autores deste empreendimento. O resultado aí está: trata-se de abrangente e qualificada contribuição para todos os que se interessam sobre o futuro do “Condomínio Atlântico”, vital para o destino não só para os países da região de um e outro lado do Oceano, mas também, e afinal, para toda a humanidade.

Cumprirá exitosa trajetória.

Rio de Janeiro, outono de 2023.

# RECURSOS NATURAIS NAS ÁREAS ALÉM DA JURISDIÇÃO NACIONAL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS PARA UMA GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL

*Etiene Villela Marroni, Juan Luis Suárez de Vivero e Juan Carlos Rodriguez Mateos*

## CONTEXTO

**A** governança de mares e oceanos contem um simbolismo que perpassa a história e a geopolítica das nações. Ela assegura que mecanismos institucionais possam influenciar na tomada de decisões por aqueles e aquelas que buscam melhores caminhos para a sustentabilidade azul. Entender para defender é uma questão de princípio para quem se dedica a preservação e conservação. Os tratados, acordos, conferências e convenções, na governança global, somente fazem lembrar que somos parte de um sistema único e coeso. Que a natureza pede ajuda e, por

isso, devemos a organização de mecanismos que regulem os benefícios advindos dela. Neste capítulo procuramos compreender, de forma breve, como os recursos naturais nas áreas além da jurisdição nacional – BBNJ – (*Areas beyond National Jurisdiction*, ABNJ), em um histórico simples, foram sendo legalmente protegidos e delimitados. Como foram os momentos que precederam e interferiram no debate atual, entendendo que poucas páginas pouco explicam o contexto, mas amplia-se a questão para discussões acerca de assunto tão importante. Entende-se, também, que há um instrumento atual, não discutido neste estudo, mas futuramente elucidado em outros trabalhos. No caso, cita-se a *Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*<sup>1</sup>, que realizou sua 5ª sessão entre os dias 20 de fevereiro e 5 de março de 2023, na qual o texto acordado foi aceito com êxito. Dado que esse acordo sobre a conservação do uso sustentável e da biodiversidade da área fora da jurisdição nacional faz parte da CNUDM, possui grande relevância sua citação neste capítulo e, como o Acordo ainda não está formalmente em vigor, apenas mencionou-se a sua importância para estudos futuros sobre a proteção do alto mar e dos fundos marinhos fora da jurisdição nacional.

## INTRODUÇÃO

Após relato contextual, adentra-se no escopo de nossa pesquisa. Entende-se, em quase todos os aspectos, que a prática dos Estados é realizada de forma coerente com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/467/97/PDF/N2246797.pdf?OpenElement>>.

(CNUDM), particularmente após a sua vigência e rápida aceitação (adotada em 1982; entrada em vigor em 1994) pela comunidade internacional, como reguladora de todas as ações relacionadas aos oceanos. A definição do mar territorial foi um alívio para reivindicações conflitantes, pois a navegação pelo mar e estreitos firmou-se em princípios legais. Os Estados costeiros obtiveram benefícios e disposições legítimas, que lhes asseguraram amplos direitos econômicos sobre uma zona econômica exclusiva de 200 milhas náuticas ao longo de suas margens. O direito dos países sem litoral (geograficamente desfavorecidos), sem acesso ao mar, foi acordado política e juridicamente e a investigação científica marinha baseou-se em princípios aceitos.

A partir de 1994, legitimada a Parte XI da Convenção, ficou estabelecido e encontra-se em funcionamento a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, para organizar e controlar atividades no fundo do mar profundo além da jurisdição nacional, com vistas à gestão da bio e geodiversidade, bem como um Tribunal Internacional do Direito do Mar, com competência para resolver litígios relacionados ao oceano, decorrentes de aplicação ou interpretação errônea da Convenção.

No entanto, a Parte XI, que tratou dos recursos minerais dos fundos marinhos, fora das áreas marítimas regulamentadas pelos Estados costeiros, conhecida como Área, suscitou muitas controvérsias, especialmente dos Estados industrializados. De um lado, países com recursos econômicos e tecnológicos para exploração em águas profundas defendiam seus interesses de apropriação desses bens. De outro lado, os países em desenvolvimento entendiam os recursos da Área como patrimônio comum da humanidade, devendo, portanto, ser acessíveis a todos. À época, sem chegar a um acordo que satisfizesse ambas as partes, os EUA anunciaram que não se vinculariam à

Convenção, argumentando que o processo decisório estabelecido não daria aos países com grandes investimentos um atestado que protegesse seus interesses, e que as regras sobre transferência de tecnologia obrigatória violavam os princípios da economia de mercado e de propriedade intelectual. Cabe-nos observar, conforme Fiori (2005 apud BRAUDEL, 1987), que o espaço político foi transformado pelo Estado em um espaço econômico coerente, unificado, cujas atividades passaram a se desenvolver conjuntamente, na mesma direção. Neste caso, os Estados Unidos da América, como potência hegemônica, não aceitava as normas e regras outorgadas pela Convenção, sob a justificativa de violação à sua liberdade de atuar nos mares e oceanos.

Souza (2007) afirmava que, desde o ano de 1969, sob a liderança dos Estados Unidos da América e da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ocorriam debates sobre uma regulamentação para as áreas oceânicas situadas além das jurisdições nacionais, através do Comitê dos Fundos Marinhos da ONU. Nesta época, havia três posições antagônicas interessadas na exploração dos recursos minerais fora das jurisdições nacionais. Uma corrente, a *Minimalista*, liderada pelos EUA e apoiada pelos países desenvolvidos, defendia um enfoque radical de livre empresa para a exploração dos recursos minerais. Outra corrente, a *Maximalista*, que congregava a maioria dos países em desenvolvimento, empenhava-se pela internalização dos fundos marinhos. Por fim, os *Nacionalistas*, liderados pela URSS e pelos demais países comunistas, à época, sustentavam a ideia de um nacionalismo extremo para a resolução do impasse da exploração dos recursos minerais nos fundo marinhos. Como resultado das negociações, a Declaração de Princípios (1970) foi aprovada com a finalidade de reger os conflitos e princípios para o

mar<sup>2</sup>. Pela mesma Declaração, os recursos da Área tornaram-se patrimônio comum da humanidade.

A Organização das Nações Unidas (ONU), na tentativa de alcançar a participação universal na CNUDM, iniciou uma série de consultas informais entre Estados para resolver este impasse. Em julho de 1998, um Acordo relativo à aplicação da parte XI indicou o caminho para todos os Estados tornarem-se partes da Convenção. Com o adendo para a exploração dos recursos da Área (fundo do leito do mar, fora das jurisdições nacionais) controlada, agora, pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, outros países ratificaram a Convenção, principalmente aqueles considerados pioneiros na exploração de minérios.

Porém, antes que esta instituição entrasse em funcionamento, reuniu-se uma Comissão Preparatória da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, na qual ficou estabelecido, à luz da Convenção e antecipando-a, o Tribunal Internacional para o Direito do Mar, que regulamentaria ambas as instituições. A Comissão Preparatória prosseguiu com a implementação de um regime transitório adotado pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, projetado para proteger os Estados pioneiros ou entidades promotoras de grandes investimentos em mineração dos fundos marinhos. Este regime de proteção aos investidores pioneiros permitiria a um Estado, ou consórcios de empresas de mineração, ser patrocinados por um Estado com registro na Autoridade, como um investidor pioneiro. A Comissão Preparatória havia identificado sete investidores deste tipo: China, França, Índia, Japão, República da Coreia e Federação Russa. Com a Convenção em vigor e com o

---

<sup>2</sup> A Declaração 2749 (XXV) afeta apenas “o fundo do mar e o subsolo”. A Convenção entende por “recursos” (art. 133) os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos sem situar Área localizada no fundo do mar ou em seu subsolo, inclusive nódulos polimetálicos.

funcionamento da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, os investidores pioneiros aceitaram os termos contidos na Convenção e no Acordo.

Conforme Pereira e Souza (2007), antes que a CNUDM abordasse a exploração das riquezas da Área, dos direitos de navegação, das jurisdições econômicas ou de qualquer outro tema relacionado, precisou enfrentar uma questão importante e primária – a delimitação de fronteiras ou, na terminologia mais específica da Convenção, os limites. O resultado das negociações sobre os espaços oceânicos dependia da clara definição entre a linha que separa as águas nacionais das internacionais.

Buscando entender o motivo para a definição de linhas, limites e fronteiras, compreende-se a razão dos Estados Unidos da América travar verdadeiras batalhas diplomáticas durante o decurso da III Conferência sobre o Direito do Mar, em especial na questão do livre trânsito nos mares e oceanos. Para tanto, recorreu-se a estudos de Fiori (2008), no qual o autor explica que, no século XX, o sistema mundial vivenciou grandes transformações geopolíticas. Por isso, discutia-se muito o fim das fronteiras nacionais e da globalização econômica em prol de uma governança mundial liderada pelos Estados Unidos da América. Sob essa perspectiva, os Estados costeiros, insulares e arquipelágicos, cercados pelo poder hegemônico estadunidense, buscavam, por via diplomática, maior consideração e respeito a sua soberania e jurisdição nacional no oceano. A criação de um Tratado Global, em que as regras estabelecidas, teoricamente, deveriam ser cumpridas, proporcionaria um mecanismo de defesa contra uma governança oceânica comandada pela potência hegemônica. Desta forma, os Estados buscavam coalizões estratégicas para a defesa de seus interesses nos mares e oceanos, contrapondo-se ao poder

de um Estado com fortes interesses em recursos energéticos e detentor de grandes tecnologias para a exploração desses bens no espaço oceânico.

A Convenção – como outros Tratados de igual importância – criou direitos, somente àqueles que dela participam, aceitando as decisões tomadas em conjunto, com exceção das disposições que se aplicam a todos os Estados. No entanto, o preâmbulo da Convenção parte da premissa de que os problemas de espaço oceânico estão estreitamente relacionados e devem ser considerados como um todo.<sup>3</sup> O desejo de uma Convenção abrangente surgiu do reconhecimento da comunidade internacional de que era conveniente uma organização para o uso e gestão dos oceanos, no qual houvesse condições de diálogos, negociações e acordos amparados por lei.

## **COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO E CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS MARINHOS**

A soberania dos Estados nos espaços oceânicos além das 200 milhas náuticas foi uma das questões mais debatidas e a que despertou maior interesse, principalmente para Estados costeiros com amplo litoral, como é o caso do Brasil. A criação da zona econômica exclusiva (ZEE), no espaço dos países litorâneos, por exemplo, teve um profundo impacto sobre a gestão e a conservação dos recursos marinhos, pois estabeleceu uma imensa área oceânica para estas nações. Na zona econômica exclusiva, o Estado costeiro teria o direito de explorar, desenvolver, administrar e conservar todos os recursos – pesqueiros, energéticos, nódulos polimetálicos – que podem ser encontrados nas águas do fundo do mar e no seu subsolo, em uma área que se estende por 200 milhas náuticas do litoral.

---

<sup>3</sup> Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>.

A luta dos Estados para controlar a produção de pescado nas águas adjacentes ao seu litoral foi uma das forças motrizes para a criação das zonas econômicas exclusivas. Carvalho (1999) comenta que a falta de um consenso sobre a extensão das águas territoriais gerava incidentes entre países que mantinham boas relações. Como exemplo, o autor cita o conflito entre Estados Unidos da América e Peru, em 1956, quando o governo norte-americano apreendeu barcos pesqueiros peruanos na costa do oceano Pacífico, sob a alegação de que estavam dizimando cardumes. Este episódio ficou conhecido como *Guerra do Salmão*. Em 1958 ocorreu a *Guerra do Bacalhau*, entre Inglaterra e Islândia, episódio que provocou tiros de canhão. Em seguida, houve a *Guerra do Arenque*, quando a Guatemala reclamou a incursão de barcos noruegueses em suas águas. Em 1963 verificou-se um desentendimento entre o Brasil e a França, fato que passou a ser conhecido como a *Guerra da Lagosta*. Tal acontecimento deu origem a uma série de confabulações entre os dois países, pois a França recusava-se a admitir que seus barcos pesqueiros estivessem invadindo o espaço marinho brasileiro. Um fato curioso é que, na ocasião, houve o interesse das partes envolvidas para entender como as lagostas se comportavam em seu habitat natural (LESSA, 1999).

Após a Segunda Grande Guerra a produção de pescado mundial passou de 15 milhões de toneladas, em 1958, para 86 milhões, em 1989. Então, o oceano deixou de ser domínio de pescadores solitários. Para competir nos mercados mundiais, o investimento privado em frotas pesqueiras aumentou, significativamente, durante as décadas de 1950 a 1990, construindo embarcações suficientemente equipadas para permanecerem muitos meses no

mar, longe de suas praias nativas, e adquirindo instrumentos apropriados para rastrear suas presas.<sup>4</sup>

De acordo com Chaussade (1997), considerando a impotência dos Estados em desenvolvimento diante das grandes potências, foi adotada, de forma unilateral, a soberania das 200 milhas náuticas<sup>5</sup>, com o intuito de proteger suas águas adjacentes de pescadores estrangeiros. Os Estados em desenvolvimento e alguns países industrializados, como Canadá e Noruega, sustentaram a ideia da nacionalização dos recursos biológicos no interior de uma zona exclusiva. Os países desenvolvidos, como EUA e a, então, URSS, tentaram opor-se a esta decisão. Porém, após obterem o comprometimento de que a liberdade de navegação seria mantida nos estreitos internacionais, os demais Estados concordaram com a criação de uma zona econômica exclusiva, principalmente a França, que se beneficiaria com imenso espaço marinho. Quanto aos hidrocarbonetos, o autor supõe que acerca de 87% de todas as reservas conhecidas e estimadas no mar estejam sob alguma jurisdição nacional (na zona econômica exclusiva), assim como quase todos os recursos minerais<sup>6</sup>. E, seja qual for o valor desses recursos, são os hidrocarbonetos que, atualmente, representam a riqueza atingível e prontamente explorável.

Cabe-nos esclarecer que o início da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (que deu origem à Convenção) ocorreu logo após a guerra árabe-israelense, em outubro de 1973. Conforme Morris (1979), a economia internacional, durante este período, foi relativamente propícia ao reconhecimento gradual do Brasil como um país em desenvolvimento, embora

---

<sup>4</sup> OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective*. Disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm)>.

<sup>5</sup> Como exemplo o Peru, Chile e Equador no final de 1940 e início dos anos 1950.

<sup>6</sup> Excluindo os recursos minerais do fundo do oceano profundo além dos limites nacionais, principalmente nódulos de manganês e crostas metálicas.

o país tenha encontrado dificuldades em sustentar o crescimento durante a crise do petróleo, entre os anos de 1973 e 1974. Porém, a multipolaridade econômica mundial proporcionou ao país outras fontes externas de comércio, investimento e finanças, que produziu um efeito econômico positivo no Estado brasileiro entre 1968 e 1973, ajudando a sustentar o crescimento desde então. De acordo com o autor, as reservas *offshore* do Brasil, começavam a despontar como garantia do fortalecimento político do país no cenário internacional.

Porém, o embargo do petróleo e o aumento dos preços geraram uma preocupação com o controle das reservas de petróleo *offshore* fora do Brasil. Naquela época, quantidades significativas de petróleo eram provenientes de instalações *offshore*: 376 milhões, dos 483 milhões de toneladas produzidas no Oriente Médio em 1973; 431 milhões de barris por dia na Nigéria; 141 milhões de barris na Malásia; 246 milhões de barris na Indonésia. Isso, com apenas 2% da plataforma continental explorada. Hoje, os benefícios provenientes das zonas econômicas exclusivas são mais notórios. Segundo Marroni (2013 apud CLPC, 2012), 86 Estados costeiros têm competência econômica até o limite de 200 milhas náuticas. Como resultado, quase 99% da pesca do mundo encontra-se sob a jurisdição de algum país. Além do mais, uma grande porcentagem do petróleo mundial e produção de gás é *offshore*, sendo que outros recursos marinhos também se encontram submetidos ao controle dos Estados costeiros. Neste contexto, verificam-se boas perspectivas para uma governança sustentável dos recursos oceânicos por iniciativa das autoridades nacionais<sup>7</sup>.

Numericamente, as reservas conhecidas de petróleo *offshore* variam de 240 a 300 bilhões de toneladas. Em 2010, especialistas estimaram que dos 150

---

<sup>7</sup> OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective*. Disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm)>.

países com zona econômica exclusiva, mais de 100 (muitos, países em desenvolvimento) têm médias ou excelentes perspectivas de encontrar hidrocarbonetos *offshore* em suas zonas econômicas exclusivas. E o Brasil encontra-se entre os 100. É evidente que Estados arquipelágicos e nações com extenso litoral adquirem maiores áreas sob o regime de zona econômica exclusiva. Assim, os principais beneficiados são: Canadá, Estados Unidos da América, Brasil, França, Federação Russa, Indonésia, Nova Zelândia e Austrália<sup>8</sup>.

Mas, os direitos exclusivos acarretam responsabilidades e obrigações. Por isso, a Convenção encorajou a utilização racional dos recursos marinhos e os Estados costeiros são estimulados a oportunizar formas de acesso a eles, particularmente a Estados vizinhos e países sem litoral. O acesso deve ser feito em conformidade com o estabelecido nas leis e regulamentos do Estado costeiro, incluindo a adoção de medidas para prevenir e limitar a poluição e para facilitar a investigação científica marinha na sua zona econômica exclusiva.

No entanto, para que o Estado costeiro consiga formular uma legislação nacional correspondente ao estabelecido na Convenção, torna-se necessário conhecer seu espaço. Os critérios para a utilização dos recursos provenientes da ZEE passam pelo conhecimento prévio da estrutura de sua plataforma continental, como a parte terrestre submersa de um Estado costeiro. Devido às riquezas reais e potenciais, naturalmente verificou-se a corrida dos Estados costeiros para fazer valer os direitos de exploração da plataforma continental. Porém, no decorrer das reuniões de trabalho na III CNUDM, as diferenças começaram a surgir. Estados costeiros com plataforma continental ampla

---

<sup>8</sup> Idem.

demonstravam uma base científica em suas reivindicações, tendo em vista o aumento de suas fronteiras marítimas. Logo, os Estados com plataforma continental estreita levavam desvantagem, neste aspecto, para pleitear o aumento de seu espaço. Além disso, não havia nenhum método acordado sobre como definir os limites exteriores da plataforma continental, por isso o risco de que reivindicações e interesses divergentes quanto ao aumento de jurisdição de plataformas continentais dividissem o oceano inteiro.

Embora muitos Estados tenham requerido a jurisdição da plataforma continental ampla desde a Declaração Truman, em 1945, estes Estados nunca usaram o termo composto plataforma continental no mesmo sentido. Na verdade, a expressão tornou-se não mais do que uma fórmula conveniente, que abrange uma diversidade de títulos ou créditos para o leito e o subsolo adjacente às águas territoriais dos Estados. Em meados dos anos 1950, a Comissão de Direito Internacional fez uma série de tentativas para definir plataforma continental e jurisdição do Estado costeiro sobre seus recursos.

Em 1958, a I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar<sup>9</sup> aceitou uma definição adotada pela Comissão de Direito Internacional, considerando a plataforma continental como “o leito e o subsolo das áreas submarinas adjacentes à costa, mas fora da área do mar territorial, ou além desse limite, para onde a profundidade das águas sobrejacentes permita a exploração dos recursos naturais das referidas áreas”.

Na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar houve um forte consenso em favor da extensão litorânea do Estado-controle sobre os recursos oceânicos até 200 milhas fora da costa, para que o limite externo coincidissem com o limite da zona econômica exclusiva. Porém, a Conferência

---

<sup>9</sup> CONVENÇÃO sobre a Plataforma Continental, 1958. *I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dl44490D.pdf>>.

precisou enfrentar a demanda dos Estados por uma plataforma geográfica que se estendesse para além das 200 milhas de extensão da jurisdição econômica.

A Convenção resolveu reivindicações conflitantes, interpretações e técnicas de medição, definiu o limite de 200 milhas náuticas de zona econômica exclusiva como o limite da plataforma continental para exploração dos fundos marinhos e subsolo, satisfazendo, desta forma, os mais desfavorecidos geologicamente. Também contemplou as nações com uma ampla plataforma – cerca de 30 Estados<sup>10</sup>, incluindo Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Índia, Madagascar, México, Sri Lanka e França (referente às suas possessões ultramarinas) –, dando-lhes a possibilidade de estabelecer um limite de até 350 milhas náuticas<sup>11</sup> de suas margens, dependendo de certos critérios geológicos.<sup>12</sup>

Para contrabalançar os diferentes tipos geomorfológicos de plataforma continental, bem como os recursos dela provenientes, os Estados costeiros devem contribuir com um sistema de partilha da receita derivada da exploração de recursos minerais, além das 200 milhas náuticas. Tais contribuições, a que estão isentos os países em desenvolvimento importadores de minerais, devem ser distribuídas de forma equitativa entre os Estados Partes da Convenção, através da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Atualmente, foram apresentados 93 relatórios de delimitação da plataforma estendida da margem continental, correspondentes a 76 Estados.

<sup>11</sup> Na verdade o limite máximo pode ultrapassar 350 milhas; o art. 76.5 indica que não pode exceder 350 milhas náuticas, contadas a partir das linhas de base das quais a largura do mar territorial é medida ou 100 milhas náuticas contadas a partir da isóbata de 2.500 metros. Esta última opção (100 milhas contadas a partir da isóbata de 2.500 m) pode ultrapassar 350 milhas em alguns casos.

<sup>12</sup> OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *The United Nations Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective*. Disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm)>.

<sup>13</sup> *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>.

### **Quanto a Proteção dos Recursos Naturais**

A Convenção estabeleceu a obrigação fundamental dos Estados de protegerem e de preservarem o meio marinho. Além disso, insta todos os Estados a cooperarem, em uma governança global e regional, na formulação de regras e normas, tomando medidas com a mesma finalidade.

Os Estados costeiros têm competência para aplicar as suas normas nacionais e medidas antipoluição no mar territorial. Portanto, a cada Estado costeiro é concedida autoridade para proteger e preservar o meio ambiente marinho da sua zona econômica exclusiva (ZEE). Tal responsabilidade permite aos Estados costeiros controlar, prevenir e reduzir a poluição marinha de fontes terrestres ou sujeitas a atividades dos fundos marinhos sob jurisdição nacional, ou a partir ou através da atmosfera.

Referente à poluição marinha proveniente de embarcações estrangeiras, os Estados costeiros podem, apenas, exercer jurisdição para o cumprimento das leis e regulamentos adotados em conformidade com a Convenção ou para “geralmente aceitar regras e normas internacionais”. Tais regras e normas, muitas vigentes no local, são aprovadas através da organização internacional competente, como a Organização Marítima Internacional (IMO).<sup>14</sup>

Enfim, na medida em que a Área está em disputa, à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, através do seu Conselho, são dados amplos poderes discricionários para avaliar o potencial impacto ambiental de uma determinada atividade de mineração dos fundos marinhos; recomendar mudanças, formular regras e regulamentos, estabelecer um acompanhamento

---

<sup>14</sup> De forma crescente, a Organização Marítima Internacional (IMO) vem adotando princípios de gerenciamento ambiental integrado, na tentativa de garantir uma navegação segura e a limpeza dos oceanos, a partir da expectativa de múltiplos usuários marinhos. *International Maritime Organization. Brief History of IMO*. Disponível em: <<http://www.imo.org/Pages/home.aspx>>.

do programa e emitir ordens de emergência, para evitar danos ambientais graves. Os Estados são responsáveis por danos causados por empresas próprias ou contratadas sob sua jurisdição.

Com o passar do tempo, o envolvimento das Nações Unidas com o Direito do Mar vem se expandindo, pela consciência crescente de que os problemas relativos aos oceanos e os problemas globais, como um todo, se inter-relacionam. A necessidade de combater a degradação e exaustão dos recursos oceânicos, tanto nas zonas sob jurisdição nacional e no alto mar e suas causas, como a sobrepesca e sobrecapacidade de pesca, as capturas acessórias e as devoluções têm sido um dos temas recorrentes em processo de implementação.

Com a extensão do mar territorial de 12 milhas e o estabelecimento da zona exclusiva de 200 milhas náuticas, a área disponível à pesquisa científica irrestrita foi delimitada. A Convenção, portanto, precisou equilibrar as preocupações dos Estados pioneiros em pesquisa e prospecção no oceano e áreas adjacentes, principalmente dos países desenvolvidos, que interpretavam qualquer limitação do Estado costeiro na pesquisa, como restrição à liberdade de criar ou inovar, prejudicial não só ao avanço da ciência como às nações, que ficariam privadas de seus benefícios. Por outro lado, Estados costeiros em desenvolvimento tornaram-se extremamente cautelosos com a possibilidade de expedições científicas estarem sendo usadas para a coleta de informações ou ganho econômico, particularmente em áreas relativamente inexploradas. O conhecimento das potencialidades dos recursos naturais oriundos dos oceanos, adquirido através da pesquisa científica, demonstrava a importância econômica das zonas adjacentes às nações costeiras.

De acordo com Xavier (1994), a ênfase em assuntos relativos ao ambiente costeiro decorre da percepção de que os Estados litorâneos merecem

um tratamento especial, pela sua importância econômica, política e ambiental. Com base nessa percepção, o ambiente costeiro é considerado um começo possível na formulação de políticas nacionais e tratados internacionais para o mar. O interesse pelos espaços oceânicos vem aumentando, possivelmente em função de duplos fatores: o primeiro, relativo às próprias características do ambiente, provido, na maioria dos casos, de recursos naturais renováveis e não-renováveis; o segundo, relacionado à expansão marítima da jurisdição dos Estados costeiros, de acordo com as regras e princípios estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

## **A PESQUISA CIENTÍFICA E O MAR**

Neste contexto expansionista de fronteiras para além-mar, e amparado por uma gama de interesses políticos, econômicos e ambientais, os países em desenvolvimento exigiram, então, consentimento prévio de um Estado costeiro para toda a investigação científica na plataforma continental e na zona econômica exclusiva. Os países desenvolvidos, em contraproposta, dariam notificação prévia aos Estados costeiros sobre projetos de pesquisas a serem realizados na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, compartilhando todos os dados pertinentes aos recursos *offshore*.

Para Souza (2007), a jurisdição do Estado costeiro no seu mar territorial continua a ser absoluta. No interior da zona econômica exclusiva e em casos que envolvam a pesquisa na plataforma continental, o Estado costeiro deverá dar o seu consentimento prévio. O consentimento para pesquisas com fins pacíficos poderá ser concedido em circunstâncias normais e não deve ser negada injustificadamente, exceto em condições específicas identificadas na Convenção. Se existirem litígios envolvendo os Estados Partes, por conta de

pesquisa científica, navegação ou exploração onerosa de recursos marítimos nacionais, dentre outros casos, tais litígios serão resolvidos através de um protocolo separado opcional.

## **ÀREA: NEGOCIAÇÕES BILATERAIS E MULTILATERAIS**

No período preparatório da Convenção, alguns países se opuseram quanto a uma possível solução de litígios decidida por juízes de Estados não envolvidos no conflito, insistindo que essas questões poderiam ser resolvidas por negociações bilaterais ou multilaterais entre os Estados participantes. Outros, apontando para uma história de negociações fracassadas ou de longas disputas marítimas, às vezes resolvidas pela força, argumentaram que a única chance de uma solução pacífica estava na vontade dos Estados de vincular-se, antecipadamente, a decisões dos órgãos judiciais. O que ocorreu, de acordo com o texto da Convenção, foi uma combinação dos argumentos, considerada pelos representantes dos Estados Partes como um marco no sistema internacional.

Se conversações diretas entre Estados Partes falhassem, a Convenção permitiria uma opção entre quatro procedimentos – a submissão do litígio ao julgamento pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar, apresentação ao Tribunal Internacional de Justiça, procedimentos internacionais de arbitragem (através de acordos diretos entre os Estados) ou submissão a tribunais arbitrais, com especialização em tipos específicos de litígios. Pereira e Souza (2007) consideravam que todos os procedimentos requeriam a participação de terceiros, que diplomatas, das partes diretamente envolvidas, deveriam comprometer-se, com antecedência, a acatar as decisões estabelecidas. A exceção seria feita em casos que envolvessem a soberania nacional. Em tais circunstâncias, os Estados Partes submeteriam suas disputas territoriais a uma

comissão de conciliação, porém não seriam obrigados a acatar o que fosse decidido. Observa-se que esta instância não deve ser confundida com a Comissão de Limites da Plataforma Continental que, apenas, tem a incumbência de conceder novos limites/fronteiras oceânicos para Estados costeiros não envolvidos com litígios relativos à soberania de espaços marítimos.

Portanto, ao longo dos anos, desde o trabalho do Comitê dos Fundos Marinhos, nos idos de 1968 e, mais tarde, no decorrer dos nove anos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Organização das Nações Unidas tem demonstrado interesse em estimular e orientar o desenvolvimento e eventual aprovação da Convenção. Atualmente, ela permanece com este propósito, acompanhando a evolução das questões relativas aos mares e oceanos e prestando assistência aos Estados, quando solicitada. Um dos objetivos da ONU é assistir os Estados para que melhor entendam e implementem a Convenção e, desta forma, consigam utilizar os seus recursos marinhos em um ambiente relativamente livre de conflitos e propício ao desenvolvimento e à proteção do Estado de Direito nos oceanos. Neste contexto, a Divisão de Assuntos do Oceano e do Direito do Mar (DOALOS),<sup>15</sup> do Escritório das Nações Unidas de Assuntos Jurídicos, auxilia na coordenação das atividades da Organização, colocando-se junto aos Estados, aconselhando-os na integração do setor marítimo, planejamento e desenvolvimento.

---

<sup>15</sup> A Divisão das Nações Unidas para Assuntos Oceânicos e Lei do Mar (*United Nations Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea – UN/DOALOS*) funciona como secretariado da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e fornece informação, aconselhamento e assistência aos Estados com vista a promover uma melhor compreensão da Convenção e os acordos conexos, a sua ampla aceitação, uniforme e uma aplicação coerente e efetiva implementação.

A DOALOS<sup>16</sup> também responde a pedidos de informações e de sugestões sobre aspectos políticos, econômicos e jurídicos da Convenção, bem como suas implicações para os Estados. Tais informações são utilizadas pelos Estados Partes durante o processo de ratificação, na governança do setor marítimo das suas economias regionais e no desenvolvimento de uma política para o uso do mar nacional. As Nações Unidas também assistem as três instituições criadas a partir da Convenção: Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, Tribunal Internacional do Direito do Mar e Comissão de Limites da Plataforma Continental.

## A INSTITUCIONALIZAÇÃO

Com a Convenção em vigor, havia a possibilidade dos Estados costeiros de ampliarem suas jurisdições através da plataforma continental estendida (passando pelo processo de submissão junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental). Tal perspectiva, aliada aos novos campos de atividade (vinculados ao aumento do uso potencial e racional dos oceanos, principalmente quanto à questão dos minérios) continuaria a impor desafios importantes aos Estados costeiros. Estes desafios incluiriam, principalmente, a internalização das novas disposições internacionais, com base em uma legislação nacional abrangente às obrigações dos Estados, em conformidade com a Convenção.

Outro grande desafio constituiu-se no quanto as instituições, criadas à luz da Convenção, forneceria a assistência necessária aos Estados em desenvolvimento (principalmente), que lhes permitisse beneficiar-se dos direitos adquiridos pelo novo regime. Por exemplo, muitos Estados que

---

<sup>16</sup> OCEANS & LAW OF THE SEA. United Nations. *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)*. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/los/index.htm>>.

estabeleceram as suas zonas econômicas exclusivas, atualmente não se encontram em condições de seguir todas as diretrizes da Convenção. A delimitação da ZEE, o levantamento de seus espaços, o acompanhamento, a utilização dos seus recursos e, em geral, o seu gerenciamento são, em longo prazo, esforços para além das capacidades atuais e, possivelmente, em curto prazo, da maioria dos países em desenvolvimento. Portanto, há necessidade do estabelecimento de princípios para uma cooperação institucional, determinando que Estados costeiros, detentores de tecnologias na área do segmento oceanográfico, auxiliem os países menos favorecidos neste aspecto.

Desta forma, a Organização das Nações Unidas continua desempenhando um papel importante no acompanhamento, coleta de informações e relatórios sobre a prática dos Estados Partes da Convenção. Função significativa na elaboração de relatórios sobre as atividades dos Estados e de organizações internacionais relativos a assuntos marinhos, devido à multidisciplinaridade que envolve a gestão dos recursos oceânicos. No entanto, o comprometimento das Nações Unidas com a governança deverá expandir-se, quando houver plena consciência de que os problemas do mar também são problemas globais inter-relacionados.

É imperativo ressaltar que a cooperação entre instituições, criadas sob a luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, passa por um processo de implementação de seus principais mecanismos de atuação na esfera da política internacional. Cabe-nos destacar que um dos aspectos mais recentes, relativos ao expansionismo das fronteiras oceânicas, é a disputa institucional para a ampliação da plataforma continental pelos Estados.

## FRONTEIRAS/LIMITES OCEÂNICOS

Em conformidade com Johnston (1988), ao se compor a história dos modos de criação das fronteiras oceânicas pelos Estados costeiros (incluindo-se Estados insulares e arquipelágicos) revela-se um quadro conceitual para a análise e avaliação de todas as reivindicações de fronteiras oceânicas. Isto porque expressiva parte do pensamento sobre a questão derivou-se da experiência em terra. Há muito tempo, a história das relações de fronteiras entre os Estados vizinhos foi complementada por estudos detalhados sobre disputas de fronteiras específicas. Geralmente, problemas de ordem territorial são negociados através da diplomacia ou da política. No entanto, muitas vezes, as revoltas e guerras serviram de pretexto para a tomada de fronteiras e territórios ultramarinos. Nos últimos anos, estudos multidisciplinares nas ciências e tecnologias de medição têm contribuído com técnicas de tomada de fronteiras nos oceanos.

Estudos reivindicatórios de uma fronteira oceânica são válidos, porque fornecem uma análise preliminar do quadro conceitual para o debate de decisões pacíficas, referentes a políticas internacionais. Assim, analogias possíveis entre a história das fronteiras terrestres e limites oceânicos podem ser transformadas e influenciadas da nova concepção na governança global dos oceanos. Reitera-se que, até recentemente, a questão das fronteiras para além mar não fazia parte das principais preocupações dos governos.

Em expressiva parte das regiões do mundo, a tecnologia naval esteve, até meados de 1950, voltada para construção de navios cargueiros. As atividades humanas, no oceano, eram dependentes de um sistema internacional, concebido, essencialmente, para facilitar a circulação de navios. O período pós-

guerra testemunhou o surgimento de extensas zonas de jurisdição de Estados costeiros em todo o mundo, especialmente a partir dos anos 1970.

Tal iniciativa dos Estados, na prática, confirmou-se através de disposições elaboradas e negociadas durante a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Com a extensão das jurisdições dos Estados costeiros, as atividades desenvolvidas nos mares e oceanos tornaram-se, cada vez mais, dependentes de políticas de proteção e de práticas regulatórias, aplicadas no setor apropriado de um sistema nacional de administração pública. Esta ampla presença administrativa em áreas marítimas criou uma matriz sem precedentes na tomada de fronteiras oceânicas. Duas posições antagônicas se destacavam:

[...] de um lado, os *minimalistas*, que uniam países desenvolvidos, liderados pelos EUA, na defesa de um enfoque radical de livre empresa para o aproveitamento dos recursos da Área, e países comunistas liderados pela URSS, com uma concepção de nacionalismo extremo para o problema; do outro, os *maximalistas*, que congregavam a grande maioria dos países em desenvolvimento, a advogar o máximo de internacionalização possível no regime dos fundos marinhos. Essas duas grandes correntes eram permeadas pelos conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul, que persistiram como elemento fundamental do contexto negociador da questão até a conclusão da Convenção em 1982 (FIGUEIRÔA, 2003, p.48).

Por tais motivos, Johnston (1988) afirmava que a disputa de fronteiras nos oceanos chegou de repente, como uma questão de necessidade, no início de um período em que os fundamentos de gestão para os oceanos deviam ser estabelecidos. Virtualmente, todos os problemas e processos associados a fronteiras oceânicas têm um aspecto internacional, mesmo no caso da delimitação de zonas no interior de uma área de jurisdição nacional (mar territorial ou zona contígua, por exemplo).

Em qualquer caso, infere-se que a contribuição mais importante da CNUDM é o reconhecimento geral de que as disputas por fronteiras oceânicas podem ser realizadas em dois processos distintos, mas não independentes: negociação e governança do espaço oceânico. A Convenção dá primazia à negociação, como uma questão de princípio, no caso de um problema de fronteira entre dois Estados vizinhos. Mas, a Convenção vai além do propósito de fornecer orientações gerais de um sistema para as disputas de fronteira que não podem ser resolvidas através da diplomacia bilateral, normal. Por isso, foram criados, à luz da própria Convenção, o Tribunal Marítimo Internacional, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e a Comissão de Limites da Plataforma Continental, vinculados à Organização das Nações Unidas.

As disputas de fronteiras oceânicas passaram ao gerenciamento do Tribunal Marítimo Internacional, órgão responsável pela análise e decisão de conflitos relativos à delimitação do contorno do oceano adjacente entre os Estados conflitantes. A influência teórica será limitada pelo grau de especificidade geográfica adotada pelos tribunais ou pela diplomacia. Tendo por base a formulação de diretrizes, a Comissão de Limites da Plataforma Continental contribuirá para a delimitação de fronteiras oceânicas por meios não-judiciais. À Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos caberá a incumbência de organizar e controlar as atividades referentes à Área, propugnando, sempre, pela justiça distributiva, com vistas ao aproveitamento dos recursos minerais deste espaço.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Precisa-se entender como os Estados percebem e respondem à necessidade de regulação e, portanto, de cooperação entre eles. Desta forma, o

que se compreende por governança é a existência de um regime de normas, regras e instituições que governam um surpreendente número de questões na política mundial. Governança não é, apenas, um sistema de Estados unitários, interagindo uns com os outros por meio da diplomacia, do direito internacional público e de organizações internacionais. O próprio planejamento do espaço oceânico consoma-se através de uma gama de projetos públicos e privados, acoplados entre si. E, para um Estado costeiro obter a ampliação de seus limites submersos depende de um alto grau de investimento em tecnologia específica, mão de obra altamente especializada e de respaldo político no sistema internacional.

O termo governança refere-se ao reconhecimento de princípios, normas e regras, que fornecem padrões de comportamento público aceitáveis ao sistema internacional. Nesta perspectiva, a governança não é, necessariamente, exercida, apenas, por governos; organizações internacionais, empresas privadas, ONGs, todos a praticam. Destacam os autores que, neste contexto, o Estado não deixa de ser o principal instrumento da política internacional, pois é o melhor ator no palco da política mundial, onde há um expressivo e atuante elenco. O resultado não é a obsolescência do Estado, mas a sua transformação e a criação da política em novos espaços contestados.

Neste contexto, inclui-se a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar como um Tratado institucional, sob a égide da Organização das Nações Unidas, numa tentativa de governança global para a reorganização dos espaços oceânicos do globo.

Sob esta perspectiva, a governança global permite-nos visualizar soluções mais eficazes para possíveis conflitos externos que venham a surgir. Tais conflitos podem ter origem em questões territoriais, marinhas, político-

sociais ou culturais, dentre outras. Desta forma, no que concerne à gestão global dos oceanos, um marco extremamente expressivo de organização dos Estados costeiros é a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), que se constituiu num referencial significativo sobre temas que envolvem o planejamento e uso adequado dos oceanos, pois, dentre outras resoluções, estabeleceu definições de fundamental importância quanto às áreas legais de abrangência.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. *Revista Brasileira de Política Internacional*, V.42, N.1, Brasília, jan./jun., 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291999000100005&script=sci_arttext)>.

CHAUSSADE, Jean. *Os Recursos do Mar*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1997 (Do original “Les Ressources de la Mer”).

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>.

CONVENÇÃO sobre a Plataforma Continental, 1958. *I Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/dl44490D.pdf>>.

FELIX, Jorge Armando. *Seminário Fronteiras e Segurança Nacional: América do Sul, México e Brasília*: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2009. General Jorge Armando Felix – Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do Brasil, 2009, p.22-23 (*mimeo.*).

FIGUEIRÔA, C.S.B et al. Direito dos Fundos Marinhos Internacionais: o patrimônio comum da humanidade vinte anos após a Convenção de Montego Bay. In: TRINDADE, A.A.C. *A Nova Dimensão do Direito Internacional Público*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.

FIORI, José L. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2005.

FIORI, José L. O Sistema Interestatal Capitalista do Início do Século XXI. In: FIORI, José. L.; MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

IMO. *International Maritime Organization. Brief History of IMO*. Disponível em: <<http://www.imo.org/Pages/home.aspx>>.

INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE *on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/467/97/PDF/N2246797.pdf?OpenElement>>.

JOHNSTON, Douglas M. *The Theory and History of Ocean Boundary-Making*. Québec, Canada: McGill-Queen's University Press, 1988.

LESSA, Antônio Carlos. A Guerra da Lagosta e outras guerras: conflito e cooperação nas relações França-Brasil (1960-1964). *Cena Internacional*, V.1, N.1, p.109-120, 1999. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/5242>>.

MARRONI, Etiene Villela. *Política Internacional dos Oceanos: caso brasileiro sobre o processo diplomático para a Plataforma Continental Expandida*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

MORRIS, Michael A. Ocean Policy and Law: the case of Brazil. *Latin American Commercial Law Symposium*. V.2, Boston College International and Comparative Law Review, 1979 (*mimeo.*).

OCEANS & LAW OF THE SEA. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. *Convention on the Law of the Sea. A Historical Perspective*. Disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm)>.

OCEANS & LAW OF THE SEA. United Nations. *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)*. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/los/index.htm>>.

PEREIRA, Claudia Victor; SOUZA, Kaiser Gonçalves de. Minerais do Fundo do Mar: avanços e retrocessos das negociações internacionais da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: *Parcerias Estratégicas*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007. Edição Especial – Estudos do Mar.

SOUZA, Kaiser Gonçalves de. *Chefe da Divisão de Geologia Marinha no Serviço Geológico do Brasil*, 2007. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/68931/>>.

XAVIER, Renato. *O Gerenciamento Costeiro no Brasil e a Cooperação Internacional*. Brasília: IPRI, 1994 (Coleção Relações Internacionais, 25).



# O PROGRAMA BRITÂNICO *BLUE BELT* (CINTURÃO AZUL): MUITO ALÉM DA PREOCUPAÇÃO COM O MEIO AMBIENTE MARINHO<sup>1</sup>

*Alexandre Pereira da Silva*

## INTRODUÇÃO

**E**m 2016, o governo do Reino Unido lançou o programa *Blue Belt* (Cinturão Azul) com o objetivo principal de aumentar a proteção de áreas oceânicas em alguns de seus territórios ultramarinos, inclusive nos oceanos Atlântico Sul e Austral. Apesar da inegável importância do programa, chama a atenção o tamanho e a localização das áreas marinhas protegidas (AMPs) abrangidas pelo *Blue Belt*, sendo que são AMPs

---

<sup>1</sup> Alguns trechos desse capítulo foram escritos, com modificações, a partir de outros trabalhos: PEREIRA DA SILVA, 2019a; PEREIRA DA SILVA, 2019b; PEREIRA DA SILVA, 2019c.

muito grandes – em diversos casos englobando toda a zona econômica exclusiva (ZEE) – e em pontos que podem ser considerados como estratégicos, seja para o Reino Unido, seja para seus aliados. A designação de AMPs em grande escala em regiões isoladas e/ou de limitadas pressões socioambientais levanta um interessante debate sobre seu real impacto na proteção e conservação dos ambientes marinhos. Mais do que isso, em não raras oportunidades a discussão transborda para aspectos geopolíticos e soberanos mais amplos. Esse cenário é particularmente relevante no âmbito das ações conduzidas pelo governo britânico no *Blue Belt*.

Três são os objetivos, portanto, deste trabalho. Em primeiro lugar, traçar os principais aspectos do *Blue Belt*, tais como: origem, propósito e resultados atuais. Em segundo lugar, examinar o papel desempenhado pelas AMPs em grande escala em termos de proteção e conservação ambiental. Por fim, analisar o caso da criação da AMP no arquipélago de Chagos, em que justificado por uma pretensa preocupação com o meio ambiente marinho, o governo britânico busca, de fato, encobrir uma página nefasta do seu colonialismo.

## **O PROGRAMA BRITÂNICO *BLUE BELT* E A CRIAÇÃO DE ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS**

O *Blue Belt* é um ambicioso plano do governo britânico com o objetivo de aumentar a proteção e a gestão de mais de quatro milhões de quilômetros quadrados de áreas oceânicas até 2020. O programa é financiado pelos ministérios de assuntos exteriores (*Foreign, Commonwealth and Development Office*) e meio ambiente (*Department of Environment, Food and Rural Affairs*); conta ainda com o apoio do Centro de Ciências do Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura (*Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture Sciences*) e

Organização de Gestão Marinha (*Marine Management Organization*) (UK, S/Da).

O programa apoia-se em três grandes ações: i) aprimorar a compreensão científica do ambiente marinho; ii) desenvolver e implementar estratégias de gestão marinha adaptadas e baseadas em evidências, incluindo abordagens inovadoras e eficazes para vigilância e fiscalização em áreas oceânicas remotas e escassamente povoadas; iii) assegurar que a gestão seja sustentável e de longo prazo (UK, S/Db). O programa ainda fornece o apoio necessário aos territórios ultramarinos que desejem desenvolver suas economias marinhas ou àqueles territórios que não têm condições de implementar as medidas protetivas nas áreas marinhas no seu entorno (JOHNSON et al., 2019, p.186).

Segundo o governo britânico, o *Blue Belt* é o maior programa de conservação marinha do gênero no mundo e sua criação foi impulsionada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, pela Convenção da Diversidade Biológica e na ambição global de proteger 30% dos oceanos do mundo até 2030 (UK, S/Db). Além disso, o *Blue Belt* se fundamenta, no âmbito doméstico, no Plano Ambiental de 25 anos (*25 Year Environmental Plan*) (UK, 2018).

A principal ação do *Blue Belt* para atingir seus objetivos é a criação de AMPs, isso porque a AMP é considerada como a melhor ferramenta disponível para combater a crescente exploração de recursos marinhos e a degradação dos habitats oceânicos (AGARDY; DI SCIARA; CHRISTIE, 2011, p.226). Apesar do uso frequente a expressão AMP não tem uma definição consensual; entretanto, é normalmente empregada para descrever uma região marinha localizada em uma zona sob jurisdição do Estado costeiro ou mesmo em alto-

mar que merece uma condição protetiva especial em razão de sua importância ecológica, biológica, científica ou histórica (WOLF; BISCHOFF, 2022).

É preciso considerar, entretanto, que há diferentes categorias de manejo para as AMPs, variando desde altamente protegidas (*no-take*), em que a pesca e demais atividades extrativistas são totalmente proibidas, até AMPs de uso sustentável (multiuso), em que determinadas atividades extrativistas, inclusive certos níveis de pesca comercial e outras atividades de exploração, são permitidas (RIFE et al., 2013, p.200). O *Blue Belt*, como será adiante discutido, utiliza diferentes regimes protetivos para as AMPs. O *Blue Belt* concentra suas ações em sete ilhas ou arquipélagos: BIOT (*British Indian Ocean Territory*), Ilhas Pitcairn, Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, Território Antártico Britânico, Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha, brevemente examinados na sequência.<sup>2</sup>

## BRITISH INDIAN OCEAN TERRITORY (BIOT)

O BIOT localiza-se mais ao menos no centro do oceano Índico, próximo às Maldivas, Seicheles e Maurício. O território terrestre é de apenas 60 km<sup>2</sup>, mas a área oceânica cobre 640.000 km<sup>2</sup>. A maior das 58 ilhas do BIOT é Diego Garcia (44 km<sup>2</sup>). Como será discutido na última parte, Diego Garcia é parte do arquipélago de Chagos, um conjunto de ilhas reivindicado por Maurício, que foi separado deste em 1965 para a criação do BIOT (UK, 2022a).

---

<sup>2</sup> No total, o Reino Unido conta com 14 territórios ultramarinos: Anguilla; Bermudas; BIOT (reivindicado também por Maurício e Seicheles); Falklands (Malvinas, para a Argentina que reivindica sua posse); Gibraltar (reivindicado pela Espanha); Ilhas Cayman; Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (também reivindicadas pela Argentina); Ilhas Pitcairn; Ilhas Turcs e Caicos; Ilhas Virgens Britânicas; Montserrat; Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha; Território Antártico Britânico (com áreas de sobreposição reivindicadas também pela Argentina e Chile); Zonas de Soberania em Akrotiri e Dhekelia (reivindicado pelo Chipre). Há ainda três dependências da coroa (*crown dependencies*): Jersey; Guernsey; Isle of Man (FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, 2012).

### ***Ilhas Pitcairn***

O território ultramarino compreende quatro ilhas: Pitcairn, Henderson, Ducie e Oeno, sendo a primeira a única habitada (cerca de 50 residentes). As Ilhas Pitcairn localizam-se no oceano Pacífico Sul a cerca de 689 quilômetros da ilha de Mangareva (Polinésia Francesa) e 1.920 quilômetros da Ilha de Páscoa (Chile). Pitcairn tem uma das maiores ZEEs do mundo (836.064 km<sup>2</sup>). Em setembro de 2016, o governo britânico criou uma AMP altamente protegida abrangendo 99% da ZEE no entorno do arquipélago (PITCAIRN, 2022).

### ***Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul***

As ilhas de Geórgia do Sul e Sandwich do Sul compõem um arquipélago subantártico. O arquipélago tem uma fauna e flora selvagem excepcional, incluindo grandes colônias de pinguins e elefantes marinhos (PITCAIRN, 2022).

Em 2012, foi criada uma primeira AMP na região e, posteriormente, em 2019, a área protegida foi alargada para os atuais 1.212.381 km<sup>2</sup>, sendo que 25% da área total sob o regime altamente protegido (307.487 km<sup>2</sup>) e o restante como área de uso sustentável. A designação da AMP das ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul foi bastante questionada por especialistas internacionais já que permite a pesca comercial do krill na maior parte da sua área (JOHNSON et al., 2019, p.187).

### ***Território Antártico Britânico***

O Território Antártico Britânico compreende o setor da Antártica ao sul da latitude de 60° Sul, entre as longitudes de 20° Oeste e 80° Oeste; o território tem uma forma de cunha e abrange a totalidade da península antártica (UK,

2020). É o maior território ultramarino do Reino Unido, entretanto, a reivindicação britânica dessa parte do continente antártico é contestada pela Argentina e Chile, que têm seus próprios pleitos na área.

Recorde-se que nos termos do artigo IV do Tratado da Antártica (1959), todas as reivindicações territoriais sobre o continente estão suspensas, mas aqueles Estados-partes que já haviam previamente invocado pretensões territoriais – Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido – não renunciaram às suas reivindicações.

Em novembro de 2009, o governo britânico propôs a criação de uma AMP com 94.000 km<sup>2</sup> ao sul das ilhas Orcadas do Sul, ou seja, dentro do Território Antártico Britânico. Diferentemente das demais AMPs britânicas examinadas neste trabalho, a AMP das ilhas Orcadas do Sul não foi estabelecida por um ato unilateral do Reino Unido, mas por uma decisão da Comissão da Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCCRVMA) (SAND, 2012, p.201).

A AMP das ilhas Orcadas do Sul foi a primeira do gênero a ser criada em alto-mar.<sup>3</sup> A AMP também se destaca por ser uma área altamente protegida, ou seja, tanto a pesca como outras atividades extrativistas estão proibidas na região protegida (BROOKS, 2013, p.282). É importante destacar, entretanto, que a AMP só foi aprovada pela CCCRVMA quando seus limites foram redesenhados de forma a excluir áreas de grande valor pesqueiro (SINGLETON; ROBERTS, 2014, p.8).

---

<sup>3</sup> Em outubro de 2016 foi criada uma segunda AMP em alto-mar na região do Mar de Ross também pela CCCRVMA. A AMP da região do Mar de Ross cobre 2,09 milhões de km<sup>2</sup>, sendo 80% (1,66 milhão de km<sup>2</sup>) vedado à pesca comercial (BROOKS et al., 2021).

## **Santa Helena**

A ilha de Santa Helena é um ponto isolado no Atlântico Sul. O local é famoso por ter sido o local de exílio e morte de Napoleão Bonaparte em 5 de maio de 1821. Santa Helena está a cerca de 1.850 quilômetros de Angola e a 3.290 quilômetros do Brasil (SCHALANSKY, 2014, p.62). A ilha tem aproximadamente 120 km<sup>2</sup> de área e conta com uma população residente de mais de 4 mil habitantes (ST. HELENA, S/D).

Em 2016, no âmbito do programa *Blue Belt*, o governo britânico criou uma AMP em Santa Helena cobrindo integralmente a área marinha sob sua jurisdição: 444.881 km<sup>2</sup>. Entretanto, diferentemente do que ocorre em Ascensão, a AMP de Santa Helena é praticamente toda de uso sustentável, isto é, tem um sistema protetivo menos rígido (UK, S/Da).

## **Ascensão**

A ilha de Ascensão foi descoberta pelo navegador João da Nova em 25 de março de 1501 e posteriormente “redescoberta” por outro navegador português Afonso de Albuquerque em 25 de maio de 1503 (dia da Ascensão). A ilha encontra-se no oceano Atlântico Sul a cerca de 1.500 quilômetros da Costa do Marfim e 2.250 quilômetros do Brasil. O ponto de terra mais próximo é a ilha de Santa Helena a aproximadamente 1.300 quilômetros de distância (SCHALANSKY, 2014, p.50). Ascensão é uma ilha vulcânica com uma área aproximada de 90 km<sup>2</sup> e conta com cerca de 800 habitantes. O ponto mais alto é a Montanha Verde no centro da ilha e que atinge 859 metros (ASCENSION ISLAND, 2022). Em termos biológicos a ilha de Ascensão é um local de

nidificação globalmente significativo para tartarugas verdes e lar de aves marinhas em reprodução<sup>4</sup>.

Por se tratar de uma ilha isolada, Ascensão possibilita o estabelecimento de uma grande AMP. A área total de Ascensão é de 446.005 km<sup>2</sup> e foi integralmente designada como protegida pelo governo britânico: 443.571 km<sup>2</sup> (altamente protegida) e apenas 2.434 km<sup>2</sup> (uso sustentável) (ASCENSION ISLAND, 2022). Portanto, cerca de 99% da AMP de Ascensão tem um grau de proteção bastante rígido.

Por fim, é importante destacar que a ilha de Ascensão conta com uma tradicional base militar, tendo exercido um papel importante no combate ao comércio de escravos no século XIX e durante a Segunda Guerra Mundial. Mais recentemente, a ilha foi fundamental nos esforços britânicos na Guerra das Malvinas (1982). Portanto, a ilha de Ascensão, bem como outros territórios ultramarinos, continua sendo um ponto estratégico para os interesses do Reino Unido no Atlântico Sul (TOSSINI, 2018).

### ***Tristão da Cunha***

A ilha de Tristão da Cunha é considerada como o assentamento humano mais isolado do mundo. Nos seus pouco mais de 100 km<sup>2</sup> habitam cerca de 250 pessoas que vivem da pesca de lagostas, agricultura, artesanato e trabalhos de conservação. O arquipélago de Tristão da Cunha encontra-se a cerca de 2.770 quilômetros da Cidade do Cabo e 3.340 quilômetros do Rio de Janeiro (UK, 2022b).

A área marinha total ao redor de Tristão da Cunha é de 687.893 km<sup>2</sup> e em novembro de 2020 o governo britânico anunciou a criação de uma AMP

---

<sup>4</sup> UK, S/Da.

(altamente protegida) abrangendo mais de 90% das águas ao redor do arquipélago, conseqüentemente, a pesca comercial e outras atividades extrativistas como a mineração marinha ficaram proibidas na área. A designação de Tristão da Cunha no âmbito do programa *Blue Belt* criou a maior AMP altamente protegida no oceano Atlântico (UK, S/Da).

Apesar dos números expressivos do *Blue Belt* é válido apontar que há um acentuado contraste com a proteção e conservação no entorno da ilha britânica na Europa, onde apenas 10 km<sup>2</sup> estão protegidos (O'LEARY et al., 2018, p.365). Não surpreende, afinal, é muito mais fácil criar uma AMP onde há pouca (ou nenhuma) resistência das partes interessadas do que em áreas mais densamente povoadas, onde há diversos interesses que precisam ser acomodados para que a AMP possa ser estabelecida.

O *Blue Belt*, portanto, possibilita que o governo britânico divulgue que 67% (3.968.199 km<sup>2</sup>) da área marinha sob sua jurisdição se encontra protegida. No entanto, como demonstrado anteriormente, esse percentual deve ser examinado com atenção. De um lado, o fato de uma AMP ter sido estabelecida não necessariamente assegura que a área está efetivamente protegida, dependendo, por exemplo, do tipo de AMP que foi constituída. Por outro lado, esse percentual contrasta sobremaneira com o percentual ínfimo dedicado às áreas marinhas na Europa: ilha britânica (0,1%), Guernsey (0%) e Jersey (0%) (MARINE PROTECTION ATLAS, 2021).

## **ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS EM GRANDE ESCALA: ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS**

A partir de meados dos anos 2000, teve início uma maior pressão internacional para se criar AMPs com o objetivo principal de “reduzir

significativamente o ritmo atual de perda da diversidade biológica” (CBD, 2004). Em 2006, durante a Conferência das Partes (COP) da Convenção sobre Diversidade Biológica foi adotada a decisão de se fixar duas metas para promover a conservação da diversidade biológica dos ecossistemas, habitats e biomas: i) pelos menos 10% de cada região ecológica do mundo deveria ser efetivamente conservada; ii) áreas de importância particular para a biodiversidade deveriam ser protegidas (CBD, 2022).

Nos anos seguintes, essas metas dominaram a agenda sobre proteção dos ambientes marinhos, estimulando inúmeras iniciativas e atraindo recursos para alcançar seus objetivos (SPALDING et al., 2013, p.218). No entanto, um estudo avaliativo da IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) de 2010 apontou que a meta de 10% relativa às AMPs estava muito distante de ser alcançada, mesmo com um aumento de 150% da área oceânica protegida em relação à 2003. Ainda segundo o estudo da IUCN, em 2010 existiam aproximadamente 5.880 AMPs abrangendo pouco mais de 4,2 milhões de km<sup>2</sup> dos oceanos, ou apenas 1,17% da área marinha global (TOROPOVA et al., 2010, p.7).

Em 2010, durante a COP-10 realizada em Nagoya, província de Aichi, as negociações conduziram a elaboração de novas metas para a conservação da biodiversidade, aprovando-se o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e as Metas de Aichi para a Biodiversidade, estabelecendo 20 metas a serem implementadas até 2020 (CBD, 2020). Entre todas as metas, a que gerou mais debate foi a relativa às AMPs. As longas negociações deram-se porque alguns Estados queriam reduzir a percentagem da área de proteção oceânica, enquanto outros defendiam a manutenção de 10% de proteção marinha

(SPALDING et al., 2013, p.218). O resultado desse processo negocial está espelhado na Meta 11 de Aichi:

Até 2020 pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas especiais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas (CBD, 2020).

Nessa mesma linha, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – sucedâneo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e resultante da Agenda 2030 adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015 –, em especial o ODS 14.5 fixou “até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível” (UNITED NATIONS, 2015). Ainda que os objetivos da Meta 11 de Aichi e do ODS 14.5 sejam similares, este não menciona os aspectos qualitativos daquele, o que poderia levar a um cenário em que os níveis de proteção da biodiversidade poderiam ser suprimidos se o foco recair apenas no ODS 14.5 (REES et al., 2018, p.241).

Embora os cientistas e conservacionistas reconheçam que essas metas sejam de certa forma arbitrárias e que fixação de 10% de proteção dos mares e oceanos não seria suficiente para manter a biodiversidade e impedir novas extinções, muitos acreditam que essa meta é muito ambiciosa e politicamente inatingível (WILHELM et al., 2014, p.25). No entanto, em 2010, a COP passou a considerar as metas com o principal instrumento para proteger a biodiversidade. Além disso, a COP passou a reconhecer que as AMPs podem

ser utilizadas não somente para proteger a biodiversidade, mas também para salvaguardar serviços ambientais (DANG, 2014, p.66-7).

Como assinalado anteriormente, quando as metas de Aichi foram adotadas em 2010, apenas 1,17% da cobertura marinha estava protegida, muito aquém do objetivo de 10%. Mais do que isso, apenas 12 dos 190 Estados e territórios possuíam AMPs cobrindo 10% ou mais de suas águas jurisdicionais (TOROPOVA et al., 2010, p.7). Contudo, a partir de 2010 as estatísticas globais começaram a apontar para um acentuado crescimento na cobertura oceânica por meio de AMPs. Segundo os dados do WPDA (*World Database on Protected Areas*), em novembro de 2021, existiam mais de 16.650 AMPs representando uma cobertura global de cerca de 7,7% dos oceanos, ainda que apenas 2,8% sob o regime altamente protegido (MARINE PROTECTION ATLAS, 2021).

Esse aumento pode ser considerado como altamente representativo; entretanto, esse crescimento é muito influenciado pelo estabelecimento de um pequeno número de AMPs em grande escala.<sup>5</sup> Se consideradas apenas as 39 AMPs em grande escala – a maior parte delas criadas após 2010 – espalhadas por diversos mares e oceanos, essas representam 71% de toda a cobertura marinha protegida. E, conforme demonstrado, as AMPs em grande escala são um fator em comum em todas as AMPs criadas no âmbito do *Blue Belt*.

Com a tendência pela criação de AMPs em grande escala surgiram também os opositores e os defensores dessa medida, apontando aspectos positivos e negativos.

---

<sup>5</sup> Não há um consenso do que seja uma AMP em grande escala. Alguns especialistas consideram aquelas com tamanho superior a 30.000 km<sup>2</sup>, outros consideram que tenha um tamanho superior a 100.000 km<sup>2</sup> (critério adotado neste trabalho), há ainda aqueles que defendem medidas superiores a 150.000 km<sup>2</sup> ou mesmo 240.000 km<sup>2</sup> (TOONEN et al., 2013, p.7-8).

Os defensores da AMPs em grande escala elencam como fatores positivos: i) vastas áreas protegidas representam um importante compromisso com a questão da conservação; ii) grandes áreas são melhores na regeneração de populações de peixes do que as áreas menores, já que há um espaço maior para a dispersão de larvas, bem como o habitat necessário para os primeiros estágios de vida (DE SANTO, 2013, p.138); iii) proteção de ecossistemas interiores e habitats interdependentes, permitindo que ecossistemas biologicamente conectados possam ser incluídos na mesma área de manejo (WILHELM et al., 2014, p.26); iv) áreas marinhas em grande escala geralmente incluem oceano e habitat do mar profundo, que não são usualmente encontrados em AMPs menores; v) muitas AMPs em grande escala englobam parcelas significativas da variedade de espécies grandes e altamente migratórias, possibilitando o abrigo a espécies que não são protegidas em pequenas AMPs (TOONEN et al., 2013, p.8); vi) muitas AMPs em grande escala estão em regiões remotas, onde os custos de proteção por unidade de área são relativamente baixos e onde há menos conflitos com atores locais (SPALDING et al., 2013, p.231).

Em sentido contrário, a criação de AMPs em grande escala tem fatores negativos, como por exemplo: i) enquanto o custo por unidade de área pode ser menor, uma grande área marinha necessita de atividades de vigilância, execução e monitoramento de vastas áreas *offshore* que envolvem altos investimentos (satélites, aeronaves e grandes navios) (ROWLANDS et al., 2019, p.48); ii) a designação de AMPs em grande escala é frequentemente decidida à revelia de qualquer meio de implementação (DE SANTO, 2013, p.138); iii) a maioria dessas AMPs em grande escala são criadas em locais isolados e desabitados, em regiões oceânicas com pouca atividade extrativista e

distante das mais sérias ameaças à biodiversidade marinha, por conseguinte, a criação dessas AMPs parece ser uma abordagem mais voltada por um pragmatismo político do que por perspectivas eficazes de maximizar a proteção da biodiversidade (DEVILLERS et al., 2015, p.487); iv) em não raras oportunidades, as AMPs em grande escala são designadas para proteger uma área que enfrenta poucas ameaças, desviando a atenção e os recursos para os reais desafios, dando apenas uma ilusão de conservação marinha; v) atingida as metas de proteção marinha por meio de grandes áreas termina-se por diminuir a pressão para a criação de pequenas áreas costeiras que são mais ameaçadas (AGARDY et al., 2011, p.229).

Portanto, a designação de AMPs em grande escala é um fenômeno recente que deve ser encarado sob uma dupla perspectiva, ambiental e política (interna e internacional). Do lado ambiental, a criação de AMPs em grande escala representa uma mudança importante e um desafio considerável no conceito de áreas protegidas, já que historicamente essas eram compreendidas como zonas relativamente pequenas e localizadas em águas costeiras. Do lado político internacional, o estabelecimento de AMPs em grande escala permite que os Estados costeiros – como, por exemplo, o Reino Unido – possam atingir rapidamente metas internacionais de conservação da biodiversidade marinha, sem necessariamente considerar outros elementos (representatividade ou efetiva proteção da área, por exemplo) (LEENHARDT et al., 2013, p.113). E, em termos políticos domésticos, é relativamente mais simples designar uma AMP em grande escala em um local distante do litoral do que em áreas costeiras mais populosas, visto que o potencial conflitivo com atores locais (por exemplo, pescadores artesanais e operadores de turismo) é significativamente menor.

Nesse sentido, o *Blue Belt* é um excelente exemplo dessa prática, já que as ilhas e arquipélagos compreendidos pelo programa se encontram em locais distantes, isolados e pouco povoados, não raro desabitados. Outros territórios ultramarinos mais povoados e/ou importantes destinos turísticos têm percentuais de proteção inexpressivos, por exemplo: Falklands/Malvinas (1,5%), Ilhas Virgens Britânicas (0,1%), Ilhas Cayman (0,1%), Ilhas Turks e Caicos (0,1%), Anguilla (0%), Bermudas (0%) e Montserrat (0%) (MARINE PROTECTION ATLAS, 2021).

## **O CASO DA ÁREA MARINHA PROTEGIDA NO ARQUIPÉLAGO DE CHAGOS E OS VESTÍGIOS DO COLONIALISMO BRITÂNICO**

A suspeita de que a criação de AMPs encobre outros propósitos, que não somente preocupações ambientais, foi amplamente comprovada em 2010 quando o Reino Unido criou a AMP no arquipélago de Chagos, parte do BIOT. O arquipélago de Chagos localiza-se no oceano Índico, a cerca de 2.200 quilômetros de Maurício e é formado por seis conjuntos de ilhas, sendo a maior delas a ilha de Diego Garcia. Até 1965, Chagos era administrado pela Coroa Britânica como uma “dependência menor” de Maurício. Naquele ano, em antecipação à independência de Maurício que seria concedida em breve, o arquipélago de Chagos foi separado de Maurício – juntamente com uma porção de Seicheles – para a criação de uma nova colônia, o BIOT (ABRAHAM, 2011, p.64). A separação foi duramente condenada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) por meio da Resolução 2066, em 16 de dezembro de 1965 (UNITED NATIONS, 1965).

A razão da separação de Chagos de Maurício residia nas negociações que vinham desde 1962 entre os governos do Reino Unido e dos Estados

Unidos para o estabelecimento de uma base militar estadunidense no oceano Índico (SAND, 2009, p.3). Em 1966, o Reino Unido e os Estados Unidos assinaram um acordo por meio de troca de notas sobre a disponibilidade para fins de defesa do BIOT. Em 1972, um novo acordo complementou o anterior, em que o governo britânico cedeu Diego Garcia ao governo norte-americano para a criação de uma base militar. Nos anos seguintes os habitantes originários (*Chagossians*) foram gradualmente removidos e impedidos de retornar ao arquipélago (GIFFORD; DUNNE, 2014, p.38).

A partir dos anos 1980 – ou mesmo antes dessa data – Maurício passou a reivindicar soberania sobre o arquipélago de Chagos e os habitantes originários o direito ao retorno (LOW, 2011, p.61-6). Nos anos 2000, a reivindicação dos *Chagossians* ganhou maior visibilidade no Reino Unido e internacionalmente. Uma série de ações de *Chagossians* e seus descendentes foram interpostas em cortes britânicas e na Corte Europeia de Direitos Humanos (PEREIRA DA SILVA, 2019b, p.49).

Em 2010, o governo britânico, receoso do êxito dos pleitos dos *Chagossians* decidiu criar uma AMP de proteção integral abrangendo a totalidade da área oceânica do arquipélago de Chagos (640.000 km<sup>2</sup>). O objetivo era claro: vedar qualquer possibilidade de atividade econômica dentro dos limites da área protegida, conseqüentemente, inviabilizando o retorno ao arquipélago pelos habitantes originários e seus descendentes (DE SANTO et al., 2011, p.258). Posteriormente, um conjunto de mensagens da embaixada dos Estados Unidos em Londres do final de 2010 foi vazado pelo site *Wikileaks*, comprovando que o motivo principal da criação da AMP no arquipélago de Chagos não fora sua preservação e conservação, mas primordialmente

restringir o acesso e reduzir as chances de os *Chagossians* reocuparem o arquipélago (THE GUARDIAN, 2009).

Como reação, naquele mesmo ano, Maurício solicitou a criação de um procedimento arbitral com base no Anexo VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (PEREIRA DA SILVA, 2019a, p.96). Os árbitros reconheceram que o estabelecimento da AMP em Chagos afetou os direitos de pesca de Maurício em seu mar territorial e afetará o direito de retorno da população quando eventualmente o arquipélago for devolvido (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2015, paragr. 521).

Na sequência de seus esforços internacionais para pressionar o Reino Unido, Maurício pediu, em 2016, que a AGNU solicitasse da Corte Internacional de Justiça (CIJ) um parecer consultivo sobre as consequências jurídicas da separação de Chagos de Maurício (UNITED NATIONS, 2017). Em fevereiro de 2019, por ampla maioria, a CIJ publicou o parecer consultivo em que entendeu que “o processo de descolonização de Maurício não foi legalmente concluído quando o país acedeu à independência em 1968, após a separação do arquipélago de Chagos” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2019, paragr. 183(3)). A CIJ concluiu ainda “que o Reino Unido tem a obrigação de pôr termo à sua administração no arquipélago de Chagos o mais rapidamente possível” (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2019, paragr. 183(4)).

Poucos meses depois, a AGNU adotou a Resolução 73/295, na qual acolheu a opinião consultiva da CIJ e ratificou os principais pontos decididos pela corte. A AGNU também exigiu que “o Reino Unido retirasse a sua administração colonial do arquipélago de Chagos incondicionalmente dentro de um período de não mais de seis meses a partir da adoção da presente resolução, permitindo assim que Maurício conclua a descolonização de seu território o

mais rápido possível” (UNITED NATIONS, 2019). A resolução ainda exortou o Reino Unido a cooperar com Maurício “na facilitação do reassentamento de cidadãos de Maurício, incluindo os de origem *Chagossian*, e a não representar nenhum impedimento ou obstáculo a tal reassentamento” (UNITED NATIONS, 2019).

Em carta endereçada ao presidente da AGNU, o representante permanente de Maurício nas Nações Unidas afirmou que “a continuação da administração colonial ilegal do arquipélago de Chagos pelo Reino Unido é uma afronta ao estado de direito internacional e fragiliza a promoção da justiça, incluindo o direito de retorno dos antigos residentes do arquipélago de Chagos” (UNITED NATIONS, 2020).

Não obstante, os mais de dois anos em que a AGNU exigiu que o Reino Unido retirasse sua administração colonial do arquipélago de Chagos, a região permanece sob administração britânica e a base militar em Diego Garcia continua em operação. Os *Chagossians* continuam impossibilitados de retornar ao arquipélago.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Incentivados pelas Metas de Aichi, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030), diversos Estados costeiros lançaram iniciativas para proteger e conservar áreas marinhas sob suas jurisdições. Nesse sentido, desde 2010 milhares de AMPs foram criadas em todas as principais áreas oceânicas e, não obstante, a Meta 11 de Aichi ainda não ter sido atingida, o percentual de proteção aumentou significativamente.

Entretanto, na ausência de uma definição clara do que seja AMP, diversos Estados costeiros estabeleceram AMPs onde práticas exploratórias danosas ao meio ambiente marinho – como, por exemplo, pesca de arrasto e mineração – são permitidas. Além disso, o fenômeno recente de criação de AMPs também é marcado pelo surgimento de áreas protegidas em grande escala, uma prática pouco comum antes de 2010, mas que se tornou frequente desde então, permitindo que os percentuais de proteção aumentassem de forma expressiva, mas os níveis de proteção e conservação efetivos se tornassem discutíveis.

Por fim, o estabelecimento de AMPs em grande escala possibilitou que alguns Estados costeiros, como o Reino Unido e o seu *Blue Belt*, utilizassem essa ferramenta como uma maneira de atingir fins políticos, diversos das metas ambientais. No caso britânico, essa prática fica evidente no aumento da presença em postos-chaves nos oceanos Atlântico Sul e Austral e, de forma mais flagrante, no caso da criação da AMP no arquipélago de Chagos, em que encoberto por uma pretensa preocupação ambiental, o governo britânico busca de todas as formas possíveis criar obstáculos ao retorno da população nativa e seus descendentes ao arquipélago no oceano Índico.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, G. Paradise claimed: disputed sovereignty over Chagos archipelago. *South African Law Journal*, V.128, p.63-99, 2011.

AGARDY, T.; DI SCIARA, G.; CHRISTIE, P. Mind the gap: Addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning. *Marine Policy*, V.35, p.226-32, 2011.

ASCENSION ISLAND Government. Disponível em: <<https://www.ascension.gov.ac/#about>>, 2022.

BROOKS, C. M. Competing values on the Antarctic high seas: CCAMLR and the challenge of marine-protected areas. *Polar Journal*, V.3, N.2, p.277-300, 2013.

BROOKS, C.M.; BLOOM, E.; KAVANAGH, A.; NOCITO, E.S.; WATTERS, G.M.; WELLER, J. The Ross Sea, Antarctica: A highly protected MPA in international waters. *Marine Policy*, V.134, 104795, 2021.

CBD. *Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Seventh Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*, 9-20 February 2004 – Kuala Lumpur, Malaysia. Decision VII/28 (Protected Areas (Article 8 (a) to (e)), 2004.

CBD. *Decisions adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*, 18-29 October 2010 – Nagoya, Aichi Prefecture, Japan. Decision X/2 (The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets), 2020.

CBD. *Framework for monitoring implementation of the achievement of the 2010 target and integration of targets into the thematic programmes of work*. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11029>, 2022.

DANG, V.H. *Marine protected areas network in the South China Sea: Charting a course for future cooperation*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014.

DE SANTO, E. Missing marine protected area (MPA) targets: How the push for quantity over quality undermines sustainability and social justice. *Journal of Environmental Management*, V.124, p.137-46, 2013.

DE SANTO, E.M.; JONES, P.J.S.; MILLER, A.M.M. Fortress Conservation at Sea: A Commentary on the Chagos Marine Protected Area. *Marine Policy*, V.35, p.258-60, 2011.

DEVILLERS, R.; PRESSEY, R.; GRECH, A.; KITTINGER, J.; EDGAR, G.; WARD, T.; WATSON, R. Reinventing residual reserves in the sea: are we favoring ease of establishment over need for protection. In: *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, V.25, p.480-504, 2015.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. *The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability*, 2012.

GIFFORD, R.; DUNNE, R.P. A dispossessed people: the depopulation of the Chagos Archipelago 1965-1973. *Population, Space and Place*, V.20, p.37-49, 2014.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*. Advisory Opinion, 25 February 2019.

JOHNSON, D.E.; REES, S.E.; DIZ, D.; JONES, P.J.S.; ROBERTS, C.; FROJÁN, C.B. Securing effective and equitable coverage of marine protected areas: The UK's progress towards achieving Convention on Biological Diversity commitments and lessons learned for the way forward. *Aquatic Conservation: Marine Freshwater Ecosystem*, V.29(S2), p.181-94, 2019.

LEENHARDT, P.; CAZALET, B.; SALVAT, B.; CLAUDET, J.; FERAL, F. The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics? *Ocean & Coastal Management*, V.85, p.112-8, 2013.

LOW, J.C. The making of the Chagos Affair: myths and reality. In: EVERS, S.J.T.M.; KOOY, M. (Ed.). *Eviction from the Chagos Islands: Displacement and Struggle for Identity Against Two World Powers*. Leiden: Brill, p. 61-79, 2011.

MARINE PROTECTION ATLAS. Disponível em: <<https://mpatlas.org/>>, 2021.  
 O'LEARY, B.C.; BAN, N.C.; FERNANDEZ, M.; FRIEDLANDER, A.M.; GARCÍA-BORBOROGLU, P.; GOLBUU, Y.; GUIDETTI, P.; HARRIS, J.M.; HAWKINS, J.P.; LANGLOIS, T.; MCCAULEY, D.J.; PIKITCH, E.K.; RICHMOND, R.H.; ROBERTS, C.M. Addressing Criticism of Large-Scale Marine Protected Areas. *BioScience*, V.68, N.5, p.359-70, 2018.

PEREIRA DA SILVA, A. Arbitragem Internacional sob Anexo VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e as Controvérsias Mistas: Análise de Casos Recentes. *Revista de Direito Internacional*, V.16, N. 1, p.89-104, 2019a.

PEREIRA DA SILVA, A. A Meta 11 de Aichi e as Áreas Marinhas Protegidas em Grande Escala: Proteção Ambiental ou Oportunismo Político? *Revista de Direito Internacional*, V.16, N.2, p.38-53, 2019b.

PEREIRA DA SILVA, A. Brazilian Large-Scale Marine Protected Areas: Other “Paper Parks”?” *Ocean and Coastal Management*, V.169, p.104-12, 2019c.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION (PCA). *PCA Case no. 2011-03. In the matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration before an arbitral tribunal constituted under annex VII of the United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of Mauritius and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Award, 18 March 2015.

PITCAIRN. *The Government of the Pitcairn Islands*. Disponível em: <<https://www.government.pn/>>, 2022.

REES, S.E.; FOSTER, N.L.; LANGMEAD, O.; PITTMAN, S.; JOHNSON, D.E. Defining the qualitative elements of Aichi Biodiversity Target 11 with regard to the marine and coastal environment in order to strengthen global

efforts for marine biodiversity conservation outlined in the United Nations Sustainable Development Goal 14. *Marine Policy*, V.93, p.241-50, 2018.

RIFE, A.; ERISMAN, B.; SANCHEZ, A.; ABURTO-OROPEZA, O. When good intentions are not enough... Insights on networks of “paper park” marine protected areas. In: *Conservation Letters*, V.6, p.200-12, 2013.

ROWLANDS, G.; BROWN, J.; SOULE, B.; BOLUDA, P.T.; ROGERS, A.D. Satellite surveillance of fishing vessel activity in the Ascension Island Exclusive Economic Zone and Marine Protected Area. *Marine Policy*, V.101, p.39-50, 2019.

SAND, P.H. *United States and Britain in Diego Garcia: The Future of a Controversial Base*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

SAND, P.H. Marine protected areas off UK overseas territories: comparing the South Orkneys Shelf and the Chagos Archipelago. *Geographical Journal*, V.178, N.3, p.201-7, 2012.

SCHALANSKY, J. *Pocket atlas of remote islands: fifty islands I have not visited and never will*. New York: Penguin, 2014.

SINGLETON, R.L.; ROBERTS, C.M. The contribution of very large marine protected areas to marine conservation: giant leaps or smoke and mirrors? *Marine Pollution Bulletin*, V.87, p.7-10, 2014.

SPALDING, M.; MELIANE, I.; MILAN, A.; FITZGERALD, C.; HALE, L. Protecting Marine Spaces: Global Targets and Changing Approaches. *Ocean Yearbook*, V.27, p.213-48, 2013.

ST. HELENA Government. Disponível em: <<https://www.sainthelena.gov.sh/st-helena/>>, S/D.

THE GUARDIAN. *US embassy cables: Foreign Office does not regret evicting Chagos islanders (15 May 2009)*. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/207149>>, 2009.

TOONEN, R.; WILHELM, A.; MAXWELL, S.; WAGNER, D.; BOWEN, B.; SHEPPARD, C.; TAEI, S.; TEROKO, T.; MOOFFITT, R.; GAYMER, C.; MORGAN, L.; LEWIS, N.; SHEPPARD, A.; PARKS, J.; FRIEDLANDER, A. One size does not fit all: The emerging frontier in large-scale marine conservation. *Marine Pollution Bulletin*, V.77, p.7-10, 2013.

TOROPOVA, C.; MELIANE, I.; LAFFOLEY, D.; MATTHEWS, E.; SPALDING, M. (Ed.). *Global Ocean Protection: Present Status and Future Possibilities*. Gland: IUCN, 2010.

TOSSINI, J.V. *Ascension Island and Britain's presence in the South Atlantic*. Disponível em: <<https://ukdefencejournal.org.uk/ascension-island-and-britains-presence-in-the-south-atlantic/>>, 2018.

UK Government. *25 Year Environmental Plan*. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/693158/25-year-environment-plan.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/693158/25-year-environment-plan.pdf)>, 2018.

UK Government. *Blue Belt Programme: Annual Update for Financial Year 2020/2021*. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/991732/MW1196\\_Blue\\_Belt\\_annual\\_report\\_2021\\_Final\\_AC.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/991732/MW1196_Blue_Belt_annual_report_2021_Final_AC.pdf)>, S/Da.

UK Government. *Blue Belt Programme: Programme Highlights 2016–2020*. Disponível em: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/948400/Blue\\_Belt\\_Programme\\_2016\\_to\\_2020\\_programme\\_highlights\\_brochure.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/948400/Blue_Belt_Programme_2016_to_2020_programme_highlights_brochure.pdf)>, S/Db.

UK Government. *British Antarctic Territory*. Disponível em: <<https://britishantarcticterritory.org.uk/>>, 2020.

UK Government. *British Indian Ocean Territory*. Disponível em: <<https://biot.gov.io/>>, 2022a.

UK Government. *Tristan da Cunha*. Disponível em: <<https://ukota.org/member-territories/tristan-da-cunha/>>, 2022b.

UNITED NATIONS. *UNGA Res. 2066 (XX)*. Question of Mauritius. 16 December 1965. Disponível em: <[https://undocs.org/en/A/RES/2066\(XX\)](https://undocs.org/en/A/RES/2066(XX))>, 1965.

UNITED NATIONS. *UNGA Res. 70/1*. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. 25 September 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/70/1>>, 2015.

UNITED NATIONS. *UNGA Res. 71/292*. Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the legal consequences of the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965. 22 June 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/71/292>>, 2017.

UNITED NATIONS. *UNGA Res. 73/295*. Advisory opinion of the International Court of Justice on the legal consequences of the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965. 22 May 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/RES/73/295>>, 2019.

UNITED NATIONS. *Letter dated 14 August 2020 from the Permanent Representative of Mauritius to the United Nations addressed to the President of the General Assembly*. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3877408>>, 2020.

WILHELM, A.; SHEPPARD, C.; SHEPPARD, A.; GAYMER, C.; PARKS, J.; WAGNER, D.; LEWIS, N. Large marine protected areas – advantages and

challenges of going big. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, V.24, suppl. 2, p.24-30, 2014.

WOLF, S.; BISCHOFF, J.A. Marine Protected Areas. *Max Planck Encyclopedia of International Law*. Disponível em: <<http://opil.ouplaw.com/home/epil.>>, 2022.

# PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO E A DEFESA MILITAR-NAVAL: UM ENSAIO À LUZ DA GEOGRAFIA CRÍTICA DE MILTON SANTOS E DAVID HARVEY

*Alexandre Rocha Violante e Eurico de Lima Figueiredo*

## INTRODUÇÃO

**A** dimensão político-estratégica do mar possui grande peso em um litoral de 7.367 km de extensão, além de 5,7 milhões de km<sup>2</sup> de soberania marítima. Daí percebe-se a importância dos rios e do Atlântico Sul para questões relativas à economia, conservação, proteção, defesa e segurança, e estratégia para a consecução dos objetivos políticos da Nação.

Ao mesmo passo que o mar é um integrador de povos e culturas, este também é um espaço de disputas territoriais e geopolíticas. Cooperação e

conflitos estão presentes nos mares e oceanos do mundo desde as comunidades políticas mais longínquas, na aurora do homem, que com o desenvolvimento de ferramentas e técnicas, criaram tecnologias nem sempre sustentáveis em seu processo evolutivo.

Nesse contexto, Milton Santos (1994; 2001) mostra o papel que as técnicas alcançaram na produção da história mundial, a partir da revolução industrial. Esse movimento de grande aceleração transformou o mundo. Assim, sistemas técnicos passaram a envolver formas de produzir energia, bens e serviços, formas de relacionamento entre o capital e o trabalho, formas de informação, etc. A junção da ciência e da técnica veio reforçar a relação entre a ciência e a produção, tornando-se a base ideológica da atual globalização, benéfica a apenas alguns poucos atores.

Harvey (2005) acrescenta que a permanente necessidade capitalista em implementar a circulação da produção acaba por promover ajustes espaciais, como a preservação de locais especiais, e a destruição de outros, para que seja mantida a desigualdade entre as economias avançadas e periféricas. Os chamados espaços criativos de destruição causam um processo cíclico que ocasiona tais desajustes, possibilitando o surgimento de inovações tecnológicas como forma de superação permanente, necessárias ao próprio desenvolvimento do capitalismo.

Simplificando, em prol do consumismo, o capitalismo cria um problema para apresentar uma solução, em um desenvolvimento que se torna insustentável e irracional em médio e longo prazo. Daí o incremento de crises político-econômicas mundiais, percebidas de forma mais constante desde o final do século passado e que persistem no início deste século. Tornou-se fato que um sistema mundo cada vez mais globalizado, em prol das atuais

hegemonias – o que inclui a presença de atores transnacionais apátridas que atuam a bel prazer de seus próprios interesses individuais – tem aumentado as disparidades econômicas e sociais entre o centro e a periferia, gerando cidadãos de segunda classe, mesmo nas potências mundiais.

Esses antagonismos estratégicos estão presentes nas fronteiras marítimas, na busca por recursos naturais, cada vez mais escassos, principalmente nos espaços marinhos recém-angariados pelos países emergentes, com o advento da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, assinada em 1982, em Montego Bay, e que entrou em vigor em 1994, com a ratificação do 60º do Estado-parte.<sup>1</sup>

No entanto, dada a importância do mar para o desenvolvimento, como então garantir a defesa desses espaços geográficos nacionais, de modo que os Estados Nacionais periféricos realizem atividades que poderão levá-los a um desenvolvimento sustentável, de forma integrada e mais harmônica possível, diante de entendimentos antagônicos do ponto de vista estratégico? Será apenas a lei do mar suficiente para garantir a soberania no mar das potências emergentes?

Em termos estratégicos, as maiores ameaças militares aos interesses nacionais e dos países vizinhos do Atlântico Sul podem advir pelo mar, sejam elas por meio de conflitos interestatais (ameaças tradicionais) ou por meio das chamadas “novas ameaças”.<sup>2</sup>

Os conflitos podem ser motivados pela exaustão de recursos naturais, pelo envolvimento inadvertido ou intencional em disputas de outros por

---

<sup>1</sup> 166 partes ratificaram a Convenção: 163 países membros da ONU + o Estado da Palestina, a União Europeia (cujos países são duplamente representados) e as Ilhas Cook. Os EUA, Israel e Peru, entre outros, não são signatários da Lei do Mar.

<sup>2</sup> São comumente identificadas como: terrorismo, tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas, pesca ilegal, contrabando, descaminho, pirataria e, até, ações terroristas.

espaços marinhos, ou, ainda, por ação deliberada por parte de atores hostis, sejam eles estatais ou não. A defesa dos interesses político-estratégicos das potências hegemônicas e revisionistas, que buscam recursos para seu desenvolvimento nem sempre sustentável, elevam a atenção a fontes e redes de distribuição energética ao redor do globo. A guerra da Ucrânia é um bom exemplo disso, em sua vertente marítima. Percebe-se que basear-se apenas na Lei do Mar é arriscado para garantir jurisdição em áreas riquíssimas de recursos naturais, o que pode interferir na proteção, uso e defesa da Amazônia Azul<sup>3</sup> e de suas águas adjacentes, como nas reservas existentes no pré-sal brasileiro, que perpassam esses limites jurisdicionais.<sup>4</sup>

De forma mais específica, os recursos de viés energético (como óleo, gás, minérios e energias renováveis) são os mais visados na atualidade, estando seus espaços cada vez mais sujeitos à securitização, ou seja, podendo se, ainda, mais politizados do que já são. Isso decorre da criação de boas ou más práticas de soberania, quando os Estados descumprem acordos que afetam à segurança de seus cidadãos, pelos mais variados motivos: clima, segurança alimentar, humanitários, ambientais,<sup>5</sup> entre outros, originando a possibilidade de intervenções de atores com maior poder relativo que o Brasil e seus vizinhos.

Torna-se pertinente, então, discutir o quanto o mar pode ser securitizado, já que esse processo busca legitimar o uso singular da força e a adoção de excepcionalidades para conter uma suposta ameaça, tornando-se um conceito-chave nas teorias das políticas de segurança e defesa. Os estudos de Figueiredo

---

<sup>3</sup> Representa as águas interiores, o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental Estendida, ou seja os espaços marinhos em que o Brasil possui algum nível de jurisdição.

<sup>4</sup> Sobre o Pré-Sal, cerca de 80% de suas reservas estão localizados até as 200 milhas náuticas. As demais se encontram em uma distância ainda maior da costa, além dos limites das 350 milhas náuticas de plataforma continental.

<sup>5</sup> Sobre securitização: RODRIGUES, 2012; MARRONI; DE CASTRO; VIOLANTE, 2018.

(2010; 2015a) apontam que as questões de Defesa Nacional e Segurança Internacional podem proporcionar uma relação entre as Políticas Públicas na área do mar, da Ciência, Tecnologia e Inovação e dos Estudos Estratégicos, sendo o uso da força a última *ratio* do Estado para defender seus interesses político-estratégicos.

Assim, proteger, conservar, utilizar e defender esses espaços de poder caminha pela elaboração e consecução de um Planejamento Espacial Marinho (PEM), que procura (re) organizar de forma prática o uso dos espaços costeiros e oceânicos (marinhos) e as interações entre os usos humanos (como a pesca, aquicultura, navegação, turismo, produção de energia renovável, mineração marinha, defesa militar etc) e entre usos e ambientes marinhos.

Percebe-se, como uma das áreas de estudo do PEM, que a defesa militar-naval possui muitas responsabilidades na manutenção da soberania na Amazônia Azul. Isso favorece as ações, projetos e programas derivados da integração dos diversos atores e saberes do PEM, que perpassam as ciências da vida e as humanidades. A relação entre o Planejamento Espacial Marinho e a defesa militar-naval converte-se em uma perspectiva nova e necessária nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

Um Poder Naval crível se faz por uma Marinha de Guerra bem treinada e bem equipada tecnologicamente, capaz de se impor às ameaças presentes e futuras, e que impeçam a relativização da soberania marítima, principalmente pela dissuasão, ante a cobiça e discordâncias geoestratégicas e econômicas de atores estatais e transnacionais. A partir do apresentado, este capítulo analisa a importância do domínio de tecnologias sensíveis para o desenvolvimento nacional sustentável e racional, correlacionando-a com o Planejamento Espacial Marinho.

À luz do pensamento crítico de Milton Santos e David Harvey, discutem-se importantes aspectos políticos que mostram certa submissão a interesses externos, por parte da elite brasileira, por suas escolhas políticas, dificultando o desenvolvimento de projetos estratégicos de relevância decorrentes do *spin off* de tecnologia militar ao uso civil, o que proporcionaria maior desenvolvimento à indústria nacional.

## **A SOBERANIA NO MAR POR MEIO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS VOLTADOS AO MAR**

Há poucos estudos da área de defesa no Brasil. A defesa comumente fica a cargo de estudos das Escolas militares e de alguns poucos Centros e Institutos de Estudos Estratégicos, concentrados nas regiões sudeste e sul do país. Entretanto, tratar da proteção, conservação e o uso de recursos vivos e não vivos nos espaços marinhos nacionais, sem que a defesa militar-naval esteja inclusa nesse processo é uma distopia.

Até porque pensar em defesa não é apenas interligá-la à dimensão militar. A dimensão civil também é muito importante. Essas dimensões estão dialeticamente interligadas e somente por uma abstração teórica que uma parte pode ser destacada da outra (MARRONI, 2017). Há muitos países bem adiantados no processo de integração de políticas marinhas alinhadas a uma defesa crível de seus espaços marinhos, principalmente as potências centrais, na União Europeia, cujas questões transfronteiriças são mais presentes que no Atlântico Sul.

Os Estados que melhor estabelecerem e coordenarem esses projetos e planos estratégicos, derivados de políticas públicas importantes a um desenvolvimento tecnológico autóctone ou menos dependente de outros atores,

poderão romper barreiras exteriores a uma maior inserção e projeção global da periferia no sistema. Isso decorreria de uma contestação ao pensamento único globalitário que tem levado a segregação social, econômica e estratégica. Novos modelos à atual globalização seriam como contra racionalidades fundadoras e o mar, como última fronteira a ser conquistada está inserido nesse processo.

Na atualidade, o Brasil tem se preocupado, em curtíssimo prazo, com o tráfico ilegal de drogas, armas e humano, com o terrorismo, com o contrabando e demais ilícitos transnacionais, as chamadas ‘novas ameaças’. No entanto, não se pode esquecer das ameaças tradicionais, mais robustas e perigosas à soberania marítima. Há, cada vez mais, a presença maior de atores transnacionais, praticamente apátridas, que, ao deterem alto nível de tecnologia em suas corporações, influenciam e até mesmo possuem certo grau de autonomia no processo decisório de *high politics* de muitos Estados, encontrando-se nas fronteiras de um sistema regulatório estatal. O que fazer para que tais ameaças não impeçam o desenvolvimento sustentável do Brasil em seus espaços marinhos?

Não há dúvida que uma dessas respostas é maior investimento em projetos e programas tecnológicos, nas mais diversas áreas, que levem o Brasil ao desenvolvimento sustentável e racional, em uma ‘grande estratégia’ de redução das desigualdades internas e de ascensão internacional por uma globalização que seja menos restritiva e assimétrica.

Tal desenvolvimento congrega a tecnologia e a defesa, de modo que o Brasil não se submeta a interesses externos contrários aos objetivos político-estratégicos desse projeto de poder. Conforme explicitado nas END de 2012 e de 2016:

Estratégia Nacional de Defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (BRASIL/END, 2012, p.43).

Esse projeto de poder, de acordo com a Política Nacional de Defesa (BRASIL, PND, 2016), estabelece quatro Objetivos Nacionais vinculados às relações internacionais, quais sejam: garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; contribuir para a estabilidade regional, a paz e a segurança internacional; além de contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

Uma primeira análise, derivada desses objetivos, mostra com relação aos espaços marinhos no Atlântico Sul que o Brasil busca contribuir para a manutenção da Paz e da Segurança Internacional, estabelecer formas de cooperação e parcerias estratégicas, reduzir a possibilidade de conflitos pela integração e cooperação - residindo essa porção preventiva na valorização da diplomacia e na busca de capacidades militares que gerem dissuasão.

Para tal, a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovações (PNCTI) e a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) complementam as ações para o desenvolvimento e defesa contidas na PND, direcionando os investimentos nas políticas nacionais de CT&I em áreas e tecnologias sensíveis e estratégicas. Quanto maior o avanço na CT&I, maior o reflexo com os objetivos nacionais para a consecução das tarefas básicas do Poder Naval, visando à proteção, conservação, uso e defesa dos recursos do mar, pelo estabelecimento de

programas conjuntos que assegurem a soberania nacional e contribuam para alavancar a posição de protagonismo brasileiro no Atlântico Sul.

A missão fundamental da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), que norteia a própria política do setor para o período de 2016 a 2022, tem sido a promoção da CT&I como um dos eixos estruturantes do desenvolvimento nacional. Nesse contexto, destaca-se o fortalecimento da articulação entre a política de CT&I com as demais políticas de Estado e entre os vários atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). Essa inter-relação visa fortalecer a reestruturação das Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais decorrentes. Assim, colabora-se para o estabelecimento de uma Base Industrial de Defesa robusta, em áreas sensíveis e estratégicas, de modo a efetuar o *spin off* tecnológico em outras áreas importantes ao desenvolvimento nacional (VIOLANTE, 2020).

Nos últimos anos, apesar de ter-se buscado uma maior integração das políticas, programas e projetos nas mais diversas áreas ligadas ao mar, o PEM, no Brasil, encontra-se aquém do desejado, apesar de sua retomada de prioridade a partir de 2017, quando o Brasil comprometeu-se em elaborar e de implantar o PEM no país até 2030, de acordo com a Ação Oceânica 19704 do item 334 do Anexo II do Relatório da Conferência das Nações Unidas para Apoio à Implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (*Report of the United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development*) (UN, 2017).

Na área da defesa militar-naval, o atual Poder Marítimo e Naval<sup>6</sup> não condiz com a estatura política e a inserção internacional pretendidas. De fato, é preciso, primeiramente, conhecer o mar que nos pertence para, depois, protegê-lo, conservá-lo, utilizá-lo sustentavelmente e defendê-lo.

## **DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIA E SEUS CERCEAMENTOS**

Defender é ocupar os espaços. Toda a sociedade deve estar envolvida no processo de defesa nacional. A partir dos interesses individuais, surgem os interesses da coletividade e é justamente aí que se encontra a verdadeira estratégia de um Estado: defender sua população, riquezas, seus objetivos políticos e forjar a maritimidade de seu povo (VIOLANTE, 2020).

Dentro dos elementos geográficos importantes, nominados por Mahan (1890), para que um país se transforme em uma Potência Marítima, como: posição geográfica, tamanho da população, conformação física, extensão geográfica, talvez os mais importantes sejam aqueles que não podem ser modificados pela tecnologia, mas pela educação e conscientização da importância do mar para o desenvolvimento: o caráter da população e o caráter do governo. Na verdade, os dois se confundem, pois os governos são compostos por representantes do povo. Apesar de dificuldades na formação de uma consciência marítima, programas e projetos ligados ao mar e de viés militar-naval vêm sendo desenvolvidos com esforço de abnegados brasileiros.

Como exemplo, o Programa Nuclear Brasileiro, mais particularmente o Programa Nuclear da Marinha, conta com a cooperação de universidades, empresas nacionais e outras instituições nacionais afetas à área nuclear,

---

<sup>6</sup> Poder Marítimo se concretiza na capacidade política, econômica e militar de uma potência em usar o mar, abrangendo os aspectos políticos, econômicos, geopolíticos, psicossociais e militares. Poder Naval é o braço militar do Poder Marítimo, relacionando-se aos aspectos militares da estratégia.

possuindo *spin off* espetacular para a autonomia em diversas áreas como a agricultura, medicina e energia, por exemplo. Na área de segurança e defesa, o projeto de construção do submarino convencional com propulsão nuclear (SCPN-BR) contribuirá à renovação tecnológica da Esquadra, tão necessária à manutenção da soberania e de uma cooperação estratégica nos espaços oceânicos do Brasil e do Atlântico Sul.

O projeto do SCPN-BR<sup>7</sup> faz parte de um programa maior, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB, que prevê, além da construção dessa arma submarina, a construção de uma unidade de estruturas metálicas, concluída em 2013, a construção de uma base naval e de um estaleiro em Itaguaí – RJ, já com algumas áreas em operação, de quatro submarinos convencionais oriundos da classe francesa *Scorpène* (um já lançado ao mar em 2018, o S-BR *Riachuelo*).

Esse programa deriva de um acordo de cooperação técnico-militar com a República Nacional Francesa, principalmente no que tange à transferência de tecnologia apenas para a construção dos submarinos com propulsão convencional. A inter-relação entre esse projeto estratégico, central à soberania nacional e às demais áreas ligadas ao PEM, é muito importante para o desenvolvimento sustentável, ante as mudanças sistêmicas que se vivenciam atualmente.

---

<sup>7</sup> O submarino convencional de propulsão nuclear é um submarino de ataque que não possui armamento nuclear. Além de possuir elevado poder de ocultação, pode atingir velocidades elevadas que garantem o ataque a meios inimigos sem a limitação de setores, ou seja, pode realizar ataques nos 360 graus. Eles também podem permanecer em áreas marítimas por um período muito grande, dependendo, tão somente, da fadiga da tripulação e do abastecimento de material para combate e gêneros alimentícios. Esses dados apresentam vantagens quanto ao emprego estratégico, enquanto os submarinos convencionais, como os de propulsão diesel-elétrica, possuem a vantagem tática de serem mais silenciosos, atuando em setores específicos de áreas marítimas de interesse.

Desde a intenção da criação de um Programa Nuclear Brasileiro, liderado, á época pelo Almirante Álvaro Alberto, após a 2ª Guerra Mundial, percebeu-se que o cerceamento tecnológico efetuado pelas grandes potências, principalmente dos EUA, foi uma constante. Períodos de maior e menor alinhamento político-estratégico com a grande potência hegemônica ocorreram nas décadas de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e nos anos 2000, até que o Brasil dominasse a importante etapa do domínio completo do ciclo de combustível nuclear em nível industrial, obtido por desenvolvimento próprio, em 2010.

Recentemente, quanto mais avança o projeto do SCPN, mais avançam os cerceamentos na política, como, por exemplo, nas pressões para que o Brasil adira ao protocolo adicional<sup>8</sup> de 1997, do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Esse fato envolve a aceitação de outras salvaguardas que permitiriam um controle internacional severo e sujeito a inspetores internacionais da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) ao programa nuclear brasileiro de enriquecimento de urânio para fins pacíficos. Cabe ressaltar que o Programa Nuclear da Marinha se encontra sob salvaguarda da AIEA e, ainda, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2017). Essa nova adesão sem maiores contrapartidas, como foi feito por ocasião da adesão ao TNP, pode afetar o desenvolvimento do sistema de propulsão do submarino nuclear, com a revelação de segredos industriais.

Ademais, restrições orçamentárias recorrentes, independente dos vieses ideológicos dos governos, que não valorizam a importância da defesa militar-naval, contribuem para constantes atrasos e dificuldades tecnológicas de

---

<sup>8</sup> É importante ressaltar que o Brasil não aderiu até hoje ao Protocolo Adicional ao TNP, que estabelece um controle internacional severo e sujeito a inspetores internacionais da Agência de Energia Atômica Internacional (AEAI) ao Programa Nuclear brasileiro de enriquecimento de urânio para fins pacíficos.

consecução do SCPN-BR. Importante salientar que o submarino, além de seu alto valor militar para a defesa avançada, em profundidade, além dos limites jurisdicionais, representa um salto tecnológico imenso, com espalhamento dessa tecnologia em uso civil. Todo o desenvolvimento nuclear brasileiro é nacional, o que perpassa mais de cinco décadas de investimentos mais significativos. Isso representa a execução do chamado triplo hélice, ou seja, a cooperação envolvendo a universidade, a indústria e a Marinha do Brasil.

Apenas seis países no mundo constroem e operam submarinos com propulsão nuclear – os Estados Unidos da América, o Reino Unido, a Rússia, França, China e Índia. Não por acaso, com exceção da Índia, todos são Estados com assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil tenta entrar nesse seleto grupo de desenvolvimento tecnológico nuclear. O alcance completo do Brasil nesse processo científico incrementaria o Poder Nacional em todas as suas áreas de atuação. Especificamente à defesa militar naval, cresceria e muito o poder dissuasório de seu Poder Naval, equiparando-se a potências médias e de maior projeção oceânica. Além disso, o Brasil poderia participar de forma mais robusta em ações militares propostas pelo CSNU. Este seria um fator preponderante para o pleito do Brasil a uma cadeira permanente nesse instituto de poder.

A matriz nuclear é uma das mais limpas energias do planeta, além de ser amplamente capacitadora em diversas áreas da indústria, não apenas para a produção de energia, mas na fabricação de fármacos, desenvolvimento de equipamentos na medicina, na agricultura e na fabricação de armas – o que não é mais a intenção brasileira, desde a ratificação do TNP.

Apesar de ser um país que acredita na solução de controvérsias de forma pacífica, na autodeterminação dos povos e na não interferência em assuntos

internos de outros países, as potências deste pequeno clube nuclear não cooperaram significativamente na área, dificultando o desenvolvimento não apenas dessa, mais de outras tecnologias consideradas sensíveis. Decerto, países com o domínio do ciclo de combustível nuclear e com tecnologia de enriquecimento de urânio em níveis acima dos limites determinados pela AIEA podem tornar-se contestadores do *status quo* sistêmico, o que explicaria, em parte, o cerceamento a Estados que buscam capacitar-se nuclearmente.

Outra explicação ao cerceamento relaciona-se ao entendimento do processo de globalização. A ilusão de um mundo unipolar com o fim da Guerra Fria, em 1991, trouxe à tona o pensamento único de que a globalização deveria ser implementada nos países emergentes por meio da ideologia neoliberal. Com isso, esta seria benéfica a todos os Estados, que usufruiriam do livre mercado, como forma de trazer produtividade a suas indústrias. Se num primeiro momento isso se concretizou, rapidamente a globalização se tornou regida pelo mercado financeiro mundial (CERVO, 2002). Assim, as finanças se tornaram globais, constituindo a principal das atividades econômicas internacionais, mediante os processos, conjugados de multinacionalização e transnacionalização (SANTOS, 1994; 2001). Criou-se, portanto, uma forte dependência estrutural no Estado brasileiro, as quais podem ser enumeradas como dependências financeira, empresarial e tecnológica (CERVO, 2002).

Ademais, propalou-se que os Estados emergentes estariam sob o guarda-chuva da potência vencedora do Ocidente e não precisariam mais investir vultosos recursos para desenvolvimento tecnológico na área da defesa. Transferências tecnológicas ocorreriam a todos do sistema, fato que não ocorreu. Com isso, o Brasil abdicou da política de substituição de importações pela do livre mercado, sem maiores salvaguardas ou contrapartidas tecnológicas.

Como explica Longo (2007), as dificuldades de acesso a tecnologias sensíveis não diminuíram, mesmo ao longo da breve unipolaridade e do institucional-liberalismo dos anos 1990 e das décadas seguintes. Na realidade, esse modelo globalitário tem se mostrado um dos principais fomentadores do atraso tecnológico e desindustrialização que se vivencia na maioria dos Estados periféricos.

## **GLOBALIZAÇÃO, GLOBALITARISMO E A DESINDUSTRIALIZAÇÃO**

A globalização, definida por Milton Santos (2001) como a mundialização de tudo: da produção, do produto, do dinheiro, do crédito, da dívida, do consumo, da política e da cultura, “cada qual sustentado, arrastando, ajudando a impor a outra”, contribui para a unicidade das técnicas, seus tempos de uso e a mais valia no nível global. Assim, amplia-se e aprofunda-se o processo de internacionalização em prol dos mais ricos do sistema.

Assim, pelo viés político-estratégico-econômico, os Estados relativamente mais pobres, ou com menores taxas de Poder real passaram a ser os objetos preferenciais de ingerências externas. A maior globalização já vista mostra-se, também, a mais assimétrica e descompensada, o que tem aumentado as desigualdades mundiais, regionais e locais. Os países periféricos (mais afetados) estão sendo simplificados e relegados a mero depósitos de recursos, espaços de reservas técnicas das potências hegemônicas, como sempre foram ao longo da história. Esses países passaram ser considerados como espaços *nacionais da economia internacional*. Logo, a engenharia mais moderna, criada em cada Estado, acaba sendo mais bem utilizada por firmas transnacionais do que e em prol da própria sociedade nacional (SANTOS, 2001).

Da mesma forma que a globalização amplia as possibilidades de circulação, a informação passou a constituir um dado revolucionário nas relações entre os diversos atores do sistema internacional. Nas palavras de Santos (2001, p.78), “cria-se e recria-se incessantemente uma pobreza relativa, que leva a classificar os indivíduos pela sua capacidade de consumir, tal qual uma hierarquização entre Estados”, nesse caso o Centro e a Periferia.

Nessa subjugação de Estados e indivíduos, pelas restrições de acesso a informações e, conseqüentemente, a tecnologias, junta-se o problema da escassez de recursos para “girar a roda” desse sistema. Sobre as *commodities*, Harvey (2001; 2005) aborda a possibilidade de transformar em renda qualquer serviço ou mercadoria, desde que estes sejam raros, singulares e exclusivos. Portanto, recursos outrora abundantes e hoje escassos, em processos de substituição, em extinção ou ainda de difícil exploração – no caso do mar, os hidrocarbonetos e nódulos polimetálicos em águas sob jurisdição ou adjacentes – tornam-se prioritários ao uso e manutenção da produção das potências hegemônicas capitalistas. Dessa análise, percebe-se que conhecer, integrar atividades cooperativamente e defender nossos espaços marinhos deve ser prioridade.

Boa parte do mundo tem sido levada a embarcar política, econômica e culturalmente no atual modelo de globalização. A emulação do consumismo, do modo de vida, das instituições políticas e financeiras de Washington tem contribuído para o processo de acumulação interminável do capital, sendo seus interesses inseridos na geopolítica do capitalismo. Não há um jogo de soma zero, os mais ricos ganham muito e os mais pobres quase nada ganham (HARVEY, 2004). Isso explica que as técnicas do chamado “Estado da Arte” são disponibilizadas apenas a alguns, mesmo entre as grandes potências, o que gera um número maior de bilionários e concentração de renda.

Santos (1996) acrescenta que esses processos do globalitarismo<sup>9</sup> são compostos por horizontalidades e verticalidades, pois suas relações e processos ocorrem tanto de maneira contígua, quanto de modo descontínuo. As verticalidades são hierárquicas e criam interdependências, assegurando o funcionamento socioeconômico global.

A tendência, caso não ocorra uma reformulação no sistema mundial que represente o mundo atual e não aquele do fim da 2ª Guerra Mundial, é que as discrepâncias locais, regionais e mundiais se aprofundem, causando mais conflitos e a redução da cooperação, principalmente de tecnologias sensíveis, cada vez mais disputadas, inclusive por atores transnacionais. China, Rússia e Índia, que representam juntas mais de um terço da população mundial, já dão sinais de que não aceitarão um papel passivo no atual concerto das nações, ante os blocos hegemônicos formados. É o que se observa, no presente momento, na Ucrânia<sup>10</sup> – uma disputa de poder entre potências centrais e sua aliança militar estratégica (OTAN) em uma política de expansão e de contenção da Rússia que busca retomar seus espaços de poder e de interesse estratégico de um passado não muito distante, o que engloba o domínio de recursos vivos e não vivos no mar, no solo e subsolo.

O Brasil, pelo seu poder potencial, poderia ser um ator revisionista no sistema. Porém, seu atual poder real, principalmente seu *hard power* militar-

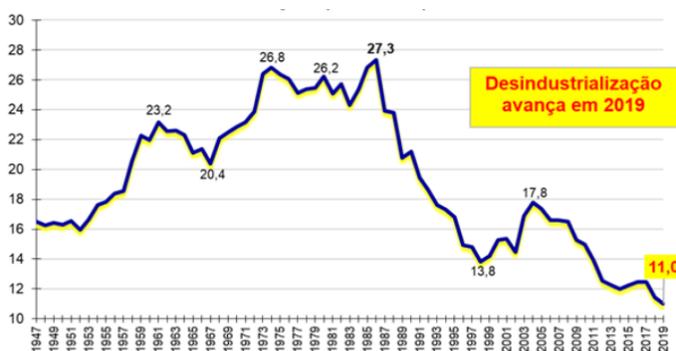
---

<sup>9</sup> Nas palavras de Santos (1999, p.3) “Eu chamo a globalização de *globalitarismo*, porque estamos vivendo uma nova fase de totalitarismo. O sistema político utiliza os sistemas técnicos contemporâneos para produzir a atual globalização, conduzindo-nos para formas de relações econômicas implacáveis, que não aceitam discussão, que exigem obediência imediata, sem a qual os atores são expulsos da cena ou permanecem dependentes, como se fossem escravos de novo. Escravos de uma lógica sem a qual o sistema econômico não funciona. Que outra vez, por isso mesmo, acaba sendo um sistema político.

<sup>10</sup> Sobre a Ucrânia, convém fazer um adendo. O país abriu mão do arsenal nuclear soviético, que se encontrava em seu poder, sob as promessas de que os EUA e a Rússia nunca discutiriam sua soberania. No entanto, a política internacional é dinâmica e sendo realista, não se pode abdicar de tamanho poder militar por meros acordos, por mais formais que sejam.

naval, ainda está muito aquém para pleitear postos hierárquicos superiores no tabuleiro da geopolítica do capitalismo que se apresenta. Na atual situação de desindustrialização do Brasil, conforme a Figura 1, a consecução de uma Base Industrial de Defesa parece ser o ‘vale do silício nacional’ para impulsionar por *spin off* outros setores industrializados. E isso passa, necessariamente, pela energia nuclear. A construção de usinas nucleares com tecnologia segura impulsionaria a economia do país, aumentando a demanda energética, concomitantemente a outras energias limpas, como a eólica e a produzida por ondas, por exemplo.

A construção do SCPN-BR é parte importante desse processo, vital à soberania marítima brasileira e de aumento da credibilidade do uso da energia nuclear e que se correlaciona à elaboração de um Planejamento Espacial Marinho nacional integrado e cooperativo, o que reforçaria a economia do mar que atualmente, engloba cerca de 19% do PIB nacional.<sup>11</sup>



**Figura 1.** Percentual do Setor Industrial no PIB de 1947 a 2019.

Fonte: Dados do IBGE e MORCEIRO (2019).

<sup>11</sup> Segundo a tese de Carvalho (2018), conforme metodologia própria e baseada em dados de 2015, cerca de 19% do PIB brasileiro têm origem no mar, o que representou valores da ordem de 1,1 trilhão de reais naquele ano.

A desindustrialização e a participação atrasada do Brasil na 3ª Revolução Industrial (Revolução tecnológica) e na 4ª Revolução industrial (Tecnologia de Informação) – que já é uma realidade nas grandes potências – mostram o quão longe o Brasil se encontra em uma comparação hierárquica com as principais potências mundiais. Como a periferia não domina as fontes da inovação tecnológica, a elevação de sua produtividade significa a deterioração dos termos de troca. Ou seja, o Brasil tem se transformado em um mero país exportador de commodities, modernizado por aparatos tecnológicos de um setor muito restrito (agronegócio), apresentado como solução, mas que não causa significativo *spin off* em outras áreas, além de pouquíssimo valor agregado às mercadorias produzidas.

De acordo com as palavras ditas pelo Professor Emérito da UFF Eurico de Lima Figueiredo (2015b, p.62), “o poder e a política devem vincular-se à independência nacional que, por sua vez, está vinculada à defesa e ao desenvolvimento, assim como se pode dizer que não ocorre verdadeiro desenvolvimento sem sistemas críveis de defesa. Desenvolvimento e defesa são conceitos que não podem ser pensados *indissociadamente*” (grifo nosso).

A consecução de um pensamento crítico legitimamente nacional, oriundo de um debate contínuo envolvendo toda sociedade em um projeto de país, contribuirá para um Brasil desenvolvido racional e sustentavelmente, e livre de amarras institucionais, internas e externas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Atlântico Sul e mais especificamente as águas jurisdicionais brasileiras são espaços marinhos repletos de riquezas e de grande importância geopolítica. Sua posição estratégica e linhas de comunicação marítimas

representam aos países de seu entorno a principal via de transporte para o comércio exterior envolvendo o Atlântico Norte, a Europa, o oceano Pacífico, o oceano Índico e a Ásia.

Atualmente, as novas ameaças já se encontram em praticamente todos esses espaços. Porém, convém não se esquecer das ameaças tradicionais, de atores com maior poder relativo no sistema internacional, haja vista a escassez cada vez mais presente de recursos, principalmente energéticos, devido, principalmente, ao maior, mais assimétrico e desigual processo de globalização. Para conservar, proteger e usar esses espaços marinhos, visando ao desenvolvimento sustentável, é preciso conhecê-los profundamente, além de compreender as diversas atividades e interesses lá existentes e como elas podem se inter-relacionar.

Todas as áreas ligadas ao mar são importantes. Deve-se entender a área da defesa militar-naval como essencial para a consecução dos objetivos das outras atividades marinhas. Sem ela, o mar pode ser securitizado em prol de interesses estranhos ao Estado brasileiro.

Nessa linha de pensamento, o Programa Nuclear da Marinha vem, desde o final dos anos 1970, caminhando, apesar dos diversos cerceamentos políticos do pequeno clube internacional nuclear. A escolha do modelo neoliberal para o processo de globalização, a partir dos anos 1990, não vem trazendo ganhos significativos ao Brasil, especialmente quanto à transferência de tecnologias sensíveis, mesmo com a adesão a praticamente todos os instrumentos diplomáticos que relativizaram nossa soberania na questão nuclear.

Para a defesa de nossas riquezas marinhas e de nossa própria soberania, um Poder Marítimo e, por consequência, um Poder Naval crível se mostram extremamente necessários para a manutenção dos interesses e objetivos

nacionais, quando esgotados os esforços diplomáticos, com o uso da força como *ultima ratio*. Para tal, tanto o PEM quanto o SCPN-BR coadunam-se como esforços nacionais, envolvendo o triplo hélice para o desenvolvimento sustentável, incrementando a dissuasão, a negação de uso do mar e do controle de áreas marítimas no Atlântico Sul. No atual modelo de globalização, apenas as técnicas necessárias para a manutenção da produção capitalista no espaço são repassadas aos países periféricos. Até mesmo as tecnologias sensíveis, presentes nas potências hegemônicas, são destinadas a alguns poucos atores internos.

Esse globalitarismo, conceito muito bem definido por Milton Santos como a adoção de um pensamento único totalitário na escolha do modelo de desenvolvimento de boa parte das nações pela globalização, tem refletido nos parques investimentos em tecnologia no Brasil, principalmente em energia nuclear. Inclusive, com sua *demonização* por setores nacionais, principalmente nos anos 1980 e 1990, com o acidente na usina nuclear de Chernobyl, em 26/04/1986, na ex-URSS, e na usina nuclear de Fukushima, em 11/03/2011, no Japão. Essas campanhas de desinformação dificultam o completo domínio da energia nuclear no Brasil, de forma autóctone, o que tem contribuído para o processo de desindustrialização vivenciado atualmente. É mais conveniente às potências hegemônicas que o Brasil se transforme em uma grande fazenda exportadora de *commodities*, tal qual no período pré-industrial.

A energia nuclear, o SCPN-BR e o PEM podem ser irracionalidades a um pensamento hegemônico, que possibilite um desenvolvimento mais autóctone e de busca por uma nova globalização que beneficie, com menos desigualdades, os países do sul em desenvolvimento. Como dizia o Almirante Vidigal, a subordinação intelectual a pensamentos estratégicos hegemônicos é lesiva aos interesses nacionais.

O setor tecnológico da defesa militar-naval pode agregar valor a outros setores civis, proporcionando um novo processo de industrialização nacional, restrito, mas de alto valor agregado, como um novo “vale do silício nacional”. Este processo de contra racionalidades ao atual sistema vigente depende, no entanto, de vontade popular e, por conseguinte, maior vontade dos governos, tal qual Mahan já previra no final do século XIX para a consecução de uma grande potência marítima. Países que atuarem de forma mais autônoma e independente, em ações estratégicas interligadas ao mar, nossa última fronteira, alcançarão condições ótimas para o binômio: defesa e desenvolvimento, além de manutenção da soberania e maior projeção regional e internacional. O desafio no Brasil é grande. O PEM tem previsão de término de sua elaboração até 2030. A previsão de lançamento ao mar do primeiro submarino convencional com propulsão nuclear já está em 2032.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, B.C.L.L. Em defesa do país. *Carta Capital*, V.974, 18 out. 2017 (Entrevista concedida a Carlos Drummond).

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia de Defesa Nacional (END)*. Brasília, 2016. Diário do Congresso Nacional. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/30745258/publicacao/30745596>>.

BRASIL. Ministério da Defesa. Decreto Legislativo N.373 de 2013. *Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa*, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem N.83, de 2012 (Mensagem N.323, de 17 de julho de 2012, na origem). 2012a. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>.

BRASIL. Ministério da Defesa. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI). *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*, 2016. Disponível em: <[http://www.finep.gov.br/images/afinep/Politica/16\\_03\\_2018\\_Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Ciencia\\_Tecnologia\\_e\\_Inovacao\\_2016\\_2022.pdf](http://www.finep.gov.br/images/afinep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf)>.

CARVALHO, A.B. *Economia do Mar: conceito, valor e importância para o Brasil*. (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Porto Alegre-RS, 2018.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, N.2, p.5-35, 2002.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima; MONTEIRO, Alvaro Augusto Dias. O Papel do Brasil na Segurança Marítima no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, V.21, N.2, p.25-62, 2016.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional. In: LESSA, Renato (Org.). *Horizontes das Ciências Sociais: Ciência Política*. São Paulo: Discurso Editorial, 2010.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os Estudos Estratégicos como Área do Conhecimento Científico. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, V.2, N.2, p.107-124, 2015a.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Pensamento Estratégico Brasileiro – Discursos*. Rio de Janeiro: Luzes, 2015b.

HARVEY, David. *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*. New York: Routledge, 2001.

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

MAHAN, A.T. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Read Books Ltd. 2011. Disponível em: <<https://ia902708.us.archive.org/13/items/seanpowerinf00maha/seanpowerinf00maha.pdf>>.

MARRONI, Etiene Villela. Coalizões Estratégicas para a Diplomacia Marítima: breves considerações. *Naval War College Journal*, V.23, N.2, p.400-42, 2017.

MARRONI, Etiene Vilela; DE CASTRO, Flávia Rodrigues; VIOLANTE, Alexandre Rocha. Securitização do meio ambiente: segurança humana e responsabilidade de proteger para todos? *Revista da Escola de Guerra Naval*, V.24, N.1, 2018.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. *Por uma Outra Globalização. Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SANTOS, Milton. Entrevista Milton Santos. *Teoria e Debate*. 06/02/1999. Disponível em: <Teoria e Debate | Milton Santos - Teoria e Debate>. Acesso em: 15 mar. 2022.

TILL, Geoffrey. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. London: Routledge, 2013.

UNITED NATIONS (UN). *Report of the United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable*

development. 5 / 9 June 2017. United Nations Headquarters. Disponível em: <<https://undocs.org/A/CONF.230/14>>.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A Importância da Indústria Bélica para a Segurança Nacional. *Revista Marítima Brasileira*. 4º trimestre de 1988b. In: Coletânea Vidigal. Rio de Janeiro. V.138. Suplemento. p.1-384, 2018.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. O Submarino Nuclear no Planejamento Espacial Marinho no Brasil (2012-2020). *Caderno da II Jornada Discente do Programa de Pós-Graduação de Estudos Estratégicos (PPGEST)*. Niterói, RJ. 2020.



# GEOPOLÍTICA E GOVERNANÇA OCEÂNICA: PRESSUPOSTOS E LIMITES

*Delmo de Oliveira Torres Arguelhes e Marcella Lopes Guerra*

## DUAS VARIÁVEIS

**G**eopolítica e governança oceânica remetem, conjuntamente, a outros dois conceitos, *espaço* e *poder*. A primeira dificuldade de uma teoria geopolítica para os mares e oceanos é justamente a própria natureza das águas. Estas não são, à primeira vista, um local confinado, a ser manuseado pelo ser humano como as terras emersas, apesar de existir o conceito de mar territorial. No entanto, *a priori*, geopolítica e oceanos relacionam-se, por analogia, da mesma forma como os Estados e territórios. Estes são variáveis do poder daqueles. A segunda dificuldade recai na própria disciplina geopolítica. Esta funciona menos como uma ciência do que como um discurso que busca legitimação, seja de base científica, ou de base nacional. O conceito de governança, por sua vez, remete à cooperação

entre múltiplos atores, em nome do melhor gerenciamento de recursos, num espaço determinado. O objetivo deste capítulo, portanto, é delinear alguns aspectos teóricos dos dois temas, aplicados ao mar.

A ideia de poder remete a várias considerações. Como porta de entrada, na esfera dos eventos humanos, podemos partir da assertiva que a semântica do termo cobre “desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem” (STOPPINO, 2010, p.933). Poder não é um objeto palpável, mas uma relação entre partes. O “poder não se dá, nem se troca, nem se retoma, mas [...] se exerce e só existe em ato” (FOUCAULT, 2005, p.21). Entretanto, é um velho costume discursivo referir-se ao poder político como um objeto, algo que se agrega ao sujeito que o conquistou. Assim como o *mercado*, poder, no sentido apresentado aqui, só existe quando há interação de seres humanos e instituições humanas. Geopolítica e governança lançam mão de duas concepções de poder, essa positiva e aquela, negativa. Poder é, de uma forma negativa, a imposição da vontade sobre outrem. Subjuga, ou anula, os outros interesses, em benefício do próprio. O poder é, em essência, aquilo que reprime outrem (FOUCAULT, 2005, p.21).

O poder negativo é, com frequência, confundido com violência. Na língua alemã, *Gewalt* pode significar tanto poder, quanto violência. Entretanto, mesmo assim, não são a mesma coisa. Walter Benjamin, em artigo bem conhecido, faz o jogo de palavras com o poder enquanto violência e a violência enquanto poder. Em Benjamin, a violência é um meio para instaurar ou para manter o direito (2013, p.136). O direito, nesse caso específico, justifica o Estado, entendido aqui como dominação política sobre uma população, num determinado território. A violência é um meio, que pode ou não ser utilizado por quem exerce o poder. No âmbito estatal, a violência só pode ser legítima se

validada pela estrutura jurídica. A violência pode também ser pressuposta e nunca dita.<sup>1</sup> Byung-Chul Han, ao comentar a posicionamento teórico de Niklas Luhmann, evidencia que o poder é tanto mais intenso quando depende menos de coação externa. Tal coação seria motivada pela ausência de mediação entre as partes. Num campo de concentração a violência nua impera, e não o poder absoluto (HAN, 2019, p.44). “Quanto mais poderoso for o poder, mais *silenciosamente* ele atuará. Onde ele precise dar mostras de si, é porque já está enfraquecido” (HAN, 2019, p.9-10). A assertiva que o uso da violência evidencia perda ou enfraquecimento do poder, enquanto a grandeza do poder não depende de lançar mão daquele meio explicitamente, não contradiz o viés negativo do poder. A ideologia – entendida aqui como uma ficção simbólica que justifica, naturaliza ou encobre relações de dominação – é um exemplo claro desse poder repressor, e, por sequência, negativo, e extremamente intenso. Um dos aspectos mais sutis da ideologia é o que leva os próprios dominados a reproduzirem discursivamente as condições da própria sujeição.

O poder, sob uma concepção positiva, é a “capacidade humana não somente de agir, mas de agir de comum acordo. [...] Quando dizemos que alguém está ‘no poder’, queremos dizer que está autorizado por um certo número de pessoas a atuar em nome delas” (ARENDRT, 2017, p.123). Em Hannah Arendt (2003), o espaço da política é onde os seres livres debatem entre si, administrando discordâncias através da persuasão, *πειθώ* (*peithó*), e não da violência. Nesse mesmo sentido, a liberdade se dá no espaço público, quando os iguais a partilham entre si. Ninguém seria livre isolado da

---

<sup>1</sup> Há um relato que ilustra bem a violência pressuposta. Numa certa escola pública do Distrito Federal, na primeira metade dos anos 1970, havia uma sala de aula, do ensino primário, onde a palmatória estava pendurada na parede, à vista de todos. A prática da palmatória já havia sido banida do ensino brasileiro décadas antes, mas aquele instrumento era exibido como um aviso perene, de que não seria usado a princípio, mas poderia ser, se a situação exigisse.

comunidade, mas apenas coletivamente. Um cidadão ateniense no próprio *οἶκος* (*oikós*), em posição de comando sobre a esposa, filhos, agregados, empregados e escravos, não era livre, visto estar isolado. Apenas quando transpunha o espaço privado do *οἶκος* para a *ἀγορά* (*ágora*), o espaço público de discussões, e se via diante dos demais cidadãos, ele podia desfrutar da liberdade, pois a compartilhava com os semelhantes. A igualdade desse ambiente, artificial, era garantida por uma estrutura política, a *isonomia*. Essa igualdade de regras, garantida pela isonomia, seria o atributo necessário para uma prática positiva do poder.

A isonomia garantia a *ισότης*, igualdade, mas não porque todos os homens nascessem ou fossem criados iguais, mas, ao contrário, porque os homens eram por natureza (*φύσει*) não iguais e precisavam de uma instituição artificial, a *pólis*, que, em virtude de seu *vòμος*, os tornaria iguais. A igualdade existia apenas nesse campo especificamente político, em que os homens se encontravam como cidadãos, e não como pessoas privadas. [...] A igualdade da *pólis* grega, sua isonomia, era um atributo da *pólis* e não dos homens, que recebiam sua igualdade em virtude da cidadania e não do nascimento. A igualdade e a liberdade não eram entendidas como qualidades inerentes à natureza humana, não eram *φύσει*, dadas pela natureza e brotando por si sós; eram *vòμω*, isto é, convencionais e artificiais, frutos do esforço humano e qualidades do mundo feito pelos homens (ARENDDT, 2011, p.58-9).

Esse é o fundamento do poder no sentido positivo, baseado no agir comum dos membros. E o agir comum garante a liberdade de todos. No mesmo sentido, como o cidadão grego não era livre no espaço privado, por estar isolado, também um tirano que tome o poder pela força, usando implementos para a violência, também perde a liberdade, pois esta só existe em ato – como o poder –, e usufruída pelo convívio com os demais.

## DA GEOPOLÍTICA

Após essa breve revisão sobre o poder, convém tratar do espaço. Poder político é uma relação entre humanos, porém se dá na dimensão espaço tempo, i.e., é histórica. Um conceito básico de Estado é o poder político estabelecido sobre uma população, num território delimitado. O homem de Estado, segundo Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle (1967, p.333), é o responsável por definir os objetivos da nação, sofrendo pressão, e tentando moldar, simultaneamente, as assim chamadas *forças profundas*. Estas são as conjunturas políticas, econômicas e sociais, internas e externas; a demografia; a geografia; a opinião pública. O homem de Estado, portanto, vive de certa maneira no futuro, tentando fazer a prospecção das tendências, mirando em objetivos a serem alcançados. O interesse nacional é diverso do antigo *interesse do príncipe*, principalmente pela amplitude. Quando se pensa em no interesse da nação, remete-se a um organismo vivo, aglutinador dos membros, os quais recebem identidade e propósito. A nação é uma comunidade imaginada (ANDERSON, 2008), e frequentemente pensada como um organismo vivo, da mesma forma como Johann Gottfried von Herder (1744-1803) concebia o *Volk* (povo): uma entidade que nasce, cresce e se desenvolve organicamente; povo e nação como entidades vivas, dependentes entre si, são tomados como um axioma, ou mesmo uma profissão de fé (ARGUELHES, 2020, p.4).

O general brasileiro Carlos de Meira Mattos concebia a evolução de uma nação como semelhante à de um organismo biológico (MEIRA MATTOS, 2011, p.88). Por meio de um jogo de estímulo e resposta, uma nação *forte* se desenvolveria. Como a geografia e a natureza seriam, nessa equação, dados neutros, a honra do sucesso, ou a culpa do fracasso, seriam atributos exclusivos do povo considerado.

Há duas variáveis então: meio (natural) e o povo. O meio oferece obstáculos, contudo tais barreiras devem se apresentar na exata medida aristotélica (*tón mesón*): nem irrisórios, nem impossíveis. O povo se desenvolve ou não respondendo de alguma forma aos estímulos do meio. O território, portanto, é mostrado como um todo absoluto (sendo parte da natureza, o território seria neutro no tocante à distribuição de benesses ou dificuldades, como a Roda da Fortuna medieval), o qual executa um juízo quase divino. Essa ou aquela terra testará o povo, e o povo que se mostrar capaz, receberá o grande prêmio. Tal narração sugere uma espécie de eleição divina de um povo escolhido. Um dos mitos fundadores dos Estados Unidos justamente versa sobre a excepcionalidade americana e o *destino manifesto*. Pode-se perceber tal *mitema* na formulação de Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*: diante do fracasso da colonização holandesa do Nordeste brasileiro, tornou-se claro – uma observação empírica para Holanda –, que somente os portugueses estavam habilitados a colonizar este pedaço do mundo (ARGUELHES, 2020, p.6-7).

A partir do cientificismo do século XIX, e de autores como Friedrich Ratzel (1844-1904) e John Mackinder (1861-1947), a geografia política passou a se ocupar, sob uma ótica rigorosa e ideologicamente tida com verdadeira, das possibilidades de desenvolvimento dos Estados-nações a partir das condições geográficas (MELLO, 2015, p.11; COSTA, 2020, p.31). Ratzel, que antes de enveredar pelo estudo da geografia, cursou zoologia na Universidade de Heidelberg, foi muito influenciado pelo pensamento de Charles Darwin.

Ratzel nos adianta o núcleo de sua concepção sobre o território e o Estado. Para ele, os Estados são organismos que devem ser concebidos em sua íntima conexão com o espaço. Daí a necessária adoção do que sugere como um “senso geográfico” ou o fundamento geográfico do poder político, o qual não deve faltar aos “homens de Estado pragmáticos”. [...] [A] analogia de que o solo, pelas suas características intrínsecas “favorece ou emperra” o desenvolvimento dos Estados é a ideia de que eles dependem de determinadas condições naturais, tais como a forma do relevo, as condições de circulação marítima e fluvial etc., baseada na

evidência empírica de que os “grandes Estados” desenvolveram-se sobre essas bases. Não se trata, porém, de um determinismo estreito, meramente causal. O que está em jogo é a ideia de que o solo e seus condicionantes físicos são apenas um dado geral, uma base concreta, um potencial, enfim, cuja eficácia para o desenvolvimento estatal de uma nação ou de um povo dependerá antes de tudo da sua capacidade em transformar essa potencialidade em algo efetivo (COSTA, 2020, p.34-5).

Tal carga teórica possibilita, além de modelos de conduta que poderiam ser utilizados pelos homens de Estado, também uma régua para que os demais cidadãos os medissem. Estabelecendo a geopolítica – termo cunhado em 1916, pelo sociólogo sueco Rudolf Kjellén, a partir das ideias de Ratzel – como uma disciplina científica, o discurso político nacionalista da geografia política / geopolítica pretendeu atingir status de verdade e validade. Zbigniew Brzezinski (1928-2017), anos mais tarde, definiu a geopolítica como “uma combinação de fatores geográficos e políticos que determinam a condição de um Estado ou região, enfatizando o impacto da geografia sobre a política” (MELLO, 2015, p.12).

Um debate marcante entre os primeiros estudiosos da geopolítica foi a contraposição entre o poder terrestre e o poder naval. Para Mackinder, havia existido três grandes ciclos de expansão mundial. Dois ocorreram a partir do século XV: a colonização europeia<sup>2</sup> do além-mar, dominando os oceanos Atlântico e Índico, e o avanço para a Sibéria, a partir do Grão Ducado de Moscou. O terceiro e último ciclo corresponde ao neocolonialismo do século XIX, com a anexação de colônias africanas e asiáticas pelas potências

---

<sup>2</sup> O conceito que adotamos do ato de colonizar, no mundo moderno, é o que foi formulado por Alfredo Bosi: “ocupar um novo chão, explorar os seus bens, submeter os seus naturais” (1994, p.15). Em suma, colonizar é violentar o outro. A colonização moderna, bem diversa do que acontecia na Antiguidade mediterrânea, é um fenômeno exclusivamente europeu. Começa com a conquista portuguesa da cidade de Ceuta e termina no último quartel do século XX, após a Revolução dos Cravos Vermelhos (1974) em Portugal.

(MELLO, 2015, p.27-8). Concluído o ciclo das assim chamadas ‘descobertas’, tanto terrestres, quanto navais, Mackinder advogava que a interconexão das lutas pelo poder – tanto guerras convencionais (entre Estados), como guerras de conquista (Estados submetendo regiões ditas selvagens) ou também guerras civis – não poderiam mais ser considerados casos isolados; crises locais influíam no cenário global e guardam em si mesmas a potencialidade de arrastar o resto do mundo para um confronto generalizado (MELLO, 2015, p.29). Assim, o mundo globalizado funcionaria numa rede de interdependências. Mackinder concebeu a teoria do *Heartland*, uma área central, a qual engloba uma parte da Ásia, numa faixa contínua dos Urais à Sibéria. O *Heartland* seria o núcleo do poder terrestre, região fundamental, congregando território, população, produção de alimentos e de matérias primas (MELLO, 2015, p.44). No pós-guerra de 1918, Mackinder propôs ao governo britânico um cordão sanitário ao redor da Rússia, tanto para conter a revolução, quanto para separar a Alemanha derrotada do *País dos Sovietes*, pois seria a agregação de duas potências que controlariam a região pivô, o *Heartland*, uma séria ameaça à hegemonia britânica pré Grande Guerra de 1914-18.

Anterior a Mackinder, o almirante Alfred Thayer Mahan advogava o poder naval como indutor e garante do desenvolvimento nacional (1957), numa obra publicada pela primeira vez em 1890. Para Mahan, não havia nada de novo sob o sol, acerca do poderio naval desde Hermócrates, da Magna Grécia, no V século a.C.: concentração de forças, manutenção de depósitos de suprimentos, estabelecimento de linhas de comunicações e manutenção e/ou conquista de rotas comerciais (COSTA, 2020, p.69). Aproveitando-se de alguns aspectos benéficos da geografia – localização, acesso a portos etc. – um país que queira se desenvolver deve investir conjuntamente no comércio naval;

este tem que ser protegido pela marinha de guerra. Mahan pensava diretamente no caso estadunidense. Em menos de uma década após a publicação da primeira edição de *The influence...*, Washington fez guerra contra a Espanha, transformando Cuba em protetorado, conquistando Porto Rico e estendendo a influência política sobre toda América Central. Mahan foi considerado o filósofo naval do imperialismo (COSTA, 2020, p.69).<sup>3</sup> Assim, havia também um grande diálogo entre necessidades econômicas, políticas públicas e teorias políticas convenientes. Assim, a geopolítica congrega interesses ditos nacionais, imaginação geográfica e planejamento estratégico.

Nicolas John Spykman (1893-1943) analisou as proposições de Mahan e Mackinder na primeira metade dos anos 1940, com a obra póstuma *A Geografia da Paz* (2020). Ao *Heartland*, Spykman contrapôs o *Rimland*, uma área circundante ao primeiro (SPYKMAN, 2020, p.123; MELLO, 2015, p.115).

Na concepção de Mackinder, o crescente interior dos estados anfíbios que cercam o *Heartland* consiste em três seções: a costa europeia, a terra do deserto do Oriente Médio e a região das monções asiáticas. [...] O *Rimland* da Eurásia deve ser visto como uma região intermediária, situada entre o *Heartland* e os mares marginais. Funciona como uma vasta zona tampão de conflito entre poder marítimo e poder terrestre. Olhando nos dois sentidos, deve funcionar anfibiamente e defender-se na terra e no mar. No passado, teve de lutar contra o poder terrestre do *Heartland* e contra o poder marítimo das ilhas marítimas da Grã-Bretanha e do Japão. Sua natureza anfíbia está na base de seus problemas de segurança (SPYKMAN, 2020, p.123-5).

---

<sup>3</sup> Adotamos aqui o conceito de imperialismo segundo Vladímir Ilitch Lênin (2021, p.149ss), onde o processo de monopólio de produção e concentração de renda nacional condiciona a conquista de novos mercados produtores e consumidores além-fronteiras. O Estado burguês, como garante dos interesses do Capital, assume a empreitada, a qual implica na dupla: investimentos e ações públicas de um lado e lucros privados do outro.

O *Rimland* é, no arrazoado de Spykman, a região estratégica a ser controlada, para um projeto de hegemonia mundial. Possui o acesso direto aos oceanos e, ao circundar – e conter – o *Heartland*, pode muito bem controlá-lo. Assim, numa síntese muito superficial, quem controla o *Rimland* controla o *Heartland*; quem controla o *Heartland* – corroborando Mackinder –, controlará o mundo.

Zbigniew Brzezinski (1928-2017), refletindo e escrevendo sobre geopolítica nos estertores da Guerra Fria, acabou por estabelecer um renovado ponto de vista, a partir do horizonte de expectativas que se delineava. Brzezinski atuou como conselheiro da Casa Branca durante o governo Jimmy Carter (1977-81), observando atentamente os acontecimentos políticos dos anos 1980 e 1990, formulando o *Game Plan*. Tal análise, no tocante ao fim do bloco soviético, demonstrou-se consistente, na avaliação de Mello (2015, p.131). Contudo, Brzezinski não construiu o instrumental analítico do nada, ou da queda de uma maçã na cabeça. Admitindo, ou não, ele utilizou em larga escala os pensamentos de Mackinder e Spykman. Como bem pontuava Hans-Georg Gadamer, somos todos anões nos ombros de gigantes.

Do geógrafo britânico, Brzezinski incorpora os aspectos geopolíticos da teoria do *Heartland*, ou seja, a concepção histórico geográfica da luta secular entre o poder terrestre, sediado na região-pivô eurásiana, e o poder marítimo, situado no Crescente Insular Externo, ambos rivalizando pelo domínio do Velho Continente. Do geógrafo americano, Brzezinski assimilou as formulações estratégicas do *Rimland*, isto é, a necessidade de controle das fímbrias eurásianas como forma de conter o poder terrestre e assegurar o poder marítimo a supremacia no grande continente basilar (MELLO, 2015, p.131-2).

Poder naval, poder terrestre, *Heartland*, *Rimland*. Ao pensarmos nesses termos, não podemos perder de vista que nenhuma obra, mesmo as que são

consideradas pelo cânone com clássicas, pode ser pensada independentemente do contexto, temporal ou espacial, em que foram escritas. Texto e contexto caminham juntos, sob a lente do analista. Mahan, lançando mão do *tópos* renascentista *Historia magistra vitae*,<sup>4</sup> elaborou um discurso minucioso sobre o poder naval que servia aos interesses expansionistas dos Estados Unidos. Mackinder, Spykman e Brzezinski, cada um ao seu tempo, também pensaram a dimensão geopolítica a partir de determinados pontos de vista e interesses. A análise geopolítica, envolvida pela membrana ideológica da ciência,<sup>5</sup> tenta se estabelecer quase como uma lei natural, dos moldes dos séculos XVIII-XIX. Entretanto, prognósticos, mais do que tentativas de delinear o devir, também são responsáveis, em alguma medida, por criar futuros.<sup>6</sup> As análises geopolíticas são uma via de mão dupla. Dizem algo sobre a realidade, mesmo que criando uma outra realidade. Outrossim, dizem algo sobre os interesses e pressupostos de quem elabora tais análises. Se algum Estado deseja saber sobre o grau de prontidão militar que deve estabelecer, para a segurança das próprias fronteiras, uma boa fonte é justamente o conjunto de análises geopolíticas dos países vizinhos e dos que compõe o entorno estratégico.

---

<sup>4</sup> Literalmente, História mestra da vida. É o pressuposto que a História da Humanidade, no seu conjunto, serve como repositório para guiar todas as ações humanas. Nesse sentido, para um Homem de Estado, ou um comandante militar saberem como se portar, bastaria estudar os grandes governantes e as grandes batalhas de eras passadas. Tal axioma só poderia funcionar efetivamente se, e somente se, o Espaço de Experiência (justamente o conjunto de narrativas históricas) coincidissem com o Horizonte de Expectativas, o que não acontece. Maiores detalhes, ver: KOSELLECK, 2006, p.305-27.

<sup>5</sup> Entendemos ideologia como uma ficção simbólica que naturaliza, justifica ou mascara uma relação de dominação. Se os dominados enxergassem a dominação, como efetivamente funciona, se revoltariam. No caso da ciência enquanto ideologia, há todo o peso do argumento rotulado como ‘científico’ obter o *status* de “verdade”.

<sup>6</sup> Para traçar o alcance de qualquer formulação, sempre é útil pensar em casos limítrofes. A propaganda nazista afirmava que os poloneses eram incapazes de exercitar o pensamento. A tentativa de transformar esse absurdo em verdade resultou na política de extermínio dos intelectuais poloneses nos territórios conquistados.

Uma geopolítica dos mares e oceanos é pensada da mesma forma que uma de planícies e vales. A geopolítica dos mares assenta-se na mesma base: Estados, espaço geográfico e interesses. Em suma, encontra-se no domínio da *prudência*, que deriva da *ars prudentia* latina e da *φρόνησις* helênica: a arte de agir corretamente no momento oportuno.

## DA GOVERNANÇA MARÍTIMA

A III Conferência sobre o Direito do Mar das Nações Unidas, iniciada em 1973 (quem em 1982 tornou-se a Convenção), teve como resultados a evolução do Direito do Mar e a multilateralidade das decisões acerca da governança dos mares, com o surgimento do conceito de ordem global ambiental. Tal ordem pode ser definida pela complexidade crescente da governança dos oceanos e pela corrida para o mar de países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil. Após mais de quatro décadas desde o início da III Conferência, o conceito de governança oceânica passou por evoluções que o tornaram mais complexo. Por conta disso, os países vêm mostrando maior interesse nos recursos que podem, e são oferecidos pelo oceano, desenvolvendo uma economia do mar que depende da governança para seu funcionamento pacífico, regulamentado e focado na preservação marítima (BARROS-PLATIAU et al., 2015)

Entender o oceano como um bem comum facilita a compreensão da necessidade de uma governança dos mares. Para Martín (2012, p.24), “a governança do oceano é vista como a abordagem integrada dos valores, das políticas, das leis e das instituições do sistema oceano permitindo a resolução em multiperspectiva de diversas questões e planejamentos”. Portanto, o processo de governança busca entender a utilização dos recursos e o ambiente onde estão

presentes: a análise de problemas e oportunidades. Para isso, é necessária uma abordagem multidisciplinar e integrada que permita o desenvolvimento de novas tecnologias que facilitem a governança sustentável. O autor ainda acrescenta que a evolução da governança marítima se apoia em 5 elementos chaves: gestão integrada das zonas costeiras (GIZC); gestão baseada nos ecossistemas aproximação aos usos do mar (GBEUM); ordenamento espacial marinho (OEM); as áreas marinhas protegidas (AMP); e os *clusters* marinhos.

## **A COMPLEXIDADE DA GOVERNANÇA MARÍTIMA**

A governança marítima enfrenta não só apenas desafios ambientais para se desenvolver. Também é necessário considerar as mudanças emergentes no sistema econômico, social e político, e como estes afetam a ordem do oceano (MARTÍN, 2012). Por conta disso, para ser possível alcançar a preservação dos recursos marinhos vivos, gerenciamentos racionais e equitativos dos recursos marinhos minerais, dos espaços, etc., desenvolvendo uma governança sustentável, é preciso “tornar o direito do mar instrumento legítimo e eficaz, congruente com os desafios do desenvolvimento sustentável das nossas sociedades” (BARROS-PLATIAU et al., 2015, p.157), superando as tradicionais formas de regulamentação dos espaços e dos recursos marinhos que apresentam diversas falhas. Como afirmado por Martín (2012, p.88), “o carácter transversal de alguns dos assuntos relacionados com oceano leva à necessidade de estabelecer as bases para uma abordagem integrada mais eficaz e adaptada”, ou seja, a necessidade de uma maior evolução do direito do mar e das atuais políticas de desenvolvimento e governança dos oceanos, quais sejam: princípios do Direito Internacional; Lei do Mar; Capítulo 17 da Agenda 21; Plano de Ação aprovado, em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre

Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD/UNCED) e Plano de aplicação aprovado na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS), realizada em Joanesburgo, em 2002, que estabeleceu os princípios gerais e as regras de aplicação global.

Martín (2012) explica que a Lei do Mar é responsável por proporcionar bases jurídicas do desenvolvimento multilateral de regras no âmbito das organizações internacionais, além da aplicação uniforme de normas internacionais. Ademais, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano (CNUAH), também chamada *Conferência de Estocolmo (1972)*, estipulou a primeira abordagem global para a proteção marítima. A UNCED propôs uma nova abordagem global para a gestão dos oceanos, em que considerava a necessidade de lidar com os conflitos existentes causados pelos interesses nacionais dos países, além de fornecer uma abordagem global face aos impactos ecológicos e econômicos das alterações climáticas. Quanto a Agenda 21, o autor evidencia que foi a chave para a aproximação à gestão, e forneceu uma concepção de como o oceano pode ser explorado e preservado. Posteriormente, a Convenção para a Diversidade Biológica (CBD), aprofundou estas orientações.

## **GOVERNANÇA MARÍTIMA E DIREITO DO MAR: É POSSÍVEL SUPERAR ESTA COMPLEXIDADE?**

Ainda que existam políticas de desenvolvimento e governança dos oceanos, estas ainda são falhas e insuficientes na garantia da superação da complexidade da governança marítima. Como explica Vivero et al. (2020), atualmente, a governança oceânica está condicionada e limitada devido à falta de desenvolvimento institucional dos Estados costeiros, em particular da bacia

oriental, visto que grande parte dos países que dominam a região são Estados frágeis; e da ocidental, graças ao número de microestados insulares, com baixa capacidade de gestão oceânica. “A cooperação multilateral, em suas diversas formas, está na Agenda dos principais blocos econômicos, em busca de uma nova governança global – o que englobaria uma política para os oceanos” (VIVERO et al., 2020, p.150). Os autores afirmam que para alcançar uma nova governança global seria necessário superar as posições privilegiadas dos países do Atlântico do Norte. Esta atitude significaria, em síntese, um acordo para haver concessões substanciais por parte dos EUA e da União Europeia (UE) em troca de compromissos de mesma proporção pelo Brasil, Rússia, Índia e China, dentre outros, que abririam seus próprios mercados para serviços. Uma das maneiras mais práticas para atingir essa busca é a garantia e o fortalecimento do Direito do Mar, que ainda é desconsiderado, até mesmo ignorado, em diversos casos, como no conflito do mar do sul da China. Ao se comprometer em respeitar o que é delimitado pelo Direito do Mar é possível alcançar uma governança marítima mais cooperativa, com relações horizontais, que busca reduzir as assimetrias estruturais e econômicas entre os países, principalmente nas suas áreas estratégicas de interesse (VIVERO et al., 2020).

## **DIREITO DO MAR: DESENVOLVIMENTO E AVANÇOS**

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) entrou em vigor no dia 16 de novembro de 1994. Menezes (2015) identifica que o espaço marítimo em tempos de globalidade social, comércio global, intercomunicações e dinâmicas de inter-relações pessoais, é onde de fato ocorrem as convergências simbióticas, sendo fundamental compreender suas regras, mecanismos e sistema jurídico. Dessa forma, é possível entender a

construção de um ambiente universal e global, refletindo no alcance de uma governança marítima mais expressiva e igualitária para todos os países, independente de sua relevância no Sistema Internacional.

Percebe-se a importância da CNUDM, principalmente para o estabelecimento de uma estrutura legal responsável por regularizar todos os espaços marítimos, seus recursos e seu uso. Foram desenvolvidas normas sobre o mar territorial, zona contígua, plataforma continental, zona econômica exclusiva e o alto-mar, responsáveis por ajudar os países a gerirem e administrarem essas áreas, além de garantirem suas soberanias. De acordo com Menezes (2015, p.34), a Convenção “fornece regras para a proteção e preservação do ambiente marinho, para a pesquisa científica, para o desenvolvimento e transferência da tecnologia marinha para a exploração dos recursos do oceano e de seu subsolo”, a partir da delimitação dos limites de jurisdição nacional para cada área marítima. Com a regulamentação de obrigações, direitos e deveres dos Estados, os mais de 160 países que assinaram o acordo, passaram a comprometer-se em compartilhar e entender as responsabilidades sobre o uso do espaço comum marítimo.

A importância da entrada em vigor da Convenção está em que estabeleceu um marco jurídico comum aos Estados e proporcionou a pacificação do entendimento sobre a delimitação dos espaços para utilização e exploração do mar, sua superfície, solo e subsolo, espécies vivas, bem como sua conservação. Além disso, regulamentou obrigações, direitos e deveres dos Estados, no compartilhamento de responsabilidades sobre a utilização do espaço comum, alto-mar e área (MENEZES, 2015, p.35).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sentido do estudo sobre a governança global dos oceanos é necessário quando se percebe a internacionalização entre os saberes do mar e, também, de várias ações expansionistas, derivadas de processos políticos externos, sejam eles de caráter colonialista ou não (VIVERO et al., 2020). Contudo, ainda que atualmente existam políticas de desenvolvimento e governança dos mares, e o Direito do Mar esteja evoluindo, é necessária uma maior mobilização de forças para que seja possível alcançar uma governança mais global e igualitária, sem que os Estados do Atlântico do Norte sejam (sempre) responsáveis por iniciar as movimentações e iniciativas.

Como identificado por Vivero et al. (2020, p.187), “necessita-se de dados mais exatos sobre as conexões entre diferentes locais e circunstâncias (cidades, países, economia, geografia etc.) para identificar os casos comparativos e encontrar o elo entre os tipos de cooperação entre atores e fatores no processo de governança global”. Dessa forma, é possível compreender por que se faz de suma importância a necessidade de maior, e mais igualitária, cooperação e inserção internacional entre os países do Sistema Internacional. O Direito do Mar é um dos mecanismos que permite garantir esse processo, incluindo os países não costeiros, visto que o mar deve ser reconhecido como um espaço coletivo supranacional, ou seja, sem um Estado ou organismo acima de qualquer soberania estatal. De acordo com Menezes (2015, p.46), a elaboração da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) consagrou “a existência de um espaço transacional que deve ser compartilhado por todos os povos, assentado sobre a ideia da existência de um bem comum de um titular difuso; a humanidade como um todo”.

É importante haver o fortalecimento do Direito do Mar através da cooperação internacional entre os países que fazem parte do Sistema Internacional. Apenas com o endurecimento de medidas e a cobrança para estas serem respeitadas será possível alcançar uma governança marítima democrática, justa e igualitária; desconsiderando a relevância internacional dos países e seu entorno, seja ele coberto por água ou não, superando as complexidades da governança marítima, como o acirramento da corrida por recursos marítimos, por exemplo. Competição ou cooperação? É neste entroncamento que une a geopolítica dos oceanos e mares e a governança oceânica. Os dois extremos podem servir de régua para medir a propensão da sociedade internacional para a guerra, ou para a paz. Espaço e poder compõe o campo de ação do Homem de Estado, de Renouvin e Duroselle, onde ele se desloca *para* e *no* futuro. Num senso normativo, o Homem de Estado seria o *Homo Prudentis*, agindo de forma adequada, no tempo correto, pesando ações e reações; condicionantes e desdobramentos. Obviamente, tal figura não existe fora dos arquétipos platônicos. O papel do estudioso, nesse caso, é tentar compreender e analisar. O olhar crítico não é uma opção.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas*: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Tradução de Denise Bottman. São Paulo: Cia. das Letras, 2008.
- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 10ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense. 2003.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

ARENDDT, Hannah. *Crises da República*. 3ed. Tradução de José Volkmann. São Paulo: Perspectiva, 2017.

ARGUELHES, Delmo de Oliveira Torres. As Fronteiras Geopolíticas do Condomínio Panamazônico: observações epistemológicas. *Estudos Ibero-americanos*, V.46, N.1. Porto Alegre: PUCRS, p.1-15, 2020.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia et al. Correndo para o mar no Antropoceno: a complexidade da governança dos oceanos e a estratégia brasileira de gestão dos recursos marinhos. *Revista de Direito Internacional*. V.12, N.1, Brasília, p.151-68, 2015.

BENJAMIN, Walter. *Para a crítica da Violência. Escritos sobre mito e linguagem (1915-1921)*. 2ed. Tradução de Ernani Chaves. São Paulo: Duas Cidades / Editora 34, 2013.

BOSI, Alfredo. *Dialética da Colonização*. 2ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.

COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e poder*. 2ed. São Paulo: Edusp, 2020.

VIVERO, Juan Luis Suárez de; MARRONI, Etienne Villela; MATEOS, Juan Carlos Rodríguez; FIGUEIREDO; Eurico de Lima; VIOLANTE, Alexandre Rocha. Atlantismo no Atlântico Sul: comunidade de interesses e governança oceânica. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, 2020. V.26, N.1, p.143-97, 2020. DOI: <10.21544/1809-3191.v26n1.p143-197>

FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HAN, Byung-Chul. *O que é Poder?* Tradução de Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis: Vozes, 2019.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto / PUC, 2006.

LÊNIN, Vladímir Ilitch. *Imperialismo, Estágio Superior do Capitalismo: ensaio de divulgação ao público*. Tradução de Paula Vaz de Almeida e Edições Avante!. São Paulo: Boitempo, 2021.

MAHAN, Alfred Thayer. *The Influence of Seapower upon History, 1660-1783*. New York: Sagamore, 1957.

MARTÍN, Maria Luz Paramio. *Governança Oceânica: bases estratégicas para o desenvolvimento do “Mar dos Açores”*. Tese (Doutorado) em Geografia, Universidade dos Açores, 2012.

MEIRA MATTOS, Carlos de. *Geopolítica, volume 1*. Rio de Janeiro: Bibliex / FGV, 2011.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Quem tem Medo da Geopolítica? 2ed.* São Paulo: Hucitec, 2015.

MENEZES, Wagner. *O Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2015.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difel, 1967.

SPYKMAN, Nicholas John. *A Geografia da Paz*. Tradução de Filipe Giusepe Dal Bo Ribeiro. São Paulo: Hucitec, 2020.

STOPPINO, Mario. Poder. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de Política*. 13ed. Coordenação da Tradução: João Ferreira. Brasília: EDUNB, 2010.

# ECONOMIA AZUL, AGENDA 2030 E DÉCADA DO OCEANO

*Thauan Santos*

## INTRODUÇÃO

A agenda política global tem expandido o escopo de temas e atores para enfrentar os desafios da sociedade contemporânea. Neste contexto, temas que tradicionalmente têm sido marginalizados no âmbito das Relações Internacionais (RI) começam a ter outro nível de relevância, como o meio ambiente, o clima e o desenvolvimento sustentável.

Estas discussões começaram mais forte e frequentemente a partir dos anos 1970, devido a uma variedade de fatores (POTT; ESTRELA, 2017): (i) crises internacionais do petróleo (1973 e 1979); (ii) publicação de *The Limits to Growth* pelo Clube de Roma (1972); (iii) conceito de eco-desenvolvimento, da Conferência de Estocolmo (1972); (iv) relevância da educação ambiental, com

a Carta de Belgrado (1975); e (v) Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, entre a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (1977).

Entretanto, é no início do século XXI que a sociedade presencia o primeiro grande esforço global para promover o desenvolvimento sustentável. Em 2000, surgiram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que totalizavam 8 objetivos, 18 metas e 48 indicadores. Após quinze anos, a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são lançados, totalizando 17 objetivos, 169 metas e 232 indicadores.

Tendo interface com diferentes temas, os mares e o oceano estão frequentemente associados apenas ao ODS 14. Não obstante, este capítulo visa a criticar esta perspectiva, já que é limitada e inconsistente com a própria Agenda 2030 – que pretende ser ousada, transversal e interligada. Neste sentido, propõe-se uma visão mais ampla dos recursos marinhos e oceânicos a partir do conceito de economia azul; ao contrário de nos concentrarmos apenas na vida marinha, colocamos os mares e o oceano no centro da Agenda 2030, particularmente devido a seu horizonte de longo prazo e sua natureza transversal.

Correspondendo a uma pesquisa qualitativa, cujo método é baseado em documentos oficiais e dados primários, este capítulo será estruturado da seguinte forma: inicialmente, será feita uma revisão da abordagem inicial sugerida pela Organização das Nações Unidas (ONU) para enquadrar cada objetivo em caixas, o que sugere certa autonomia e independência entre os ODS. Esta seção terá uma característica mais normativa, pois considerará os documentos publicados pela ONU, sendo que se considera que tal institucionalidade contribui para a internacionalização efetiva destes compromissos.

Em seguida, a próxima seção apresenta brevemente as metas e os indicadores relacionados ao ODS 14. Mais do que mostrar todos eles, este capítulo propõe uma análise alternativa para os mares e o oceano. Nesta seção, primeiramente destacaremos as ligações e os *trade-offs* entre as diferentes ODS e o mar/oceano, argumentando que considerando apenas a ODS 14 representa uma profunda limitação da análise. Em seguida, propõe-se uma análise alternativa à questão baseada no conceito de economia azul, ampliando a forma como a Agenda 2030 lida com os mares e o oceano. Finalmente, apresentamos as principais conclusões, seguidas das referências.

Destaca-se que a Agenda 2030 (2016-2030) e a Década das Nações Unidas da Ciência dos Oceanos para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030) – a partir de então, apenas “Década do Oceano” – representa um novo impulso para os mandatos de mares e oceano limpos, saudáveis e resistentes, seguros, sustentáveis e produtivos, previstos e transparentes, incluindo os recursos marinhos relacionados, consolidando os resultados das principais cúpulas e conferências até o momento (SANTOS, 2019). Entretanto, ao contrário da maioria das análises (inter)nacionais, propõe-se uma nova visão para entender o papel dos mares e dos oceanos a partir da perspectiva da economia azul. Isto porque esta perspectiva é ampla, tem sido utilizada principalmente desde Rio+20 (2012) e considera variáveis econômicas, políticas e de governança.

## **DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA ALÉM DAS CAIXAS**

Em 2015, a Agenda 2030 foi aprovada, levando ao estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que entraram em vigor a partir de 1º de janeiro de 2016. Com 17 objetivos interligados, 169 metas e 232

indicadores associados, a ambiciosa Agenda 2030 foi adotada pela ONU para enfrentar os grandes desafios do século XXI. O conjunto de objetivos, metas e indicadores enfocam as pessoas, o planeta, a prosperidade, a paz e as parcerias (conhecidos como “os 5Ps”) e podem ser entendidos como uma abordagem mais holística do que os ODMs.

A agenda trata de diferentes tópicos, tais como pobreza (ODS 1), fome (ODS 2), boa saúde e bem-estar (ODS 3), educação de qualidade (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5), água limpa e saneamento (ODS 6), energia limpa e acessível (ODS 7), trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), indústria, inovação e infraestrutura (ODS 9), desigualdades (ODS 10), cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11), consumo e produção responsáveis (ODS 12), ação climática (ODS 13), vida marinha (ODS 14), vida na terra (ODS 15), paz, justiça e instituições fortes (ODS 16) e parcerias para os objetivos (ODS 17). Vale notar que a ODS 17 tem uma natureza particular, pois lida com meios de implementação (MoI, sigla em inglês), tais como finanças, tecnologia, capacidade, comércio, Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (PCSD, sigla em inglês), parcerias e dados (OCDE, 2015). Paralelamente, alguns ODS também têm seu próprio Memorando de Entendimento.

Consciente dos riscos associados à interpretação limitada a caixas fechadas em seus respectivos temas, não apenas o logotipo das ODS é alterado, mas o debate acadêmico sobre a necessidade de enfrentar e compreender a Agenda 2030 de forma integrada e conjunta é ampliado. Diferentes atores, tais como os subnacionais, nacionais ou supranacionais, públicos e/ou privados, precisam considerar suas atividades como parte de um todo a ser alcançado, e não como um objetivo em si. Diante deste dilema, cresce o debate sobre o

agrupamento dos ODS, bem como a identificação e medição de sua interdependência e influências mútuas, sejam elas positivas ou negativas.

Na verdade, existem diferentes interligações e *trade-offs* entre os 17 objetivos (ALLEN et al., 2018; BREUER et al., 2019; LU et al., 2015; LUSSEAU; MACINI, 2019; MOYER; BOHL, 2019; NERINI et al., 2018; PRADHAN, 2019; SANTOS; SANTOS, 2017; SCHERERER et al., 2018). Portanto, o sucesso da Agenda 2030 depende do alcance conjunto dos diferentes ODS, mesmo porque eles precisam ser pensados coletivamente. Em alguns casos, como será demonstrado na seção seguinte, a realização de uma meta específica associada a alguns ODS pode comprometer ou mesmo impedir a realização de outra meta, o que justifica esta complexa abordagem conjunta. Galvão (2020, p.11) argumenta que “as interações sinérgicas dos ODS (ODS-Si) variariam desde a parada (a interação mais negativa) até a inseparável (a forma mais forte de interação positiva)”.

A abordagem do nexu pode proporcionar uma maior integração horizontal e vertical das políticas (LUCAS et al., 2016), de modo que “as responsabilidades devem ser definidas, os sistemas de responsabilização colocados em prática e as capacidades humanas construídas em conformidade” (WAAGE et al., 2015, p.87). Como exemplo, van Soest et al. (2019) reuniram os ODS 13, 14 e 15 em um *cluster* de sistemas terrestres que desejam identificar as sinergias e *trade-offs* no encontro de vários ODS simultaneamente, através de um Modelo de Avaliação Integrada (IAMs, sigla em inglês). Em consonância com estes autores que propõem diferentes estruturas para estruturar e agrupar os ODS, Niestroy (2016) sugere três círculos concêntricos como uma ferramenta para agrupar os ODS com base no “bem-estar” (ODS 1, 3, 4, 5 e 10), “produção, distribuição e entrega de bens e serviços” (ODS 2, 6, 7, 8, 9, 10 e 12), e

“ambiente natural” (ODS 13, 14 e 15). Como já mencionado, as ODS 16 e 17 são “colocadas fora do círculo como meta subjacente aos Meios de Implementação e outras metas relacionadas à governança” (NIESTROY, 2016, p.10).

Apesar destas abordagens alternativas, muitas delas ainda reproduzem os problemas que se propõem resolver e superar, tornando evidente a lógica segmentada dos ODS. Assim, como os ODS são influenciados pelos ODM, dividindo os temas em diferentes objetivos, metas e indicadores, pode ser limitado lidar com os atuais desafios do sistema internacional em transição em diferentes áreas com base na mesma lógica e instrumentos pré-existentes (SANTOS; SANTOS, 2017). Os desafios se tornam ainda mais complexos em certas agendas, devido a sua governança multinível e natureza transversal. Nesses casos, é necessário considerar diferentes níveis de hierarquias, reunindo *trade-offs* entre coordenação doméstica e internacional. Este é precisamente o caso dos mares e do oceano.

*Oceans cover more than 70% of the planet's surface and play a crucial role in planetary resilience and the provision of vital ecosystem services. [Given this key role,] the 2030 Agenda for Sustainable Development puts use and conservation of the ocean and its resources, including coastal areas, into the wider sustainable development context for the first time (SCHMIDT et al., 2017, p.177).*

Neste sentido, esta seção procurou contribuir para a literatura especializada, apresentando brevemente a discussão teórica sobre a limitação da forma estrutural de pensar sobre a Agenda 2030, particularmente a partir da visão limitada aos 17 ODS isoladamente. Na próxima seção, analisaremos a Agenda 2030, exclusivamente focalizada nos mares e oceano, seja porque é um ambiente relevante para a manutenção de algumas atividades econômicas no futuro, seja porque envolve e considera uma diversidade de setores e atores.

Em nível nacional ou internacional, eles precisam interagir para atingir as metas e objetivos propostos pela Agenda 2030 de forma integrada e coerente. Esta discussão em escala global é essencial porque, embora “a proteção das áreas oceânicas sob jurisdição nacional esteja aumentando, [...] mais de 60% dos oceanos ainda estão fora da jurisdição nacional, e apenas cerca de 1% da área é coberta” (UN, 2019, p.28).

## **MARES, OCEANO E OS ODS**

Foi nos anos 80 que começou a surgir um debate mais amplo sobre a necessidade de estruturar uma governança global sobre os mares e oceanos, especialmente diante dos desafios que surgem nesse período (RYAN, 2015; ROTHWELL; VANDERZWAAG, 2006). Considerando o contexto dos ODS, enfatiza-se que a análise desta seção se concentrará no período pós-implantação da Agenda 2030 (a partir de 2016).

Como apresentado na seção anterior, a Agenda 2030 pode ser interpretada como uma espécie de extensão e atualização dos ODM – que já consideravam os recursos marinhos, embora de forma marginal. De fato, o ODM 7 tratava de garantir a sustentabilidade ambiental, concentrando-se principalmente na vida em terra. Entretanto, a meta 7.b visava a proteger ecossistemas terrestres e marinhos, abordando áreas costeiras protegidas e a sobrepesca (SANTOS, 2019; ONU, 2015). Conseqüentemente, a Agenda 2030 trata novamente os recursos hídricos de forma limitada e tendenciosa.

Para entender esta limitação, esta seção será dividida em duas subseções. A primeira analisa a relevância dos mares e do oceano a partir da perspectiva tradicionalmente considerada quando se trata da Agenda 2030 – com foco no ODS 14. Por sua vez, embora a segunda subseção se enquadre no âmbito dos

ODS (mesmo porque é a atual proposta global de longo prazo), ela não se limita ao ODS 14 nem apenas a suas interligações e *trade-offs*.

## **PRESO DENTRO DA CAIXA**

Como apresentado na seção anterior, a Agenda 2030 tem 17 ODS, dos quais dois lidam diretamente com o recurso natural “água”: ODS 6 e ODS 14. O ODS 6 procura garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos (ESSEX et al., 2020). Entretanto, quando se trata de recursos marinhos – e, portanto, mares e oceano –, diferentes publicações científicas, relatórios nacionais e documentos de diferentes organizações internacionais (OIs) se concentram exclusivamente no ODS 14.

Em resumo, o ODS 14 aborda 14.1 poluição marinha, 14.2 oceano saudável, 14.3 acidificação oceânica, 14.4 pesca sustentável (sobrepesca e IUU), 14.5 áreas marinhas protegidas, 14.6 subsídios à pesca, 14.7 benefícios econômicos para Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS, sigla em inglês) e Países Menos Desenvolvidos (LDCs, sigla em inglês), 14.a conhecimento e tecnologia, 14.b pesca em pequena escala, e 14.c desenvolvimento e implementação de leis. Portanto, o foco na perspectiva biológica e ambiental do ODS 14 é bastante evidente, o que também considera a assimetria entre diferentes estados no sistema internacional ao abordar especificamente os SIDS e os PMDs (UN, 2016). Cabe destacar que este ODS também tem uma estreita relação com os objetivos da Década do Oceano da ONU (UN, 2017a).

De acordo com as críticas apresentadas na seção anterior, a maioria dos trabalhos que trata da relevância dos mares e do oceano na Agenda 2030 tendem a se concentrar exclusivamente no ODS 14. A visão social e econômica associada às atividades que dependem diretamente dos mares e do oceano é

desacreditada, aparecendo apenas marginalmente nas metas 14.4, 14.6 e 14.b (que tratam da pesca, incluindo a atividade artesanal) e 14.7 (que trata dos benefícios econômicos para os SIDS e PMDs).

Em vista da proposta de agrupamento de ODS já apresentada, van Soest et al. (2019) mostram pouca interação entre ODS 14 e outros, sendo a interação mais próxima com ODS 13 (mudança climática). Le Blanc (2015) enfatiza a estreita relação entre ODS 14 e ODS 8 (crescimento e emprego) e ODS 12 (consumo e produção sustentáveis), concluindo que os ODS são mais completos e mais interligados do que os ODM. A OCDE (2015) destaca a estreita relação entre o ODS 14 e a dimensão ambiental da Agenda 2030, embora algumas de suas metas afetem as dimensões econômica (14.1, 14.3, 14.4, 14.5, 14.6 e 14.7) e social (14.3, 14.6 e 14.7).

Diante do ODS 14, a SDSN (2015) propõe três níveis de monitoramento, a saber, nacional, global e temático. Entre os temas, destacam sua estreita relação com as ODS 2, 6, 12, 13 e 15, especialmente quando se trata de poluição, proteção, resiliência, acidificação oceânica, pesca excessiva, manejo sustentável, perda de biodiversidade, pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU) (em nível nacional), nutrição, cooperação científica, contribuição econômica e saúde dos oceanos. ICS (2017) destaca que o ODS 14 está entre as que mais interagem com as demais, tendo fortes relações com o ODS 1, 2, 8, 11, 12 e 13, totalizando 61 (interações positivas), 1 (interações neutras) e 35 (interações negativas). A publicação indica uma análise além de *trade-offs* e sinergias através da escala de sete pontos, sugerindo algumas relações extras entre o ODS 14 e os outros não mencionados acima – em linha com Santos (2019).

Singh et al. (2019, p.317) argumentam que “espera-se que a mudança influencie negativamente os serviços dos ecossistemas marinhos através de

estresses globais – como o aquecimento dos oceanos e a acidificação – mas também através da amplificação de estresses locais e regionais, como o escoamento de água doce e a carga poluente”. Quando se trata da frequência com que cada ODS aparece nas seis primeiras prioridades, o ODS 14 tem uma participação global menor (apenas 5,4%), atingindo uma participação máxima na Ásia Oriental e Pacífico (13,6%) e uma participação mínima na Europa e Ásia Central (1,6%), de acordo com McDonnell (2018).

A Tabela 1 mostra os co-benefícios entre as metas do ODS 14 e as outras baseadas em uma escala de cores.

Portanto, o ODS 14 tem uma relação mais estreita através de co-benefícios com os ODS 1, 2, 11, 13 e 15. Na prática, há uma forte relação de compromisso com o ODS 2 (OCDE, 2015) e o ODS 11, que pode eventualmente tornar-se sinérgica (KROLL et al., 2019) a partir dos estímulos apropriados se políticas e estratégias mútuas ocorrerem.

**Tabela 1.** Co-benefícios entre as metas do ODS 14 e outros ODS (escala de cores).

Metas·/ ODS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
14.1	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
14.2	■	■	□	□	□	□	□	□	□	□	■	□	□	■	□	□	□
14.3	■	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
14.4	■	■	□	□	□	□	□	■	□	■	□	□	□	□	□	■	□
14.5	□	■	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
14.6	■	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
14.7	■	■	□	□	□	□	□	■	■	■	□	□	□	□	□	□	□

Fonte: Elaboração própria e adaptada com base no Programa Nereus.

Escala: ■ 100% e □ 10%.

Estas interligações e *trade-offs* do ODS 14 são de fato limitadas, porque o objetivo trata efetivamente principalmente da vida marinha (SANTOS, 2019).

*However, as the political framework that the SDGs provide does not reflect the full picture and as some areas and goals are rather weakly connected (in particular the SDGs 14 Oceans [...]), attempts towards policy integration will require the inclusion of studies on biophysical, social and economic systems* (NIESTROY, 2016, p.12).

Embora não seja a melhor perspectiva para enfrentar a relevância dos mares e do oceano, mesmo a análise limitada existente ao ODS 14 mostra que há um par de co-benefícios em alcançar suas metas. Assim como o ODS 11, 13, 16 e 17, o ODS 14 tem *trade-offs* e não-associações com outros ODS no futuro. Portanto, lidar com mares e oceano no contexto da Agenda 2030 exige uma mudança de perspectiva, principalmente porque se trata de um tema transversal. Este é o assunto principal da subseção seguinte.

## **PENSANDO FORA DA CAIXA**

A Tabela 1 mostrou as metas e seus respectivos indicadores para o ODS 14, que é frequentemente utilizado para destacar a relevância dos mares e do oceano no contexto da Agenda 2030. Embora suas metas tenham interligações e *trade-offs*, argumentamos que elas são limitadas para entender a real relevância dos mares e do oceano nesta agenda. Como consequência, propõe-se utilizar a perspectiva integradora e interdisciplinar da economia azul (SANTOS, 2020; 2021a; 2021b), uma vez que considera as diferentes atividades, bem como os setores políticos e econômicos relacionados. Sendo específico para cada país, o conceito de economia do mar é relacionado às atividades direta e indiretamente relacionadas com os mares (CARVALHO, 2018). Pode ser entendida como uma

política estratégica e analítica de desenvolvimento regional capaz de contribuir para a formulação de políticas públicas (SANTOS; CARVALHO, 2020). Como a economia do mar considera uma maior diversidade de setores e atores envolvidos em atividades direta (e indiretamente) relacionadas ao uso dos mares, esta perspectiva permite que o mar seja mais fácil e adequadamente explorado, gerenciado e protegido (SANTOS, 2019).

Entretanto, como a agenda marítima e oceânica é muito ampla, propomos uma abordagem mais geral que abranja mais do que apenas os setores econômicos associados. Assim, propõe-se uma análise mais ampla e abrangente sobre a Agenda 2030, considerando a perspectiva da economia azul. Por este motivo, diferentes passos foram dados após 2015, como por exemplo:

- 2017: Anúncio da Década das Nações Unidas do Oceano (2021-2030) e *The Ocean Conference* (Nova Iorque, Estados Unidos);
- 2018: *Sustainable Blue Economy Conference* (Nairobi, Kenya);
- 2019: COP 25, “Blue COP” (Madri, Espanha); e
- 2020: “RISE UP – *a blue call to action*” foi lançado oficialmente em fevereiro, na reunião preparatória para a Conferência Oceânica da ONU.

Ainda em 2020, a Conferência Oceânica 2020 estava prevista para acontecer em Lisboa (Portugal) entre 2 e 6 de junho. Entretanto, de acordo com a nota oficial publicada em 14 de abril de 2020 no site:

*In light of the global coronavirus (COVID-19) pandemic and growing public health concerns, the 2020 United Nations Ocean Conference [...] has been postponed per decision 74/548 adopted by the General Assembly on Monday, 13 April 2020 at 3:01 p.m. Co-hosts of the Conference Kenya and Portugal in consultation with the General Assembly will decide on possible future dates for the Conference, including timelines for the preparatory process.*

Assim, 2021 parece ser um ano favorável para a expansão e complexificação do debate sobre os mares e o oceano na Agenda 2030, precisamente pelo início efetivo da Década das Nações Unidas do Oceano (2021-2030). Mais recentemente, no site oficial da conferência, os organizadores definiram que “em vista da pandemia COVID-19 em curso, os co-organizadores da Conferência, Portugal e Quênia, em consulta com o Presidente da Assembléia Geral, concluíram que a Conferência Oceânica da ONU não pode ocorrer em 2021”, sugerindo que ela ocorra em 2022. Ainda dentro da era da Agenda 2030, há então uma necessidade de mudar este paradigma. Este é o apelo deste capítulo, propondo que a complexidade dos setores relacionados com os mares e oceano seja devidamente abordada em termos de política e desenho de governança.

Entre os setores cobertos pela economia azul, destacam-se os seguintes: defesa e (inter)segurança nacional; pesca e aquicultura; energias *offshore*; mineração de fundos marinhos; transporte, logística e infraestrutura marítima; construção e reparo naval; turismo, esporte e lazer; meio ambiente e clima (SANTOS, 2019), além de *blue finance*. Portanto, com impactos nacionais e geopolíticos, estes setores contemplam muito mais do que apenas a “vida marinha” – foco do ODS 14. É precisamente por isso que este capítulo propõe pensar nos mares e oceanos “fora da caixa” – referindo-se à caixa do ODS 14 – uma vez que limita a percepção mais ampla da sociedade sobre os mares/oceano na Agenda 2030. Consequentemente, não estamos defendendo que a abordagem ODS seja inadequada ou insuficiente, nem é diferente do que o mundo vem fazendo. Entretanto, há uma forte simplificação e viés biológico quando se associa os mares e o oceano somente através do ODS 14.

Dado este contexto, propomos uma revisão da Tabela 1, desta vez capturando a relevância dos mares e oceano a partir da perspectiva da economia azul não limitada ao ODS 14. A Tabela 2 apresenta todos os ODS relacionadas com o mar/oceano – além do próprio ODS 14 –, com base nos setores relacionados com a economia azul. O número de metas para cada ODS varia muito, porém todas elas estão relacionadas com as atividades marítimas e oceânicas. Mais uma vez, isto destaca a relevância da Década do Oceano da ONU, principalmente porque se propõe a expandir o conhecimento e os dados sobre estas atividades.

**Tabela 2.** Economia azul na Agenda 2030 além do ODS 14, por ODS e metas.

ODS / Metas	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª	15ª	16ª	17ª	18ª	19ª	a	b	c	d
1ª	X	X			X															X	X		
2ª	X	X																					
3ª			X	X					X														
4ª			X	X	X		X																
5ª			X	X	X															X	X		
6ª	X		X	X	X															X	X		
7ª		X																		X			
8ª	X		X	X					X											X			
9ª	X		X	X																X			
10ª		X		X	X	X														X			
11ª			X	X	X															X	X	X	
12ª		X	X	X																X	X		
13ª	X	X	X																		X		
14ª	X	X	X	X	X	X	X													X	X	X	
15ª	X				X	X		X	X											X		X	
16ª						X	X	X												X	X		
17ª			X			X		X							X	X	X						

Fonte: Elaboração própria com base em UN (2016, 2017b).

Da proposta metodológica deste capítulo, os mares e o oceano têm um espectro muito mais amplo e transversal na Agenda 2030. Ao contrário da

Tabela 1 e da discussão de interligações e *trade-offs* apresentada na seção anterior, que se limitava a identificar a relevância das metas do ODS 14, a Tabela 2 apresentou como diferentes metas dos demais ODS se relacionam com a economia azul.

De fato, a economia azul tem uma estreita relação com diferentes objetivos da Agenda 2030, o que é evidenciado na própria Década do Oceano da ONU. Há uma relação com o ODS 1 e o ODS 2, especialmente quando é de conhecimento comum que a pesca e as atividades relacionadas com os mares e oceanos têm grande potencial para reduzir e erradicar a pobreza (metas 1.1, 1.2, 1.5, 1.a e 1.b) e a fome (metas 2.1 e 2.2). A relação com o ODS 3 é clara no combate às doenças transmitidas pela água (meta 3.3) e na redução do número de mortes e doenças decorrentes da poluição da água do solo (meta 3.9). Sem dúvida, a educação (metas 4.3, 4.4, 4.5, 4.7 e 4.b) e gênero (metas 5.5 e 5.a) são questões crescentes neste debate, precisamente através da discussão da alfabetização oceânica e do nexos oceano-gênero.

O ODS 6 tem estreita relação com as questões marítimas e oceânicas (metas 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.a e 6.b), enquanto o ODS 7 destaca a relevância de aumentar a participação das energias renováveis na matriz energética global (meta 7.2) e a cooperação internacional para facilitar o acesso à pesquisa e tecnologias de energia limpa (meta 7.a) – embora não mencione diretamente o potencial decorrente das energias *offshore*. O ODS 8 enfatiza a necessidade de sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais (metas 8.1, 8.3, 8.4), mencionando o turismo sustentável (meta 8.9). Além disso, reforça a demanda de apoio da Iniciativa de Ajuda ao Comércio (meta 8.a). O ODS 9 focaliza a necessidade de desenvolver infraestrutura e condições financeiras para isso (metas 9.1, 9.3, 9.4 e 9.a), abordando as

discussões sobre economia marítima que priorizam portos, logística e infraestrutura costeira. Por sua vez, o ODS 10 reforça o empoderamento e a promoção da inclusão social (metas 10.2 e 10.6), o que é especialmente importante, por exemplo, para as populações locais, tradicionais, ribeirinhas e pescadores.

Com foco em cidades e comunidades sustentáveis, o ODS 11 procura fortalecer os esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo (meta 11.4), diminuir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por desastres relacionados à água (meta 11.5) e reduzir o impacto ambiental negativo associado à gestão de resíduos municipais (meta 11.6). O ODS 12 considera o uso eficiente dos recursos naturais e reduz pela metade os resíduos alimentares per capita (metas 12.2 e 12.3), considerando a gestão ambientalmente correta de produtos químicos e de todos os resíduos (meta 12.4) – novamente, mencionando o turismo sustentável (meta 12.b). Ao abordar a mudança climática, o ODS 13 está intimamente relacionado à agenda marítima e oceânica (metas 13.1, 13.2, 13.3 e 13.b), assim como o ODS 14 (todas as metas). Concentrando-se na vida em terra, o ODS 15 considera a água doce interior (meta 15.1) e reduz significativamente o impacto de espécies exóticas invasoras nos ecossistemas aquáticos (meta 15.8), propondo apoio financeiro para isto (meta 15.a).

O ODS 16 também tem diferentes relações com a economia azul, destacando a necessidade de assegurar uma tomada de decisões responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis, incluindo instituições de governança global (metas 16.7, 16.8, 16.a e 16.b). Isto é particularmente importante nas diferentes organizações nacionais e internacionais que lidam com os diversos setores relacionados com a economia

azul. Finalmente, o ODS 17 tem muitas relações com o tema (metas 17.3, 17.6, 17.7, 17.9, 17.16, 17.17 e 17.18), pois reforça a necessidade de parcerias e meios de implementação das metas. Ao destacar finanças, tecnologias, treinamento, comércio e questões sistêmicas (política e coerência institucional; parcerias multissetoriais; e dados, monitoramento e prestação de contas), tal relação estreita é clara não apenas com a economia azul, mas também com a Década do Oceano da ONU.

Diante do paradigma metodológico proposto, há um impacto de todas as ETDs sobre as atividades marítimas e oceânicas – destacando-se que algumas delas sugerem seus próprios meios de implementação (MoI). Entre as principais atividades e setores, destacam-se: desenvolvimento socioeconômico; pesca; pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I); infraestrutura marítima; biodiversidade e sustentabilidade; e políticas públicas através de parcerias com setores privados, assim como através de cooperação regional e internacional.

Identificam-se relações estreitas com a educação, devido ao perfil dos trabalhadores em certas atividades marítimas, e gênero, na pesca e em atividades *offshore*, por exemplo. Assim, é possível destacar a conexão de todos os ODS da Agenda 2030 com as atividades da economia azul. Em alguns casos, estas relações não são sequer mencionadas ou sugeridas na Agenda 2030. Este é o caso de sua relação com os ODS 7 e 17. Apesar de ter um enorme potencial já comprovado para energias *offshore* em certas regiões (ondas, correntes oceânicas, marés e OTEC, por exemplo), ela ainda é marginalizada no que diz respeito à transição energética atual. Mesmo que procure “fortalecer os meios de implementação”, o ODS 17 é paradoxalmente ignorado na maioria das análises quando se trata do papel dos mares e do oceano na Agenda 2030.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada sua natureza, inclusive do ponto de vista jurídico, político e econômico, a relevância dos mares e do oceano deve ser entendida muito além do ODS 14. Mesmo limitado dentro de sua caixa, lidar com as metas do ODS 14 não é fácil nem trivial, o que não se pretende sugerir através de nossa proposta mais ampla e ousada. O ODS 14 por si só exigirá uma sólida cooperação e coordenação internacional para proteger o oceano, preservar peixes e outros recursos marinhos. Isto exigirá uma reformulação da atual governança do oceano e da pesca, que muitas vezes é implementada de forma desarticulada por diferentes agências.

Na perspectiva dentro da caixa do ODS 14, mesmo as contribuições que consideram suas interligações e *trade-offs* apontam para pouca relação entre o ODS 14 e as outras, o que não parece razoável de ser defendido devido à transversalidade e à capilaridade desta agenda. Na verdade, há demasiadas questões em jogo, portanto não há uma perspectiva de solução única a ser defendida. Esta proposta procurou destacar a relevância que os mares e o oceano têm principalmente para os Estados costeiros, cujas atividades associadas à economia azul são de grande relevância para a economia como um todo.

Devido à sua agenda transversal e à sua natureza de governança multinível, enfrentar mares e oceano na era da Agenda 2030 requer uma mudança paradigmática na forma como os conceitos foram projetados e as políticas implementadas. Assim, dado o fato de que uma parte significativa do oceano ainda está fora da jurisdição nacional, não haverá lugar apenas para políticas baseadas no Estado, exigindo uma melhor e mais ampla integração regional e cooperação internacional. A proposta metodológica deste capítulo

não apenas considerou a natureza peculiar desta agenda, mas reforça a perspectiva mais ampla, circular, transversal e interdisciplinar da Agenda 2030.

Aproveitando o fato de que 2021 é um ano paradigmático para a agenda global de mares e oceano devido ao início da Década do Oceano da ONU (2021-2030), a proposta em questão chega em um momento mais do que oportuno. Nenhum processo de integração regional ou cooperação internacional em termos de política oceânica será devidamente realizado sem uma compreensão completa dessas interfaces.

Particularmente considerando o contexto pós-pandêmico da COVID-19, é essencial ter total clareza sobre o potencial real das atividades marítimas e oceânicas na recuperação econômica global. Seja pela geração de empregos, renda ou novos negócios, a economia azul deve ser entendida muito além do ODS 14. Espera-se que a Década do Oceano da ONU contribua com mais informações e dados capazes de possibilitar políticas econômicas contracíclicas para recuperar a economia global de forma sustentável.

## REFERÊNCIAS

- ALLEN, C. et al. View project Initial progress in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs): a review of evidence from countries. *Sustainability Science*, V.13, p.1453-1467, 2018.
- BREUER, A. et al. Translating sustainable development goal (SDG) interdependencies into policy advice Sustainability. *Sustainability*, V.11, N.7, p.2092-3012, 2019.
- CARVALHO, Andréa B. *Economia do Mar: Conceito, Valor e Importância para o Brasil*. Tese de Doutorado (Economia), PUC-RS, 2018.

DAS, Chinmoyee. India's Maritime Diplomacy in South West Indian Ocean: Evaluating strategic partnerships. *Journal of Strategic Security*, V.12, N.2, p.42-59, 2019.

ESSEX, Koop, Van Leeuwen. Proposal for a National Blueprint Framework to Monitor Progress on Water-Related Sustainable Development Goals in Europe. *Environmental Management*, V.65, p.1-18, 2020.

GALVÃO, Thiago Gehre. The 2030 international order and the future of global development. *Meridiano* 47, V.21, 2020.

KROLL, C. et al. Sustainable Development Goals (SDGs): Are we successful in turning trade-offs into synergies? *Palgrave Commun*, V.5, N.140, p.1-15, 2019.

LE BLANC, D. Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. *Sustainable Development*, V.23, p.176-187, 2015.

LU Y. et al. *Policy*: five priorities for the UN sustainable development goals – comment. *Nature*, V.520, N.7548, p.432-433, 2015.

LUCAS, P. et al. Translating the SDGs to high-income Countries: Integration at last? *IISD Sustainable Development Policy and Practice* 49. New York: IISD, 2016.

LUSSEAU, D.; MANCINI, F. Income-based variation in Sustainable Development Goals interaction networks. *Nature Sustainability*, V.2, p.242-247, 2019.

McDONNELL, Tim. The U.N. Goal that Doesn't Get a Lot of Respect. *NPR*, May 31, 2018. Disponível em: <[npr.org/sections/goatsandsoda/2018/05/31/614493772/the-u-n-goal-that-doesnt-get-a-lot-of-respect](http://npr.org/sections/goatsandsoda/2018/05/31/614493772/the-u-n-goal-that-doesnt-get-a-lot-of-respect)>. Acesso em: 1 dez. 2020.

MOYER, J.D.; BOHL, D.K. Alternative pathways to human development: assessing trade-offs and synergies in achieving the Sustainable Development Goals. *Futures*, V.105, p.199-210, 2019.

NEREUS. *Co-benefits of achieving target for Sustainable Development Goal 14: life below water*. Disponível em: <<https://nerusprogram.org/infographics/sdgs-comparisons-feb-27-17-update/>>. Acesso em: 2 mai. 2020.

NERINI, F. et al. Mapping synergies and trade-offs between energy and the sustainable development goals. *Nature Energy*, V.3, p.10-15, 2018.

NIESTROY, Ingeborg. How Are We Getting Ready? The 2030 Agenda for Sustainable Development in the EU and its Member States: Analysis and Action So Far. *Discussion Papers 9*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2016.

OECD. Policy Coherence for Sustainable Development in the SDG Framework: *Shaping Targets and Monitoring Progress*. Paris, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/pcd/Note%20on%20Shaping%20Targets.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2020.

POTT, Crisla M.; ESTRELA, Carina C. Histórico Ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. *Estudos Avançados*, V.31, N.89, p.271-283, 2017.

PRANDHAN, P. Antagonists to Meeting the 2030 Agenda. *Nature Sustainability*, V.2, p.171-172, 2019.

RYAN, Peter G. A Brief History of Marine Litter Research. In: BERGMANN, M.; GUTOW, L.; KLAGES, M. (Ed.) *Marine Anthropogenic Litter*. Springer: Cham, p.1-25, 2015.

ROTHWELL, Donald R.; VANDERZWAAG, David L. The Sea Change Towards Principled Oceans Governance. In: ROTHWELL, Donald R.;

VANDERZWAAG, David L. (Ed.) *Towards Principled Oceans Governance: Australian and Canadian Approaches and Challenges*, V.1. New York: Routledge, p.1-16, 2006.

SANTOS, Thauan. Blue Economy beyond Maritime Economics. In: *Corbett Centre for Maritime Policy Studies Series: Corbett Centre for Maritime Policy Studies Series*. London: Routledge, V.1. 2021a, *in press*.

SANTOS, Thauan. Blue Economy, International Organizations and Regional Development Banks. In RAJIV, Saini; KOLOS, Eddie (Ed.). *Science of Sea Salt*, V.1. 2021b, *in press*.

SANTOS, Thauan. Economia do Mar. In: ALMEIDA, Francisco E.A.; MOREIRA, William S. *Estudos Marítimos: Visões e abordagens*, V.1. São Paulo: Humanitas, p.355-388, 2019.

SANTOS, Thauan; CARVALHO, Andréa B. Blue is the New Green: The economy of the sea as a (regional) development policy. *Global Journal of Human Social Science*, V.20, N.2, 2020.

SANTOS, Luan; SANTOS, Thauan. Os ODS e seus indicadores: novas classes gramaticais, uma mesma morfologia. *Pontes*, V.13, N.2, 2017.

SCHERER et al. Trade-offs between social and environmental Sustainable Development Goals. *Environmental Science & Policy*, V.90, p.65-72, 2018.

SCHMIDT, Stefanie et al. SDG14 Conserve and Sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development. In: ICS (Ed.). *A Guide to SDG Interactions: From science to implementation*. International Council for Science, p.174-218, 2017.

SDSN. *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs*. Sustainable Development Solutions Network, 2015.

- TREVES, Tullio. Historical Development of the Law of the Sea. In: ROTHWELL, Donald; ELFERINK, Alex O.; SCOTT, Karen; STEPHENS, Tim (Ed.). *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. Oxford: OUP, p.1-23, 2015.
- UN. UNGA Resolution A/RES/70/1. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015.
- UN. *Final list of Proposed Sustainable Development Goal indicators*. Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (E/CN.3/2016/2/Rev.1), Annex IV, 2016.
- UN. *International (UN) Decade of Ocean Science for Sustainable Development*. Resolution adopted by the IOC Assembly at its 29th Session, Paris, 21-29 June 2017, on 29 June 2017 (Resolution XXIX-1). UNESCO, 2017a.
- UN. *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017 (A/RES/71/313). UNESCO, 2017b.
- UN. *Special Edition: progress towards the Sustainable Development Goals*, Report of the Secretary-General (E/2019/68). ECOSOC, 2019.
- VAN SOEST, Heleen L. et al. Analysing interactions among Sustainable Development Goals with Integrated Assessment Models. *Global Transitions*, V.1, p.210-225, 2019.
- WAAGE, J. et al. Governing Sustainable Development Goals: interactions, infrastructures, and institutions. In: WAAGE, J. M.; YAP, C. (Ed.). *Thinking Beyond Sectors for Sustainable Development*. London: Ubiquity Press, p.79-88, 2015.
- WRIGHT, G. et al. *Partnering for a Sustainable Ocean: The Role of Regional Ocean Governance in Implementing SDG14*. PROG: IDDRI, IASS, TMG & UN Environment, 2017.



# PENSANDO O PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO NO ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS E DESAFIOS ANALÍTICOS

*Carolina Dantas Nogueira*

## INTRODUÇÃO

O mundo das relações entre atores internacionais passou por várias mudanças ao longo dos anos desde a sua entrada oficial nas discussões acadêmicas. O primeiro Departamento de Relações Internacionais surgiu em 1919, em *Aberystwyth*, Escócia. Depois em 1923, na *London School of Economics* e em 1930, na Universidade de Oxford, Inglaterra (WEAVER, 1997). É inegável que o estudo dessas relações é fundamental para compreendermos o mundo em que vivemos e, para tanto, os debates teóricos possuem a finalidade de direcionar os analistas através de

categorias e conceitos que os permitam explicar ou compreender o funcionamento do sistema internacional.

O estudo da política internacional é importante quando se considera a reflexão sobre a ação de um determinado Estado ou a relação entre os Estados no sistema internacional. O desafio está em explicar ou compreender estas ações em um cenário entendido como anárquico, ou seja, sem a presença de uma figura de autoridade que controle os atores atuantes no sistema internacional. Logo, neste capítulo pensou-se nos debates conceituais que perpassam o estudo das Relações Internacionais no que se refere às contribuições, limites e desafios analíticos existentes nesta área de conhecimento quando aplicados às pesquisas e diálogos sobre o Planejamento Espacial Marinho (PEM).

O olhar analítico sobre o PEM necessita de esquemas conceituais de raciocínio que o abarquem e que permitam a utilização de uma metodologia de pesquisa mais ampla e multidisciplinar. Entretanto, estudar os desafios internacionais exige arcabouço analítico distinto dos problemas investigados pelas Ciências Sociais, uma vez que estas se ocupam do que ocorre no espaço doméstico. Nesse contexto, uma questão fundamental é o papel das instituições políticas domésticas na política mundial no que se refere às preferências dos atores envolvidos. Esta discussão perpassa o amplo debate teórico das Relações Internacionais, desde as teorias consideradas racionalistas, entre estas e as abordagens construtivistas, chegando às pós-estruturalistas, no que se refere ao nível analítico e às categorias utilizadas nas pesquisas em Relações Internacionais.

A disciplina de Relações Internacionais convencionalmente conta sua história em termos de uma série de “grandes debates”: idealismo contra o realismo na década de 1940 é o primeiro; behaviorismo contra o tradicionalismo na década de 1960 é o segundo; e o debate

interparadigmático de meados da década de 70 entre realismo, teoria da interdependência e neomarxismo é amplamente visto como o “terceiro debate”. Na década de 80 houve um amplo – e muitas vezes brutal – confronto entre o que Keohane [1988] rotulou de racionalistas e reflexivistas, e o que outros viram como a chegada às Relações Internacionais da filosofia continental, o pós-modernismo, ou as humanidades (WEAVER, 1997, p.8-9, *tradução nossa*).

O emprego de variáveis da esfera doméstica como elementos de constrangimentos sobre as escolhas e ações de um Estado em questões de política externa é uma opção analítica que remete à questão metodológica de se os elementos constitutivos elencados para o estudo do comportamento internacional dos Estados se localizam no plano externo ou no doméstico. Dessa forma, a questão perpassa o debate sobre os níveis de análise nessa área de estudos em que uma referência obrigatória é Kenneth Waltz. Seu livro *Theory of International Politics* de 1979 se tornou um clássico da vertente neorrealista, ao destacar que a busca da causa da guerra somente faria sentido no nível sistêmico de análise. A insegurança em relação às ações de um Estado levá-los-ia a uma corrida por sua defesa individual, que por sua vez geraria maior insegurança no sistema internacional, em que todos passariam a agir dessa forma para que o Estado não se tornasse mais vulnerável. O PEM nesse contexto seria entendido como tema de estudo na esfera da segurança nacional e defesa, sendo tratado como objeto de barganha entre os países. O PEM seria, portanto, parte dos recursos ou *capabilities* dos atores. Logo, como objeto de análise entraria em dois momentos: objeto de percepção dos tomadores de decisão e recurso existente e percebido como tal.

Waltz (1979) procurou apresentar uma teoria que definia o campo das Relações Internacionais como distinto de outros campos. Para ele, limitar-se à análise interna dos Estados seria insuficiente para explicar a continuidade e a

recorrência de certos fenômenos no sistema internacional. Assim, procurou demonstrar que a estrutura do sistema internacional é que constitui o principal fator explicativo para a ação externa dos Estados (WALTZ, 1979, p.87) e, por isso, a ênfase analítica deveria recair no nível sistêmico a fim de se compreender porque diferentes Estados se comportam de forma semelhante (WALTZ, 1979, p.72). Nogueira e Messari (2005, p.49) sintetizam que o livro de Waltz “tornou-se a versão representativa e porta-bandeira do realismo”, conseguindo colocá-lo novamente no centro do debate teórico como paradigma hegemônico nas Relações Internacionais.

A partir do final da década de 1980, no entanto, intensificou-se a elaboração de modelos que demonstravam que os Estados podem agir de forma diferente, dados os mesmos estímulos externos, ou que um determinado Estado pode apresentar variações em seu comportamento ao longo do tempo ao interagir com outros atores no sistema internacional. Obras de autores como Wendt (1999) vieram como alternativa aos pressupostos de Waltz por acreditarem que este apresentou um modelo teórico limitado, quando afirmou que as causas do comportamento dos Estados encontravam-se exclusivamente no nível sistêmico. Diversos autores, desafiando essa visão homogeneizadora do comportamento dos Estados, passaram a argumentar em termos de coconstituição de agentes e estruturas. No campo da segurança e defesa, especificamente, destacou-se a necessidade de se olhar para dentro do Estado para a compreensão de suas decisões e de suas ações.

Assim, os estudos sobre o papel das ideias, identidades e normas, bem como de outras variáveis domésticas nas Relações Internacionais estão associados a um debate teórico entre os racionalistas – neorealistas e neoliberais –; e os partidários de estudos interpretativos como os pós-

modernos, pós-estruturalistas e teóricos críticos (ADLER, 1999, p.201). Logo, o capítulo possui um objetivo duplo: um diálogo sobre os principais debates conceituais no campo, aliado ao diálogo sobre estratégias conceituais e metodológicas que enriqueçam os estudos analíticos sobre o PEM. Pensar o PEM incluindo a perspectiva local, em sua faceta cultural, econômica, social e política mostra-se como um caminho conceitual e metodológico mais abrangente e plausível. Este debate, que também reflete uma discussão sobre a natureza da realidade internacional e como esta deveria ser compreendida e não somente explicada, passou gradativamente a se concentrar em argumentos reflexivistas, incluindo outros agentes e categorias analíticas. É sobre essas diferenças argumentativas e possíveis impactos analíticos nos estudos sobre o PEM que trataremos a seguir.

## **ESCOLAS DE PENSAMENTO: ESTRUTURANDO CONCEITOS**

A origem do estudo dos fenômenos internacionais como campo de estudos, situa-se no período do entre guerras nas décadas de 1910-20 (logo após a Grande Guerra, hoje conhecida como Primeira Grande Guerra ou Primeira Guerra Mundial). O primeiro departamento acadêmico, criado na Escócia, mostrou a preocupação normativa de se organizar uma disciplina em torno do estudo da questão da guerra, para que tal tragédia pudesse ser prevenida (WEAVER, 1997).

A campanha pela popularização da política internacional começou nos países de língua inglesa, sob a forma de uma agitação contra tratados secretos, que foram atacados, sem provas suficientes, como uma das causas da guerra. A culpa pelos tratados secretos deveria ter sido imputada, não à imoralidade dos governos, mas à indiferença dos povos. Todos sabiam que tais tratados eram celebrados. Mas, antes da guerra de

1914, poucas pessoas sentiam alguma curiosidade acerca deles ou os achava condenáveis. A agitação contra eles foi, contudo, um fato de imensa importância. Foi o primeiro sintoma da demanda pela popularização da política internacional, e anunciou o nascimento de uma nova ciência (CARR, 1939, p.4).

Carr (1939) alerta para o fato de que, no entanto, esta preocupação obrigou esses primeiros acadêmicos a pensar em termos do *dever ser* do mundo e não como o mundo realmente funcionava. Logo, a concentração destes utópicos ou idealistas, como definiu Carr, em problemas morais os impediu de construir um ferramental analítico que os permitisse perceber e/ou prevenir que novas guerras ocorressem. Em contraposição aos idealistas, Carr (1939) definiu um segundo grupo, a que chamou de realistas, que se preocupava em estudar como o mundo realmente era e que defendia uma visão mais direcionada ao entendimento das dimensões do poder e do interesse que perpassam a política internacional. Essa caracterização como um confronto entre idealistas e realistas ficou conhecida na área como o primeiro grande debate conceitual, em que o primeiro grupo, utópicos ou idealistas, se preocupava em estudar como mudar o mundo para torná-lo mais pacífico, ao passo que o segundo grupo, dos realistas, se preocupava em estudar os meios à disposição dos Estados para que pudessem garantir sua sobrevivência no ambiente internacional. Carr (1939, p.18) alertou para a necessidade de equilíbrio em que “toda ação humana sadia, e, portanto, todo pensamento sadio, deve estabelecer um equilíbrio entre utopia e realidade, entre livre arbítrio e determinismo. [...] O vício característico do utópico é a ingenuidade; o do realista, a esterilidade”. Entretanto, o início da Segunda Grande Guerra ou Segunda Guerra Mundial acabou enfatizando a lógica da sobrevivência, dando maior peso ao argumento dos realistas, que saíram desse debate como vitoriosos.

Assim, o estudo da política internacional tornou-se importante quando se passou a considerar a reflexão sobre a ação de um determinado Estado ou a relação entre os Estados no sistema internacional. O desafio estava claro: como explicar estas ações em um cenário denominado anárquico, ou seja, sem a presença de uma figura de autoridade que controle os atores, no caso, os Estados. Esta lógica de pensamento foi a dominante nos estudos principalmente durante a Guerra Fria, mas não foi a única, como Carr (1939) havia argumentado.

## **CONSOLIDANDO UMA DISCIPLINA**

O que comumente se chama de primeiro debate e Weaver (1997, p.10) concorda e usa essa terminologia, entre realistas e idealistas, não foi, para este autor, uma discussão teórica, mas sim uma “heróica auto-apresentação posterior feita pelos (auto proclamados) realistas”. Isto porque não houve tanto debate entre eles, mas sim a afirmação de que os idealistas erraram a partir da prova que a Segunda Grande Guerra trouxe, e assim, os realistas poderiam contar a história de como estavam certos. É pertinente destacar que durante o período entre guerras o idealismo era considerado nas análises da disciplina. Como lembra Weaver (1997, p.10), ao contrário do que comumente se afirma, de que a história da disciplina está intimamente ligada ao realismo, “ela nasceu na era liberal, com a clara tarefa de evitar a repetição da Guerra Mundial”.

Enquanto escola de pensamento, o Realismo não o é apenas devido a alguma aproximação objetiva de seus membros ou uniformidade de posições, mas sim por contraposição ao Idealismo. Analisado pelo prisma de sua emergência histórica, Weaver (1997) destaca que o Realismo é uma tradição coerente, marcada por negar progresso qualitativo e básico às relações

internacionais. Os diversos realismos existentes não compartilham todas as premissas, mas se unem por uma mesma conclusão: a negação do argumento liberal básico de que existe a possibilidade do progresso.

Uma lista típica de pressupostos comuns atribuídos ao realismo é a seguinte: 1) os atores mais importantes são os Estados, e estes 2) são atores unitários, e 3) são racionais; 4) dentro da hierarquia de temas internacionais, a lista é liderada pela segurança nacional. A maioria dos realistas famosos se afasta deste estereótipo em pelo menos dois dos quatro pontos; eles muitas vezes refletem sobre o fim de uma Era do Estado; eles regularmente enfatizam mais fatores políticos, econômicos ou morais do que os militares e, talvez o mais importante, eles argumentam contra a crença da racionalidade na política em favor de um ceticismo de conhecimento (WEAVER, 1997, p.11).

Apesar de sua tentativa em defender uma disciplina específica das Relações Internacionais, os realistas mantiveram ligações estreitas com a história e com os métodos da historicidade diplomática. O primeiro ataque ao que Weaver (1997) aceita como corrente principal veio das Ciências Sociais, debates conduzidos por Bull *versus* Kaplan em 1966 na revista *World Politics*, e por Young, Singer, Vital, Jervis e outros que contribuíram com Rosenau e Knorr em 1969. Assim, o segundo debate foi uma tentativa durante os anos 50 e 60 de promover abordagens behavioristas como superiores à linha tradicional historicista. Os métodos variavam de teoria dos jogos até política externa comparada por meio de dados empíricos e estudos sobre a guerra que levassem à paz (WEAVER, 1997).

Em síntese, com a revolução behaviorista nas Ciências Sociais em geral, a crítica que passou a ser feita às Relações Internacionais deixou de ser ontológica e tornou-se metodológica, logo, o debate mudou – de Idealismo *versus* Realismo para Behaviorismo *versus* Tradicionalismo; de sobre o que se

deveria estudar para como estudar. Defendeu-se, pois, maior rigor científico, a adoção de técnicas das ciências exatas e a necessidade de um diálogo multidisciplinar. Assim, considerou-se a importação de métodos e conceitos de outras áreas, bem como o uso mais intensivo de métodos quantitativos para o estudo das Relações Internacionais.

Ao final da década de 1960 e na década de 1970, vários desafios se impuseram ao Realismo em resposta à evolução da política internacional e da própria disciplina. Enfatizou-se a recorrente ênfase dos realistas na questão da guerra em detrimento de outras questões de política internacional; criticou-se a ênfase ao conflito em detrimento da cooperação e interdependência. Para além das críticas, alternativas de concepção do sistema internacional foram apresentadas, em termos de integração regional, transnacionalismo, interdependência, além de um sistema pluralista de atores não estatais que introduziram uma imagem mais complexa da realidade internacional.

Comumente conhecido como o debate interparadigmático, em meados da década de 1970, o que antes eram polos antagônicos tornou-se um debate triangular (WEAVER, 1997, p.13), em que o Liberalismo apareceu como sério desafiador do Realismo, ao mesmo tempo em que o Marxismo foi reconhecido como uma abordagem alternativa legítima.

O que Weaver (1997, p.14) chama de o terceiro grande debate pode ser entendido como uma “metáfora informativa por dizer a história da disciplina nos anos 1970 e início dos anos 1980” e pode ser diferenciado dos demais de três maneiras: “1) a sua área de localização: ontológico, devido às concepções diferentes da natureza, unidades e conteúdo das relações internacionais; 2) seus participantes: as três escolas [Realismo, Liberalismo e Marxismo] e, 3) a autoconceituação como paradigmas incomensuráveis”. Para Weaver (1997,

p.15), “precisamos de novas imagens para compreendermos os movimentos das décadas de 1980 e 1990”.

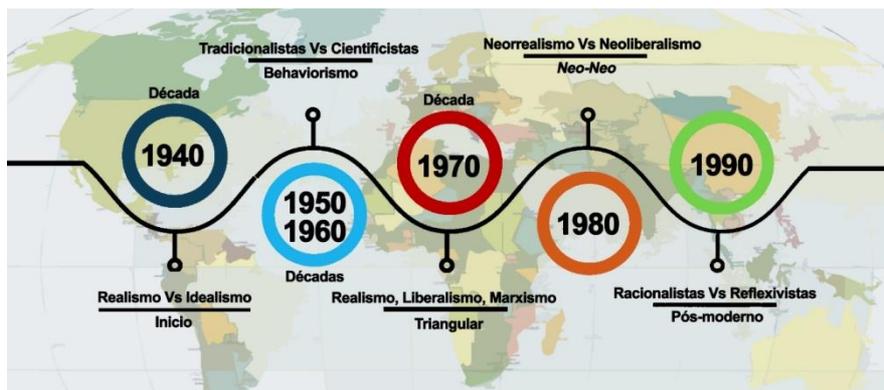
## **O DESAFIO DOS ANOS 1990**

Durante a Guerra fria as abordagens positivistas tiveram maior força explicativa e estavam em destaque nos estudos acadêmicos; situação que se modificou com o final deste período. O sistema internacional, até então descrito por muitos como sendo anárquico devido à falta de governo central, é, no entanto, um sistema em que as regras são feitas e reproduzidas pelas práticas humanas. Regras estas que são intersubjetivas e dão significado às práticas internacionais (GUZZINI, 2000). Utilizaram-se cada vez mais abordagens voltadas para aspectos ideológicos que buscavam elementos de compreensão do comportamento dos atores internacionais, objetivando demonstrar que estes seriam mais do que atores unitários e homogêneos (HERZ, 1994, p.75-76). E é aqui que podemos inserir estudos sobre o mar e o PEM, ampliando o entendimento para além dos estudos em segurança e defesa.

Os instrumentos de análise amplamente divulgados nos três primeiros debates não davam conta de novos temas, tais como os conceitos de identidade e cultura. Assim, em 1988, Keohane redefiniu os termos do debate distinguindo as análises entre duas grandes correntes: 1) racionalistas, representados pelos realistas e liberais; e, 2) reflexivistas, representados pela teoria crítica, feministas, pós-modernos e outros. Esta divisão privilegiava o rigor positivista em suas análises como critério divisório. Nesta mesma linha de pensamento, Lapid (1989) chamou de terceiro debate as discussões que ocorriam entre os grupos já identificados por Keohane (1988).

O grupo que Keohane (1988) chamou de racionalistas, para Lapid (1989) eram os positivistas e o grupo dos reflexivistas de Keohane (1988) eram os pós-positivistas de Lapid (1989). Esta diferenciação revelou uma diferença de percepção entre os autores; Lapid (1989) voltou à origem do pensamento dos racionalistas de Keohane (1988) com o nome positivismo, e situou os reflexivistas como um grupo que possui diferentes visões de mundo, regressando, a discussão, ao primeiro grande debate da área, definindo este debate em termos ontológicos e de certa maneira corroborando com a previsão de Carr (1939).

Waever (1997) tentou apresentar a evolução (Figura 1) da área em termos menos confusos e conseguiu ir mais além. Apontou que o debate pode ser dividido em duas partes: o debate entre realistas e liberais (dentro do positivismo) de um lado e, o debate entre estes e pós-positivistas ou reflexivistas, de outro. Assim, ele não discorda dos primeiros dois debates, chama o interparadigmático de terceiro debate, concorda com Keohane (1988) e Lapid (1989) sobre o debate contemporâneo, mas clarifica o quarto debate. O quarto debate para ele se situa entre os herdeiros dos três primeiros debates, os *neorrealistas* e os *neoliberais*, referindo-se a este debate como um debate *neo-neo*. Resume que o que é realmente novo no neorealismo é a sua concepção de ciência, em que o Realismo passou a se expressar na forma de uma teoria, procurando, paralelamente aos neoliberais por fórmulas precisas, reduzíveis a afirmações analíticas passíveis de verificação.



**Figura 1.** Grandes Debates Teóricos em Relações Internacionais.

Fonte: Adaptado de WEAVER (1997). Elaboração da autora com design de Ricardo De Toma Garcia.

Weaver (1997, p.17) destaca que sua classificação *neo-neo* não se refere à ideia de que algo novo foi incorporado aos debates, mas sim à percepção de que o eixo principal do debate aponta para direções opostas, entre os racionalistas e os reflexivistas, ou seja, o debate pós-moderno. A riqueza do debate contemporâneo está no fato de que a produção teórica passou a considerar influências e a dialogar com outras áreas do conhecimento. Isto porque os dilemas e os desafios analíticos e conceituais das Relações Internacionais não eram de natureza nem lógica diferentes dos encontrados em outras áreas do conhecimento. Antes, o pesquisador treinado nas teorias convencionais orientava seus estudos para explicar o que os Estados faziam para assegurar sua sobrevivência no sistema internacional. Essa visão perdeu alcance analítico à medida que outras perspectivas e desafios ocuparam um espaço crescente nos debates da área. Assim, estas escolas de pensamento fracassam ao ignorar temas cruciais que, por não se adequarem aos pressupostos epistemológicos e metodológicos do positivismo, eram excluídos de seus programas de pesquisa.

## CONTRIBUIÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA

Ao incluir-se a dinâmica doméstica como elemento constitutivo das análises em política internacional, amplia-se a discussão para o campo do Dilema de Ação Coletiva a partir de contribuições conceituais da Ciência Política. O Dilema refere-se à discussão do comportamento do indivíduo e das coletividades, além dos mecanismos necessários à manutenção ou perpetuação da sociedade. Garret Hardin (1968) discute o dilema da provisão de ordem e de bens públicos. O autor argumenta que se todo indivíduo agir tendo em vista seu próprio interesse, ter-se-ia a depredação dos bens. Em função do crescimento populacional, da necessidade de socialização e consequente regulamentação das coletividades, o que antes funcionava como lógica individual passa a ser trágico para o coletivo.

Considerando-se o mar como um bem comum depreciável e finito, a tragédia de Hardin (1968) ganha peso analítico tanto nos estudos em política internacional quanto na junção destes com a política doméstica no que se refere às preferências e interesses. Mais adiante, Russel Hardin (1997) argumenta que quando as interações se expandem para mais de dois indivíduos ou jogadores, em uma arena qualquer, torna-se mais fácil uma apropriação unilateral das vantagens percebidas em uma dada situação, e, portanto, a inserção de componentes normativos neste contexto se faz necessária. Ao se discutir as vantagens da aquisição de pequenos benefícios em oposição a uma grande rede de benefícios, entende-se que a provisão coletiva teria vantagens sobre a provisão individual destes benefícios. Apresenta-se, portanto, um problema de natureza coletiva (pública), qual seja, a necessidade de políticas para a preservação da ordem pública.

Fábio Reis (1984, p.15) aprofunda esta discussão argumentando que é objeto da política aquele conjunto de preferências ou objetivos cuja realização afeta ou envolve outras pessoas, ou ainda, aquelas que só se realizam através da cooperação com outros; o que ele chama de problema constitucional “[...] entendido como o problema de minimizar as externalidades que o comportamento de uns acarreta para os outros e envolvendo por definição aspectos de cooperação (comunicação) em jogo com aspectos de luta e divergência de interesses, ou aspectos estratégicos em sentido estrito”. Nessa linha de pesquisa, Mancur Olson (1999) apresenta a discussão sobre a dificuldade de cooperação entre os indivíduos racionais e os problemas relacionados à obtenção do bem público. Afirma que os indivíduos são egoisticamente motivados e não agiriam em função do coletivo ou da natureza do bem público. Indivíduos racionais maximizadores de ganhos tendem a não cooperar para a obtenção dos objetivos grupais ou coletivos, a menos que sejam coagidos a fazê-lo ou que obtenham bens privados ou incentivos seletivos.

Essa maximização de objetivos pessoais dos indivíduos é explicada pela teoria da escolha racional, sistematizada por Guy Peters (1999), em que seu enfoque interpreta as instituições como um “conjunto de regras e incentivos que fixam as condições para a racionalidade restritiva e estabelecem um espaço político dentro do qual podem funcionar muitos atores interdependentes” (PETERS, 1999, p.72). As ações maximizadoras dos indivíduos estariam restritas pelo conjunto de regras de uma ou mais instituições em que atuam. Assim, os indivíduos escolhem racionalmente, movidos pelo interesse de maximizar seus benefícios individuais, embora estejam restritos por sua filiação às instituições. É possível, então, considerar as instituições como um conjunto de motivações positivas (incentivos) e negativas (regulamentações)

para os indivíduos, sendo a maximização do benefício individual a fonte da dinâmica do comportamento. Logo, pensar o Planejamento Espacial Marinho (PEM) incluindo a perspectiva local, em sua faceta cultural, econômica, social e política, mostra-se um caminho conceitual e metodológico mais abrangente, necessário e plausível.

Nesta linha, o institucionalismo de escolha racional afirma que a interação entre o indivíduo e a instituição tornar-se-ia bidirecional, pois tanto as estruturas institucionais exteriores ao indivíduo modelariam sua conduta, como os indivíduos modelariam os comportamentos das instituições, e seriam considerados causa das atividades institucionais. Como tomadores de decisão, os indivíduos tratam de maximizar seus benefícios, modificando assim as instituições, mas tendo suas decisões moldadas pelas escolhas institucionais anteriores. Para Terry Moe (2006) as instituições políticas podem ser entendidas como estruturas de cooperação voluntária que resolvem problemas de ação coletiva, beneficiando tanto os indivíduos quanto a coletividade. Todavia seriam também estruturas de poder, uma vez que foram criadas em benefício de alguns grupos através da imposição de sua vontade e interesses. Para ele, o dilema está em como se originam estruturas de cooperação entre atores sociais que estão em busca da realização de seus interesses particulares em um contexto de escolha voluntária. Os estudos sobre o mar são acrescidos de interessante campo conceitual e categorias analíticas voltadas para a compreensão do fenômeno da interação resultante das normas sociais que limitam e direcionam as ações e escolhas dos agentes.

Moe (2006) destaca também os processos cooperativos e conflitivos no tempo. Os processos cooperativos e a conseqüente criação de instituições ocorrem quando há vontade das partes, expectativas de benefícios mútuos e

condições sociais favoráveis. Entretanto, quando o quadro social é desfavorável, imerso por interesses e benefícios divergentes, ocorrem disputas de poder nas quais um grupo se sobressai, criando-se regras e instituições favoráveis a este grupo e as impondo aos demais segmentos da sociedade. Em ambos os processos, todavia, ocorre uma produção de regras e instituições sociais. Para Lisa Martin e Beth Simmons (1998), é preciso pesquisar sobre como as instituições importam em moldar o comportamento de atores na política mundial. Desde os anos cinquenta, a ideia de que instituições internacionais podem influenciar o comportamento dos Estados pela ação de políticas domésticas esteve presente nas análises.

Em meados da década de 1970, o estudo sobre regimes internacionais cresceu e este movimento representou um esforço para substituir o entendimento de organizações internacionais para o entendimento de governança internacional mais ampla. Sintetizam que ao se tratar os Estados como atores unitários racionais com preferências e benefícios fixos, negligenciam-se os meios nos quais outros atores em política internacional podem usar as instituições e os meios nos quais a natureza ou interesse do Estado são eles mesmos potencialmente mudados pela ação das instituições.

Assim, um dos meios fundamentais, nos quais instituições podem alterar o comportamento dos Estados, para elas, é substituindo práticas domésticas, a partir do momento em que políticas domésticas são formuladas no nível internacional. As autoras apontam que ao se aceitar que as instituições são simultaneamente causas e efeitos, sendo objeto de escolha e consequência de um Estado, novos programas de pesquisa foram surgindo no campo das Relações Internacionais, como as teorias em regimes internacionais e o construtivismo, que incluíam cada vez mais o lado local ou micro nas análises.

## PENSANDO A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Keohane (1982) trata da demanda por regimes internacionais. Para o autor, os regimes podem ser entendidos como artifícios para reduzir os riscos substantivos na política internacional, uma vez que criam regras, normas, procedimentos e princípios que auxiliam na superação de eventuais falhas de mercado que poderiam desencorajar acordos. A demanda por regimes dependerá do interesse dos Estados em firmar acordos e da capacidade dos regimes em facilitar a produção desses acordos, bem como da capacidade de garantir benefícios a seus integrantes. Keohane (1984) procurou conceituar os regimes internacionais como padrões de cooperação em âmbito internacional, sendo esta cooperação entendida como um processo de barganha política, que envolve disputas ou conflitos de objetivos e interesses. Destaca a dificuldade de se definir regimes em função da multiplicidade de componentes a serem analisados, todavia a formação de regimes, não altera a dinâmica do sistema internacional, que se mantém pautado pela soberania dos Estados e pelo comportamento autointeressado. Entretanto, alerta para a possibilidade de os regimes poderem afetar o interesse, as expectativas e os valores dos atores envolvidos. Isto porque a ação racional seria estrangida pela distribuição de poder no sistema internacional, bem como pelos padrões de conduta, argumentando que o estabelecimento dos regimes ajudaria a criar padrões de cooperação internacional.

Neste ponto cabe-nos refletir sobre o alcance analítico das teorias que focam na cooperação internacional, como os regimes, em relação ao PEM e os estudos sobre o mar. O número de elementos domésticos a ser considerado desafia este alcance devido ao recorte sistêmico que é enfatizado pelo debate racionalista no campo das Relações Internacionais. Stokke (1997) discute sobre

duas críticas comuns às análises de regimes que afirmam que o conceito não é claro e que a teoria é basicamente conservadora, pois foca na ordem, na estabilidade e na centralidade dos Estados em administrar as relações mundiais.

Stokke (1997) aborda a importância dos processos domésticos e dos atores não estatais no desenvolvimento internacional. Lembra que a teoria de regimes criticou o estatismo desde o início, todavia a forma como as instituições e a interdependência foi trabalhada foi pouco discutida até meados da década de 1980.

Sem avançar expressivamente nos problemas metodológicos da discussão de regimes, Keohane e Ostrom (1995) argumentam que o problema de Hardin (1968) estaria superado devido ao próprio compartilhamento do uso de um bem, uma vez que o resultado irracional se modificaria com o próprio uso. Assim, uma vez o uso irracional superado, afirmam que a construção de regimes tanto locais quanto globais, seria capaz de resolver os problemas de *Common Pool Resources* (CPRs) ou bens comuns, pois seriam acordos de organização para o bem comum, aproximando-se da teoria da escolha racional.

A dúvida metodológica que se coloca aqui, pois, volta-se especificamente para o olhar empírico sobre o mar como um bem comum cujo uso irracional possa ser superado através da formação de regimes locais ou globais. Dialogando sobre os princípios que pensam o local e que são analisados para o global, Susan Buck (1998) argumenta que o problema estaria no controle dos pequenos agentes na regulação dos CPRs e na adoção de regras e normas definidas por Regimes Internacionais.

Isto porque os CPRs caracterizam-se como espaços abertos difíceis de serem preservados localmente através de incentivos como limpeza para o bem de todos ou preservação da biosfera para gerações futuras. Para a autora, os

recursos são aqueles utilizados para satisfazer as necessidades de um organismo, possuem domínios ou dimensões espaciais fixas em que podem ser encontrados e que possuem direitos de propriedade, definidos como o conjunto de direitos de acesso, exclusão, extração, venda, transferência ou herança.

Assim, os regimes de propriedades seriam os conjuntos de regras que definiriam os direitos de propriedade. Logo, os CPRs podem ser encontrados em domínios comuns, compartilhados por vários atores, como o mar mediterrâneo, por exemplo, e domínios de acesso comum, como o espaço sideral.

Os regimes internacionais estariam relacionados à articulação de diversos fatores como as preocupações nacionais, as informações científicas existentes, a influência de organismos internacionais e organizações não-governamentais, as condições de ratificação de acordos internacionais e os incentivos à cooperação entre os atores (BUCK, 1998). Dessa forma, o ingresso em um regime internacional definiria as regras a serem seguidas e o passo seguinte seria descobrir como aplicar estas regras definidas globalmente no nível local. Para a autora, o contexto histórico é indispensável para se tentar entender as decisões políticas relacionadas à gestão de bens de CPRs, e a sustentabilidade institucional seria a baliza mais adequada e legítima para se analisar as metas e objetivos relacionados aos *global commons*, sendo o padrão no qual os regimes deveriam ser medidos.

Keohane e Ostrom (1995) apontam que toda formulação teórica precisa reconhecer a existência de muitas variáveis importantes que em conjunto afetam os resultados das análises, principalmente em regimes internacionais. Em especial, destacam o número de atores envolvidos, questões de identidade e como isso afeta interesses, o grau de heterogeneidade entre os atores, entre outros. Sobre a heterogeneidade, para eles não se pode deixar de analisar dois

fatos importantes, quais sejam, os recursos ou *capabilities* de um ator e as suas preferências.

Nas questões de CPRs, Keohane e Ostrom (1995) entendem que as discussões tendem a definir a heterogeneidade, como inibidora de cooperação e, quanto às Relações Internacionais, apontam que a heterogeneidade pode facilitar a cooperação. Em síntese, afirmam que a concentração de recursos em alguns atores pode facilitar a provisão de bens comuns ou CPRs, mas apenas se esses atores se beneficiarem significativamente de tais provisões. Os autores entendem a heterogeneidade nas questões de CPRs como uma dificuldade devido à pluralidade dos atores, seus interesses e entendimentos, todavia discutem a questão do ponto de vista do Estado como caixa preta, sem interlocução entre níveis de análise doméstico e internacional.

O resultado desta escolha analítica é o problema de como aplicar modelos desenhados para o local no nível global, devido às questões de escala e metodologia envolvidas. Neste ponto, pensar o PEM, em particular, e os estudos sobre o mar, de modo geral, se torna um desafio para as Relações Internacionais tanto pela pluralidade de atores inerentes aos CPRs, quanto pela complexidade de interesses desses atores.

Logo, olhar para os CPRs como objetos externos aos interlocutores, entendidos como bens escassos finitos aos moldes da tragédia de Hardin (1968), resulta em desafios analíticos não contemplados metodologicamente pelas teorias ou abordagens que olham o Estado como ator unitário no sistema internacional, mesmo considerando a formação doméstica de interesses. Um olhar voltado para a problematização dos entendimentos subjetivos dos atores parece ser uma opção analítica mais abrangente no que se refere às categorias analíticas e a inclusão da pluralidade de atores nas análises no nível

internacional face à complexidade das temáticas e fenômenos herdados do nível doméstico.

## **PENSANDO AS RELAÇÕES PARA ALÉM DO POSITIVISMO**

Abordagens pós-positivistas têm adquirido cada vez mais relevância no campo de estudo das Relações Internacionais. Paulo Esteves (2006) argumenta que as transformações ocorridas nas ciências sociais e humanas permitiram a problematização das relações de poder e saber, linguagem e objetos, práticas discursivas e não-discursivas, tornando-as objetos de investigação. Basicamente criticam as limitações conceituais, que seguem uma orientação empírica e positivista, no que se refere ao entendimento sobre as mudanças internacionais e sobre a produção de conhecimento.

As transformações que tiveram lugar no interior das Ciências Sociais e Humanas na última década [anos 1990] – em especial, a assim chamada virada linguística – permitiram, contudo, a problematização dos processos de investigação nas Ciências Sociais e, particularmente nas Relações Internacionais (ESTEVES, 2006, p.16).

Essa linha de pensamento pós-positivista seria um novo passo às explicações racionalistas sobre as Relações Internacionais que acabavam sendo a-históricas, no sentido de que o comportamento dos Estados tenderia a se repetir ciclicamente e sempre seguindo a mesma lógica, condicionados pelo estado de anarquia do sistema internacional. Este grupo, no entanto, é extremamente amplo, variando desde autores considerados mais construtivistas, que ainda consideram a realidade material que se quer analisar e a percepção dos autores sobre esta realidade, até autores pós-estruturalistas que desconsideram a realidade material, trabalhando com a construção

discursiva propriamente dita. Assim, para alguns desses autores considerados construtivistas, como Wendt (1999) e Onuf (1998), por exemplo, o construtivismo se interessa em entender como os mundos, material, subjetivo e intersubjetivo, se relacionam na elaboração social da realidade, sendo esta uma de suas contribuições em termos metodológicos e epistemológicos que, claramente, se distinguem das abordagens racionalistas, conseguindo, inclusive, incluir categorias analíticas herdadas do nível doméstico e programas de pesquisa das Ciências Sociais e Políticas.

É necessário ressaltar o fato de que as práticas institucionalizadas entre os atores não afetam os mesmos de maneira uniforme. Para os construtivistas, valores, ideias, conhecimento e história afetam a maneira como os atores elaboram essa realidade social e, portanto, seu posicionamento doméstico e internacional. Por exemplo, as ideias capitalistas que se difundem pelo sistema são as mesmas, mas como elas são efetivadas e aplicadas vai depender das tradições (históricas, culturais etc.) de cada ator individualmente (ADLER, 1999). Em suma, o construtivismo procura demonstrar que aspectos centrais das relações internacionais podem ser compreendidos como socialmente construídos, ou seja, através de processos de interação entre os atores e prática social. A crítica dos construtivistas ao debate racionalista direciona-se, sobretudo, ao que estes últimos ignoram: o conteúdo e fonte do interesse dos Estados e da fábrica social da política mundial (CHECKEL, 1998).

Parafraseando Wendt (1996, p.48), o construtivismo seria uma abordagem estrutural da política internacional que ainda trata os Estados como racionais e como unidades de análise no sistema internacional, aproximando esta abordagem à lógica positivista, todavia, a chave para se compreender o sistema de Estados seria a intersubjetividade entre eles. Isto porque a

identidade e o interesse dos Estados são em grande parte construídos por essas estruturas intersubjetivas. Assim, o autor diferencia o construtivismo das teorias sistêmicas que são mais racionalistas em sua forma e reducionistas ao afirmarem que os interesses são exógenos às estruturas intersubjetivas. Vale destacar que enquanto os racionalistas pensam a estrutura material, os construtivistas pensam a estrutural ideacional.

Adler (1996) utiliza a categorização de Cecelia Lynch e Audie Klotz que apresentam o construtivismo dividido em quatro grupos distintos. O primeiro grupo é o dos que ele chama de modernistas, que engloba os autores como Wendt (1999), e, uma vez evitado o extremismo ontológico, pode-se utilizar métodos padronizados ao lado dos interpretativos como os de Katzenstein (1996). O segundo grupo utiliza aspectos da lei e jurisprudência internacional para mostrar o impacto das relações internacionais nos modos de raciocínio e persuasão, bem como no comportamento guiado por regras. Autores como Onuf (1989) e Kratochwil (1989) pertencem a este grupo. O terceiro grupo enfatiza o conhecimento narrativo, como gênero, movimentos sociais, interesses em segurança. Autores como Ruggie (1995) e Weaver (1995) pertencem a este grupo. O quarto grupo usa as técnicas desenvolvidas pelos pós-modernos como o método genealógico de Foucault ou a desconstrução de Biersteker e Weber (1996).

Esta linha de pesquisa oferece, pois, entendimentos alternativos a inúmeros temas centrais da Teoria das Relações Internacionais, incluindo o significado de anarquia e de equilíbrio de poder, a relação entre a identidade e interesse estatal, prospectos para a mudança na política mundial, entre outros. Este programa de pesquisa possui seus próprios questionamentos, que se

concentram em questões sobre identidade na política mundial, sobre a teorização da política doméstica, entre outros (HOPF, 1998).

No entanto, para os autores considerados pós-estruturalistas, como Robert Walker (1993), por exemplo, as teorias não devem ser avaliadas como representações de um mundo real, externo aos discursos, mas sim como os próprios discursos de poder ou modos de interpretação, sem os quais o próprio poder não poderia ser exercido. Assim, as teorias devem ser vistas como aspectos constitutivos da política internacional contemporânea e não apenas como descrições ou explicações de mundo.

Não existiria, portanto, uma realidade objetiva, mas sim representações do real que adquirem *status* de verdade e são legitimadas por símbolos e discursos, ou ainda, poder e conhecimento. Logo, a interpretação dos sujeitos sobre seus objetos de estudo é mais importante do que os dados empíricos. A natureza humana passa a ser definida pelo modo como a produção do conhecimento se organiza em termos epistemológicos e metodológicos (ESTEVEZ, 2006). Portanto, o PEM seria pensado a partir de um entendimento subjetivo dos sujeitos locais, da relação desses sujeitos locais com outros sujeitos, por discursos que descortinam os entendimentos e interesses dos atores envolvidos, entre outros.

Destarte, autores nesta linha de pensamento rejeitam definições de verdades absolutas uma vez que a verdade para eles depende do contexto histórico de cada indivíduo. Assim, questionando a teorização, propõem outras metodologias como a genealogia e a desconstrução, por exemplo. A genealogia preocupa-se com a origem dos conceitos e compreensões teóricas e a desconstrução entende o questionamento teórico como uma revisão de conceitos, sendo também ontológica.

Walker (1993) argumenta que autores como Maquiavel e Hobbes foram utilizados por teóricos das Relações Internacionais para estabelecer uma história de produção de conhecimento em uma busca de uma tradição que legitimasse o pensamento realista como natural às práticas em política internacional. Dessa forma, ele argumenta que a separação entre o Estado e o Internacional beneficia a ideia vigente de sistema internacional e as atitudes de diferenciação do *inside* e *outside*. As teorias das Relações Internacionais, para ele, reificam a ideia de soberania estatal e a primazia do Estado definindo formas de relacionamento que constroem um perfil ético e a lógica da exclusão como eixo central.

As diferenças nas ideias que as nações passam a sustentar e o tipo de arranjo institucional que elas possuem explicam muito das variações em suas respostas ao ambiente internacional. Tal abordagem não nega os poderosos constrangimentos que as forças internacionais colocam no comportamento do Estado. Em vez disso, uma abordagem que combine a investigação de fatores políticos discursivos, domésticos e internacionais, possibilita aos analistas construir modelos analíticos mais abrangentes acerca da política externa, bem como investigações abrangentes, permitindo que se chegue a entendimentos sobre o processo decisório de um ator específico, bem como a respostas para determinados comportamentos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste capítulo procurou-se destacar a evolução do debate teórico no campo das Relações Internacionais em que pese a influência dos acontecimentos históricos da época em que ocorreram. Em síntese, ao longo do capítulo, percebeu-se que a relação entre os diversos atores internacionais

perpassa o debate sobre a natureza do sistema internacional, ou seja, se o nível de análise é individual, doméstico ou internacional. No sistema internacional ocorre a situação de anarquia, enfatizada pelo realismo, ainda que não seja, desconsiderada, pelas demais abordagens.

Assim, os conflitos entre Estados predominam em um mundo anárquico em que os Estados são também os atores principais, unitários e racionais. O dilema de segurança seria um jogo de soma zero e o poder militar seria central para a sobrevivência em um sistema internacional pautado pelo equilíbrio de poder.

A cooperação seria mantida por alianças militares ou ainda por um Estado hegemônico. Ainda que se situe dentro do debate racionalista, abordagens institucionalistas priorizam a situação de interdependência entre os Estados, enfatizando a questão dos regimes internacionais e acordos cooperativos. Nesse contexto a cooperação internacional predomina, e embora os Estados ainda sejam os atores mais relevantes, unitários e racionais, não são os únicos. O peso doméstico nas análises, entretanto, é considerado em maior escala pela abordagem construtivista que inclui as normas e regras domésticas nas análises.

Embora o foco construtivista seja a dinâmica entre agência-estrutura, esta abordagem teórica abre espaço para os analistas internacionais se utilizarem do ferramental analítico da sociologia e ciência política em suas análises. Assim, não seria a lógica da anarquia a predominar no sistema internacional, mas sim as instituições, regras e normas, tanto locais quanto internacionais. Isto porque essas instituições restringem e constituem os atores, moldando os interesses e escolhas dos Estados e sendo moldados por eles.

As normas importam para todas estas correntes teóricas destacadas, mas diferem em alcance analítico. Para o realismo a norma importa devido ao medo

de uma punição, coerção, logo ocorre obediência à norma. No institucionalismo neoliberal o cumprimento das normas passa a ser benéfico aos seus interesses. No construtivismo as normas são internalizadas por meio de práticas, chegando a mesclar-se com a identidade e interesses dos atores e é aqui que as instituições políticas domésticas encontram uma porta aberta para influenciar as práticas em política externa dos atores. Será com as abordagens pós-positivistas, entretanto, que a realidade da política internacional como construção argumentativa passa a ser considerada, questionam as visões de desenvolvimento ou conhecimento cumulativo e argumentam que a ideia de progresso ou verdade é composta por práticas políticas que privilegiam uma determinada visão de mundo.

Embora relativamente novo, como campo de conhecimento, os estudos em Relações Internacionais apresentam significativos avanços conceituais e de alcance analítico. Todavia, os estudos que incluem o nível de análise doméstico carecem ainda de maior delimitação em seu alcance metodológico. Logo, o desafio do debate conceitual no campo das Relações Internacionais consiste, pois, nisso: pensar aportes conceituais e metodológicos que consigam lidar com a temática ampla e multidisciplinar dos temas domésticos, de uma forma mais ampla, e sobre os estudos sobre o mar e o PEM, especificamente.

## REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. N.47. São Paulo, CEDEC, 1999.
- BUCK, Susan. *The Global Commons: an introduction*. Washington, DC: Island Press, 1998.
- CARR, Edward H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Editora UnB. FUNAG. 1981.

- CHECKEL, Jeffrey T. The Constructivist Turn in International Relations Theory, *World Politics* 50, N.2, p.324-348. 1998.
- ESTEVEES, Paulo. Para uma Genealogia do Estado Soberano. *Revista de Sociologia e Política*. N.27. Curitiba. Novembro de 2006.
- GUZZINI, Stefano. A Reconstruction of Constructivism in International Relations, *European Journal of International Relations*, V.6, N.2, 2000.
- HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. *Science*, N.162, 1968.
- HARDIN, Russell. Economic theories of the State. In: MULLER, Dennis C. *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HERZ, Mônica. A Dimensão Cultural das Relações Internacionais: proposta teórico-metodológica. *Contexto Internacional*, N.6, 1988.
- HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. *Contexto Internacional*. RJ, V.16, N.1, jan/jun. p.75-89, 1994.
- HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, V.23, N.1, p.171-200. The MIT Press. 1998.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton (NJ), Princeton University Press. 1984.
- KEOHANE, Robert o. International Institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, V.32, p.379-396, 1988.
- KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.) *International Regimes*. London: Cornell University Press, 1982.
- KEOHANE, Robert O; OSTROM, E. *Local Commons and Global Interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995.

- LAPID, Yosef. The Third Debate: on the prospects of international theory in a post-positivis era. *International Studies Quarterly*, V.33, N.3, 1989.
- MARTIN, Lisa L. SIMMONS, Beth A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, V.52, N.4. 1998.
- MOE, Terry. *Power and Political Institutions*. In: SHAPIRO et al. *Rethinking Political Institutions: the art of the State*. NY: NY Univ. Press, 2006.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Editora USP, 1999.
- ONUF, Nicholas. *Constructivism: a user's Manual*. In: International Relations in a constructed world. Edited by KOWERT et al. London: M.E.Sharpe, 1998.
- PETERS, B. Guy. *El Nuevo Institucionalismo. Teoria institucional en ciencia política*. Barcelona: Editora Gedisa, 1999.
- REIS, F. Wanderley. *Política e Racionalidade*. Belo Horizonte: UFMG, 1984.
- STOKKE, Olav Schram. *Regimes as Governance System*. In: YOUNG, Oran R. (Ed). *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. London: The MIT Press, 1997.
- WALKER, Robert B.J. Inside/Outside: International Relations as Political Theory. *Cambridge Studies in International Relations*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- WALTZ, Kenneth N. *Structural Realism after the Cold War*. *International Security* V.25 N.1 (Summer 2000), p.5-41, 2000.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WEAVER, O. Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms. In: NEUMANN, I; WEAVER, O. *The Future of International Relations. Masters in Making?* Londres: Editora Routledge, 1997.

WENDT, A. Identity and Structural Change in International Politics. In: LAPID; KRATOCHWIL, F. *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. London, UK: Lynne Rienner Publishers, 1996.

WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics. *Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

# A POLUIÇÃO DO OCEANO: IMPACTOS E POSSIBILIDADES

*Fátima Verônica Pereira Vila Nova*

## O OCEANO

O oceano foi formado há mais de 3 bilhões de anos, a sua composição e forma se modificaram temporalmente, mas a sua importância, não. A partir dele surgiram os primeiros seres vivos, e até os dias atuais ele é o alicerce da vida, agente ativo na complexa rede de sistemas que compõe o planeta Terra, como a atmosfera, geosfera, hidrosfera e biosfera (UNESCO, 2020).

A estabilidade climática no Holoceno, correspondente aos últimos 10 mil anos, foi fundamental para o desenvolvimento humano, visto que possibilitou a vida sedentária, as atividades agrícolas, a domesticação dos animais, o surgimento das cidades, o avanço da escrita e da civilização (ALVES, 2020). O oceano desempenhou papel fundamental nessa estabilidade, ao transportar calor para as regiões mais frias, equilibrando as diferenças térmicas no planeta,

e interagindo com a atmosfera em várias escalas de tempo e espaço (PEZZI et al., 2016).

O oxigênio que respiramos hoje se originou dos processos evolutivos que ocorreram no oceano, após o aparecimento das cianobactérias que impulsionou uma série de transformações na composição da atmosfera, o consecutivo surgimento de uma grande variedade de seres vivos (KONHAUSER et al., 2011). A propósito, o oceano abriga a maioria da biosfera, com organismos que vivem desde a “região da linha d’água das marés máximas até as grandes profundidades das fossas abissais”. Além de ser elo basilar no ciclo hidrológico (GOMES; CORRÊA, 2021, p.430).

O oceano cobre 71% da superfície terrestre, ocupa 60% do território do Hemisfério Norte e mais de 80% do Hemisfério Sul, a magnitude desse corpo único e líquido que se move pelo planeta, manifesta diferentes regiões com características de temperatura, profundidade, luz e relevo oceânico distintas, convencionou-se chamá-las bacias oceânicas do Atlântico, Pacífico, Índico, Ártico e o oceano Austral ou Antártico. Acrescenta-se a elas as regiões costeiras, onde ocorre o encontro do oceano com a terra, nomeado nessas extensões de mar (SECRETARIADO DA CDB, 2012).

## **O OCEANO NOS DIAS ATUAIS**

Estimativas demográficas apontam uma população mundial de aproximadamente oito bilhões de habitantes em 2021, 40% dessa população vive a menos de 100 km da costa, desenvolvendo atividades dependentes direta e/ou indiretamente do oceano, que sustenta uma imbricada teia de vidas e de benefícios cruciais para a sociedade contemporânea, como o fornecimento de alimentos, fármacos, minerais, energia, via de transporte, lazer, entre outros

(SECRETARIADO DA CDB, 2012; ARTAXO, 2014; WORLDOMETERS, 2021).

No Brasil, há dezessete estados costeiros, cujos municípios concentram 26,6% da população brasileira. Desses estados, nove encontram-se na região Nordeste, que apresenta cerca de 45% da linha de costa, e um mosaico de ecossistemas, como estuários, manguezais, dunas, praias arenosas, costões, recifes de corais e aspectos culturais com forte ligação com o mar. As maiores densidades demográficas são observadas nessa região, enquanto o Brasil apresenta cerca de 25 hab./km<sup>2</sup>, capitais como Fortaleza e Recife concentram mais de 7.000 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2021; VILA NOVA; SILVA, 2021).

O povoamento do Brasil ocorreu próximo ao oceano, e desde então, o litoral passou a ser o centro de atração humana para o estabelecimento de atividades econômicas, inicialmente ligadas aos setores portuário, agrícola e industrial e, mais recentemente, ao turismo e urbanização. O rápido processo de urbanização foi acompanhado de uma ocupação desordenada do espaço e de infraestrutura precária e insuficiente para absorver o contingente populacional (VILA NOVA; TORRES, 2012; MAGAROTTO et al., 2021).

Esse panorama vem desafiando a sustentabilidade do ambiente costeiro e marinho, dado que as atividades econômicas são comumente desenvolvidas sem a observância das alterações provocadas nos ecossistemas, a exemplo da fragmentação dos ecossistemas, perda de habitat, áreas protegidas com desempenho ineficaz, conflitos de interesses na ocupação do território, poluição generalizada, que afetam a biodiversidade e, conseqüentemente, os serviços ecossistêmicos.

O comprometimento desses ecossistemas repercute diretamente na regulação climática, segurança alimentar, desenvolvimento econômico e na

subsistência de comunidades tradicionais, entre outros impactos, com efeitos em várias escalas e dimensões, a exemplo do derramamento de óleo no mar ocorrido em 2019, que chegou ao litoral nordestino, comprometendo pescados e recursos marinhos, resultando em insegurança alimentar para pescadores artesanais, que representam mais de 90% dos pescadores e pescadoras ativos no país. Os danos à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos das praias, restingas e manguezais provocados por esse desastre são incalculáveis (PENA et al., 2019).

## **A POLUIÇÃO DO OCEANO**

Óleo, plásticos, metais, vidros, madeiras, descargas industriais, agrícolas, efluentes domésticos, a poluição oceânica generalizada é um grande desafio a ser enfrentado pela sociedade, definida pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) como a

[...] introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio (CNUDM, 1995).

Os poluentes podem ser de origem terrestre (continente), que chegam ao oceano pelos cursos de água e pela atmosfera; originários das embarcações; a poluição do meio marinho, proveniente direta ou indiretamente de atividades relativas aos fundos marinhos, ilhas artificiais, instalações e estruturas sob jurisdição nacional; e de “detritos ou outras matérias resultantes ou derivadas da exploração normal de embarcações, aeronaves, plataformas e outras construções” (CNUDM, 1995).

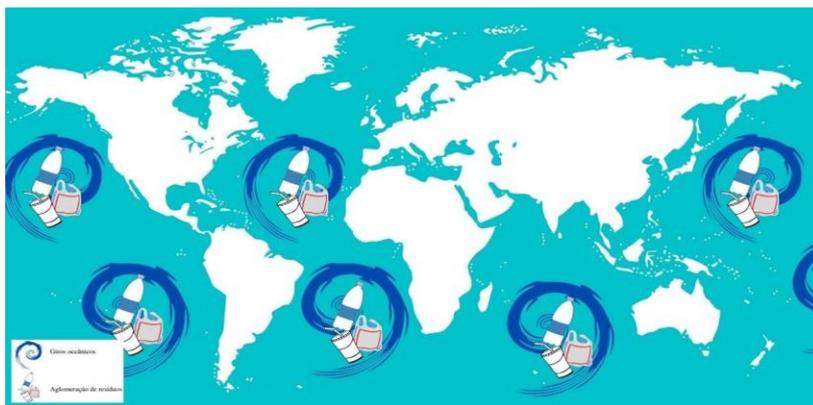
A poluição do oceano apresenta diversas fontes, no entanto, o continente é o seu principal emissor, com cerca de 80% de contribuição. Isso decorre de atividades humanas desenvolvidas em terra, produzindo resíduos que não têm uma destinação final ambientalmente adequada na maioria das vezes, como os esgotos domésticos, efluentes industriais e plásticos (BARCELOS, 2016).

## **O OCEANO E OS RESÍDUOS NOSSO DE CADA DIA**

A quantidade de plásticos que chega ao oceano é tão grande que formou uma ilha no Pacífico, mas essa não é a única região acometida pela aglomeração de resíduos de difícil decomposição. Ilhas de plásticos são observadas em outras partes do oceano, geralmente, situadas nos vórtices (giros) do oceano, local de convergência das águas para o centro (Figura 1). Sacolas plásticas, garrafas PET, embalagens plásticas diversas, fragmentos de plásticos são a maior parte da composição dessas ilhas e da poluição existente no oceano (CASTELLHO, 2012).

Os plásticos apresentam elevado tempo de decomposição, aproximadamente 400 anos, são carreados das terras emersas para as águas continentais e posteriormente, para os oceanos, por meio dos ventos e chuvas, são atualmente um dos grandes desafios global, pois pouco se sabe sobre a magnitude e destino desta poluição, bem como as transformações e interações que ocorrem com o meio ambiente (CASAGRANDE, 2018).

No Brasil, alguns aspectos contribuem para a problemática da poluição marinha. Os principais rios brasileiros desembocam diretamente no mar, pois apresentam bacia de drenagem do tipo exorréica, facilitando a entrada e dispersão dos resíduos que não têm uma destinação final ambientalmente adequada (CHRISTOFOLETTI, 1980; BRASIL, 2010).



**Figura 1.** Giros oceânicos e aglomeração de resíduos.

Fonte: Adaptado de CASTELLHO, 2012. Elaborado pela autora, 2021.

Segundo a Política Nacional de Resíduos Sólidos do Brasil, instituída pela Lei N. 12.305, de 2 de agosto de 2010, a destinação final ambientalmente adequada deve “evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”, além de incluir a reciclagem, reutilização e compostagem dos resíduos, e os que não puderem ter essa destinação, devem ser depositados em aterros sanitários (BRASIL, 2010). No entanto, a realidade está distante disso.

Os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) abrangem os resíduos originários de atividades domésticas em residências urbanas, da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana (BRASIL, 2010). Entre 2010 e 2019, a produção de RSU passou de 66.695.720 (t/ano) para 79.069.585 (t/ano), a geração per capita aumentou de 348 kg/ano para 379 kg/ano, isso significa que, cada brasileiro gerou cerca de 1 quilo de resíduo por dia.

No mesmo período, o índice de cobertura da coleta de RSU no país era de 92%, desses 59,5% dos RSU eram destinados aos aterros sanitários, 23%, em aterros controlados e 17,5%, em lixões. No entanto, a disposição final dos RSU nas regiões é desigual. As regiões Sul e Sudeste apresentaram os melhores índices, as regiões Norte e Nordeste, os piores (Quadro 1) (ABRELPE 2020).

**Quadro 1.** Índice de cobertura da coleta de RSU e destinação final dos resíduos por região, em 2019.

Região	Índice de Cobertura da Coleta de RSU (%)	Destinação Final (%)		
		Aterro Sanitário	Aterro Controlado	Lixão
Norte	81	35,3	29,8	34,9
Nordeste	81	35,6	32,9	31,5
Centro-Oeste	94	41,3	35,9	22,8
Sul	95	70,6	18,3	11,1
Sudeste	98	72,7	17,2	10,1

Fonte: ABRELPE (2019). Elaborado pela autora, 2021.

Esses dados apontam que mais de 50% dos RSU das regiões Norte e Nordeste, e uma parte considerável das outras regiões tem uma destinação final inadequada, aumentando a probabilidade do ingresso de poluentes nas águas continentais e oceânicas, que apresentam um grande potencial de dispersão em amplas áreas (LAMARCA; VETTORE, 2013; ABRELPE, 2020). Destaca-se ainda, o comportamento de pessoas que descartam os seus resíduos inadequadamente, muitas vezes, por desinformação, falta de instrução, descaso e “má vontade” (ANDRADE, 2020). São resíduos descartados de qualquer maneira nas ruas, terrenos baldios, lagos, rio, praia e mar, que podem ser reciclados, e conseqüentemente, diminuir a extração de recursos naturais para a produção dos bens de consumo, gerar renda e diminuir a poluição do oceano.

De acordo com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), 4.070 municípios brasileiros apresentaram alguma iniciativa de coleta seletiva em 2019 (ABRELPE, 2020), no entanto, apenas 3% dos resíduos produzidos no país são reciclados (AMARAL; RODRIGUES, 2021).

Vale ressaltar, outros poluentes provenientes dos resíduos industriais, de saneamento básico, de serviços de saúde, da construção civil, de atividades agrossilvopastoris e mineração, que são frequentemente descartados em desacordo com a legislação, e tornam o combate ao lixo marinho ainda mais complexo. A maior parte dos dejetos vai parar nos rios e mar, visto que apenas 49,1% dos esgotos brasileiros são tratados (SNIS, 2019). Um caso recente retrata essa realidade. Em 2021, a praia de Porto de Galinhas, Ipojuca/PE, um dos destinos nordestinos mais procurados pelos turistas, foi invadida pelo esgoto que fluiu do continente em direção ao mar, um indício da falta de estrutura sanitária no município (Figura 2).

Esse não foi um evento isolado, em toda a costa brasileira há registros de vazamento de esgotos, como no Rio Grande do Sul (MESQUITA, 2016), Santa Catarina (SPAUTZ, 2018), Rio de Janeiro (SCAVASSA, 2020), Espírito Santo (FREITAS, 2021), Rio Grande do Norte (MARTINS, 2021), expondo a precária estrutura sanitária do país.

No mesmo sentido, é a destinação final inadequada dos Resíduos Sólidos dos Serviços de Saúde (RSSS), cujo caminho é o oceano. Cerca de 40 toneladas de RSSS atingiram as praias dos estados da Paraíba e Rio Grande do Norte no início de 2021. Para tentar identificar a origem do lixo, materiais foram enviados para análise, dado que foram encontrados resíduos com endereço do estado de Pernambuco (VALE DO PIANCÓ, 2021).



**Figura 2.** Esgoto fluindo em direção ao mar na praia de Porto de Galinhas, Pernambuco, 2021.  
Fonte: <[www.g1.globo.com](http://www.g1.globo.com)>.

Independente da classificação e origem dos resíduos, esses eventos apontam a diversidade de fatores e processos envolvidos na gestão do lixo oceânico, mas o caminho assinala para a necessidade do envolvimento da sociedade e uma governança que extrapole a jurisdição municipal, estadual e nacional para reduzir os impactos ambientais provocados pela poluição marinha.

## **OS IMPACTOS AMBIENTAIS NEGATIVOS DA POLUIÇÃO OCEÂNICA**

Os impactos ambientais negativos podem ser compreendidos como modificações adversas nos processos ecossistêmicos e sociais provocadas pelas ações humanas (SÁNCHEZ, 2008). A poluição oceânica vem provocando alterações na paisagem, desequilíbrios ecológicos, prejuízos econômicos, danos à saúde e a própria sobrevivência humana (BARCELOS, 2016).

São enormes as implicações da inserção de plásticos nos ecossistemas, com longo tempo de permanência no ambiente, esse material, em sua maioria, é produzido a partir de combustíveis fósseis, e não se degrada naturalmente. Eles percorrem o oceano em tamanhos variados, alguns são introduzidos em pequenas partículas, como os microplásticos oriundos da lavagem de roupas sintéticas. Os provenientes de sacolas, embalagens, redes de pesca, embarcações, canudos, cotonetes, boias, entre outros objetos descartados de forma inadequada, vão ficando cada vez menores pela energia das ondas, correntes marítimas e radiação solar (GUILLOT, 2018).

Os plásticos maiores são frequentemente ingeridos por engano pela fauna marinha, milhares de tartarugas, baleias, golfinhos, peixes, crustáceos morrem todos os anos por esse material inserido em seu habitat. Além da morte por ingestão, sacolas, redes e linhas aprisionam os animais, provocando lacerações, que evoluem para infecções fatais, além de ocasionarem estrangulamento e afogamento. O abandono de petrechos de pesca que provocam a captura e morte involuntária desses animais é chamada de pesca fantasma (LIMA et al., 2019).

A pesca fantasma pode afetar diretamente os estoques de espécies de peixes economicamente importantes, pois provoca impactos sinérgicos com as alterações na temperatura das águas oceânicas, acidificação e disponibilidade de alimentos, podendo acelerar ou até mesmo aumentar o declínio dessas populações e da vida marinha como um todo (LIMA et al., 2019).

Os plásticos maiores e visíveis são uma parte do problema, um desafio ainda maior é a gestão dos microplásticos, quando esses são lançados no ambiente, estão em todas as partes, não só do oceano, mas também no ar e na terra. A dimensão do problema pôde ser constatada numa espécie de crustáceo

descoberta na fossa das Marianas (Figura 3), na bacia oceânica do Pacífico, e já estava contaminada com microplásticos, uma alarmante constatação da onipresença desse material. Por esse motivo foi nomeada de *Eurythenes plasticus* (WESTON et al., 2020).



**Figura 3.** *Eurythenes plasticus*, espécie de crustáceo descoberta na fossa das Marianas, bacia do Oceano Pacífico.

Fonte: WESTON et al., 2020.

Os efeitos do microplásticos sobre os seres vivos e ecossistemas ainda são desconhecidos, cientistas apontam que podem ocorrer distúrbios fisiológicos e patologias, mas um fato é certo, quando inseridos no ambiente percorre toda a teia trófica. Um estudo realizado com pessoas da Europa e Ásia encontrou microplásticos nas fezes de todos os voluntários da pesquisa, sugerindo a ingestão inadvertida de diferentes fontes e a urgência de se compreender melhor as implicações disso para a saúde humana (SCHWALB et al., 2019).

Outro estudo apontou que pessoas ingerem entre 39 e 52 mil partículas de plásticos, dependendo da idade e do sexo. A fonte de água também reflete na quantidade de microplásticos ingerida, quem bebe água engarrafada consome mais do que as pessoas que usam a torneira como fonte de água, assim como as que bebem cerveja, pois nelas foram encontradas maiores concentrações do material (COX et al., 2019).

Como os plásticos estão em todo o ambiente marinho, é importante mencionar a poluição nos ecossistemas costeiros, como manguezais, recifes, dunas, restingas e praias, de extrema relevância e sensibilidade ecológica. Na costa, são os primeiros a receber os resíduos oriundos do continente, cuja retirada desses poluentes nem sempre é viável. Os manguezais, por exemplo, apresentam características que contribuem para a retenção de muitos resíduos, que podem se acumular nos sedimentos e raízes, tornando muito difícil a limpeza pública (BELARMINO et al., 2014).

A beleza cênica que a variedade de ecossistemas costeiros possibilita é de suma importância para atividades econômicas, como o turismo, que tem contribuído com a economia em várias regiões do mundo e pode ser impactado pela poluição. Praias poluídas com plásticos, vidros, esgotos afastam os frequentadores, que muitas vezes fazem parte do problema ao descartarem os seus resíduos de forma inadequada, contudo pelo contato direto com o oceano, esses usuários podem ser os principais vetores de sensibilização sobre a necessidade de proteção desse ambiente (GRECHINSKI; GOVEIA, 2021).

Além dos impactos provocados pelos plásticos, destaca-se ainda a contaminação de peixes, crustáceos e moluscos por outros poluentes que atingem esses ecossistemas, como metais pesados, esgotos, óleo, comprometendo a subsistência dos pescadores, catadores e das comunidades que dependem

diretamente desses recursos. O número de pescadores no Brasil era de 1.087.725, de acordo com o último Registro Geral da Pesca, em 2015. Destes, 0,9% estavam na pesca industrial e 99,1%, na pesca artesanal; os pescadores do litoral representavam 42,7%, enquanto os da área continental, 57,3% (MENDONÇA; MATTOS, 2021; TOMÁZ, 2021).

Assim, a degradação ambiental atinge diretamente a vida dessas pessoas, reduzindo drasticamente a renda, seus modos de vida, aumentando a pobreza, provocando insegurança alimentar, se configurando como uma violação dos direitos humanos (TOMÁZ, 2021). Esse breve panorama demonstra como a poluição oceânica afeta os ecossistemas, a sociedade e a economia de várias formas, asseverando a necessidade de tomada de consciência e atitudes em prol do oceano e da vida.

## **INICIATIVAS EM PROL DE UM OCEANO MAIS LIMPO**

O problema da poluição por resíduos está diretamente relacionado a matéria-prima, produção, consumo e descarte, no caso dos plásticos, o material trouxe muitos benefícios pela sua flexibilidade, resistência, durabilidade e preço, permitiu o acesso a bens de consumo pelas populações menos favorecidas, pois substituiu as matérias-primas que encareciam os produtos, como a cerâmica, madeira, vidro e couro (PIATTI; RODRIGUES, 2005).

Atualmente, ele é encontrado em praticamente todas as coisas, a durabilidade é uma de suas principais qualidades e, ao mesmo tempo, o seu principal problema, notadamente quando usado em produtos plásticos de uso único (SUPPs), como “garrafas de água, artigos de higiene pessoal descartáveis, sacos plásticos, sacos de lixo, embalagens de alimentos e copos” (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME AND WORLD

TRAVEL AND TOURISM COUNCIL, 2021), pois eles estão entre os maiores poluidores plásticos.

A redução no uso de SUPPs requer a elaboração de leis e regulamentos que limitem a fabricação, importação, venda, uso e descarte inadequado, que resultam na poluição do oceano. Um estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente constatou que 127 países, dos 192 pesquisados, decretaram alguma forma de legislação nacional para enfrentar esse desafio global (PNUMA, 2018).

A União Europeia lidera as iniciativas, 44 países instituíram alguma lei para regulamentar o uso dos SUPPs, seguida de 37 países do continente africano, 27 países da Região Ásia-Pacífico, 14 de países da América Latina e Caribe e cinco de países na Ásia Ocidental. Estados Unidos e Canadá adotam políticas de regulação por meio de legislação subnacional e em parcerias com o setor privado (PNUMA, 2018).

A fim de ajudar a diminuir o problema da poluição do oceano, outras iniciativas estão em curso, a exemplo das agendas internacionais para a conservação do meio ambiente, como a Década Oceânica (2021-2030), que visa sensibilizar a população e mobilizar “atores públicos, privados e da sociedade civil organizada em ações que favoreçam a saúde e a sustentabilidade dos mares” (UNESCO, 2021), além de estimular a “reflexão sobre as ações urgentes e necessárias para o uso e proteção do espaço costeiro e marinho no país” (UNESCO, 2021).

A Década Oceânica foi proclamada para fortalecer e apoiar a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (ODS 14), que integra um conjunto de 17 objetivos, com metas a serem atingidas até 2030. São eles: ODS 1 – Erradicar a pobreza; ODS 2 – Erradicar a fome; ODS 3 – Saúde e Bem-Estar;

ODS 4 – Educação de Qualidade; ODS 5 – Igualdade de Gênero; ODS 6 – Água potável e saneamento básico; ODS 7 – Energia renovável e acessível; ODS 8 – Trabalho digno e crescimento econômico; ODS 9 – Indústria, inovação e infraestruturas; ODS 10 – Reduzir as desigualdades; ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis; ODS 12 – Produção e consumo sustentáveis; ODS 13 – Ação climática; ODS 14 – Proteger a vida marinha; ODS 15 – Proteger a vida terrestre; ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes e o ODS 17 – Parcerias para a implementação dos objetivos.

O oceano não está presente apenas no ODS 14, ele está relacionado à erradicação da fome e da pobreza, à disponibilidade de água, igualdade de gênero, é questão chave nos problemas decorrentes do saneamento básico precário, do clima e na vida terrestre, demonstrando a relevância desse objetivo e do cumprimento das metas estabelecidas.

Um caminho adicional a conservação do oceano e a reversão dos impactos negativos existentes na atualidade é o desenvolvimento da Cultura Oceânica. Esse movimento global de alfabetização oceânica está pautado no fornecimento de conteúdos e recursos para que todos possam conhecer e entender a influência do oceano sobre as pessoas, e a influência das pessoas sobre o oceano (UNESCO, s.d.).

Destaca-se ainda, o Planejamento Espacial Marinho (PEM) que preconiza o desenvolvimento e organização das atividades nas áreas marinhas para alcançar múltiplos objetivos da sociedade, com base nos ecossistemas e no local. Esse processo operacional contínuo, interativo, com foco no longo prazo, deve ocorrer de forma participativa e integrar vários atores sociais e níveis governamentais. Pelo menos seis países (Bélgica, Holanda, Alemanha, Noruega, Austrália e China) e três estados estadunidenses (Massachusetts, Rhode Island e Oregon)

implementaram planos espaciais para suas respectivas jurisdições marítimas (EHLER, 2013).

Na Conferência dos Oceanos da ONU realizada em 2017, o Brasil assumiu o compromisso de implementar o Planejamento Espacial Marinho até 2030, dentre os objetivos está o combate à poluição marinha. Nesse sentido, em 2019, foi lançado o Plano Nacional de Combate ao Lixo do Mar, cujas estratégias envolvem atividades de educação e comunicação, gestão de resíduos sólidos, especialmente na redução da geração de resíduos, produção de dados e articulação entre diferentes setores governamentais para implementação de ações de combate ao lixo no mar (BRASIL, 2019).

A implantação e efetividade dessas estratégias de combate à poluição marinha requer ações em diversas escalas e principalmente, uma mudança comportamental do setor produtivo e do consumidor, já em curso. O conceito de economia circular é aplicado em muitas empresas, que abandonaram a ideia de um modelo linear de extração, transformação e descarte de materiais, e incorporaram esse modelo, no qual os materiais são desenvolvidos para reinserção na produção. Deste modo, reduz-se a extração de matérias-primas e minimizam-se os desperdícios, a exemplo dos reciclados, que são considerados insumos circulares (AZEVEDO, 2015; CNI, 2018).

Tecnologias, inovação, infraestrutura, políticas públicas e educação são facilitadores da economia circular. A educação é crucial no avanço do conhecimento e desenvolvimento das habilidades técnicas, da mesma maneira impulsiona a “mudança de visão, atitudes e valores, baseada em aprendizagem ativa e colaborativa” (CNI, 2018, p.56). A tomada de consciência de responsabilização nesses processos pelo cidadão é substancial para

equacionar a geração excessiva e a disposição inadequada dos resíduos sólidos (JACOBI; BESEN, 2011).

A sustentabilidade do oceano e das formas de vida que conhecemos em nosso planeta vai exigir ainda mais de nós, mudanças de atitudes, compromisso e união de esforços para restaurar o equilíbrio ecológico. Podemos começar com pequenas atitudes, seja um consumidor consciente, só compre o necessário. Observe as práticas sociais, econômicas e ecológicas das empresas dos produtos que você consome. Prefira as empresas locais. Separe os resíduos, seja parceiro de um catador, eles desempenham papel fundamental na redução dos resíduos que vão para o mar. Reutilize materiais. Economize água e energia. Compartilhe o que for possível. A mudança é você.

## REFERÊNCIAS

ABRELPE (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS). *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil*. ABRELPE, 2020.

ALVES, J.E.D. *Antropoceno: a Era do colapso ambiental*. CEE-Fiocruz, 2020. Disponível em: <<http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/1106>>. Acesso em: 18 out. 2021.

AMARAL, D.S.; RODRIGUES, E.R. *Reciclagem no Brasil: panorama atual e desafios para o futuro*. São Paulo: FMU Centro Universitário, 2021.

ANDRADE, M.M. *O Comportamento das Pessoas Frente ao Descarte de Resíduos Sólidos Urbanos*. Itabira, 2020.

ARTAXO, P. Uma Nova era Geológica em Nosso Planeta: o Antropoceno? *Revista USP*, São Paulo, N.103, p.13-24, 2014.

AZEVEDO, J.L. A Economia Circular Aplicada no Brasil: uma análise a partir dos instrumentos legais existentes para a logística reversa. Congresso Nacional em Excelência e Gestão. *XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, 2015.

BARCELOS, L.M.D. O Impacto dos Plásticos nos Oceanos. *Pingo de Lava*, 2016.

BERLAMINO, P.H.P.; SILVA, S.M.; RUFENER, M.C.; ARAÚJO, M.C.B. Resíduos sólidos em manguezal no rio Potengi (Natal, RN, Brasil): relação com a localização e usos. *Revista de Gestão Costeira Integrada / Journal of Integrated Coastal Zone Management*, V.14, N.3, p.447-457, 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana: Plano de Combate ao Lixo no Mar* [recurso eletrônico]. Brasília: MMA, 2019.

BRASIL. *Lei N. 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei N. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)>. Acesso em: 3 nov. 2021.

CASAGRANDE, N.M. *Inclusão dos Impactos dos Resíduos Plásticos no Ambiente Marinho em Avaliação de Ciclo de Vida*. Dissertação de Mestrado (Engenharia Ambiental). Florianópolis: UFSC, 2018.

CASTELLO, J.P. Os Giros Oceânicos e as Ilhas de Plástico. *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*. ed. 409, 2012.

CHRISTOFOLETTI, A. *Geomorfologia*. 2ed. São Paulo: Edgar Blücher, 1980.

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). *Economia Circular: oportunidades e desafios para a indústria brasileira*. Brasília: CNI, 2018.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao>>

Decretos/995/dec\_1530\_1995\_convencaoacoesunidassobredireitomar.pdf>.

Acesso em: 3 nov. 2021.

COX, K.D.; COVERNTON, G.A.; DAVIES, H.L.; DOWER, J.F.; JUANES, F. DUDAS, S.E. Human Consumption of Microplastics. *Environmental, Science and Techonology*, V.53, N.12, p.7068-7074, 2019.

EHLER, C.N. *Coral Triangle Initiative: an introduction to Marine Spatial Planning*. USAID, 2013.

FREITAS, C. *Vazamento de Esgoto deixa Praia Imprópria para Banho em Vitória*. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/vazamento-de-esgoto-deixa-praia-impropria-para-banho-em-vitoria-0921> Acesso em: 9 nov. 2021.

GOMES, V.; CORRÊA, F.S.; A Vida no Mar. In: HARARI, J. (Org.). *Noções de Oceanografia*. São Paulo: Instituto Oceanográfico, 2021.

GRECHINSKI, P.T.; GOVEIA, E.F. Turismo em Ambientes Costeiros e o Combate ao Lixo no Mar. *Turismo e Sociedade*, V.14, N.1, p.22-41, 2021.

GUILLOT, J.D. *Microplásticos: origens, efeitos e soluções*. Parlamento Europeu, N. 20181116STO19217, 2018.

JACOBI, P.R.; BESEN, G.R. Gestão de Resíduos Sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade. *Estudos Avançados (USP. Impresso)*, V.25, p.135-58, 2011.

KONHAUSER, K.O.; LALONDE, S.V.; PLANAVSKY, N.J.; PECOITS, LYONS, T.W.; MOJZSIS, S.J.; ROUXEL. O.J.; BARLEY, M.E; ROSIERE, C.; FRALICK, P.W.; KUMP, R.L.; BEKKER, A. Aerobic bacterial pyrite oxidation and acid rockdrainage during the Great Oxidation Event. *Nature*, V.478, 20 oct, p.369-74, 2011.

LIMA, M.K.S.; VASCONCELOS FILHO, J.I.F.; FREITAS, R.M.; FEITOSA, C.V. Pesca Fantasma: uma síntese das causas e consequências nos últimos 15 anos. *Arq. Ciên. Mar*, Fortaleza, V.52, N.2, p.98-114, 2019.

MARTINS, J. *Esgoto Sanitário na Praia de Areia Preta é Discutido em Audiência Pública*. 2021. Disponível em: <<https://www.cmnat.rn.gov.br/noticias/2140/esgoto-sanitrio-na-praia-de-areia-preta-discutido-em-audincia-pblica>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

MENDONÇA, J.T.; MATTOS, S.M.G. Panorama da Política Pesqueira no Brasil em 2020. In: BARROS, S.; MEDEIROS, A.; GOMES, E.B. (Org.). *Conflitos Socioambientais e Violações de Direitos Humanos em Comunidades Tradicionais Pesqueiras no Brasil: relatório 2021*. 2ed. Olinda: Conselho Pastoral dos Pescadores, p.189-93, 2021.

MESQUITA, J.L. *Praia Grande e esgoto, problema comum em todo litoral*, 2016. Disponível em: <<https://marsemfim.com.br/prai-grande-e-esgoto/>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

PENA, P.G.L.; NORTHROSS, A.L.; LIMA, M.A.G.; RÊGO, R.C.F. Derramamento de óleo bruto na costa brasileira em 2019: emergência em saúde pública em questão. *Cad. Saúde Pública*, V.36, N.2, p.2-7, 2019.

PEZZI, L.P.; SOUZA, R.B.; QUADRO, M F.L. Uma Revisão dos Processos de Interação Oceano-Atmosfera em Regiões de Intenso Gradiente Termal do Oceano Atlântico Sul Baseada em Dados Observacionais. *Revista Brasileira de Meteorologia*, V.31, N.4, p.428-53, 2016.

SÁNCHEZ, L.E. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SCAVASSA, I. *Esgoto em Praia do Rio de Janeiro Revela Dimensão do Problema no Saneamento Básico na Cidade*. 2020. Disponível em:

<<https://www.impactounesp.com.br/post/esgoto-em-praia-do-rio-de-janeiro-revela-dimens%C3%A3o-do-problema-no-saneamento-b%C3%A1sico-na-cidade#:~:text=Esgoto%20em%20praia%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20revela,%C3%A0%20Barra%20da%20Tijuca%2C%20no%20Rio%20de%20Janeiro>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

SCHWALB, P.; KÖPPEL, S.; KÖNIGSHOFER, P.; BUCSICS, T.; TRAUNER, M.; REIBERGER, T.; LIEBMANN, B. Detection of Various Microplastics in Human Stool: A Prospective Case Series. *Ann Intern Med.* 2019, out 1, V.171, N.7, p.453-7, 2019.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). *Biodiversidade Marinha – Um oceano, muitos mundos de vida.* Montreal, 2012.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEMANENTO – SNIS. *Esgotamento Sanitário – 2019.* Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-esgotamento-sanitario>>.

Acesso em: 9 nov. 2021.

SPAUTZ, D. *Esgoto sem Tratamento Escorre para a Praia em Itapema.* 2018. Disponível em: <<https://biguanews.com.br/esgoto-sem-tratamento-escorre-para-a-praia-em-itapema/>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

TOMÁZ, A.F. Conflitos Socioambientais na Pesca Artesanal no Brasil. In: BARROS, S.; MEDEIROS, A.; GOMES, E.B. (Org.). *Conflitos Socioambientais e Violações de Direitos Humanos em Comunidades Tradicionais Pesqueiras no Brasil: relatório 2021.* 2ed. Olinda, PE: Conselho Pastoral dos Pescadores, p.157-61, 2021.

UNESCO (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA). *Década da Ciência Oceânica para o*

*Desenvolvimento Sustentável é lançada oficialmente hoje (20) para destacar a urgência na proteção do maior bioma do planeta.* 2021. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/news/decada-da-ciencia-oceanica-o-desenvolvimento-sustentavel-e-lancada-oficialmente-hoje-20>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

UNESCO (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA). *Cultura Oceânica para Todos: Kit pedagógico.* Manuais e Guias da COI, 80. Agência Regional da UNESCO para a Ciência e a Cultura na Europa em Veneza Palazzo Zorzi, Castello 4930, 30122, 2020.

UNESCO (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA). *Ocean Literacy.* s.d. Disponível em: <<https://oceanliteracy.unesco.org/about/>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

VALE DO PIANCÓ. *Lixo nas praias da Paraíba pode ter origem de Pernambuco, diz secretário do Meio Ambiente.* 2021. Disponível em: <<https://valedopianco.com.br/noticia/6288/lixo-nas-praias-da-paraiba-pode-ter-origem-de-pernambuco-diz-secretario-do-meio-ambiente.html>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

WESTON, J.N.J.; CARRILLO-BARRAGAN, P.; LINLEY, T.D.; REID, W.D. K.; JAMIESON, A.J. New species of Eurythenes from hadal depths of the Mariana Trench, Pacific Ocean (Crustacea: Amphipoda). *Zootaxa*, V.4748, N.1, p.163-81, 2020.

# PERSPECTIVAS E ATUALIDADES DA PESCA ARTESANAL: UM ESTUDO DE CASO NA COMUNIDADE DE FORTE VELHO – PB

*Janaína Barbosa da Silva e  
Cleber Vasconcelos de Oliveira (in memoriam)*

## INTRODUÇÃO

**A**presentados e reconhecidos como agentes detentores dos segredos e saberes das águas; – pescadores e pescadoras – ressentem-se historicamente de políticas garantidoras de aportes estruturantes que assegurem a manutenção sustentável da atividade, tanto no nível ecológico, como nas garantias trabalhistas. No Brasil, o agravamento da problemática está estritamente atrelado às políticas modernizantes da pesca e agricultura tradicionais a partir dos Governos militares (1964-1985) e, sobretudo, Neoliberais da década de 1990 que sistematicamente direcionaram investimentos a um modelo produtivo versado à

racionalização e modernização da atividade com vistas o atendimento do mercado externo, desconsiderando, portanto, contextos socioeconômicos e culturais desses atores dentro de uma perspectiva macrorregional nacional.

Desse modo, os interesses diversos por trás da (re)formulação das prioridades de investimento, conjuntamente com a exploração desordenada dos estoques, corroboraram, por ampliar a crise da produção, dos mercados, da sustentabilidade ambiental e consequentemente a capacidade de organização dessas populações (DIEGUES, 1999; CAPELLESSO; CAZELLA, 2011).

Estes entraves têm suscitado a temática, numa perspectiva multidisciplinar; notadamente interessada nas relações de *trabalho e gênero e organização e territorialidade e ambiente e sociedade* do mundo alusivo à pesca nos mais variados contextos regionais. São referenciais nesse campo de estudos os nomes de Simone Maldonado, Cristiano Ramalho, Antônio Carlos Diegues, Câmara Cascudo, Lourdes Furtado, Alex Fiúza, Maria Cristina Maneschy e Violeta Loureiro, apenas para citar alguns.

O saber empírico advindo da pesca advém do acesso de um conjunto de pesquisas acerca do conhecimento das espécies, a seletividade dos recursos, a territorialidade dos espaços de pesca, ambiente sociocultural do pescador e seus eventuais conflitos no espaço marinho e terrestre (DIEGUES, 2004). O *Know-how* obtido a partir dos “povos das águas” tem sido relevante, sobretudo, nos campos da Ecologia e Etnoecologia marinha, manejo dos estoques e no ordenamento pesqueiro (BEGOSSI, 2004). Nesse aspecto, a etnografia pesqueira – Campo das Ciências Sociais que estuda as populações pesqueiras – remonta a década de 1945 e tem Gioconda Mussolini como pioneira no empreendimento dos estudos relativos aos aspectos socioambientais e técnicos das pescarias caiçaras no litoral paulista (OLIVEIRA; SILVA, 2018).

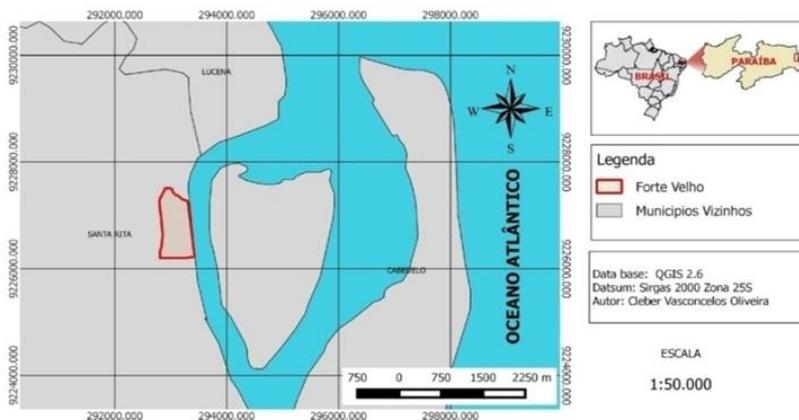
Alinhavada, historicamente, com as Ciências Sociais, a etnografia pesqueira é vertente “dissidente” da antropologia cultural ao refutar o interesse *per se* nas sociedades primitivas e seus sistemas econômicos simples para ampliar o campo de compreensão em torno da organização econômica, trabalho, seletividade das espécies, calendário produtivo, petrechos, técnicas e o tempo dedicado à pesca (RODRIGUES; GIUDICE, 2011). Desta forma, a atuação da etnografia pesqueira busca elencar as emergentes dinâmicas em torno da organização e significação do espaço dentro das pescarias e, sobretudo, fora dela (MUSSOLLINI, 1945; DIEGUES, 1999; 2004).

O saber nativo, na construção histórico-identitária, na descrição dos petrechos e técnicas de pesca empregadas e identificação dos possíveis conflitos e ameaças verificados na sociedade pesqueira da comunidade Forte Velho, PB, foi o grande objetivo desta pesquisa. Caracterizar socioeconomicamente a atividade, a localização dos espaços pesqueiros, os limites espaciais das áreas produtivas, os diferentes arranjos produtivos empregados e a percepção ambiental da pesca entre os pescadores, também é uma forma de compreender como essa comunidade está organizada na atualidade.

Conhecer a atual condição de vida de uma comunidade pesqueira tradicional é, sobretudo, registrar na história sua condição atual, evidenciar seu modo de vida, bem como suas dificuldades, trazer perspectivas futuras e de pleitos importantes desses para com seus líderes, por exemplo. Destarte, essa pesquisa objetivou diagnosticar a condição socioambiental da Comunidade pesqueira tradicional de Forte Velho, na Paraíba.

## A ÁREA DE ESTUDO

A comunidade de pescadores e pescadoras de Forte Velho é território pertencente ao município de Santa Rita, e localiza-se estrategicamente no ponto do complexo natural estuarino do Rio Paraíba do Norte, que congrega o tributário dos rios: Rio Paraíba, Tiriri, Paroeira, Ribeira, Guia, Sanhauá, Timbiá e Mandacaru, compondo uma planície flúvio-marinha de aproximadamente 260 km<sup>2</sup> (MADRUGA, 1992; GUEDES, 2002; MARCELINO et al., 2005; AESA, 2013) (Figura 1).



**Figura 1.** Mapa de Localização do Estuário do Rio Paraíba.

Localização da comunidade de Forte Velho, PB.

A composição natural do Estuário do Rio Paraíba do Norte – ERPN abrange Florestas de Mangue, Cordões Arenosos, Crôas e Gamboas comumente acessadas por inúmeras comunidades ribeirinhas ao longo de todo o estuário (GOVERNO DA PARAÍBA, 2006). No grupo vegetal, as espécies de mangue *Rhizophora mangle* L., *Laguncularia racemosa*, *Avicennia germinans* e

*Conocarpus erectus L.* predominam, nos mais de 5.500ha (ARAÚJO, 2014), e corroboram com importantes serviços ecossistêmicos para grupos zoológicos diversos de aves, mamíferos, peixes, elasmobrânquios e bentos (NISHIDA, 2000; GUEDES, 2002, p.12).

A preservação deste relevante refúgio ambiental está assegurada na Portaria Ministério do Meio Ambiente N. 9 de 23/01/2007 (BRASIL, 2007), que trata das áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira.

Não obstante, estudos apontam que problemas ambientais decorrentes da deficiência no saneamento básico da Região Metropolitana de João Pessoa têm elevado os níveis de poluição, com especial atenção aos parâmetros de coloração, oxigenação, dissolução de nitritos e coliformes termotolerantes, colocando o estuário em alerta ambiental (FAO, 2017; SOUZA et al., 2013). Esses agentes, se agravados, podem comprometer a atividade pesqueira e as comunidades, inviabilizando a longo prazo a pesca artesanal e a fonte de renda e recurso alimentar dessas populações (LIMA, 1999; ARAÚJO, 2014).

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

No período compreendido entre dezembro de 2017 e abril de 2018 foram realizadas as pesquisas com os pescadores de Forte Velho. A abordagem utilizada foi qualitativa, com a utilização de técnicas aportadas na coleta de dados, entrevistas individuais e análise do discurso, tendo esta última premissa baseada em Foucault (2007b), quando a considera “uma representação culturalmente construída pela realidade, não uma cópia exata”.

A execução da pesquisa de campo estabeleceu-se em quatro visitas a Forte Velho, onde respectivamente houve: (i) reconhecimento da área (ii)

marcação dos pontos de pesca; (iii) aplicação do questionário de validação (pré-teste) e (iv) aplicação do questionário definitivo.

Os questionamentos realizados auxiliam na apreensão da importância socioeconômica da pesca ao analisar: escolaridade, estado civil, idade, tipo de imóvel, exercício de atividade remunerada extrapesca, rendimento médio familiar, espécies mais pescadas, petrechos, características da atividade (individual, familiar ou em grupo), tempo de experiência na pesca e percepção socioambiental. As variáveis socioeconômicas estão analisadas, descritivamente, por meio de quadros e tabelas.

Procurando compreender as relações de trabalho e produção social dos pescadores artesanais, este trabalho permeia sua caracterização socioeconômica; localização espacial das áreas produtivas; identificação dos tipos de manejo empregados e a percepção ambiental da atividade entre os pescadores da comunidade Forte Velho, no estuário-manguezal do Rio Paraíba, no Estado da Paraíba. Onde três foram as etapas de realização da pesquisa.

A primeira remete a identificação dos pesqueiros previamente às entrevistas semiestruturadas. Auxiliou-nos nessa etapa de verificação em lócus, um ex-pescador e ex-presidente da colônia Z-11. As coordenadas dos pontos de pesca foram realizadas pelos pesquisadores através de aparelho receptor GPS Garmin etreX 10 de baixa acurácia posicional, posteriormente transferidas para o software *GPS TrackMaker* versão livre 13.8.

Para a segunda, essa ocorreu em 18/01/2018 com a aplicação do questionário piloto e num grupo de 11 pescadores, os quais, seis homens e cinco mulheres. A pré-teste tem por base o método de Aaker et al. (2001) e Hair et al. (2004, p.230) na mitigação de erros, ambiguidades, lacunas ou exageros do questionário no *layout* final. A escolha dos participantes segue o

método *Snowball* proposto por Bailey (1982), onde o recrutamento inicial do primeiro entrevistado foi sugerido pelo presidente da Colônia e finalizado quando alcançadas as consistências informativas pretendidas.

Por fim, a terceira etapa ocorreu entre os dias 27/04/18 a 2/05/18, sendo realizado individualmente pelo mesmo pesquisador nos diferentes espaços de vivência dos pescadores. Estava compilado em 35 perguntas organizadas: (1) aspectos socioeconômicos; (2) característica da pescaria; (3) percepção socioambiental da pesca. Participaram 35 pessoas; 25 homens e 10 mulheres, correspondendo a 20,46% do grupo amostral de 171 pescadores inscritos na Colônia.

A pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos do Hospital Universitário Lauro Wanderley da Universidade Federal de Campinha Grande – UFCG, sob o registro N. 81575317.3.0000.5182.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### ***O Perfil Socioeconômico dos Pescadores***

Demonstra que 61,2% têm rendimento médio familiar inferior a um salário mínimo; 25,8% um salário, e acima de dois salários, 9,67%. Sobre este aspecto, Marcelino et al. (2005), apontavam que o rendimento médio dos pescadores do ERPN foi de 0,90 salário mínimo em 1998, denotando que mesmo decorridos 20 anos, a pouca capilaridade de capital auferida na pesca artesanal permanece.

Variações de ordem ambiental e/ou econômica impactam sobremaneira a atividade, tornando os pescadores vulneráveis a essas flutuações. A dependência destes que tem na pesca única fonte de rendimento chega a

alcançar 59,5%. Não obstante o rendimento familiar reduzido, foram identificados melhorias nas construções dos imóveis, hoje representando 93,5% erguidas em alvenaria (Figura 2).



**Figura 2.** Evolução do perfil das casas dos moradores de Forte Velho. Perfil dos imóveis até década de 1990 (B) imóveis coloridos em alvenaria a partir de 2000 (A).

Fonte: (A) Arquivo Família Pessoa; (B) Cleber Oliveira, 2018.

Nesse contexto, a dependência exclusiva da pesca, atrelada as suas variações e aos baixos soldos, motiva o pescador a complementar sua renda. Consoante Marcelino et al. (2005, p.186), ressalta que a busca de ganhos fora da atividade pesqueira está relacionada a redução dos estoques, sobretudo a partir da década de 1990, quando a importância da profissão passa a ser ressignificada entre os pescadores. Outrossim, emergiram profissões complementares extrapesca como pequenos serviços na construção civil, manutenção, conservação e vigia de imóveis de segunda residência de moradores de veraneio, além de serviços correlatos ao turismo em menor proporção.

Sobre estes aspectos Diegues (1999), salienta que a precarização das condições socioeconômicas do pescador, tal como a atividade pesqueira não é um fenômeno exclusivo da costa nordestina, mas espalha-se para regiões reconhecidamente prósperas a exemplo da região amazônica, onde

notadamente as comunidades ribeirinhas têm sido igualmente impelidas às práticas secundárias à pesca, notadamente o turismo e a prestação de serviços como alternativa de subsistência familiar.

Sobre esse fato, Lima et al. (2012) apontam que 47,5% dos pescadores do médio Rio Madeira, São Carlos e Calama desaconselham a prole a seguir a carreira dos pais; enquanto Amanajás (2018) registrou no Oiapoque 31,68% daqueles que almejam ver a prole em outras profissões. Em Forte Velho esse indicador foi bastante significativo, alcançando 53% dos entrevistados.

O ensino em Forte Velho conta com duas escolas da Rede Pública. A Escola Municipal de Ensino Fundamental Eulina Xavier que oferece matrícula na pré-escola, enquanto a outra estadual, a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio de Forte Velho, dirigida à oferta do ensino fundamental (séries iniciais e finais), bem como o ensino médio regular e na modalidade (Educação de Jovens e Adultos – EJA). Os espaços atendem a alunos de Forte Velho e das comunidades próximas como Ribeira e Livramento (CENSO ESCOLAR/INEP, 2017).

Neste sentido, 31% dos pescadores declararam ter concluído o ensino médio; 62,55% o fundamental e 6,45% não são alfabetizados. Aqueles com certificado de conclusão de Ensino Médio têm obtido melhores ofertas de trabalho, sobretudo, na pesca profissional principal cooptadora de profissionais com escolaridade de nível Médio, tanto em Forte, Lucena e Cabedelo, para trabalharem normalmente fora da Paraíba e não raro, até fora do país.

Com pagamentos melhores e garantias trabalhistas asseguradas, as jornadas laborais nos navios tem atraído o interesse dos mais jovens, repercutindo, sobremaneira, no comprometimento da manutenção da tradição pesqueira comunitária. Diferentes grupos de pescadores entrevistados

(pescadores, marisqueiros e catadores de caranguejo) e sua prole, reiteram o desinteresse na herança da profissão dos pais. As dificuldades e poucas perspectivas futuras na profissão os motiva almejar campos profissionais mais atrativos financeiramente; esses certamente vislumbrados fora de Forte Velho.

A reconfiguração econômica em torno da pesca é reflexo dos ditames dos “novos tempos”. Tempos esses infligidos pela competitividade capitalista, onde a informação e capacitação pessoal são prerrogativas mínimas para se destacar frente às novas e complexas demandas do mercado (Tabela 1).

**Tabela 1.** Caracterização socioeconômica dos pescadores.

Rendimento familiar médio	≤ 01 salário mínimo;	N 22
	Igual a 01 salário;	N 09
	≥ 02 salários	N 04
Escolaridade	Não alfabetizados	N 03
	Ensino Fundamental	N 23
	Ensino Médio	N 09
Tipologia do imóvel	Madeira	N 02
	Alvenaria	N 33
Exercício de outras atividades remuneradas	Sim	N 15
	Não	N 20

Fonte: Pesquisa de Campo, 2018.

Assim, a relação em torno da reformulação no projeto de vida e a consequente redução no interesse pela atividade pode estar justificada no maior acesso educacional aos residentes locais, e a projetos de inclusão social e cidadania proporcionada nas duas escolas públicas em funcionamento na comunidade.

A idade dos pescadores de Forte Velho oscilou entre 23 e 70 anos. Dos entrevistados, 38% postulam ter iniciado a pesca ainda crianças. Assim, o tempo laboral médio na pesca entre os entrevistados foi de 29,8 anos (Tabela 2).

**Tabela 2.** Perfil da pesca dos entrevistados.

<b>Entrevistados (N) 31</b>	<b>Frequência</b>
<b>Idade Média</b>	45,9
Máxima	70
Mínima	23
<b>Tempo médio profissão (anos)</b>	29,8 anos
Mínimo	4 anos
Máximo	45 anos
<b>Dias trabalho (semanal)</b>	≈ 4,2 dias
Máximo	6 dias
Mínimo	2 dias
<b>Horas trabalhadas (diária)</b>	≈5h
Mínimo	3h
Máximo	5h
<b>Acesso ao ponto de pesca</b>	
Barco (Caico)	89,5%
Pés	4,5%
Ambos	6%

Fonte: Pesquisa de Campo, 2018.

Neste caso, a média etária dos pescadores de Forte Velho é parecida com a de outros pescadores ribeirinhos brasileiros, assim registrado por Petrere Jr. et al. (2006), Silva (2006), Silva (2012) e Lima et al. (2012). A média de dias trabalhados na semana oscila entre dois e seis dias, registrando média de 4,2 dias/semana. A média de horas trabalhadas/dia varia de três e cinco horas

(75,2%) e, mais de cinco horas (24,8%), sobretudo entre os marisqueiros e catadores de caranguejo.

A tradição da pesca em Forte Velho e nas demais povoações que habitam a margem esquerda do estuário do Rio Paraíba, resiste enquanto atividade econômica preponderante para 59,5% dos pescadores. Levantamento das profissões dos ascendentes diretos dos pescadores entrevistados aponta que 43% decorrem de intergerações que praticavam a pesca e a agricultura concomitantemente, confirmando o caráter dual da economia rural dos grupos sociais mais antigos.

O uso da embarcação denominada Caíco é significativo para 89,5% entre os entrevistados; porém, 4,5% mencionam que não usam o transporte; enquanto 6% seguem tanto a pé, como de Caíco para o local da pesca, a depender da oportunidade de pesca, condições de tempo e operação da embarcação (Figura 3).

Independente da tipologia do pescador: de peixe, marisqueiro ou catador de caranguejo, observou-se ser comum o emprego de carroças artesanais puxadas à mão. Nestas, levam os seus equipamentos de casa como motor de rabeta, combustível, remos, água potável, faca/facão e demais petrechos. No fim da jornada, trazem também os pescados capturados no dia. A rotina de preparação para a pesca é majoritariamente matutina, ainda na maré baixa e tem na *prainha* (em Frente a Forte Velho) o ponto principal de embarque e desembarque dos Caícos.



**Figura 3.** Organização e preparação para a pesca. (A) pescador preparando a rede, (B) Carrinho artesanal trazendo os equipamentos e petrechos de pesca, (C) Caíco preparado e pescadores zarpando para a pescaria diária.

Fonte: Cleber Oliveira, 2018.

## IDENTIFICAÇÃO DOS PONTOS DE PESCA E ESPÉCIES DE VALOR COMERCIAL NO ESTUÁRIO DO RIO PARAÍBA

Há 20 pesqueiros no Estuário do Rio Paraíba do Norte (ERPN), identificados como espaços de uso da pesca para os pescadores da comunidade Forte Velho (Figura 4), sendo estes classificados em Croas e Gamboas. A fisiogeografia destes ambientes dispõe particularidades e semelhanças quanto ao recurso explorado, petrecho empregado e seletividade do pesqueiro.

O ERPN abrange geograficamente quatro municípios, obrigando os pescadores (as) de Forte Velho partilhar boa parte dos mesmos locais de pesca com outras comunidades, não havendo registro de conflitos significativos

quanto ao uso compartilhado desses espaços de pescas pelas demais comunidades de pescadores. O critério de escolha dos pesqueiros atende às condições climáticas e do período em que eventualmente as espécies fazem-se mais presentes em determinado local (se na Croa, no meio do rio, juntos às Gamboas ou dentro do manguezal). A tomada de decisão e as estratégias empreendidas pelos pescadores obedecem estritamente ao Conhecimento Ecológico Local (CEL) (se a maré está calma ou agitada, se faz vento, se está nublado, se faz sol, condição lunar etc.) sobre as espécies e também a cooperação partida da indicação de outros pescadores.



**Figura 4.** Localização dos Pontos de Pesca no Estuário do Rio Paraíba.

A escolha do pesqueiro ocorre geralmente “momentos antes de entrar no rio e com mais frequência no decorrer da pescaria”, podendo também ocorrer por “indicação de alguém que pescou bastante tal espécie, em tal lugar”.

Dessa forma, tal como em outros contextos e espaços de pesca, o saber nativo em relação aos elementos naturais, a cooperação mútua na definição da escolha e localização dos pontos de pesca, as condições de acesso aos locais e meios de trabalho e os códigos e normas que norteiam o uso dos territórios e seus recursos em diferentes estações do ano tem forte representatividade no ambiente das pescarias de Forte Velho.

Pode explicar a pacificação entre essas diferentes comunidades, a obediência implícita e informal das regras consoante utilização desses espaços. Dentre as normativas elementares estariam: a ordem de chegada ao pesqueiro, estabelecimento de uma distância “tolerada” entre as equipes de pesca e o respeito à inviolabilidade dos petrechos e embarcações.

No tocante a descrição dos pesqueiros “Croas” ou “Coroas” e Gamboas/Camboas, os pescadores as descrevem como pontos ótimos de pesca, propícios a modalidades específicas de pescarias, mas com poucas particularidades nas espécies guardadas (Quadro 1). Os pesqueiros definidos como *croas* condizem com as áreas de intermarés, compostas de substrato lodo-arenoso que afloram na baixa-mar, sendo naturalmente propícias à reprodução de moluscos genericamente conhecidos por “mariscos”.

Das espécies citadas pelos pescadores/ras, 24 são peixes; três moluscos (Ostra de Galho, Sururu de Lama e Marisco de Areia) e três formadas por crustáceos (Caranguejo-Uçá, Siri, Aratu). Em face o caráter etnográfico da pesquisa, a descrição das espécies capturadas preconiza a nomenclatura usual empregada pelos pescadores de Forte Velho, portanto, optamos por desconsiderar a ictiologia científica nessa caracterização, embora se reconheça a necessidade de posterior classificação, para fins de avaliação qualitativa destas espécies.

Isto posto, a geomorfologia estuarina no ERPN torna a distinção entre as espécies de peixes capturados preamar ou baixa-mar bastante acentuada comparativamente às Croas e Gamboas. Todavia, o pescueiro “Areia” – não enquadrado em nenhuma das categorias – aparece como único ponto onde essa variação é menos significativa. Na “Croa Maruim”, espécies oceânicas, como *Xaréu*, *Camurupim* e o *Peixe-Espada*, são mais percebidas no período de verão, em razão da entrada de água marinha em maior volume no Estuário.

As espécies, *Carapeba*, *Camurupim*, *Pescada Amarela*, *Robalo/Camurim* e *Tainha*, por razão da qualidade da sua carne, figuram como as de valor comercial mais elevado; seguido dos crustáceos (*camarão* e o *Caranguejo Uçá*) e os moluscos (“*Sernambi - Marisco*” e *Ostras*), nessa ordem.

**Quadro 1.** Espécies mais Pescadas no ERPN

Nome do pescueiro	Espécie (s)	Espécie (s)
	Preponderante (s) capturada (s) maré alta	Preponderante (s) capturada (s) maré baixa
Croa Picada	Arraia de croa, Boca Mole, Camurim <sup>1</sup> , Carapeba, Cururuca <sup>2</sup> , Pampo, Paru, Pescada Amarela, Pescada Branca, Sanhoá, Saúna <sup>3</sup> , Tainha <sup>4</sup>	Camarão, Marisco, Siri, Sururu Ostra
Croa/Croinha	Saúna, Tainha, Camurim	Camarão, Caranguejo Marisco, Siri, Ostra, Sururu

Croa Pontal	Agulha, Amoré, Arraia de Croa, Bagre Amarelo, Camboeiro, Camurim, Carupé, Coró, Espada, Pampo, Paru, Pescada Amarela, Sardinha Azul, Tainha, Saúna, Xaréu	Marisco, Siri, Camarão, Ostra, Sururu
Gamboa do Arrastado	Amoré, Ariaçu, Boca Mole, Carapeba, Camurim, Pampo, Sanhoá, Tainha	<i>idem</i>
Croa da Prainha	Ariaçu, Arraia, Carapeba, Camurim, Cururuca, Paru, Pampo, Pescada Amarela, Pescada Branca, Sanhoá	Camarão, Caranguejo, Marisco, Siri, Sururu, Ostra
Croa Fucinho	Arraia de croa, Boca mole, Camurim, Carapeba, Cururuca, Pampo, Paru, Pescada Amarela, Pescada Branca, Sanhoá	<i>idem</i>
Croa a Volta Mofina	Arraia, Boca Mole, Carapeba, Cururuca, Camurim, Pampo, Paru, Pescada Amarela, Pescada Branca, Sanhoá, Saúna, Tainha, Xaréu	<i>idem</i>
Croa Casco	Agulha, Amoré, Arraia, Bagre mandinho, Bagre Amarelo, Camboeiro, Camurim, Carupe, Coró, Pampo, Paru, Sardinha Azul, Saúna, Tainha, Xaréu	<i>idem</i>
Gamboa Maruim	Espada, Camurupim, pescada Amarela, Tainha, Saúna, Bagre, Carapeba	Marisco, Siri
Croa de Fora	Arraia, Carapeba, Saúna, Tainha,	Caranguejo, Marisco, Siri, Sururu Ostra
Gamboa Dantas	Sauna tainha, sanhoa, carapeba,	<i>idem</i>

Gamboa	Arraia, Boca Mole, Camurim, Carapeba,	Siri, Marisco,
Capim-Açu	Cururuca, Pampo, Paru, Pescada Amarela, Pescada Branca, Pururuca, Sanhoá, Saúna, Tainha	Caranguejo
Gamboa	<i>idem</i>	Siri, Caranguejo
Mãe Izabel		Uça, Sururu, Ostra
Gamboa	Arraia, Boca Mole, Camurim, Carapeba,	<i>idem</i>
Boca da Gamboa	Cururuca, Paru, Pampo, Pescada Amarela, Pescada Branca, Sanhoá, Saúna, Tainha, Xaréu	
Gamboa	Amoré, Ariaçu, Camarão, Cururuca, Ostra,	<i>idem</i>
Tambauzinho	Pescada Amarela, Tainha	
Gamboa de Iêê	Arraia, Bagre, Saúna, Sanhoá, Siri, Marisco, Ostra, Pampo	<i>idem</i>
Croa Cemitério	Arraia, Bagre Camboeiro, Bagre Mandinho, Bagre Amarelo, Marisco, Pampo, Sanhoá, Siri, Ostra	<i>idem</i>
Croa	Arraia pintada, Arraia Quatro Ventas,	Siri, Sururu,
Ponta da Ilha	Bagre, Pampo, Paru, Siri	Marisco
Areia	Arraia Pintada, Arraia Quatro Ventas, Arraia de croa/mijona, Ariaçu, Bagre Amarelo, mandinho, Camarão, Paru, Pampo, Sardinha Azul	<i>idem</i> maré alta + siri
Croa Consolado	<i>idem</i>	<i>idem</i>

<sup>1</sup> Camurim, idem Robalo; <sup>2</sup> Curuca idem Corvina; <sup>3</sup> Saúna, idem Tainha, de tamanho menor;

<sup>4</sup> Curimã, idem Tainha. Fonte: Pesquisa de Campo, 2018.

Os trabalhos de Silva (2006) e Targino (2012), no estuário Itapessoca, PE e na RESEX Acaú/Goiana, PB/PE, nesta ordem, apontam que as espécies

de *peixes, crustáceos e mariscos*, bem como, petrechos e técnicas de captura, são similares àqueles observados na comunidade Forte Velho. No entanto, a captura do caranguejo, beneficiamento e a pescaria nos diferentes pesqueiros entre homens e mulheres, diferem-se, sugerindo relação e espacialização trabalhista mais conservadoras que as verificadas nas outras duas comunidades, como, por exemplo, o trabalho da captura como tarefa masculina e beneficiamento (retirada da carne), eminentemente feminina.

Conforme Casais e Souto (2011), corresponde a ecozonas transicionais entre o ambiente de terra firme e áreas de mangue, sendo frequentemente acessados sem a necessidade de embarcação. Marques, (1991); Nishida, (2000); D'Angelis, (2014), identificaram essa mesma unidade paisagística no litoral paraibano, embora Silva (2006) e Souto (2010) as denomine de “coroas” em Barra do Iguape, Bahia e em Itapessoca, Pernambuco, respectivamente. *Gamboas*, por sua vez, correspondem às desembocaduras de córregos, “canais” de rios semi-abrigados da ação das marés que permitem a troca entre água doce do continente e salgada do mar. Pescadores artesanais de ambientes estuarinos, de forma geral, dispõem de notório saber dos locais em ambientes aquáticos específicos para a pesca do dia. Dessa maneira, os pescadores e marisqueiras de Forte Velho aproveitam esse conhecimento para explorar as potencialidades de captura nos diferentes aglomerados de exploração.

## **QUANTO A PERCEPÇÃO AMBIENTAL DOS PESCADORES**

Com base no levantamento realizado com o questionário individual socioeconômico da pesca, obteve-se a *relevância da atividade pesqueira individual*, apontada como *muito elevada*, com 92%, enquanto 8% dos

participantes a descrevem apenas como *elevada*. No entanto, questionados a respeito do *grau de importância da pesca na comunidade*; 68,75% dos entrevistados afirmam ser  *muito elevada*; 25% *elevada* e 6,25% não opinaram, havendo, portanto, compatibilidade acerca das duas percepções.

No tocante a percepção acerca do tamanho dos peixes capturados nos últimos anos, 81,25% afirmaram *não ter mudado* e 18,75% *notou diferença*. A respeito do volume capturado, 43,75% disseram haver *diminuído*, 31,25% *não ter alterado*, enquanto 12,5% não souberam responder. Procurando compreender a diminuição dos estoques questionamos a respeito das possíveis causas. O entendimento coletivo apontou que 86% atribuíram a *fatores antrópicos*, sobretudo, a *contaminação do rio* 65%; *sobrepesca* 24% e *erosão* 11%, respectivamente.

Para 89% dos participantes, a diminuição dos estoques tem fatores exteriores à Comunidade, muito embora essa apresente problemas referente ao descarte irregular de resíduos. Neste caso, os *resíduos sólidos/“lixo comum”* 61,4% aparece como o principal agente de redução das espécies, seguido dos efluentes domésticos 18,4%; a carcinicultura do camarão 9,5%; enquanto 10,7% não souberam responder.

Os resultados supracitados são corroborados com Marcelino (2000; 2005), Guedes (2004) e Araújo (2014), esses apontam a problemática da contaminação por resíduos, de efluentes domésticos inadequados e a aquicultura do camarão-branco no ERPN como elementos igualmente comprometedores da sanidade ambiental do estuário e dos estoques.

Assim, é possível depreender que embora a importância da atividade pesqueira seja expressiva no âmbito individual e comunitário, é preciso destacar que a atividade experimenta momentos desafiadores à sua

manutenção. Como supracitado, a problemática ambiental e de gestão dos recursos aquáticos tem estreita relação no aparecimento do fenômeno da (pluriatividade) extrapesca, sobretudo nas tarefas terciárias como o comércio, construção civil, alimentação, turístico, etc. repercutindo, desta forma, para a insustentabilidade do setor pesqueiro artesanal como o conhecemos.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Levantamentos socioeconômicos e ambientais corroboraram as condições de vida e trabalho contemporâneas entre os(as) pescadores (as) de Forte Velho. Dependentes dos recursos naturais, estes exploram os recursos artesanalmente nos 20 diferentes pontos de pesca identificados no estuário.

O aumento das incertezas na pesca e a redução no quantitativo dos estoques têm comprometido os rendimentos das famílias no tocante o suprimento de suas necessidades de consumo básicas, motivando-os a buscar nas atividades extrapesca (pluriatividade), estratégias de reprodução social distinta àquelas às quais estão culturalmente habituados.

Nesta direção, a dialética natureza e meio social aparece em franca mutação ante os eventos de ordem político-econômicos nacionais que tem ressignificado o *status quo* da pesca artesanal nos últimos vinte e cinco anos. A inoperância do Poder Público na promoção de políticas afirmativas e de incentivo ao setor compromete os direitos dos trabalhadores que estão na ativa, concomitantemente em que desestimula o ingresso das novas gerações na profissão, inviabilizando sua continuidade.

Apesar do contexto socioeconômico delicado porque de forma geral vivencia a pesca artesanal; ações direcionadas à gestão dos recursos aquáticos e de participação e controle social dos diferentes atores envolvidos, principiam

iniciativas positivas no compartilhamento de responsabilidades entre representantes do Estado e da Sociedade Civil organizada.

## AGRADECIMENTOS

Aos pescadores (as) e à Colônia de Z-11 de Forte Velho pela generosidade e participação no trabalho e em especial, o acolhimento por parte do Sr. Antônio Elias Pessoa Filho (Pessoinha) *in memoriam*; ao Sr. Juscinei Silva e ao Centro de Amparo à Pesquisa – CAPES pela concessão da bolsa de estudos.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, A.S. de. *Metamorfoses da Paisagem dos Manguezais do Estuário do rio Paraíba*. Dissertação de Mestrado. UFPB. 2014.
- AAKER et al. *Marketing Research*. 12ed. New York: John Wiley & Sons, Inc. 2001.
- AESA, Agência *Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba*. João Pessoa, 2013.
- AMANAJÁS, V.V. de. Pesca e perfil socioeconômico dos pescadores artesanais da fronteira setentrional do Brasil: a comunidade pesqueira de Oiapoque, Amapá. *Revista Franco-brasileira de Geografia – CONFINS*. N.37. 2018. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/15619>>. Acesso em: 12 nov. 2018.
- BAILEY, K.D. *Methods of Social Research*. New York: The Free Press, 1982.
- BEGOSSI, A. Áreas, Pontos de Pesca, Pesqueiros e Territórios na pesca artesanal. In: BEGOSSI, A.; LEME, A.; SEIXAS, C.S.; CASTRO, F.; PEZZUTI, J.; HANAZAKI, N.; PERONI, N.; SILVANO, R.A.M. (Ed.).

*Ecologia de Pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia*. São Paulo: HUCITEC, p.223-253, 2004.

DIEGUES, A.C.S. *O Nosso Lugar virou Parque*. São Paulo: NUPAUB. USP, 1999.

FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação). *O estado de segurança alimentar e nutrição no mundo. Fomentando a resiliência em prol da paz e a segurança alimentar*. Roma, FAO, 2017.

FOUCAULT, Michel. *A Ordem do Discurso*: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 15ed. São Paulo: Loyola, 2007.

GOVERNO DA PARAÍBA. Disponível em:<[www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7421&itemid=2](http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=7421&itemid=2)>. 2006.

GUEDES, L.S da. *Monitoramento Geoambiental do Estuário do Rio Paraíba do Norte através da Cartografia Temática e Digital de Produtos de Sensoriamento Remoto*. Dissertação de Mestrado. UFRN, fls 90, Natal, 2002.

HAIR, J.F.; BABIN, B.; MONEY, A.H.; SAMUEL, P. *Fundamentos Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

INEP. *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://inep.gov.br/censo-escolar>>. Acesso em: 30 jun. 2010.

LIMA, M.A.L.; DORIA, C.R.C. da FREITAS, C.E. Carvalho de. *Pescarias Artesanais em Comunidades Ribeirinhas na Amazônia Brasileira: perfil socioeconômico, conflitos e cenário da atividade*. *Ambient. soc.*, V.15, N.2, p.73-90, 2012.

LIMA, T.C.S. *Ocorrência de Bactérias Fecais e Patogênicas na Carne do Carangueiro-Uçá (Ucides cordatus), Água e Sedimentos do Mangue do Rio*

*Paraíba do Norte, PB*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Paraíba, 1999.

MADRUGA, A.M. *Litoralização da Fantasia da Liberdade à Modernidade Autofágica*. (Dissertação de mestrado). São Paulo: USP, 1992.

MALDONADO, Simone Carneiro. *Mestres & Mares: espaço e indivisão da pesca marítima*. São Paulo: Annalume, 1993.

MARCELINO, R. L. *Diagnóstico Socioambiental do Estuário do Rio Paraíba do Norte-PB, com Ênfase nos Conflitos de Uso e Interferências Humanas em sua Área de Influência Direta*. Dissertação (Mestrado em Gerenciamento Ambiental), UFPB, João Pessoa, 2000.

MARCELINO, R.L. et al. Uma Abordagem Sócioeconômica e Sócio-ambiental dos Pescadores Artesanais e outros Usuários Ribeirinhos do Estuário do Rio Paraíba do Norte, Estado da Paraíba, Brasil. *Tropical Oceanography*, Recife, V.33, N.2, p.183-197, 2005.

MARQUES, J.G.W. *Aspectos Ecológicos na Etnoictiologia dos Pescadores do Complexo Estuarino-Lagunar Mandau-Manguaba, Alagoas*. Tese de Doutorado. Campinas, UNICAMP, 1991.

MUSSOLINI, G. O Cerco da Tainha na Ilha de São Sebastião. *Revista de Sociologia*, 7 (3), p.135-147, 1945.

NISHIDA, A.K. *Catadores de Moluscos do Litoral Paraibano. Estratégias de Subsistência e Formas de Percepção da Natureza*. São Carlos, SP. (Tese de Doutorado), UFSCar, Pós-graduação em Ecologia e Recursos Naturais, do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde, 2000.

PETREIRE JR., M.; WALTER, T.; MINTE-VERA, C.V. Income evaluation of small-scale fishers in two Brazilian urban reservoir: represa Billing (SP) and Lagoa Paranoá (DF). *Brazilian Journal of Biology*, 66(3): 817-828, 2006.

RODRIGUES, J.A.; GIUDICE, D.S. A pesca marítima artesanal como principal atividade socioeconômica: o caso de Conceição de Vera Cruz, BA. *Cadernos do Logepa* V.6, N.2, p.115-139, jul./dez. 2011. Disponível em:<<http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/logepa/article/view/11738>>.

Acesso em: 6 nov. 2018.

SILVA, J.B. da. *Territorialidade da Pesca no Estuário de Itapessoca-PE*: técnicas, petrechos, espécies e impactos ambientais. Dissertação de Mestrado. UFPE, 2006.

SILVA, S.M. *Pesca Artesanal: a história, a cultura e os (des)caminhos de Lucena, PB*. Dissertação de Mestrado, UFPB, 2012.

SOUTO, F.J.B. *Tudo tem seu Lugar: uma abordagem etnoecológica das ecozonas em uma comunidade pesqueira no litoral da Bahia*. In: ALVES, A.G.C.; SOUTO, F.J.B.; PERONI, N. (Org.). *Etnoecologia em Perspectiva: natureza, cultura e conservação*. Recife: NUPEEA, 2010.

SOUZA, A.C.; D´ANDREA, A.F.; SILVA, O.A da.; ALBUQUERQUE, J.G.; SILVA, F.K.F. da. *Análise exploratória da qualidade da água do estuário do Rio Paraíba, Cabedelo-PB, empregando análise de componente principal*. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Paraíba – IFPB, 2013.



# BIODIVERSIDADE DE PEIXES CLUPEIFORMES: VISÃO ESTRATÉGICA PARA A CONSERVAÇÃO

Anailza Cristina Galdino da Silva

## CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS PEIXES

O termo peixe tem origem do latim *Pisces*, define um conjunto de animais aquáticos comumente utilizado por muito tempo para abranger desde animais invertebrados a grandes mamíferos. O ramo da ciência que estuda os peixes é chamado de ictiologia (do grego *Ikthus-*, peixe + *-logos*, estudo), e cultivo de peixes é chamado de piscicultura (do latim *Pisces-*, peixe + *-cultura*, ato de cultivar) (MELO; GOMES, 2021). Este grupo abrange os vertebrados aquáticos que respiram por brânquias, com corpo sustentado por um esqueleto interno cartilaginoso ou ósseo e cujos apêndices, quando presentes, modificados em nadadeiras e o corpo geralmente coberto por escamas (BRUSCA; BRUSCA, 2007; BEMVENUTI; FISCHER, 2010). Apesar de ainda ser muito popular, o termo

*Pisces* caiu em desuso, por reunir as espécies em um grupo artificial, pois não possuem um ancestral único e exclusivo (MELO; GOMES, 2021). Peixe não representa uma categoria taxonômica, mas é um termo popularmente utilizado para representar esse grupo que se diversificou em mais de 32.000 espécies distribuídas em 536 famílias e mais de 85 ordens, que atualmente se tem registro (NELSON et al., 2016).

Com indivíduos adaptados a praticamente todos os tipos de ambiente aquático, os peixes constituem um vasto grupo que representa mais da metade que todas as outras espécies de vertebrados juntas, que somam cerca de 60.000 em sua totalidade (Figura 1). Essa abrangência faz com que esses vertebrados atualmente sejam animais extremamente adaptados ao meio aquático. O que reflete na sua grande diversidade ecológica e na imensa variedade de formas, cores, tamanho e diferentes tipos de locomoção (BEMVENUTI; FISCHER, 2010).

Segundo Melo e Gomes (2021) e Nelson et al. (2016), a diversidade ictiofaunística atual é o resultado de uma história evolutiva complexa e bem-sucedida iniciada há mais de 500 milhões de anos. Com adaptações morfológicas, fisiológicas, comportamentais e ecológicas, esses organismos colonizam os mais diversos tipos de ambientes aquáticos do planeta, incluindo regiões extremas como: polos, lagos hipersalinos e hiperalcalinos, poças temporárias, cavernas, regiões com déficit de oxigênio e o oceano profundo.

Atualmente, os principais grupos de peixes estão representados pelos peixes ágnatos, ou seja, sem mandíbula, incluindo as lampreias (Classe *Petromyzontoidea*) e os peixes-bruxa (Classe *Myxini*). E os peixes com mandíbula, ou seja, os gnastostomados, incluindo os peixes com esqueleto cartilaginoso representados pelos tubarões, quimeras e raias (Classe

*Chondrichthyes*), além dos peixes ósseos com nadadeiras raiadas (Classe *Actinopterygii*), os celacantos (Classe *Actinistia*) e os peixes pulmonados (Classe *Dipnoi*) (FRICKE et al., 2020; MELO; GOMES, 2021; NELSON et al., 2016).

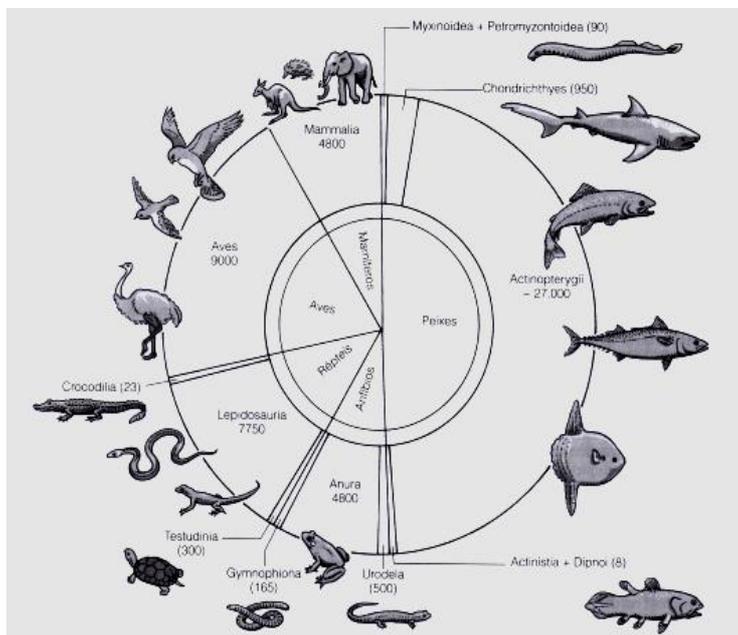


Figura 1. Diversidade dos vertebrados.

Fonte: PUGHET et al., 2008.

## A IMPORTÂNCIA DOS PEIXES COMO RECURSO NATURAL

Os peixes exibem inegável importância ecológica na estruturação e funcionamento dos ecossistemas marinhos, ocorrendo em diversos níveis tróficos, desde detritívoros e consumidores primários até predadores de topo, muitas vezes como espécies dominantes (ROSA; LIMA, 2008).

Juntamente com os moluscos, os crustáceos e entre outros seres aquáticos, os peixes constituem a grande diversidade de recursos pesqueiros

que são explorados economicamente, caracterizando a grande diversidade de espécies exploradas pela pesca marítima e de águas continentais (VIANA, 2013). Segundo dados do último levantamento da pesca mundial realizado pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), a atividade pesqueira representou a captura de cerca 96,4 milhões de toneladas de pescado em 2018 (FAO, 2020).

Portanto, é inquestionável a importância econômica dos peixes, com destaque para os marinhos, principalmente por sua participação preponderante na produção pesqueira mundial. Além de outras atividades econômicas, como no ecoturismo e o comércio de peixes ornamentais (ROSA; LIMA, 2008).

O ato de pescar representou, por muito tempo, uma atividade extrativista primária na qual o homem capturava organismos aquáticos apenas para se alimentar. Com o crescimento da população mundial e o desenvolvimento de tecnologias, esta atividade passou a representar populações que desenvolveram uma cultura própria, e assumiu um importante papel com relevância social e econômica na vida das pessoas que dependem diretamente da pesca. Nos dias atuais, pode-se afirmar que o homem pesca para se alimentar, o que se denomina pesca de subsistência ou para comercializar. Esta última, quando em pequena escala, chama-se de pesca artesanal. Ou em larga escala, com embarcações de grande porte e elevada capacidade de deslocamento, sistemas de conservação de pescado e longa autonomia no mar (PEREZ et al., 2017).

Quanto aos recursos marinhos alvos da pesca, seja em pequena ou larga escala, incluem organismos que nem sempre ocorrem em abundância e com capturas volumosas. A elevada abundância de um recurso muitas vezes implica num baixo valor por quilo capturado. Como no caso dos pequenos peixes pelágicos, com destaque para sardinhas, anchovetas e manjubinhas (Famílias

*Clupeidae* e *Engraulidae*, respectivamente), cujo valor é normalmente baixo, menos de R\$ 20,00 por quilo. Da mesma forma, o elevado valor econômico de algumas espécies, geralmente implica porque eles são pouco abundantes no mar. Como os crustáceos, as lagostas e caranguejos, que geram capturas comparativamente muito menores, devido à reduzida abundância (PEREZ et al., 2017).

Sendo assim, além da importância econômica que representam esses recursos, também não podemos deixar de considerar o valor cultural, social, recreativo que a pesca representa para algumas comunidades, principalmente aquelas que vivem diretamente da pesca artesanal. Não esquecendo que a exploração desses recursos é compartilhada por diferentes países para além de suas Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE) e sendo assim, responsável por aproximar, estreitar relação e até mesmo gerar discussões e conflitos acerca do uso e exploração deste recurso. Que por muitas vezes se faz necessário ser mediado por e estratégias de conservação através de acordos internacionais firmados em conjunto.

## **COSTA BRASILEIRA E SUA DIVERSIDADE**

A zona costeira do Brasil se estende por mais de 8.500 km, sendo uma das maiores faixas costeiras do mundo. Seus ambientes representam um mosaico de ecossistemas extremamente diversos, incluindo manguezais, recifes de corais, dunas, restingas, praias arenosas, costões rochosos, lagoas, estuários e marisma, abrigando uma exuberante biodiversidade de fauna e flora. A ampla abrangência latitudinal, juntamente com a variedade climática e geomorfológica, são os principais fatores que explicam a diversidade de espécies e de ecossistemas existentes ao longo do litoral brasileiro (MMA, 2010).

A despeito de suas dimensões, grande parte da zona marinha do país é caracterizada por baixa concentração de nutrientes e por produtividade reduzida, contrariando a percepção comum de que essa região constitui fonte abundante ou inesgotável de recursos. Não oferecendo condições para a existência de quantidades significativas de recursos pesqueiros (MMA, 2010).

Considerando suas características oceanográficas, biológicas e tipo de substrato predominante, a ZEE brasileira é comumente dividida em quatro regiões (Figura 2): Região Norte (foz do rio Oiapoque à foz do rio Parnaíba); Região Nordeste (foz do rio Parnaíba à Salvador); Região Central ou Leste (Salvador ao Cabo de São Tomé); e Região Sudeste-Sul (Cabo de São Tomé ao Chuí) (ICMBio, 2019; MMA, 2006).

A considerar a divisão da ZEE do Brasil, a ictiofauna da nossa costa é composta por espécies com distribuições geográficas bastante distintas e peculiares por região. De maneira geral, nas áreas mais costeiras das regiões Norte e Nordeste há predominância de espécies restritas a águas tropicais, como a agulha-preta – *Hemiramphus brasiliensis* (LINNAEUS, 1758), e outras espécies que também ocorrem amplamente distribuídas no Oceano Atlântico e algumas até com distribuição circuntropical. Nas regiões Sudeste e Sul do Brasil, por sua vez, representam a ocorrência de diversas espécies predominantemente tropicais, e ocorrência de espécies típicas das regiões mais temperadas do Atlântico Sul como o peixe-espada – *Trichiurus lepturus* Linnaeus, 1758. Não esquecendo das espécies endêmicas, associadas a ambientes recifais, que ocorrem nas ilhas oceânicas brasileiras como: Penedos de São Pedro e São Paulo, Fernando de Noronha, Atol das Rocas, Trindade e Martim Vaz (MENEZES et al., 2003; MMA, 2006).



**Figura 2.** Os limites da Zona Econômica Exclusiva Brasileira.

Fonte: MMA, 2006.

Os ambientes marinhos, costeiros e oceânicos abarcam a maior parte da biodiversidade do planeta (SERAFIM, 2007). A inquestionável riqueza natural brasileira é reflexo das condições climatológicas e oceanográficas que determinam as características biológicas por regiões. Por exemplo, a foz do rio Amazonas na região norte, os recifes de corais ao longo da costa Nordeste. No Sudeste e no Sul, a presença da Água Central do Atlântico Sul sobre a plataforma continental. Essas características físicas do ambiente influenciam na composição faunística, química e física dos diferentes ecossistemas que se apresentam ao longo da costa brasileira (AMARAL; JABLONSKI, 2005).

Neste mosaico de ambientes da costa brasileira destaca-se a região Nordeste, representando quase 3.400 km de linha de costa, constituída por nove estados costeiros. Com uma ampla diversidade de ambientes litorâneos, como

praias, dunas, falésias, estuários, deltas e grandes rios, restingas, ilhas, barreiras de corais, atóis e arquipélagos, ilhas e bancos oceânicos (PINHEIRO et al., 2008; MMA, 2006). Todos esses ambientes englobam uma ampla biodiversidade marinha e costeira, abrangendo desde microrganismos até grandes vertebrados e invertebrados. Cada um desses organismos possui um papel no funcionamento dos ecossistemas marinhos e costeiros, tais como na produtividade e ciclagem de nutrientes. Com destaque para os peixes, que exibem inegável importância ecológica na estruturação e funcionamento dos ecossistemas não só marinhos, mas em todo ambiente aquático, ocorrendo em diversos níveis tróficos, desde detritívoros e consumidores primários até predadores de topo, muitas vezes como espécies dominantes.

## **BIODIVERSIDADE DA ICTIOFAUNA E SUA CONSERVAÇÃO**

Levando-se em consideração o estado de conhecimento e conservação da biodiversidade brasileira ainda não ser muito conhecida, a exemplo do que observamos, nos ecossistemas aquáticos marinhos e dulciaquícolas, informações sobre a diversidade da ictiofauna brasileira também é incompleto. Fato esse demonstrado através das dezenas de espécies de peixes descritas anualmente, portanto, é previsível que a nossa riqueza seja ainda muito maior do que conhecemos. Rosa e Lima (2008) ainda afirmam que a falta de informações populacionais e sobre aspectos biológicos gerais para a maioria das espécies de peixes marinhos dificulta a avaliação do estado de conservação dos estoques.

Desta forma, pode-se garantir que a biodiversidade das áreas costeiras e marinhas na região Nordeste do Brasil, ao contrário da região Sul e Sudeste, não possui um levantamento abrangente ou manual faunístico que trate de peixes marinhos costeiros. Muito embora essa falta de conhecimento seja

realidade no mundo como um todo e nos mais diversos ambientes, a exemplo de Nelson et al. (2016) que registrou cerca de quase quatro mil espécies a mais em seu livro *Peixes do Mundo*, de uma versão anterior a atual. Mostrando, assim, o quanto desconhecemos nossas riquezas naturais, tornando um desafio à conservação desta diversidade ainda tão desconhecida.

Para Amaral e Jablonski (2005) a conservação efetiva ainda não é uma realidade para maior parte dos ambientes marinhos do Brasil. Embora, nas últimas décadas tem-se observado uma crescente preocupação com a conservação ambiental (AGOSTINHO et al., 2005), mesmo com diversos cenários que ameaçam a biodiversidade sendo constantemente vivenciados no país. Hoje, os desequilíbrios nos ecossistemas aquáticos são causados, na maioria das vezes, pela poluição e pela sobrepesca, e tantas outras atividades humanas que ameaçam o desenvolvimento sustentável do planeta, onde o Brasil não é exceção (SERAFIM, 2007).

As ameaças sobre os peixes marinhos ocorrem principalmente na zona costeira, onde se concentra a maior diversidade de espécies. Como aspectos gerais, podemos citar adversidades à manutenção da biodiversidade marinha o de diversos âmbitos e aspectos, como: a sobrepesca, a pesca predatória, a degradação dos ecossistemas, a introdução de espécies exóticas, o turismo desordenado, a falta ou deficiência na gestão dos recursos naturais, a poluição e tantos outros. O que reflete a demanda urgente de mais ações de conservação e monitoramento da biodiversidade dos ecossistemas marinhos, seja para espécies de valor econômico ou não.

## OS PEIXES E AS RELAÇÕES TRÓFICAS NO AMBIENTE AQUÁTICO

Na natureza a produção primária é fundamental para sustentar todas as formas de vida e estruturar os ecossistemas. Através dos produtores viabilizam-se os fluxos de energia e matéria entre os fatores abióticos e os seres vivos. No mar, a atividade fotossintética é desempenhada por vários organismos, destacando-se o fitoplâncton, as macroalgas e as plantas aquáticas (LOURENÇO; MARQUES JÚNIOR, 2009).

Nas teias alimentares, os organismos estão dispostos em níveis tróficos. Na base da cadeia estão os autótrofos, ocupando o 1º nível. A partir do 2º nível estão presentes os consumidores, neste caso são os consumidores primários, ou seja, herbívoros que nas cadeias aquáticas se alimentam do fitoplâncton, composto principalmente pelas microalgas. Do 3º aos outros níveis acima estão os consumidores secundários que são os carnívoros (GARCIA; GIARRIZZO, 2014).

Considerando-se essa organização nos ecossistemas, uma proliferação fitoplanctônica gera um aumento na oferta de alimento para os consumidores primários, desempenhando conseqüentemente um papel fundamental para o aumento da diversidade e abundância de consumidores secundários. O que por sua vez, acaba fortalecendo toda a cadeia trófica e, como resultado, há uma maior riqueza de espécies e um aumento no tamanho populacional destas (AGUIAR, 2003).

No caso dos peixes Clupeiformes, a maioria das espécies forma cardumes e nadam perto da superfície, geralmente em águas costeiras e alimentam-se de plâncton, sendo alguns exemplares carnívoros vorazes, como os chirocentrídeos (NELSON et al., 2016).

Algumas espécies têm destacado valor econômico, como a sardinha-lage *Opisthonema oglinum* (LESUER, 1818). Embora a maioria das espécies não seja exploradas economicamente, estas representam um importante papel nas teias trófica, sendo um elo importante no fluxo de energia nos ecossistemas. Pois como dito, são peixes que se alimentam de plâncton e servem de presa para grandes peixes carnívoros, inclusive aves marinhas.

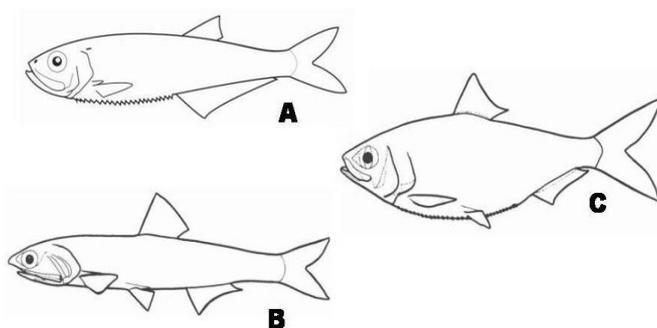
Aguiar (2003) registrou nos estudos sobre a influência da cadeia trófica marinha na ocorrência e abundância de peixes de importância comercial, a maior frequência de ocorrência de peixes Clupeiformes como alimento dos peixes que tiverem seu hábito alimentar estudado. Além de destacar que muitas espécies de tubarões e de peixes ósseos que se alimentam destes Clupeiformes estarem sofrendo um decréscimo populacional significativo. Que segundo pescadores é devido ao aumento na captura de manjubas e sardinhas, fazendo com que a captura dos peixes maiores e de valor econômico seja diminuída ano a ano.

Desta forma, constando-se haver uma ligação entre a sobrepesca incidente dos Clupeiformes e a queda na diversidade e abundância em alguns grupos de peixes de importância comercial. Além disso, o autor fez uma comparação entre seu estudo e o colapso na pesca de espécies piscívoras de valor comercial em razão da sobrepesca de Clupeiformes que ocorreu no Peru. O que reforça a importância da necessidade de haver mais estudos e ordenamento na captura das espécies, não só de grande valor econômico, mas também as espécies forrageiras que servem de alimento para os grandes peixes carnívoros que estão na base da cadeia alimentar.

## OS PEIXES CLUPEIFORMES: UM ELO NA CADEIA TRÓFICA MARINHA

A ordem de peixes Clupeiformes inclui cinco famílias, 92 gêneros e 405 espécies. Destas, três famílias ocorrem na costa brasileira: *Clupeidae*, *Engraulidae* e *Pristigasteridae* (NELSON, 2016).

Os pristigasterídeos são peixes conhecidos como sardinhas, tipicamente marinhos costeiros encontrados nos mares tropicais e subtropicais, muito embora algumas espécies possam entrar em estuários. São de tamanho moderado, corpo comprimido ou alongado com uma série completa de escudos ao longo do abdômen. A boca é terminal com uma mandíbula inferior que projeta além da parte superior (Figura 3A). Esses peixes não apresentam linha lateral e a cor é tipicamente azul-esverdeada no dorso e prateada nas laterais. Devido a seu pequeno tamanho têm pouco valor comercial, muito embora em algumas regiões onde são localmente abundantes seja comum nos mercados de peixe, e na manufatura de subprodutos da pesca (CARPENTER, 2002).



**Figura 3.** Representantes dos Clupeiformes com registro no Nordeste do Brasil: Família *Pristigasteridae* (A), Família *Engraulidae* (B) e Família *Clupeidae* (C).  
Fonte: NELSON, 2016.

Já os engraulídeos, conhecidos como manjubas, também são de pequeno porte, de hábitos costeiros, identificados pela boca ampla, com maxilar prolongado, sem linha lateral e com uma faixa longitudinal prateada de cada lado do corpo (Figura 3B). A maioria serve de alimento básico para aves e peixes, com diversas espécies de importância comercial, principalmente na pesca artesanal (FIGUEIREDO; MENEZES, 1978).

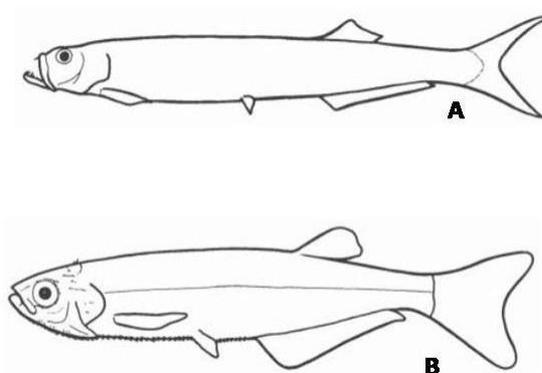
Os clupeídeos são conhecidos como sardinhas, são peixes de pequeno porte, de corpo lateralmente comprimido e prateado, boca pequena e muito inclinada com mandíbula ultrapassando a maxila superior (Figura 3C). Formam cardumes, habitam águas costeiras e em várias regiões do mundo constituem uma fonte de alimento abundante e barato (FIGUEIREDO; MENEZES, 1978).

Além desses representantes, os que não têm ocorrência na costa brasileira podem ser citadas as espécies das famílias *Chirocentridae* (Figura 4A) com registros em ambientes marinhos da Índia, África, Japão e Austrália e *Denticipitidae* (Figura 4B), que ocorrem em rios da África.

Ainda que, não sejam tão incidentes nas capturas da costa brasileira, muitos outros Clupeiformes são de primordial importância para a pesca mundial, a exemplo de *Engraulis rigens*, *Sardinella spp.*, *Clupea harengus*, *Engraulis japonicus*, *Sardina pilchadus*, *Brevoortia patronus* e *Sardinops melanostictus* (WHITEHEAD, 1985; NELSON et al., 2016; FAO, 2018).

Embora no relatório de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (REVIZEE) da região Nordeste, não tenha sido citado nenhuma espécie de Clupeiformes com grande exploração econômica, não podemos deixar de pontuar a importância da sardinha-laje (*Opisthonema oglinum* – LESUEUR, 1818) nas capturas do Sudeste-Sul. Além da anchoíta (*Engraulis anchoita*, HUBBS; MARINI, 1935) que ocupa a

plataforma continental em abundância considerável, no extremo sul, e moderada, no sudeste. Tendo esta última uma ampla distribuição e facilidade de captura, o que tornam a espécie um recurso importante, mas ainda sem aproveitamento no Brasil (MMA, 2006).



**Figura 4.** Outros representantes dos Clupeiformes não registrados na costa do Brasil; Família *Chirocentridae* (A); Família *Denticipitidae* (B).  
Fonte: NELSON, 2016.

Para a região Nordeste Nobrega et al. (2015) registraram como espécies importantes para pesca artesanal e de maior valor comercial na bacia potiguar *Opisthonema oglinum*, além de *Odontognathus mucronatus*, *Lile piquitinga*, *harengula clupeola*, *Lycengraulis grossidens*, *Cetengraulis edentulus*, *Anchovia clupeoides* *Anchoa spinifer* e *Pellona harroweri*. Que juntamente com outros Clupeiformes, compõem a diversidade íctia deste grupo com registros nos ambientes costeiros do Nordeste (Tabela 1). Com destaque para o registro de Clupeiformes com ocorrência nos diversos ambientes costeiros do litoral de Pernambuco (Anexo 1). Desta forma, destacamos a relevância ecológica desses pequenos peixes na cadeia trófica das várias espécies que interagem ou usam o

ambiente aquático. Reforçando a necessidade de mais estudos para que se possa conhecer melhor a biologia e dinâmica desse grupo e assim cada vez mais contribuirmos para conservação da nossa biodiversidade.

**Tabela 1a.** Clupeiformes registrados na costa Nordeste.

	TÁXON	NOME COMUM	DISTRIBUIÇÃO	STATUS DE CONSERVAÇÃO	UTILIZAÇÃO HUMANA
ENGRULIAE	Anchoa filifera (Fowler, 1915)	Manjuba	Do Caribe ao sudeste do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial
	Anchoa januaria (Hildebrand, 1943)	Manjuba, enchoveta, manjubinha, arenque	Ao longo de toda costa brasileira	Segura ou pouco preocupante	Pesca: sem interesse comercial
	Anchoa lyolepis (Evermann & Marsh, 1902)	Manjuba, enchoveta	Da Flórida ao sudeste do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pesca de subsistência; isca
	Anchoa parva (Meek & Hildebrand, 1923)	Manjuba, enchoveta	De Yucatán até o Ceará	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial; isca
	Anchoa spinifer (Valenciennes, 1848)	Sardinha, manjuba, enchoveta, arenque	Do Panamá ao sudeste do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial
	Anchoa tricolor (Spix & Agassiz, 1829)	Tungão, irico, enchova, enchoveta, manjuba	Do Nordeste ao sudeste do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial
	Anchovia clupeoides (Swainson, 1839)	Boca torta, manjuba, arenque, pilombeta	De Guatemala ao Rio de janeiro	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial; isca
	Anchoviella brevisrostris (Günther, 1868)	Manjuba, pilombeta vermelha	Do sul do Caribe ao sudeste do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pesca de subsistência
	Anchoviella cayenensis (Puyo, 1945)	Manjuba, sardinha, don-don, manjubinha	Da Guiana Francesa até o Espírito Santo	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pesca de subsistência
	Anchoviella lepidostole (Fowler, 1911)	Manjuba, sardinha, don-don, manjubinha	Das Guianas ao Sul do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial
	Cetengraulis edentulus (Curvier, 1829)	Sardinha, xangô, enchoveta, manjuba, arenque	Ao longo de toda costa brasileira	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial; isca
	Lycengraulis grossidens (Spix & Agassiz, 1829)	Arem, arenque-branco, manjuba, manjubão	Ao longo de toda costa brasileira	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial

Fonte: FROESE; PAULY, 2019.

**Tabela 1b.** Clupeiformes registrados na costa Nordeste.

	TÁXON	NOME COMUM	DISTRIBUIÇÃO	STATUS DE CONSERVAÇÃO	UTILIZAÇÃO HUMANA
PRITIGASTERIDAE	<i>Chirocentron bleekerianus</i> (Poey, 1867)	Manjuba, sardinha	Do norte ao sudeste do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pesca de subsistência
	<i>Odontognathus mucronatus</i> (Lacepède, 1800)	Arenque-branco, sardinha, sardinha-branca	Do nordeste ao sudeste do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial
	<i>Pellona harroweri</i> (Fowler, 1917)	Apapabranca, nsardinha cascudo, sardinhão	Ao longo de toda costa brasileira	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pesca de subsistência
CLUPEIDAE	<i>Harengula clupeola</i> (Curvier, 1829)	Sardinha, sardinha laje, sardinha-cascuda	Da Flórida a São Paulo	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial; isca
	<i>Harengula jaguana</i> (Poey, 1865)	Savelha-cascuda, sardinha, sardinha-cascuda	De Nova Jersey até o sul do Brasil	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pouco comercial
	<i>Lile piquitinga</i> (Schreiner & Miranda Ribeiro, 1903)	Piquitinga, pitim pitinga, manjuba, pititinga	Da Venezuela ao Espírito Santo	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pesca de subsistência; isca
	<i>Opisthonema oglinum</i> (Lesueur, 1818)	Sardinha bandeira, sardinha penacho	Do Golfo do Maine até Santa Catarina	Segura ou pouco preocupante	Pesca: espécie comercial; isca
	<i>Rhinosardinia bahiensis</i> (Steindachner, 1879)	Sardinha	Da desemboc.do Rio Orinoco até a Bahia	Segura ou pouco preocupante	Pesca: pesca de subsistência
	<i>Sardinella aurita</i> (Vallenciennes, 1847)	Sardinha, sardinha-verdadeira, sardinha legítima	Ao longo de toda costa brasileira	Segura ou pouco preocupante	Pesca: altamente comercial, isca

Fonte: FROESE; PAULY, 2019.

## Anexo 1

Espécies de peixes Clupeiformes com registro e captura no litoral de Pernambuco. Fonte: SILVA, 2019; Fotos autorais.

### Família Pristigasteridae



*Chirocentron bleekermanus*



*Pellona barroweri*

### Família Engraulidae



*Anchoa filifera*



*Anchoa januaria*



*Anchoa lyolepis*



*Anchoa tricolor*



*Anchoa clupeioides*



*Anchoa lepidentostole*



*Lycengranlis grossidens*

### Família Clupeidae



*Harengula chupeola*



*Lile piquitinga*



*Opisthonema oglinum*

### REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, A.A.; THOMAZ, S.M.; GOMES, L.C. Conservação da Biodiversidade em Águas Continentais do Brasil. *Megadiversidade*, V.1, N.1, 2005.

AGUIAR, J.B.S. *Influência da Cadeia Trófica Marinha na Ocorrência e Abundância de Peixes de Importância Comercial*. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2003.

AMARAL, A.C.; JABLONSKI, S. Conservação da Biodiversidade Marinha e Costeira no Brasil. *Megadiversidade*, V.1, N.1, 2005.

BEMVENUTI, M.A.; FISCHER, L.G. Peixes: morfologia e adaptações. *Cadernos de Ecologia Aquática*, V.5, N.2, p.31-54, 2010.

BRUSCA, R.C.; BRUSCA, G.J. *Invertebrados*. 2ed. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 2007.

CARPENTER, K.E. The Living Marine Resources of the Western Central Atlantic. Volume 2: Bony fishes part 1 (Acipenseridae to Grammatidae). *FAO Species Identification Guide for Fishery Purposes and American*

*Society of Ichthyologists and Herpetologists Special Publication*, N.5. Roma: FAO, p.601-1374, 2002.

FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA)*. Publicação online disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca0191en/ca0191en.pdf>>, 2020.

FIGUEIREDO J.L.; MENEZES, N.A. *Manual de Peixes Marinhos do Sudeste do Brasil II*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1978.

FRICKE, R.; ESCHMEYER, W.N.; VAN der LAAN, R. (Ed.). *Eschmeyer's Catalog of Fishes: Genera, Species, References*. 2020. Publicação on-line disponível em: <<http://researcharchive.calacademy.org/research/ichthyology/catalog/fshcatmain.asp>>.

FROESE, R.; PAULY, D. *FishBase*. World Wide Web electronic publication. <[www.fishbase.org](http://www.fishbase.org)>, version (11/2021), 2021.

GARCIA, T.O.; GIARRIZZO, T. Nível Trófico de Peixes da Costa Brasileira. *Biota Amazônia*, V.4, N.2, p.130-60, 2014.

ICMBio. Instituto CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Estratégia Integrada de Monitoramento Marinho Costeiro*: Programa Nacional de Monitoramento da Biodiversidade do ICMBio (MONITORA) – subprograma Marinho e Costeiro. / Katia Torres Ribeiro, Laura Shizue Moriga Masuda e Leonardo Kenji Miyashita (Org.). Brasília: ICMBio, 2019.

LOURENÇO, S.O.; MARQUES JÚNIOR, A.N. Produção Primária Marinha. In: PEREIRA, R.C.; SOARES-GOMES, A. (Org.). *Biologia Marinha*. 2ed. Editora Interciência, p.111-54, 2009.

MELO, Marcelo Roberto Souto de; GOMES, Amanda Alves. Diversidade de peixes marinhos. In: HARARI, Joseph (Org.). *Noções de Oceanografia*. São Paulo: Instituto Oceanográfico, p.521-42, 2021. E-Book.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. ROSSI-WONGTSCHOWSKI, C.L.D.B.; VALENTIN, J.L.; JABLONSKI, S.; AMARAL, A.C.Z.; HAZIN, FÁBIO H.V.; EL-ROBRINI; M. *O Ambiente Marinho. Programa REVIZEE – Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva*. Relatório Executivo. Ministério do Meio Ambiente Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *A Biodiversidade Na Zona Costeira e Marinha do Brasil*. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/a-biodiversidade-na-zona-costeira-e-marinha-do-brasil>>, 2010.

MENEZES, N.A.; BUCKUP, P.A.; FIGUEIREDO, J.L.; MOURA, R.L. *Catálogo das Espécies de Peixes Marinhos do Brasil*. São Paulo: Museu de Zoologia da Universidade de São Paulo, 2003.

NELSON, J.S.; GRANDE, T.C.; WILSON, M.V.H. *Fishes of the World*. 5ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2016.

NOBREGA, M.F.; GARCIA JÚNIOR, J.; OLIVEIRA, J.E.L. *Biodiversidade Marinha da Bacia Potiguar, RN – Peixes da pesca artesanal*. Rio de Janeiro: Museu Nacional, 2015.

PEREZ, J.A.A.; CASTELLO, J.P.; ABREU, P.C.O.V. Recursos Marinhos Vivos. In: CASTELLO, J. P; KRUG, L. C. (Org.). *Introdução às Ciências do Mar*. Pelotas: Editora Textos, 2017.

PINHEIRO, L.S.; CORIOLANO, L.N.; COSTA, M.F.; DIAS, J.A. O Nordeste brasileiro e a Gestão Costeira. *Revista de Gestão Costeira Integrada* 8 (2): 5-10, 2008.

POUGH, F. Harvey; JANIS, Christine M.; HEISER, John B. *A Vida dos Vertebrados*. 4ed. São Paulo: Atheneu, 2008.

ROSA, R.S.; LIMA, F.C.T. *Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção. Peixes*. Publicação online disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/biodiversidade/fauna-brasileira/livro-vermelho/volumeII/Peixes.pdf>> Ministério do Meio Ambiente – ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, 2005.

SERAFIM, C.F.S. REVIZEE MISSÃO CUMPRIDA? *Revista Brasileira de Engenharia de Pesca*, V.2, N.1, 2007.

SILVA, A.C.G. *Ontogênese de Clupeiformes de Ambientes Costeiros do litoral de Pernambuco*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Recursos Pesqueiros e Aquicultura, 2019.

VIANA, J.P. Recursos pesqueiros do Brasil: situação dos estoques, da gestão, e sugestões para o futuro. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, V.7, 2013.

WHITEHEAD, P.J.P. *FAO species catalogue. Clupeoid fishes of the world (Suborder Clupeioidi). An annotated and illustrated catalogue of the herrings, sardines, pilchards, sprats, anchovies and wolf-herrings. Part 1 – Chirocentridae, Clupeidae and Pristigasteridae*. Rome: FAO Fish Synop, V.125, N.7, 1985.



# AS ALGAS MARINHAS E O PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO

*Danilo Sorato Oliveira Moreira*

## INTRODUÇÃO

**N**os últimos anos, a ciência e tecnologia nacionais têm aumentado o interesse na pesquisa com algas marinhas. Destaca-se nesse processo, o papel de instituições de pesquisa como a Embrapa que descobriram o uso de corantes naturais. Também, vale destacar a parceria estabelecida com a iniciativa privada por meio do Boticário, um dos agentes que estimularam o desenvolvimento dessa tecnologia (MOREIRA, 2021, p.21).

O Planejamento Espacial Marinho (PEM) é um importante instrumento de mapeamento e organização dos recursos marítimos brasileiros. A identificação das potencialidades nas zonas costeiras poderá trazer o desenvolvimento econômico, desde que o Estado como agente desse processo

possa estar presente. No caso das algas marinhas, existem muitos caminhos a percorrer, sobretudo pela escassa fonte de dados sobre a presença desses organismos em nossas margens marítimas.

Para chamar atenção a essa discussão, o presente capítulo tem por finalidade apresentar o papel estratégico das algas marinhas como recurso marítimo para o PEM. Em termos metodológicos, a pesquisa utilizará a revisão de literatura acerca do Planejamento Espacial Marinho, a análise de documentos oficiais sobre algas e a análise de dados quantitativos sobre o comércio de algas. Os resultados mostram que as algas marinhas são potenciais recursos para o desenvolvimento econômico nacional, mas ainda carece de estratégias de mapeamento mais substanciais por parte dos atores envolvidos no processo, sobretudo do ente estatal.

## **O PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO E O MODELO TRÍPLICE HÉLICE**

O PEM tem crescido nos últimos anos com crescentes interesses de diversos atores, sejam eles acadêmicos, sejam eles agentes governamentais, sejam eles pessoal da iniciativa privada. Como nos apresentam Ehler, Zaucha e Gee (*tradução nossa*, 2018, p.1):

O Planejamento Espacial Marinho (PEM) trata da gestão da distribuição das atividades humanas no espaço e no tempo para alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais. É um processo político e social informado pelas ciências naturais e sociais. Nos últimos 20 anos, o MSP amadureceu de um conceito para uma abordagem prática para avançar em direção ao desenvolvimento sustentável nos oceanos. Planos espaciais marinhos integrados foram implementados por cerca de 20 países, e espera-se que até 2030, pelo menos um terço da superfície das

zonas econômicas exclusivas do mundo tenham planos espaciais marinhos aprovados pelo governo.<sup>1</sup>

O PEM trata do gerenciamento das atividades humanas no espaço e tempo com finalidades ecológicas, econômicas e sociais. Essa definição, feita pelos autores, são necessários para a discussão sobre os recursos marítimos no Brasil e alhures, sendo que são estratégicos para o futuro do desenvolvimento tecnológico e econômico nacionais. Como eles afirmaram, a discussão do PEM ganhou fôlego renovado nos últimos 20 anos, especificamente centrada nas discussões acerca do desenvolvimento sustentável nos oceanos. Aproximadamente 20 países implementaram seus planejamentos marinhos visando as discussões da década oceânica até 2030.

O Brasil não está apartado desses debates, pois recentemente o estado brasileiro aprovou seu X Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). Nesse plano, o país tem como desafio monitorar os recursos marinhos em suas zonas costeiras. Como diz o documento a seguir:

[...] Com esse enfoque e em consonância com a PNRM, a execução do PSRM se dá pelo desenvolvimento de diversas ações voltadas à conservação e à exploração sustentável dos recursos marinhos. Essas ações são conduzidas e coordenadas pelos diversos Ministérios e pela Marinha do Brasil. O X PSRM é o desdobramento da PNRM, uma vez que visa à integração do mar territorial, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental ao espaço brasileiro, por intermédio de atividades de pesquisa, de monitoramento oceanográfico e estudos do

---

<sup>1</sup> O trecho em original do inglês: *Marine/maritime spatial planning (MSP) is about managing the distribution of human activities in space and time to achieve ecological, economic and social objective sand out comes. It is a political and social process informed by both the natural and social sciences. Over the last 20 years, MSP has matured from a concept to a practical approach to moving towards sustainable development in the oceans. Integrated marine spatial plans have been implemented by about 20 countries, and it is expected that by 2030, at least a third of the surface área of the world's exclusive economic zones will have government approved marine spatial plans.*

clima, bem como de exploração e conservação dos seus recursos naturais. *O X PSRM tem o propósito de sistematizar as atividades de pesquisa para atender à demanda de informações sobre os recursos naturais e energéticos das águas jurisdicionais brasileiras, das ilhas oceânicas e das áreas marítimas internacionais de interesse, propiciando condições para a exploração sustentável e o monitoramento efetivo da Amazônia Azul, que permita contribuir para o enfrentamento de situações emergenciais, como alterações climáticas significativas, e para o desenvolvimento e a implementação da economia azul, gerando inúmeros benefícios para toda a sociedade brasileira. [...] (BRASIL, 2020, grifo nosso).*

O X PSRM procura racionalizar as atividades de pesquisa feitas nas zonas marítimas brasileiras, com a finalidade de garantir informações essenciais para a conservação e exploração dos seus recursos marinhos, bem como a proteção contra situações limites no entorno marítimo, como a Amazônia. Dessa forma, entende-se que o estado brasileiro tem se preocupado com o mapeamento dos seus recursos marinhos desde pelo menos uma década. Além do estado brasileiro, quais outros atores vêm se engajando no PEM?

Um dos atores mais importantes no processo é a universidade, cujo papel é basilar na produção de informações estratégicas para que os tomadores de decisão e empresários possam investir seu tempo e energia em relação aos recursos marinhos. Nesse sentido, é notável o crescimento de grupos de pesquisa centrados no PEM. Por exemplo, o Centro de Estudos Estratégicos e Planejamento Espacial Marinho (CEDEPEM), iniciativa vinculada a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e Universidade Federal Fluminense (UFF), produz estudos multidisciplinares sobre os estudos do mar. Há uma miríade de temas fundamentais que vão desde Conservação Ambiental e Planejamento Espacial Marinho, Direito, Estudos do Mar – Cultura e Natureza, Geopolítica e Governança Oceânica, Gestão Econômica, Tecnologia e Uso dos

Recursos Marítimos, Segurança e Defesa e Sociologia e Estudos do Mar. Esse escopo amplo é necessário para que os estudos sobre o PEM ganhem densidade nas diversas áreas do conhecimento científico, o que futuramente garante retorno aos tomadores de decisão ao investir suas ações nas zonas marítimas nacionais<sup>2</sup>.

Encerrando aquilo que se chama de modelo “Tríplice Hélice” (ver Figura 1), a iniciativa privada tem que estar alinhada de forma conjunta com o governo e a universidade para que possam estimular o desenvolvimento econômico a partir da inovação, ciência e tecnologia. No caso do PEM, esse é um universo a ser descoberto através de parcerias que estimulem a conservação e exploração dos recursos marinhos. Por exemplo, o caso das algas marinhas no cenário brasileiro é fonte de interesse do grupo Boticário.

Eles entraram com investimento financeiro junto a expertise técnica da EMBRAPA em produzir corantes naturais advindos desses seres vivos. No caso do setor privado, o seu investimento é centrado em alcançar maiores lucros e nas demandas dos consumidores. Como as discussões recentes sobre desenvolvimento sustentável estão alterando as formas de consumo e produção mundiais, é lógico que os consumidores apresentem novos tipos de comportamento, especificamente na indústria de cosméticos, pois sempre esteve ligada à exploração dos recursos naturais. Portanto, é necessário estimular a participação do empresariado nacional por meio de informações seguras e confiáveis sobre os recursos marinhos, e fundamentalmente que sejam alinhadas às demandas de mercado.

---

<sup>2</sup> Para maiores informações sobre o CEDEPEM: <<https://wp.ufpel.edu.br/cedepem/>>.



**Figura 1.** Modelo de Tríplice Hélice.

Fonte: ETZKOWITZ; ZHOU (2017, p.41), com design de Ricardo De Toma Garcia.

O modelo integrado de Tríplice Hélice mostra, que os três atores, interagem simultaneamente em modelos de inovação que visem melhoras às condições econômicas e sociais. Esse é o modelo utilizado em países como os EUA, Israel e parte da Europa Ocidental. Ele poderá estimular o desenvolvimento do incrível potencial econômico que as algas marinhas poderão trazer ao país nos próximos anos.

## **AS ALGAS MARINHAS E O MAPEAMENTO DE EMPRESAS**

A exploração e conservação de algas marinhas têm um longo recorrido na legislação nacional. Em 1997, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), instituiu a portaria N. 147, com o objetivo de possibilitar a “[...] exploração dos campos naturais de algas por

“pessoas físicas ou jurídicas” (IBAMA, 1997, p.1). Essas primeiras ações pretendiam garantir a exploração dos recursos marinhos, e trazer certa segurança jurídica em que a preocupação com a conservação ambiental fosse um pilar necessário. Uma década depois, aproximadamente, o IBAMA lançou instrução normativa N. 89, com a finalidade de avançar na exploração, na conservação e nas vendas de algas marinhas no litoral brasileiro (IBAMA, 2006, p.1). Essa nova legislação especificou quais atores jurídicos poderiam comercializar esse recurso, no caso, “exclusivamente por pessoas físicas, pescadores profissionais” e “exclusivamente a pessoas jurídicas, dependentes de licenciamento ambiental”. É fundamental salientar que o instituto se preocupou em garantir que a exploração das algas marinhas fosse feita por sujeitos empossados com licenciamento ambiental, o que revela a preocupação pela conservação ambiental.

A participação do IBAMA, como agente institucionalizado, demonstra que o estado brasileiro vem cumprindo com suas atribuições no PEM. Ele está criando um sistema jurídico com segurança para que, outros atores possam adentrar nesse ecossistema, sobretudo a iniciativa privada. Entretanto, existe um aspecto em que o estado brasileiro não se atentou que é o mapeamento da quantidade de algas marinhas no litoral brasileiro e a capacidade econômica advindas do comércio desse recurso marítimo.

Como tem sido demonstrado pela FAO nos últimos anos, o comércio de algas marinhas tem sido liderado por países do sudeste asiático, com destaque relevado para as Filipinas. Segundo dados da FAO, a indústria de algas marinhas tem um valor estimado entre US\$ 5,5 bilhões e US\$ 6 bilhões, dentre os quais os produtos para consumo alimentar somam 5 bilhões de dólares anuais (FAO, 2004, p.113). As algas podem ser transformadas em uma série de

produtos, tais como, cosméticos, combustíveis, tratamento de águas residuais e agentes antivirais. Se olharmos para dados nacionais sobre o comércio de algas ou a quantidade de algas no litoral brasileiro, são escassos os indicadores que nos mostrem o potencial econômico nacional. Há dificuldade de mapeamento de informações que garantam importantes subsídios para a iniciativa privada investir capital e energia produtiva nas algas marinhas. Os dados mais confiáveis são dos anos de 1990, que mostram o crescente interesse brasileiro na importação de algas. Em 1994, o país importou US\$ 13,5 milhões desses produtos, o dobro do valor de 1990. Mesmo com esse avanço, naquela conjuntura, o Chile era o país que mais exportava algas marinhas na América do Sul, com US\$ 78 milhões de dólares em todos os produtos advindos de algas marinhas<sup>3</sup> (FAPESP, 1997).

Mesmo com essas dificuldades, ainda é interessante apostar nas algas marinhas como recursos marítimos na gestão da economia, ciência e tecnologia. Um dos agentes nesse processo, a universidade, tem pesquisado continuamente formas de agregar valor nas algas marinhas. A UNIRIO, a Universidade de Campinas (UNICAMP) e a EMBRAPA articularam a pesquisa e produção de patente, por meio de “[...] um suplemento com alto teor de fibras alimentares com potencial efeito prebiótico, ou seja, capazes de estimular o crescimento da colônia de bactérias benéficas do trato intestinal” (PRAÇA, 2021, p.2). Esse suplemento visa ajudar a aperfeiçoar a alimentação dos brasileiros que tenham problemas com a sua dieta. E a goma do suplemento foi extraída das algas vermelhas da classe *Rhodophyceae*, “sendo a mais popular a *Kappaphycus alvarezii*, originária do Sudeste Asiático, cujo cultivo para fins

---

<sup>3</sup> O Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio não possui dados oficiais sobre o comércio de algas marinhas no Brasil, o que dificulta um balance mais profundo acerca do potencial econômico de tal recurso (EMBRAPA, 2020).

comerciais é autorizado na faixa do litoral brasileiro que se estende do norte do estado de São Paulo até o sul Fluminense” (PRAÇA, 2021, p.3).

A pesquisa demonstra, na prática, como as algas marinhas podem se tornar recursos potenciais para o desenvolvimento nacional. Embora a patente seja um passo importante, é necessário lembrar do modelo Tríplice Hélice, cuja participação, da iniciativa privada e do governo, são essenciais para um desenvolvimento maduro em termos de inovação, ciência e tecnologia. Nesse ponto, é necessário encontrar formas de integração entre os atores, tal como ocorreu no primeiro exemplo sobre os corantes extraídos de algas feitos pela EMBRAPA e Boticário. A partir dessas considerações, pergunta-se: quantas empresas/cooperativas/centro de pesquisas trabalham com as algas marinhas?

**Quadro 1.** Mapeamento das Empresas que Utilizam Algas Marinhas.

Nome da Empresa	Área de Atuação
ADCOS COSMÉTICA DE TRATAMENTO	Desenvolveu pesquisa comprovando que ativos derivados de uma alga marinha são capazes de estimular células-tronco adultas a atuar no rejuvenescimento cutâneo.
AGAR BRASILEIRO INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA (AGARGEL)	Produção de agar-agar, carragenanas, algas marinhas frescas, refrigeradas, congeladas ou secas, mesmo em pó e extratos de algas marinhas. Exporta algas marinhas frescas, refrigeradas, congeladas ou secas, mesmo em pó, além de agar-agar e carragenana.
AGROFLY – AGROPECUÁRIA	Comércio varejista de medicamentos veterinários e agropecuários, bovinos e aves, derivados de algas marinhas, nutrição animal, defensivos agrícolas e fosfato natural e medicamentos veterinários.
ALGAS NORDESTINAS E COMÉRCIO LTDA	Exportação de algas marinhas para indústrias de cosméticos ou de produtos alimentares e extrato de algas (gel).

ALGATEC	Empresa de base biotecnológica, voltada para a área de produção de bioenergia a partir das microalgas marinhas ou não. Buscam atender empresas que utilizam microalgas marinhas ou não para síntese de fármacos, ração animal e suplementos alimentares, com posterior expansão para empresas que venham a produzir biocombustível de microalgas.
ANTÍDOTOS COSMÉTICOS	Produz linha de cosméticos com extrato de algas marinhas azuis.
ANY ANY	Tradicional marca de lingerie com quatro produtos hidratantes para o corpo com extratos de algas marinhas.
ASSESSA – INDÚSTRIA COMÉRCIO E EXPORTAÇÃO LTDA	A empresa desenvolve produtos à base de algas marinhas lavadas, tratadas, secas e moídas para uso em fórmulas onde a presença de fragmentos visíveis de algas traz um diferencial de eficácia e apelo natural, extratos de algas marinhas desidratadas sobre suportes inertes para o uso em fórmulas de produtos em pó ou emulsões onde as atividades de hidratação e proteção. Algas selecionadas para a produção de biopolímeros polieletrólíticos de alta atividade cosmética, tais como derivados de ácidos urônicos, polímeros contendo fucose e poligalactosídeos altamente sulfatados e polissacarídeos marinhos sulfatados como vetores sinérgicos para outros bioativos cosméticos.
ATELIÊ ARTES DE MARIA	Produtos de beleza a base de algas marinhas.
BEL COL COSMÉTICOS	Especializada no desenvolvimento de produtos baseados em Biotecnologia e engenharia genética. O Neo Super TR, um gelcreme facial hidratante, foi desenvolvido a partir de ativos de última geração que prometem trabalhar nas células troncos da pele. É composto por quatro ativos diferenciados para promover a regeneração epidérmica, sendo um deles, o Phycojuvenine®, produzido com extrato concentrado da alga Laminaria digitata, auxiliar no estímulo das células-tronco epidérmicas.
BIOCLEAN COSMÉTICOS	A Bioclean acaba de complementar a sua linha de produtos voltada ao mercado profissional de depilação, a DepilBella, um a base de extratos de algas marinhas.

BIOEXTRATUS COSMÉTICOS NATURAIS	Linha de cosméticos a base de algas marinhas.
BIOPETRO	A BIOPETRO é uma empresa subsidiária da Bio Clean Energy S/A, líder em tecnologia na produção de combustíveis ecologicamente corretos. A empresa Biopetro Brasil investiu mais de R\$ 6 milhões em um projeto inédito para a produção de biodiesel a partir de algas em Araraquara.
BRASIL GLOBAL COSMÉTICOS LTDA	A Brasil Global Cosméticos (NY Looks), empresa brasileira líder no mercado de géis capilares: o Gel Modelador Beach Look e o Gel Modelador Natural Look. Elaborado com microalgas azuis que, de acordo com a empresa, tratam e hidratam os fios, reduzindo o volume. O produto contém filtro solar, não contém álcool, não resseca os cabelos nem deixa resíduo.
CENTRO DE PESQUISAS E DESENVOLVIMENTO LEOPOLDO AMÉRICO MIGUEZ DE MELO (CENPES)	Produção de etanol a partir do cultivo de algas marinhas.
CICLO ALIMENTAR	Empresa especializada em Alimentos Naturais. Fabricante da Linha NutriShake e NutriAlgas a base de algas marinhas.
COCAMAR COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL	O maior complexo industrial do cooperativismo brasileiro. Detém várias patentes de tecnologia com extratos de algas.
CRESCENEW INDÚSTRIA DE COSMÉTICOS	Produtos de beleza a base de algas e ostras (queratina) marinhas.
COSMOTEC ESPECIALIDADES QUÍMICAS LTDA	Ingredientes para Indústria Cosmética e Household. Apresenta produtos com extratos de algas marinhas.
DE MILLUS D	Gel de Banho esfoliante Algas Marinhas, com pequenas esferas azuis, associadas ao extrato de algas marinhas.
DEPIL BELLA	Produção de ceras depilatórias com algas marinhas.
DEPILART	Produção de ceras depilatórias com algas marinhas.
DERMATUS COSMÉTICA MÉDICA	Produtos de beleza a base de algas marinhas (ex.: hidratante a base de extrato de algas marinhas azuis, que agem contra o envelhecimento) e da alga vermelha calcárea <i>Corallina officinalis</i> , alga biocerâmica que possui ação termoreguladora (fotoprotetor tonalizante).

DOCAS PARTICIPACOES S/A	Pode ser apenas cultivo de algas marinhas. Não há informações detalhadas.
DROGADERMA FARMÁCIA DE MANIPULAÇÃO	Produtos de beleza a base de extrato glicólico de algas marinhas (Linha Attivi)
EMBELLEZE	Produtos de beleza da linha Vivacci. São loções, óleos, sabonetes, talco e gel que trazem os benefícios das algas marinhas, do mel e das amêndoas doces.
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA)	Ácidos graxos poliinsaturados ômega-3 – clonagem e caracterização do primeiro gene da via de síntese na microalga marinha Thalassiosira fluviatilis.
FARMÁCIA BOTÂNICA TUPÃ	Produz e comercializa produtos à base de algas marinhas.
FIRENZE COSMÉTICOS	Produtos de beleza com algas marinhas (cremes antienvelhecimento, gel hidratante etc.)
FLOEMA COSMÉTICOS LTDA	Pó descolorante ultrarrápido com extrato de algas marinhas. Os produtos da linha GUANISOL possuem fórmula com queratina e extrato de algas marinhas
GRANADO PHARMÁCIAS	Produtos de beleza a base de algas marinhas.
HARTY COSMÉTICOS	Produtos de beleza masculinos a base de algas marinhas.
HYROKO INTENSE	A J.M Farma surgiu na década de 1980, indústria de cosméticos especializada no segmento de cuidados pessoais e posteriormente desenvolvendo sua divisão cosmética para animais de pequeno porte. Usa algas marinhas nas suas formulações.
IMPALA COSMÉTICOS	Linha Corporal Pelle a Pelle cuja composição combina flores extratos de linho, algodão e algas marinhas.
INSTITUTO BELEZA NATURAL	Produtos de beleza a base de algas marinhas (linha Quatro Elementos).
SABELLE RUCKSTEIN COSMÉTICOS	Produtos de beleza (sabonetes, máscaras faciais etc) a base de algas marinhas.
JIREH INDÚSTRIA DE COSMÉTICOS (BERGÈRE – cosmético de resultado)	Produtos de beleza a base de algas marinhas (ex.: Gel contra a celulite, loção hidratante).
KANITZ	Produtos de beleza a base de algas marinhas (ex.: sabonetes).

LA FAÇON BAIN E DOUCHE	Os produtos para o corpo foram formulados com Ormagel Sh um ativo obtido a partir de algas marinhas, que é rico em sais minerais, proteínas e vitaminas.
LA VERTUAN COSMÉTICOS AROMA E MAGIA	Produtos de beleza a base de algas marinhas (Fluido para talassoterapia, Bandagem e Ionização etc.)
LABORATÓRIO SELUBI	Produz e vende complementos alimentares e fitoterápicos: cartilagem de tubarão, quitosana, ginkgo biloba, ostra, cálcio, guaraná, própolis, cogumelo do sol, pólen, algas marinhas, centella asiática, espirulina, garcinia etc. Produtos naturais usados como auxiliares no emagrecimento, no combate à osteoporose, reumatismo etc.
LABORATÓRIOS GRIFFITH DO BRASIL S.A.	Em Mogi das Cruzes (SP) com produção aproximada de 500 a 600 ton.ano-1 de carragenanas semi-refinadas obtidas a partir de algas marinhas secas importadas, mistura de 8 espécies de Kappaphycus.
LABOTERRA COSMÉTICOS	Produtos de beleza a base de algas marinhas.
MACROMAR SEAWEED NATURAL SEAWEED	Pesquisam, produzem e comercializam algas marinhas do Nordeste brasileiro. Inclui preservação de bancos naturais, cultivo e fornecimento de gelatina de alga marinha para população carente. Atua na produção de alimentos funcionais feitos com algas marinhas. Venda de algas marinhas (rodofíceas) <i>in natura</i> desidratadas.
MÁRCIA COSMÉTICOS	Indústria cosmética que utiliza extratos de algas marinhas como componente em alguns produtos.
MD ALGAM MARICULTURA AQUAPHYTA BRAZIL	Criada em 1998 na Ilha Grande – Angra dos Reis e pioneira no cultivo comercial de algas marinhas, a MD ALGAM atua na elaboração de projetos em maricultura, desenho e montagem de sistemas de cultivo, avaliação técnica e econômica de projetos, gestão e monitoramento ambiental e capacitação técnica, programa dirigido à geração de renda e emprego em comunidades costeiras, logística e comercialização de algas marinhas para o mercado interno e externo.
MIDORI PROFISSIONAL	Produtos de beleza a base de algas marinhas e queratina de moluscos e crustáceos marinhos.
MINERACAO INDÚSTRIA E COMERCIO MARAPENDI SA	Cultivo de algas marinhas. Não está clara a sua participação como empresa biotecnológica.

NATUFLORA COSMÉTICOS COM ATIVOS NATURAIS	Produtos de beleza a base de algas marinhas (loção hidratante, creme redutor de adiposidade).
NATURA COSMÉTICOS	Produtos para o tratamento da pele do rosto e do corpo, cuidado e tratamento dos cabelos, maquiagem, perfumaria, produtos para o banho, proteção solar, higiene oral e linhas infantis. A Natura Inovação e Tecnologia de Produtos Ltda apoia projetos de bioativos para antioxidantes, aromas e filtro solar com algas e outros organismos marinhos.
NOVA FLOR	Produz uma linha de cosméticos com algas marinhas.
O BOTICÁRIO	Sabonetes e cremes à base de algas marinhas.
ORTHO BIO PHARMA	Produtos de beleza a base de algas marinhas (Agar Agar contra a flacidez).
OX COSMÉTICOS	Produtos de beleza a base de algas marinhas (Linha de produtos masculinos com algas marinhas que regulam o tônus da pele e formam um filtro protetor).
PAYOT BRASIL	Produtos de beleza a base de algas marinhas (Xampu e Condicionador Queratina, para cabelos danificados, com hidrolisado de queratina; Aminoácidos de Queratina e Algas Marinhas).
PRUDENSAL – PRODUTOS AGROPECUÁRIOS	Indústria, comércio e representação de produtos agropecuários. Farinha de algas, mineralizante para bovinos e aves, derivados de algas marinhas, nutrição animal, defensivos agrícolas, fosfato natural, máquinas agrícolas, motores, rações para animais.
PURIFARMA/EXTRACAPS	Agar-agar, fragrância de algas, cápsulas de gel de algas marinhas. Extracaps é a marca registrada das cápsulas gelatinosas duras vazias fabricadas pela Genix Indústria Farmacêutica.
RAMELK COSMÉTICOS	Produtos de beleza a base de algas marinhas primeiramente, com apenas um produto: o Gel com Algas Marinhas, novidade no mercado até então, tem um enorme sucesso entre seus consumidores.
SARFAM INDÚSTRIA, COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO LTDA	Bioativos e matérias primas para a indústria cosmética. Extratos glicólicos de algas marinhas.
SETE COSMETIC	Linha de produtos de beleza masculinos a base de algas marrons marinhas importadas (Laminaria digitata e Ascophyllumnodosum).

SETE ONDAS BIOMAR CULTIVO E PROCESSAMENTO DE ALGAS MARINHAS LTDA	Produtora do BIOMARGEL 25, um hidrocolóide em pós a base de carragenana Kappa e Yota, destinado à utilização como espessante, estabilizante e gelificante em produtos alimentícios. Processa carragenana semi-refinada da alga marinha Kappaphycus Alvarezii, cultivada em fazenda própria, localizada na Restinga da Marambaia.
SKAFE COSMETOLOGIA	Linha de produtos para o cabelo (xampus) com oligoelementos de algas vermelhas marinhas.
TECNOCLEAN	Oferece soluções de limpeza e higiene profissional. Produz o sabonete líquido de algas marinhas com alta propriedade de limpeza e deve ser utilizado em dispenser exclusivo que evita o contato com o produto.
TULIP COSMÉTICOS	Cosméticos biotecnológicos com base em algas marinhas (máscaras faciais, ampolas etc).
VALMARI DERMOCOSMÉTICOS	Produtos masculinos a base de algas marinhas.
VITA DERM	Produtos de beleza a base de algas marinhas (gel bioestimulante, gel redutor e contra celulites etc.). Linha masculina a base de oligoelementos de algas vermelhas marinhas.

Fonte: BRASIL, 2010, p.117-124.

O mapeamento apresenta uma quantidade razoável de empresas que trabalham ou pesquisam produtos relacionados com as algas marinhas, com destaque para o setor de cosméticos que possui muito interesse em desenvolver o potencial desse recurso. Essa expressividade mostra que o mercado está atento para os benefícios que esse recurso marítimo pode gerar para o consumidor, especificamente, com foco em qualidade de vida. De posse desse mapeamento, é possível articular com os outros atores do sistema Tríplice Hélice, ações que visem trazer desenvolvimento econômico, sempre aliando a capacidade técnica da academia, o papel de indutor do Estado e a capacidade mercadológica das empresas. Inclusive, nessa cadeia é provável que estas

últimas, as empresas, desenvolvam setores de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em suas imediações com viés focado nos recursos marinhos em tela.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As algas marinhas são recursos marítimos estratégicos para o desenvolvimento econômico nacional. Apesar de sua disponibilidade aos arredores da costa marítima brasileiro, todavia são incipientes os mapeamentos sobre o comércio desse tipo de produto. Por outro lado, há um forte trabalho feito por empresas que já despertaram para a potencialidade que tal ativo tem para suas economias, especificamente no setor de cosméticos. De qualquer forma, faltam ações estratégicas e coordenadas pelos principais atores (Estado, Universidades e Empresas) no sentido de tornar esse mercado mais ativo e organizado, gerando uma quantidade cada vez mais expressiva de renda e desenvolvimento. Há, é verdade, momentos pontuais, como a ação Boticário-EMBRAPA, que apontam o caminho para que esse setor marinho se torne mais maduro. Porém, dever-se-á alinhar estratégias conjuntas de ações a fim de que em breve as algas marinhas sejam um produto com selo sustentável, saudável e qualificado, conquistando a liderança do mercado exportador.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Caracterização do Estado da Arte em Biotecnologia Marinha no Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

BRASIL. Decreto N. 10. 564, de 16 de novembro de 2020 – Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. *Diário Oficial da União*, 17/11/2020, Edição 219, Seção 1, p.1. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/>

/decreto-n-10.544-de-16-de-novembro-de-2020-288552390>. Acesso em: 6 abr. 2021.

EHLER, Charles; ZAUCHA, Jacek; GEE, Kira. Maritime/Marine. In: ZAUCHA, Jacek; GEE, Kira (Ed.). *Maritime Spatial Planning – past, present and future*. Londres: Palgrave Macmillan, 2019. p.1-22. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-98696-8.pdf>>.

Acesso em: 1 abr. 2021.

EMBRAPA. *Algas Marinhas Apresentam Efeitos Benéficos ao Sistema Digestivo Humano*. Notícias, 20 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/49656379/algas-marinhas-apresentam-efeitos-beneficos-ao-sistema-digestivo-humano>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

ETZKOWITZ, Henry; ZHOU, Chunyan. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. *Estudos Avançados*, V.90, N.31, p.23-48, 2017.

FAO. Parte 3 – Destaque dos estudos especiais da FAO – Escopo da indústria de algas marinhas. In: FAO. *O Estado da Pesca e da Aquicultura Mundial*. Roma: FAO, p.113-154, 2004. Disponível em: <[https://www.google.com/url?client=internal-elementcse&cx=018170620143701104933:qq82jsfba7w&q=http://www.fao.org/3/y5600s/y5600s07.htm&sa=U&ved=2ahUKEwiOiOnf2f7uAhVzBtQKHV3BBJ8QFjACegQICRAB&usg=AOvVaw0VS5Sg7\\_KF5GxYDaMM5rFa](https://www.google.com/url?client=internal-elementcse&cx=018170620143701104933:qq82jsfba7w&q=http://www.fao.org/3/y5600s/y5600s07.htm&sa=U&ved=2ahUKEwiOiOnf2f7uAhVzBtQKHV3BBJ8QFjACegQICRAB&usg=AOvVaw0VS5Sg7_KF5GxYDaMM5rFa)>. Acesso em: 4 abr. 2021.

FAPESP. Estudo propõe exploração econômica de algas brasileiras. *Revista Pesquisa FAPESP*, ed24, set. 1997. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/estudo-propoe-exploracao-economica-de-algas-brasileiras/>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

IBAMA. Portaria N. 147, 17 de novembro de 1997. *Diário Oficial da União*, 17 de novembro de 1997. Disponível em: <[https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/1997/p\\_ibama\\_147\\_1997\\_revogada\\_exploracaocamposnaturaisalgas\\_alterada\\_in\\_ibama\\_46\\_2004\\_revogada\\_in\\_ibama\\_89\\_2006.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/1997/p_ibama_147_1997_revogada_exploracaocamposnaturaisalgas_alterada_in_ibama_46_2004_revogada_in_ibama_89_2006.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2021.

IBAMA. Instrução Normativa N. 89, 2 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da União*, 2 de fevereiro de 2006. Disponível em: <[https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2006/in\\_ibama\\_89\\_2006\\_regulamentaexploracaoalgasmarinhas\\_nacional\\_revoga\\_p\\_ibama\\_147\\_1997\\_46\\_2004.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2006/in_ibama_89_2006_regulamentaexploracaoalgasmarinhas_nacional_revoga_p_ibama_147_1997_46_2004.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. O Caso das Algas no Planejamento Espacial Marinho. *Boletim CEDEPEM*. V.1. p.21-24. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/cedepem/files/2021/04/Volume-1-Numero-1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PRAÇA, Gabriela. Mar de Fibras – Pesquisa do PPGAN em parceria com a Unicamp e Embrapa gera patente de suplemento alimentar prebiótico produzido a partir de alga marinha. *Em Foco*, UNIRIO, Rio de Janeiro, Ed. 23, jan./fev. 2021. Disponível em: <<http://www.unirio.br/comunicacao-social/arquivos/em-foco/mar-de-fibras>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

# MINERAÇÃO SALINEIRA NA LAGOA DE ARARUAMA, RJ

*Gustavo Gordo de Freitas*

## INTRODUÇÃO

**A** mineração de sal é uma atividade capaz de alterar a dinâmica de demandas e satisfação de necessidades de uma localidade. De acordo com o Art. 6º-A do Decreto-Lei N. 227 de 1967 (redação dada pela Lei N. 14.066, de 2020), mineração é o “conjunto das atividades econômicas e industriais no que tange a pesquisa, lavra, beneficiamento, transporte e comercialização de minerais extraídos do solo e subsolo”. Ao mesmo tempo, compreende que o termo “sal” se refira a essência de um mineral com corpo natural sólido e composição química definida, potencialmente homogêneo, no qual o arranjo atômico ordenado dá origem a uma estrutura cristalina, resultante da interação de processos físico-químicos em ambientes geológicos (PRESS et al., 2006).

O Planejamento Espacial Marinho (PEM) é um processo público e coletivo voltado à análise de modo a gerar as melhores indicações da alocação das atividades humanas relacionadas ao oceano (EHLER; DOUVERE, 2009). Neste sentido, as zonas costeiras também pode ser objeto do PEM, pois estas conformam sistemas ambientais decorrentes das influências mútuas direta entre componentes continentais e oceânicos, bem como atmosféricos, (MARRONI; ASMUS, 2005), permitindo a análise da influência econômica de uma atividade sobre as populações de uma determinada localidade.

Segundo Freitas et al (2014), o PEM começou a ser implementado no Brasil em 2011, porém restringiu-se a iniciativas locais, se voltando mormente, segundo Collie et al (2013), para uma estratégia explícita e tangível em direção à redução dos conflitos entre diferentes grupos de usuários. Ocorre desta maneira visto que por meio da economia política, combinada com a perspectiva de planejamento dos espaços marinhos e costeiros, torna-se possível a gestão dos recursos naturais para atender as necessidades das populações humanas e não humanas, presentes no espaço analisado.

Destarte, ocorrendo a mineração de sal em ambiente costeiro, esta pode ser objeto de Planejamento Espacial Marinho (PEM), tendo-se em vista ocorre alteração da quantidade disponível deste recurso natural, afetando as relações entre pessoas e bem como desses indivíduos com o meio.

Dotada de relevante valor cultural às comunidades adjacentes, a Lagoa de Araruama pode ser classificada como um objeto de estudos no campo do PEM, pois a exploração de sal neste local influenciou no desenvolvimento econômico do entorno regional. Para Pereira (2010), a região salineira fluminense é um excelente exemplo para se pensar sobre a coexistência de processos históricos diversos, visto que se pode observar a ocorrência de trocas

de inversões entre os setores cafeeiro, açucareiro e salineiro ao longo do séc. XIX.

A Lagoa em análise trata-se, na verdade, da maior laguna hipersalina em estado permanente do mundo. As lagunas são depressões formadas pelo acúmulo de água salobra ou salgada que têm contato direto e trocas constantes com o mar por meio de um canal. Localizada na Região dos Lagos no Rio de Janeiro, suas águas banham seis municípios: Cabo Frio, São Pedro d’Aldeia, Araruama, Iguaba Grande, Saquarema e Arraial do Cabo. Segundo o Instituto Estadual do Ambiente, a laguna se localiza na região hidrográfica denominada “Lagos São João”, tendo esta, volume de cerca de 600 m<sup>3</sup> e aproximadamente 215 km<sup>2</sup> de superfície. O que a conecta ao oceano (tornando-a laguna, não lagoa como sugere o nome) é Canal do Itajuru, em Cabo Frio (REIS et al., 1996).



**Figura 1.** Localização da Lagoa de Araruama.

Fonte: PAULA et al, 2020.

O presente capítulo objetivará, deste modo, demonstrar a possibilidade do nexo de causalidade entre a constituição da economia salineira na região da Lagoa de Araruama, no estado do Rio de Janeiro, e o funcionamento da estrutura econômica regional, bem como o desenvolvimento humano no mesmo espaço. Em outros termos, tem como objetivo geral demonstrar a relação entre a produção salineira e o desenvolvimento regional, através de breve compreensão da produção de sal ao redor da Lagoa desde o século XVII, mas, sobretudo, a partir da primeira metade do século XX, bem como da verificação de setores econômicos correlatos que tenham se desenvolvido graças à economia do sal. Para tanto, apresenta-se um estudo de caso, que se estabelece mediante uma metodologia de abordagem indutiva, propondo uma revisão bibliográfica a partir de uma perspectiva histórica delimitada temporalmente pela ocupação e utilização da região. Ao final, espera-se ter demonstrado como as relações econômicas advindas da produção de sal foram preponderantes para o desenvolvimento econômico e humano das redondezas da Lagoa de Araruama e como a boa gestão dos recursos costeiros pode ser um elemento de grande importância no crescimento geral das sociedades e grupos que ali habitam.

Desta forma, o desafio deste capítulo é propor uma breve verificação do desenvolvimento da produção salineira ao redor da Lagoa de Araruama (RJ), avaliando situações em que o setor funcionou como dinamizador da economia regional e estadual.

O presente estudo se insere no campo do Planejamento Espacial Marinho (PEM) para trazer uma contribuição no sentido de demonstrar a relevância das relações produtivas costeiras no desenvolvimento econômico de uma determinada região. Ao fazê-lo, aponta para a necessidade de se adotar

perspectivas de planejamento nos ambientes costeiros com o objetivo de promover uma exploração dos recursos presentes em prol do desenvolvimento dos indivíduos que ali vivem.

Não é objetivo desta pesquisa, arrolar exaustivamente o conjunto dos setores da economia fluminense que tenham sido influenciados ou aportados pela produção salineira. Busca-se somente demonstrar através de alguns exemplos, a possibilidade de que a economia salineira tenha representado tal papel. Também não se objetiva apontar a forma da aplicação de modelos de planejamento costeiro para o caso em análise, visto que atualmente a atividade não representa mais elemento importante na economia do estado do Rio de Janeiro.

O texto está dividido em quatro partes ao total, sejam: introdução; breve apresentação da evolução da economia salineira na região da Lagoa; setores correlatos em que se possa verificar a influência da economia salineira; apontamentos finais. Este capítulo é uma adaptação de artigo apresentado no “IX Encontro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense”.

## **A HISTÓRIA**

Durante boa parte do séc. XX, a economia salineira apresentou-se como um dos principais elementos dinamizadores da economia local, ao mesmo tempo, que a produção fluminense foi capaz de abastecer o mercado interno nacional. Esta possibilidade, inclusive, foi determinante para a vinda de migrantes provenientes de regiões salineiras de Portugal no início deste século, bem como para movimentos migratórios dentro do próprio estado do Rio de Janeiro (PEREIRA, 2010).

Ao longo dos séculos houve uma exploração crescente dos recursos minerais ali existentes, sobretudo o sal e conchas para a produção de calcário e similares. Segundo Pereira (2010), mesmo a produção cafeeira e açucareira representando parte significativa da economia do estado do Rio de Janeiro, na maior parte do século XIX, bem como na primeira metade do século seguinte, a produção salineira foi uma das atividades econômicas mais importantes do estado. Esta produção adveio da própria necessidade da promoção de certa autonomia na produção industrial brasileira. Para Costa et al (2013), o sal tem valor de mineral estratégico para o Brasil, tendo-se em vista os mais de 14 mil usos atualmente conhecidos e sua utilização na indústria química nacional, ainda que no período colonial a produção salineira tenha se destinado sobretudo ao consumo humano e do gado.

Ainda que a região de Cabo Frio tenha sido conhecida por Américo Vespúcio já em 1503, sua ocupação por conquistadores europeus só ocorreu a partir de 1556, com a construção de uma feitoria, chamada “Casa da Pedra”, por franceses, em associação com os indígenas habitantes das redondezas. Foi somente 20 anos mais tarde, após a chamada “Guerra de Cabo Frio”, os portugueses (juntamente com indígenas do grupo dos tupiniquins que já haviam sido catequizados) poriam fim à colonização francesa ali estabelecida, bem como à união de grupos indígenas associadas a ela conhecida como “Confederação dos Tamoios” (PMCF, 2021).

Em meados do século XVII, iniciou-se a exploração de sal na Lagoa de Araruama para fins de subsistência. Como a gênese de sal ocorria espontaneamente às margens da lagoa, inicialmente a obtenção deste ocorria por meio da simples coleta. O produto que poderia ser objeto de interesse econômico, em caráter especulativo, ganha o interesse das populações locais. Sua exploração

acabou sendo embargada pela Coroa Portuguesa ocasionando uma crise de demanda na produção salineira metropolitana (PMSPA, 2020; COSTA, 2018). Assim sendo, todo o sal recolhido das margens da Lagoa de Araruama era prontamente direcionado para a Metrópole Lusitana. Ao longo dos séculos seguintes (de 1630 até 1801), houve uma “produção” salineira na região de impacto local quase irrisório e que caminhava com algum nível de proibição.

Já nas primeiras décadas do Século XIX surgem as bases para o início do desenvolvimento da economia salineira na região, que se expandiu progressivamente para outras atividades econômicas ao longo dos séculos seguintes, sobretudo de gêneros alimentícios (PMCF, 2021). Há, para alguns, indícios de que os dividendos provenientes da economia salineira do Norte Fluminense tenham facilitado e até impulsionado setores como o do açúcar e do café do Médio Paraíba, no estado do Rio de Janeiro. Ao passo que se estima que havia nove salinas clandestinas até o final do Século XVIII, ao longo do Século XIX, com a permissão de exploração, ocorreu um crescimento expressivo na produção de sal na região. Este novo fato levaria à instalação progressiva de salinas, contabilizadas em cerca de 120 em toda a região dos lagos em meados do Século XX (PMSPA, 2020, COSTA, 2018).

Uma série de novas técnicas mais eficientes de produção e refino de sal foi desenvolvida ao longo do Século XX. Ainda que os processos mais artesanais de processamento do sal da Lagoa tenham se mantido, este ponto é considerado um momento de modernização na produção deste setor de modo amplo. A partir dos “anos 1950, [ocorre] a conversão tecnológica da Companhia Salinas Perynas [e] a instalação da Refinaria Nacional do Sal” (PEREIRA, 2010). A citada Companhia fora fundada ainda no período

imperial, tendo sido a primeira empresa do tipo no país e cujo funcionamento fora autorizado por D. Pedro I, em 1823 (PMCF, 2021b).

É de grande interesse observar que a criação da Refinaria de Sal, ocorre no bojo da criação de uma série de empresas estatais. Esse processo se insere na lógica nacional-desenvolvimentista que se iniciou no primeiro governo de Getúlio Vargas após o golpe de 1930, mas, sobretudo, com a instauração do Estado Novo em 1934.

A Refinaria, popularmente conhecida como Sal Cisne, deu início às suas atividades no ano de 1951, com potencial produtivo de cerca de 50 toneladas de sal refinado por dia. Segundo as fontes consultadas, atualmente a mesma empresa capaz de produzir pouco mais de 20 mil toneladas/mês (SAL CISNE, 2021). Desta maneira, foi somente a partir dos anos 1950 que se pode observar um aprofundamento do processo de efetiva modernização na produção salineira ao redor da Lagoa. Como dito, este ocorre inserido no projeto nacional-desenvolvimentista que se iniciou no primeiro governo de Getúlio Vargas.

Neste momento houve um aumento da participação da economia salineira de 3% para 6% da produção nacional em 1952 e passou a corresponder a 20% dela em 1953 (INS, 1952, 1953 apud PEREIRA, 2010). Passou-se a utilizar, por exemplo, um sistema de processamento a vácuo, que permitiu a independência entre produção e intempéries climáticas, bem como a liberou da necessidade de longos períodos para a secagem das salmouras. Esta tecnologia foi utilizada de forma concorrente às técnicas usuais para aquele momento e, temporalmente, muito anteriores à extinção da secagem por meio de moinhos de vento (PEREIRA, 2010).

## O DINAMIZADOR

Nesta seção, serão apresentados dois setores que foram influenciados pela economia salineira da região da Lagoa de Araruama. Por primeiro, a produção de Álcalis, que teve seu surgimento a partir do capital e do suporte da estrutura econômica criada para dar sustentação à economia salineira. Segundo, o setor de transportes que teve que ser adaptado e aprimorado para garantir a locomoção da produção de sal até os locais de escoamento da mesma.

Em 1943, foi criada a estatal Companhia Nacional de Álcalis (CNA), a ser instalada no município de Arraial do Cabo, sendo implementada de fato na década de 1960. Sua principal produção era a barrilha (ao lado do sal de cozinha) usada na produção de vidro, por exemplo. Sem o apoio financeiro esperado da parte de agentes internacionais, devido a uma série de disputas, a CNA foi criada com recursos estatais. Pereira (2010) afirma que a verba foi fornecida pelo Banco do Brasil por meio do Instituto Nacional do Sal, autarquia que englobava a referida companhia. Ao mesmo tempo em que sua instalação na região trouxe à baila uma série de discussões entre os agentes locais, a economia salineira funcionou como aporte para a composição da produção de Álcalis que se tornaria, mais tarde, relevante para a região.

O setor de transportes também foi afetado e desenvolvido graças às necessidades da economia salineira. Visto que a construção de linhas férreas, planejadas em 1887, só alcançou o objetivo de circundar completamente a Lagoa em 1937, chegando a Cabo Frio, a solução encontrada foi a criação de um sistema de barcas, que complementavam o sistema de transporte ferroviário. Entre 1914 e 1937, o traslado do sal entre Cabo Frio e Iguaba Grande (onde a estrada de ferro chegou em 1914) ocorria por meio de transporte aquaviário. As mesmas barcas transportavam pessoas pela Lagoa,

indicando que as necessidades da produção salineira tiveram influência, também, na possibilidade de mobilidade de pessoas. Deve-se dizer ainda, que o transporte do sal, desde as salinas menores até os pontos de escoamento, era feito por meio de barcos a vela ou pequenas canoas (PEREIRA, 2010).

Assim sendo, infere-se o quanto a economia do sal suscitou modificações nas estruturas das relações sociais das imediações da Lagoa. Deu, portanto, origem a um rol de necessidades e satisfação de demandas que não seriam possíveis sem sua presença. Além disso, a mobilidade humana impulsionada lateralmente pela estrutura de transporte de sal, propiciou intersecções culturais entre as diferentes margens da lagoa. Uma vez contrapostas, permitiram a chegada do progresso a áreas antes totalmente afastadas da região central do estado onde se concentravam as decisões políticas. Desta forma, zonas anteriormente negligenciadas nos processos políticos decisórios passam a integrá-los.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir dos elementos apresentados, pôde-se observar como o setor de produção sal funcionou como um dinamizador da economia fluminense. Ao mesmo tempo, seu desenvolvimento permitiu a promoção do capital humano presente nas zonas adjacentes à Lagoa. Entendeu-se que “o planejamento constitui-se num recurso complexo e dinâmico, uma vez que envolve mecanismos e instrumentos que precedem a ação (gestão)” (MARRONI; ASMUS, 2005). O caso da produção de sal na Lagoa de Araruama é um excelente exemplo de como o desenvolvimento de atividades econômicas relacionadas ao mar e áreas costeiras é de vital importância para o desenvolvimento das comunidades lindeiras.

Como resultado, percebeu-se que o setor analisado teve influência direta no crescimento econômico e no desenvolvimento humano da região, carregando consigo, ao mesmo tempo, o estabelecimento de setores correlatos, como o de transportes. Assim sendo, este produto se mostrou de suma importância para o desenvolvimento regional.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a CAPES que garante o financiamento necessário à continuidade das pesquisas e do desenvolvimento científico no Brasil. Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPel), que propicia o espaço e aporte intelectual para uma produção científica de grande relevância. Ao Centro de Estudos Estratégicos e Planejamento Espacial Marinho (CEDEPEM), que garante o espaço para que novas mudinhas da árvore do conhecimento possam crescer e florescer tornando o mundo um lugar onde a convivência e solidariedade entre os seres sejam a única regra.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. INS. *Produção de Sal no Brasil*. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. Ano calendário de 1952.

BRASIL. INS. *Produção de Sal no Brasil*. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro. Ano calendário de 1953.

COLLIE, J.S. et al. Marine Spatial Planning in Practice. *Estuarine and Coastal Shelf Science*, V.117, p.1-11, 2013. DOI: doi.org/10.1016/j.ecss.2012.11.010.

COSTA, D.F.S. et al. Breve revisão sobre a Evolução Histórica da Atividade Salineira no estado do Rio Grande do Norte (Brasil). *Sociedade e Natureza*,

V.25, N.1, Uberlândia, p.21-34, 2013. Disponível em: <[http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadnatureza/article/view/13884/pdf\\_](http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadnatureza/article/view/13884/pdf_)>.

Acesso em: 24 mai. 2021.

COSTA, H.M.C.R. Industrialização e Imprensa na Formação das Salinas Artificiais na Região dos Lagos Fluminense (1850-1900). *Anais do Encontro Internacional e XVIII Encontro de História da ANPUH-Rio: Histórias e Parcerias*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <[https://www.encontro2018.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1529803224\\_ARQUIVO\\_HANACOSTA\\_ARTIGO\\_ANPUH.pdf](https://www.encontro2018.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1529803224_ARQUIVO_HANACOSTA_ARTIGO_ANPUH.pdf)>. Acesso em: 24 mai. 2021.

DE FREITAS, D.M.; XAVIER, L.Y.; SHINODA, D. *Relatório do Seminário Internacional: Planejamento Integrado do Espaço Marinho*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2014. DOI: 10.13140/2.1.3699.4088.

EHLER, C.; DOUVERE, F. *Marine Spatial Planning: A step-by--step approach toward Ecosystem-based Management*. IOC Manual. Paris: Programme, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere. UNESCO, 2009

MARRONI, E.V.; ASMUS, M.L. *Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental*. Pelotas: Editora da União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade – USEB, 2005.

PAULA, D.P. et al. Diálogos em torno da Linha de Costa: o oceano que nos une – *Tomo IX da Rede BRASPOR*. UERJ. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/344564794\\_Dialogos\\_em\\_torno\\_da\\_linha\\_de\\_costa\\_O\\_oceano\\_que\\_nos\\_une/link/5f80657a92851c14bcb9e2f5/download](https://www.researchgate.net/publication/344564794_Dialogos_em_torno_da_linha_de_costa_O_oceano_que_nos_une/link/5f80657a92851c14bcb9e2f5/download)>. Acesso em: 08 out. 2022.

PEREIRA, W.L.C.M. História e Região: Inovação e industrialização na economia salineira fluminense. *Revista de História Regional*, V.15, N.2, 2010,

p.184-210. Disponível em: <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/viewFile/2377/1872>>. Acesso em: 24 mai. 2021.

PMCF. *Do Período Colonial até Agora: Cidade Histórica*. Prefeitura Municipal de Cabo Frio, 2021a. Disponível em: <<https://cabofrio.rj.gov.br/historia/#:~:text=A%20COLONIZA%C3%87%C3%83O%20EM%201615,pau%20Brasil%20em%20Cabo%20Frio.&text=Finalmente%2C%20Constantino%20Menelau%20recebeu%20ordens,regi%C3%A3o%20e%20estabelecer%20uma%20povoa%C3%A7%C3%A3o.>>. Acesso em: 24 mai. 2021.

PMCF. *Perynas*. Secretaria de Turismo de Cabo Frio, 2021b. Disponível em: <<https://turismo.cabofrio.rj.gov.br/perynas/>>. Acesso em: 24 mai. 2021.

PMSPA. *Prefeitura Aldeense entrega obra do 1º Museu do Sal do Brasil*. Prefeitura Municipal de São Pedro da Aldeia. Disponível em: <<https://pmspa.rj.gov.br/prefeitura-aldeense-entrega-obra-do-1o-museu-do-sal-do-brasil/>>. Acesso em: 24 mai. 2021

PRESS, F.; GROTZINGER, J.; SIEVER, R.; JORDAN, T. H. *Para Entender a Terra*. Tradução: MENEGAT, R. (Coord.). 4ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

REIS, R.P. et al. Distribuição das Macroalgas na Lagoa de Araruama, estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Revista Brasileira de Botânica*, V.19, N.1, p.77-85, 1996. Disponível em: <[https://www.academia.edu/21588641/\\_Distribui%C3%A7%C3%A3o\\_das\\_macroalgas\\_na\\_Lagoa\\_de\\_Araruama\\_estado\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_Brasil](https://www.academia.edu/21588641/_Distribui%C3%A7%C3%A3o_das_macroalgas_na_Lagoa_de_Araruama_estado_do_Rio_de_Janeiro_Brasil)>. Acesso em: 24 mai. 2021.

SAL CISNE. *A Empresa: Refinaria*. Refinaria Nacional de Sal S.A., 2021. Disponível em: <<http://www.salcisne.com.br/empresa.php>>. Acesso em: 24 mai. 2021.



# AMAZÔNIA AZUL: SUA UTILIDADE E SEUS LIMITES

*Sheyla Rosana Oliveira Moraes, Alberto Teixeira da Silva,  
Vicente Vagner Cruz, Janete de Miranda Marinho,  
Gerlayne Nascimento Moraes, Izaquiel Mateus Macedo Gomes,  
Alessandra Amador Santos e Ismael da Silva Barros*

## CONCEITUANDO A AMAZÔNIA AZUL

O conceito de Amazônia Azul visa um entendimento jurídico, um “código nacional” que busque retomar o interesse das instituições ao destino marítimo brasileiro. A Amazônia Azul contém recursos ecossistêmicos que fomentam a Economia Azul e sustentabilidade para muitas gerações (VIDIGAL, 2006).

A população, que a habita na extensão litorânea, não olha o mar somente por seus recursos naturais, pois muitas vezes o mar, na história das populações tradicionais, somente é lembrado como fonte de medicamentos e tratamento. Atualmente, a Talassoterapia renasceu para a medicina moderna, de forma que o serviço ecossistêmico contido nas águas do mar e nos organismos marinhos

(como as algas) associado à biotecnologia deu origem a novos medicamentos e maior aceitação na Farmacologia. A alimentação para as comunidades litorâneas, como também o uso das matérias-primas e energia para a manutenção e ampliação das atividades econômicas do mundo, só poderão ser atendidas por meio da exploração dos recursos marinhos do planeta. É importante que o Brasil faça a integração, de fato, das premissas da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de modo a participar da exploração e da exploração dos recursos de maneira sustentável e a Amazônia Azul seja internalizada na cultura dos povos que habitam o Brasil (ISAÍAS, 2008, p.26).

Os interesses marítimos do Brasil não estão limitados à área vital constituída pela “Amazônia Azul”. A área primária de influência do Poder Naval brasileiro abrange todo o Atlântico Sul, entre a América do Sul e a África, bem como parte do oceano Antártico. A área secundária inclui o mar do Caribe e parte do Pacífico Sul, nas proximidades do litoral Sul-Americano (GONZALEZ, 2013) Isso demonstra que o pensamento marítimo brasileiro busca navegar para além das fronteiras, além da nossa Amazônia Azul, ressaltando a importância que é dada ao Atlântico Sul e a necessidade de defesa e constante presença brasileira nessa área.

Também há o debate sobre mudanças climáticas. Constata-se a influência de fenômenos nos ecossistemas marinhos na plataforma continental do Brasil, caracterizando-a por setores com estruturas oceânicas específicas; a região Norte sofre influência oceânica do norte do Brasil, quente e oligotrófica, e da pluma estuarina do rio Amazonas. A elevada carga de material particulado em suspensão, oriunda da Bacia Amazônica e dos sistemas estuarinos do Maranhão, origina fundos ricos em matéria orgânica, oferecendo boas condições de alimento para peixes de fundo e camarões, explorados pela pesca artesanal e

industrial. Os habitats marinhos da região Nordeste caracterizam-se pela grande diversidade biológica, típica de áreas tropicais, com abundância de recifes de coral e de algas calcárias.

A Amazônia Azul, para além de sua extensão conceitual, significou a reconfiguração do Atlântico Sul para o Brasil, com muitas riquezas contidas e vários interesses em seu entorno de importância ambiental, econômica, científica e estratégica. A exploração e exploração dos recursos vivos e não vivos já eram desenvolvidas pela CIRM, desde o período militar. Porém, foi no primeiro governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2005, que o Congresso Nacional passou a dar atenção a essas temáticas em sua agenda, tornando projetos ambientais mais abrangentes e ambiciosos. As políticas externas brasileiras para os oceanos desenvolveram-se nesse período e expandiu-se o Programa de Mentalidade Marítima do Brasil.

A consciência ambiental e de defesa dos recursos marinhos e das fronteiras marítimas estimulou o governo a investir na área de Defesa, privilegiando a Política Nacional de Defesa em 2005, Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, e o Livro Branco da Defesa Nacional, em 2012. A partir deste contexto, ocorreu a modernização de equipamentos por meio da transferência de tecnologia e aquisição de material no país; verificou-se a construção dos submarinos por meio de acordo bilateral de segurança com a França e a aquisição de aviões de caça modernos para a Força Aérea e a Marinha, acordo este realizado com a Suécia. Tais investimentos fizeram com que a Marinha do Brasil desempenhasse um duplo papel, planejando a exploração e exploração sustentável da Amazônia Azul e sua defesa. Contudo, a ausência de recursos dificultava a implementação do plano de Desenvolvimento Sustentável e Defesa da Amazônia Azul.

## OS LIMITES INSTITUCIONAIS E A CULTURA OCEÂNICA NO BRASIL

A relação do Brasil com o mar não começou com a CNUDM, mas remonta do século XV, com as grandes navegações, quando Portugal saiu em busca de novos caminhos para o Oriente pelos oceanos e chegou à América, encontrando várias riquezas e iniciando o processo de colonização no século XVI. A União Ibérica marcou um período de mudanças nas relações marinhas no Brasil. Nessa época, que perdurou por séculos, os rios eram o único meio de tráfego e o controle deles, como na região do Prata ou na Amazônia, era importante para a soberania no território nacional, exercido pela Marinha de Portugal, pois o Brasil ainda era colonizado. Contudo, as fronteiras mostravam-se vulneráveis a ataques estrangeiros no Atlântico Sul, pois os interesses das potências marítimas, no período colonial, eram perceptíveis (LACERDA, et al., 2015).

Até por volta da década de 1950, o Brasil encontrava-se dividido por arquipélagos geoeconômicos e suas relações comerciais, interna e externa, davam-se por meio de navegações. O país importava quase tudo e tinha como principal produto de exportação o café, que saía do porto de Santos para a Europa. Em 1961, navios pesqueiros franceses estavam em águas brasileiras sem autorização do governo do Brasil, imbróglia diplomática conhecido como a “Guerra da Lagosta”, o que levou o Estado brasileiro a armar-se para enfrentar a França. Tal situação levou o governo a perceber a fragilidade de suas fronteiras marítimas, pois as terrestres, desde o Barão do Rio Branco, através da política do *uti possidetis*, já estavam definidas. A proteção das fronteiras marítimas não evoluiu de maneira rápida como a terrestre; elas cresceram ao passo que a tecnologia marinha foi se modernizando (LACERDA, et al., 2015).

Atualmente, com a consolidação da CNUDM, ficou definida em até 12 milhas a extensão do mar territorial, com soberania por parte do Estado costeiro

sobre as águas, solo, subsolo e espaço aéreo para além do mar territorial. Na zona econômica exclusiva (ZEE), o Estado costeiro possui direitos de soberania para explorar, conservar e exercer a gestão dos recursos naturais vivos e não vivos até as 200 milhas marítimas. Porém, no art. 6 da CNUDM há o princípio de precaução, definindo limites para as águas além das 200 milhas, ou seja, o Estado costeiro que pretender exercer soberania, como no caso do Brasil, precisa estabelecer um limite exterior da plataforma continental que não ultrapasse a 350 mm e apresentá-lo à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas, após realizar um profundo estudo científico (CNUDM, 1982). A Convenção ajudou alguns Estados a resolver problemas, tais como perfuração de petróleo em alto-mar, a pesca massiva e a poluição.

O Brasil, com base no art. 6 da CNUDM, submeteu à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) uma proposta de extensão da sua plataforma continental e, também, da plataforma dos arquipélagos de São Pedro e São Paulo, Trindade e Martim Vaz, com a qual buscou respaldo no art. 121, que descrevia regras sobre os regimes de ilhas, cuidando para que o país tivesse ilhas e arquipélagos permanentemente habitados em seu território (UNCLOS, 1982, parte VIII, b artigo 121, Regime das Ilhas).

## **CIRM E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA CONTEMPORANEIDADE: UMA POLÍTICA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO BRASILEIRO**

O Brasil, ao buscar o respaldo no art. 121 da CNUDM para a habitação de todas as ilhas e arquipélagos, assumiu um grande desafio, visto que o Arquipélago de São Pedro e São Paulo eram lugares inóspitos. A CIRM, em 1996, estabeleceu que neste espaço fosse criada uma Estação Científica,

implementada em 1998 junto com interlocutores, que enviaram equipes interdisciplinares juntamente com o quadro técnico da CIRM (WIESEBRON, 2015, p.9). Desta forma, as ilhas ficaram permanentemente habitadas por equipes científicas rotativas. Se para o homem era complicado o processo de adaptação, para a ciência era um espaço extremamente interessante e rico com suas características naturais, formação geológica e manto oceânico aflorado, que se elevava das profundezas abissais cerca de 4000 metros (SECIRM, 2018).

A responsabilidade para a defesa da Amazônia Azul é da Marinha do Brasil, que criou o programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) para o desenvolvimento de um submarino à propulsão nuclear (SN-BR), com alta capacidade de estratégia e tecnologia voltada para a defesa das águas jurisdicionais. O submarino nuclear brasileiro está na pauta das discussões desde a década de 1970, e é uma das principais metas do Programa Nuclear da Marinha (PNM) (ANDRADE et al., 2018).

Já o Programa Mentalidade Marítima do Brasil, da MB, revelou a importância do oceano para o Brasil, demonstrando que cerca de 80% da população que habita o litoral brasileiro desconhece os serviços ecossistêmicos (WIESEBRON, 2013, p.2). A Amazônia representa um dos focos de maior interesse da defesa. A Amazônia Azul e a Amazônia Verde representam o patrimônio brasileiro mais importante, onde é possível encontrar uma enorme diversidade de recursos naturais e energéticos de valor incalculável. A proteção e o monitoramento dessas áreas tornam-se cada vez mais indispensáveis, A Amazônia Azul possui uma relevância biológica e estratégica, o que atrai interesses e influência econômica, como a exploração do petróleo e do Pré-Sal no mar continental. Para tanto é importante a realização de pesquisas científicas nas

áreas marinhas e o reaparelhamento da frota naval para realizarem a dupla função de proteger e fiscalizar os limites marinhos do nosso litoral (LACERDA, 2015).

Apesar da pouca visibilidade do Brasil na governança dos oceanos, o Estado segue as premissas e regras da CNUDM e tem no desenvolvimento sustentável um elemento chave para a exploração e exploração dos recursos marinhos vivos e não vivos. O governo brasileiro, através do Decreto Nacional N. 5.377/2005, art. 6º, incluiu a premissa, contida no art. 156, parte V da CNUDM de 1982: “exploração e sustentabilidade do uso dos Recursos do Mar, das águas suprajacentes ao mar, do fundo do mar e seu subsolo e zonas costeiras adjacentes”. Tal Decreto, estabelecido durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, substituiu as antigas Diretrizes, que serviram de base, desde 1980, para a atualização da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). A PNRM, atualizada em 2005, elencou três objetivos: promover a formação de recursos humanos; estimular o desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinha; e incentivar a exploração e o uso sustentável dos recursos do mar (BRASIL, 2005).

A CIRM, até 2016, elaborou oito Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM); sete procuraram estabelecer diretrizes para cuidar dos recursos humanos e do desenvolvimento sustentável dos recursos marinhos. O VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar, com vigência de 2012 a 2015, introduziu um novo modelo de gestão participativa e integrada, com vários Ministérios, órgãos de fomento, comunidades acadêmicas e científicas e iniciativa privada representados, tanto na sua elaboração, quanto na execução de ações conjuntas, de acordo com as respectivas competências e em consonância com as diretrizes estabelecidas na Política Nacional para os Recursos do Mar e com as demais políticas e planos afins (CIRM, 2011). Esse Plano focou, principalmente, nos seguintes tópicos:

conservação ambiental e importância estratégica das ilhas no Oceano, como no caso da ilha da Trindade e dos arquipélagos São Pedro e São Paulo; monitoramento e conservação dos recursos vivos; trabalho contínuo de fortalecimento da mentalidade marítima na população brasileira, por meio do Programa Mentalidade Marítima e a formação contínua de recursos humanos na área das ciências marítimas (CIRM, 2018; WIESEBRON, 2015).

Em 2016, foi apresentado o IX PSRM (2016-2019) que, apesar de tratar das mesmas questões, trouxe duas ações complementares por meio da Resolução CIRM N. 2 de 26 de novembro de 2015. A primeira foi a inclusão do Ministério da Defesa como parte interessada da plataforma continental em substituição ao Ministério da Pesca e Aquicultura, que havia sido incorporado ao Ministério da Agricultura em 2015 (CIRM, 2016). Ressalta-se que a retirada do Ministério de Pesca, com posterior alocação em 2019 na Casa Civil, criou um grande obstáculo. Além da falta geral de recursos financeiros sobre a pesca, visto que o peixe é um dos principais recursos marinhos vivos que gera rentabilidade, a extinção do Ministério de Pesca deixou um grande desafio para o governo brasileiro no que tange a implementação de políticas domésticas e o controle da exportação e consumo do pescado no Brasil (RIPPEL, 2014).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste capítulo, a Amazônia Azul pode ser compreendida de forma breve e sucinta. No que se refere à sustentabilidade é preciso conhecer o que temos para, depois, protegêmos. As expectativas do governo brasileiro quanto à extensão da plataforma continental estendida para 350 milhas, com base no princípio da precaução (definido no Artigo 6º da CNUDM), compartilhou a premissa do Brasil de ser o único Estado costeiro a possuir os direitos de soberania na Amazônia Azul (uma área de 4,5 milhões de km<sup>2</sup>), tamanho

semelhante à Amazônia Verde, que ocupa todo o limite territorial litorâneo brasileiro. Com esse intuito, o Estado precisa prever políticas domésticas de segurança, defesa e exploração dos recursos minerais para além de 200 milhas. Depois de diversos encaminhamentos à ONU e inúmeras Reuniões Plenárias na CLPC, em março de 2019 foi incorporada à plataforma continental uma área de cerca de 170.000 km<sup>2</sup> na margem Meridional da Amazônia Azul e a proposta das outras margens foram iniciadas ainda em 2019, como a Equatorial e a Oriental. Está previsto, para 2023, que a Amazônia Azul passará a possuir uma área de 5,7 milhões de km<sup>2</sup>.

Cabe-nos ressaltar que a CIRM, por meio da ata 02/2018, incluiu a Agenda 2030 em seu planejamento, no qual o ODS 14, com suas metas voltadas para a conservação da biodiversidade marinha, levou novos olhares para a Marinha. Outro aspecto importante foi o IX PSRM, que incluiu em suas metas a pesquisa científica no alto-mar do Atlântico e a exploração de seus minérios polimetálicos e cobalto, como também a manutenção da estação de pesquisa científica na Antártica e a possibilidade de exploração dos recursos naturais por meio da Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR) da CIRM.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, I.O. de; MATTOS, L.F. de; CRUZ-KALED, A.C. da; HILLEBRAND, G.R.L. *O Brasil na Antártica: a importância científica e geopolítica do PROANTAR no Entorno Estratégico Brasileiro*. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8901>>.

BRASIL. *Mentalidade Marinha: a importância do mar para o Brasil*. Brasília: Marinha do Brasil. 2017.

GONZALEZ, R.M. Brasil e a ZOPACAS: projeção de poder ou cooperação estratégica? *Relações Internacionais no Mundo Atual*, V.1, 2014.

HAZIN, F.H. Apresentação: a Amazônia azul e a sua herança para o futuro do Brasil. *Cienc. Cult.* V.62, N.3. São Paulo, 2010.

ISAIAS, Fábio Bakker. *A Sustentabilidade da Água: proposta de um índice de sustentabilidade de bacias hidrográficas*. Brasília, 2008.

LACERDA, J.M, de A.F; FLORÊNCIO, A.R, de M; CARVALHO, A.L.V.C de; NETO, D.D.M.; SOUZA, E.L.R, do R; PESSOA, P.M de M.B. *O Atlântico Sul e Amazônia Azul: Cooperação e Manutenção da Paz nos Anos Lula (2003-2010)*. João Pessoa: UEPB, 2015.

MARINHA DO BRASIL. *LEPLAC*. Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. LEPLAC. CIRM, 2018a.

MARINHA DO BRASIL. *Resolução 02/2018*. CIRM, 2018b.

MARINHA DO BRASIL. *Mentalidade Marítima: a Importância do Mar para o Brasil*. CIRM, 2017.

MARINHA DO BRASIL. *A Amazônia Azul*. CIRM, 2013. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/hotsites/sala\\_imprensa/html/amazul.html](http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/html/amazul.html)>.

MARINHA DO BRASIL. *O Mar visto pelo Brasileiro*. CIRM, 2011.

MARINHA DO BRASIL. *A Importância do Mar na História do Brasil*. CIRM, 2006.

MARINHA DO BRASIL. *O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro*. CIRM, 2005.

RIPPEL, M.P. *A Política Nacional para os Recursos do Mar: instrumento para conhecer e explorar a Amazônia Azul*. Monografia (Altos Estudos de Política e Estratégia) Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2014.

UNCLOS. *United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982: Overview and full text.* 1982. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm)>.

VIANA, D.L. et al. (Org.). *O Arquipélago de São Pedro e São Paulo: 10 anos de Estação Científica.* Brasília: SECIRM, 2009.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *Amazônia Azul, o mar que nos pertence.* Rio de Janeiro, Editora Record, 2006.

WIESEBRON, M. A Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, V.2, N.3, p.107-131. Porto Alegre, 2013.

WIESEBRON, M. O Novo Espaço Brasileiro: Amazônia Azul e suas Implicações. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais* (Recurso online), V.19, N.2, p.379-396, maio-ago. Recife, 2015.



# ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS: UM ENSAIO

*Ariane Ferreira Porto Rosa, Thaís Cristina Custódio Moreira Ferreira,  
Rogério Royer, Yasser Jaber Suliman Audeh e Caio Menezes dos Santos*

## INTRODUÇÃO

**A**s energias renováveis vieram a ser uma pauta nos grandes debates internacionais, bem como uma alternativa ambiental, a partir de 1992 por meio da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), conhecida também como ECO-92, no qual se conceituou e estabeleceu uma legislação em comum acerca da temática.

Em 2005, com a ratificação do Protocolo de Quioto, as energias renováveis foram apontadas como uma possível resolução na diminuição de gases de efeito estufa, sendo que são compreendidas como energias disponíveis em abundância e que se renovam naturalmente. Por serem descarbonizadas e não emitirem CO<sup>2</sup> também são denominadas energias limpas.

A Comunidade Europeia detinha o domínio de assuntos relacionados à energia sendo que em 1992, sob o Tratado de Maastricht, foi estabelecido que as medidas relacionadas a este tópico seriam objeto de ação dos países da Europa. Visto que era mais promissora, devido sua maturidade tecnológica, a energia eólica *offshore* foi priorizada. Sendo assim, este capítulo visa conceituar, brevemente, as energias marinhas existentes, bem como elucidar no que se refere a cada uma delas.

## **ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS**

Segundo Cavalcante (2017), as energias marinhas renováveis são aquelas produzidas a partir de fontes renováveis encontradas nos mares e oceanos. Verbruggen et al. (2011) conceitua as EMR como a energia que deriva de vários processos naturais localizados no meio ambiente marinho, como as correntes marinhas, as marés, alterações de temperaturas, incidência dos ventos sob as ondas, etc. De acordo com a *International Renewable Energy Agency* (IRENA), que é uma organização intergovernamental que apoia os países em sua transição para um futuro de energia sustentável, as energias oceânicas são aquelas produzidas a partir dos recursos renováveis energéticos oceânicos que possuem seis fontes distintas, sendo elas as ondas, as marés, as correntes das marés, as correntes dos oceanos, os gradientes térmicos e gradientes de salinidade (IRENA, 2014, p.2).

As diferentes fontes energéticas demandam tecnologias distintas para a conversão em energia elétrica.

A energia das ondas é derivada da transferência de energia cinética dos ventos para a superfície do oceano. As ondas armazenam essa energia como

energia potencial na massa de água deslocada do nível médio do mar, e como energia cinética no movimento das partículas de água.

Já a energia maremotriz ou das marés, é proveniente das forças gravitacionais que geram mudanças periódicas no nível do mar. Se captura a energia potencial criada pela diferença do nível do mar entre as marés altas e baixas ou, se captura a energia cinética criada a partir do fluxo horizontal das correntes da maré (IRENA 2014).

Através de turbinas hidráulicas, também é possível capturar a energia gerada pelos intervalos das marés. Por meio de estruturas naturais ou artificiais como barragens, a energia é gerada pelo descarregamento de água dentro ou fora do reservatório durante a variação da altura da maré.

A energia das correntes de marés advém do fluxo horizontal de água, de entrada e saída nas baías, portos, estuários e estreitos. Por intermédio de turbinas hidrelétricas, é feita a conversão da energia cinética em fonte de energia elétrica.

A energia das correntes de oceano é impulsionada pela distribuição latitudinal dos ventos e pela circulação termohalina em oceano aberto. Devido à natureza estável das correntes oceânicas, essa tecnologia possui um potencial razoável, entretanto, a conversão dessa fonte de energia em eletricidade encontra-se em estágio prematuro. Já a térmica oceânica consiste em utilizar a diferença de temperatura das águas mais geladas e profundas, e as mais quentes e superficiais para mover uma máquina térmica que produz eletricidade.

Outra EMR é a energia osmótica, que é a energia obtida pela diferença na concentração de sal entre a água do mar e a água dos rios. O gradiente de salinidade resulta do potencial químico entre a água doce do rio e a salgada do

mar, provendo a energia mediante uma bateria salina. Seu estágio de pesquisa e desenvolvimento é inicial com uma única usina instalada na Noruega.

## **ENERGIA EÓLICA *OFFSHORE***

A energia eólica *offshore*, refere-se a energia elétrica gerada pela força cinética dos ventos em parques eólicos situados no mar. Os parques eólicos são formados por aerogeradores interligados para a produção de energia elétrica (BRASIL, 2016). Essa fonte de energia, iniciou-se no segmento *onshore* (em terra) e segundo Esteban et al. (2011), apresenta um movimento de transição para o segmento *offshore* (no mar). Isso acontece devido às inúmeras vantagens de situar os parques eólicos *offshore* como a disponibilidade de espaço, ventos mais fortes e mais constantes, baixo impacto visual e sonoro, que favorecem a exploração desta fonte energética.

Há também uma grande preocupação com a biodiversidade aquática bem como para com a preservação dos ecossistemas marinhos. Neste quesito a energia eólica *offshore* também se destaca, sendo que a mesma não dispõe da necessidade de um maquinário que possa causar danos consideráveis ao meio ambiente marinho, o que favorece a exploração dessa fonte de energia. Em consequência de tais vantagens, estima-se que a energia eólica *offshore* se torne nos próximos anos a maior fonte de energia elétrica do mundo.

O uso do termo *offshore* está direcionado às atividades de exploração dos recursos naturais brasileiros, realizadas na Plataforma Continental e na Zona Econômica Exclusiva, sendo assim, nem todas as fontes de energia *offshore* são renováveis, assim como nem toda energia oceânica é produzida por instalações ou estruturas localizadas *offshore*.

## ORGANIZAÇÕES PARA AS EMR

Dado os diversos interesses envolvidos no espaço marinho, se vê necessária que sua gestão esteja empenhada em conciliar a preservação dos biomas, ecossistemas, biodiversidade, bem como o crescimento e desenvolvimento econômico, delimitando áreas para a exploração de recursos naturais. Para isso, contamos com órgãos reguladores que auxiliam nessa busca pelo equilíbrio do uso do espaço marinho.

Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, *International Seabed Authority*), é uma organização internacional autônoma estabelecida sob a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do mar, é responsável pela jurisdição do fundo dos mares e seu subsolo, considerados patrimônios comuns da humanidade.

A Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA, *International Renewable Energy Agency*), fornece consultoria política quanto a introdução dos países nas energias renováveis por meio de consultorias políticas, incentivo aos governos, compartilhamento de informações, entre outros.

A Organização Marítima Internacional (IMO, *International Maritime Organization*), é responsável pela segurança e proteção do transporte marítimo, garantindo rotas seguras aos navios e tutelando os locais onde a exploração de recursos naturais acontece.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo foram apresentadas algumas formas de energias renováveis, que adquiriram visibilidade a fim de reverter o quadro climático global, após tratados internacionais para a redução de emissão de gases poluentes. Buscou-se conceituar as seguintes energias marinhas renováveis:

energia maremotriz, energia cinética, energia térmica oceânica, energia osmótica e energia eólica.

Observa-se que a energia eólica offshore, adquiriu mais visibilidade e tende a ser a energia mais promissora nos próximos anos. O termo *offshore* foi devidamente conceituado visto que nem todas as energias *offshore* são renováveis.

Compreende-se a importância dos agentes reguladores do oceano. Espera-se que sejam capazes de unir os diversos interesses no espaço marinho, bem como a importância de se desenvolver políticas em torno de uma governança que concilie o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Isso pode ser possível através do investimento em políticas públicas e privadas na implantação das energias marinhas renováveis que sejam mais acessíveis de um ponto de vista econômico e tecnológico.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso em: 9 out. 2022.

CAVALCANTE, M.M. *As Energias Marinhas Renováveis e a Proteção Internacional do Meio Ambiente Marinho: Perspectivas para o Brasil.*

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Energia Eólica Marítima: Ações necessárias para a realização dos objetivos da política energética para 2020 e mais além*. Bruxelas, 2008.

ESTEBAN, M.D., Diez, J.J., LÓPEZ, J.S. and NEGRO, V. Why offshore wind energy? *Renewable Energy*, V.36, N.2, fev. 2011.

IRENA. International Renewable Energy Agency. *Report Ocean Energy: Technology Readiness, Patents, Deployment Status and Outlook*. Bonn, ago. 2014.

LEWIS, Anthony; ESTEFEN, Segen; HUCKERBY, John; MUSIAL, Walter; PONTES, Teresa; TORRES-MARTINEZ, Julio. Ocean Energy. In: EDENHOFER, O. et al. *IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

MARKARD, J.; PETERSEN, R. The offshore trend: Structural changes in the wind power sector. *Energy Policy*, V.37, N.9, p.3545–3556, set. 2009.

MONT'ALVERNE, T.A, CAVALCANTE, M.M. Gestão dos espaços marinhos no contexto das energias marinhas renováveis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, V. 8, N.1, abril 2018.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Protocolo de Quioto, 1998*. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo\\_Quioto.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2022.

ORTIZ, G.P., KAMPEL, M. Potencial de Energia Eólica *Offshore* na margem do Brasil. In *V Simpósio Brasileiro de Oceanografia: Oceanografia e Políticas Públicas* Santos, SP, 2011.

PERVEEN, R.; KISHOR, N.; MOHANTY, S.R. Offshore wind farm development: Present status and challenges. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, V.29, p.780-792, jan. 2014.

VERBRUGGEN, Avel; MOOMAW, William; NYBOER, John (Ed.). Annex I. Glossary, Acronyms, Chemical Symbols and Prefixes. In: EDENHOFER, O. et al. *IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

# PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO NA PARADIPLOMACIA E NO DESENVOLVIMENTO URBANO DAS *SMARTCITIES*

*Wesley Sá Teles Guerra*

## INTRODUÇÃO

**A** cidade como espaço geográfico, cenário de disputas sociais e do conflito perene pela ocupação do território (LEFEBVRE, 2008) é também o epicentro da vida humana e das projeções de poder. Desde a formação das primeiras agrupações humanas à consolidação das primeiras estruturas sociais democráticas na Grécia Antiga, com a famosa democracia de Péricles, e posteriormente com a teorização de um já existente leviatã (HOBBS, 2015). O ser humano busca não somente o controle do seu território e sociedade, mas também de sua influência e poder.

As grandes navegações e o processo de expansão colonial de Portugal, Espanha e demais nações europeias, não foram fruto da sorte e nem somente do

avanço tecnológico que representou as caravelas, mas da consolidação do poder no chamado Estado Moderno, mesmo havendo registro de navegações anteriores, tais como as de Zhang He do Império Ming na África. A necessidade renascentista de captação de recursos para a manutenção dessa nova estrutura foi imperativa e transformadora.

Nesse sentido, podemos dizer que a expansão marítima europeia foi fruto do poder e da própria necessidade de expansão deste, tantos dos Reis Católicos como dos monarcas portugueses, diante de um bloqueio otomano no oriente e da crescente consolidação dos estados na Europa. De modo que da mesma forma que Roma precisava se expandir para manter a estrutura de seu império, essa nova configuração de forças buscava sua própria forma de se consolidar e, ao mesmo tempo, de se expandir.

Não por acaso, o sistema mercantilista gerado entre os novos territórios (colônias) e a centralidade do poder (metrópoles) formariam as bases do sistema capitalista de Adam Smith, que exemplificaria a constante necessidade de crescimento e expansão do sistema financeiro cujo auge seria a globalização.

Com a evolução inerente da própria expansão do poder e sua distribuição – ainda que não desejada pelos representantes do Antigo Regime – aos poucos foi se instaurando uma nova ordem.

O surgimento dos burgueses e posteriormente da elite manufatureira aumentaria as pressões no sistema de organização social e produtivo. O ingente crescimento dos centros urbanos e sua eclosão durante a Revolução Industrial, daria origem a um novo ator, a cidade e ao cidadão e sua relação com o poder, a produção e posteriormente com o consumo (DEBORD, 2012).

## DESENVOLVIMENTO

A cidade como centro de poder reflete as dinâmicas do mesmo, e o surgimento desses novos atores, promoveu novas dinâmicas que representaram o fim da estrutura social tal e qual era conhecida, para elevar um novo modelo que clamava por participação, divisão e projeção, o chamado direito a cidade.

Porém, o poder tende a ser conservador e a buscar sua autopreservação, de modo que as cidades, ainda que centralizando aos poucos as atividades sociais, políticas e produtivas, estiveram por um longo tempo sob a tutela dos estados centrais, que geram sistemas intrincados de controle, pertinência, identidade e de organização. Somente com a deflagração da II Guerra Mundial a cidade começa a ser vista como um ente com sua própria individualidade que vai além dos interesses e dinâmicas locais... O Acordo entre cidades irmãs de Coventry e Dresden, e posteriormente Stalingrado, teve como objetivo buscar, em uma escala reduzida da cidadania, um modelo para a totalidade das nações, uma forma de restaurar os elos sociais em uma Europa em ruínas... Surgia então a Paradiplomacia, como ferramenta política de projeção dos espaços urbanos em busca de sinergias, as cidades começaram a se relacionar internacionalmente.

Na atualidade, as cidades não são somente o palco de transformações internas intrínsecas de um estado ou de uma determinada organização social, mas polos de projeção de poder, influência e dinamizadores do cenário internacional e das Relações Internacionais.

A globalização intensificou esse papel global das cidades como atores internacionais, aumentando a relevância e poder de projeção dos centros urbanos, além da sua localidade e de suas fronteiras... As cidades deixaram de ser meros acumuladores de população e força produtiva, para representar seus

próprios interesses e exercer sua própria influência... (AGHON; ALBURQUEQUE; CORTÉS, 2001).

Porém, a paradiplomacia definida como as dinâmicas e projeções dos interesses locais no cenário internacional cuja titularidade é de uma determinada região (GUERRA, 2022) é uma área dentro das relações Internacionais que ainda carece de legislação e legitimação em muitos países, onde a figura do governo central é a única responsável pela representação do Estado Nação dentro do cenário internacional e conforme o direito constitucional o único atribuído de todas as competências.

No caso do Brasil a Constituição brasileira dispõe em seu artigo 4º que compete à União, na qualidade de representante da República Federativa do Brasil, manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. Esta disposição reserva ao governo federal a competência em matéria de política externa e faz deste o único sujeito de direito internacional capaz de representar o Brasil. Por outro lado, a mesma constituição em seu artigo 24 concede poderes aos entes federativos ao declarar que *A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados* (CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1989).

Isto se deve ao fato de que, tanto no Brasil, como nos demais países do Sistema Internacional, existe uma crescente descentralização das competências dos governos centrais e uma maior repartição dos poderes, o que gerou uma progênie de órgãos e instituições locais com projeção internacional e que somente com o passar do tempo foram acolhidas como sujeito de direito internacional, tal e como aconteceu com a Lei de Ação Exterior de 2014 (BOE, 2014) promovida pelo governo espanhol, após anos de atividade paradiplomática das diferentes regiões da Espanha no cenário mundial. Já no

Brasil, nem ao menos temos uma legislação em matéria de paradiplomacia, embora a ação de estados e cidades como, por exemplo, São Paulo, seja uma realidade há muito tempo consolidada.

Certo é que nenhuma nação que tenha legislado sobre as ações de paradiplomacia de fato concederam poderes aos entes subnacionais em relação à territorialidade e gestão marítima, porém as regiões costeiras com representação internacional, podem advogar pelos seus interesses econômicos, sendo o mar uma projeção de suas atividades e consequentemente sendo o mesmo utilizado em suas relações internacionais.

O Planejamento Espacial Marinho (PEM), como forma de organizar os recursos e a ação dos estados em regiões litorâneas e em sua área de influência, passa então a ser contemplado como uma realidade do sistema de projeção de uma cidade através da paradiplomacia e como um elemento que integra seu planejamento urbano e ocupação do espaço e território.

Uma cidade costeira não atuará em questões territoriais, porém utilizará seu posicionamento geográfico em sua relação com o mundo, sendo a parceria entre cidades portuárias um exemplo dessa ação.

A cooperação descentralizada (ALMEIDA; NADI; BONESSO DE ARAÚJO, 2019), com foco nos espaços urbanos, integrará o conjunto de atividades que se realizam na área costeira e os elementos produtivos, sociais e políticos que nela tem origem, sendo que nessa dinâmica de projeção internacional dos interesses locais, o desenvolvimento econômico e geoespacial, dos centros urbanos costeiros, necessariamente deverá integrar o PEM de modo a contemplar o mar como uma prolongação de seu território e consequentemente de seus interesses.

O litoral, como fator produtivo, econômico e social, do qual emana diversas atividades é também um meio de projeção, comunicação e distribuição das cidades, de modo que não pode haver um planejamento espacial marítimo sem contemplar os espaços urbanos litorâneos, nem um planejamento urbano de uma população costeira que não contemple o litoral (REVILLA, 2013). Áreas continentais e litorâneas unem-se para formar o verdadeiro horizonte das cidades e das dinâmicas de ocupação territorial, inserindo novos interesses e elementos que serão igualmente internacionalizados através da paradiplomacia ou da diplomacia das cidades.

O maior desafio, nesse sentido, se subdivide em duas questões, a primeira referente à própria visão que o espaço urbano possui do litoral, sendo necessária uma nova contemplação do mesmo e integração entre ambos os espaços. A segunda referente à própria dinâmica de divisão de poder e responsabilidades, inserindo no contexto do PEM a realidade urbana, seus anseios e projetos, sendo que historicamente o litoral, por tratar-se de uma área estratégica para as nações, tem sido responsabilidade direta dos governos centrais, dando muito pouca margem de ação para as cidades e para os poderes locais. Sem embargo, ao falarmos de uma reorganização, tanto do território como dos fatores produtivos e estratégicos dessa região, devemos contemplar, nesse contexto, as próprias dinâmicas relativas aos interesses locais, integrando os espaços urbanos e suas condensações de poder de forma a obter uma maior sinergia. De fato, isso resultará em um maior controle e ocupação do litoral, assim como um uso racional e produtivo dos recursos marinhos.

Outro elemento importante, a ser contemplado na participação das cidades ao Planejamento Espacial Marinho é o próprio impacto que o transporte e logística marítima, provoca nas atividades econômicas e na relação

das cidades com o exterior. Se uma cidade é capaz de negociar e se projetar no cenário internacional, sem dúvida integrará seus fatores locais como elementos competitivos na negociação, o que explica, por exemplo, a elevada projeção internacional das cidades que possuem portos e terminais de carga tais como Santos, Genova, Barcelona, Hong Kong etc, e como elas tendem a negociar e a cooperar entre si.

Por último, um elemento que não pode ser negligenciado nessa inserção da realidade humana ao PEM e vice-versa, é a própria transformação dos espaços urbanos e a racionalização de suas dinâmicas em processos inteligentes, gerando o que se conhece como cidade inteligente ou *Smartcity*.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As cidades inteligentes buscam fazer o uso das tecnologias disponíveis e em desenvolvimento para dinamizar e racionalizar as dinâmicas urbanas e a própria ocupação territorial e uso do espaço, integrando diferentes elementos tais como o correto uso dos recursos energéticos e a busca pela sustentabilidade, resolver questões ambientais decorrentes da atividade humana e da produção, incrementar a infraestrutura, melhorar os sistemas de participação cidadã, entre outros. Havendo sempre uma contemplação interna que muitas vezes negligencia o espaço litorâneo, sendo o mesmo visto como uma parte referente ao âmbito ambiental ou relacionado com o lazer, havendo muitas mais possibilidades, sendo que somente haverá uma dinâmica de fato inteligente quando todos os elementos que compõe a realidade geográfica e social de uma cidade forem igualmente contemplados.

O PEM deve não somente ser visto como uma política ou estratégia nacional de um país, mas também como a realidade de uma localidade costeira,

sendo o mesmo inserido em sua própria dinâmica urbana e em sua consolidação de um espaço inteligente, havendo uma retroalimentação e um ciclo que não somente é alimentado pelas macrotendências e visão geoestratégica do país, mas também das realidades locais, dos diferentes modelos de cidades, atividades econômicas, sociais e culturais. Assim mesmo as cidades em sua ação internacional através da paradiplomacia devem integrar os conhecimentos referentes aos recursos marinho de modo a usar os mesmos como fatores competitivos, mas sem deixar de integrar esse conhecimento aos próprios anseios e projetos referente a esse processo contínuo de ocupação urbana e suas tentativas de racionalizar esses fluxos com as cidades inteligentes, só havendo inteligência quando o mar seja visto como uma prolongação do território e não uma limitação do mesmo.

## REFERÊNCIAS

AGHON, Gabriel; ALBURQUEQUE, Francisco; CORTÉS, Patricia. *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*, Santiago de Chile, 2001

ALMEIDA, Marcos Vinícius; NADI, Mohammed; BONESSO DE ARAÚJO, Luiz Ernandi. A cooperação internacional descentralizada como estratégia para a proteção da sociobiodiversidade. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó*, Chapeco, SC, V.2, N.3, 2019.

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO ESPAÑOL, Madrid 2014.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, 1989.

DEBORD, Guy. *A Sociedade do Espetáculo*. São Paulo: Ed. Antígona, 2012.

GUERRA, Wesley. *Cadernos de Paradiplomacia*. Porto Alegre: Ed. Simplíssimo, 2022.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Editora Edipro, 2015.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito a Cidade*. São Paulo: Editora Centauro, 2008.

REVILLA, Diaz Alfonso. Ordenación do litoral. Estratexias e instrumentos. *Rev. Meio Ambiente Litoral*. Vigo: Ed. Adeg Cadernos, 2013.



# PRESERVAÇÃO ANTÁRTICA E DIPLOMACIA: UM OLHAR DECOLONIAL

*Magayo de Macêdo Alves*

**F**enômenos como acidificação dos oceanos, desertificação e enchentes, tornam-se parte do dia-a-dia de várias comunidades ao redor do mundo, ocasionando perdas em escalas pouco percebidas, outrora. Neste contexto, os efeitos das mudanças ambientais são particularmente mais proeminentes nas regiões polares. Suas características geográficas singulares e papéis na regulação das condições físicas globais os colocam no epicentro da discussão climática. De fato, na realidade antártica, por exemplo, há classificações que apontam sua península como uma das regiões com as mais rápidas taxas de aquecimento no mundo.

Com o aumento das atividades industriais (e, quase sempre, poluidoras), a Antártica mostra-se ainda mais vulnerável. É neste sentido, que se nota, inclusive em consulta à literatura, a necessidade da construção de mecanismos e processos que sejam pensados sob a lógica emergencista que a crise

ambiental obriga a humanidade a agir. Uma opção para isto envolveria a construção de um sistema diplomático contínuo e colaborativo, pensado e estruturado para a Antártica. A ideia não apenas seria uma questão de preservação do território austral, mas poderia servir como indicativo ou modelo para a forma de construção e desenvolvimento de políticas versando sobre exploração de recursos em outras áreas sem jurisdições específicas. Este capítulo busca contribuir para esta discussão, destacando a necessidade do fortalecimento de acordos políticos tanto mais colaborativos quanto possível, onde decisões sejam mais pautadas em conhecimentos científicos, e que favoreçam uma maior coordenação internacional.

Uma diplomacia verde, é bem verdade, já existe, ao menos de forma parcial. Um sistema com foco na diminuição de atividades poluidoras e consequente redução dos impactos humanos no polo austral do planeta vem ocorrendo principalmente desde meados do Tratado da Antártica (promulgado em 1959, mas em vigor desde 1961). Ainda que o contexto que serviu de propulsor para a criação deste instrumento tenha sido consideravelmente mais pautado numa tentativa de resposta às crescentes ambições de variados Estados em anexar partes do território antártico às suas nações, do que propriamente uma característica do pretense bom senso da comunidade internacional visando a preservação ecossistêmica do continente e do mundo, é notório que nas décadas seguintes discutir como a Antártica influencia o clima do planeta e o se pode ser feito em matéria de governança dos comuns (*governance of the commons*) foi facilitado devido a um conjunto de medidas e normas acordadas por superpotências, nomeadamente os Estados Unidos da América e a então União Soviética, principalmente quando se busca enxergar tal contexto dentro de cena de polarização do mundo no pós Segunda Guerra Mundial.

Desde a segunda metade do século XX a ciência desenvolvida na Antártica vem ajudando cientistas, no mundo todo, a melhor entender e sugerir soluções para o cenário mundial de alterações climáticas. Com o melhoramento tecnológico característico do período, vem ocorrendo também um maior acesso de pessoas ao continente: seja na condição de pesquisadores acadêmicos<sup>1</sup>, pescadores (com atividades provenientes de pesca irregular, não reportada e não regulada, aumentando consideravelmente durante os últimos anos), ou mesmo em relação a presença cada vez mais comum de turistas, novos fatores acabaram influenciando o desenvolvimento de uma série de medidas propostas para a preservação do continente. Este conjunto é, via de regra, conhecido como Sistema do Tratado da Antártica (STA).

É, portanto, como produto destas realidades que a governança moderna para a região (incluindo áreas circunvizinhas) vem sendo desenvolvida. Seja pelas pressões nacionais territoriais expansionistas, disputas acerca de áreas de exploração econômica marítimas exclusivas, possibilidades de desenvolvimento científico ou simplesmente por busca de regulação das formas como a indústria turística se projeta para o continente antártico, a aplicação de mecanismos trazidos ao longo das décadas pela estrutura política desenvolvida deve ser pensada não somente no que se propõe a realizar, mas no que de fato consegue produzir.

Questões que desafiam a política antártica moderna são variadas. Por exemplo, tanto o rápido crescimento da China e a potencial elevação deste país à categoria de superpotência nas próximas décadas, como a geopolítica precursora do desenvolvimento de normas para uma diplomacia antártica poderá se desenvolver, ou ainda como os variados atores partes deste processo

---

<sup>1</sup> O Tratado da Antártica versa em seu art. I sobre a utilização do continente apenas para fins pacíficos, incluindo pesquisa científica.

enxergam estas transformações, e, de forma geral, para onde, enfim, caminha-se dentro da ideia de preservação do continente (e mais particularmente, de seu oceano).

## UMA NOVA DIPLOMACIA ANTÁRTICA

Um caminho sob o qual o desenvolvimento de uma diplomacia científica para o meio ambiente antártico pode ser fundado é um que utilize uma lógica de aproximação permanente entre indivíduos com habilidades e conhecimentos distintos para obtenção de fins benéficos comuns. Unindo-se cientistas e *policy makers*, por exemplo, para que sejam atingidas marcas, quotas e objetivos de proteção exequíveis, a geografia epistêmica das mudanças climáticas locais poderá ser, de fato, entendida e trabalhada dentro do escopo de limitações que cada ator do sistema pode contribuir.

Outro modo de se pensar o desenvolvimento desta diplomacia envolveria a comunicação com outros atores e sistemas externos à realidade estudada, no intuito de melhorar estratégias protetivas aplicadas. Um exemplo recai na popularização da chamada *abordagem ecossistêmica* para o oceano Austral. Em suma, ela é construída como uma série como processos compreensivos, mas não-exaustivos, que se iniciam com a eleição e análise de variáveis que refletem os problemas a serem resolvidos (crescimento da poluição causada por descarte de dejetos humanos nas, por exemplo).

A partir de então, pensa-se no desenvolvimento de políticas que minimizem o impacto trazido pelas atividades humanas no local estudado, para que só então se possam sugerir mecanismos integrados para administração dos recursos bióticos e abióticos. A ideia geral, em suma, é a construção de um sistema de governança para uma região específica, mas com caráter global,

tanto em participação coletiva, quanto com relação ao aprendizado com outros cenários, onde os efeitos da crise ambiental se mostrem mais fortes.

A realidade geopolítica do início do século XXI ainda é pautada sob uma lógica imperialista. Sendo caracterizada por um Norte desenvolvido e com relevante atuação em discussões ambientais, e um Sul periférico, com pouca ou nenhuma participação em diplomacia climática. Apesar dos esforços em se construir um sistema de governança global mais participativo, há na literatura menções frequentes ao que se entende como “continuação do colonialismo”, particularmente na consciência coletiva de povos.

O ponto-chave, no entanto, é que tais estruturas não são mais estritamente relacionadas à dominação ou violência física, características, por exemplo, do passado de exploração europeia em regiões do continente americano. Transformaram-se... Agora, se apresentam num contexto pós-colonial de pensamento. Ou seja, no escopo de atitudes e comportamentos exibidos por atores com relação a matérias de interesse global. Um exemplo é a detenção de soberania no continente antártico. Apesar dos acordos internacionais parte do STA terem sido construídos sob a premissa básica de que nenhuma nação específica detém direitos de propriedade no continente, as pressões neste sentido nunca cessaram, sendo, de fato, frequentes.

Paralelo a comportamentos mais harmoniosos e, portanto, saudáveis ao continente Antártico, frente a prováveis disputas territoriais, há, outra frente de embate. Ocorre que o número de atores participantes das discussões sobre política antártica está, via de regra, crescendo. Esta nova multiplicidade, ao passo que introduz ideias e planos distintos, é também, em certas instâncias, vítima dos centros decisórios do poder que, ao agirem sob uma forma determinada, podem influenciar direta ou indiretamente estes atores menores a

se alinharem aos seus posicionamentos políticos, reproduzindo lógicas imperialistas, e, portanto, afastadas do conhecimento científico, nas próprias formas de proteção aquém do ambiente antártico. Um exemplo desta realidade pode ser extraído das discussões trazidas no seio da Comissão para a Conservação dos Recursos Marinhos da Antártica (CCAMLR, na sigla em inglês), para criação e fiscalização de *compliance* para não-exaustão de recursos vivos nas Áreas de Proteção Marinhas (MPAs), localizados além dos limites dos Estados com territórios em zonas subantárticas.

Desde a aprovação da MPA do mar de Ross (2016), a Comissão vem passando uma evolução institucional, marcada outrora por um cenário tradicionalista, mas que agora considera cada vez mais a presença de atores não-estatais, como a *União Internacional para a Conservação da Natureza* (IUCN, na sigla em inglês), *Coalizão para a Antártica e Oceano Austral* (ASOC) entre outros. No entanto, o aumento de participação não se traduz, automaticamente, em diminuição da lógica de dominação imperialista. Mesmo neste caso, a literatura sugere que o sistema de governança antártico ainda é pautado pela influência de atores maiores e mais poderosos sobre outros, menores, que tendem a se aliar às posições daqueles, mesmo que tais posicionamentos não os beneficiem tanto.

A discussão sobre a construção de uma diplomacia antártica com caráter mais científico, ou seja, baseada em evidências e fatos para além das discussões políticas e lógicas de dominação pós-colonial, vem ganhando *momentum* desde o início da segunda metade do século XX. Um dos marcos desta ideia residiu no Ano Internacional Geofísico de 1957-1958, o qual, a literatura sugere, ajudou a transferir a *Questão da Antártica*, do campo puramente político para o da ciência, levando autores como Klaus Dodds a

falarem em um engrossamento da governança (*thickening of governance*). Para ele, inclusive, as várias convenções, reuniões, protocolos e medidas acordadas ao longo das décadas pós Tratado da Antártica “alargaram legitimidade política num mundo marcado por descolonização”. É bem verdade que a própria gênese e ratificação do Tratado que serviu de pedra angular para o desenvolvimento do STA não foi especialmente pautado por uma preocupação de preservação ambiental, e sim, em frear ambições territorialistas e possíveis conflitos entre Estados, mesmo considerando que as décadas seguintes veriam o florescer da noção de crescimento das ações de preservação.

A Ética das atividades humanas no meio ambiente é outro ponto a ser considerado quando se pensa na necessidade de uma diplomacia científica para os polos no século XXI. Aqui, fala-se sobre a visão dos responsáveis pelos rumos dados à política antártica. Há uma discussão na literatura sobre se enxergar o continente Antártico e seus recursos como *herança comum* ou *propriedade comum*. Ou seja, o argumento trazido é que, antes da criação de planos de ação e comportamento, deve-se pensar na visão do que preservar significa. Respectivamente, a ideia de *herança* se comunica com a noção de deixar às gerações futuras de um meio ambiente tão saudável quanto possível, e não somente uma área de exploração econômica conjunta, a qual pertence a todos e a ninguém ao mesmo tempo, como trazido na ideia de *propriedade*.

Neste escopo, cabe outra questão, cada vez mais popular em construções de argumentos dentro e fora das universidades: a respeitabilidade e aceitação dos dados e informações geradas.

A construção de uma diplomacia Antártica centrada na componente científica deve ser pensada de tal modo a demonstrar que os dados gerados para embasar ações de preservação sejam conhecidos e respeitados pela comunidade

internacional, de forma transparente. Um dos desafios encontrados para o desenvolvimento de uma visão conjunta e permanente de proteção austral reside neste ponto.

A cooperação internacional Antártica, produto da atividade diplomática é, portanto, ampla e marcada por uma variedade de cenários. Há tendências de alinhamento político mais antigo e recente, por exemplo, que demonstram a frágil realidade base da construção de visões a acordos de preservação para o continente.

O caso australiano é um dos mais emblemáticos. A nação foi, gradativamente, alinhando-se mais aos posicionamentos políticos dos Estados Unidos da América, em detrimento da relação mais histórica que possuía com a União Europeia. As Reuniões Consultivas do Tratado Antártico (*Antarctic Treaty Consultative Meetings*, ATCM's) também evidenciam tal realidade, em especial com relação à divulgação de informações que facilitem cooperação científica entre os países ratificadores de tal instrumento, conhecidos como Partidos Consultivos. O número de artigos dos tipos *working* e *information* colocados para o crivo dos demais atores dentro desse sistema, durante o período de alguns anos, ilustra o grau de liderança dos EUA, dentro do Tratado.

Neste contexto, torna-se fundamental pensar em como a diplomacia científica pode promover não somente um acesso a informações de forma mais efetiva, independente e transparente entre os países membros, fortalecendo mecanismos de governança regional para a proteção do continente, mas também em estratégias que fomentem a distribuição do poder de forma mais harmoniosa, entre os vários atores, evitando-se, assim, um STA polarizado e pouco eficaz naquilo que surgiu para fazer.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente discussão buscou evidenciar a necessidade de desenvolvimento de uma diplomacia de caráter científico para preservação antártica. Ela é pensada, colocada e desenvolvida de modos distintos pelos atores que fazem parte do sistema, havendo quem fale, em um *desgaste* do STA, especialmente se se é considerado que nenhum novo instrumento de preservação antártica foi adotado desde o Protocolo de Madrid, em 1991, e nenhum se encontra sob negociação. É bem verdade que isto, por si só, pode dificultar a adoção de visões conjuntas sobre as formas do agir científico, o que sugere a necessidade de diálogos permanentes para que as metas de proteção sejam criadas, mas, particularmente, implementadas pelos atores, seja dentro ou fora da área da convergência Antártica, em curto, médio e longo prazo.

## REFERÊNCIAS

- CONVEY, Peter; LÉBOUVIER, Marc. Environmental change and human impacts on terrestrial ecosystems of the sub-Antarctic islands between their discovery and the mid-twentieth century. *Papers and proceedings of the royal society of Tasmania*, p.33-44, 2009.
- DODDS, Klaus J. Post-colonial Antarctica: an emerging engagement. *Polar Record*, V.42, N.1, p.59-70, 2006.
- GALES, Nicholas J. et al. Japan's whaling plan under scrutiny. *Nature*, V.435, N.7044, p.883-884, 2005.
- GODFRAY, H. Charles J. et al. Food security: the challenge of feeding 9 billion people. *Science*, V.327, N.5967, p.812-818, 2010.

HOWKINS, Adrian. Melting empires? Climate change and politics in Antarctica since the International Geophysical Year. *Osiris*, V.26, N.1, p.180-197, 2011.

JACOBSSON, Marie. Building the international legal framework for Antarctica. *Science diplomacy: Antarctica, science, and the governance of international spaces*, 2011.

LIGHTFOOT, Simon. A good international citizen? Australia at the World Summit on Sustainable Development. *Australian Journal of International Affairs*, V.60, N.3, p.457-471, 2006.

MEDUNA, Veronika. The changing views of Antarctica. *Polar Record*, V. 55, N.4, p.213-215, 2019.

POST, Eric et al. The polar regions in a 2 C warmer world. *Science Advances*, V.5, N.12, p.eaaw9883, 2019.

ROLSTON, Holmes. Environmental Ethics in Antarctica. *Environmental Ethics*, V.24, N.2, p.115-134, 2002.

# O ESTADO E AS DISPUTAS BURGUESAS NA DISPUTA PORTUÁRIA: UMA ANÁLISE POULANTZIANA SOBRE A LEI N. 12.815/2013

*Pedro Henrique Silva de Oliveira*

## INTRODUÇÃO

**N**o dia 5 de junho de 2013, o Congresso Nacional aprovou a Lei N. 12.815/2013 que versava sobre a formulação de um novo regime jurídico dos portos brasileiros. Trata-se de uma lei que objetivava estabelecer um marco sobre “a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários” (BRASIL, 2013). Originalmente, promulgada sob a forma da Medida Provisória (MPV) 595 pela presidenta da República Dilma Vana Rousseff, a lei foi alvo de intensa discussão dentro do Congresso Nacional e trazia consigo algumas novidades legais para o marco regulatório do campo. De particular interesse para o presente trabalho ressalta-

se a possibilidade da concessão do porto à iniciativa privada para a administração e exploração de suas estruturas por tempo indeterminado<sup>1</sup> (REGO, 2014).

Trata-se de um projeto que se encontra inserido em uma tela maior sobre a realização de parcerias público-privadas (PPP) durante os governos petistas. Considerando o Estado como o centro de organização política das burguesias, a adoção do modelo de PPP acabaria por impactar profundamente as configurações de poder das burguesias nacionais e o próprio padrão de reprodução do capital dentro do território nacional, resultando na criação de uma fração que será categorizada aqui como “nova burguesia de serviços” (UBERTI; GRANATO, 2018). Compreendendo as classes burguesas como as verdadeiras detentoras do poder político, entende-se que há uma necessidade de levar nosso olhar para a base social que sustentou e chancelou a transição para o modelo de PPP. Assim, o presente estudo é uma investigação que pretende mapear a atuação dessas burguesias na época da promulgação da referida lei.

O estudo encontra-se dividido em quatro momentos: inicialmente versaremos sobre a questão do Estado dentro da teoria marxista e em particular sobre as contribuições de Nicos Poulantzas (2019) a respeito do tema. Em um segundo momento, rumaremos para uma discussão mais aprofundada sobre a natureza das PPP dentro dos governos petistas e sobre a natureza daquilo que denominamos de “nova burguesia de serviços”. Em seguida, discorreremos sobre o tratamento metodológico realizado para, por fim, realizarmos a análise documental proposta.

---

<sup>1</sup> Criada inicialmente como uma substituição do *Decreto-Lei*, instituído pela ditadura militar, a Medida Provisória (MPV) se configura como um objeto de estudo tradicional dentro do campo da Ciência Política por se tratar de "o instrumento legislativo mais poderoso à disposição do Executivo já que garante ao presidente o poder unilateral para alterar o status quo" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007, p.152).

## METODOLOGIA

Considerando a natureza abstrata do nosso objeto, a atuação das distintas frações de classe burguesas, faz-se necessário categorizar de maneira empírica os distintos atores de acordo com os seus interesses expressos. Para atingir esse objetivo, optou-se por seguir o exemplo traçado por outros autores recorreram a análises ancoradas por leituras semelhantes<sup>2</sup> àquela aqui empregada e realizar essa categorização através do uso de análise de conteúdo.<sup>3</sup> A análise de conteúdo se configura como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que emprega procedimentos rigorosos e sistemáticos visando a descrição do conteúdo de determinados textos. Bardin (1977) nos aponta que o analista de conteúdo faz uso do tratamento das mensagens para *inferir*<sup>4</sup> conhecimentos tanto a respeito do meio onde a mensagem é situada, quanto do seu emissor.

Relativo à composição do *corpus* textual que será o presente objeto de investigação, voltamos o nosso olhar para o desenho da forma estatal desenhado por Nicos Poulantzas (2019). O autor grego argumenta que podemos dividir o Estado em sua totalidade em duas instâncias distintas, a sociedade civil e a sociedade política.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Particularmente, leva-se o nosso olhar para aqueles autores filiados à chamada Escola de Campinas, dentre os quais podemos ressaltar trabalhos como o de Boito (2018).

<sup>3</sup> Sabe-se que existe uma diferença entre aquilo que é expresso por um ator político e seu verdadeiro interesse. Contudo, uma exploração satisfatória dessa distinção fugiria do escopo e do alcance do presente projeto.

<sup>4</sup> Segundo Bardin (1977) a inferência constitui uma operação lógica, onde se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições aceitas *a priori* como verdadeiras.

<sup>5</sup> Como será discutido de maneira aprofundada na próxima seção, a leitura aqui realizada compreende que é impossível apreender o Estado em sua totalidade sem um olhar atento para as redes de relações sociais que moldam a forma política.

Objetivando-se apreender as especificidades de ambos os espaços, acredita-se que o presente *corpus* textual deve ser marcado por pronunciamentos realizados em ambas as esferas.

Para a discussão sobre a instância institucional da política, a presente discussão levará seu olhar para as discussões realizadas no âmbito do Congresso Nacional durante o intervalo de 6 de dezembro de 2012 até 5 de junho de 2013, período de tramitação da MPV 595 até sua promulgação na forma de lei. Para levarmos nossa análise ao nível da sociedade civil, especialmente no tocante às determinadas frações burguesas, opta-se por investigar os pronunciamentos realizados pelas entidades patronais relevantes para a presente discussão, em particular a FIESP,<sup>6</sup> SINAVAL<sup>7</sup> e ABIMAQ.<sup>8</sup>

## **O ESTADO E O BLOCO NO PODER: A CONTRIBUIÇÃO DE NICOS POULANTZAS PARA A CIÊNCIA POLÍTICA**

Para responder a problemática aqui apresentada, mobiliza-se o arcabouço conceitual de corte marxista desenvolvido pelo cientista político grego Nicos Poulantzas. Acreditamos que a obra poulantziana se configura como a contribuição mais sistemática dentro do campo marxista sobre a temática do pensamento regional a respeito da natureza do Estado e, em particular, sobre a política. A teoria marxista, diferentemente de outras abordagens de origem liberal, parte de uma concepção do Estado que busca recuperar a sua natureza como um aparelho de dominação de uma classe dominante sobre outras classes exploradas. Trata-se de uma concepção que é verdadeira em todos os períodos

---

<sup>6</sup> Federação das Indústrias do Estado de São Paulo <<https://www.fiesp.com.br/>>.

<sup>7</sup> Sinaval <<http://sinaval.org.br/>>.

<sup>8</sup> Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Máquinas e Equipamentos <<http://www.abimaq.org.br/>>.

típicos, passando pelo Estado Feudal, ao Estado Absolutista e culminando em sua atual forma política, o Estado Capitalista. Contudo, diferentemente das outras formas estatais, o Estado Capitalista não se apresenta como um Estado de classe, mas como uma entidade neutra, uma comunidade imaginária – ainda que real no nível da ideologia – acima da sociedade e representativa do interesse geral.

O Estado capitalista parece ausente da determinação de sujeitos – aqui estabelecidos como “indivíduos”, “cidadãos”, “pessoas políticas” – enquanto *agentes de produção*, um fenômeno que não ocorria em outros tipos de Estado. Ademais, nota-se que esse Estado de classe apresenta uma especificidade de possuir uma dominação política de classe aparentemente ausente, fato que culmina em sua apresentação como um “Estado popular de classe” cujas instituições estão organizadas em torno dos princípios de liberdade e igualdade de seus indivíduos.

Essa particularidade é resultado das particularidades de sua estrutura jurídico-política. A organização dos sujeitos de produção em indivíduos (efeito de isolamento) é resultado da igualdade formal do direito burguês, resultando no ocultamento e isolamento do pertencimento de classe dos agentes de produção. Após esse movimento de pulverização, o Estado capitalista acaba por unificá-los em um coletivo nacional imaginário (efeito de unidade).

No entanto, nem mesmo a própria burguesia está imune aos efeitos supracitados. A estrutura da forma política assegura a unidade da classe burguesa através da formação de uma unidade contraditória da classe política sob o seio daquilo que Poulantzas categorizou como “bloco no poder” garantindo a dominação consensual (hegemonia) dessa classe sob os indivíduos. Podemos compreender o “bloco no poder” como uma articulação

heterogênea que as diversas classes, frações e setores das classes dominantes estabelecem entre si. Trata-se do bloco que é capaz de apresentar seus interesses particulares como universais perante o restante das classes fornecendo sentido e direção para as classes dominadas (OSÓRIO, 2019).

[...] pode-se estabelecer, nessas formações, a relação entre, *por um lado*, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado, e *por outro lado*, uma configuração particular das relações entre as classes dominantes, essas relações, em seu vínculo com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica, recoberta pelo conceito de bloco no poder (POULANTZAS, 2019, p.236, *grifos no original*).

Agora, nos dirigiremos para os sentidos que o bloco no poder significa para a questão das práticas políticas das classes dominantes. Como sinalizado anteriormente, o bloco no poder se configura na “Unidade política do bloco no poder sob a égide da classe ou fração hegemônica significa, assim, unidade do poder de Estado, em sua correspondência com os interesses específicos dessa classe ou fração” (POULANTZAS, 2019, p.306). Para que possamos compreender os sentidos dessa afirmação, faz-se necessário apresentar a leitura que o autor realiza sobre a natureza de uma determinada formação social.

Sabemos que uma formação social é constituída por uma superposição de vários modos de produção, implicando assim, a coexistência, no campo da luta de classe, de várias classes e frações de classe, logo, eventualmente, de várias classes e frações dominantes (POULANTZAS, 2019, p.235).

Assim, torna-se possível compreender que, apesar das diversas classes burguesas atuarem de forma semelhante – devido à própria existência do bloco no poder e da hegemonia que o envelopa – as relações materiais e objetivas

assinaladas pela presença de diversos modos de produção revelam a existência de determinadas frações de classes. Essas frações se configuram como facções que se encontram em permanente disputa hegemônica para assumir o papel de conduzir a determinação política do Estado de maneira que favoreça suas condições de acumulação de capital (FERREIRA; BERRINGER, 2021).

Outro aspecto importante a ser assinalado sobre a temática do bloco no poder diz respeito ao fato de que mesmo uma fração de classe ascenda efetivamente à posição hegemônica no seio do bloco no poder, isso não significa que ela tenha a capacidade de ditar unilateralmente o sentido da prática política estatal. Aqui nos debruçamos novamente com o objetivo geral do Estado capitalista, a garantia da continuidade do processo de acumulação de capital, ou seja, a diminuição dos antagonismos presentes na sociedade de classes. Essa fratura interna resulta na necessidade de que a fração dominante deverá fazer concessões para outras frações burguesas e, até classes trabalhadoras. Isso ocorre devido ao objetivo fundamental do Estado, a manutenção da ordem do capital, tal manutenção ocorre através da manutenção de um equilíbrio instável de compromissos.

Adentramos na parte final dessa seção, onde buscaremos expor os variados critérios que podem ser empregados para categorizar as distintas frações de classes sociais. Uma primeira maneira de se realizar essa tipificação diz respeito à relação que determinada fração possui com os meios de produção – resultando nas frações de industriais, agrícolas, comerciais ou de serviços.<sup>9</sup> Outra maneira de se categorizar as distintas frações de classe é de acordo com a sua relação com o capital imperialista – resultando nas designações de: burguesia associada/compradora, alinhada com o capital financeiro

---

<sup>9</sup> Esta última categoria será exposta de maneira mais aprofundada na próxima seção.

internacional e desprovida de bases de acumulação própria; burguesia interna, quando nos referimos a uma classe burguesa que possui bases de acumulação próprias, mas que apresenta um comportamento pendular, ora se alinhando com o capital financeiro, ora adotando posturas anti-imperialistas; por último podemos assinalar a existência da chamada burguesia nacional, trata-se daquela classe burguesa cuja base de acumulação é inteiramente nacional e tem um forte alinhamento contra o imperialismo. Devido ao caráter exploratório do presente estudo, opta-se pela realização de uma análise focada nas relações produtivas. Nesse sentido, o olhar que será empregado para a leitura da formação social brasileira busca enfatizar as múltiplas pluralidades dos diversos modos de produção e sua relação com a estrutura portuária brasileira.

Outro ponto a ser ressaltado, é que, apesar de se configurar como um aparelho de dominação de classe, o Estado capitalista possui uma maior margem de manobra para realizar medidas contrárias aos interesses das classes burguesas ao curto prazo (interesses específicos) para atender seus objetivos de longo prazo (manutenção e reprodução do modo de produção capitalista). Trata-se do fenômeno denominado de “autonomia relativa do Estado” que é responsável pela manutenção de alianças instáveis de compromissos garantidoras da continuidade do poder político nas mãos das classes dominantes. É precisamente esse resgate do conteúdo de classe do Estado feito pela teoria marxista que permite que levemos o nosso olhar para o campo das lutas de classe para que possamos entender os distintos processos políticos. Dessa forma, podemos compreender que o verdadeiro poder político não se encontra situado nos indivíduos, mas nas bases sociais que sustentam as distintas formas políticas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Poulantzas argumenta que o poder se configura como o reflexo dos efeitos das unidades das estruturas de uma dada formação social sobre os suportes. Logo, seria impossível compreender o poder dentro de uma lógica interindividual.

## **O NEOLIBERALISMO DEPENDENTE NO BRASIL: A “NOVA BURGUESIA DE SERVIÇOS” E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Após a introdução do nosso marco teórico, voltamos o nosso olhar para percorrer brevemente sobre o caráter de nosso objeto, bem como o seu conteúdo de classe. Nesse sentido, para atingirmos o objetivo aqui proposto, faz-se necessário inserir o marco legal aqui discutido, a Lei N. 12.815/2013, dentro do seu devido processo histórico. Dessa forma, iniciamos a nossa exposição através de uma breve caracterização sobre o caráter particular do desenvolvimento histórico das forças produtivas das formações sociais latino-americanas e, conseqüentemente, sobre a forma política que o Estado assume na região, seu desenvolvimento e a introdução do contexto histórico que resultou na ascensão da forma atual do aparelho estatal latino-americano. Faz-se necessário que apresentemos inicialmente a característica central que permeia a estruturação do Estado latino-americano, seu caráter dependente.

Para compreendermos a importância que o caráter dependente possui na estruturação do tecido social latino-americano, devemos voltar o nosso olhar para os momentos iniciais de sua inserção internacional. Para isso, retomamos os argumentos elaborados por Marini (2005), segundo o autor, a inserção latino-americana é pautada no primeiro contato que o continente americano teve com o capitalismo europeu. Ou seja, encontramos no cerne da formação social latina uma exploração material dos recursos primários do continente americano por parte de forças externas. E aqui encontramos o ponto principal que categoriza a heterogeneidade das formações estatais latino-americanas. Diferentemente dos Estados centrais, o desenvolvimento das forças produtivas dos Estados dependentes ocorreu partindo de transformações oriundas de forças externas

Nascida para atender as exigências da circulação capitalista, cujo eixo de articulação está constituído pelos países industriais, e centrada, portanto, sobre o mercado mundial, a produção latino-americana não depende da capacidade interna de consumo para sua realização (MARINI, 2005, p.153).

Como resultado, essas deformações estruturais do capitalismo dependente acabam transformando profundamente o tecido social latino-americano, resultando na formação de uma estrutura capitalista deformada com fragilidades estruturais. No tocante ao conteúdo de classe dessa formação social, encontramos uma classe burguesa diferenciada daquela dos países centrais, com interesses profundamente alinhados àquelas dos países centrais, resultando em uma internalização das hierarquias internacionais dentro do aparelho estatal. Como consequência, encontramos uma chave de leitura apropriada para a compreensão de conteúdo do Estado latino-americano em seu exercício desigual de soberania frente às formações sociais oriundas do centro capitalista (OSÓRIO, 2014).

Contudo, faz-se necessário ressaltar que, apesar de suas debilidades estruturais, o Estado dependente ainda desempenha o mesmo papel que os Estados centrais, a manutenção do capitalismo em uma dada formação social. Não devemos compreender que a fragilidade do Estado latino-americano se configura como uma estrutura ausente, mas que, conforme argumenta Osório (2014), as fragilidades das classes dominantes exigem que o Estado do capitalismo dependente opere como uma relação condensada de maior relevância quando comparado com os seus semelhantes oriundos do centro capitalista.

Essa compreensão nos elucida quanto à centralidade da matriz estadocêntrica na história político-econômica da região. Frente aquilo que Osório (2014) denominou de “barbárie generalizada”, resultante da reprodução

do capital latino-americana, o Estado emerge como um refúgio protetor para os indivíduos da região. Essa percepção é reforçada quando levamos o nosso olhar para o papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento das forças produtivas da região, particularmente durante os momentos históricos em que esse aparelho assume uma forma política associada com o desenvolvimentismo.

Durante o momento histórico de predominância dessa determinada forma estatal,<sup>11</sup> o Estado agiu como agente indutor do desenvolvimento das forças produtivas locais, assumindo o papel de estimular aquelas atividades que não eram vistas como particularmente rentáveis para os empresários locais e estrangeiros. Dentre as atividades que ficaram a cargo do aparelho estatal, é de particular relevância para o presente estudo ressaltar a importância histórica que o Estado latino-americano teve no desenvolvimento de uma infraestrutura portuária nacional, devido à magnitude e o caráter estratégico de tal projeto (OSÓRIO, 2014; HONORATO, 2018).

Nos anos 1970, questões estruturais do capitalismo mundial resultariam na ascensão de um novo modelo de acumulação de capital que marcaria o fim das condições de possibilidade para o desenvolvimentismo latino-americano, o neoliberalismo (ARRIGHI, 2013). Esse novo modelo de acumulação pautou-se na financeirização da economia mundial e na abertura de novas fronteiras internas dentro dos Estados para o processo de acúmulo de capital, traduzindo-se no desmonte dos direitos trabalhistas e sociais, políticas de privatização (pautando-se no fenômeno que David Harvey – 2003 – categoriza como a *tomada dos comuns*) e políticas de austeridade.

---

<sup>11</sup> Aqui se faz necessário relembrar o fato de que o Estado se configura como um aparelho burguês por excelência. Portanto, mesmo quando ele assume uma forma política que objetiva o desenvolvimento das forças produtivas nacionais, ele continua operando de acordo com os interesses das burguesias locais, dependentes em sua natureza. Portanto, essa forma política tende a emergir apenas em momentos históricos nos quais a reprodução do capital favorece tal configuração. Para uma leitura mais aprofundada, recomenda-se Arrighi (2013) e Osório (2014).

Trazendo nosso olhar para a América Latina e para as economias dependentes, notamos que dentro desse novo modelo de acumulação, o Estado nacional passa a carecer de qualquer projeto de acumulação próprio e desenvolvimento de suas forças produtivas nacionais, resultando na penetração profunda do capital imperialista e agudizando a internalização de sua condição dependente. De forma sintética, podemos argumentar que o modelo neoliberal da América Latina tem sua origem na pressão exercida pelo capital financeiro internacional pela abertura dos mercados internos e pela privatização de suas estatais.

Feita essa introdução, torna-se possível que voltemos o nosso olhar para a realidade histórica de nosso objeto e que apresentemos as maneiras nas quais o neoliberalismo alterou as dinâmicas internas da sociedade brasileira. A literatura especializada sobre a temática argumenta que os choques neoliberais no Brasil ocorreram em dois momentos diferentes: houve uma primeira tentativa de abertura mercadológica no governo de Fernando Collor no começo dos anos 1990, mas tratou-se de um movimento pouco exitoso.

Fora somente com as ações políticas ofensivas do primeiro mandato de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que o neoliberalismo verdadeiramente se converteria em um fato social da realidade política brasileira. Apoiado pela grande burguesia compradora, FHC iniciou um projeto de mercantilização de serviços públicos, dentro dessa lógica de tomada dos comuns, resultando na gestão de uma nova fração de classe burguesa que no seio da organização social brasileira se beneficiou diretamente da conquista desses novos espaços, a chamada “nova burguesia de serviços” (BOITO JR, 2007).

Como contraste direto ao projeto protagonizado por FHC, o governo de Luís Inácio Lula da Silva buscou realizar um modelo de categorizado como

“neodesenvolvimentismo” pelos acadêmicos filiados à chamada Escola de Campinas. Nesse sentido, podemos afirmar que o projeto neodesenvolvimentista era o “desenvolvimentismo possível” dentro de um contexto neoliberal.

Tratava-se uma frente<sup>12</sup> composta pela união da grande burguesia interna brasileira com o movimento operário sindicalista e que, necessariamente, refletia os interesses de classe dessa aliança. Enquanto a burguesia interna aceitava uma melhora relativa das condições das classes dominadas, ela recebia o apoio necessário para estabelecer a posição hegemônica dentro do bloco no poder petista, contrapondo-se aos interesses da grande burguesia associada (uma classe que, devido ao seu alinhamento com o grande capital internacional, era naturalmente mais poderosa).

É inserido nesse panorama mais amplo de um movimento de conciliação de classe que emergiu o contexto jurídico-político daquilo que viria a ser o projeto mais ambicioso desenvolvido pelo governo Lula sobre as parcerias público-privadas (PPP).<sup>13</sup> Trata-se do compartilhamento de riscos envolvidos na concessão de serviços públicos sociais para a iniciativa privada com o poder público. Podemos compreendê-las como a tentativa de encontrar alternativas às restrições orçamentárias impostas pela ortodoxia econômica (UBERTI; GRANATO, 2018).

Diferentemente dos preceitos propagados pelo Consenso de Washington, as PPPs se configuravam como um movimento de reencontro da burguesia brasileira com o poder público, nos moldes do projeto neodesenvolvimentista que marcou as administrações petistas. Esse movimento buscava transformar o

---

<sup>12</sup> Aqui compreendida como uma junção informal de classes e frações de classe com objetivos convergentes, mas cuja convergência não necessariamente precisa estar clara para as forças sociais envolvidas.

<sup>13</sup> Nascida da Lei 11.079/04.

Estado em um parceiro da burguesia interna, insulando-a dos efeitos oriundos do capital internacional.

Dessa forma, podemos compreender que se trata de uma lei que se encontra inserida dentro de um panorama mais amplo, tanto no sentido mundial, partindo por uma lente focada na reprodução do capital por meio da financeirização, para que assim possamos discorrer sobre as particularidades do processo histórico brasileiro.

### **A FRENTE NEODESENVOLVIMENTISTA E A LEI N. 12.815/2013**

Adentramos na parte final do presente capítulo, expondo a análise de conteúdo dos pronunciamentos realizados na esfera patronal. Partindo da primeira etapa necessária para a realização de uma análise de conteúdo, a *leitura flutuante*, foi identificado duas principais articulações argumentativas: quanto à *posição de classe* das entidades analisadas e quanto à sua *posição sobre a pauta neoliberal*. No total foram encontrados apenas seis pronunciamentos, todos concernentes à posição da FIESP sobre a temática.<sup>14</sup>

Optamos por iniciar a presente análise através da introdução do conteúdo da chave de leitura sobre a posição de classe da FIESP.

Sobre o conteúdo dos pronunciamentos, a primeira impressão dos documentos para o olhar dos pesquisadores é uma imediata comprovação das teses elaboradas pela Escola de Campinas sobre o setor industrial compor a frente hegemônica dos governos petistas, pois absolutamente todos os posicionamentos da FIESP são favoráveis ao governo PT. Partindo de uma ordem cronológica, identificamos que não apenas a FIESP aprovava a medida,

---

<sup>14</sup> A pesquisa fora realizada através da inserção da palavra chave “portos” na barra de navegação do site da FIESP.

mas como fez campanha ativamente em comerciais de TV.<sup>15</sup> Em uma propaganda da TV, o presidente da FIESP argumentou que:

Senhores parlamentares, a Medida Provisória 595, da presidente Dilma, se aprovada, modernizará os portos brasileiros, aumentando sua eficiência, baixando custos através de maior concorrência, estimulando bilhões de reais em investimentos, beneficiando assim, a todos os brasileiros. Senhores parlamentares, o Brasil conta com o seu voto”, conclui o presidente da FIESP (FIESPa, 2013).

Mesmo quando se tratava de vetos realizados pela então presidenta Dilma Rousseff, na MP, a nota da FIESP é em tom congratulatório.

A Federação e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP e CIESP) apoiam a decisão corajosa da presidente Dilma Rousseff em vetar os pontos que desvirtuavam o melhor ambiente competitivo instituído pela MP 595/2012. Os vetos são positivos, porque reestabelecem os princípios originais da MP. Isso garante o choque de competição e ampliação dos serviços portuários que o Brasil necessita, afirma Paulo Skaf, presidente da FIESP e do CIESP (FIESPb, 2013).

Outro ponto que pode ser notado é quanto ao caráter pendular da movimentação da grande burguesia interna. Para exemplificar essa ação faz-se necessário levarmos o nosso olhar para a nota emitida no dia 13/05/2013. Nesse dia a FIESP realizou um encontro com empresários alemães que se demonstravam interessados em realizar investimentos na área logística portuária brasileira. Torna-se possível observar que a penetração do capital internacional foi vista com bons olhos pela FIESP. No entanto, a nota ressalta que o presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) foi mais reticente quanto a essa possibilidade.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-faz-campanha-na-tv-pela-aprovacao-da-mp-dos-portos/>>.

O presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Robson Braga de Andrade, também se manifestou favorável ao investimento alemão, mas ponderou que leva tempo para que esses investimentos gerem retorno para o país. “Precisamos de duas coisas: recursos financeiros e empresas capacitadas. O arcabouço ideal é as empresas alemãs e brasileiras se unirem para fazer esses investimentos”, afirmou Robson de Andrade. “Não vamos resolver esses problemas num curto espaço de tempo. Realmente vai demorar”, concluiu (FIESPc, 2013).

Por fim, adentramos na questão relativa à posição sobre a pauta neoliberal. Novamente, torna-se possível conferir a presença da hipótese desenvolvida pela Escola de Campinas de que, apesar do alinhamento da grande burguesia interna com o PT ter sido um fato objetivo da realidade concreta, tratou-se de uma aliança pontual e, fundamentalmente contraditória. Nesse sentido, a posição quanto à ideologia neoliberal das FIESP se configura como uma clara contradição em termos com os elementos operários da frente neodesenvolvimentista. Apesar de todo o apoio que a FIESP ofereceu para a concretização dessa frente, é possível observar que a entidade patronal enquadra sua argumentação sempre com palavras características da posição neoliberalismo, enquadrando a medida como um “choque de competitividade” necessário para o país vide exemplo a seguir.

Para a FIESP e o CIESP, a aprovação da MP dos Portos pelo Congresso, encerrada na noite desta quinta-feira (16/05), é fundamental para a competitividade do Brasil.

A medida atende as reivindicações mais importantes dos setores produtivos: permite aumentar a oferta de operadores, promovendo maior concorrência e a conseqüente redução de custos portuários, disse Paulo Skaf, presidente da FIESP e do CIESP.

A presidente [Dilma Rousseff] pode restabelecer, com vetos, o espírito original da medida provisória, criando as condições para a imediata

abertura de licitações dos mais de 50 contratos vencidos usando o critério de menor tarifa combinado ao de maior volume de carga, disse ele. “O Brasil está pedindo um choque de competição (FIESP, 2013d).

Outro ponto a ser ressaltado, é a centralidade do argumento da eficiência para a FIESP, a palavra é encontrada em todas as notas investigadas pelos pesquisadores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo se configurou como uma investigação a respeito do comportamento das frações burguesas sobre a Lei N. 12.815/13, também conhecida como a “Lei dos Portos”. Em um primeiro momento, a presente pesquisa se encontrou limitada devido à carência de material encontrado nos sites das organizações patronais investigadas. Encontrou-se a presença de material apenas no site da FIESP, resultando em uma recontextualização da análise.

Dito isso, a presente investigação pode ter sido considerada exitosa, notou-se a confirmação no material exposto das teses centrais da Escola de Campinas sobre o projeto neodesenvolvimentista petista. Ficou claro que havia um alinhamento entre os atores políticos, mas que esse alinhamento tinha uma natureza profundamente contraditória em sua natureza, pautada devido à conjuntura atual de reprodução capitalista neoliberal.

## REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Alice. *Com MP dos portos teremos terminais mais eficientes e redução de custos, diz Skaf*. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/expectativa-e-que-mp-dos-portos-seja-aprovada-ainda-esta-semana-diz-paulo-skaf/>>. Acesso em: 22 set. 2021.

BARDIN, Laurance. *Análise de Conteúdo*. Tradução: Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. [S. l.]: Edições 70, Ltda., [1977], 2002.

BOITO JR., Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista de Sociologia e Política*, [s. l.], N.28, p.57-73, 2007.

BOITO JR., Armando. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora Unicamp, 2018.

FERREIRA, Mariana; BERRINGER, Tatiana. Classes sociais, política externa e integração regional. In: PRESTES, Ana; PAUTASSO, Diego (Org.). *Teoria das relações internacionais: Contribuições marxistas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do Governo e apoio Legislativo na democracia Brasileira. In: RANULFO, C.M.; SAÉZ, M.A. (Org.). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GUERRA DOS PORTOS: EVENTO NA FIESP DISCUTE A FICHA DE CONTEÚDO DE IMPORTAÇÃO. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/guerra-dos-portos-evento-na-fiesp-discute-a-ficha-de-conteudo-de-importacao/>>. Acesso em: 22 set. 2021.

MARINI, Ruy. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Org.). *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005. *E-book*.

MASCARO, Alysson. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

NOTA OFICIAL: *MP dos Portos é Choque de Competição, Comentam FIESP e CIESP*. [S.l.], [s.d.]. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/fiesp-mp-dos-portos-e-choque-de-competicao/>>. Acesso em: 22 set. 2021a.

NOTA OFICIAL: *Presidente Dilma Acerta em Vetar Pontos na MP dos Portos, afirma Presidente da FIESP e do CIESP.* [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/nota-oficial-presidente-dilma-acerta-em-vetar-pontos-na-mp-dos-portos-afirma-presidente-da-fiesp-e-do-ciesp/>>.

Acesso em: 22 set. 2021b.

OSÓRIO, Jaime. *O Estado no Centro da Mundialização – a sociedade civil e o tema do poder.* São Paulo: Expressão Popular, 2014.

PACHUKANIS, Évgueni. *Teoria Geral do Direito e Marxismo.* São Paulo: Boitempo, 2018.

PACHUKANIS, Évgueni. *Fascismo.* São Paulo: Boitempo, 2020.

POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais.* Campinas: Editora da Unicamp, 2019.

UBERTI, Guilherme; GRANATO, Leonardo. O Estado e os Interesses de Classe na Parceria Público-Privada de Saneamento da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Hegemonia: Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro*, [s. l.], N.31, p.42-82, 2020.



# ILHAS OCEÂNICAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: REFLEXÕES SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA E A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL<sup>1</sup>

*Ayolsé Andrade Pires dos Santos e Renata Medeiros Paoliello*

## INTRODUÇÃO

O problema agrário, nas ilhas de São Tomé e Príncipe, teve sua origem na era colonial, com a chegada dos colonos portugueses à ilha de São Tomé, em 1471, e na ilha de Príncipe em 1472. O país estruturou-se a partir de uma economia primária exportadora baseada, em um primeiro momento, na mão de obra escrava, e após o término da escravidão, a mão de obra passou a ser substituída pelos trabalhadores contratados provenientes das outras colônias portuguesas (Angola, Cabo-Verde e Moçambique). Alguns estudos apontam que, antes da

---

<sup>1</sup> Este trabalho é parte da Dissertação intitulada: “Estudo da Questão Agrária na ex-colônia Portuguesa: o caso de São Tomé e Príncipe”.

chegada dos portugueses à ilha, não havia população local, e que os primeiros habitantes foram levados pelos portugueses com a introdução do cultivo da cana-de-açúcar (SEIBERT, 2015). A mão de obra levada ao país nesse primeiro momento foi proveniente dos países da costa oeste do continente, principalmente do Benin, Congo e Angola no ano de 1493, quando se dá a colonização efetiva (SEIBERT, 2015).

Da formação do país aos dias atuais, a agricultura sempre se configurou como a base da economia (BARBOSA, 2001). As estruturas econômicas estavam alicerçadas na exploração do solo para produção de bens primários destinados à exportação para as metrópoles e, no atual contexto do país, essas estruturas se mantiveram (MIRANDA et al., 2012).

A primeira monocultura introduzida foi o ciclo da cana-de-açúcar nos finais do século XV, com término em meados do século XVII, fruto de revoltas dos escravizados, que destruíram os engenhos e, também nessa altura, o Brasil mostrou-se mais rentável a essa cultura, fazendo com que os portugueses transferissem o cultivo de cana para as terras recém-chegadas (QUARESMA, 2017; FURTADO, 1992). Após o ciclo da cana, iniciou-se o ciclo do café, introduzido nos finais do século XVIII (1787), e no século XIX, o ciclo do cacau (1822). Ambas as plantas foram levadas do Brasil para as ilhas como plantas decorativas e, posteriormente, transformaram-se em uma cultura de exportação. Nos dias atuais, o cacau constitui o maior produto de exportação (BARBOSA, 2001; MIRANDA et al., 2012).

Os ciclos do café e cacau propiciaram a estrutura agrária mais consistente da era colonial, cujos vestígios são presentes nos dias atuais. Com essas culturas a apropriação de mais terras foi acelerada e, foram surgindo cada vez mais latifúndios. Esses latifúndios foram denominados no país como roças.

Roça designa as grandes parcelas de terras destinadas ao cultivo de café e cacau, ou seja, empresas agrícolas da era colonial. Essas, muitas das vezes, recebiam o nome do colono a quem foi concedida pela Coroa Portuguesa para exploração e nomes das figuras religiosas da Igreja Católica. Roça Sundy na ilha do Príncipe, Barão de Água Izé, Rio do Ouro, São Nicolau, Monte Alegre, Agostinho Neto, Santa Catarina, Bom Sucesso, Boa entrada, Santa Adelaide, São João dos Angolares e Porto Alegre são as mais destacadas. Hoje, essas roças tornaram-se comunidades habitadas por antigos trabalhadores e seus descendentes.

Foi também, durante esse período, que os portugueses levaram mais pessoas na condição de escravizados. Muito embora a ilegalização do tráfico de escravos em 1836, ela continuou até meados de 1850. Porém, até a data de 1875, ano da abolição no país, era permitido transferir um máximo de dez escravos entre as colônias (SEIBERT, 2015). Dessa forma, os portugueses aproveitaram para transferir das outras colônias no continente o máximo de pessoas para trabalhar no cultivo de cacau e café. Registrou-se um aumento de pessoas escravizadas entre 1855 e 1872, indo de 4.580, que constituía 37% da população, para 8.575, correspondendo a 40% (NASCIMENTO, 2008). De acordo com Seibert (2015), a maioria desses escravos foi trazida de Gabão<sup>2</sup> clandestinamente.

Após a abolição (1875), os alforriados se recusaram a trabalhar nas plantações, gerando uma crise de mão de obra. Para suprir essa crise, os portugueses importaram mão de obra dos países da costa africana, levados às ilhas na condição de trabalhadores contratados. Porém, as condições de trabalho e de vida eram similares às dos escravizados (TEMUDO, 2008).

---

<sup>2</sup> Gabão é um país situado na costa ocidental do continente africano, com uma distância de não mais de 300 km, com a de São Tomé.

Seibert (2015) aponta que, em 1876, havia no país um total de 7.500 pessoas alforriadas. Essas constituíram uma das categorias sociais no país conhecida como forro. Atualmente, existem três principais categorias: os forros, os angolares (povos provenientes de Angola que habitam a região sul da ilha de São Tomé) e os cabo-verdianos (não repatriados após independência). Os forros e as demais categorias sociais constituíram o povo de São Tomé e Príncipe após a independência.

O arquipélago São Tomé e Príncipe compõem-se por duas ilhas principais: ilha de São Tomé e a ilha do Príncipe, mais algumas pequenas ilhotas, situadas a oeste do continente africano, no Golfo da Guiné. É atravessado pela linha do equador na região sul da ilha de São Tomé. Possui um clima equatorial úmido com apenas duas estações: a chuvosa durante um período de nove meses, que ocorre entre setembro e junho, e a Gravana (relativamente seca), entre junho e setembro. Possui um solo fértil favorável às práticas agrícolas, com uma área total de 1001 km<sup>2</sup>. A ilha do Príncipe<sup>3</sup> localiza-se a nordeste de São Tomé, a uma distância de 145 km.

Com relação à demografia, possui uma população de 210.240<sup>4</sup> habitantes com estimativa de alcançar 284.293 até 2035. No que tange à distribuição da população no espaço rural e urbano, os dados apontam que o número da população urbana em 2020 era de 143.055, totalizando 68%, e a rural 67.185, totalizando 32%.

---

<sup>3</sup> Ilha de São Tomé possui 859 km<sup>2</sup> e a ilha de Príncipe 142 km<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Número da população em 2020 informado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).



**Figura 1.** Localização geográfica das ilhas de São Tomé e Príncipe.

Fonte: INDEPENDÊNCIA, 2022.

A base da economia provém dos serviços, agricultura, pesca e pecuária. Embora o país tenha solo fértil para o bom desenvolvimento da agricultura, a população como um todo ainda vive em estado de pobreza (SOUSA, 2009). Isso se deve ao fato de que a produção local de alimentos é insuficiente para abastecer o mercado local, gerando dessa forma a necessidade de importação dos bens alimentícios, bem como dos demais produtos industrializados, o que tem gerado elevado custo de vida que, ao mesmo tempo, não condiz com o salário-mínimo<sup>5</sup>. Silva (2014, p.25) confirma essa realidade ao constatar em seu estudo sobre a segurança alimentar que “a fraqueza de STP reside na incapacidade de poder auto-sustentar-se, embora possua uma variada gama de

<sup>5</sup> Salário-mínimo em São Tomé e Príncipe é de 1200 Dobras (Dbrs), equivalente a 50 Euros.

produtos internos, as importações são muito superior as exportações, ou seja, aquilo que produz não chega para suprir as necessidades”.

Embora o país seja reconhecido pela sua riqueza natural, a má administração, bem como a má distribuição de pessoas no espaço físico tem contribuído para existência inúmeras vulnerabilidades sociais, afetando também o meio ambiente. Uma vez que o ordenamento fundiário tem se dado de forma arbitrária, a população tem erguido suas construções habitacionais em lugares muitas das vezes inadequados, o que vem contribuindo para dificuldade de implementação estruturada de ordenamento. Além disso, dado o alto custo de construção em alvenaria, e a falta de uma políticas publicas de habitacionais, as casas são feitas de maneira. Isso tem levado ao abate excessivo de arvores, o que tem provocado mudanças climáticas. Outra prática que também tem contribuído para abate de árvores milenares é a confecção de canoas artesanais usadas na pesca artesanal.

A extração ilegal de areia denominado no país por roubo de areia, e sua venda em mercados clandestinos tem apresentado como um dos principais problemas a questão ambiental. Hoje, as consequências dessa prática já se fazem sentir. Além da diminuição de areia nas praias que antes eram abundantes, também se observa maior aproximação das marés, provocando algumas catástrofes como, por exemplo, destruição de casas que se encontram mais próximas das localidades costeiras.

A Figura 2 retrata um bairro na capital da ilha de São Tomé, na qual o roubo de areia é mais frequente. O bairro tem enfrentado sérios problemas de alagamento em épocas chuvosas devido às crateras que vão se formando mediante extração da areia. Ainda que essas práticas sejam ilegais e constituem

crime, sabe-se e há relatos que a compra da areia roubada é feita a noite ou de madrugada e muitas vezes com envolvimento dos oficiais policiais e militares.



**Figura 2.** Alagamento no bairro Satón em São Tomé.

Fonte: Jornal Tela Nón, 2020.

O subdesenvolvimento que caracteriza o país não pode ser explicado por falta de apoios financeiros. O país conta com ajuda dos maiores órgãos externos desde os primeiros anos após a independência. A União Europeia, Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), têm sido os principais parceiros dos primeiros anos após a independência (TRIGUEIROS, 2021). Além desses, países como China, Guiné-Equatorial e Nigéria são parceiros que vêm apoiando o país na luta contra o subdesenvolvimento. Mediante as ajudas que o país recebe, dadas as características geográficas e demográficas que facilitariam seu desenvolvimento, o cenário atual deixa a desejar.

A resposta mais convincente para justificar a pobreza em um país de 1.001 km<sup>2</sup>, com menos de meio milhão de habitantes, é sustentada no clientelismo de Seibert (1998), associada à falta de “vontade política”. Para Trigueiros (2021), há necessidade de se criar políticas de melhorias sociais para a redução do custo de vida. Contudo, em meio à pobreza generalizada, a elite política ostenta uma vida de luxo.

Após a independência, criou-se em São Tomé e Príncipe um Estado baseado nas relações clientelistas, que têm condenado o país a uma situação de desigualdade econômica e social; a incapacidade estatal na promoção de políticas públicas para melhoria de condições de vida da população tem relegado o país de modo geral e as localidades rurais em específico a uma condição de pobreza.

As antigas roças, se tornaram hoje, as localidades atuais que formam assim o conglomerado rural do país. Essas localidades vêm sendo vítimas do fracasso das políticas do Estado na promoção de desenvolvimento local e de garantia de melhores condições de vida. Embora no país como um todo não existam situações de miséria (SILVA, 2014; ORLANDI, 2011), as localidades rurais, principalmente, são as que mais sofrem com a falta de infraestrutura e saneamento básico. Ainda hoje, é corriqueiro que a população percorra quilômetros a pé para ter acesso a escolas, à água potável, bem como às instituições mais importantes, uma vez que essas se concentram na capital do país. A população não tem fácil acesso a cartórios, hospitais, universidade etc.



**Figura 3.** Falta de acesso à água canalizada na comunidade de Pantufo na ilha de São Tomé.  
Fonte: Foto de Relson Diogo, 2022.

A Figura 3 retrata as dificuldades que população tem com relação ao acesso à água potável. Essa é uma realidade encontrada não só na comunidade de pantufo, mas sim é vista em todo país. A má gestão dos recursos públicos é a principal causa da pobreza estrutural do país. Tendo em conta que o setor privado é ainda sem grande relevância, o Estado tem sido o maior empregador e o único incumbido de promover melhorias sociais (SEN, 1999). Embora o país não possua muitos minerais, tendo descoberto petróleo apenas na década de 1990, São Tomé e Príncipe tem recebido diversas ajudas externas por meio dos acordos bilaterais; porém, os frutos desses acordos não têm impactado a vida da população. O cenário de pobreza generalizada é visto em todo o país. As Figuras, a seguir, retratam esse subdesenvolvimento encontrado em diversas regiões do país.



**Figura 4.** Baía de Ana Chave na capital de São Tomé.

Fonte: Foto de Yure Lambertini, 2022.



**Figura 5.** Capital de São Tomé.

Fonte: Foto de Yure Lambertini, 2022.



**Figura 6.** Localidade de Neves no Norte em São Tomé.

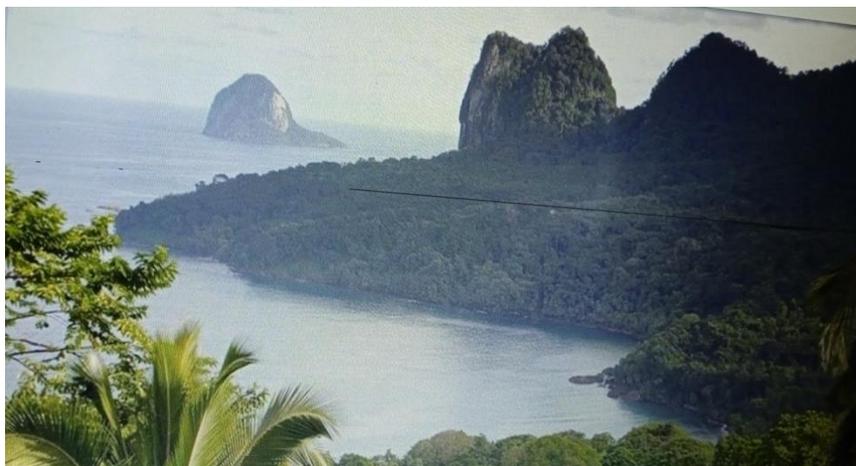
Fonte: Foto de Amedy das Neves, 2022.

O subdesenvolvimento associado ao clientelismo fez com que parte dos aparelhos do Estado em São Tomé e Príncipe fosse visto como o modo mais fácil para que as pessoas pudessem melhorar sua condição financeira. Isso, por sua vez, tem contribuído para a má gestão dos bens públicos, corrupção e o nepotismo que caracterizam, atualmente e sempre caracterizaram, a política santomense. Porém, nem todos conseguem um cargo na função pública.

As especificidades do país faz com que o Estado seja o principal agente incumbido de proporcionar melhorias de condições de vida. Ao que se observa são fracas as contribuições do setor privado no crescimento e desenvolvimento do país. Embora haja incentivo do Estado ao empreendedorismo, o setor privado está mais voltado à prestação de serviços e comércio de bens industrializados importados. O que tem encarecido o custo de vida é o alto custo dos produtos importados e acesso aos serviços como educação, saúde e

moradia. Por outro lado, a remuneração do setor privado não é compatível ao alto custo de vida.

Não obstante o subdesenvolvimento que caracteriza as ilhas, São Tomé e Príncipe apresenta grandes potencialidades que, se bem aproveitadas, contribuirão para a reversão das realidades atuais. Além de um solo fértil e clima favorável à agricultura, o país apresenta potencialidades turísticas. As ilhas de origem vulcânica foram agraciadas com maravilhas da natureza, conferindo-lhes potencial para desenvolvimento do turismo sustentável. Nas águas mornas do oceano Atlântico, o país tropical visto do alto espelha pela sua vista admirável uma natureza abundante.



**Figura 7.** Ilhéu Boné de Jockey.

Fonte: LITORAL, 2014.

Boné de Jockey é um pequeno ilhéu com formato de um boné mais próximo à ilha de Príncipe. Além do Boné de Jockey, encontra-se o ilhéu Bom Bom e o ilhéu Carçoço. Cercada pelo mar vasto para passeios de barco e praias

banháveis de água quente, o ambiente natural das ilhas favoreceu a existência de uma fauna e flora caracterizada por espécies endêmicas.



**Figura 8.** Praia Tamarindos na ilha de São Tomé.  
Fonte: PRAIA, 2015.

O nome da praia Tamarindos é devido ao fato de ser povoada por grande quantidade de tamarindos. O tamarindo e baobá, conhecido na ilha por micondó ou, ainda, por imbondeiro, são abundantes nas praias da região oeste, noroeste e norte de São Tomé. Um dos pontos turísticos do país, a Lagoa Azul, é um dos lugares em São Tomé que concentra maior quantidade de árvores de imbondeiros, além de tamarindos. A Lagoa Azul localiza-se ao norte. Para chegar à praia, é preciso descer um aclave, o que, por outro lado, possibilita olhar a praia do alto. Avistada do alto, a vista da cor do mar alterna entre o azul-turquesa e o verde-esmeralda, de acordo com a disposição da luz. Nas águas claras, pode ser observada grande variedade de corais.



**Figura 9.** Lagoa Azul.  
Fonte: SÃO TOMÉ, 2022.

A biodiversidade é garantida pela floresta virgem abundante no país. A floresta abundante nas ilhas confere-lhe potencial medicinal. As florestas têm sido um campo de estudo dos farmacêuticos internacionais devido à grande quantidade de plantas medicinais nelas encontradas. Em julho de 2012, a ilha de Príncipe foi considerada a reserva mundial da biosfera pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Obô, que na língua local significa floresta, é um lugar possível de se visitar. O Parque Natural Obô é uma Obó, uma área protegida de 300 km<sup>2</sup> repartidos entre as duas ilhas. O parque abriga mais de 895 espécies de plantas registradas dentre quais 400 são endêmicas. É nesse parque onde nascem os maiores rios das ilhas que durante seu percurso até desaguar no mar formam várias cascatas. Rios de água doce existem em abundância no país, porém são pouco aproveitados.



**Figura 10.** Parque natural Obô em São Tomé.  
Fonte: SÃO TOMÉ, 2021.



**Figura 11.** Cascata (cachoeira) S. Nicolau.  
Fonte: SÃO TOMÉ, 2021.

Com cerca de 20 metros de altitude e situado no centro do país depois da roça saudade, a cascata S. Nicolau é uma das mais conhecidas e admirada, com vegetação verde e exuberante que contrasta com o ar fresco vindo das águas.

Mais ao sul da ilha de São Tomé encontra-se o rio Malanza, com maior caudal. Possui 23 metros de altitude, com cerca de dois quilômetros de leito navegável para canoas de remo, da foz para o interior.



**Figura 12.** Rio Malanza, São Tomé.

Fonte: Jornal Téla Nón, 2009.

As potencialidades turísticas estão identificadas. Porém, são pouco exploradas, devido à desorganização do país, bem como à falta de infraestrutura. Por outro lado, verifica-se a falta de investimento do Estado ao turismo, permanecendo esse setor sob os investimentos privados e, sobretudo, estrangeiros.

Melhores vias de acesso, segurança pública e infraestrutura são medidas necessárias para o crescimento do turismo. Na ilha do Príncipe, o turismo é controlado na sua maioria pela empresa Sul africana HBD-Boa Vida. De acordo com jornal *Téla Nón* (2012), a empresa projetava investir mais de 70 milhões de euros até 2020. Embora sem dados institucionais, os moradores da ilha afirmam que a mesma empresa tem comprado, do Estado, grandes quantidades de terra e, a suspeita é que HBD possua a maioria das terras da ilha de Príncipe. Já em São Tomé, as empresas portuguesas dominam as maiores redes de hotéis.

## **NOVO REORDENAMENTO FUNDIÁRIO E NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

A realidade da questão agrária presente em São Tomé e Príncipe assume características próprias, embora haja algumas similaridades com as realidades debatidas pelos intelectuais brasileiros e os demais internacionais. Como apontou Stédile (2013), a questão agrária está atrelada a fatores históricos políticos. O socialismo santomense, após a independência, sempre esteve atravessado pelo clientelismo, corrupção e aproveitamento dos bens públicos para fins pessoais mais do que coletivo. As premissas centrais da reforma agrária (modo de produção e campesinato), quando analisadas em São Tomé e Príncipe, deixam evidente que o problema da questão agrária está na necessidade de novo reordenamento fundiário e da falta de políticas públicas para o desenvolvimento agrícola que dê maior segurança aos pequenos agricultores, promovendo melhores condições de vida de moradores rurais.

O primeiro fator importante que mostra a especificidade santomense é ausência da luta pela terra. Khalil (2016), em sua abordagem da luta pela terra, considera os conflitos entre os europeus e os povos indígenas como sendo o

ponto de partida desse debate. No processo de ocupação das ilhas pelos portugueses, não foram registrados conflitos pelo fato de não haver, no arquipélago, populações estabelecidas quando da chegada dos portugueses. Reza a lenda que os povos angolares que habitam a região sul da ilha de São Tomé já estavam nessa região antes da chegada dos colonizadores. Porém, não há um consenso sobre essa ocupação prévia, ou se eles eram escravizados que ao fugirem das plantações, formaram quilombos na região sul, uma vez que aquelas terras ainda se encontravam desabitadas.

Até o momento, São Tomé e Príncipe não registraram conflitos com vítimas mortais decorrentes da luta pela terra. Dos poucos tumultos que ocorreram quando da invasão das terras que não estavam sendo utilizadas, não se registrou nenhum ferido ou qualquer vítima mortal. A expressão luta pela terra não é frequente no país, nem as ocupações de propriedades abandonadas. Foram poucos os casos ocorridos em que a população invadiu uma grande parcela de terra que não estava sendo utilizada. Nas poucas vezes em que isso ocorreu, as terras invadidas foram usadas para construção de habitação e produção agrícola.

As ocupações acontecem quando uma grande parcela de terra não está sendo usada para nenhum fim e se encontra abandonada, por pessoas que procuram por um pedaço de terra para viver ou trabalhar<sup>6</sup>. Nas zonas rurais encontra-se a maior parte das terras abandonadas e a presença do Estado é quase imperceptível. Lá, os moradores vão avançando em terrenos abandonados, construindo suas habitações e seus espaços de cultivos.

---

<sup>6</sup> Não foram encontrados dados oficiais sobre a ocorrência dessas ocupações. A mais recente, de que se soube por meio de moradores locais, foi na zona de Pantufo. A parcela ocupada é conhecida como Cuscuto. Não foram obtidas informações sobre ocupações na ilha do Príncipe, porém existem relatos da maior empresa na ilha *Here Be Dragons* (HBD), uma empresa turística que tem comprado cada vez mais terras nessa ilha. Caberia um estudo mais aprofundado na ilha do Príncipe sobre a presença da HBD na região.

Desse modo, a problemática da questão agrária assume novos contornos. Devido às irregularidades do relevo, o crescimento e expansão da população em terrenos sem aclives tem tornado cada vez mais raros. Percebe-se, por outro lado, a disputa entre melhores terrenos para construção de habitação e para produção. Terrenos com aclives são mais difíceis de construir casas e, para o desenvolvimento de agricultura, demandam certa tecnologia. Na ilha de São Tomé, a região nordeste é a mais plana da ilha; as demais apresentam grandes irregularidades. De 1980 a 2003, a privatização e distribuição das terras aos pequenos agricultores não levou em consideração projeções de crescimento demográfico. Áreas agrícolas e habitacionais se misturam no mesmo espaço. Dado aos fatos apresentados entende-se necessário um novo reordenamento fundiário, com políticas públicas, para desenvolvimento agrícola e fortalecimento da agricultura familiar. Por outro lado, permitirá a construção de um plano desenvolvimento rural para o país.

De certa forma não podemos afirmar que exista escassez de terra. A partir da leitura paisagística, encontramos várias partes do país ocupadas por florestas. Ao que tudo indica, o problema central atual não é escassez de terra, mas sim a disputa por melhores terrenos para construção de moradias e produção agrícola. Entre a produção agrícola, a pequena produção familiar tem disputado espaço com as culturas de exportação. Na medida em que a população vai crescendo, novos espaços vão sendo ocupados. O crescimento demográfico, a desorganização da distribuição das pessoas no espaço físico e, a pequena dimensão territorial, associada ao relevo das ilhas, constitui-se em problema com o qual o Estado terá que lidar. Como ressaltou o representante da Direção da Pecuária, “áreas de produção estão se tornando áreas de construção e área de construção em áreas de produção” (DIREÇÃO DA PECUÁRIA, 2021).

As maiores e melhores terras estão na posse das empresas agrícolas privadas, como cooperativas de cultivo para exportação e a pequena elite política. A aquisição de terras tem se dado, no momento atual, por meio da compra, ou pelo arrendamento direto junto ao Estado, no caso de pessoas com poder financeiro que pretendem explorar uma vasta área. A compra e venda entre pessoas físicas, ou seja, de terceiros, também é corriqueira principalmente para construção de habitações. No que tange à distribuição de terras para pequenos agricultores, o Estado apenas vem concedendo títulos de posse, uma vez que agricultores já ocuparam as terras que estavam abandonadas.

Outro motivo que faz necessário o reordenamento fundiário é a delimitação de espaço entre a construção de habitação e espaço para construção de vias de acesso. As vias de circulação, além de serem muito estreitas, são vias de mão dupla, com raras exceções. Isso é o fator que mais vem contribuindo para acidentes de viação, resultando desde invalidez a até vítimas mortais. Além de acidentes, os pedestres também não têm segurança, estando expostos a atropelamentos.



**Figura 13.** Comparação de acidentes de viação primeiro semestre de 2019-2020.

Fonte: Polícia Nacional, 2020.

De acordo com a Figura 13, o país registrou 416 acidentes de viação no primeiro semestre de 2019 com uma média de 69,3 acidentes por mês, sendo 142 atropelamentos. A mesma análise, feita para primeiro semestre de 2020, registrou-se um total de 376 acidentes de viação com uma média de 62,66 acidentes por mês, sendo 120 atropelamentos. Se somarmos os dois semestres, temos um total de 792 acidentes em 12 meses, sendo uma média de 66 acidentes por mês.

Além dos acidentes, a dificuldade que o Corpo de Bombeiros possui para socorrer as vítimas, também é algo preocupante. Em virtude disso associado às vias esburacadas, em muitos casos, os pacientes acabam por falecer antes mesmo de chegar ao hospital. Os Bombeiros de Incêndios também têm dificuldades de chegar a tempo nos locais de sinistros por falta de via de acesso. Inúmeras são as famílias que viram suas casas sendo consumidas pelo fogo nessa situação. As vias, além de estreitas, não possuem acostamento, e algumas, nem calçadas para pedestres; as que têm, mal têm capacidade para um pedestre.

Até então o Estado não tem feito loteamento dos terrenos para delimitar esses espaços. A desorganização do próprio Estado tem permitido que cada um construa em qualquer lugar sem deixar o devido espaço para construção de vias de acesso. Muitas localidades não têm vias asfaltadas, os bairros surgem sem qualquer ordenamento, com casas sendo construídas antes dos asfaltos, água e energia. Durante as campanhas para eleições legislativas, as maiores promessas feitas pelos partidos envolveram levar água, energia e vias asfaltadas. É corriqueiro o comentário de que “todos os anos deveria haver eleições”, pois as vésperas das eleições, como forma de conseguir votos, o governo procede com algumas ações de melhorias.

A ineficiência das políticas públicas na promoção do desenvolvimento rural e principalmente no incentivo à agricultura familiar tem contribuído para a desvalorização de agricultura como uma profissão digna. A agricultura ainda é vista como uma atividade que não traz retornos financeiros que possibilitem uma vida com melhores condições. Muitos, principalmente a camada jovem da população, veem na agricultura um trabalho que demanda muito esforço, ou seja, é demasiadamente cansativo e sem retorno financeiro. Os próprios agricultores não desejam que seus filhos trabalhem na agricultura pelo fraco retorno financeiro que têm tido.

A precariedade e as condições de pobreza que caracterizam o país são maiores entre os agricultores familiares e a população das áreas rurais. Maiores incentivos por meio de políticas de fortalecimento e proteção do agricultor familiar apresentam-se como saída para solucionar o problema (KAUTSKY, 1998). No caso santomense, o reordenamento fundiário transcende a questão agrária. É um problema central que impacta o desenvolvimento do país como um todo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O fato da colonização portuguesa ter usado, unicamente como lugar de produção de matéria prima, fez com que, desde o início, as ilhas não fossem projetadas como lugar de vida e infraestrutura. A herança colonial de um país primário e, nos dias atuais, as dificuldades de implementação de políticas que reorganize o país, de modo geral, promovendo uma nova organização da sociedade, tem contribuído para o atual cenário de pobreza que caracteriza o país como um todo. Por outro lado, a reorganização fundiária e um plano de urbanização apresentam-se como medidas necessárias a uma das problemáticas

da questão agrária e ambiental, bem como, a criação de uma nova imagem ao país. Fica evidente que o problema agrário tem apresentado várias facetas, isto é, tem sido a centralidade de diversos problemas que o país enfrenta nos dias atuais. Logo, entende-se que a questão agrária nas ilhas de São Tomé e Príncipe, é algo a ser superado e que hoje se desdobra em vários aspectos dos problemas sociais.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, José Gomes. *Políticas Públicas e Estratégia de Desenvolvimento para S. Tomé e Príncipe*. Lisboa: ISA, 2001. Dissertação (Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial). Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/774>>.

FURTADO, Celso. O Subdesenvolvimento Revisitado. *Economia e Sociedade*, [S.l.], V.1, N.1, p.5-19, ago. 1992. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643307/10831>>.

KHALIL, Bárbara. *A Territorialização da Luta pela Terra na Capital da Tecnologia: a trajetória de luta dos assentados no PDS Santa Helena/SP*. São Carlos, UFSCar, 2016, 50p. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos.

MIRANDA, L.C.; BRAZ RABELO, F.D. Agricultura Sãotomense e sua Perspectiva no Século XXI: uma análise socioambiental da ilha do Príncipe – São Tomé e Príncipe, África. *Revista Geonorte*, Manaus, V.3, N.6, p.463-473, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/1960>>.

NASCIMENTO, Augusto. As ONGs em São Tomé e Príncipe: entre a afirmação da sociedade civil e a emulação do clientelismo nas práticas

Políticas. *CODESRIA*, Yaoundé, Cameroun, 2008. Disponível em: em: <[https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9657/1/Augusto\\_Nascimento-2.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9657/1/Augusto_Nascimento-2.pdf)>.

ORLANDI, Francesca del Bove. *Cadeia de Valores do Cacau em São Tomé e Príncipe*. Lisboa: ISA, 2011, 114p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Alimentar) – Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/4172>>.

QUARESMA, Elvander dos Santos Pedro. *Economia Açucareira: São Tomé e Príncipe (século XVI ao XVII)*. São Paulo, 2017, 167p. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-05042017-091736/pt-br.php>>.

SANTOS, Ayolsé Andrade Pires dos. *Estudo da Questão Agrária na ex Colônia Portuguesa: o caso de São Tomé e Príncipe*. Araraquara, 2022, 94p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/237237>>.

SEIBERT, Gerhard. São Tomé e Príncipe: instabilidade política e crise econômica num micro-Estado insular. *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, Coimbra, N.122, p.1-22, jul. 1998. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/89377>>.

SEIBERT, Gerhard. Colonialismo em São Tomé e Príncipe: hierarquização, classificação e segregação da vida social. *Anuário Antropológico/2014*, Brasília, UnB, V.40, N.2, p.99-120, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6699>>.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Schwarcz Ltda, 2007.

SILVA, Cila Figueiredo Lima Lopes da. *Segurança Alimentar em São Tomé e Príncipe. Estudo de caso dos distritos de Água-Grande e Mé-Zóchi*. Lisboa: ISA, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/8271>>.

TRIGUEIROS, Ayarra Euzébio do Espírito Santo. *Papel dos Investimentos do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) para o Desenvolvimento da Agricultura em São Tomé e Príncipe (2000-2018)*. Évora, 2021, 157p. Dissertação de Mestrado – Universidade de Évora, Portugal.



# POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS NA ERA CARDOSO E NA ERA LULA (1995-2010)

*Roberta Carneiro de Melo e Vítor Gomes de Freitas*

## INTRODUÇÃO

**A**pós a chamada redemocratização do Brasil em 1988, surge uma indefinição sobre como deve ser orientada a Política de Defesa dentro de um governo civil, e sobre como esta deveria, ou não, se relacionar com a postura diplomática do país. Todo país tem sua Política Externa respaldada em determinados aspectos, dentre eles a questão diplomática e a questão bélica. Ambas podem parecer, ao olhar mais desatento, serem partes distintas da mesma situação, ou ainda, faces diferentes da mesma moeda, mas esse tipo de leitura pode mascarar o que de fato a realidade se propõe: elas compõem a mesma face.

Outro ponto importante na discussão que passa pelas políticas nacionais e chega até as políticas internacionais é a forma de consecução que elas tomam, são políticas de Estado ou de governo? Ou seja, elas respondem os anseios de um governo específico que está à frente da nação ou aos anseios nacionais de fato? É possível que uma política elaborada em um governo especial se torne uma política de Estado? Qual é a melhor alternativa para a congruência dos interesses nacionais brasileiros? E ainda, o que são esses chamados interesses nacionais?

Todas as respostas para essas perguntas parecem simples, o interesse nacional sempre é mais importante que o pessoal, mas a consecução de políticas públicas efetivas perpassa por ambas as esferas e não trabalha de forma dissociativa. De fato, a união de ambas as formas de pensar se mostra um movimento interessante a ser levado em consideração.

O trabalho que aqui se propõe foi dividido em três tópicos, de modo a fazer um esforço na tentativa de abarcar aproximações conceituais e governamentais. Assim, no primeiro capítulo foi realizado um apanhado bibliográfico de autores nacionais que contribuíram fortemente para o entendimento do que é a Política Externa e a Política de Defesa e como elas conversam com políticas governamentais e de Estado. No segundo capítulo, deu-se prioridade ao entendimento dessas mesmas questões em um marco específico do tempo, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de modo que esse governo mostra caminhos diferentes dos anteriores quanto aos paradigmas de Política Externa e foi o responsável pela criação do Ministério da Defesa em 1999. No terceiro capítulo, de modo a continuar a exploração acerca do assunto, deu-se ênfase ao governo subsequente, de Luís

Inácio Lula da Silva (2003-2010), para melhor compreensão da efetividade de políticas públicas que perpassam diferentes governantes.

A pesquisa que aqui se propõe, em relação aos objetivos gerais, tem caráter exploratório, pois visa explicitar o problema, torná-lo familiar e então construir hipóteses. Em relação ao delineamento, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, em que se recorreu a livros, artigos, teses e dissertações, páginas da internet e documentos oficiais da União (GIL, 2002).

Utilizando tal procedimento buscou-se a compreensão dos recursos teóricos e, após, as nuances de suas aplicações nos dois governos estudados, Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), logo, utilizou-se uma abordagem dialética, buscando as conexões e afastamentos dos conceitos aqui tratados, de Defesa, Segurança e Diplomacia (MARCONI; LAKATOS, 2018).

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A fundamentação teórica deste trabalho se assenta sob a égide do entendimento do que é Política Externa e Política de Defesa, sendo ambas políticas públicas desenvolvidas em âmbito nacional, com suas especificidades. Os debates acerca da diferença entre Política Externa e Política de Defesa vão além do que uma visão simplista de suas definições pode nos trazer. Enquanto para a formulação da Política Externa os principais tomadores de decisão são o Executivo e o Ministério da das Relações Exteriores (MRE), para a formulação da Política de Defesa, a coordenação fica a cargo do Ministério da Defesa (MD) (OKADO, 2012). Para compreender melhor o que são e como se relacionam, é importante retomar três conceitos basilares: Política Externa, Segurança e Defesa.

A Política Externa, segundo Okado (2012), tem por ontologia a diplomacia e sua importância maior é a preservação da paz internacional. Os teóricos da Escola Inglesa a tratam como uma das instituições com objetivo de “conciliar interesses conflitantes pela negociação e pela concessão mútua” (WIGHT, 2002, p.77). Morgenthau e a corrente realista das Relações Internacionais indicam que a diplomacia deve se concentrar na dimensão do poder.

Segurança e Defesa são conceitos caros aos pesquisadores, devendo-se evitar tratá-los de maneira igual, uma vez que não o são. Após o término da Guerra Fria, três vertentes de análise da segurança se mostram presentes: (i) Estudos Tradicionais; (ii) Estudos Abrangentes; e (iii) Estudos Críticos.

Nos (i) Estudos Tradicionais, representados pelos teóricos realistas, os estudos de Segurança são sinônimos de preservação do Estado no sistema internacional; nas (ii) vertentes abrangentes, apropriadas pelos teóricos da Escola de Copenhague, Segurança passa a ser um movimento que conduz a política para além das regras estabelecidas; e por fim, (iii) os Estudos Críticos veem a Segurança como algo a ser repensado, seguindo uma lógica de aprofundamento e ampliação do conteúdo, para além dos Estados, envolvendo indivíduos e instituições.

A Escola Superior de Guerra (ESG) apresenta dois conceitos de Segurança e Defesa, sendo aquele “a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza” (ESG, 2009, p.65), e este “um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de Segurança” (ESG, 2009, p.66).

Assim como teóricos e instituições nacionais, a Política Nacional de Defesa (2005) também define ambos os conceitos, sendo Segurança a condição na qual os indivíduos se sentem livres de ameaças e, em nível estatal, “Segurança é a condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2005, p.2). A Defesa estará intimamente ligada às ações tomadas para que essa sensação de segurança exista, por meio da aplicação direta do instrumento militar (SAINT-PIERRE, 2008; OKADO, 2012). Raymond Aron será categórico ao afirmar que:

O diplomata e o soldado vivem e simbolizam as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra. As relações interestatais apresentam um traço original que as distingue de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz. Como cada Estado tende a reservar para si o monopólio da violência, no curso da história, todos os Estados reconhecendo-se reciprocamente, reconheceram a legitimidade das guerras que faziam entre si (1986, p.52).

Assim, fica evidente que tais conceitos não devem ser tratados de maneira dissociada e esparsa, mas sempre um à sombra do outro. Segundo Rudzit e Casarões (2015), no Brasil há uma tendência dos formuladores da Política de Defesa de a tratarem como uma política de Estado – e não de governo –, que não deve ser influenciada pelo grupo político eleito, já que se trata de uma questão de sobrevivência nacional e não governamental. Essa vertente teórica se mostra presente devido à forte influência da corrente Realista das Relações Internacionais, que identifica uma ameaça constante presente no sistema internacional anárquico que pode colocar em risco a

própria existência do Estado. Por esse motivo haveria a necessidade de uma constância na Política de Defesa, ou seja, uma política de Estado.

Antonio Jorge Ramalho da Rocha, Diretor do Instituto Pandiá Calógeras à época, ao defender esse argumento (Política de Defesa enquanto política de Estado) em 2014, durante cerimônia na Câmara Legislativa, fala claramente que uma Política de Defesa *deve* ser de Estado, e não de governo, pensando no argumento de independência em relação ao mandatário do país no momento a ser pensado. Rocha (2014), para confirmar seu ponto, fala sobre a necessidade de construção de uma carreira de Estado, em dada medida, civil e militar, com ampla conjunção das Forças Armadas e pensamentos congruentes, não tangentes.

Nesse ponto, Rocha (2014) entende a questão do orçamento militar não como gasto propriamente falando, mas sim como aplicação de recursos, pensando inclusive na construção dos projetos estratégicos das Forças Armadas, como o submarino de propulsão nuclear. Ou seja, o ex-Diretor do Instituto Pandiá Calógeras chama atenção para a questão de que a identificação da Política de Defesa como algo de Estado e não de governo pode afetar, a médio e longo prazo, a própria existência das Forças Armadas e sua capacitação tático-operacional.

Pensando na correlação com a Política Externa fica ainda mais evidente o sentido de construção histórica e contínua dessa política:

*Política de Defesa é uma política de Estado, não é uma política de governo – não é uma opção. Qualquer país que se dê ao respeito – e um país do tamanho do Brasil mais ainda – precisa ter uma Política de Defesa robusta, até para continuar a ter uma política diplomática, uma Política Externa. Para ter uma diplomacia pacífica, suave, construtora de consensos, de pontes, como é a nossa Política Externa,*

ou, sobretudo, para isso, nós precisamos de uma contraparte, que é uma Política de Defesa robusta (ROCHA, 2014, *s/p, grifo nosso*).

Rocha demonstra essa correlação ao chamar atenção para a construção de um ambiente pacífico na América do Sul e na região do Atlântico Sul e que isso só foi possível a partir de uma atuação conjunta entre Política Externa e de Defesa, não apenas mérito da tradição diplomática, ao passo que a própria construção da tradição pacífica se deu, em dada medida, pela existência de uma força dissuasória por trás.

Existe, dessa forma, uma “vinculação muito forte entre Política Externa brasileira à Política de Defesa Nacional”, segundo Rocha (2014), que remonta o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1999-2002) e passa pelo primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). E aqui, vale ressaltar a presença do recente Ministério da Defesa que foi responsável por uma “harmonização crescente das Forças Armadas” (ROCHA, 2014).

A Estratégia Nacional de Defesa, a Política de Defesa Nacional e o Livro Branco da Defesa Nacional, todos de 2012 com atualizações em 2018, reforçam o argumento de que a Defesa deve ser tratada como política de Estado, ao passo que são documentos de legítima importância, produzidos em âmbito civil e que traçam uma visão em longo prazo do assunto, ainda que com críticas diversas. Proença Jr indica que o documento de 1996, a Política Nacional de Defesa se trata de uma política declaratória com contornos gerais, sendo “responsável pela harmonização de perspectivas de agências diversas” (1998, p.34).

Na mesma conferência, Alexandre Fuccille apresenta um novo argumento, indicando que “não estou falando de uma Política de Defesa, mas de uma política para a defesa nacional” (2014, *s/p*), de modo a demonstrar a

necessidade de profissionalização e aperfeiçoamento técnico das forças ao mesmo passo que se deve:

Referir à existência de uma instância formalizada de administração e coordenação civil; [...] articulação com outras áreas de governo; [...] adequação das capacidades a uma compreensão político-estratégica moderna; [...] eficiência do gasto; [...] capacidade de coordenação interforças; e – algo muito importante – ao desenvolvimento doutrinário das forças castrenses, vinculado aos valores da democracia e à existência de uma liderança civil em matéria de defesa (FUCCILLE, 2014, s/p).

Nesse momento, Fuccille chama atenção para algo além da simples definição do que possa vir a ser Política de Defesa e se ela é de Estado ou de governo. Fuccille questiona o encaminhamento das relações civis-militares no Brasil de maneira geral, indicando que o problema está na “direção política sobre a defesa nacional, por parte do poder político” (2014) e direciona qual seria sua função principal, a de definir quais são os interesses nacionais basilares para qualquer ação. A partir desse ponto haveria a definição dos rumos da Política Externa e, conseqüentemente, da Política de Defesa.

Fuccille (2014) reforça seu argumento ao comparar o documento que ali se inseriu, a Política Nacional de Defesa, com o documento elaborado em 1996, a Política de Defesa Nacional, e demonstra a necessidade de que, para além do papel, a doutrina militar esteja de fato alinhada com o documento que a norteia. Ou seja, se a prioridade territorial é a defesa da Amazônia, deve-se investir em equipamentos e capacitação específicos para tal ambiente e suas adversidades.

Ao analisar o pensamento dominante em Política de Defesa como política de Estado no Brasil, evidenciado pelos membros dos Ministérios e chefes militares e pela própria diretriz linear de publicações norteadoras como

a Estratégia Nacional de Defesa, Política de Defesa Nacional e o Livro Branco da Defesa Nacional, Rudzit e Casarões (2015) pontuam que essa corrente ganhou força a partir da leitura de autores estadunidenses (Edward H. Carr, Hans Morgenthau e Kenneth N. Waltz) durante a Guerra Fria, já que independentemente do governo eleito a ameaça soviética era uma ameaça constante à sobrevivência do Estado Norte Americano. Porém, ainda que houvesse consenso político sobre a ameaça soviética, na prática a Política de Defesa norte-americana foi alterada e repensada para cada governo durante a Guerra Fria.

Logo, Rudzit e Casarões (2015) argumentam que, na realidade, a Política de Defesa é uma política pública como qualquer outra, e em um regime democrático a mesma deve ser conduzida por membros eleitos do Poder Executivo de acordo com as aspirações da sociedade no momento, sendo, portanto, influenciada pela realidade interna do país. Desta forma se dá o controle civil sobre os militares, reforçando a recente democracia brasileira, e ainda, melhor atende os interesses nacionais, que são dinâmicos e fluidos, e ficam mais bem assegurados por Forças Armadas que não estejam isoladas da administração pública e da sociedade como um todo. Esse pensamento, apesar de ligeiramente diferente, caminha no mesmo rompante de Almeida (2010), que vai indicar que a Política de Defesa se dá através de Políticas Públicas, e é, *per se*, um bem público.

Nesse modelo, o Presidente da República define os objetivos políticos, seus ministros e membros dos primeiros escalões do governo elaboram tais políticas, e os militares se restringem a tomar as ações práticas e administrativas necessárias para o cumprimento das mesmas, de acordo com as leis vigentes e respaldados pelo Poder Legislativo, fornecendo, quando

necessário, assessoramento técnico que possa auxiliar sua elaboração (RUDZIT; CASARÕES, 2015).

Proença Jr. e Diniz (1998) reforçam a linha de Rudzit e Casarões afirmando que a Política de Defesa é resultado do choque de interesses e jogo de forças políticas do momento, até mesmo em tempos de guerra. No Brasil, o que ocorre na prática é que o Poder Legislativo se abstém de decidir e subsidiar assuntos militares, pois estes não fornecem muito capital político ou eleitoreiro, e a condução das Forças Armadas acaba por ficar a cargo dos próprios militares de forma inercial ao longo dos anos.

O Brasil é, há muitas décadas, sinônimo de potência pacífica e que busca resolução de controvérsias de maneira diplomática, que não pela força, e, essa linha de pensamento, permite que o país aumente seu poder em esferas não militares, como a social, ambiental e econômica. Essa premissa diplomática é tão importante para a história do país que seus regimentos se encontram logo na primeira página da Constituição Federal de 1988, no art. 4º, onde está explícito os princípios de não ingerência, respeito à autodeterminação dos povos, solução pacífica dos conflitos, igualdade entre Estados etc.

O setor militar foi deixado para o próprio setor militar, distanciando-o das esferas política e civil e, como indica Alsina Jr (2009), existe uma espécie de receio por parte das burocracias estatais com relação ao aprofundamento das relações entre poder militar e Política Externa, podendo tender a uma certa instrumentalidade do poder bélico.

Cabe ressaltar que o próprio patrono da diplomacia brasileira, Barão do Rio Branco (1845-1912), reconhecia a importância da associação entre Política Externa e Política de Defesa, ao assumir que uma Política Externa pautada na paz e resolução pacífica de embates pode ser respaldada pela força militar. Como

exemplo prático, em 1902, nas discussões com a Bolívia sobre o território do Acre, o Brasil reforçou a presença militar nas fronteiras por recomendação do próprio Rio Branco. O chanceler também defendeu, durante o governo Prudente de Moraes, um projeto de revitalização da Marinha do Brasil no início do século XX, dadas as incertezas da relação pacífica com o Peru e o poder militar crescente da Argentina.

Esse tipo de pensamento adotado por Rio Branco e respaldado em situações práticas evidencia, mais uma vez, a forte ligação da Política de Defesa com a Política Externa e como a constante entre elas é necessária e quase natural. Clodoaldo Bueno (1995) chama atenção pelo fato de que, no projeto de construção da República, militares e diplomatas assumiram a posição de “servidores” dos interesses nacionais. Para reforçar o pensamento de Rio Branco, vemos no trecho a seguir seu posicionamento contundente com relação às negociações acerca do território que viria a ser o Acre:

Diplomata e soldado são sócios, são colaboradores que se prestam mútuo auxílio. Um expõe o direito e argumenta com ele em prol da comunidade; o outro bate-se para fazer vingar o direito agredido, respondendo à violência com violência (2012, p.156).

Nesse caso, apesar de demonstrar a relação íntima entre a diplomacia e a defesa, acabou demonstrando, também, que as intenções do diplomata não eram de todo pacíficas, mas suas palavras refletiam a intensidade no momento do convencimento, ou seja, seria usada a força contra aqueles que não fossem completamente convencidos e resistissem ao programa de rearmamento brasileiro. Oliveira (2005) argumenta, então, que a criação do Ministério da Defesa em 1999, sob governo de Fernando Henrique Cardoso, vai servir para, a partir de então, ascender a preocupação com questões de cunho militar. Dessa

preocupação surgirão os documentos que esclarecem de forma mais didática as questões de Defesa Nacional. A razão para esse acontecimento se dá, então, à percepção das autoridades políticas brasileiras da necessidade de ampliar a influência do Brasil nos fóruns multilaterais, expandindo, assim, sua capacidade gerencial e contrapondo as grandes potências, como veremos nos capítulos seguintes.

## **A ERA CARDOSO**

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) procurou se balizar em reafirmar o Brasil como um país plenamente democrático para as democracias consolidadas do Ocidente, nos princípios econômicos do livre mercado e na afirmação do país como defensor de pautas progressistas como Direitos Humanos, preservação ambiental, combate ao crime organizado, etc. Nesse contexto, era importante para as relações comerciais do país recém democratizado, uma visão internacional de que as Forças Armadas estavam sob controle civil, sendo uma preocupação central do governo a criação de um Ministério da Defesa. Antes disso, foi formulada uma Política de Defesa Nacional que procurou integrar as três forças e coordená-las com o setor diplomático, porém, na prática, essa dinâmica ocorreu com uma série de incoerências conceituais e desconfiança das Forças (ALSINA JR., 2003).

A visão do governo e do Ministério de Relações Exteriores (MRE) de que ocorria uma tendência mundial de maior inserção e importância dos países em desenvolvimento no cenário das relações internacionais em uma espécie de democratização do Ocidente teve implicações em como o governo via o setor de Defesa. Ao priorizar a atratividade econômica e de investimentos, o governo reduziu recursos da Defesa como forma de mostrar ao mundo que o Brasil não

via a guerra e a violência no plano internacional como algo legítimo, e que não a considerava em suas relações com o mundo, remontando a imagem de Rio Branco de potência pacífica e que pauta suas relações internacionais no princípio da paz.

Aqui, cabe ressaltar que o MRE convenientemente ignora que, na realidade, Rio Branco, apesar de comedido, sempre foi favorável a manter a força como elemento de respaldo, dissuadindo as outras partes envolvidas. O MRE via o país como vulnerável, e desqualificava seu braço armado como forma de evitar constrangimentos e conflitos de interesses, de forma a atrair uma opinião positiva de desejados parceiros, principalmente no campo econômico, como resalta Geraldo Cavagnari (2001 apud ALSINA JR, 2003).

Além disso, a perspectiva de que a América do Sul era uma zona pacífica, a ideia de que ocorreria um alinhamento de valores entre as nações democráticas que reduziria as tensões e a crescente globalização que aproximava as nações fizeram com que o governo visse como pouco relevante a Política de Defesa, preocupado apenas em seguir a tendência mundial de subordinação das políticas de defesa a um Ministério próprio sob controle civil, como forma de se alinhar ao resto do mundo e mostrar o Brasil como um país plenamente democrático. Em um estudo realizado pelo Estado-Maior das Forças Armadas, de 179 países apenas 23 não possuíam um Ministério da Defesa, sendo muitos desses países inexpressivos, como arquipélagos ou países com pequena extensão territorial (ALSINA JR., 2003).

O acirramento entre Marinha e Aeronáutica em 1995 sobre um antigo entrave de quem deveria operar aeronaves de asa fixa embarcadas em navio-aeródromo demonstrava que as pautas e a visão de cada Força sobre Defesa eram, de modo geral, independentes e levavam à uma falta de articulação do

setor, o que preocupava o então Presidente. Tal questão foi estopim para que em 06 de setembro de 1996 FHC instrísse a Câmara a formular uma Política de Defesa Nacional, em um comitê com representação tanto civil quanto militar. No entanto, o comitê acabou por elaborar um texto genérico, com consensos simplistas e questões em aberto sobre o papel das Forças Armadas, misturando conceitos de Defesa com conceitos de Segurança entre objetivos e diretrizes. Por fim, o processo de elaboração durou apenas dois meses e não gerou um documento que de fato orientasse de forma coesa e bem definida a Política de Defesa, pode ser considerado mais como uma aproximação de pontos de vista das instituições envolvidas. Um dos pontos que de fato geraram um progresso da PDN é a participação de civis em sua formulação, além de ter se tornado de domínio público, quebrando a tradição do tratamento sigiloso e restrito aos quartéis. Além disso, a PDN deixa claro que considera que ameaças à defesa são oriundas do exterior, orientando uma positiva dinâmica de associação entre militares e diplomatas, estabelecendo uma “ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo”, porém, na prática, essa associação se deu de forma superficial (ALSINA JR., 2003).

Ocorreu que, na prática, com a falta de ameaças externas clássicas ao país e o grande crescimento do crime organizado, responsável por gerar grave crise na segurança pública, cada vez mais, parte da sociedade passou a defender o uso das Forças Armadas no âmbito interno. Tal processo tende a ser desastroso, pois, ao reorientar o foco das instituições castrenses para a segurança pública, acaba por não definir o uso das Forças para Defesa ou papel policial, as expõe a práticas de corrupção e implica evidentemente em envolvimento político das mesmas (ALSINA JR., 2003).

Em 1994, FHC orienta o Estado-Maior das Forças Armadas a conduzir os estudos iniciais sobre a criação do que viria a ser o Ministério da Defesa. A ideia causava grande resistência e desconfiança entre as três Forças. O Ministério distanciou os então ministros militares do Poder Executivo, afastando essas instituições do poder político e das grandes decisões sobre a nação, conforme evidencia em entrevista o próprio presidente, Fernando Henrique Cardoso:

[O papel das Forças Armadas é] do ponto de vista político, muito pequeno. [Os militares] hoje têm uma visão bastante objetiva do Brasil. [...] tudo o que diz respeito a território toca aos militares: fronteiras, Amazônia, a noção de soberania concreta. Quanto a isto eles sempre tiveram, e continuam tendo, um sentimento de missão (TOLEDO, 1998, p.349-51, apud OLIVEIRA, 2005, p.118).

A criação do MD em 1999 resultou na extinção do Estado-Maior das Forças Armadas e transformou os então Ministérios Militares em Comandos, num claro sinal de subordinação dos militares duplamente ao poder civil, nas figuras do Presidente da República e do Ministro da Defesa (OLIVEIRA, 2005). A PDN foi um passo lógico, mas não decisivo, em direção ao estabelecimento de um Ministério da Defesa, visto que limitou a até então recorrente autonomia das Forças em definir suas próprias visões sobre Defesa. Ressalta-se que o lógico seria primeiro a unificação das Forças sob o MD e depois a formulação de uma Política de Defesa que orientasse o emprego das mesmas, na prática o que ocorreu foi o oposto (ALSINA JR., 2003).

## **A ERA LULA**

A Política Externa dos governos Lula foi caracterizada pela ampla negociação comercial e a busca de coordenação de políticas com países em

desenvolvimento e emergentes, a chamada política Sul-Sul, a formação do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), e o destaque para as relações na América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Inserido de vez no paradigma do Estado Logístico, houve fortalecimento nacional baseado em incentivos aos empreendimentos da sociedade. A figura do chanceler Celso Amorim foi fundamental para a construção de uma Política Externa “ativa e altiva”, como definida por ele.

É usual o entendimento de que não houve ruptura significativa na consecução dos paradigmas da Política Externa, mas avanços nas iniciativas do mandatário anterior. Vigevani e Cepaluni (2007) vão definir a Política Externa de Lula como “autonomia pela diversificação”, justamente por essa capilaridade adquirida com as relações sul-sul e sua empreitada em busca de alterações na geografia do poder mundial, especialmente com a busca constante e cada vez maior por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Da mesma forma que a Política Externa recebeu ênfase, o mesmo aconteceu com a Política de Defesa, prioritária desde os discursos de campanha de Lula, com propostas como reforço nas regiões fronteiriças, foco na Amazônia, investimento na área de inteligência, revogação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), melhora nos equipamentos, aumento do orçamento de Defesa em relação ao PIB e investimentos em pesquisa e treinamento (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Sua Política de Defesa balizou-se, basicamente, na PDN, END e o Livro Branco da Defesa Nacional, embora este só tenha sido concluído em 2012, já no governo Dilma Rousseff.

A mudança da Política de Defesa Nacional em 2005, revisando a versão de 1996, vai ser processo decisivo para compreensão do que se entenderia como Política de Defesa dali em diante, ao passo que esse documento vai

distinguir claramente os processos decisórios concernentes às Forças Armadas e ao poder político, sendo este responsável pela tomada de decisões político-estratégicas e aquelas, responsáveis pela execução das ações. Entretanto, cabe ressaltar que, embora tenham sido mudanças substanciais e palpáveis e tenha contado com amplo apoio das instituições castrenses, tratou-se de alterações claramente governamentais, ou seja, o poder político partidário daquele momento influenciou diretamente na consecução de uma política que, em tese, era de Estado.

Ainda assim, a PDN que nascia, estava intimamente conectada com as diretrizes de Política Externa que se apresentavam e, os principais valores históricos da nação, bem como a percepção de ameaças e orientações estratégicas para a região e além-mar, fazendo clara referência às assimetrias de poder no sistema internacional e dando destaque, como era de se esperar devido ao momento de relativa mudança e calmaria do cenário internacional, aos conflitos regionais de baixa intensidade, levantando questões como as instabilidades políticas e os crimes transnacionais (SILVA, 2008).

Outras preocupações de segurança que se mostraram no governo Lula foram àquelas referentes aos recursos energéticos, Amazônia Azul, Amazônia Legal, Atlântico Sul e as origens fluviais. Não se pensava tão somente nos aspectos de segurança, nesse momento, mas levava-se em consideração, também, a importância estratégica para o comércio, como foi o caso do Atlântico Sul. Assim nasce estímulo para que a cooperação Sul-Sul se estabeleça.

A publicação revisada, no entanto, também foi criticada em alguns pontos. As Forças ainda podiam definir políticas próprias sem alinhamento com as outras e o envolvimento da sociedade na Defesa ainda ficou muito limitado, apesar de maior que a da versão de FHC em 1996. Outro ponto

criticado foi que algumas das diretrizes ainda eram propositalmente vagas e abertas a interpretações (SILVA, 2008).

O Brasil, no ano de 2005, se comprometeu com o estabelecimento de um complexo regional de segurança na América do Sul durante o primeiro encontro da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), que em 2008 viria a se transformar na UNASUL (União de Nações Sul-Americanas). Tendo esse interesse em vista, a PDN aderiu ao conceito de entorno estratégico, onde se considerava que para uma defesa nacional efetiva era necessária também uma preocupação com assuntos extra-território brasileiro. Como a diplomacia brasileira é norteadada pela não-intervenção, fica evidente o interesse governamental em uma boa dinâmica entre a Diplomacia e a Defesa.

A Política de Defesa Nacional de FHC tinha como grande objetivo fortalecer o controle civil sobre as Forças Armadas, enquanto a de Lula, em 2005, enfatizou a necessidade de reestruturação de todo o setor de Defesa e superação das debilidades nacionais, indicando a necessidade de independência das grandes potências, para, desta forma, alcançar a tão sonhada visibilidade internacional (FUCCILLE et al., 2015).

Com a entrada do ministro Nelson Jobim na Defesa em 2007, o MD passou a ter uma consonância maior com a diplomacia. O pragmático Nelson Jobim assumiu a pasta com aval do presidente Lula para fazer qualquer mudança que julgasse necessária e, fazendo uso dessa prerrogativa, logo no início, estabeleceu a reforma do MD como prioridade.

Em 2008 a Estratégia Nacional de Defesa (END) foi lançada com o principal objetivo de elencar as estratégias de médio e longo prazo necessárias para a modernização das Forças Armadas. Diferentemente da PDN, a END focava no “como defender” e não no “o que defender”, sendo formulada por

uma comissão interministerial presidida pela Defesa, e se orientava nos objetivos de reorganização das Forças Armadas (foco nos setores nuclear, espacial e cibernético), reestruturação da indústria de Defesa (pesquisa, produção e transferência de tecnologia), composição dos efetivos e capacitação das Forças. Além disso, uma das diretrizes era a unificação de operação das três Forças a partir do MD e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Na prática, o MD ganha maior autonomia em definir o orçamento anual das Forças e incentivar a indústria nacional de Defesa.

Outra diretriz que se destaca é a do emprego das Forças Armadas no âmbito doméstico: “Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal” (BRASIL, 2008, p.16). Durante a gestão Jobim, ao contrário de gestões anteriores, o ministro apoiou a atuação militar na problemática da segurança pública no Brasil, desde que fosse devidamente regulamentada, como não vinha sendo feito nesse tipo de emprego. Para defender tal visão, o ministro usou como exemplo o que chamou de boa atuação brasileira em problemas internos do Haiti durante a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH).

A publicação considera também como assuntos de Defesa o tráfico transfronteiriço de drogas e armas. A participação brasileira em missões de paz foi estendida, tendo em vista a perspectiva de que o Brasil se tornaria uma grande potência. A mesma perspectiva de grande potência era compartilhada com o MRE, logo, a Política Externa, com consonância com a Defesa, procurou estimular a integração com os outros países da América do Sul visando esforço conjunto regional contra o tráfico, diminuição da possibilidade de conflitos e expansão do mercado da indústria de tecnologia e Defesa

Nacional. Além disso, a END faz menção a parceria e boas relações com países africanos e caribenhos (BRASIL, 2008).

Outro acontecimento marcante da relação da Política de Defesa com a Política Externa no governo Lula foi em seu segundo mandato, em 2010, ao ser restabelecido um acordo de cooperação militar com os Estados Unidos, envolvendo aquisições, logística e pesquisas.

Um lado negativo da END é que um dos pontos que o próprio documento prega não foi observado: a participação da sociedade civil em um amplo debate na elaboração do documento e da visão nacional sobre Defesa. Não houve debate, como observa Saint-Pierre:

Não se cumpriram os prazos nem houve debate – grande ou pequeno – sobre a END, sendo apresentada ao presidente e à nação brasileira tardiamente e surpreendendo à incipiente comunidade de defesa brasileira que esperava participar no anunciado debate que nunca existiu, apesar de Jobim ter declarado que “o tema começou a estar presente na mídia, no Congresso, nos quartéis, nas reuniões empresariais, nas Universidades” como metodologia democrática de deliberação (2010, p.8).

Em 2010, no entanto, ocorreu um ciclo de seminários promovidos pelo MD intitulado *Segurança Internacional – Perspectivas Brasileiras* reunindo civis e militares numa tentativa de aproximar a sociedade do tema Defesa. Além disso, Jobim, ocasionalmente por meio da imprensa, procurou mostrar à sociedade a importância do tema e sua relação com desenvolvimento de tecnologias que podem ser aproveitadas no âmbito civil (BORELLI, 2016).

No geral, pode-se afirmar que a END evolui em relação às publicações anteriores sobre Defesa, elencando as principais dificuldades do setor e conectando o mesmo com outras áreas, como: Diplomacia, Ciência e

Tecnologia, Economia e Infraestrutura, além de aumentar a participação do ministério nos temas caros à Defesa.

Considerando a maior institucionalização da Política de Defesa brasileira a partir dos anos 1990 com a criação do Ministério da Defesa e documentos como a Política de Defesa Nacional, como vimos no capítulo anterior, o governo Lula se destacou por trazer o tema da Defesa de maneira mais assertiva, especialmente no tangente à reestruturação e reaparelhamento das Forças Armadas (VAZ, 2017).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo conclui-se, portanto, sendo capaz de proporcionar condensado debate acerca de questões caras aos Estudos Estratégicos, aos pesquisadores e decisores de políticas de Defesa e Segurança, tais como o entendimento do que são Políticas de Defesa e Política Externa e como elas se relacionam. Para chegar-se à conclusão de que elas se relacionam mais do que afastam, fez-se uso de referências bibliográficas com autores nacionais que tratam sobre o tema em suas respectivas pesquisas. Para além, foi crucial a compreensão de que Políticas de Estado e de governo também não são políticas totalmente excludentes, de modo que o ideal, conforme mostra o trabalho, é que a Política de Defesa se consolide enquanto uma Política de Estado destinada a ajudar a Política Externa.

A possibilidade apresentada por Rudzit e Casarões (2015) de que a Política de Defesa enquanto uma política de Estado poderia permitir a participação política cada vez mais elevada e a produção de conhecimentos e doutrinas elencadas a partir da corporação militar e suas regras, foi levada em consideração para entendimento de que, além dos interesses próprios do

instrumento castrense, prevalece o pensamento da nação, antes do governamental. Assim, esse trabalho é finalizado com o entendimento expresso na missão da Marinha do Brasil, a qual deve “empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria [...] e para o apoio à Política Externa” (BRASIL, 2014).

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, V.16, N.1, p.220-250, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000100009>>. Acesso: 18 ago. 2020.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, V.46, N.2, p.53-86, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>>. Acesso: 18 ago. 2020.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Edunb, 1986.

BORELLI, Patricia C. *Sobre poder dizer não: uma análise das inflexões na Política de Defesa no governo Lula da Silva*. 214f. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. EMA-305 – *Doutrina Básica da Marinha*. 2ed. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. 2ed. Brasília, DF, 2005.

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: UNESP, 1995.

ESG. *Manual Básico: Elementos Fundamentais*, V.1, reimpr. rev. Rio de Janeiro: ESG, 2009.

FUCCILLE, Luís Alexandre. Defesa: Dissuasão, Indústria, Desenvolvimento e Projeção de Poder. *Seminário Brasil no Mundo – Deveres e Responsabilidades*. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 2014. Disponível em: <<http://cebri.org/evento/o-brasil-no-mundo-deveres-e-responsabilidades>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUCCILLE, Luís Alexandre; BARRETO, Lis; ELISA THOMAZELLA, Ana. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: O Diálogo Tardio. *5º Encontro Nacional da ABRI*, Belo Horizonte, jul. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/nuevomundo.69531>>. Acesso: 18 ago. 2020.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico*. 8ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. *Política Externa e Política de Defesa: uma epifania pendente*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, E.R. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Edunb, 1998.

RIO BRANCO, Barão do. Homenagem do Exército Nacional. In: *Coleção Obras do Barão do Rio Branco: Discursos (IX)*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2012.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Defesa: Dissuasão, Indústria, Desenvolvimento e Projeção de Poder. *Seminário Brasil no Mundo – Deveres e Responsabilidades*. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 2014. Disponível em: <<http://cebri.org/evento/o-brasil-no-mundo-deveres-e-responsabilidades>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme. Política de Defesa é uma Política de Governo. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, V.2, N.1, p.33-52, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.26792/rbed.v2n1.2015.54002>>. Acesso: 18 ago. 2020.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura OSPA*, V.8, 2010. Disponível em: <[http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/77\\_analises\\_AC\\_n\\_8\\_ago\\_2010.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/77_analises_AC_n_8_ago_2010.pdf)>. Acesso: 23 ago. 2020.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. Defesa y Seguridad, In: *RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América*, 2008.

SILVA, Helder Pereira da. *A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

VAZ, Gabriella Sommer. *Política de Defesa do Governo Lula: Processo de Reaparelhamento das Forças Armadas*. 2017. 190f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, V.29, N.2, p.273-335, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>>. Acesso: 18 ago. 2020.

WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A Fragilidade da Condução Política da Defesa no Brasil. *História*, V.29, N.2, p.3-29, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-90742010000200002>>. Acesso: 18 ago. 2020.



# TARTUS: UMA ANÁLISE DO CONFLITO SÍRIO SOB A PERSPECTIVA MARÍTIMA

*Diego Rabelo Nonato*

## INTRODUÇÃO

O papel dos mares para o desenvolvimento de rotas comerciais e, conseqüentemente, para a defesa nacional é central em qualquer nação que almeja prosperidade. Alfred Thayer Mahan, almirante dos Estados Unidos da América, apontava que o domínio do mar é um dos requisitos fundantes para que um determinado Estado exerça sua soberania. Dessa forma, a compreensão de interdependência entre rotas comerciais marítimas e, defesa das águas é o mecanismo mais claro para o exercício soberano das águas (TOSTA, 1984).

Neste capítulo, pretende-se, brevemente, estudar as disputas contemporâneas desencadeadas no Oriente Médio, a partir da guerra da Síria e o papel emergente da Rússia como *player* que ressurge nas disputas políticas globais após o fim da União das Repúblicas Socialistas Sovéticas (URSS). Este

novo cenário vem imbuído de uma Rússia emergente no cenário internacional, em conjunto com a China e o seu ambicioso projeto *Belt Road*, o qual necessita dos portos marítimos do mediterrâneo.

A dimensão geopolítica deste conflito é inerente as transformações de hegemonia que o mundo tem experimentado neste primeiro quarto de século, que fez emergir uma aliança política, econômica e militar no oriente. A aliança Rússia e China, é capaz de preocupar o ocidente quanto ao seu papel hegemônico global. Este novo desafio impôs a principal potência militar do planeta uma reorientação para a contenção da emergência destes dois atores em um mundo que aparenta dissolver, dia a dia, a predominância exclusiva dos Estados Unidos da América.

Por outro lado, os EUA buscam recompor sua hegemonia por meio da reorganização do sistema internacional e da superação dos seus problemas econômicos. Desde 1970, os EUA se deparam com a multipolarização do sistema internacional e, ao mesmo tempo, com os crescentes problemas econômicos domésticos. A multipolarização tem evoluído por meio de movimentos diversos: a descolonização de países da periferia, como a maioria dos países afro-asiáticos; a industrialização e liderança regionais de países semiperiféricos como Brasil, Índia, África do Sul e China; a reconstrução, o desenvolvimento e a crescente independência da União Europeia; a recuperação da Rússia e de seu protagonismo diplomático; e a projeção do Japão e dos Tigres Asiáticos. Os processos de integração regionais revelam uma readequação das bases territoriais de acumulação do capital e, ao mesmo tempo, uma articulação político-diplomática entre os espaços global e nacional. Estes movimentos de longa duração acabam por diluir o poder dos EUA e por projetar novos contornos ao sistema internacional (PAUTASSO; OLIVEIRA, 2008, p.362).

A partir do desenvolvimento e da ampliação das conquistas territoriais do jihadismo, os primeiros anos da guerra oportunizaram à Rússia a retomada do protagonismo internacional desde a queda da União das Repúblicas

Socialistas Soviéticas (URSS). A Rússia da dupla Putin\Lavrov reposicionou o país na geopolítica mundial, a partir das relações e laços que a nação jamais deixou de manter com a Síria e, em setembro de 2015, o Kremlin estacionou seus caças a partir da única base militar que o país possui fora do seu território. Importante frisar que, ainda que o papel de protagonismo russo na guerra síria seja mais claro, os chineses estiveram em permanente apoio e interlocução com o país árabe.

A base aérea de Hmeymim e, o segundo maior porto do litoral sírio, Tartus, localizados em Lataquia, maior cidade do distrito, com uma população estimada em 118.000 habitantes em 2004, ambas situadas na província de Latakia no noroeste da Síria, foi palco da demonstração da força diplomática e militar que Moscou apresentou para o mundo, especialmente para os Estados Unidos da América e União Europeia.

Gradualmente, chineses e russos contruíram uma insistente oposição ao intervencionismo ocidental dentro das esferas da Organização das Nações Unidas (ONU). Em se tratando da Síria, até 2012, chineses e russos haviam rejeitado pelo menos três resoluções contra qualquer medida que pressionasse o governo de Bashar Al Assad, na sua luta contra os grupos terroristas e dissidentes.

A guerra da Síria iniciada em 2011 carrega um conjunto de camadas analíticas acerca do desdobramento dos confrontos que, de um lado, puseram o governo de Bashar Al Assad e seus aliados e, de outro, um complexo quadro de grupos apoiados por diferentes potências ocidentais. Dentre as muitas esferas de análise do processo conflituoso, é possível observar a relevância estratégica do país árabe para a região e conseqüentemente as implicações geopolíticas de uma substituição do governo por oposições sectárias e religiosas.

Diante do quadro do desenvolvimento do sistema capitalista e a sua incessante busca por lucros e novos mercados, as disputas nacionais estão alçadas como fator determinante nas relações políticas, econômicas e culturais, as quais, as populações estão submetidas. As diferentes classificações que atravessaram as décadas, somadas a dissolução da antiga União Soviética, trazem como resultado a classificação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ainda que haja lacunas nessa definição, de maneira sintética, ela é aceita como chave interpretativa para compreender as relações de poder no mundo do ponto de vista econômico.

A tradição hobbesiana aponta que as relações internacionais como uma guerra de todos contra todos; uma arena de combates em que cada Estado está em preso contra o outro. As Relações Internacionais, em uma perspectiva hobbesiana, representam o puro conflito entre Estados e se assemelha a um jogo que é inteiramente distributivo ou uma soma-zero: os interesses de cada Estado excluem os de quaisquer outros (BULL, 2002).

Conceitos e análises a partir de Edward Said e Salem Nasser são necessários para a compreensão da conjuntura, como a tentativa de localizar e contextualizar os conflitos daquela região, principalmente no que diz respeito ao peso que é dado a interpretação sectária. Sem dúvida que o componente religioso está presente, mas não parece responder a totalidade dos antagonismos e disputas que o Oriente Médio apresenta.

Portanto, ao apresentar o conflito, pretende-se desenvolver, brevemente, um enfoque na base de Tartus e seus desdobramentos militares, geopolíticos e comerciais que implicarão no relevante papel que irá desempenhar nos próximos anos. Consiste em um esforço inicial, um primeiro olhar sobre a centralidade estratégica dos mares sírios, a partir de Tartus, como elemento

decisivo na guerra da Síria e o futuro papel que o mesmo poderá desempenhar no projeto *Belt Road* chinês.

## FUNDAMENTAÇÃO

A partir da Segunda Guerra, os EUA, ao lado dos soviéticos, emergiram como as principais potências globo. Com a queda da URSS no início da década de 1990, os Estados Unidos da América se tornaram a potência hegemônica no planeta, trazendo significativas transformações entre as relações interestatais. O peso dessas transformações pode ser verificado de diferentes maneiras a partir dos olhares regionais, ou seja, as regiões de maior disputa política têm o seu destino traçado pelo grau de relevância que as mesmas possuem para a política externa das principais potências globais sob comando dos EUA.

Na esteira dessas disputas interestatais, o Oriente Médio torna-se um fator estratégico de força, tendo em vista que representa o coração do mundo por conta da sua localização estratégica, próxima de seus adversários militares em potencial – Rússia e China – suas vastas reservas de recursos naturais, além do fator simbólico de encontro das três principais religiões: judaísmo, islamismo e cristianismo (NASSER, 2014). Dialogando com a Escola de teóricos do Realismo, parece-nos que o palco das Relações Internacionais, repete o cenário hobbesiano de incerteza e guerra perpétua de todos contra todos.

Nesse sentido, o novo Estado de natureza hobbesiano é caracterizado pela liderança política e militar dos EUA sobre os seus aliados da União Europeia e mais um bloco de países médios e orientais como Israel, Arábia Saudita e demais monarquias do Golfo, contra todos aqueles que optaram pela não submissão aos seus interesses, nesse caso China, Rússia, Irã, Síria etc. Nasser (2014) diz que a região é estratégica para o mundo, e que sua história é repleta de lutas e conquistas, mas também de um grande encontro de

civilizações há milênios, sendo parte estruturante da história do comércio mundial. A derrubada de Muammar Kadafi (ex-presidente da Líbia), a crise na Síria, o comportamento agressivo de Israel, o improvável avanço nas negociações para a criação de um Estado Palestino e as ameaças ao Irã e apresentam questões muito mais complexas e vitais do que aparentam. Trata-se de um aprofundamento das rivalidades militares que, erroneamente, se imaginavam enterradas ou adormecidas com o fim da União Soviética e a suposta ameaça comunista.

Mas é no palco sírio que percebemos uma importante mudança referente a grande disputa política contemporânea e o estabelecimento de novos atores que passam a resistir ao papel hegemônico global exercido até então pelos Estados Unidos da América. Na esteira das chamadas Primaveras Árabes que tem como marco inicial os distúrbios na Tunísia em 2010, o fenômeno chega à Síria em 2011, trazendo consigo o jihadismo do *Daesh* conhecido por “Estado Islâmico”, ou pela sigla ISIS.

A guerra da Síria, portanto, foi um importante capítulo da gradativa mudança de centro gravitacional exercida pela potência vencedora da Guerra Fria, os EUA, para uma nova emergência política, diplomática e militar da Rússia e da China, que rivaliza economicamente com os estadunidenses. Importante frisar, que ainda que o papel de protagonismo russo na guerra síria seja mais claro, os chineses estiveram em permanente apoio e interlocução com o país árabe.

Em se tratando da Síria, até 2012, chineses e russos haviam rejeitado pelo menos três resoluções contra qualquer medida que pressionasse o governo de Bashar Al Assad, na sua luta contra os grupos terroristas e dissidentes. A campanha russa na Síria teve início no segundo semestre de 2015, mais

precisamente em 29 de setembro, de modo que um conjunto de interesses podem ser expressos nesta ação. Entende-se que estas ações compreendem a base militar russa em Latakia na região ocidental do país e na fronteira com a Turquia, até os novos arranjos geopolíticos pretendidos pelos serviços de inteligência das potências ocidentais, passando pela real ameaça terrorista que sensibiliza russos e chineses, na questão chechena e Uigur, respectivamente. A determinação russa na Síria aliado a uma expressiva resistência do povo sírio e do seu governo, parece ter produzido nos Estados Unidos da América certa indecisão sobre como agir diante deste cenário. Do ponto de vista das alianças regionais, a oposição aos interesses imperialistas na região é denominada pelos seus próprios atores como “arco da resistência” e é capitaneado pelo Irã, Síria, Hezbollah libanês e o Hamas na Faixa de Gaza.<sup>1</sup>

Além disso, a perda da Síria, ou seja, a substituição do seu governo por outro alinhado aos interesses ocidentais, fatalmente colocaria parte significativa da projeção de poder russa em cheque, além de mudar significativamente todo o tabuleiro da região.

O objetivo dos Estados Unidos e das demais potências ocidentais, no entanto, era assumir o controle do Mediterrâneo e isolar politicamente o Irã, aliado da Síria, bem como conter e eliminar a influência da Rússia e da China no Oriente Médio e no Magreb. A Rússia, desde 1971, estava a operar o porto de Tartus, na Síria, e projetava reformá-lo e ampliá-lo, como base naval, em 2012, de modo que pudesse receber grandes navios de guerra, garantindo sua presença no Mediterrâneo. Consta que Rússia também planejava instalar bases navais na Líbia e no Iêmen. E os Estados Unidos, ao financiar a oposição, na Síria, desde 2005-2006, visou a desestabilizar e derrubar o regime de Bashar Al-Assad [...] (MONIZ BANDEIRA, 2013, p.372).

---

<sup>1</sup> O grupo palestino participou deste bloco até o ano de 2012, quando, por conta do próprio conflito sírio, rompeu com Bashar Al Assad para apoiar uma parte da oposição ligada a Irmandade Muçulmana.

É na esteira desta caracterização que se pretende entender o conflito sírio e o papel da Rússia através da sua única base militar fora do seu território, centrando na importância estratégica do seu dispositivo naval.

Em águas mediterrâneas, a base de Tartus na Síria possui uma valiosa opção estratégica para os russos e, o seu centro de comando, teve um peso determinante no reequilíbrio do conflito em favor do governo Assad. A sua localização estratégica proporciona à Rússia, além de uma saída para o mar mediterrâneo, capacidade de maior autonomia para os combatentes aliados da síria na região oeste do país, local em que se encontra diferentes grupos que tentaram derrubar o governo.

Dessa forma, compreende-se que a campanha marítima liderada pela Rússia mudou o rumo da guerra e suas resultantes. As implicações, caso os russos e sírios tivessem sido derrotados militarmente, colocaria o projeto dos Estados Unidos da América e aliados regionais em uma condição elevada na disputa política global.

Neste cenário, o conflito certamente estaria em outro patamar, profundamente desfavorável ao chamado “Arco da Resistência”, como aponta Marcelo Buzetto (2019, s/p):

Caso a derrota da Síria se tornasse uma realidade, isso permitiria suprimir a presença da Rússia, de suas bases navais na Síria (Tartus e Latakia); cortar as vias de suprimento de armas para o Hizballah, baluarte dos xiitas contra as investidas de Israel no sul do Líbano; contero avanço da China sobre as fontes de petróleo; isolar completamente e estrangular o Irã. Dessa forma os EUA e seus cúmplices da União Européia teriam, com a derrota de Muammar Al Gaddafi, na Líbia, e de Bashar Al-Assad, na Síria, o pleno domínio territorial do Mar Mediterrâneo, e tal equação mudaria completamente o equilíbrio de forças e a geopolítica regional e, por que não, mundial.

O capítulo seguinte desse choque de potências regionais e globais deve ganhar um novo componente com a entrada mais visível da China no tocante ao desenvolvimento econômico daquela região. Este é passo seguinte para compreender o papel dos mares sírios, em especial o porto de Tartus para o desenvolvimento não apenas do país árabe, como também de toda região que emerge como novo centro dinâmico da economia global.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este capítulo apontou aspectos iniciais sobre a relevância do porto de Tartus na retomada da projeção russa enquanto potência que rivaliza com a hegemonia estadunidense. Isso ocorre pelo fato de que, ainda que a guerra esteja resolvida do ponto de vista militar, o conflito ainda se arrasta com questões por resolver que consiste: a) na ocupação estadunidense no norte da Síria em aliança com grupos curdos autodenominados como Forças Democráticas Sírias (SDF); b) na ocupação da Turquia na região de Afrin, através de forças proxy; e c) na ocupação, pelo jihadismo, da região oeste no país na província de Idlib.

Este aspecto não foi explorado no momento, pois, isso acarretaria um tipo de análise que requereria mais tempo e detalhamento, ainda que, a estratégia militar a partir do porto de Tartus tenha relevância.

Os laços entre russos e sírios datam desde a extinta URSS e, a ascensão de Hafez al Assad, na década de 1970, foi um fator determinante para o desenvolvimento dos laços de amizade entre ambos, tendo seu ápice a conclusão de um acordo em 1971 da base naval de Tartus. Sua localização geoestratégica permitiu aos soviéticos, acesso ao mar Mediterrâneo e, em 1980, o Tratado de Amizade e cooperação sírio-soviética foi assinado (PICOLLI; MACHADO; MONTEIRO, 2016).

Tão importante quanto o seu papel militar desempenhado até aqui neste conflito, as perspectivas para o porto de Tartus recoloca a centralidade da disputa pelos mares como elemento chave para uma reconstrução futura. É sabido que este processo já foi retomado e o governo sírio compreende a necessidade de retomar os mais variados ramos da economia, os quais foram duramente atingidos pelos distúrbios.

O papel de Tartus, para o conflito atual sírio e, para a sua reconstrução a partir da retomada das relações comerciais com o mundo é extremamente relevante quando levada em consideração o projeto *Belt Road*. Para isso, a tese de Mahan emerge como absolutamente atual para a compreensão que combina a ação comercial e a ação de defesa como um binômio inseparável. Compreendendo esta premissa, toda a energia e atenção devem ser prestadas para garantir a máxima segurança das rotas e saídas para que o Estado possa dispor de suas rotas comerciais e o benefício concernente dos proventos comerciais e econômicos advindos do teatro marítimo (MAHAN, 1987).

Essa deve ser a atenção que o Estado sírio e seus parceiros regionais devem desempenhar no próximo período. Por fim, a atração pelo tema se aprofundou a partir das Primaveras Árabes, fator que jogou luz sobre os acontecimentos naquela parte do mundo e que, agora, se apresenta como mais um aspecto de extrema relevância para a análise geopolítica. O viés da soberania dos mares é uma importante categoria de análise que precisa ser aprofundado diante das distintas transformações comerciais que se avizinham.

## REFERÊNCIAS

- BUZETTO, Marcelo A *Batalha da Síria e a nova geopolítica do Oriente Médio*, 2019 Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br>>. Acesso em: 08 de out. de 2022.
- MAHAN, A. T. *The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*. New York: Dover Publications, 1987. 557p.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- NASSER, Salem. *Espaço Público recebe Salem Nasser*. 2014. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=5n0BzZ\\_I3Pk](https://www.youtube.com/watch?v=5n0BzZ_I3Pk)> Acesso em: 10 de maio de 2021.
- NASSER, Salem. *Seminário Chacina na Síria*. 2013. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=jZ3NZrBLFlg>>. Acesso em: 10 de julho de 2021.
- NASSER, Salem. *Uma Linha na Areia*. 2016. Disponível em: <<http://www.icarabe.org/noticias/uma-linha-na-areia>>. Acesso em: 21 out. 2021.
- NEGRI, Vincent. *Estudo Jurídico sobre a Proteção do Patrimônio Cultural por meio das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: O patrimônio cultural sob o prisma da resolução 2199 do Conselho de Segurança*, 2015. Disponível em: <[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Portuguese\\_Etude\\_negri\\_RES2199.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Portuguese_Etude_negri_RES2199.pdf)> Acesso em: 29 de setembro de 2021.
- NONATO, Diego Rabelo. *Destruição e Proteção de Palmira*. Dissertação de mestrado em Memória Social e Patrimônio – Universidade Federal de Pelotas, 2021.

PAUTASSO, Diego. OLIVEIRA, Lucas Kerr de. A Segurança Energética da China e as Reações dos EUA. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, V.30, N.2, maio/agosto 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/5pvs6sqYCFz3HDTwNLTQkG/?lang=pt>> Acesso em: 1 set. 2022.

PICCOLLI, Larleianne; MACHADO Lauren; MONTEIRO, Valeska. A Guerra Híbrida e o Papel da Rússia no Conflito Sírio. *Rev. Bra. Est. Def.* 3 (1): 189-203, 2016. Disponível em: <<https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/view/63960/37927>>.

SACHS, J. Como deixar de Alimentar o Terrorismo. *Valor Econômico*, 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/4323276/como-deixar-de-alimentar-o-terrorismo>> Acesso em 2 de setembro de 2022.

SAID, W. *Orientalismo: o oriente como invenção do ocidente*. Tradução Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

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

# OPERACIONES *OFFSHORE* AL BORDE DE “FRONTERAS” ARBITRARIAS: ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LOS CASOS DEL LÍBANO E ISRAEL – VENEZUELA Y GUYANA

*Ricardo Salvador De Toma-García*

**E**n las próximas paginas se discutirán algunas de las tensiones desencadenadas por el ejercicio de operaciones petroleras *offshore* al borde de limites arbitrarios que representan la imposición de pretensiones geográficas maximalistas, sustentadas por procesos de territorialización geoeconómicos en la mar capaces de dinamizar las relaciones internacionales entre Estados ribereños que comparten los desafíos y las necesidades del denominado Sur Global, ocasionando alteraciones en sus percepciones de exclusividad económica, jurisdicción y soberanía, que al ser aprovechadas por actores trasnacionales, como es el caso de las corporaciones petroleras, permiten la manipulación de intereses estratégicos entre los sujetos

del Derecho Internacional Público, así como la eclosión de incidentes que permiten la definición de agendas de seguridad.

Uno de los casos que será analizado reunió recientemente a los representantes de Israel y el Líbano, dos países oficialmente en Guerra, pero interesados en programar una nueva etapa de mediación asistida por los Estados Unidos de América y auspiciada por las Naciones Unidas a los fines de negociar la definición pacífica de los límites fronterizos entre ambos Estados. La continuidad de ese conflicto ha registrado invasiones; ocupaciones militares; el asedio de grupos paramilitares; la intervención del Consejo de Seguridad de la ONU; y el subsecuente despliegue de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (UNIFIL).

Esas situaciones de elevada complejidad han incidido en la indefinición fronteriza, siendo agravadas por el desconocimiento que mantiene una de las partes sobre la existencia de la otra como Estado nacional, y la pretensión de esta otra parte en condicionar las discusiones sobre la definición fronteriza a un Acuerdo Global de Paz que además implique su pleno reconocimiento internacional. Por si esto fuera poco, el panorama de tensiones recrudeció tras el descubrimiento de yacimientos petroleros en el Levante Mediterráneo, lo que ha posibilitado la confluencia o divergencia de nuevos intereses geopolíticos y geoeconómicos por parte de actores corporativos, convocando a otros Estados de la region a exteriorizar sus posiciones e influir, por tanto, en la reactivación de un conflicto que indudablemente amenaza la estabilidad de la region.

El otro de los casos que será analizado, es el que recientemente convocó a Venezuela ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), luego de que el Secretario General de la ONU remitiese la solución de la controversia fronteriza ala CIJ en atención a la solicitud presentada por Guyana. Cabe

destacar que a diferencia del Estado de Guerra vigente entre Israel y el Líbano, esta controversia permanece regida por un Acuerdo de Derecho Internacional Público válidamente suscrito entre las partes y registrado ante la ONU, a saber, el Acuerdo de Ginebra de 1966, cuyo contenido promueve la búsqueda de soluciones mutuamente satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia.

En virtud de los objetivos prácticos propuestos en el referido acuerdo, Venezuela optó por retirar las demandas inherentes a la controversia limítrofe-fronteriza del marco de las relaciones de integración y cooperación, promoviendo a su vez, un proceso de aproximación y de asistencia económica en favor de Guyana, por medio de convenios como Petrocaribe. A pesar de esos actos de solidaridad, los sucesivos gobiernos de Guyana se han mantenido firmes en su apología al carácter definitivo del Laudo Arbitral que en 1899 legalizó un proceso de usurpación territorial emprendido por agentes del Imperio Británico en el interior de las Guayanas. En ese sentido, lejos de atender los propósitos prácticos del Acuerdo de Ginebra firmado por sus representantes en 1966, las autoridades de Guyana han optado por promover la internacionalización del caso, denunciando la vigencia de la reivindicación venezolana como un acto que atenta en contra de su desarrollo económico y que, según ellos, constituye una amenaza para la paz y la estabilidad de la subregión. Esa posición se ha visto reforzada con el descubrimiento de hidrocarburos en el mar del Esequibo.

Ambos casos, tanto el conflicto entre el Líbano e Israel, como la controversia entre Venezuela y Guyana, fueron desencadenados por las prácticas colonialistas ejercidas entre potencias europeas. Las dos situaciones requieren de un proceso de investigación de títulos históricos para la definición de las fronteras terrestres y de sus respectivos límites marítimos, como una

garantía necesaria para la subsecuente distribución de concesiones para la extracción de hidrocarburos en los espacios marinos adyacentes a la costa. En los dos casos, el descubrimiento de combustibles fósiles y el incremento registrado en la asignación de concesiones *offshore* ocasionó el solapamiento de pretensiones limítrofes e intereses económicos, sumando con ello a nuevos actores y rompiendo el *statu quo* vigente entre las partes, generando incidentes y tensiones que han involucrado a terceros Estados en la cuestión.

Tales descubrimientos fueron causa y efecto en el posicionamiento de actores corporativos dispuestos a aplicar tecnologías y capitales para la extracción de informaciones estratégicas capaces de influir sobre el curso de las controversias. Esa influencia, será comprendida en el contexto de la Geopolítica petrolera, ergo, a través de manifestaciones de poder alternas al ejercicio clásico de la soberanía sobre un territorio.

En resumen, este capítulo discutirá los efectos de las operaciones *offshore* emprendidas por las corporaciones petroleras sobre sujetos del Derecho Internacional Público atados por controversias fronterizas, tales efectos serán analizados al tiempo que serán expuestas las potencialidades existentes o recién descubiertas sobre las áreas en disputa, considerando, además, el juego de influencias que las corporaciones pueden ejercer al conducir capitales, tecnologías e información sobre áreas críticas. Conforme a ello, este trabajo pretende ilustrar como la suma de esos tres factores permite que las corporaciones determinen el curso de los procesos de territorialización geoeconómica a los fines de asegurar la apropiación de recursos estratégicos sobre cualquier latitud.

## **OPERACIONES OFFSHORE Y SUS CAMPOS DE COMBUSTIÓN EN LA CUENCA DEL LEVANTE: ¿LA CONTINUIDAD DE UNA “LÍNEA AZUL” EN EL MEDITERRÁNEO ORIENTAL?**

La costa oriental del mar Mediterráneo, en el Levante, es quizás una de las áreas de mayor complejidad Geopolítica a escala global. En ella han confluído los misterios, dogmas y cosmologías de las tres grandes religiones monoteístas; el cristianismo, el judaísmo y el islam. Bajo el imperio de esos credos emanados de “tierras santas” fue fraguado el curso de la historia universal. Lo anterior no es una afirmación basada en concepciones místico/religiosas, pues el Levante como entorno geográfico, ha sido un escenario de tránsito clave para el flujo de informaciones entre África, Asia y Europa, determinando el auge y el declive de civilizaciones mediante el comercio de recursos o el aprovechamiento oportuno de medios y espacios para el curso de la paz y la guerra.

Fue a partir de la demarcación arbitraria de fronteras nacionales, y de la gravísima incomprensión de las dinámicas territoriales asimiladas por los pueblos que ancestralmente han ocupado esos territorios, que las costas del Levante, en el Oriente Medio, han trascendido como un foco de inestabilidad y combustión. Desde los trazados Sykes-Picot (1916) hasta los acuerdos Paulet-Newcomb (1920-23) cada límite impuesto en la región ha evidenciado la miopía de sus promotores, revelando sistemas de referencia abstractos y problemáticos inspirados en concepciones eurocentristas (ESHEL, 2001).

Aunque los mapas creados bajo la confluencia de intereses franceses y británicos han resistido sus propias imprecisiones prevaleciendo en el tiempo, reinterpretando el espacio y alterando sus realidades territoriales, los mismos no lograron representar la complejidad que rige los patrones de asentamiento o el uso de los espacios adoptados por las naciones de la región. Contrario a ello,

el sistema limítrofe/fronterizo impuesto, a modo de cuadrículas, ha atentado contra las nociones geo-históricas de esos pueblos, forzando compromisos y mandatos inspirados en pretensiones estratégicas occidentales.

En las siguientes líneas serán presentadas algunas consideraciones sobre las negociaciones en curso entre el Líbano e Israel relativas a la delimitación de espacios en el Mar levantino, un espacio marino semicerrado cuya condición geográfica le exige a los Estados contiguos el implemento de mecanismos de cooperación para el desarrollo de gestiones oceánicas responsables; un desafío que además de comprometer a dos Estados inmersos en un longevo Estado de Guerra también les obliga a negociar la distribución de espacios marítimos que poseen gigantescas reservas de gas.<sup>1</sup>



**Imagen 1.** Ilustración de la Cuenca del Levante en el Mediterráneo Oriental.

Fuente: US Energy Information Administration.

<sup>1</sup> Ver Imagen 1.

En un comunicado emitido por el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan durante el año 2000, relativo a la verificación de la aplicación de las resoluciones 425/426 (1978) del Consejo de Seguridad, el funcionario al servicio del sistema ONU se vio en la necesidad de destacar la vigencia de los acuerdos anglo-franceses de 1923 que determinaron el trazado de la frontera internacional entre Israel y el Líbano, cuyos resultados fueron ratificados tras un armisticio suscrito entre esos países en el año 1949.

*Inter alia*, dicho comunicado respondió a la necesidad de garantizar el principio de intangibilidad de las fronteras prestablecidas.<sup>2</sup> Sin embargo, esa situación contrastaría con la eventual demarcación de una línea de retirada destinada a evidenciar el repliegue Israelí de los territorios libaneses luego de 22 años de continua ocupación militar.

Tras el repliegue ordenado por la resolución 425 fue constituida una línea de 120 km trazada desde los Altos del Golán hasta el Mediterráneo. Aunque la resolución procuró el establecimiento de una zona de paz y estabilidad, su aplicación *in situ*, alteró las percepciones de soberanía entre los Estados afectados por su ámbito de validez espacial, ocasionando focos de resistencia tanto en Líbano como en Siria sobre aspectos ligados a la apología de derechos territoriales por parte de ambos países.

A pesar de ello, siguiendo una legítima misión de paz y estabilidad, agentes de la ONU han emprendido el levantamiento de más de 270 postes azules (2017), delineando un trayecto en el terreno y en los mapas que ha sido identificado como la línea azul.

---

<sup>2</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad 425 (1978) y 426 (1978). June, 2000.

La vigencia de esa “línea azul” supone la ejecución de al menos 450 actividades por día, comprometiendo los esfuerzos logísticos de un equipo multinacional compuesto por más de 11.000 personas, incluyendo efectivos de 45 países e involucrando el uso helicópteros, patrulleros y vehículos terrestres blindados que componen la Fuerza Provisional de Naciones Unidas para el Líbano (UNIFIL).<sup>3</sup>



**Imagen 2:** Ilustración de la Línea Azul trazada por la ONU entre Líbano e Israel.

Fuente: Thomas Blomberg using the UNIFIL map, deployment as of July 2006.

<sup>3</sup> Sobre los detalles de las operaciones desarrolladas por UNIFIL se recomienda se recomienda ver: <<https://unifil.unmissions.org/about>>. Enlace verificado el día 26/02/2021.

Lo anterior es apenas una referencia a uno de los múltiples factores externos que influyen en el conflicto limítrofe-fronterizo entre Israel y el Líbano, un conflicto que envuelve problemas de mayores escalas<sup>4</sup>, emanados de la omnipresente esfera de influencias de las elites políticas sirias o de las consecuencias derivadas de la masiva movilización de refugiados palestinos provenientes de Jordania, lo que al juicio de los israelíes propició la infiltración de minorías extremistas en el Líbano.

Tales situaciones han expuesto al Líbano a diversas guerras, siendo invadido por militantes de la OLP (1970-1982), ocupado por tropas israelíes (1978-2000) y sitiado por las fuerzas de Hezbollah (1981-), las cuales han trascendido como uno de los factores de poder asentados en el Líbano. Todo ello ha configurado un continuo estado de caos y vulnerabilidad, que ha retroalimentado una gravísima crisis humanitaria y acelerado el colapso de las arcas del Estado al punto de comprometer su propia viabilidad.

Así, en un contexto de vulnerabilidades similar al de la guerra de los 34 días librada entre Israel y Hezbollah en territorio libanés (2006), cuyos efectos políticos debilitaron las capacidades de negociación de los libaneses ante Chipre en la delimitación de espacios marítimos (2007), el actual proceso de debates entre libaneses e israelíes mediado por Estados Unidos y agentes de la ONU ha estado acompañado de una severa crisis nacional en el Líbano. Las recientes explosiones en el Puerto de Beirut (2020), el déficit fiscal y el incumplimiento del pago de la deuda, aunado a la imperiosa necesidad de reconstruir infraestructuras y de reactivar la economía han presionado al gobierno libanés a priorizar el ajuste de concesiones *offshore* para la

---

<sup>4</sup> Al atender estos asuntos es importante recordar que el Líbano no reconoce la existencia del Estado de Israel, por tanto, en su legislación y comunicados suelen equiparar el término “Israel” a la entidad sionista que, según ellos, constituye a la Palestina ocupada (FREM et al., 2014).

exploración de fuentes de energía, para lo cual son fundamentales las delimitaciones marítimas internacionales.

El referido proceso de negociaciones entre Líbano y Chipre para el establecimiento de límites en el Mediterráneo Oriental básicamente consistió en la definición de un trazado de seis coordenadas guía, fundamentadas en una margen de referencias equidistantes que delimitaba las Zona Económica Exclusiva (ZEE) de los respectivos países.<sup>5</sup> En el acuerdo, ambos Estados optaron por mantener la prudencia y no delimitar eventuales bordes trifinios contiguos a Siria (al norte, cerca del punto 6) y con Palestina/Israel (al sur, próximo al punto 1).<sup>6</sup>

En razón de ello, el acuerdo incluyó una cláusula que permitió la futura redefinición de los extremos, conforme a la eventual delimitación de las ZEE con los Estados vecinos.

Sin embargo, aunque el parlamento chipriota lo aprobó en el año 2009, el parlamento del Líbano omitió su contenido, a tal punto de suspender su ratificación; entre una de las causas de esa abstención, es posible considerar la influencia de las contundentes notas de protesta presentadas por Turquía en 2007, ya que ese país amparaba los derechos de soberanía de la República Turca del Norte de Chipre.

En el caso específico de Israel, el curso de las discusiones limítrofes/fronterizas envuelve múltiples aspectos de elevada complejidad, que

---

<sup>5</sup> Ver Imagen 3.

<sup>6</sup> En lo que concierne a la eventual delimitación con Palestina (Israel), la comisión libanesa demarcadora de los límites marítimos con Chipre cometió el error de trazar una línea compuesta por 6 puntos que, bajo un aparente propósito de prudencia, acabó auto limitando las propias pretensiones libanesas a los fines de evitar conflictos. De esa manera, el propio Estado libanes identificó al punto 1 como su punto fronterizo Sur-Oeste con Chipre. Esa declaración dejó en abierto un trayecto de 17 km al extremo norte de su propia ZEE, que crearía una franja de al menos 860 kilómetros cuadrados de disputa, que pasaron a ser asumidas por Israel.

van desde el no-reconocimiento libanes al Estado de Israel, hasta la propia presión israelí para abordar tales negociaciones bajo un plano bilateral que posibilite un acuerdo de paz integral y que conlleve, por tanto, al reconocimiento expreso del Estado de Israel como un actor legítimo por parte del Líbano, siendo esa, una decisión que por su trascendencia regional iría más allá de un mero acto unilateral libanés, pues envuelve una serie de demandas ligadas a la causa árabe que guardan relación directa con los Derechos de Soberanía del pueblo palestino.

En el bienio 1999-2000 tanto los israelíes como los libaneses dieron mayor énfasis a la autorización de estudios de prospección sísmica en la cuenca del Levante. En el caso israelí, hubo dos descubrimientos que favorecieron una incipiente producción gasífera *offshore* a partir del año 2004. Sin embargo, los mayores hallazgos se materializaron en 2009, tras el descubrimiento de los campos *Tamar* y *Dalit* (FREM et al., 2014).

Tales anuncios precedieron un cambio en la correlación de las fuerzas geopolíticas presentes en el entorno geográfico levantino, pues permitió una leve aproximación del Estado de Israel a las potencias gasíferas del Medio Oriente.

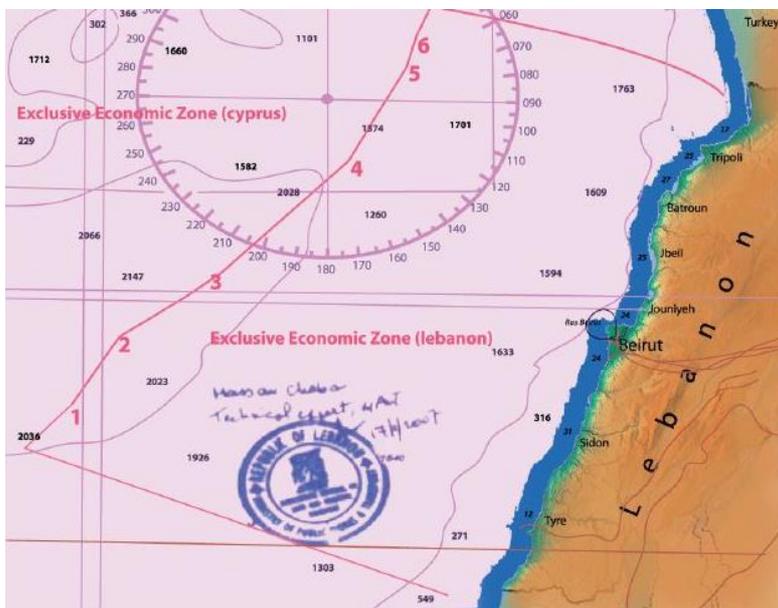


**Imagem 3.** Ilustración del entorno geográfico de la Cuenca del Levante, destacando en color rojo el tratado de delimitación marítima entre Líbano y Chipre (2007).

Fuente: Sovereign Limits.

Durante ese mismo año de 2009 geógrafos del ejército libanés establecieron puntos de referencia que definirían la extensión de la ZEE, esa iniciativa unilateral amplió la línea de seis puntos acordada con Chipre (2007), al extender su trazado por medio de la creación del “punto 23” localizado más al sur del “punto 1” previamente acordado con Chipre, hacia los límites con

Israel. De igual modo, esa iniciativa unilateral anunció la creación del “punto 7”, sucesivo al “punto 6”, al norte de la línea con Chipre y en áreas contiguas al mar de Siria (FREM et al., 2014). Tales puntos pueden ser apreciados en las imágenes 3 y 4 respectivamente.



Number of point	Latitude (North)	Longitude (East)
1	33° 38' 40 ''	33° 53' 40''
2	33° 51' 30''	34° 02' 50''
3	33° 59' 40''	34° 18' 00''
4	34° 23' 20''	34° 44' 00''
5	34° 39' 30''	34° 53' 50''
6	34° 45' 00''	34° 56' 00''

**Imagen 4.** Ilustración de los seis puntos de coordenadas expuestos en el Acuerdo de Límites Marítimos entre Líbano y Chipre. (2007).  
Fuente: GOWLLAND-DEBBAS, 2012.

Estas medidas fueron oficialmente presentadas a la ONU entre los meses de julio y octubre de 2010. Conforme al nuevo criterio, algunos de los campos de exploración autorizados por los israelíes, como *Tamar*, se encontrarían dentro de la ZEE libanesa (WÄHLISCH, 2011; FREM et al., 2014). Tales acontecimientos ocurrieron a la par de nuevas exploraciones *offshore*, cuyos resultados redimensionaron la valorización geoestratégica del Mediterráneo oriental, dinamizando los estudios de prospección y constituyendo un nuevo escenario de confrontaciones entre diversos actores.

Poco después del descubrimiento israelí en los campos de *Tamar*, el Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS) publicó un estudio en marzo de 2010, indicando que las reservas inexploradas en la cuenca del Levante ascendían a 1.700 millones de barriles de petróleo recuperable y 122 millardos de pies cúbicos (o 3450 millardos de metros cúbicos) de gas (GOWLLAND-DEBBAS, 2012).

Meses después de las rectificaciones de las coordenadas de la ZEE libanesas ante la ONU y luego de la publicación de los estudios del USGS, Israel adoptó las mismas coordenadas establecidas en el “punto 1” que fue referido por los libaneses en su tratado con Chipre (2007) como el punto norte de su ZEE, asumiendo que esos espacios constituirían su límite con Líbano y Chipre.<sup>7</sup> De esa manera, Israel se atribuiría derechos sobre más de 860 kilómetros de áreas marinas y esa pretensión sería acordada oficialmente mediante un acuerdo suscrito ante Chipre en diciembre de 2010. Su contenido fue ratificado por este último país en febrero de 2011 (WÄHLISCH, 2011).

---

<sup>7</sup> *Terminal point 1 (having the coordinates 33° 38' 40" Lat and 33° 53' 40" Long) at the southern limit of the boundary does not coincide with terminal point 23 (33° 31' 51.17" Lat and 33° 46' 8.78" Long) figuring in the geographical coordinates deposited with the United Nations and which represent Lebanon's claim, point 1 falling short of the equidistant tripoints between Cyprus, Israel and Lebanon southwards* (GOWLLAND-DEBBAS, 2012).

A partir de las prospecciones ejercidas sobre el Campo petrolífero de *Tamar* en los espacios marítimos contiguos a la ZEE del Líbano, se estima que las corporaciones autorizadas por el Estado de Israel han acumulado un acervo de al menos 320 millardos de metros cúbicos de gas. En otro campo, denominado *Levitan*, una corporación estadounidense anunció el descubrimiento de yacimientos gasíferos estimados en 600 millardos de metros cúbicos (PACHECO; SOUZA 2019).

Con apenas esos dos descubrimientos el Estado de Israel ha garantizado su autosuficiencia energética, dejando de ser un importador del gas egipcio para proyectarse como un futuro proveedor confiable para los mercados europeos. Tal situación, además de generar impactos positivos para su economía, minimizará su dependencia energética, fortaleciendo su independencia y seguridad nacional.

El acuerdo suscrito entre Chipre e Israel desencadenó una nota de protesta por parte del Líbano, su contenido estableció que el “punto 1” asumido entre ambos países como el extremo sur de la línea media que separa las ZEE de Chipre e Israel era incompatible con los límites de la ZEE libanesa proyectados a partir de *Ras Naqoura*, un área localizada entre los límites fronterizos del Líbano e Israel establecidos por el Armisticio de 1949 (FREM et al., 2014). La protesta del Líbano también fue dirigida al Secretario General de ONU Ban Ki-moon, alegándose que el área presentada como punto trifinio entre Chipre, Israel y el Líbano era incompatible con los puntos geográficos depositados por el Líbano ante las Naciones Unidas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Wählich (2011) observó que, en la nota emitida por la Cancillería Libanesa, dirigida al Secretario General de la ONU, se aseveró que los trazados anunciados por Israel constituían un ataque en flagrancia a los derechos soberanos del Líbano sobre la zona y que las medidas israelíes colocan en peligro la paz y la seguridad internacional.

Ante los hechos, el Primer Ministro de Israel Binyamín Netanyahu rechazó la presentación de los nuevos puntos de coordenadas por parte del Líbano ante la ONU, alegando que la propuesta libanesa, además de contradecir las líneas ajustadas entre Chipre e Israel, contradecían las propias líneas acordadas por el Líbano ante Chipre en el 2007. Posteriormente, Netanyahu sentenció: “no tenemos más remedio que establecer las fronteras nosotros mismos” (GOWLLAND-DEBBAS, 2012; MEIER 2013).<sup>9</sup>

Mientras nuevos campos son explorados en el Mediterráneo oriental, países como Israel y Chipre han avanzado en el desarrollo de alianzas económicas y políticas para la efectiva distribución y operacionalización de las concesiones *offshore*, este último país inclusive ha logrado establecer negociaciones con Turquía para posibilitar las explotaciones por parte de la llamada República Turca del Norte de Chipre.

A la par de los avances registrados por los vecinos, los conflictos libaneses han retardado sus prospecciones marítimas, de hecho, en el año 2011 el Líbano solicitó a la ONU la protección de sus fronteras y recursos marítimos. La solicitud fue aprobada, permitiendo la presencia de la UNIFIL como un ente mediador para la constitución de una zona de seguridad marítima entre el Líbano e Israel, que además asistiese en los procesos de demarcación de las fronteras marítimas (WÄHLISCH, 2011).

---

<sup>9</sup> La declaración emitida por Netanyahu durante el año 2011, fue ratificada por el Ministro de Energía de Israel, Yuval Steinitz en el mes de noviembre del 2020, semanas antes del anuncio del inicio de las negociaciones entre Israel y el Líbano bajo un mandato de mediación entre los Estados Unidos y la ONU. En un tweet, Steinitz manifestó: “*Lebanon has changed its stance on its maritime border with Israel seven times,*” [...] “*Its current position contradicts not only its previous one, but also Lebanon’s stance on its maritime border with Syria, which takes into account Lebanese islands close to the border*”. Times of Israel, 23/11/2020. Disponible en: <<https://www.timesofisrael.com/steinitz-asks-lebanese-president-for-direct-maritime-border-talks/>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

Estudios realizados sobre el entorno marítimo libanés han comprado la existencia de al menos 25 millardos de pies cúbicos de gas aun sin explotar. La estimación fue basada a partir de una muestra de 3000 km<sup>2</sup> elegida por el grupo *Spectrum ASA & Petroleum Geo-Services*. En 2012, el director de *Spectrum* anunció que las reservas de gas en las costas del Líbano, estimadas en 22,730 km<sup>2</sup>, podrían superar los yacimientos gasíferos de Chipre y Siria (GOWLLAND-DEBBAS, 2012; MEIR, 2013).

Corporaciones francesas, italianas y rusas ya han mostrado su interés en dos de los diez bloques creados por el gobierno libanés, uno de esos bloques se encuentra dentro del espacio marítimo asumido unilateralmente por Israel. El resto de los bloques permanece abierto a propuestas. Así, las licencias otorgadas por el gobierno libanés a las corporaciones; Total; Emo; y Novatek durante el año de 2018 han sido presentadas como una acción trascendental capaz de presentar soluciones idílicas para el pago de la deuda (KHALIFE, 2020), una deuda que a la fecha compromete el 170% del PIB libanés (2020).

Finalmente, en octubre del año 2022 las autoridades de Israel y del Líbano alcanzaron un acuerdo para la Delimitación Marítima Internacional y el subsecuente desarrollo de operaciones *offshore*, a partir de la mediación ejercida por el enviado estadounidense Amos Hochstein.<sup>10</sup> El acuerdo en cuestión supuso el abandono de las pretensiones maximalistas presentadas por el Estado de Israel. De modo que, le garantizó al Líbano plenos derechos sobre

---

<sup>10</sup> “*For the past decade, successive US negotiators (Frederick Hoff, Amos Hochstein, David Satterfield, and currently, David Schenker) have attempted to reach a breakthrough in these negotiations. The contentious issues were related to both form and substance, such as who will run the talks, where will they be held, and what are the timeline and bases for the negotiations*”. *Prospects of US Mediation in the Lebanon-Israel Border Talks* Oct 14, 2020. Joe Macaron. Disponible en: <<https://arabcenterdc.org/resource/prospects-of-us-mediation-in-the-lebanon-israel-border-talks/>>.

860 kilómetros cuadrados de espacios oceánicos altamente valorizados por su potencial gasífero. Al respecto, el portal France 24 informó:

“El acuerdo sobre los límites marítimos adoptará la forma de dos canjes de cartas, uno entre Líbano y Estados Unidos y otro entre Israel y Estados Unidos”, declaró el porta voz del Secretario General de la ONU, Stéphane Dujarric. [...] Sin esperar a la firma, el grupo energético Energean puso en marcha el miércoles la producción de gas natural en el yacimiento de Karish, tras recibir la luz verde del gobierno israelí. Líbano, por su parte, pidió a Total Energies que iniciara rápidamente los trabajos de exploración en el yacimiento de Qana (France 24/AFP 27/10/2022).<sup>11</sup>

Tanto el grado de optimismo y de premura demostrado por la mayoría de los Estados que aspiran captar el interés de actores transnacionales para el desarrollo efectivo de las operaciones de prospección, extracción y de comercialización de hidrocarburos en áreas disputadas también revela, a modo proporcional, cierto grado de ansiedad o más bien, de urgencia en el aprovechamiento del tiempo y las circunstancias. Es claro que una lectura de las rápidas transformaciones que ha venido experimentando la industria energética los obliga a competir en una carrera contra reloj, claramente demarcada por la búsqueda de fuentes de energía limpia y renovable, como es el caso del hidrogeno verde, que ya ha comprometido a las principales potencias occidentales a reorientar capitales y esfuerzos políticos para la consolidación de nuevos polos de producción.

De igual modo, la creciente articulación de restricciones ambientales, derivadas del objetivo 14 de la agenda 2030 de la ONU, ha de ocasionar mayores obstáculos al libre desempeño de las actividades *offshore* a escala

---

<sup>11</sup> Disponible en: <<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20221027-israel-y-1%C3%ADbano-firman-un-acuerdo-para-la-delimitaci%C3%B3n-de-su-frontera-mar%C3%ADtima>>.

global, todo ello en razón de la imperiosa necesidad de preservar la vida en los océanos y controlar la emisión de gases que afecten sus temperaturas. Estas cuestiones obligarán a los estadistas del Sur Global a acelerar la toma de decisiones, aprovechado con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible los lucros inherentes a la explotación de combustibles fósiles en los espacios marinos.

Tal como fue indicado en el primer párrafo de este título, el Levante ha constituido un escenario geográfico fundamental para el flujo de informaciones entre África, Asia y Europa determinando el auge y el declive de civilizaciones, en razón del intercambio y del aprovechamiento de medios y espacios. A partir de las tecnologías aplicadas para la prospección de hidrocarburos en el mediterráneo oriental, la cuenca del Levante nuevamente ha favorecido la confluencia de intereses y capitales occidentales, los cuales volverán a ejercer un papel determinante en el uso y distribución de espacios geográficos.

Tanto el uso de nuevas tecnologías, como el intercambio de informaciones estratégicas son elementos claves para que actores hegemónicos, por medio de sus capitales, emprendan procesos de territorialización geoeconómica basados en una lógica de apropiación de los recursos. Es en ese sentido que las corporaciones juegan un papel fundamental, pues estas no requieren del poder soberano que generalmente es disputado entre los Estados nacionales sobre los territorios, contrario a ello, las corporaciones ejercen su influencia desde otras dimensiones, como poseedoras de información que fortalecen su poder de negociación y facilitan una intervención constante, suficiente para manipular el curso de las decisiones que puedan ser adoptadas por los sujetos del Derecho Internacional Público que definirán la suerte de los territorios disputados.

La gradual inserción de esas corporaciones en los espacios disputados ha reforzado la confluencia o divergencia de pretensiones geopolíticas entre actores internacionales, afectando las percepciones de exclusividad económica, jurisdicción y soberanía de la partes inmersas en una controversia, al fomentar cierta disparidad o instituir relaciones asimétricas por la confrontación de capitales, tecnologías e información, tres elementos clave en una ecuación organizada por actores hegemónicos capaces de determinar el curso de los procesos de territorialización geoeconómica sobre cualquier latitud. Esa situación también será verificable en el próximo caso de estudio.

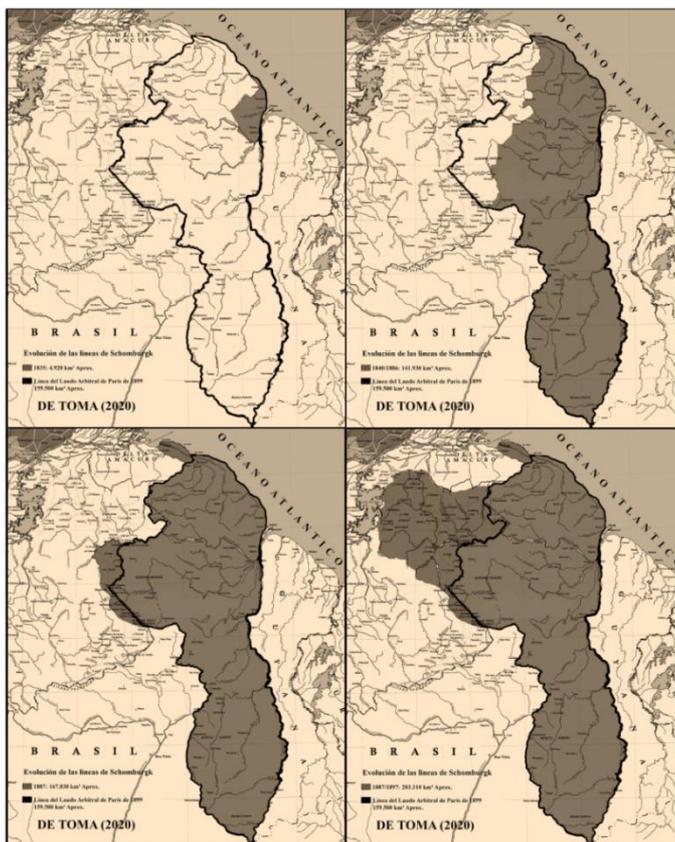
### **¿DE LA CONTROVERSIA LIMÍTROFE-FRONTERIZA AL LITIGIO SOBRE LA VALIDEZ DEL LAUDO?, INFLUENCIA DE LA GEOPOLITICA DEL PETRÓLEO EN LA DEFINICIÓN EXPEDITA DE UN MEDIO SOLUCIÓN DEFINITIVA AL CASO ESEQUIBO**

Son muchas las diferencias que separan las controversias territoriales vigentes entre Venezuela y Guyana frente a las existentes entre Israel y el Líbano. Tal como fue expuesto en las páginas anteriores, esta última está caracterizada por un alto grado de conflictividad que ha naturalizado la vigencia de un Estado de Guerra oficial. Esto en parte por la negativa libanesa al reconocimiento de Israel como un Estado; el histórico de invasiones militares y sus ocupaciones a territorios libaneses por parte de Israel; la desestabilización ejercida por grupos terroristas y la intervención de la UNIFIL. Todo lo anterior hace de este, un conflicto extremadamente complejo capaz de perturbar la paz y la estabilidad del Mediterráneo Occidental, un conflicto que para colmo ha sumado un nuevo elemento para las fricciones; el descubrimiento de hidrocarburos.

De allí la primera semejanza existente frente a la controversia que convocó a Guyana y a Venezuela a la apertura de un litigio ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la Guayana Esequiba (2018). La segunda semejanza fue dada por la participación de corporaciones petroleras en las operaciones de prospección, cuyos resultados permitieron el descubrimiento de hidrocarburos sobre espacios marítimos no delimitados y adyacentes a una superficie territorial sujeta a negociaciones diplomáticas.

A la par de esa realidad conviene advertir que el caso de la Guayana Esequiba va mucho más allá de las recientes y estridentes pretensiones energéticas. De hecho, los orígenes de esta controversia están asociados a la cúspide del imperialismo británico; de sus prácticas de colonización y de usurpación de territorios, cuando estos, por medio de la *Royal Geographical Society of London* enviaron durante el año de 1835 a Robert H. Schomburgk a identificar “las posesiones británicas” en la América del Sur que fueron adquiridas ante el reino de los Países Bajos en 1814 (UNITED KINGDOM, 1814), posesiones que en sus orígenes fueron estimadas en aproximadamente 37.000 km<sup>2</sup>, y que a partir de las usurpaciones practicadas se incrementaron hasta constituir 215.000 km<sup>2</sup>.

Todo ello a partir del andamiaje de acciones expansionistas, apoyadas en el uso fraudulento de las técnicas de topografía y cartografía por parte de agentes como Robert Schomburgk dedicados a la deconstrucción de realidades fronterizas, por medio de la reinterpretación de los límites establecidos. Dichos procesos quedaron registrados en un conjunto de mapas conocidos como “las líneas de Schomburgk” cuyos trazados ilustran a la perfección los principios *ratzelianos* de la ley del crecimiento espacial de los Estados.



**Imagem 5:** Ilustración del avance de las líneas Schomburgk 1835 -1897.

Elaboración propia.

La sucesiva presentación de esos mapas por parte del gobierno británico ocasionó objeciones por parte de los representantes brasileños y venezolanos, propiciando acuerdos de neutralización de los territorios disputados, que, a partir de su constante violación por parte de colonos británicos, motivó a los venezolanos a anunciar la ruptura de sus relaciones diplomáticas con el Reino Unido. Esa decisión desencadenó amenazas de ocupación de la totalidad de las bocas del río Orinoco por parte de la *Royal Navy*.

De esa forma se fue materializando un proceso de usurpación que fue legalizado por el Laudo Arbitral de París de 1899.<sup>12</sup> Esa sentencia fue determinante en la configuración de los territorios que hoy ocupa la República Cooperativa de Guyana, un Estado cuyos representantes antes de recibir la independencia por parte del Reino Unido en mayo de 1966, reconocieron la existencia de la reclamación venezolana sobre los territorios de la Guayana Esequiba.<sup>13</sup> Siendo ese, un asunto de alta complejidad regido por el Acuerdo de Ginebra de 1966<sup>14</sup> y motivado en la reivindicación de 159.500 km<sup>2</sup> de superficie terrestre que representan una séptima parte del territorio de Venezuela y/o las dos terceras partes del área total ocupada por Guyana.

Cabe destacar que la superficie territorial disputada entre Venezuela y Guyana, supera ensiete veces el territorio de Israel y en hasta quince veces el del Líbano, al punto de representar uno de los mayores litigios territoriales del mundo, situándose en el primer lugar si son considerados los 150.000 km<sup>2</sup> de

---

<sup>12</sup> Sentencia destinada a establecer la frontera entre Venezuela y la Colonia de la Guayana Británica. El Tribunal arbitral fue conformado por dos jueces británicos, dos jueces estadounidenses, en representación de Venezuela (situación que fue forzada por la negativa británica de permitir la presencia de jueces venezolanos en la cuestión) y un quinto juez ruso que asumiría la presidencia del Tribunal Arbitral. La sentencia concedió el 90% del territorio disputado al Reino Unido, sin establecer motivaciones que explicasen los fundamentos jurídicos de la decisión, en virtud de ello y otros vicios de nulidad procesal, el Estado venezolano denunció al Laudo Arbitral de París como Nulo e Irrito. Esa situación motivaría la firma del Acuerdo de Ginebra de 1966 entre el Reino Unido, la Colonia de la Guayana Británico y Venezuela.

<sup>13</sup> La Guayana Esequiba representa una superficie territorial caracterizada geomorfológicamente como una faja vertical que se localiza en el sentido Oeste-Este entre la cuenca del Orinoco – Esequibo, y en el sentido Norte-Sur, entre la vertiente atlántica y caribeña del Macizo Guayanés. El territorio esta cuantificado en 159.500 km<sup>2</sup> que son reivindicados por Venezuela a Guyana. Entre las diversas disputas de Soberanía territorial existentes en el planeta, el litigio de la Guayana Esequiba constituye uno de los mayores en cuanto a dimensiones espaciales, permaneciendo superado únicamente por las pretensiones en el Sahara Occidental y las disputas en Cachemira. Como la mayoría de las reclamaciones en vigor, la controversia del Esequibo se derivó de las practicas de colonialismo ejercidas por el Imperio Británico a escala global.

<sup>14</sup> Celebrado el día 17 de febrero de 1966 a los fines de buscar métodos pacíficos para el arreglo practico de la controversia fronteriza entre a Venezuela y el Reino Unido sobre la frontera entre Venezuela y la Guayana Británica (VENEZUELA, 1966).

espacios oceánicos adyacentes. Partiendo de esa comparación, es conveniente aclarar que Venezuela si reconoce la existencia de Guyana como un Estado nacional legítimo, reservándose apenas sus derechos de soberanía sobre los territorios de la Guayana Esequiba.<sup>15</sup>

La vigencia de esta controversia, escasamente tratada en el medio académico, es verificable en la consulta recientemente sometida por el propio Estado guyanés a la CIJ en marzo de 2018.<sup>16</sup> A partir de la solicitud presentada, la Corte exigió a los Estados envueltos en el proceso, la presentación de un memorial sobre el caso, estableciendo como data limite el día 18 de noviembre del año 2018 para que el Estado demandante, a saber, Guyana, registrase sus argumentos.<sup>17</sup>

El curso de los hechos ha demostrado la vigencia de una antigua controversia que ha trascendido como un litigio territorial, un caso que además de estar regido por un Acuerdo de Derecho Internacional Público – válidamente suscrito entre las partes y registrado ante la ONU – pasó a ser objeto de análisis jurisdiccional en la CIJ. Lo anterior permite reafirmar que aún no existe una frontera terrestre entre Venezuela y Guyana que facilite la

---

<sup>15</sup> “Venezuela reconoce como territorio del Nuevo Estado, el que se sitúa al Este de la margen derecha del río Esequibo y reitera ante la comunidad internacional, que se reserva expresamente sus derechos de soberanía territorial sobre la zona que se encuentra en la margen izquierda del precipitado río; en consecuencia, el territorio de la Guayana Esequiba sobre el cual Venezuela se reserva expresamente sus derechos soberanos, limita al Este con el Estado de Guyana, a través de la línea del río Esequibo, tomando este desde su nacimiento hasta su desembocadura en el Océano Atlántico” (VENEZUELA, 1967, p.93).

<sup>16</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application Instituting Proceedings in the International Court of Justice. Co-Operative Republic of Guyana v. Bolivarian Republic of Venezuela*. March, 29, 2018.

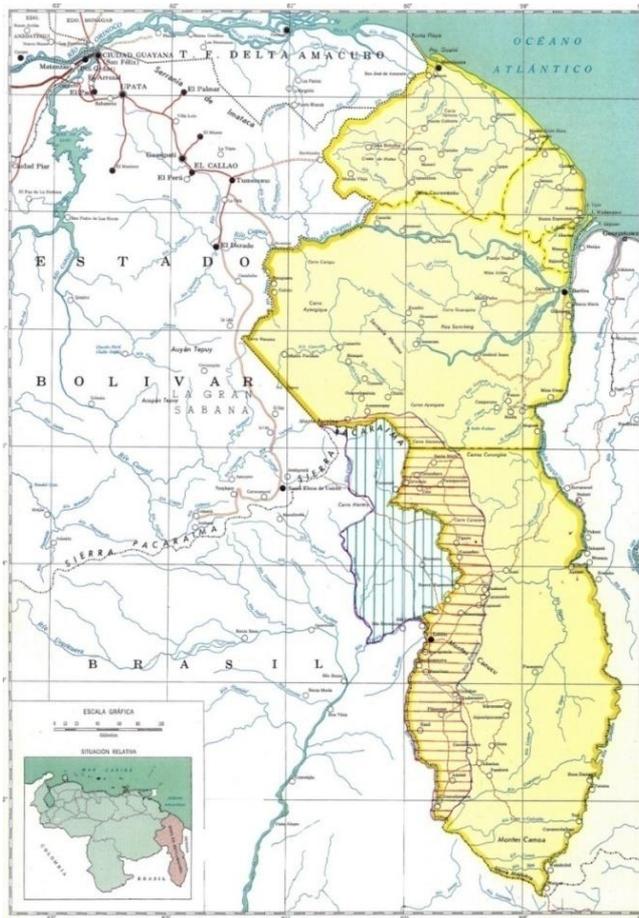
<sup>17</sup> La CIJ determinó que los representantes del Estado venezolano tendrían hasta el día 18 de abril de 2019 para presentar una contestación a la demanda iniciada por el Estado guyanés, sin embargo, la cancillería venezolana argumentó que el país no participaría en el proceso, en virtud de su tradicional posición de Estado, basada en el no reconocimiento de la jurisdicción internacional en asuntos de soberanía territorial. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela) Fixing of time-limits for the filing of written pleadings on the question of the jurisdiction of the Court*. N.2018/31. 2, july, 2018.

determinación de referencias geodésicas, o de un sistema de puntos o líneas de base que posibiliten la negociación de límites marítimos.<sup>18</sup>

Este litigio territorial ha alcanzado nuevas dimensiones geopolíticas que han hecho del mismo una constante fuente de tensiones. La no identificación clara de las áreas de solapamiento entre las ZEE de los respectivos países ha dificultado el desarrollo armonioso de las operaciones *offshore*. Por consiguiente, el elemento catalizador de las fricciones ha sido determinado por una reiterada política de distribución unilateral de concesiones administrativas para la exploración de recursos. Esas políticas han sido emprendidas fundamentalmente por Guyana, con la intención de activar circuitos económicos que permitan la territorialización geoeconómica de espacios no delimitados.

---

<sup>18</sup> En la delimitación marítima la tierra domina al mar; es por lo tanto necesario examinar de cerca la configuración geográfica de las costas de los Estados delimitantes, pues la tierra (y por ende su forma) es la fuente jurídica del poder que un Estado puede ejercer sobre las prolongaciones marítimas. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 20 de febrero de 1969. Caso de la plataforma continental del Mar del Norte: República Federal de Alemania vs Los Países Bajos y la República Federal de Alemania vs Dinamarca (apud NWEIHED, 2013, p.522).



**Imagen 6:** Guayana Esequiba. Mapa publicado la Dirección de Cartografía Nacional, Venezuela, 1971. En el mapa destacan en líneas horizontales rojas, un área del territorio Esequibo que Venezuela le reconoce al Brasil en virtud del Tratado de Límites y Navegación Fluvial.

Siguiendo ese objetivo, desde la década de 1970 los sucesivos gobiernos guyaneses optaron por cultivar la confluencia de intereses entre capitales de diversas corporaciones transnacionales, fomentando y concentrando las inversiones directas externas en las zonas reivindicadas por Venezuela.

Especialmente en actividades extractivistas enfocadas en la bauxita, oro, diamante, recursos forestales e hidrocarburos.

De esa manera los sucesivos gobernantes de la excolonia británica han permitido la cesión temporal y parcial del territorio “heredado”, apostando a que esas iniciativas impulsen el desarrollo de las infraestructuras necesarias para la consolidación del Estado nacional en los territorios de la Guayana Esequiba. Todo ello posibilitó el libre emprendimiento de iniciativas privadas que han ocasionado gravísimas consecuencias ambientales y sociales, entre ellas la deforestación y la contaminación por mercurio.

Los primeros pasos en las actividades de exploración *offshore* autorizadas por Guyana fueron anunciados durante la década de 1970, pero no fue sino hasta el primer bienio del año 2000 que corporaciones como Esso (Exxon) recibirían grandes licencias de exploración petrolera. Tales concesiones se materializarían antes de la publicación de estudios realizados por el Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS), que para el año 2000 catalogó a la “Cuenca Guyana-Suriname” como la segunda cuenca petrolífera más prospectiva y poco explorada del mundo, estimando la existencia de más de 15200 millones de barriles de petróleo, en conjunto con 42000 millones de pies cúbicos de gas natural que para ese momento no habían sido plenamente localizados.<sup>19</sup>

Las consecuencias del anuncio de esas potencialidades energéticas, sumado a los incentivos fiscales ofrecidos por Guyana, contrastaban con la otrora hegemonía ejercida por PDVSA en el Caribe; pero también con las políticas de confiscación de activos de las corporaciones que fueron asumidas

---

<sup>19</sup> UNITED STATES. U.S. Geological Survey World Petroleum Assessment, 2000.

por Venezuela a partir del año 2002 y particularmente en el 2006, periodo caracterizado por el incremento de los precios del barril de petróleo.

Todo ello reuniría las condiciones de incentivo para que diversas corporaciones petroleras como *Anadarko, ExxonMobil, Shell, British Petroleum, Repsol, Total e CGX* aprovecharan las concesiones de prospección en los espacios marítimos autorizados unilateralmente por Guyana; un país interesado en activar circuitos económicos y procesos de territorialización sobre espacios no delimitados. Esas decisiones dieron sus resultados en el año 2015, cuando *ExxonMobil* anunció el descubrimiento de gigantescos yacimientos petroleros y gasíferos. Ese hallazgo dinamizó las dimensiones geopolíticas de la controversia existente entre Venezuela y Guyana.<sup>20</sup>

En septiembre del año 2020 *ExxonMobil*, operadora del Bloque *Stabroek* que abarca un aproximado de 26.800 km<sup>2</sup> de espacios marítimos concedidos por Guyana y localizados al Noroeste del Esequibo, anunció el descubrimiento del décimo octavo pozo petrolero, acumulando una reserva de hidrocarburos que ya superó los 8000 millones de barriles. El referido bloque de concesiones petroleras se encuentra localizado en espacios marítimos no delimitados adyacentes a la Guayana Esequiba.<sup>21</sup>

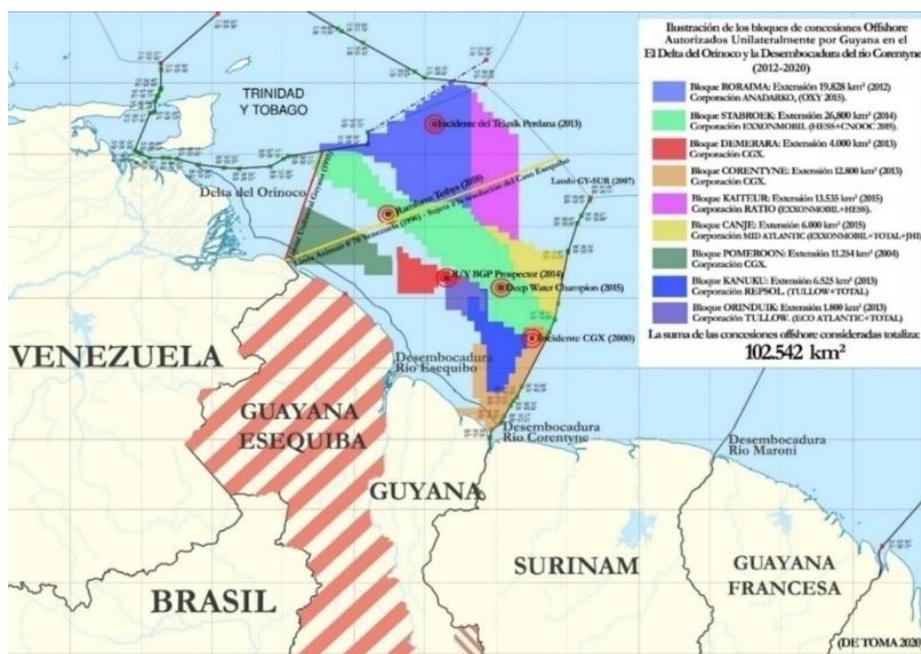
A partir de esos extraordinarios descubrimientos, el conjunto de corporaciones que participan, en el bloque *Stabroek*, establecieron una meta de producción para el año 2026 basada en la instalación de cinco unidades de extracción *FPSO* que podrían generar hasta 750.000 barriles de petróleo diarios, en un país de aproximadamente 750.000 habitantes, eso sería

---

<sup>20</sup> Cabe destacar que estos descubrimientos se produjeron cuando Rex Tillerson era el Presidente y Director Ejecutivo de *ExxonMobil*, cargo que abandonó para asumir el nombramiento como Secretario de Estado, de los Estados Unidos de América (2017-2018).

<sup>21</sup> EXXONMOBIL. GUYANA. *Exxon Mobil Announces Eighth Discovery Offshore Guyana*. Disponible en: <[news.exxonmobil.com/press-release/exxonmobil-announces-eighth-discovery-offshore-guyana](https://news.exxonmobil.com/press-release/exxonmobil-announces-eighth-discovery-offshore-guyana)>.

equivalente a 365 barriles *per capita* por año. Tal estimación proyectaría a Guyana como el principal productor de petróleo *per capita* del mundo, al superar a países como Catar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos. Sin embargo, *Stabroek* no es el único bloque de concesiones constituido por Guyana, a la fecha, el país ya ha autorizado prospecciones en otros ocho bloques.



**Imagen 7.** Ilustración de los nueve (9) bloques de concesiones creados por Guyana: Stabroek, Corentyne, Demerara, Roraima, Pomeroun, Kaiteur, Kanunu, Orinduik, Canje. El mapa destaca la localización de relativa de algunos de los buques de prospección sísmica que han ocasionado protestas por parte de Venezuela, así como los trazados limítrofes unilaterales presentados por Guyana (1995) y Venezuela (1996). En la leyenda se podrán observar mayores detalles sobre cada las concesiones. Elaboración Propia.

Aunque las proyecciones económicas asociadas a un escenario de producción efectivo en el bloque *Stabroek*<sup>22</sup>, en teoría, ya serían suficientes para transformar la “ruralidad” del panorama guyanés, consultoras como *Westwood Global Energy Group* estiman que para el año 2023 la totalidad de las corporaciones petroleras presentes en la cuenca del Esequibo podrían pasar a operar hasta 60 campos de extracción, los cuales serían instalados sobre yacimientos de hasta 10 millardos de barriles, esa proyección convertiría a esa provincia *offshore*, como la segunda de mayor escala del siglo, siendo superada únicamente por el Pre-sal brasileño.

Siguiendo esas estimaciones, la consultora *Rystad Energy* calculó que la pequeña economía de Guyana (que para el año 2020 se aproximó a un PIB de 3,7 millones de dólares), podría pasar a producir 1,2 millones de barriles de petróleo diarios para el año de 2030, pudiendo mantener ese ritmo de extracción durante al menos una década. Cabe destacar que, en esas operaciones, *ExxonMobil* comanda las acciones, asumiendo la condición de operadora del bloque con una participación del 45%, siendo seguida por la corporación Hess<sup>23</sup> con un 30% y la *China National Offshore Corporation* (CNOOC) con un 25%.<sup>24</sup>

De esa manera, la estrategia guyanesa consistente en la promoción de las actividades de prospección *offshore* y en la sucesiva distribución de concesiones posibilitó la confluencia de intereses entre la mayor corporación petrolera estadounidense con una de las estatales petroleras de mayor expresión

---

<sup>22</sup> Las dimensiones espaciales del bloque *Stabroek* duplican la superficie territorial del Líbano, superando también la superficie territorial de Israel.

<sup>23</sup> HESS CORPORATION. *Credit Suisse Energy Summit. Offshore Guyana: One of the Industry's Major Oil Discoveries in the Past Decade*. 14 fev de 2018.

<sup>24</sup> CHINA. CNOOC Limited. *Operations. Guyana Stabroek Block estimated at 6 billion barrels*. Disponible en: <<https://cnoocinternational.com/operations/americas/guyanaEnlace>>. Enlace verificado el día: 10 out. 2020

de China, lo cual, a su vez, ha reforzado las pretensiones guyanesas sobre los espacios marítimos adyacentes a la Guayana Esequiba que son reclamados por Venezuela.

Los frutos de esa sociedad comercial entre *ExxonMobil* y CNOOC podrían convertir a Guyana en un emergente polo de producción petrolera en la cuenca del Caribe, situación que a su vez contrasta con la caída de la producción venezolana y el gradual deterioro operacional de PDVSA, que en los últimos años se aceleró, tras las “sanciones inteligentes” aplicadas por Estados Unidos en respuesta a la presunta participación de autoridades venezolanas en ilícitos internacionales y como un medio de presión política ante las continuas denuncias de fraudes electorales y violación a los DD.HH.<sup>25</sup>

Mientras esas situaciones reforzaban las tensiones entre Venezuela y Guyana, en razón de la autorización unilateral de concesiones sobre espacios marítimos no delimitados, el gobierno estadounidense optó por retomar las negociaciones con Guyana para la activación de un convenio de cooperación marítima en materia de seguridad. Ese convenio incluyó donativos destinados a fortalecer las capacidades logísticas de Georgetown, posibilitando operaciones conjuntas de patrullaje marítimo y aéreo en espacios que fueron presentados como la ZEE de Guyana

Algunos detalles del referido convenio fueron mencionados en el mes de septiembre de 2020, durante la visita del Secretario de Estado de los EE.UU a Guyana, en aquel momento, el alto funcionario estadounidense destacó la necesidad de neutralizar operaciones de ilícitas detectadas sobre el entorno caribeño venezolano. Tal situación se produjo en un contexto caracterizado por

---

<sup>25</sup> Es preciso recordar que funcionarios del régimen de Caracas presentan procesos abiertos en la Corte Penal Internacional, los cuales están siendo examinados. Tales asuntos pueden ser consultados en: <<https://www.icc-cpi.int/venezuela>> y <<https://www.icc-cpi.int/venezuelaII>>. Enlaces verificados el día 03/01/2020.

la crisis humanitaria vigente en Venezuela, una nación inmersa en una serie de conflictos que ha protagonizado una de las mayores diásporas del siglo XXI, revelando la condición opresora del régimen de Caracas.

Cabe destacar que el anuncio de ese convenio entre Estados Unidos y Guyana se produjo siete años después de que la cancillería guyanesa denunciara las acciones emprendidas por un patrullero de la Armada de Venezuela como “una seria amenaza para la paz en la subregión” y cinco años después de que el gobierno estadounidense emitiese la orden ejecutiva 13692 en la que catalogó al régimen de Caracas como “una amenaza inusual y extraordinaria” para la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos, dicho decreto continua vigente.

Aun cuando las razones que motivaron a los gobiernos de Guyana y Estados Unidos a emitir tales decisiones distan en fondo y forma, el gobierno guyanés ha evidenciado su interés en vincularlas, a los fines de presentar las reivindicaciones que históricamente han sido ejercidas por Venezuela sobre la Guayana Esequiba, como un asunto que amenaza la estabilidad de la región caribeña y un obstáculo para el desarrollo económico guyanés. En esos términos, Guyana ha optado por *securitizar* la controversia.

Lo anterior permite advertir que el convenio de patrullaje oceánico suscrito entre Guyana y EE.UU sobre espacios marinos no delimitados entre Guyana y Venezuela podría afectar las percepciones de este último país sobre el ámbito espacial de sus derechos de jurisdicción y de exclusividad económica, envolviendo temores sobre un escenario dispuesto para eventuales agresiones a la soberanía venezolana.

El actual panorama de fragilidad política interna y el relativo aislamiento regional podría motivar al régimen de Caracas a incrementar sus convenios de

cooperación militar con Rusia, país que durante el año pasado envió bombarderos estratégicos TU-160 y flotillas navales al territorio venezolano. Al panorama descrito debe sumarse el continuo envío de buques petroleros iraníes a Venezuela, buques que han navegado las aguas del Caribe bajo observación de la Marina estadounidense.

Todo ello se ha desarrollado sin estridencias en la vertiente atlántica de ese mar tropical, una región donde China, antes de la pandemia, mantenía un elevado ritmo de inversiones enfocado en el desarrollo de proyectos de grandes escalas. De hecho, la participación China en el bloco *Stabroek* marcó una nueva etapa en la diversificación de las inversiones directas externas aplicadas sobre el Caribe, siendo este, un modelo de inversión que a futuro podría extenderse a otras provincias *offshore* con potencial de extracción comercial, lo que a su vez incidiría en las pretensiones asiáticas de contrabalancear la influencia económica de capitales estadounidenses.

Mientras cada uno de los actores referidos reajustaban sus intereses en razón de la pandemia, en julio del año 2020, tras décadas de rechazo ante la búsqueda de métodos prácticos para la resolución de la controversia, tales como la negociación o la mediación y bajo una continua insistencia en el sometimiento del caso a las vías jurisdiccionales, Guyana, valiéndose del mandato extralimitado asumido por el Secretario General de las Naciones Unidas, formalizó su demanda ante la CIJ. En su petitorio, Guyana exigió que la Corte se declarase competente y con plena jurisdicción para conocer del Caso Esequibo, además, este país solicitó que la Corte reafirmase la condición legal, perfecta y absoluta del Laudo Arbitral de París de 1899, cuyo dictamen es considerado como Nulo e Irrito por Venezuela en razón de sus vicios jurídicos.

Ante esa situación, Venezuela reafirmó una postura de Estado consistente en el no reconocimiento de la jurisdicción internacional para la resolución de asuntos territoriales, en virtud de ello, optó por no participar del proceso consultivo iniciado por Guyana ante la CIJ. De hecho, Venezuela no es signataria de tratados, declaraciones unilaterales o convenios multilaterales que posibiliten la jurisdicción de la CIJ, como, por ejemplo, su propio Estatuto o el pacto de Bogotá de 1948. A pesar de ello, en el fallo emitido el 18 de diciembre de 2020, la CIJ declaró su jurisdicción con 12 votos a favor y 4 en contra.

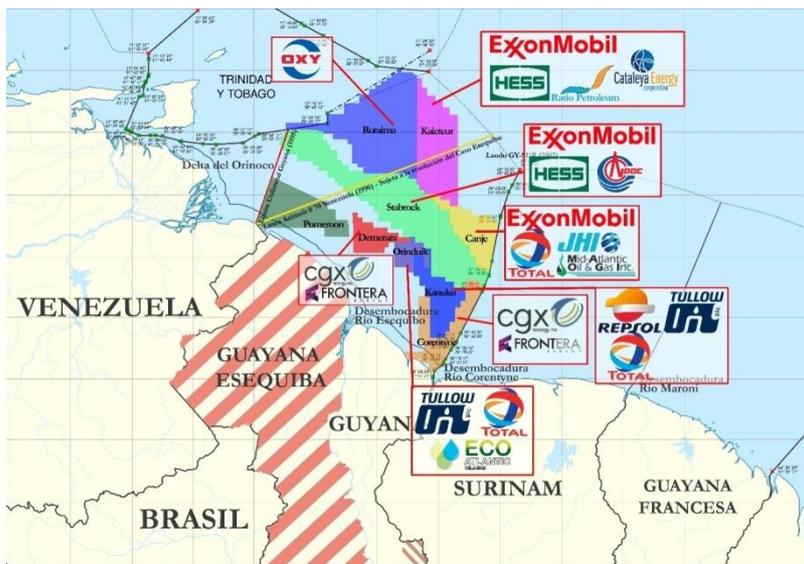
En síntesis, las nuevas dimensiones geopolíticas de la controversia del Esequibo fueron determinantes para la transferencia expedita del caso a la CIJ. El asunto ha trascendido oficialmente como un litigio territorial al ser sometido a instancias jurisdiccionales, con ello, las causas de esta vieja controversia serán revisadas dando paso a una sentencia definitiva e inapelable que definirá aspectos relativos al Laudo Arbitral de 1899, lo que a su vez pretenderá esclarecer la titularidad de los derechos de soberanía sobre la Guayana Esequiba. Esa situación podría dar paso a una nueva demanda ante ese mismo organismo por parte de Guyana, un país interesado en establecer, mediante arreglo judicial, los límites marítimos con Venezuela, todo ello con la finalidad de conceder a las corporaciones petroleras mayor seguridad jurídica para el desarrollo de operaciones de extracción *offshore*, como parte de sus pretensiones de territorialización geoeconómica.

En función de ello, la pequeña nación caribeña optó por consolidar prácticas discursivas reiterativas ante diversos organismos internacionales, tendientes a denunciar supuestas amenazas para su desarrollo económico por parte de Venezuela, a partir de ese argumento, Guyana consolidó una estrategia de *securitización* de la controversia y en base a ella, justificó el sometimiento

del asunto a las referidas instancias jurisdiccionales. Tales practicas fueron emprendidas a la par de la continua distribución unilateral de concesiones sobre espacios marítimos no delimitados con Venezuela, esas concesiones petroleras autorizaron el envío de buques de prospección sísmica destinados a realizar estudios oceanográficos en espacios contiguos a ZEE proyectada por las desembocaduras del Rio Orinoco, lo cual, ciertamente desencadenó medidas policiales de neutralización de dichas operaciones de prospección parte de la armada de Venezuela.

Y aunque esas eventuales operaciones de neutralización suponen la demostración de un grado de superioridad militar por parte de Venezuela ante Guyana, como parte del conjunto de asimetrías existentes entre ambos países, es conveniente destacar el papel que juega el convenio de patrullaje suscrito entre Washington y Georgetown referido en las paginas anteriores. Aunque no han sido identificadas las coordenadas de las operaciones de patrullaje que serán ejercidas por la Guardia costera de los Estados Unidos, es posible e incluso probable que tales coordenadas abarquen espacios marítimos sobre los cuales existen inversiones estadounidenses por parte de corporaciones como *ExxonMobil*.

Sobre esos espacios marítimos disputados también operan otras corporaciones petroleras que con su presencia y actividades involucran los intereses económicos de otras potencias, entre ellas, cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a saber; Reino Unido, Francia, China y los Estados Unidos. Además de esos países, diversas corporaciones y capitales provenientes de Canadá, España, Israel y Qatar se han sumado a los bloques y campos de exploración de hidrocarburos autorizados por Guyana.



**Imagen 8.** Identificación de los bloques de concesiones *offshore* autorizados unilateralmente por Guyana. Cada uno de los bloques destaca el logotipo del conjunto de corporaciones petroleras autorizadas para la prospección y extracción de hidrocarburos.

Elaboración Propia.

## CONSIDERACIONES FINALES

Al estudiar los detalles de cada caso por separado, salta a la vista la influencia de la Geopolítica del Petróleo en los sujetos del Derecho Internacional Público inmersos en las controversias tratadas. En el caso de los Estados nacionales, esa influencia es verificable en la alteración de las percepciones de exclusividad económica, jurisdicción y soberanía sobre espacios marinos que no han sido debidamente delimitados, e inclusive sobre superficies terrestres donde aún no existen fronteras válidamente establecidas.

Tales percepciones de exclusividad económica, jurisdicción y soberanía sobre los territorios disputados, van de la mano de la puesta en práctica de

pretensiones geoeconómicas que inciden en la emisión de actos unilaterales, a veces compulsorios, que tienden a constituir prácticas discursivas reiterativas desde las cuales se pretende legitimar posturas de Estado que acaban ocasionando mayores focos de tensiones e inclusive conflictos.

Esta tendencia generalmente adquiere mayor fuerza entre los Estados nacionales inmersos en el denominado Sur Global, Estados nacionales cuyos patrimonios territoriales o materiales han sido afectados por las secuelas del imperialismo, colonialismo y el expansionismo ejercido por potencias tradicionales que en mucho de los casos han influido directamente en la definición arbitraria de fronteras nacionales y en el uso “estratégico” de los recursos subyacentes al espacio ocupado, haciendo del desarrollo económico desigual, de la hegemonía tecnológica y del uso estratégico de la información verdaderas fuentes de oportunidades y negocios.

Paradójicamente, los Estados inmersos en el Sur global demuestran una obsesión en asimilar los patrones de desarrollo, organización, planificación y gestión sugeridos por las viejas potencias obviando una cuestión básica, ¿A quién beneficiará ese modelo desarrollo? Dentro de este esquema, las corporaciones han trascendido como actores claves en el su ministro de informaciones privilegiadas, emergiendo como proveedores de esperanzas para el crecimiento económico, por medio de la exploración y extracción de recursos estratégicos. Basta observar los orígenes nacionales de las mismas para entender a cuáles intereses dichas corporaciones serán obligadas a responder.

Por otro lado, la influencia de la Geopolítica del Petróleo en los sujetos del Derecho Internacional Público también podría extenderse a los organismos internacionales. Pues los casos estudiados permiten deducir que, a partir de la

identificación de grandes potencialidades energéticas, tales organismos tienden a priorizar el tratamiento concedido a determinadas controversias.

En los casos estudiados, resulta interesante observar como el conflicto entre el Líbano e Israel, que implica la existencia de un Estado de Guerra oficial, donde aún no existen fronteras terrestres definitivas, pues de hecho, una de las partes se niega a reconocer la existencia de la otra y cuyas consecuencias directas han ocasionado invasiones militares, presencia de grupos terroristas, miles de muertes, heridos y millones de desplazados, justificando la emisión de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, así como la creación y el despliegue de UNIFIL, y que a pesar de todo ello, el conflicto fuese exitosamente atendido bajo un mandato de mediación que incluso posibilitó la firma de acuerdo de delimitación marítima internacional entre ambos países.

Pero que a diferencia de ese caso, la controversia entre Venezuela y Guyana; que no ha representado riesgos a la paz regional; que no implica el desconocimiento de las partes como sujetos del Derecho Internacional; que permanece oficialmente regida por un Acuerdo de Derecho Internacional válidamente registrado ante la ONU; que expresamente ordena a las partes a la búsqueda de soluciones pacíficas y mutuamente satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia, conforme los medios dispuestos en el artículo 33 de la Carta de la ONU, y que a pesar de todas estas condiciones de estabilidad el caso sea sometido de manera expedita a las instancias de la CIJ, aún bajo el desconocimiento de la jurisdicción de ese organismo presentado por una de las partes.

Estas situaciones invitan a repensar el modo en el que organismos internacionales destinados a preservar la paz y la estabilidad de regiones incurren en omisiones que lejos de neutralizar la eclosión de conflictos aceleran

las causales de insatisfacción que empujan a determinados Estados nacionales a desconocer la idoneidad de tales organismos como árbitros destinados a garantizar la equidad internacional y el respecto a los compromisos basados en la búsqueda de soluciones prácticas ante las consecuencias emanadas por potencias europeas que emplean nuevos medios de colonialismo económico emprendidos fundamentalmente por sus corporaciones.

## REFERENCIAS

ESHEL, David. The Israel – Lebanon Border Enigma. *IBRU Boundary and Security Bulletin*. Winter 2000-2001. V.8, N.4. p.72-83. Durham University. Disponible en: <<https://www.dur.ac.uk/ibru/publications/download/?id=179>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

FREM, Soha; HAMD, Vida; KARAM, Karam; SIEBERT, Hannes. *The Maritime Boundaries and natural resources of the republic of Lebanon*. Challenges and Opportunities. Dezember, 2014. Disponible en: <<http://www.undp.org/content/dam/lebanon/docs/Governance/Publications/Legal%20section%201-6.pdf>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera. *The Legal Framework of Lebanon's Maritime Boundaries: The Exclusive Economic Zone and Offshore Hydrocarbon Resources*, November 2012 Disponible en: <<http://orientmontpelerin.ch/the-legal-framework-of-lebanons-maritime-boundaries-the-exclusive-economic-zone-and-offshore-hydrocarbon-resources/>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

KHALIFE, Hassan. *Lebanon's disputed maritime boundaries: what can be done?*. Extractives Hub. CEPMLP. University of Dundee. May 2020.

Disponible en: <<https://extractiveshub.org/servefile/getFile/id/7588>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

MEIER, Daniel. *Lebanon's Maritime Boundaries: Between Economic Opportunities and Military Confrontation*. Centre for Lebanese Studies. St. Anthony's College, University of Oxford. June, 2013.

NWEIHED, Kaldone. *Frontera y Limite en su Marco Mundial: Una aproximación a la "fronterología"*. Caracas: Equinoccio, Universidad Simon Bolivar, 2013.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Consejo de Seguridad. Informe del Secretario General sobre la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad 425 (1978) y 426 (1978)*. June, 2000. Disponible en: <<https://digitallibrary.un.org/record/416349?ln=es#record-files-collapse-header>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Consejo de Seguridad. Resolución 1701 (2006) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5511ª sesión, celebrada el 11 de agosto de 2006*. Disponible en: <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL-LB\\_060814\\_SCR1701%28esp%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL-LB_060814_SCR1701%28esp%29.pdf)>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Consejo de Seguridad. Resolutions 425 (1978) and 426 (1978)*. Disponible en: <[https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/s\\_res\\_4261978.pdf](https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/s_res_4261978.pdf)>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Laudo Arbitral entre Guyana y Surinam*. 17 de septiembre de 2007. Disponible em: <[http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_XXX/1144.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXX/1144.pdf)>. Enlace verificado el día: 9/10/ 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. International Court of Justice. *Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela)*: Fixing of time-limits for the filing of written pleadings on the question of the jurisdiction of the Court. N. 2018/31. 2, July, 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Application Instituting Proceedings in the International Court of Justice*. Co-Operative Republic of Guyana V. Bolivarian Republic of Venezuela. March, 29, 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Israeli-Lebanese General Armistice Agreement*. 23 march 1949. Disponible en: <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20LB\\_490323\\_IsraeliLebaneseGeneralArmisticeAgreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20LB_490323_IsraeliLebaneseGeneralArmisticeAgreement.pdf)>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Israel-Lebanon Ceasefire Understanding*. 26 April 1996. Disponible en: <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20LB\\_960426\\_Israel-Lebanon%20Ceasefire%20Understanding.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IL%20LB_960426_Israel-Lebanon%20Ceasefire%20Understanding.pdf)>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

PACHECO, Charles; SOUZA, Marcelo de. A Delimitação de Fronteiras Marítimas e a produção “Offshore”: Cooperação e Conflito entre Israel e o Líbano. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, V.25, N.2, p.346-380. maio/agosto. 2019. Disponible en: <<http://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/download/844/pdf>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

TIMES OF ISRAEL. *Israel and Lebanon hold ‘heated’ second round of maritime border talks*. 28 October 2020. Disponible en: <<https://www.timesofisrael.com/israel-lebanon-resume-maritime-border-talks/>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

UNITED STATES. Department of State. Framework Agreement for Israel-Lebanon Maritime Discussions. *Press statement*. Michael R. Pompeo, Secretary of State. october, 2020. Disponible en: <<https://www.state.gov/framework-agreement-for-israel-lebanon-maritime-discussions/>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

UNITED STATES. Department of State. Bureau of Western Hemisphere Affairs. *Caribbean Basin Security Initiative*. Guyana. Disponible en: <<https://www.state.gov/caribbean-basin-security-initiative-guyana/>>.

UNITED STATES. Department of State. Office of the Spokesperson. *Guyana and the United States: more than 50 Years of friendship*. Disponible en: <<https://www.state.gov/guyana-and-the-united-states-more-than-50-years-of-friendship/>>.

UNITED STATES. U.S. *Geological Survey*. *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources in Central and South America*. 2001. Disponible en: <<https://pubs.usgs.gov/fs/2001/0037/report.pdf>>.

UNITED STATES. U.S. Geological Survey. *World Petroleum Assessment 2000*.

UNITED STATES. U.S. Geological Survey. World Petroleum Resources Project. Orinoco Oil Belt Assessment. Disponible en: <<https://pubs.usgs.gov/fs/2009/3028/pdf/FS09-3028.pdf>>.

UNITED KINGDOM. Parliament. *Convention Between Great Britain And The Netherlands Volume 31*: debated on Friday 9 June, 1815. “Anglo Dutch Treaty. 13, august, 1814”.

VENEZUELA. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Reclamación de la Guayana Esequiba. Documentos 1962 - 1967*. Caracas, 1967.

VENEZUELA. *Gaceta Oficial*. Número 40.669. 27 de Mayo de 2015. Decreto Presidencial N°1787 del 26/05/2015. (Decreto Derogado)

VENEZUELA. *Ley aprobatoria del Acuerdo de Ginebra*: para resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido sobre la Frontera entre Venezuela y la Guayana Británica del 17 de febrero de 1966. *Gaceta Oficial* N°28.088, del 15 de abril de 1966.

VENEZUELA. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Decreto Presidencial N°1152 del 09/07/1968*. Libro Amarillo, 1968.

VENEZUELA. Unidad Especial para Guyana. *Cronología del Proceso de Reclamación*. Caracas, 2010.

VENEZUELA. Ministerio de Obras Públicas. *Dirección de Cartografía Nacional, Mapa de la Guayana Esequiba*. Caracas, 1971.

WÄHLISCH, Martin. Israel-Lebanon Offshore Oil & Gas Dispute – Rules of International Maritime Law. *The American Society of International Law Insights*. V.15, N.31. Disponible en: <<https://www.asil.org/insights/volume/15/issue/31/israel-lebanon-offshore-oil-gas-dispute-%E2%80%93-rules-international-maritime>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

ESCRIBANO, Gonzalo. El gas del Mediterráneo oriental como solución y como problema. *Blog del Real Instituto El Cano*. Marzo de 2018, Disponible en: <<https://blog.realinstitutoelcano.org/gas-mediterraneo-oriental-como-solucion-y-como-problema/>>. Enlace verificado el día: 03/01/2020.

FIETTA, Stephen. Guyana/Suriname. *The American Journal of International Law*, Cambridge University Press, V.102, N.1, p.119-128, jan./2008. Disponible en: <<http://www.jstor.org/stable/40007772>>. Enlace verificado el día: 18/10/2020.

GARAVINI, Sadio. *Politica Exterior de Guyana*. UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR. Caracas, *Instituto de Altos Estudios de America Latina – IAEAL*, 1988.

GUYANA. *Guyana Geology and Mines Commission Block Reference Map for Petroleum Exploration & Production Licence*. Pursuant Part 2 of the Petroleum Regulation of 1986. 6 may, 2016.

GUYANA. Parliament of the Cooperative Republic of Guyana. Act. N.3 of 1986, *Petroleum Exploration and Production*. Passed by the National Assembly on 14/04/1986. Disponible en: <<http://parliament.gov.gy/publications/acts-of-parliament/petroleum-exploration-and-productionact-1986/>>. Enlace verificado el dia: 10 jan. 2018.

LA RAZÓN. Ajustan y reimprimen Decreto 1.787 sobre la Zonificación Atlántica. Patricia Marcano. Julio, 2015. Disponible en: <<https://www.larazon.net/2015/06/ajustan-y-reimprimen-decreto-1-787-sobre-la-zonificacion-atlantica/>>.

MANSILLA. Hugo, Llanos. *La creación del Nuevo Derecho del Mar: El aporte de Chile*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991.

MORALES, Isidro Paúl. *La delimitación de Aguas Marinas y Submarinas entre Venezuela y Trinidad y Tobago*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1993.

MORALES, Isidro Paúl. *La delimitación de aguas marinas y submarinas al Norte de Venezuela*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Série Estudios 9, 1983.

NWEIHED, Kaldone. *La Vigencia Del Mar – Una Investigación acerca de la Soberanía Marítima y la Plataforma Continental de Venezuela dentro del Marco Internacional del Derecho del Mar*. Caracas; Equinoccio, UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR. 1973.

PERMANENT COURT OF ARBITRION. *Guyana v. Suriname*. Disponible en: <<https://pca-cpa.org/en/cases/9/>>. Enlace verificado el día: 21/10/2020.

RATZEL, Friedrich; DÍAZ, Marina (tradução). Las leyes del crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política científica. *Geopolítica(s)*, Universidad Complutense de Madrid.V.2, N.1, p.135-156, 2011.

SCHOMBURGK, Robert H. *Map of the rivers Orinoco, Essequibo*. Copiled from Humbolt's personal Narrative and other auyhorites in oorder to illustrate the route of a proposed scientific journey to South America. Royal Geography Society of London, 1835.



# A CONTRIBUIÇÃO DO BRASIL E DA ARGENTINA PARA A DESNUCLEARIZAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL: UM CASO DE *LAWFARE* DEFENSIVO?

*Guilherme Berriel e Jansen Coli Calil N. A. de Oliveira*

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar a contribuição do Brasil e da Argentina na desnuclearização do Atlântico Sul, ocorrida no final do século XX, por meio da adoção de instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais a fim de alcançar vantagens de cunho estratégico e assegurar a segurança da região.

No contexto da Guerra Fria, o Atlântico Sul recebeu atenção das grandes potências, principalmente após a nacionalização do Canal de Suez pelo Egito, quando a rota do Cabo ganhou maior importância e pela aproximação da URSS de alguns países africanos que iniciavam o seu processo de independência. Isso preocupava os países ocidentais, que temiam que a África viesse a se tornar

uma zona de influência soviética. Nesse sentido, os EUA buscaram garantir a liderança hemisférica e o controle da América do Sul, primeiramente utilizando o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado em 1947, no Rio de Janeiro. Em seguida, por meio de tentativas de estabelecer na região uma aliança militar nos moldes da OTAN, a chamada Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), o que foi muito incentivado pelos sul-africanos e pelos britânicos (CARVALHO; NUNES, 2016).

A eclosão da Guerra das Malvinas em 1982 representou a debacle do TIAR e um duro golpe nesse movimento de securitização sul-atlântica sob a égide dos países do Norte. O evento promoveu uma transformação importante na percepção dos países da região em relação ao Atlântico Sul, sobretudo, Brasil e Argentina, que passaram a perceber as potências extrarregionais como as maiores ameaças ao espaço atlântico. Não se tratava mais somente da ameaça soviética, mas a tese da geopolítica regional passava agora pelas potências ocidentais do Atlântico Norte: EUA, Inglaterra e França figuravam, no imaginário dos países da região, como agressores em potencial (PIMENTEL, 2015). Em 27 de outubro de 1986, por meio da Resolução da ONU N. 41/11, foi criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), resultante de uma proposta feita à ONU<sup>1</sup>, pelo então presidente brasileiro José Sarney com o apoio do presidente argentino Raúl Alfonsín. O objetivo era a promoção da cooperação regional e a manutenção da paz e da segurança dos países que aderiram ao projeto regional<sup>2</sup>, além de questões de

---

<sup>1</sup> A proposta teve o voto contrário dos EUA e as abstenções de Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, República Federal da Alemanha e Portugal (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

<sup>2</sup> A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) é integrada por 24 países: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

defesa do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável e, principalmente, da cooperação em segurança marítima (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013).

O fórum visava proteger a região de tensões alheias aos países em desenvolvimento que a compõem e assegurar que a zona servisse apenas aos propósitos pacíficos de cooperação entre esses Estados. Nesse sentido, a ZOPACAS se apresenta como um dos meios para que os países da América do Sul e da África Ocidental estabeleçam uma governança do Atlântico Sul que os beneficie, afaste a possibilidade de ingerência externa, proteja seus recursos naturais e, sobretudo, funcione como um escudo jurídico-institucional que afaste a introdução de artefatos bélicos nucleares por atores estatais alheios ao espaço sul-atlântico (CARVALHO; NUNES, 2016). Portanto, para a efetiva cooperação e promoção do desenvolvimento, era necessário que a zona fosse pacificada, desmilitarizada e, principalmente, desnuclearizada, como veementemente demonstrado no texto da resolução que a fundou:

Convencidos ainda mais da *necessidade de preservar a região de medidas de militarização*, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, *acima de tudo, de armas nucleares*. [...]

Apela a todos os Estados de todas as outras regiões, em particular aos Estados militares significativos, para que respeitem escrupulosamente a região do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação, especialmente *através da redução e eventual eliminação da sua presença militar na região, da não introdução de armas nucleares ou de outras armas de destruição em massa e da não extensão à região de rivalidades e conflitos que lhe são estranhos* [...] (*grifo nosso*) (ONU, 1986, tradução nossa).

Ainda nesse diapasão, na III Reunião da ZOPACAS, em 1994, os países da zona assinaram a Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul, reforçando o compromisso da região em se manter livre de armas nucleares (PIMENTEL, 2015). De pronto, a declaração também teve o mérito de estender

essa desnuclearização para além dos mares territoriais dos países membros, abrangendo amplamente o espaço marítimo sul-atlântico. Dois aspectos relevantes devem ser assinalados no campo da segurança e da defesa sul-atlântica: o primeiro a distinção que se procurou fazer entre “desmilitarização” e “não-militarização”, inscrita no artigo 11 da Resolução 41/11:

[...] a questão da não-militarização do Atlântico Sul, refere-se especificamente às atividades relacionadas às questões e interesses internacionais alheios aos da região, de maneira a não afetar de modo algum os programas de modernização e desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas dos países da área. É importante, pois, que fique claramente entendido que o conceito de não-militarização da área por países a ela estranhos não pode ser confundido com o de desmilitarização no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região. [...] A preocupação em explicitar essa diferença estava na necessidade de não coibir o desenvolvimento do poder naval dos países, pois uma proibição de tal tipo poderia comprometer o projeto de modernização das Marinha regionais. [...] O segundo foi a reverberação mais ampla da institucionalização da ZOPACAS, qual seja, o reforço das diretrizes do Tratado Antártico, de 1959, que proibia a nuclearização da Antártica, geograficamente inserida no Atlântico Sul, afastando o continente gelado ainda mais das tensões geopolíticas e da corrida nuclear (OLIVEIRA, 2015).

A articulação argentino-brasileira para o estabelecimento da ZOPACAS representa um esforço de assegurar a paz e a segurança na região após a derrota no conflito armado das Malvinas com uma potência nuclear extra-regional, causado pela falha dos arranjos militares vigentes até então. Isso demonstra um claro objetivo estratégico que era manter a zona desmilitarizada dali em diante. Contudo, esse objetivo não foi alcançado por meio da força, mas pela invocação de mecanismos institucionais e arranjos jurídicos internacionais que estabeleceram a sucinta mensagem de que qualquer nova tentativa de trazer

conflitos militares e, principalmente, nucleares ao Atlântico Sul, seria juridicamente ilegítima aos olhos da comunidade internacional.

Para designar a prática de utilizar mecanismos jurídicos, visando alcançar objetivos estratégicos, o conceito de *lawfare* foi cunhado no ano de 2001, pelo membro do corpo jurídico da Força Aérea dos Estados Unidos da América, General Charles Dunlap Jr., e aprofundado em obras posteriores, expressando “o uso da lei como arma de guerra” ou “a estratégia de usar – ou abusar – da lei como substituta para um meio militar tradicional a fim de alcançar um objetivo bélico<sup>3</sup>” (DUNLAP JR., 2011, p.315, *tradução nossa*). Significa, portanto, a utilização do Direito como instrumento para a obtenção de uma vantagem militar. Ao passo que o Direito Internacional pretende se colocar “acima” da guerra, dizendo o que se pode ou não fazer na proteção de bens jurídicos relevantes, o *lawfare* está “dentro” dos confrontos, permeando as decisões e ações militares a fim de alcançar objetivos estratégicos (KENNEDY, 2012).

O Direito molda agora a paisagem institucional, logística e física da guerra e o espaço de batalhas tornou-se tão saturado legalmente como o resto da vida moderna. O Direito tornou-se – para os partidos de todos os lados, mesmo dos confrontos mais assimétricos – um vocabulário para marcar o poder legítimo e a morte justificável. Não é demais dizer que a guerra se tornou uma instituição legal – a continuação do direito por outros meios (KENNEDY, 2012, p.162, *tradução nossa*).

---

<sup>3</sup> Em obras anteriores, Dunlap Jr. utilizava o termo *operational objective* (DUNLAP JR., 2009, p.35), o que levaria à tradução “objetivo operacional”, porém, em trabalhos posteriores trocou o termo para *warfighting objective* (DUNLAP JR. 2011, p.315). Essa mudança foi para evitar interpretações que ligavam o *lawfare* a um “nível particular da guerra” (nível operacional) (DUNLAP, 2011, p.322, *tradução nossa*). Sendo assim, optamos por traduzir o termo *warfighting objective* como “objetivo bélico”, a fim de conferir a amplitude necessária à prática do *lawfare*, conforme desejado pelo autor, e não restringir sua aplicação a determinado nível de guerra. Como desenvolveremos a seguir, o conceito de *lawfare* não é aplicado exclusivamente no campo de batalha cinético.

A fim de implementar a desnuclearização do Atlântico Sul, Brasil e Argentina empreenderam uma série de esforços normativos a fim de tratar a questão nuclear, tanto para reagir e contornar às pressões das potências nucleares pelo cerceamento tecnológico, quanto para assegurar a paz na região por meio de uma arquitetura jurídica e institucional robusta que enfraquecesse a legitimidade de maiores ingerências externas nesse sentido. Assim, o presente trabalho lança a hipótese de um eventual *lawfare* defensivo por parte desses países sul-americanos no tocante à questão nuclear no Atlântico Sul.

Para trabalhar esse tema, utiliza-se a pesquisa bibliográfica na literatura concernente ao tema e nos documentos oficiais, de forma que a primeira seção traz a evolução conceitual do *lawfare* e algumas das suas tipologias identificadas na literatura. As seções seguintes descrevem as ações do Brasil e da Argentina no campo jurídico-normativo da questão nuclear e, por fim, é feita uma análise desse período sob a ótica do *lawfare*.

## **EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO *LAWFARE***

O termo *lawfare* é um neologismo que joga com a mistura de duas palavras: a primeira é a inglesa *law*, que pode significar tanto “lei” quanto “direito”, e a segunda é *warfare*, que expressa a maneira, o modo ou a forma de se fazer a guerra. De acordo com o Dicionário Cambridge (2019), *warfare* é “a maneira de se lutar em uma guerra” (*tradução nossa*), portanto, no *lawfare*, a arma utilizada para se lutar na guerra é a lei (ou o direito).

A noção do Direito como arma de guerra é antiga, podendo remeter até Hugo Grotius. O autor, considerado o “pai do Direito Internacional”, teria sido contratado pelos holandeses a fim de elaborar uma teoria que justificasse a guerra contra os portugueses e espanhóis pela liberdade dos mares, que ficou

consagrada no seu clássico *Mare Liberum* (1609), em que ele afirmava que, dentro do “Direito das Nações”, o mar é comum a todos e todas as nações são livres para usá-lo para o comércio. Assim, Bellflower (2010) entende que Grotius teria usado o direito para alcançar um objetivo que o poderio militar holandês não conseguiria, ao solidificar o conceito de liberdade dos mares no direito internacional moderno, tornando-o potencialmente o primeiro praticante de *lawfare*.

Noutro passo, John Carlson e Neville Yeomans foram os primeiros a introduzirem a palavra *lawfare* num trabalho sobre mediação em 1975. Utilizando-a tão somente como um jogo de palavras no contexto da evolução das formas de resolução de conflitos, os autores questionam:

Assim, a técnica inquisitorial ou de inquérito desapareceu, o procedimento adversário ou acusatório aplica-se apenas nos nossos tribunais. A busca da verdade é substituída pela classificação das questões e pelo aperfeiçoamento do combate. O *lawfare* substitui a guerra e o duelo é com as palavras, não com as espadas. Mas será isso suficiente? (CARLSON; YEOMANS, 1975, s/p, *tradução nossa*).

A conexão entre o termo *lawfare* e a noção do uso do direito como arma de guerra foi feita somente em 2001 por Dunlap Jr. O autor define, inicialmente, o conceito como “um método de guerra no qual o direito é usado como meio para realizar um objetivo militar” (DUNLAP JR., 2001, p.4) e em trabalhos posteriores o modificou, a fim de abranger a noção de que esse uso – ou abuso – da lei serve como substituto de um meio militar tradicional para alcançar um objetivo de guerra.

Em seu trabalho inicial, o autor aponta três fatores para o aumento da importância do Direito Internacional nas intervenções militares: o desejo da comunidade global, especialmente o Ocidente, de usar o direito para prevenir

conflitos ou torná-los o mais humano possível; a globalização e a necessidade de normas jurídicas internacionais que garantam estabilidade e previsibilidade ao sistema em diversas dimensões; e a revolução informacional que, associada ao fenômeno da disseminação da democracia, influencia a percepção do público acerca de como os conflitos têm sido conduzidos.

Não obstante, tais fatores são enxergados como vulnerabilidades a serem exploradas pelos adversários dos Estados Unidos da América, país do autor, tendo em vista que não têm capacidade militar para enfrentá-los, fazendo-os recorrer à estratégia do *lawfare*. Como exemplo, o autor cita a Guerra do Golfo, no bombardeio ao bunker em Al Fidos, em Bagdá, em que a divulgação de imagens do pós-ataque, com os corpos dos familiares dos altos oficiais iraquianos que lá estavam para proteção, conseguiu o que o sistema de defesa do Iraque não havia conseguido: deixar o centro de Bagdá imune aos ataques<sup>4</sup> (DUNLAP JR., 2001).

É importante ressaltar que, em trabalho posterior, Dunlap Jr. (2011) apresenta o *lawfare* como um fenômeno de valor ideológico neutro, nem intrinsecamente benigno ou maligno, vez que, como qualquer arma, pode ser usado por qualquer lado dos beligerantes. Nesse sentido, considera que muitos usos de “armas e metodologias legais” evitam a necessidade de se recorrer à violência física e dá alguns exemplos de usos positivos do *lawfare*, tais como o estabelecimento do Estado de Direito como elemento indispensável de estratégia de contrainsurgência, os processos legais que visam desconstruir o

---

<sup>4</sup> Segundo o autor, embora os ataques não tenham violado o Direito Internacional dos Conflitos Armados, as fortes imagens fizeram parecer que sim, o que teria provocado claras consequências militares. A propaganda em cima disso, teria causado uma pressão política tal que foi necessário que os EUA evitassem novos bombardeios aéreos em Bagdá (DUNLAP, 2001). Trata-se de uma modalidade da prática do *lawfare* na qual se utiliza a influência do Direito sobre uma das partes para limitar suas ações militares, algo que será abordado posteriormente.

financiamento da atividade terrorista, as sanções comerciais direcionadas<sup>5</sup>, especialmente em bens estratégicos como peças de reposição de aviões de combate. Em suma, há vários usos que poderiam ser chamados de *lawfare* que servem para reduzir a capacidade destrutiva dos conflitos, um dos pilares fundamentais do Direito dos Conflitos Armados. O autor conclui:

No século XXI, devemos esperar ver novos desenvolvimentos do *lawfare*. Podemos não gostar de todas as suas iterações, mas nunca devemos esquecer que as batalhas legais são sempre preferíveis a verdadeiras batalhas, e as democracias modernas estão bem preparadas para travar – e vencer – “guerras” legais (DUNLAP, 2011, p.322, *tradução nossa*).

No mesmo sentido se posiciona Orde F. Kittrie (2016), o qual, reafirmando a neutralidade do *lawfare*, aponta que a prática é quase sempre menos mortal do que a maneira tradicional de se fazer guerra, além de ser quase sempre menos financeiramente onerosa e muitas vezes mais efetiva que a guerra cinética, se mostrando uma arma de guerra utilizável conforme o intento do ator que a emprega, cada vez mais poderosa e prevalente. O autor apresenta uma obra que, apesar do seu intuito introdutório, se dedica inteiramente ao estudo do *lawfare*, se mostrando a mais completa até então. Traz uma tentativa de definição conceitual, tipologias e diversos exemplos concretos nos EUA, China, Israel, entre outros. Assim, o emprego do *lawfare* pode ser legítimo ou não, dependendo de quem o pratica e de que forma.

David Kennedy (2012, p.162), afirma que o *lawfare* está inserido em um contexto de conflito moderno em que “a guerra é a continuação do direito por outros meios”, pois o direito que legaliza o conflito e estrutura as micro e

---

<sup>5</sup> Embora o emprego de sanções econômicas e comerciais possa penalizar gravemente a população civil dos Estados que são alvos, mas este é um tema complexo que foge ao escopo do presente trabalho, cabendo somente a ressalva.

macro operações de guerra é bem mais amplo que somente o “direito do uso da força”, “dos conflitos armados” ou “internacional humanitário”, mas abrange o terreno moldado pelo direito constitucional, administrativo, privado, ambiental, financeiro, tributário, marítimo, espacial entre outros.

Por outro lado, Tiefenbrun (2010) traz uma definição semiótica do *lawfare* e chega a uma posição crítica ao emprego da prática. Afirma que o abuso do sistema legal, das leis de direitos humanos e humanitárias pelo *lawfare* enfraquece o objetivo da paz mundial ao erodir a integridade dos sistemas legais e do estado de direito. Conclui que o *lawfare* não é uma arma benigna e seu uso contínuo deteriora os sistemas jurídicos nacionais e internacionais.

Jean e John Comaroff (2006) desempenharam um importante papel na evolução do conceito numa acepção derivada. Na obra *Law and Disorder in the Postcolony*, trabalham o *lawfare* como o uso do Direito para fins políticos e econômicos, recorrendo à violência inerente à lei para praticar atos de coerção e como ferramenta estatal de repressão, dominação, disciplina e desapossamento, especialmente em países pós-coloniais sob influência neoliberal<sup>6</sup>. Nesse contexto, o *lawfare* “busca lavar a força bruta num banho de legitimidade, ética e propriedade” (COMAROFF; COMAROFF, 2006, p.31, *tradução nossa*).

Gloppen (2021), por sua vez, elabora um conceito mais amplo, considerando o *lawfare* o “uso estratégico do direito, das leis e do contencioso

---

<sup>6</sup> A relação entre neoliberalismo e *lawfare* também pode ser encontrada em outras obras. Os autores que fazem tal relação argumentam que “o neoliberalismo revigora a crença no poder coercitivo do Estado com a centralidade na força da lei como arma de guerra para destruir o perigoso inimigo” (MARTINS JÚNIOR, 2020, p.37) ou, ainda, que neoliberalismo propicia “os problemas causados pelas escusas relações simbióticas entre o mercado e governo” (MACEDO, 2020, p.199) de forma que a utilização da lei é apenas uma formalidade para legitimar a ação do Estado em prol de interesses econômicos elitistas em detrimento da cidadania, democracia e direitos sociais (ARAÚJO, 2020). Levamos em conta tal abordagem com cautela. Não há evidências de que o *Lawfare* seja praticado somente no âmbito de Estados inspirados pela lógica neoliberal, ou que seja uma consequência direta do mesmo, ou, ainda, que não seja praticado em outros contextos políticos e econômicos.

para avançar objetivos políticos, sociais e econômicos que estejam contestados”<sup>7</sup> (GLOPPEN, 2021, p.6, *tradução nossa*). A autora considera que a semântica do termo relacionada à guerra se adequa perfeitamente à análise de confrontos entre diferentes lados que lançam mão de batalhas ideológicas em diversas arenas jurídicas. Nesse sentido, o *lawfare* é uma ferramenta que grupos opostos utilizam para provocar a mudança e a transformação de uma sociedade.

Cumprе ressaltar a relação íntima entre o *lawfare* e os meios de comunicação. Dunlap (2001) aponta que a Revolução Informacional e o surgimento de organizações midiáticas que usam de alta tecnologia para entregar informação rápida ao público é um dos fatores para o crescimento da influência do Direito na condução dos conflitos armados, especialmente se considerado junto a outro atributo da era informacional: a promoção da democracia. Moldada pela divulgação de imagens dos conflitos, a percepção pública acerca de como os conflitos têm sido combatidos afetam significativamente as intervenções militares.

Ao passo que Zanin Martins (2019) considera a mídia como uma das externalidades do *lawfare*, no sentido de representar uma estratégia de criação de um ambiente externo favorável ao uso das armas jurídicas contra o inimigo, Campos (2020) considera a ligação entre eles tão umbilical que defende que a mídia, em suas várias expressões, deve ser tida como elemento constitutivo do conceito de *lawfare*, sendo este a ação combinada entre agentes do sistema de justiça e a mídia hegemônica, com objetivo de desmoralizar e abater o inimigo e suas ideias. Em última análise, o *lawfare* é uma batalha travada na arena jurídica pela conquista da legitimidade de inícios, meios e fins de um conflito armado perante a opinião pública e as instituições nacionais e internacionais.

---

<sup>7</sup> *Lawfare is understood as the strategic use of rights, law, and litigation to advance contested political, social, and economic goals* (GLOPPEN, 2021, p.6).

Para fins deste trabalho, utilizaremos o conceito de *lawfare* em sua acepção original, ou seja, expressando o uso instrumental do direito para vantagens de cunho militar. Entendemos que a utilização do direito para fins políticos é uma acepção derivada da primeira que surgiu na esteira de casos específicos de “guerra judicial” interna, sem objetivos militares, razão pela qual está sujeita a pressupostos distintos ligados à aplicação do Direito, predominantemente, dentro dos Estados.

## **AS TIPOLOGIAS DO LAWFARE E A APLICAÇÃO TRADICIONAL DO DIREITO**

Sendo o *lawfare* o uso instrumental do Direito para a obtenção de uma vantagem militar, como o fenômeno se relaciona com a aplicação tradicional do Direito e suas instituições? Qual a diferença entre a prática do *lawfare* e o respeito e a observância às normas jurídicas? Para responder a tais questionamentos, é importante apresentar a primeira distinção. O *lawfare* deve ser enxergado como um fenômeno estratégico<sup>8</sup>, com bases e reflexos jurídicos, mas não um fenômeno tão somente jurídico<sup>9</sup>. Todo uso do *lawfare* provoca efeitos no mundo do Direito, mas as normas, princípios e métodos da disciplina jurídica são insuficientes para se compreender, explicar ou regular a prática em sua amplitude.

---

<sup>8</sup> Entende-se por “estratégia”, conforme apontado por Clausewitz (1989), como “a utilização dos engajamentos para atingir o propósito da guerra” (p.128, tradução nossa). Baylis e Wirtz (2002) explicam que a estratégia é melhor estudada de uma perspectiva interdisciplinar, vez que para entender todas as suas dimensões é necessário conhecer sobre política, economia, psicologia, sociologia, geografia, tecnologia, estrutura de forças e tática. No mesmo sentido, Zanin (2019) também considera ser insuficiente interpretar o *lawfare* somente pelo Direito, alinhando-se à posição de que se trata de um fenômeno eminentemente estratégico.

<sup>9</sup> “Fato jurídico, em sentido amplo, é qualquer acontecimento que gera, modifica ou extingue uma relação jurídica” ou “a que o Direito determina efeitos jurídicos” (NADER, 2014, p.316-317).

Tendo em vista a guerra como instrumento da política (CLAUSEWITZ, 1989), o objetivo do *lawfare* é usar o direito para alcançar uma vantagem militar para um fim político. Não consiste em proteger um bem juridicamente relevante ou estabelecer um dever-ser de comportamento social. Embora isso possa acontecer como efeito secundário da *lawfare* no campo do discurso e da realidade do conflito, essa não é sua finalidade, seu valor. Dunlap (2011) afirma que o conceito de *lawfare* tem o condão de mostrar o Direito como muito mais do que um imperativo legal e moral, mas como um imperativo prático e pragmático intimamente associado ao êxito da missão.

A segunda distinção importante é que, embora o *lawfare* seja aplicado no contexto da guerra, ele não se limita nem se confunde necessariamente com a aplicação tradicional do Direito Internacional, Humanitário, ou dos Conflitos Armados (KENNEDY, 2012). Um exemplo disso pode ser verificado num caso citado por Dunlap (2011), em que os Estados Unidos da América utilizaram um contrato como “arma”, ao comprarem imagens de satélite do Afeganistão disponíveis comercialmente, durante a primeira parte da Operação *Enduring Freedom*, medida que provavelmente considera mais eficaz do que qualquer outra possível para evitar que tais imagens caíssem em mãos hostis.

Segundo Kittrie (2016), para uma ação ser qualificada como *lawfare*, precisa passar por dois testes: 1) o ator usa o direito para criar o mesmo ou semelhante efeito que aqueles tradicionalmente buscados pela ação militar cinética convencional, incluindo o impacto nas capacidades militares e de tomada de decisão da força armada adversária; e 2) uma das motivações do ator é enfraquecer ou destruir o adversário contra qual o *lawfare* está sendo praticado<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Assim, o autor exclui do conceito a prática de atos por parte de acadêmicos e organizações que advogam uma nova norma internacional ou uma nova interpretação que não sejam para outro propósito senão enfraquecer ou destruir um estado particular ou atores não-estatais.

O autor também propõe uma tipologia para o *lawfare*, que se manifesta predominantemente de duas formas inter-relacionadas: 1) “*lawfare* instrumental” – o uso instrumental de ferramentas jurídicas para alcançar os mesmos ou semelhantes efeitos àqueles tradicionalmente buscados pela ação militar cinética convencional; e 2) “*lawfare* baseado em *compliance*”<sup>11</sup> – aquele, tipicamente usado no campo de batalha, pensado e utilizado para ganhar vantagem sobre a maior influência que o Direito, especialmente o Direito dos Conflitos Armados, exerce sobre o adversário.

A primeira forma é caracterizada pela variedade de atores, desde organizações internacionais, estados soberanos até ativistas individuais, com recurso a uma grande diversidade de normas jurídicas e fóruns, internacionais, nacionais ou sub-nacionais, sendo a espécie de *lawfare* que será mais típica dos atores tanto estatais quanto não estatais do Ocidente.

A segunda forma é empreendida por uma menor parcela de atores contra adversários que se sentem mais compelidos a observar o Direito pela grande influência que este exerce sobre eles próprios. Por exemplo, a ação de grupos terroristas e de alguns atores não estatais como o Estado Islâmico, Hamas, o Talibã, os rebeldes colombianos e outros (KITTRIE, 2016). Como diz Tiefenbrun, “o *lawfare* tende a ser usado como arma contra países em que o primado da lei é forte” (2010, p.52).

Tiefenbrun (2010) ensina que há três tipos de *lawfare*: 1) o ajuizamento de ações de difamação maliciosa, assédio ou discurso de ódio perante tribunais internacionais e nacionais para silenciar o inimigo; 2) o abuso da terminologia legal para manipular as instituições internacionais e criar opiniões negativas

---

<sup>11</sup> O autor originalmente usa o termo “*compliance-leverage disparity lawfare*” (KITTRIE, 2016, p.11).

sobre o inimigo; 3) o processo de nações estrangeiras em tribunais domésticos por ações civis e militares.

Bellflower (2010) apresenta outra classificação do fenômeno entre *lawfare tático* e *lawfare estratégico*. *Lawfare tático* é aquele que opera no nível tático da guerra, ou seja, no nível em que as batalhas e os engajamentos são planejados e executados para alcançar objetivos militares designados a unidades táticas e forças-tarefa, focando nos arranjos e manobras dos elementos de combate em relação entre eles próprios e o inimigo.

Segundo o autor, a forma mais comum de *lawfare tático* é o método baseado em valores da guerra assimétrica, no qual o objetivo imediato é constranger as opções militares do adversário, especialmente, por meio da exploração da aderência do inimigo ao Direito, como por exemplo, o posicionamento de alvos estratégicos nas proximidades de instalações protegidas por lei, a fim de provocar a violação do Direito e o desgaste perante a opinião pública<sup>12</sup>.

Por outro lado, o *lawfare estratégico* busca vincular o poder militar pela exploração do compromisso com o Direito a fim de proteger um determinado ator da totalidade dos efeitos do poderio militar adversário. Em outras palavras, o *lawfare estratégico* pode amarrar o poder militar a regras e instituições internacionais que limitam os meios pelos quais tal poder possa ser empregado e, diferente da versão tática, pode ser usado para alcançar um objetivo político sem recorrer à força.

Williams (2010), por sua vez, afirma que o *lawfare* pode ser ofensivo ou defensivo. Como exemplo, o caso da Sérvia contra o Kosovo na Corte

---

<sup>12</sup> Esse tipo seria o que Kittrie (2016) considera *lawfare* baseado em *compliance*. Porém, não exclusivamente, uma vez que o *lawfare tático* admite também a prática do *lawfare instrumental*, na substituição de meios bélicos convencionais.

Internacional de Justiça (CIJ) questionando a legitimidade da declaração de independência kosovar, ocorrido entre 2008 e 2010, é uma mostra de como uma das partes passa a adotar a tática de *lawfare* ofensivo após perder no campo de batalha.

Quando a campanha de agressão étnica empenhada pela Sérvia contra a população do Kosovo foi interrompida pela intervenção humanitária da OTAN; o agressor logo recorreu à CIJ contra a aliança. Após o sucesso da declaração kosovar e seu relativo reconhecimento internacional, a Sérvia lançou uma ofensiva legal na CIJ contra a referida declaração, afirmando ser ilegítima.

Por outro lado, o Kosovo teria feito um esforço de *lawfare* defensivo por anos, ao trabalhar sob a supervisão da comunidade internacional para desenvolver padrões a serem alcançados antes de adquirir o status do reconhecimento (*standard before status*): protegeu direitos humanos, criou um sistema judiciário e teve várias eleições que obedeciam aos padrões internacionais. Segundo o autor, a implementação de tais medidas seria a versão jurídica do que a construção de muralhas e trincheiras representaria na guerra cinética, de forma que o Kosovo pudesse defender seu direito de autodeterminação contra o que saberia ser o ataque subsequente da Sérvia no campo de batalha jurídico.

Diante disso, a prática do *lawfare* e a aplicação tradicional do Direito são fenômenos epistemologicamente distintos, embora relacionados no que concerne à produção de efeito no mundo jurídico. Em síntese, o Direito, como fato social, constitui um conjunto de normas de conduta que disciplinam as relações sociais possuindo a dupla função de prevenir e compor conflitos (CAVALIERI FILHO, 2007). Noutro passo, o *lawfare* é um fenômeno estratégico que instrumentaliza o Direito e suas instituições de forma prática e

pragmática para a consecução de um objetivo de cunho militar, sem a preocupação intrínseca de estabelecer normas ou, regular relações, exceto se estiverem ligadas e forem necessárias ao cumprimento da missão. Contudo, diante da multiplicidade de definições e tipologias, um dos desafios teóricos e metodológicos do tema ainda é o estabelecimento de critérios mais claros para diferenciar o *lawfare* do uso regular do direito em casos concretos.

## **PRECEDENTES HISTÓRICOS DO REGIME DE NÃO PROLIFERAÇÃO E SUA EVOLUÇÃO**

Desde a explosão das bombas nucleares sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, em 1944, já se afigurava bastante claro aos tomadores de decisão dos principais contendores do mundo que se descortinava no imediato pós-Segunda Guerra Mundial que uma guerra total com o uso indiscriminado de armas nucleares, e até mesmo pontual, a depender do potencial do artefato bélico, produziria consequências inimagináveis, quiçá a destruição completa do planeta como se o concebe<sup>13</sup>. O advento da era nuclear e o episódio da Crise dos Mísseis de Cuba em 1962, impulsionaram os EUA e a URSS a buscar o controle do acesso dos demais países aos novos tipos de armamentos.

Sem adentrar nas minúcias das tratativas do acordo, a Crise dos Mísseis de Cuba inseria a América Latina no tabuleiro estratégico do confronto bipolar,

---

<sup>13</sup> Home (1975 apud GUIMARÃES, 2005, p.37) afirma essa preocupação, ao informar que a “reação às explosões sobre o Japão provocou uma preocupação mundial com relação aos prováveis efeitos dessa terrível arma de destruição em massa. Durante algum tempo, os Estados Unidos da América mantiveram o monopólio do poder nuclear. Os estadunidenses, com efeito, não haviam hesitado em utilizar a bomba atômica contra um adversário já praticamente vencido. Que não fariam esses com estas armas, em circunstâncias menos favoráveis, caso não precisassem temer uma represália também nuclear?” Tal afirmativa se confirmaria, em 1949, com a explosão da primeira bomba A soviética, introduzindo em definitivo a ideia da destruição mútua assegurada, ironicamente sintetizada no acrônimo MAD.

o que impulsionou a primeira iniciativa em direção à construção de um regime de não proliferação. Inicialmente proposta pelo Brasil, mas organizada pelo México, a instituição de uma Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina efetivou-se pelo Tratado de Tlatelolco, em 1967, em paralelo às negociações do Tratado de Não Proliferação (TNP). Embora o Brasil tenha sido um signatário original do Tratado, o país não se tornaria membro efetivo, na medida em que fez ressalvas ao artigo 18, que afirmava a posição brasileira a favor do direito a explosões nucleares para fins pacíficos, e ao artigo 28, que informava que o Tratado entraria em vigor para os signatários somente após certas condições serem atendidas. Dessa forma, o Tratado não se aplicava ao Brasil. A Argentina, por sua vez, sequer o assinou, recusando-se a fazê-lo, mesmo com a possibilidade de ressaltar seus artigos mais limitantes (WROBEL, 2017).

A lógica de prevenção e de resistência de ambos a Tlatelolco era compreensível, em razão do fato de que experimentavam avanços em suas políticas nucleares e por perceberem que o enrijecimento do controle de exportações de certos tipos de tecnologia nuclear e de sistemas de lançamento era uma política deliberada, para impedir o domínio da tecnologia militar moderna.

Àquele tempo, o contexto internacional da Guerra Fria ainda testemunhava os anos finais da chamada Coexistência Pacífica (1955-68), dando início à era da Détente (1969-1979) (SARAIVA, 1997). Desde 1965, EUA e URSS articulavam-se para promover um tratado que impedisse a proliferação de armas nucleares e que as limitasse, o máximo possível, ao seleto grupo de Estados que já estavam em estágio avançado de desenvolvimento de armamento nuclear, que, à época, contava também com Reino Unido, França e China. O projeto definia a data de 1º de janeiro de 1968

para que um Estado recebesse reconhecimento formal como detentor de armamento nuclear, o que tornou beneficiários dessa aceitação os atuais cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (DUARTE, 2014, p.48). Dessa forma, o TNP foi estabelecido, segundo os parâmetros do equilíbrio de poder à época<sup>14</sup>.

De forma objetiva, foca-se nas disposições mais importantes do TNP<sup>15</sup> para avaliar os pontos essenciais do Tratado: o artigo I proíbe categoricamente que os “Estados Nucleares”, ou seja, aqueles que realizaram a detonação de explosivos nucleares até a data de 1º de janeiro de 1968, de prover ou assistir, de qualquer forma, a obtenção de armas ou artefatos nucleares explosivos aos Estados não nucleares (ou seja, todos os demais Estados); o artigo II desautoriza os Estados não nucleares a produzir ou receber armas ou artefatos de qualquer doador; o artigo III trata de um ponto fundamental, os mecanismos de verificação do cumprimento das obrigações dos países não detentores de armas nucleares, sob responsabilidade da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); o artigo IV reconhece o “direito inalienável” de todas as partes do Tratado de desenvolver e de usar a energia nuclear para fins pacíficos; o artigo VI, de conteúdo vago e interpretação maleável, obriga a todas as partes do Tratado a entabular de “boa-fé”, e em horizonte de tempo razoável, tratativas conducentes ao cessamento da corrida armamentista nuclear e ao desarmamento nuclear completo e irrestrito; o artigo VII reconhece o direito das partes de concluir acordos regionais no campo do desarmamento nuclear; e, por derradeiro, o artigo X, que informa as condições da denúncia e estabelece a necessidade de revisão

---

<sup>14</sup> Importante observar que, ainda que reconhecidas como potências nucleares pelo TNP, China e França tornar-seiam signatárias do TNP apenas em 1992 (GUIMARÃES, 2005). Atualmente, quatro países não são signatários do TNP: Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte.

<sup>15</sup> O TNP apresenta um texto bastante sucinto e simples, com um preâmbulo e onze artigos.

do Tratado após 25 anos de sua entrada em vigor, para definir sobre sua permanência indefinida ou prorrogação (AIEA, 1970).

Desde sua concepção, o TNP sempre recolheu críticas pelo seu teor discriminatório, ao clivar o mundo entre os *Haves* (Estados nucleares) e os *Have Nots* (Estados não-nucleares), com prerrogativas e obrigações diferentes. Müller (2018, p.140, *tradução nossa*) capta a essência dessa anomalia histórica:

A referida desigualdade tem três dimensões. Primeiro, há a distribuição desigual dos direitos e deveres das partes do TNP; esta dimensão distingue o NWS do NNWS. Aos NWS, como mencionado, é permitido por enquanto possuir armas nucleares, os NNWS estão proibidos de adquiri-las e possuí-las. Assim, o TNP distribui o poder militar de forma desigual entre seus membros. A segunda dimensão diz respeito à precisão com que os deveres são definidos. A proibição para os NNWS é relativamente clara [...]. Em contraste, a obrigação de desarmamento na Arte. VI é vaga. Nem o prazo é prescrito, nem os passos que são obrigatórios são claramente indicados. A terceira dimensão diz respeito aos procedimentos para lidar com disputas de não conformidade e decisões de aplicação. Esses procedimentos dão ao TNP o poder de julgar o TNP através de seus assentos permanentes no CSNU, uma vez que o CSNU, lendo o TNP, o Acordo de Salvaguardas Abrangentes e o estatuto da AIEA em seu relacionamento mútuo, é colocado no papel de árbitro final em casos de não conformidade sob o Direito Internacional.

Diante desse cenário de “congelamento do poder mundial”, como bem avaliou o embaixador brasileiro Araújo Castro à época, não haveria de surpreender a reação de Brasil e Argentina ao recusarem-se a aderir ao TNP, sobretudo, em momento em que ambos os Estados avançavam em suas pesquisas no campo nuclear e buscavam o desenvolvimento nacional, com o estabelecimento de indústrias e tecnologias próprias.

Não se pode negligenciar a importância de outro arranjo político de segurança nuclear, criado em 1974, que teve implicações importantes para o

incremento dos regimes de não proliferação e para os compromissos internacionais assumidos na década de 1990 por Brasil e Argentina: o *Nuclear Suppliers Group* (NSG). Em face das explosões nucleares realizadas pela Índia em 1974, o NSG foi criado com o intuito de controlar a transferência de bens e de tecnologias sensíveis para o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear. O Grupo possui uma lista de produtos que somente podem ser exportados para países não nucleares se, certas salvaguardas da AIEA, forem adotadas ou, se circunstâncias excepcionais, relacionadas com a segurança, passarem a existir (KASSENOVA, 2017).

## **A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA NUCLEAR BRASILEIRA**

Embora os primeiros esforços de pesquisa nuclear no Brasil remontem às décadas de 1930 e 1940, é a partir da década de 1950 que passos mais concretos são dados, inicialmente passando ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) a tarefa de fomentar a pesquisa na área nuclear e, posteriormente, com a institucionalização dos interesses nucleares brasileiros na criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), em 1954. Essa aparente estruturação do setor eclipsava a falta de definição sobre qual política nuclear adotar, resultando em opções distintas: uma nacionalista, autossuficiente, contra o domínio externo, e a favor do desenvolvimento do urânio natural e da água pesada, com a conseqüente construção de usinas e reatores autóctones e de combustível; a outra, mais aberta ao apoio internacional, voltada para acordos com países detentores de energia nuclear, assim internacionalizando a produção e o uso da tecnologia nuclear do país parceiro (GODOI, 2010).

Cervo e Bueno (2002, p.282-283) explicitam a dissonância de perspectivas no contexto do governo, sobre qual seria a melhor opção para o programa nuclear brasileiro:

Com referência à política atômica, percebe-se que não havia união de objetivos entre parte das Forças Armadas e o Executivo, principalmente o tempo em que João Neves da Fontoura ocupava a pasta do Exterior. Esse tinha posições favoráveis à aproximação com os Estados Unidos. Houve também momentos de descompasso entre o CNPq, criado em 1951, e a Comissão de Energia Atômica do Itamaraty. Assim, o intenso debate sobre o aproveitamento dos minerais atômicos que existiam no País refletia-se no próprio governo e no Congresso Nacional. Com a ascensão de Café Filho, acentuar-se-ia a diferença no modo de ver a questão atômica entre o CNPq e o Itamaraty.

A própria criação do CNEN não impulsionou em definitivo o desenvolvimento do campo nuclear. De fato, as pesquisas dos vários centros do país eram difusas, o que concorria para a baixa articulação entre eles. Não era diferente a questão do planejamento estatal no longo prazo. O embaixador Paulo Nogueira Batista (2002, p.20-30) observa esse descaso no governo João Goulart (1961-64), ao informar que “[...] o Brasil indicaria a disposição de aceitar compromissos de não armamento nuclear, sem contrapartidas tecnológicas e independentemente das restrições que desses compromissos pudesse resultar para a aquisição de uma capacidade tecnológica nuclear para fins civis”.

Esse panorama tomaria novo rumo com a chegada dos militares ao poder e com o esforço maior da nacionalização da segurança, com importantes reflexos para o programa nuclear. A instalação do *establishment* militar no poder significava um *continuum* de propósitos, mas não necessariamente atuando pelo mesmo *modus operandi*, sobretudo em razão da evolução do cenário internacional, que inevitavelmente pressionaria por mudanças de rumos

e escolhas pragmáticas e cautelosas das parcerias estatais. Durante a gestão de Costa e Silva (1967-69), a opção pelo desenvolvimento endógeno do setor nuclear foi dispensada, e a ênfase recaiu sobre a importação de tecnologia nuclear com eficiência comercialmente comprovada (GODOI, 2010).

Tal atitude derivava da leitura que se fazia, então, do desenvolvimento como componente indissociável da segurança nacional, a doutrina orientadora das administrações militares. Nesse sentido, a administração Costa e Silva firmou o Acordo para os Usos Pacíficos de Energia Nuclear com os Estados Unidos da América, em 1972, cujo resultado mais auspicioso foi a construção da Usina de Angra I. Contudo, a percepção de que o Brasil não avançava, autonomamente, no seu Programa Nuclear e, de que o Acordo com os EUA o tornaria dependente do fornecimento do combustível nuclear, fornecido por aquele país, alterou o rumo da política conduzida até aquele momento (CERVO; BUENO, 2002; WROBEL, 2017).

O quadro internacional da crise dos preços do petróleo em 1973 e o esforço nacional de continuidade do desenvolvimento (que tinha na diversificação das fontes energéticas do país uma de suas pedras angulares) influenciaram na percepção da vulnerabilidade dos termos do relacionamento com os EUA no campo nuclear. O anúncio da interrupção de fornecimento de urânio enriquecido ao Brasil pela Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos da América confirmaria os receios das autoridades brasileiras. Sob a gestão do general Ernesto Geisel (1974-79), diante de um quadro de aumento da demanda energética e das dificuldades geradas pela crise do petróleo, firmou-se amplo acordo de cooperação com a República Federal da Alemanha, não sem extrema pressão estadunidense, que previa principalmente a fabricação

do combustível e lançaria o país rumo à completa autonomia na tecnologia nuclear. Como afirma Batista (2002, p.19-22),

[...] de fato, tanto pela amplitude quanto pelas dimensões industriais e financeiras, o acordo assinado em Bonn, em junho de 1975, constitui o mais importante instrumento de cooperação entre um país desenvolvido e em desenvolvimento, sobretudo pela alta tecnologia que abrangia e pelas implicações políticas internacionais.

Apesar das expectativas positivas, o acordo sofreu atrasos na implementação e não alcançou seus desígnios iniciais<sup>16</sup>, porém o impulso autonomista não esmoreceu e encontrou no “Projeto Solimões”, um programa paralelo secreto de capacitação nuclear das Forças Armadas para a produção de tecnologia bélica, campo fértil de desenvolvimento. A Marinha ficava incumbida de produzir um reator nuclear de baixa potência e de desenvolver a tecnologia de enriquecimento de urânio, com a finalidade de desenvolver reatores e outros equipamentos necessários para a produção de submarinos de propulsão nuclear. Diferentemente dos acordos com os EUA e a Alemanha, o programa nuclear paralelo não estava sob as salvaguardas da AIEA, pois se considerava que tal submissão bloquearia o avanço nas pesquisas brasileiras; entretanto, em 1987, o então presidente José Sarney revelaria a existência do Projeto e declarava que o país havia alcançado a capacidade de enriquecer urânio pelo processo de ultracentrifugação (OLIVEIRA, 1999 apud GODOI, 2010).

## **A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA NUCLEAR ARGENTINA**

A Argentina também iniciou suas pesquisas na década de 1950; porém, desde o início, havia uma identidade de interesses nos setores que se

---

<sup>16</sup> Não obstante, houve uma efetiva transferência de tecnologia e o resultado mais palpável dessa parceria foi a construção da usina de Angra II.

propunham a desenvolver a capacidade nuclear, num esforço conjunto que não padeceu das hesitações e disputas políticas que por anos impediu a construção definitiva de uma política nuclear brasileira.

Conforme elucida Oliveira (1998, p.10), o Plano Nuclear Argentino (PLAN), desde sua concepção, preocupou-se em apresentar um modelo de ação independente, voltado para o desenvolvimento de seu potencial humano e de matéria-prima, para a fabricação de equipamentos e de reatores próprios, e, finalmente, para a conquista do domínio completo do ciclo do urânio e suas alternativas, de forma a projetar a hegemonia do país regional e continentalmente em face das pressões externas.

Em breve perspectiva histórica, constata-se que, na década de 1950, os argentinos foram os que mais avançaram no campo da tecnologia nuclear. Em 1950, criaram a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEA) que, de imediato, integrou no programa de pesquisas um grupo de cientistas alemães de renome, e que chegavam à América Latina, como opção às pressões nazistas. O programa nuclear argentino, com sólido assessoramento, começou a produzir dividendos: em 1953, produziu os primeiros radioisótopos; em 1955, as primeiras barras de urânio metálico; em 1958, o primeiro reator de pesquisa da América Latina, o RA-1, atingiu fase crítica, alcançando o RA-6 em 1971. Em 1968, o país também tornou público o modelo de usina de reprocessamento e, em 1969, conseguiu fazer a separação de pequena quantidade de plutônio (OLIVEIRA, 1998, p.11).

Assim como o Brasil, as Forças Armadas argentinas sempre mostraram interesse em criar bases para um complexo industrial militar. Com a chegada dos militares ao poder, em 1976, a política nuclear passou a ser considerada como alta prioridade ao país. O orçamento da Comissão Nacional de Energia

Atômica (CNEA) atingiu níveis nunca vistos em toda sua história. Dentro desses propósitos, o PLAN, ponto alto do projeto dos militares, chegou a comprometer 50% do orçamento da nação, com a compra de equipamentos e fabricação de armas nucleares (OLIVEIRA, 1998).

Seus esforços voltavam-se para o domínio completo do ciclo do combustível nuclear, para o desenvolvimento de tecnologias de reprocessamento e de enriquecimento do urânio e no avanço rumo à tecnologia do plutônio. Tudo indicava que a bomba atômica daquele país deveria ser desse material. Dado o aspecto sensível dessa tecnologia e, decerto cientes das enormes pressões que as potências nucleares exerceriam para inspecionar as instalações, as autoridades argentinas recorreram também ao expediente do sigilo absoluto e a um programa paralelo<sup>17</sup>. Conforme aponta Oliveira (1998, p.12),

[...] no final de 1983, a Argentina conseguia chegar ao patamar do enriquecimento do urânio. A comunicação de tão inédita como fulminante notícia marcou os últimos dias da ditadura. Os argentinos acabavam de vencer um obstáculo tecnológico de grandeza nuclear. Junto ao Centro Atômico de Pilcaniyeu, secretamente, pelo método de difusão gasosa, haviam conseguido o domínio do combustível enriquecido, sem nenhuma ajuda externa.

Dada a importância dos programas nucleares, brasileiro e argentino, para o desenvolvimento e a segurança nacionais, quer fosse para ampliar a inserção internacional, quer fosse pelo prestígio e pretensões de hegemonia regional, torna-se bastante claro que se subordinar aos ditames do TNP era impensável, em razão de todas as amarras que se imporiam aos desígnios de obter plena capacidade tecnológica nuclear.

---

<sup>17</sup> O projeto teve início depois que os EUA suspenderam o fornecimento de urânio enriquecido, por meio do *Non-Proliferation Act*, em 1978, por suspeitarem que a o programa nuclear argentino envolvia fins militares.

## DA DESCONFIANÇA À COOPERAÇÃO NUCLEAR E À CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA

Durante o longo período de desenvolvimento nuclear sob governos militares, os militarismos, brasileiro e argentino, perseguiram a ideia de uma necessária disputa de armas, uma versão regionalizada da corrida armamentista do cenário internacional, em grande parte resultante de um legado da longa história de rivalidades que permeavam a relação entre os dois vizinhos. Os planos estratégicos de ambos se subordinavam à percepção de um confronto de forças inevitáveis. Mendoza (2005, p.10) esclarece esse atrito no qual “a característica que dominou o pensamento estratégico argentino, pelo menos até a década de 1980, fora a preocupação com o expansionismo brasileiro e a rivalidade histórica pela hegemonia na região do Cone Sul”.

O signo da desconfiança mútua, que beirava à hostilidade defensiva, foi cedendo lugar à aproximação de ambos os Estados no campo sensível do domínio nuclear, fazendo desse um elemento de distensão das relações. Como bem colocou Vargas (1997), os átomos que por anos distanciaram os vizinhos agora os aproximavam.

A resolução do contencioso em torno da utilização do potencial hidrelétrico de Itaipú e Corpus abriu terreno para o desenvolvimento de relações amistosas entre Brasil e Argentina, estendendo seus efeitos positivos à área nuclear. Para além das dificuldades financeiras que ambos enfrentavam na década de 1980, havia outros elementos que propiciavam o engajamento na cooperação nuclear: a atuação conjunta de Brasil e Argentina foi determinante nas negociações de Tlatelolco ao se recusarem a ratificá-lo; o apoio argentino ao Brasil diante das pressões estadunidenses sobre o acordo nuclear Brasil-

Alemanha; e a percepção comum de controle oligopolístico do comércio de bens e tecnologia sensíveis pelas potências centrais (VARGAS, 1997, p.43-46).

O passo fundamental para o início dessa nova fase nas relações foi o estabelecimento do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 1980, pelos presidentes brasileiro João Batista Figueiredo e argentino Jorge Videla. Conforme esclarece Vargas (1997, p.46),

[...] ali se afirmava o propósito de utilização exclusivamente pacífica dos frutos da colaboração, bem como eram repudiados os controles de exportação exercidos pelos países industrializados, ao se declarar que o domínio da tecnologia necessária para a utilização da energia nuclear para fins pacíficos é um direito dos países em desenvolvimento. O acordo também sublinhava a divergência filosófica dos dois países com o TNP, ao ressaltar a necessidade de impedir a proliferação de armas nucleares através de medidas restritivas não discriminatórias que visassem obter o desarmamento geral e completo sob estrito controle internacional.

Os dois países avançariam em seus propósitos, com a assinatura da Declaração de Ezeiza sobre política nuclear, que destacava a decisão de desenvolver um projeto conjunto de reatores nucleares regeneradores rápidos (VARGAS, 1997). O retorno à democracia, em ambos os países, facilitou ainda mais o processo de construção de confiança e, nesse sentido, a Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina, também conhecida como Declaração de Fiscalização Mútua, firmada em 1990, foi um passo fundamental para a constituição de um sistema de controle inovador.

A Declaração criou o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC), aplicado a todas as atividades nucleares dos dois países e estabeleceu o intercâmbio das listas descritivas de todas as instalações e das declarações dos inventários dos materiais atômicos existentes em cada país; a realização de

inspeções recíprocas nos sistemas centralizados dos registros; a apresentação dos sistemas de registros e relatórios da SCCC à AIEA; a abertura de negociações com a AIEA, com o objetivo de firmar um acordo conjunto de salvaguardas com base no SCCC e, ainda mais importante, a conclusão do acordo de salvaguardas com a AIEA, possibilitando a vigência do Tratado de Tlatelolco (ABACC, 1990).

A Declaração de Fiscalização Mútua pavimentou o caminho para nova etapa: o Acordo para uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, em 1991, que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). A viabilidade jurídica dos acordos firmados propiciou a constituição do Acordo Quadripartite, também em 1991, firmado entre o Brasil, a Argentina, a ABACC e a AIEA. Oliveira (1998, p.17) destacou a importância do Acordo e suas implicações:

Configura-se um acordo global, com salvaguardas não abrangentes, definindo termos técnicos, integrado por um protocolo anexo, completando as disposições contratuais. Os dois vizinhos, em decisão inédita no mundo, constituíram um sistema *sui generis* de salvaguardas que reverteu o quadro de mais de quatro décadas de política nuclear de se tornarem potências atômicas regionais. Ao firmarem o Acordo Quadripartite, Brasil e Argentina colocaram sob vigilância todas as suas instalações e materiais nucleares.

Vargas (1997, p.53) atentou para um aspecto importante do Acordo:

A harmonização do SCCC com registros e relatórios submetidos por outros países à Agência, conforme os acordos de salvaguardas existentes, representava buscar uma via híbrida para o cumprimento das exigências da AIEA, sem que os dois países tivessem que aderir ao TNP. Um acordo conjunto de salvaguardas com a AIEA daria legitimidade internacional ao Sistema e reafirmaria os compromissos dos dois países com a não proliferação.

O passo derradeiro para a consecução completa do Acordo foi o entabulamento de negociações para aderir ao Tratado de Tlatelolco e sua entrada em vigor, e a emenda dos artigos 14, 15 e 16 do Tratado. Após negociações, Brasil e Argentina adeririam ao Tratado em 1994. Com sua tecnologia e pesquisas nucleares avançadas e consolidadas, e respaldadas num sistema transparente de verificação e controle das atividades nucleares (em conformidade com os princípios estabelecidos no regime internacional de não proliferação), Brasil e Argentina estavam em posição, diplomaticamente segura, para assumir seu compromisso com o TNP. Agora, a autonomia de ambos transitava da esfera da distância do regime para o da participação como forma de influir no processo decisório. A Argentina o faria em 1995 e o Brasil em 1998; no entanto, a adesão não significou a concordância absoluta com as disposições do TNP, em razão da permanência da natureza discriminatória que ainda divide o mundo entre *Haves* e *Have Nots*, sobretudo nas obrigações diferenciadas dos Estados e pela relutância das potências nucleares em eliminar seus arsenais nucleares por completo (OLIVEIRA, 1998; WROBEL, 2017).

Tal postura é observada na recusa firme e justificada da não aceitação de submissão ao Protocolo Adicional do TNP, de 1997<sup>18</sup>. Nos termos do Protocolo, a AIEA pode realizar inspeções em qualquer instalação do país visado, sem a aquiescência desse e independentemente da finalidade da instalação a se visitar. Na prática, as inspeções são mais intrusivas e completas do que aquelas estabelecidas nos acordos de salvaguardas previstos no artigo III do TNP. Ademais, e mais grave, o Protocolo Adicional não se aplica às instalações militares dos cinco estados nucleares reconhecidos pelo TNP

---

<sup>18</sup> Após a primeira Guerra do Golfo (1990-1991), cresceram as suspeitas de que o Iraque estivesse desenvolvendo armas de destruição em massa, o que conduziu a tratativas e à adoção de um modelo de Protocolo Adicional, de adesão voluntária, aos acordos de salvaguardas já existentes entre os membros do TNP e a AIEA (DUARTE, 2014).

(DUARTE, 2014, p.56). Diante desse quadro, em mais uma atitude reativa, Brasil e Argentina lograram que o *Nuclear Suppliers Group*<sup>19</sup> reconhecesse, formalmente, as salvaguardas da ABACC como critério alternativo ao cumprimento do Protocolo Adicional da AIEA (KASSENOVA, 2017).

A decisão de prorrogar indefinidamente o TNP, tomada na Conferência de Revisão em 1995, corrobora a tese de Araújo Castro do “congelamento do poder mundial”. Os possuidores de artefatos nucleares, até o presente momento, não tomaram medidas efetivas para se desfazer de seus arsenais e buscam novos meios de sistematizar restrições que vinculam, juridicamente, os Estados a obrigações nucleares pacíficas.

## **UM CASO DE *LAWFARE* DEFENSIVO?**

Desde a configuração do regime internacional de não proliferação, Brasil e Argentina tiveram uma atitude defensiva/reactiva ao que se propunha pelas potências nucleares do Norte. Ao mesmo tempo, em que ambos os países, buscavam alcançar a tecnologia nuclear e o desenvolvimento, resguardando sua soberania e autodeterminação, precisaram resistir às pressões dos países desenvolvidos, que insistiam no cerceamento tecnológico e no “congelamento de poder” no cenário mundial.

A resistência dos países sul-americanos, contudo, se deu por meio da atuação autônoma em fóruns internacionais, utilizando mecanismos jurídicos, como tratados, propostas de resoluções, declarações e outros, se valendo dos caminhos do Direito Internacional para assegurar a legitimidade da sua posição aos olhos da comunidade internacional. O objetivo não era somente preservar a

---

<sup>19</sup> Atualmente, o NSG conta com 48 membros, incluindo Brasil, Argentina e os atuais membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

soberania e o direito ao desenvolvimento dos tais países, mas também garantir a paz e a segurança da região sem a ingerência das potências extrarregionais e sem terceirizá-las a uma aliança militar sob seus auspícios.

À luz dessa percepção, a criação da ZOPACAS cinge-se com uma narrativa de paz e cooperação, que preconiza a desmilitarização da zona, tornando-a livre de armas nucleares, com um claro objetivo estratégico no sentido de proteger a região de intervenção estrangeira e de conflitos que lhe são alheios. Esse argumento foi amplamente aceito pela comunidade internacional e reforçado pelo exemplo brasileiro e argentino na condução dos seus programas nucleares e na adesão condicionada ao regime de não proliferação. Esses fatores conferiram legitimidade à posição sul-americana, difícil de contornar pelas potências nucleares, quer por argumentos quer pela força<sup>20</sup>.

Considerando o *lawfare*, o uso instrumentalizado de mecanismos jurídicos para a obtenção de vantagens militares, com o objetivo de conferir a aparência de legalidade ou legitimidade do recurso à guerra em si, ou ainda, da substituição do meio bélico tradicional, por uma medida jurídica para o mesmo fim, é possível vislumbrar indícios, dessa prática, no caso da desnuclearização do Atlântico Sul por parte do Brasil e da Argentina.

---

<sup>20</sup> Acerca da possibilidade de emprego do poder militar como opção para negar acesso a tecnologias sensíveis, especialmente àquelas ligadas ao desenvolvimento de armas de destruição em massa, Dan Reiter (2006) lembrou que a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 2002 declarava haver um risco elevado de ataque contra o país por parte de Estados párias e terroristas, potencialmente com o uso de armas nucleares, biológicas ou químicas (NBQ), sendo que para impedir ou prevenir tais atos hostis, os EUA iriam, se necessário, agir preemptivamente. Nesse sentido, o autor apresenta uma evolução histórica dos ataques preventivos contra programas NBQ, “incluindo qualquer uso da força que tenha a intenção ou efeito de substancialmente deteriorar ou atrasar a aquisição de armas NBQ por Estados ou atores não estatais” (REITER, 2006, p.29). Entre os anos de 1942 e 2003, o autor consegue listar 24 instâncias de ataques preventivos contra programas NBQ, agrupados em oito grupos, que vão desde a ação de tropas especiais britânicas contra o programa nuclear alemão em instalações na Noruega (1942), até a ação de forças de coalizão contra o programa de armas químicas da Al-Qaeda no Sudão (2001), lembrando a justificativa dos EUA para invadir o Iraque em 2003, sob o discurso de prevenir a proliferação de armas químicas (REITER, 2006).

Segundo a classificação de Williams (2010), o *lawfare* defensivo representa a conduta de empregar o direito para fins de defesa, ou seja, numa ótica clausewitziana, para assegurar a manutenção do *status quo* em desfavor de um atacante que o deseja modificar. Portanto, esse resguardo jurídico busca um objetivo militar análogo ou semelhante ao que poderia ser alcançado por meio da força.

Nesse sentido, a contribuição do Brasil e da Argentina para a desnuclearização do Atlântico Sul apresenta indícios da prática de *lawfare* defensivo, uma vez que se buscava manter a zona pacificada, desnuclearizada, alheia aos conflitos decorrentes da Guerra Fria e, após sua vigência, e sem ingerência extra-regional em questões de segurança. Essa contribuição não se deu pela via armamentista, mas pela atuação concertada em instituições internacionais, utilizando mecanismos jurídicos para embasar uma narrativa de legitimidade à sua posição perante a comunidade internacional e assim alcançar um objetivo de cunho estratégico.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste trabalho foi analisar a contribuição do Brasil e da Argentina na desnuclearização do Atlântico Sul, sob a hipótese de que a utilização instrumental de meios jurídicos consistiria na prática de *lawfare* defensivo, a fim de alcançar vantagens de cunho estratégico e assegurar a segurança e a desnuclearização da região.

Iniciamos por lançar as bases teóricas sobre o conceito de *lawfare*, investigando os mais recentes desenvolvimentos da literatura concernente. A partir das definições mais pacificadas, sobretudo de Dunlap (2011) e Kittrie (2016), é possível compreender alguns fatos a partir da instrumentalização do

Direito em substituição aos meios bélicos tradicionais, a fim de se obter uma vantagem de cunho militar, o que também é auxiliado pelas diversas propostas de tipologias sobre a prática.

Para instruir a referida análise, traçamos o histórico do regime de não proliferação nuclear, bem como a evolução da política nuclear do Brasil e da Argentina, ao longo da segunda metade do século XX, mostrando como foram criados os mecanismos regionais de controle da questão nuclear e a adesão de tais países aos documentos internacionais existentes sobre o tema.

A atuação de ambos os países, teve como contexto, a percepção das potências extra-regionais como possíveis ameaças à região e ao desenvolvimento nuclear como caminho para a inserção internacional autônoma e soberana. Além disso, diante das pressões externas, foi necessário criar um arcabouço jurídico que legitimasse a posição argentino-brasileira e deslegitimasse eventuais ingerências estrangeiras, tanto nos seus programas nucleares, quanto no arranjo de segurança da zona.

Assim, é possível identificar indícios da prática de *lawfare* defensivo por parte do Brasil e da Argentina, na sua contribuição para desnuclearizar o Atlântico Sul, uma vez que foram utilizados mecanismos jurídicos, em detrimento de meios bélicos tradicionais, para legitimar uma postura de manutenção do *status quo* da referida zona livre de armas nucleares, alheio a conflitos extra-regionais e isento de ingerências por meio de arranjos de segurança patrocinados pelos países do Norte, o que representa um relevante objetivo estratégico.

Contudo, a utilização do conceito e das tipologias concernentes ao *lawfare*, como modelo de análise de casos concretos, ainda carece de aperfeiçoamento metodológico, especialmente para diferenciar a referida

prática da aplicação regular do Direito. Por isso, buscou-se apontar tão somente a existência de indícios de *lawfare* defensivo no caso proposto, tendo em conta que há alguma dificuldade em distinguir se foi uma opção estratégica deliberada ou um *spillover effect* natural, para dois Estados que pretendiam atuar conforme o Direito Internacional. Respostas mais assertivas e conclusivas, nesse sentido, dependerão de pesquisas adicionais sobre o tema em futuro oportuno.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DE MATERIAIS NUCLEARES (ABACC). *Declaração Nuclear Comum Brasileiro-Argentina*. [Foz do Iguaçu: ABACC], 1990. Disponível em: <<https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%ADtica-Nuclear-Comum-Foz-do-Igua%C3%A7u-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2023.
- ALMEIDA, Eugénio Costa; BERNARDINO, Luís Manuel Brás. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Organizações interzonais para a persecução da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica. *Revista Militar*, Lisboa, N.2532, jan. 2013. Disponível em: <[www.revistamilitar.pt/artigo/797](http://www.revistamilitar.pt/artigo/797)>. Acesso em: 2 abr. 2023.
- ARAÚJO, Wécio Pinheiro. *Lawfare* e a relação entre neoliberalismo e neofascismo no Brasil contemporâneo. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; CITTADINO, Gisele; LIZIERO, Leonam (Org.). *Lawfare e o Calvário da Democracia Brasileira*. Andradina: Meraki, 2020.

BATISTA, Paulo N. O acordo nuclear Brasil-República Federal da Alemanha. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990*. V.4, NUPRI/USP, p.29-30, 2000.

BAYLIS, John; WIRTZ, James. Introduction. In: BAYLIS, John; WIRTZ, James; COHEN, Eliot; GRAY, Colin (Org.). *Strategy in the Contemporary World*. New York: Oxford, 2002.

BELLFLOWER, John W. The Influence of Law on Command of Space. *Air Force Law Review*. N.65, p.107-144, 2010. Disponível em: <<https://www.afjag.af.mil/Portals/77/documents/AFD-100510-068.pdf>>.

Acesso em: 17 abr. 2019.

CAMPOS, Eduardo Nunes. Diálogo com o conceito de *Lawfare*. In: In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; CITTADINO, Gisele; LIZIERO, Leonam (Org.). *Lawfare e o Calvário da Democracia Brasileira*. Andradina: Meraki, 2020.

CARLSON, John; YEOMANS, Neville. Whither Goeth the Law – Humanity or Barbarity. In: SMITH, M; CROSSLEY, D. (Ed.). *The Way Out – Radical Alternatives in Australia*. Melbourne: Lansdowne Press, 1975. Disponível em: <<http://www.laceweb.org.au/whi.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

CARVALHO, Josiane Rocha; NUNES, Raul. A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional*, [S. l.], V.7, N.13, 2016. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/64965>>.

Acesso em: 2 abr. 2023.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Sociologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

COMAROFF, Jean; COMAROFF, John L. Law and Disorder in the Postcolony: an introduction. In: COMAROFF, Jean; COMAROFF, John L. (Ed.). *Law and Disorder in the Postcolony*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

DICIONÁRIO CAMBRIDGE. *Warfare*. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/warfare>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

DUARTE, Sergio Q. *Desarmamento e Temas Correlatos*. Brasília: FUNAG, 2014.

DUNLAP JR., Charles J. Lawfare Today... and Tomorrow. In: PEDROZO, Raul A.; WOLLSCHLAEGER, Daria P. (Ed.). International Law and the Changing Character of War. *US Naval War College International Law Studies*, V.87, p.315-325, 2011. Disponível em: <[https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/2465/](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2465/)>. Acesso em: 17 apr. 2019.

DUNLAP JR., Charles J. *Law and Military Interventions: preserving humanitarian values in 21st conflicts*. 2001. Disponível em: <<https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2019.

DUNLAP JR., Charles J. Lawfare 101: A Primer. *Military Review*, N.97, p.8-17, mai/jun, 2017. Disponível em: <[https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/3742/](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3742/)>. Acesso em: 11 nov. 2021.

DUNLAP JR., Charles J. Lawfare: a Decisive Element of 21st-Century Conflicts? *Joint Force Quarterly*, N.54, p.34-39, 2009. Disponível em:

<[https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/3347](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3347)>. Acesso em: 9 mar. 2019.

GLOPPEN, Siri. Conceptualizing Abortion Lawfare. *Revista Direito GV*, São Paulo, V.17, N.3, set.-dez. 2021, e2143. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6172202143>>. Acesso em: 1 abr. 2022.

GUIMARÃES, Márcio A. *As Alterações da Política Externa Brasileira nos anos Noventa, um Estudo de Caso: a adesão ao Tratado de Não proliferação de Armas Nucleares (TNP)*. 2005, 285f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA). *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. [S.l.], 1970. Disponível em: <<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2023.

KASSENOVA, Togzhan. Nuclear Safeguards in Brazil and Argentina: 25 years of ABACC. *AIP Conference Proceedings 1898, 040004*, 2017. DOI: 10.1063/1.5009227.

KENNEDY, David. Lawfare and Warfare. In: CRAWFORD, James; KOSKENNIEMI, Martti. *The Cambridge Companion to International Law*. New York: Cambridge University Press, 2012.

KITTRIE, Orde F. *Lawfare: law as a weapon of war*. New York: Oxford University Press, 2016.

MACEDO, Elias Menta. A defesa da Constituição como caminho possível para combater o Estado de exceção. In: MARTINS JUNIOR, Osmar Pires (Org.). *Lawfare em Debate*. Goiânia: Kelps, 2020.

MARTINS JUNIOR, Osmar Pires. Considerações iniciais: pesquisa preliminar de compilação sobre *Lawfare*. In: MARTINS JUNIOR, Osmar Pires (Org.). *Lawfare em Debate*. Goiânia: Kelps, 2020.

MENDOZA, Diego Hurtado. De “átomos para la paz” a los reactores de potencia: Tecnologia e política nuclear en la Argentina (1955-1976). *Revista CTS*, N.4, V.2, janeiro de 2005.

MÜLLER, H. The Future of the Non-proliferation Treaty. In: MAIANI, L; ABOUSAHL, S.; PLASTINO, W. (Ed.). *International Cooperation for Enhancing Nuclear Safety, Security, Safeguards and Non-proliferation - 60 Years of IAEA and EURATOM*. Springer Proceedings in Physics, V.206. Springer, Berlin, Heidelberg, 24 April 2018. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-662-57366-2\\_22](https://doi.org/10.1007/978-3-662-57366-2_22).

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 36ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Jansen Coli C.NA. *A Segurança do Atlântico na Perspectiva Histórica das Relações Brasil-Estados Unidos: convergência ou divergência de interesses?* Curitiba: Ed. CRV, 2015.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-3291998000100001&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-3291998000100001&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 3 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Resolução da Assembleia Geral N.46/11*. Nova Iorque, 27 out. 1986. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/495/19/IMG/NR049519.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 2 abr. 2023.

PIMENTEL, Cauê Rodrigues. O ressurgimento da ZOPACAS e a agenda de segurança no Atlântico Sul. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, V.12, N.22, 2016, p.113-143, 2016. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/download/393/302/1188>>. Acesso em: 2 abr. 2023.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Relações Internacionais Contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização (de 1815 a nossos dias)*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

TIEFENBRUN, Susan W. Semiotic Definition of Lawfare. *Case Western Reserve Journal of International Law*. N.43 V.29, 2010. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol43/iss1/3>>. Acesso em: 9 mar. 2019.

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, V.40, N.1, jan./jun. 1997.

WILLIAMS, Paul. R. Lawfare: A War Worth Fighting. *Case Western Reserve Journal of International Law*. N.43 V.29, 2010. Disponível em: <<https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol43/iss1/3>>. Acesso em: 9 mar. 2019.

WROBEL, Paulo. *Brazil, The Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear Weapon-Free Zone*. Brasília: FUNAG, 2017

ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Valeska Teixeira; VALIM, Rafael. *Lawfare: uma introdução*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

# O DESAFIO DA MARINHA DO BRASIL NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DA AMAZÔNIA AZUL

*Thiago Silva e Souza*

## INTRODUÇÃO

A sanção do Plano Plurianual (PPA) e a aprovação do X Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), no pleno da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), ambos para o quadriênio 2020-2023, reforçam o compromisso do Estado, sob coordenação estratégica da Marinha do Brasil (MB), com a implementação do Planejamento Espacial Marinho (PEM), uma das metas prevista na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), deliberada ao desenvolvimento sustentável em três dimensões: ambiental, econômica e social. Neste contexto, objetiva-se contribuir para os debates em torno dessa importante agenda governamental, a partir da análise do arranjo institucional da

União, assim como dos desafios e oportunidades de aprimoramento identificadas em prol de uma gestão integrada e uma eficiente governança orçamentária das políticas públicas voltadas à exploração e exploração sustentável dos recursos da Amazônia Azul, o patrimônio brasileiro no mar.

O desenho da política pública “envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos para adoção de instrumentos que permitam o atingimento de objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos” (HOWLETT, 2014, p.283-284, *tradução nossa*). Esse desenho, orientado para avaliação, é composto por uma variedade de mecanismos explícitos e implícitos, dependendo das escolhas e das definições possíveis sobre a melhor forma de ação (BRASIL, 2018a, p.71).

O Decreto N. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que estabeleceu a Política de Governança da Administração Pública Federal, trouxe o desafio da institucionalização de “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” para a agenda de modernização do Estado brasileiro (TCU, 2014, p.26).



**Figura 1.** Relação entre Governança e Gestão.

Fonte: TCU, 2014, p.32

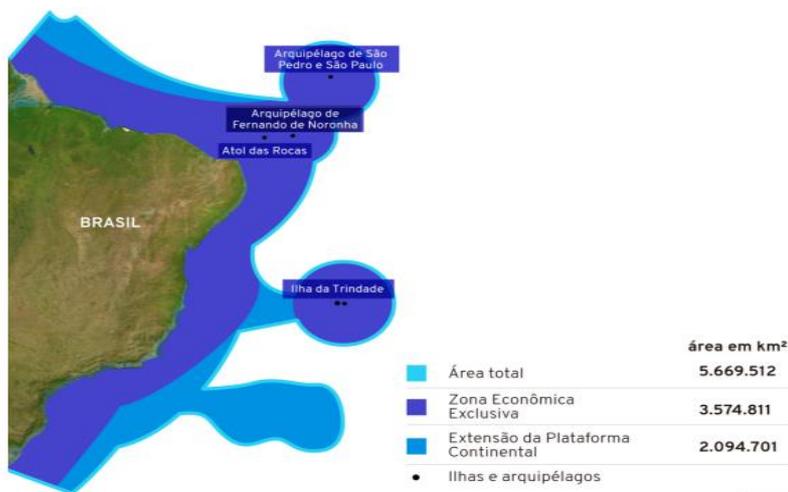
Por sua vez, Decreto N. 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, aprovou a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM, cujos objetivos são de (i) promover a formação de recursos humanos (ii) estimular o desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologias marinhas; e (iii) incentivar a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e das águas costeiras adjacentes.

Com efeito, para subsidiar as tomadas de decisão e o assessoramento da governança de políticas públicas adequadas ao alcance de metas estratégicas de desenvolvimento do país associadas ao ambiente marinho, observa-se na Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) a existência de órgão deliberativo da estrutura governamental responsável pela coordenação das ações relativas à PNRM.

O termo Amazônia Azul é uma iniciativa da Marinha do Brasil para fomentar a mentalidade marítima no cidadão, competindo à expressão buscar traduzir toda a importância dimensional, econômica e social da fronteira leste do país, assim conscientizando a sociedade do imenso patrimônio marítimo lá existente, que resulta da soma do Mar Territorial (até 12 milhas náuticas - MN), Zona Econômica Exclusiva (até 200 MN) e Plataforma Continental (pode chegar até 350 MN), totalizando cerca de 5,7 milhões de Km<sup>2</sup>, equivalente à 67% do território terrestre (BRASIL, 2013).

Em resumo, uma vez que a exploração e exploração dos recursos vivos, não vivos e energéticos de ambiente marinho importam ao desenvolvimento ambiental, econômico e social do país, despertando interesses de diversos setores do governo e da sociedade, o objetivo do estudo é contribuir para debates em torno da competência do Estado e do esperado arranjo institucional dos *stakeholders* da Amazônia Azul, na responsabilidade de proverem não só

estabilidade regulatória e jurídica, mas também a previsibilidade e o aprimoramento obtidos por meio de uma gestão integrada e uma eficiente governança orçamentária das políticas públicas afetas ao ambiente marinho.



**Figura 2.** Amazônia Azul – limites marítimos do Brasil.

Fonte: Adaptado de SECIRM, 2021.

Para tal, sendo a peça orçamentária<sup>1</sup> o instrumento social de identificação de como o Estado aloca os tributos, sob a forma de políticas públicas, propõem-se uma abordagem qualitativa a fim de apontar evidências da articulação orientada em prol de uma trajetória de crescimento sustentável dessa Economia Azul.

<sup>1</sup> Art. 167. São vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; [...] §1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem a prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (CF/88).

## A AMAZÔNIA AZUL NA AGENDA GOVERNAMENTAL

A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), coordenada pelo Comandante da Marinha, na condição de Autoridade Marítima, e integrada por representantes de vários Ministérios e pela Marinha do Brasil (MB), constitui-se no fórum adequado para conduzir essa complexa missão de cuidar da Amazônia Azul, integrando, por meio do PSRM, o planejamento, a coordenação e a condução das atividades dos diferentes atores que possuem legítimos interesses ligados ao mar (BRASIL, 2020a, p.3).

Parte-se da citação do 10º Plano Setorial para os Recursos do Mar (X PSRM), aprovado em 2020, a compreensão da relevância e, sobretudo, evidencia o desafio atribuído à MB na coordenação desse modelo de gestão participativa, complexo e cujo ambiente político-institucional é composto por 15 Ministérios, além da parceria com órgãos de fomento, comunidades acadêmicas e científicas e da própria iniciativa privada, onde múltiplos atores, de alguma forma, usufruem dos espaços marítimos.

A CIRM foi criada pelo Decreto N. 74.557, de 1974, para coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), bem como ser responsável pela gestão do Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR (Decreto N. 86.830, de 1982) e pela elaboração do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC (Lei N. 7.661, de 1988).

Logo, são documentos condicionantes da CIRM: (i) Política Marítima Nacional – PMN (Decreto N. 1.265/1994); (ii) Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM (Decreto N. 5.377/2005), (iii) Política Nacional para os Assuntos Antárticos – POLANTAR (Decreto N. 94.401/1987); e (iv) Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei N. 6.938/1981).

Destes, pontua-se a finalidade da PNRM de orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos

recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial (MT), da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e da Plataforma Continental (PC) em atenção aos interesses nacionais que, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do país, busca gerar emprego e renda, assim como contribuir para a inserção social da população.

Para tal, são instrumentos decorrentes da PNRM: (i) o Plano Setorial para os Recursos do Mar – PSRM (Resolução N. 1/CIRM/2020); (ii) a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC (Lei N. 7.661/1988) e (iii) o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira – LEPLAC (Decreto N. 98.145/1989).

Para esse estudo, evidencia-se a 10ª edição do PSRM, como um importante desdobramento da PNRM, ao ser responsável pela integração do MT, da ZEE e da PC ao espaço brasileiro, tendo como principais objetivos (i) conhecer e avaliar as potencialidades do mar; (ii) monitorar os recursos vivos e não vivos e os fenômenos oceanográficos e do clima das áreas marinhas sob jurisdição e de interesse nacional; e (iii) realizar a gestão, o uso sustentável desses recursos e a distribuição justa e equitativa dos benefícios oriundos desses recursos. Das ações previstas para o quadriênio 2020-2023 do PSRM, destaque-se o fortalecimento daquelas voltadas à implementação do Planejamento Espacial Marinho (PEM) como uma forma de “aprimorar a mentalidade marítima das futuras gerações e ampliar sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento da Economia Azul<sup>2</sup>” (BRASIL, 2020a, p.4).

---

<sup>2</sup> Economia Azul: expressão que representa as atividades econômicas relacionadas aos oceanos e zonas costeiras. Ela emerge trazendo reflexões sobre a contribuição dos oceanos à economia e a necessidade de garantir a sustentabilidade ambiental e ecológica dos espaços marítimos. Se, por um lado, essa dinâmica instrumenta o uso dos recursos vivos e não vivos em benefício do desenvolvimento, por outro, provoca crescente preocupação com a saúde dos oceanos, principalmente para assegurar que as futuras gerações também possam usufruir os preciosos recursos neles existentes (BRASIL 2020a, p-3-4).

Com efeito, busca-se estabelecer as bases institucional, normativa e regulatória, que possam ser utilizadas em apoio ao processo de tomada de decisão relacionado ao uso do mar e ao seu ordenamento, tanto em nível governamental quanto privado, por meio do PEM.

A Lei N. 13.187, de 2015, instituiu o “Dia Nacional da Amazônia Azul” como um alerta à sociedade quanto à importância político-estratégica dos espaços oceânicos e ribeirinhos para o desenvolvimento nacional sustentável. Portanto, análise de políticas públicas que abranjam riquezas e capilaridade logística de mares, hidrovias e demais águas interiores perpassam discussões em torno de quatro vertentes (BRASIL, 2013):

**Econômica:** mais de 95% do comércio exterior brasileiro é transportado por via marítima; cerca de 80% da população vive a curta distância do litoral; quase a totalidade das reservas de gás e petróleo encontra-se no mar, além do potencial turístico e pesqueiro.

**Científica:** programas e ações previstos no LEPLAC, PNGC e PSRM são destinados ao fomento do conhecimento do ambiente marinho, sua preservação, uso racional dos recursos e formação de recursos humanos.

**Ambiental:** investimentos na reconversão dos efetivos danosos da poluição, na revitalização urbanística das cidades, na valorização da paisagem natural e manutenção da qualidade ambiental a partir de programas e projetos voltados à gestão dos ambientes costeiro e marinho.

**Soberania:** capacidade de controle das áreas marítimas, negar uso do mar e projetar o Poder Naval (previsto na Estratégia Nacional de Defesa – END), com foco na defesa de plataformas petrolíferas, instalações navais e portuárias, arquipélagos e ilhas oceânicas e pronta resposta a qualquer ameaça ao Estado.

Dessa forma, o reconhecimento do potencial estratégico das riquezas do mar para o fomento do desenvolvimento do país pelos tomadores de decisão do Governo, influenciados pela opinião pública, enseja prévia análise dos efeitos da abrangência dos estudos do PEM sobre as quatro vertentes definidas ao conceito de Amazônia Azul:

**Quadro 1:** abrangência do PEM sob o enfoque do conceito de Amazônia Azul.

Amazônia Azul (vertentes)	Planejamento Espacial Marinho (enfoque de estudos)	
1. Econômica 2. Científica 3. Ambiental 4. Soberania	Transporte Marítimo Mineração de areia e carvalho Conservação/proteção marinha Exploração de óleo e gás	Pesca Aquicultura Energia Renovável Defesa Militar

Fonte: Adaptado de BRASIL 2018b; EHLER; DOUVERE, 2009.

Isto posto, segue uma proposta de matriz de competência dos membros da CIRM<sup>3</sup>, em consonância com as diretrizes estabelecidas na PNRM, registrando o arranjo institucional possível de ser institucionalizado, consolidando assim o PSRM como política sustentável de desenvolvimento da Economia Azul:

<sup>3</sup> Ver Decreto N. 9.858, de 25 de junho de 2019 (art. 4º – órgãos componentes da CIRM).

**Quadro 2.** Matriz de competência da CIRM junto às vertentes do conceito de Amazônia Azul.

CIRM	MB	Casa Civil	MJSP	MD	MRE	ME	Minfra	MAPA	MEC	MCid	MSaude	MME	MCTI	MMA	MTur	MDR
<b>VERTENTE</b>																
Econômica		■				■	■			■		■			■	■
Científica		■						■			■		■			
Ambiental		■						■						■		
Soberania	■	■	■	■	■											

Fonte: Elaboração própria.

Assim, reforça a importância de se estabelecer uma estrutura de governança eficiente, que permita ao Brasil cumprir o compromisso voluntário assumido em 2017, durante a Conferência da ONU para os Oceanos, de implantar o PEM até 2030.

Em resumo, toda essa estrutura institucional e arcabouço legal apresentados constituem pano de fundo para prementes debates em torno da gestão e preservação desse patrimônio marítimo, por meio o conceito político-estratégico de Amazônia Azul.

## A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DO PEM

[...] governos precisam ser capazes de avaliar suas políticas e demonstrar o impacto de suas ações e como elas beneficiam os seus cidadãos. Para promover o ajuste necessário às contas públicas e retornar o crescimento equilibrado, é imprescindível a racionalização da execução do gasto público, priorizando as políticas públicas eficientes, com foco na melhoria da prestação de serviços e na redução dos custos, com o cidadão posicionado no centro das decisões governamentais (BRASIL, 2018a, p.7).

Na busca por legitimar a seleção de metas que melhor atendam os anseios da sociedade, estudos apontam como ponto crucial a capacidade de coordenar e articular as diversas partes interessadas (*stakeholders*) em prol da coletividade, assim “o primeiro estágio da governança e gestão vem através do estabelecimento de metas coletivas para as quais a sociedade está se direcionando” (PETERS, 2013, p.30).

O processo de governança envolve não só a descoberta de metas julgadas eficientes ao contexto econômico-social, mas também a identificação complementar dos meios adequados ao seu alcance. Contudo, essa lógica supostamente facilitada acoberta uma espécie de sistematização de difícil institucionalização, pois, segundo Souza e Araújo (2018, p.24), “a percepção de legitimidade institucional decorre da demonstração da efetiva utilização de práticas institucionalizadas aos *stakeholders*, isto é, a exteriorização de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”.

No contexto em estudo, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) conceitua Planejamento Espacial Marinho (PEM) como:

[...] uma forma prática de criar e estabelecer uma organização mais racional da utilização do espaço marinho e das interações entre seus usos, a fim de equilibrar as demandas de desenvolvimento com a necessidade de proteger os ecossistemas marinhos, bem como de alcançar objetivos sociais e econômicos de forma transparente e planejada (EHLER; DOUVERE, 2009 p.18).

Em complemento, estudos apontam que dados espaciais são utilizados para avaliar opções de planejamento, fazendo que sejam necessários métodos analíticos, aplicações e ferramentas práticas capazes de equacionar as relações entre os usos humanos e componentes ecossistêmicos (STELZENMÜLLER et

al., 2013), contudo sabe-se que não há uma metodologia padrão para elaboração do PEM, existindo sim grande diversidade de métodos e experiências internacionais, utilizadas nos exemplos como *benchmarking* (EHLER; DOUVERE, 2009).

Por conseguinte, em função da ausência no Brasil de um instrumento de planejamento estratégico de longo prazo para ações públicas que possibilite alcançar tais objetivos sociais e econômicos esperados como resultantes do PEM pelo conceito da UNESCO, julga-se como competência do Plano Plurianual (PPA), segundo o tripé constitucional<sup>4</sup> do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), essa responsabilidade de integração entre o que se planeja, orçamenta e entrega ao povo:

Assim, o Plano Plurianual foi claramente concebido como um instrumento responsável pela efetiva *integração entre os sistemas* de planejamento e de orçamento. Como *peça orçamentária*, discrimina os investimentos plurianuais de forma regionalizada e projeta a expansão das despesas correntes. Como *instrumento de planejamento*, estabelece os resultados desejados e esperados com a aplicação dos recursos públicos, que devem impactar na melhoria da qualidade de vida da população (PAULO, 2016, p.65, *grifo nosso*).

Em outras palavras, compete ao PPA “a dupla função de primeiro orientar mudanças nas políticas públicas e, na sequência, fundamentar a programação do orçamento anual, dando suporte à política fiscal do governo” (FERNANDES; SOUZA, 2019, p.17), sendo então considerado o principal

---

<sup>4</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (I) o plano plurianual; (II) as diretrizes orçamentárias; (III) os orçamentos anuais.

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. [...]

§4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (CF/88).

instrumento no esforço pela promoção do desenvolvimento de médio prazo do ordenamento jurídico nacional.

Todavia, acautela-se que “a simples definição das políticas ou dos fins a serem perseguidos não é suficiente para que a administração se ponha em movimento” (PAULO, 2016, p.39). Logo, entende-se que a construção de parâmetros de avaliação da atuação do governo deve ser alicerçada por compromissos políticos prévios, os quais estabeleçam prazos, objetivos e metas concretas a serem atingidas pelo Estado e que, no caso brasileiro, seriam em períodos sucessivos de mandatos presidenciais.

Destarte, são finalidades do SPOF (art. 2º, Lei N. 10.180/2001): (i) formular o planejamento estratégico nacional; (ii) formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; (iii) formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; (iv) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e (v) promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Em resumo, observa-se que “toda a parte operacional do PPA (que visa ao planejamento global de médio prazo do governo federal), referente às ações orçamentárias, fica atrelada à Lei Orçamentária Anual e ao planejamento estratégico de cada um dos ministérios” (BRASIL, 2019, p.4), cuja disseminação da cultura e prática de planejamentos estratégicos setoriais se objetiva: (i) melhorar o desenho dos programas e ações; (ii) conferir maior clareza aos objetivos a serem perseguidos pelos órgãos; e (iii) aperfeiçoar a capacidade de gestão e a tomada de decisão.

Diante desse contexto, importante resgatar alguns princípios básicos da PNRM que distinguem (i) a harmonização com as demais políticas nacionais e o PPA; e (ii) a definição de prioridades para programas e ações, conforme previsto no PPA e, também, em função de sua contribuição para defesa dos interesses nacionais e do desenvolvimento sustentável do país (Decreto N. 5.377, de 2005).

Ademais, tal política reforça a importância do PEM ao estabelecer como ação estratégica promover a gestão integrada dos ambientes costeiro e oceânico, visando o uso sustentável dos recursos do mar e a proteção dos ecossistemas, biodiversidade e patrimônio genético, cultural e histórico das áreas marinhas nacionais. Nesta ótica, criou-se em 2013, no âmbito da CIRM, o Grupo de Trabalho Uso Compartilhado do Ambiente Marinho (GT UCAM), sendo desdobrado nos subgrupos de Planejamento Espacial Marinho (PEM) e o de Legislação (LEG). Em 2020, por ocasião da 204ª Sessão Ordinária da CIRM, enfim é criado o Comitê Executivo PEM (BRASIL, 2020b).

Outro ponto, do processo colaborativo e coordenado pela SECIRM, em 2019 ocorreu a elaboração do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica no PPA 2020-2023, objetivando promover (i) conhecimento científico e tecnológico; (ii) conservação da biodiversidade; (iii) uso sustentável dos recursos naturais; (iv) gestão efetiva dos espaços costeiro e marinho; e (v) interesses do país nos oceanos e Antártica.

Desse programa multissetorial, destaque à meta de concluir 80% das ações previstas em seus Planos Setoriais<sup>5</sup>, sendo anualmente monitorado e

---

<sup>5</sup> Planos Setoriais previstos no PPA 2020-2023: (i) Plano Setorial para os Recursos do Mar – PSRM; (ii) Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC; (iii) Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira – LEPLAC, (iv) Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR; e (v) Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação – PACTI / Oceanos (Ver Lei N. 13.971, de 27 de dezembro de 2019).

avaliado a partir de indicador de desempenho que deverá medir seus percentuais de realização, sob responsabilidade dos respectivos órgãos competentes. Logo, explica Rocha Martins (2020), são desafios: (i) a obtenção de recursos orçamentários à implantação do PEM na Amazônia Azul; (ii) suprir a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE com dados marinhos; e (iii) fortalecer a mentalidade marítima do país. Assim sendo, propõe-se como alinhamento às melhores práticas do PEM:

**Quadro 3.** Instrumentalização legal do Manual UNESCO para o PEM.

Boas práticas (10 passos do Manual UNESCO do PEM)	Instrumento responsável
1. Identificar os fins e estabelecer as autoridades responsáveis	PSRM
2. Obter suporte financeiro	PPA
3. Organizar o processo por meio de pré-planejamento	PSRM
4. Proporcionar a participação das partes interessadas	PSRM
5. Definir e analisar as condições existentes (Plano de Situação)	PSRM + PPA
6. Definir e analisar as condições futuras	PSRM + PPA
7. Preparar e aprovar o Plano de Gestão Espacial Marinho	PSRM
8. Implementar e fazer cumprir o Plano de Gestão Espacial Marinho	PSRM
9. Monitorar e avaliar desempenho	PPA
10. Adaptar o processo de gestão espacial marinha	PSRM

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de EHLER; DOVERE, 2009.

Portanto, conforme sintetizado no Quadro 3, entende-se que o país, apesar de todos os desafios que ainda se apresentam no horizonte, já possui um estágio embrionário, porém avançado, do Planejamento Espacial Marinho (PEM) por conta do PSRM, o Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica do PPA 2020-2023, assim como dos arranjos político-institucionais, especialmente se relacionados ao processo sugerido pela UNESCO para sua implementação,

reafirmando assim o protagonismo da MB na governança orçamentária, alicerce para a institucionalização de qualquer política pública no país.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A etimologia da palavra planejar traz consigo o desafio da busca pela decisão, com antecedência, daquilo que se quer fazer, de como se deve fazer, do momento ideal de realização e, no contexto dessa reflexão, daqueles atores capazes de bem realizar a tarefa previamente delineada. Sendo assim, alinhado ao desafio global da Agenda 2030 da ONU para a conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos em prol do desenvolvimento sustentável (ODS 14 – Vida na Água), reforça-se o objetivo do estudo de contribuir para debates em torno dessa importante agenda governamental ao detalhar o Planejamento Espacial Marinho (PEM) como um processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas em áreas marinhas, visando a alcançar objetivos ambientais, econômicos e sociais, ordinariamente especificados por meio de processo político.

Todas as políticas públicas que orientam as atividades CIRM, bem como seus planos de implementação, são multissetoriais e de caráter transversal, o que permitem parcerias entre órgãos públicos, universidades, empresas e institutos de pesquisa nacionais e internacionais, adequando-se plenamente aos princípios que norteiam o PPA 2020-2030 e se alinhando ao próprio conceito político-estratégico Amazônia Azul, evidenciando desafios estratégicos a serem suplantados.

Com efeito, não apenas o arcabouço legal existente se mostrou importante, mas o arranjo político-institucional da SECIRM que, sob a

coordenação da MB, possui enormes desafios e oportunidades no trato dos assuntos afetos ao mar, não apenas orientando pesquisas científicas, mas realizando o monitoramento e prestando a logística necessária para a obtenção do conhecimento, segurança e desenvolvimento das ações de uso sustentável e preservação dos recursos marinhos.

Enfim, sob essa ótica, espera-se também que outros estudos venham a estender a importância de se avaliar a governança dessa política pública, apropriando-se do PEM como peça central de um mecanismo de gestão integrado, adaptativo, estratégico e colaborativo, o qual se espera estímulo à verificação da sua liderança, estratégia e controle em permitir e contribuir para o alcance dos objetivos traçados nas diversas ações públicas voltadas à exploração e exploração sustentável dos recursos da Amazônia Azul, o patrimônio brasileiro no mar.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante* – V.1. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG/PR). Brasília, DF, 2018a.

BRASIL. *Decreto Legislativo N.179, de 2018*. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de dezembro de 2018b.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Amazônia Azul: a última fronteira*. Brasília: CCSM, 2013.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023*. Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA). Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM). *Resolução N.1, de 2020*. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de agosto de 2020a.

BRASIL. *Resolução N.10, de 2020*. Aprova a criação do Comitê Executivo do Planejamento Espacial Marinho (PEM). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de agosto de 2020b.

EHLER, Charles; DOUVERE, Fanny. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides N.53, ICAM Dossier N.6, Paris: UNESCO, 2009.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; SOUZA, Thiago Silva. *Ciclo Orçamentário Brasileiro*. Brasília: ENAP, 2019.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. *Plano Plurianual: teoria, prática e desafios para a sua efetividade*. Curitiba: Juruá, 2016.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do Tribunal de Contas da União (TCU)*, p.28-33, maio/ago, 2013.

ROCHA MARTINS, Antônio César. O Planejamento Espacial Marinho no Brasil e as perspectivas de um Projeto Piloto para a Região Marítima do Sul do País. Colóquio Virtual Planejamento Espacial Marinho. *Apresentação*. Centro de Estudos Político-Estratégico da Marinha (CEPE-MB). Rio de Janeiro, 2020.

SOUZA, Thiago Silva; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. A Institucionalização da Gestão de Projetos no Portfólio de Ciência, Tecnologia e Inovação do Comando da Marinha do Brasil. *Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia (PMKT)*, V.11, p.21-36, jan-abr. 2018.

STELZENMULLER, Vanessa; BREEN, Patrícia; STAMFORD, Tammy et al. Monitoring and evaluation of spatially managed areas: a generic framework for implementation of ecosystem based marine management and its application. *Marine Policy*, N.37, p.149-164, 2013.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*, 2. ver. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasília, DF, 2014.

# **SOBRE A REGULAÇÃO JURÍDICA DA SAÚDE MENTAL LABORAL PARA A GENTE DO MAR**

*Antonio Elian Lawand Junior e Marcelo dos Santos Mata*

## **INTRODUÇÃO**

**O**s acidentes em logística marítima possuem um dado estatístico que exige muita atenção: 93% dos que ocorrem no Brasil e mais de 50% dos que ocorrem no mundo têm origem em falhas humanas (MARTINS, 2016, p.213-214; IMO, 1998, p.1). Por seu turno, a investigação do ser humano embarcado também alarma: mais de 50% dos funcionários embarcados analisados por pesquisas no Brasil, Estados Unidos da América, Filipinas e Reino Unido, além de outras nações dedicadas à navegação mercantil, possuíam ou desenvolveram condições psíquicas (psicológicas ou psiquiátricas) ocupacionais que lhes afetavam o poder de julgamento da realidade ou de tomar decisões e/ou sofriam de alguma adicção a substância provocadora de efeito análogo (DIAS et al., 2016, p.4-8; CARTER,

2011, p.226-227; ABAYA et al., 2015, p.192-194; SMITH et al., 2006, p.38-66). A sintaxe entre os dois grupos de dados é inevitável.

A vista dos dados revelarem a importância do assunto (tanto pela perspectiva da dignidade do ser humano e do trabalhador, quanto da proteção ao patrimônio privado e ambiental), o presente estudo objetiva identificar, no universo dos regramentos jurídicos internacionais, o tratamento dado a este fenômeno relevante de saúde daqueles a quem a Convenção 186, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), chama “Gente do Mar”, assim como propor uma discussão inicial crítica sobre o assunto.

O trabalho concentrará seus esforços na Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS/1974), nas Regulações da Organização Marítima Internacional (IMO), em especial a *International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers* (STCW, 1978), e na Convenção 186 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para apresentar dados atualizados sobre a regulação da saúde mental laboral da indústria *shipping*.

Para elaboração deste capítulo foi utilizado o método hipotético-dedutivo e indutivo, quando couber, nos encontros supraestruturais jurídicos com suas fontes materiais infraestruturais. Os objetivos são ilustrativos/descritivos (por exemplo, desenham a paisagem normativa reguladora acerca do tema) e, a partir desta descrição, induzem a indagações e provocações críticas. Seus procedimentos técnicos (metodologia) se baseiam em pesquisa bibliográfica, normativa e documental.

## DO PANORAMA NORMATIVO INTERNACIONAL

A considerar o modo de produção de produtos e serviços do capitalismo, existem quatro variáveis fundamentais da produção, quais sejam: uma unidade de produção, que proverá os serviços; que por sua vez é alimentada por matérias-primas, mão-de-obra e capital de investidores. Portanto, as regulações a que devemos investigar, a considerar o tema, também incidirão sobre estas quatro variáveis.

Sobre a operação da embarcação e mão-de-obra, temos a SOLAS/1974 e Convenção 186-OIT, que importam ao regime de ambiente saudável do trabalhador. Acerca da primeira, o texto base, como tal em vigor, nada diz sobre a saúde do trabalhador maritimista. Em verdade, a SOLAS aborda procedimentos e formas de conduta da Unidade de Produção (por exemplo, o vaso mercantil), numa abordagem tecnicista gravada pela cronologia da edição da SOLAS, o que denota um foco preventivo.

De fato, a menção acerca da saúde mental da gente do mar só aparece, pela primeira vez, com fator importante à salvaguarda da gente do mar, em 2014, quando a IMO, em assembleia, resolve adotar a Res. A 1078(28), que implica em procedimentos investigativos em virtude de acidentes marítimos. Neste caso, a saúde mental dos homens e mulheres do mar importa como fator de causa no nexos causal de eventos que gerou a ocorrência danosa.

Por sua vez, acerca da Convenção 186-OIT, a saúde mental da gente do mar tem como objetivo nuclear e primário (ainda que parcial) da saúde e bem-estar do trabalhador, e minoritariamente (por menção a outras normativas internacionais em preâmbulo, em especial a Convenção sobre o Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar, 1972, e a própria STCW) aos demais riscos da navegação (carga, acidentes e meio ambiente).

Sobre o capital de investimento, não existem normas jurídicas internacionais cogentes/vinculantes relevantes em Direito Internacional Público neste respeito.

## ANÁLISE DE RESULTADOS

Foram analisados os dados e textos de fundamento do setor *shipping*, que, quando justapostos às regulações internacionais acerca do tema da saúde mental da Gente do Mar, revelaram:

- a) Carência de regras setoriais de prevenção
  - a. do trabalhador afligido de condição psíquica ou de adicção desfavorável ao labor assumir o posto na embarcação; e
  - b. do ambiente ou condições do labor provocarem ou agravarem condição psíquica ou de adicção desfavorável ao tripulante.
- b) Carência de regras setoriais de gestão de uma constatada condição psíquica ou de adicção desfavorável ao tripulante.

A vista dos dados e da carência normativa, à luz de um referencial de *compliance* de mercado ou de regulação da atividade econômica, tem-se que a atual e aparente anomia fomenta (em *quale* e *quanti*) as condições psíquicas e/ou de adicção desfavoráveis aos tripulantes, o que, necessariamente, agravam critérios de risco e acidentes.

A sintaxe entre ambos fenômenos é ainda mais evidente quando observam-se acidentes como o do Costa Concórdia (2012), Exxon Valdez (1989), Erika (1999) e Amoco Cadiz (1978), cujos inquéritos evidenciaram falhas humanas induzidas por condições de estresse ou substâncias entorpecentes (principalmente álcool).

A própria menção normativa, em preâmbulo, destes riscos psíquicos ou ainda como variável de investigação, importam a reforçar a afirmativa.

## CRÍTICA AOS RESULTADOS

A aparente anomia não ocorre por acaso: embora os custos de perda de patrimônio privado e difuso, vidas e até preservação da saúde e engajamento do funcionário fossem substancialmente melhorados se um olhar atento das normas internacionais se voltasse à saúde mental, esse tema encontra um substancial choque dialético em nível infraestrutural.

A ciência dirá: o controle (legal ou *compliance*) otimizará o processo econômico. A cultura e a história dirão o contrário. Dirão, a vista de que a profissão do *seafarer* encontra um caldo cultural de séculos, cujos elementos pouco se alteraram à luz do desenvolvimento tecnológico e/ou aumento de trânsito de pessoas e mercadorias no mar (WOODWARD, 2014, p.39-64).

Questões como o confinamento na embarcação, a distância dos entes familiares e sociais de referência (pertencimento), uso de álcool no curso do trabalho embarcado e outras, ainda não possuem solução prática a vista de uma matriz de direito que conflita (neste caso) tecnicismo e tradição em antagonismo (DERRIDA, 1973, p.201-234): o técnico do mar, em termos gerais, replicará em superestrutura normativa a cultura de sua profissão, *in maxime*. Replicar a opinião do técnico *shipping* e só dele seria incorrer no mesmo erro, em tese.

A solução deve vir de elementos externos (transdisciplinares), em ambiente dialético próprio e internacional, que alterem, necessariamente, a própria linguagem/signo normativo do que significa ser um trabalhador do mar.

Alguns *moguls* do processo econômico do *shipping* apostam, mais e mais, na mecanização das embarcações, sem implicações na norma jurídica reguladora do sistema. Esta aposta não é isenta de risco: a variável humana existirá, no mínimo, como auxiliar ou *backup* do sistema eletro-eletrônico. Esta variável, por seu turno, não é isenta de riscos psicopatológicos, tal como aconteceu com ex-combatentes de guerras eletrônicas recentes (DYKSTRA, PAUL, 2018, p.3-5): risco grave à carga, ao meio ambiente e, via de consequência, à saúde de diversos ainda perdura.

Outros não apostam na mecanização, mas num processo de aumento da melhoria das condições trabalhistas por meio da equalização normativa internacional, tal qual um aumento de qualidade nos treinamentos preconizados pela STCW. Neste caso, a vista dos sistemas internacionalistas dualistas se interlaçam com os sistemas nacionais privados marítimistas, uma “corrida do ouro” pela baixa de *standards* de mão-de-obra em favor da atração de investimentos é um cenário provável, a luz do experimentado em outros sistemas semelhantes de fiscalização utilizando-se de *standards* qualitativos de produção (LAWAND JUNIOR; VALDEZ SILVA, 2019, p.2-5). Uma “guerra fiscal” internacional estaria com condições de ser deflagrada, em tudo semelhante às guerras fiscais em nações federalistas em estados e municípios, ou, em outro exemplo mais próprio, àquelas questões afeitas às Bandeiras de Conveniência.

Por fim, uma terceira aposta, ou via, baseada em *compliance* e riscos assumidos em função do objetivo (sustentabilidade, segurança da embarcação e tripulação, segurança da carga) pode ser pensada: se capital, mão-de-obra matérias-primas são elementos fundamentais do ciclo microeconômico, a interação segura e com o mínimo de risco entre eles também é do interesse de cada um dos atos envolvidos.

Neste sentido, medidas baseadas em *checkpoints* qualitativos por adesão, sendo estes *checkpoints* voltados (direcionados) ao resultado (menor risco) tem se provado medidas mais eficientes. A experiência internacional aponta sua implementação por meio de comandos em *soft law*, baseando sua fiscalização em rede cientificamente informada que envolve todos os atores internacionais (dos Estados às ONG) (LIMA, 2019, p.16-19).

O sistema das Nações Unidas para o Mar tem arcabouço normativo que cria quadro apto a criação destes *standards* (ainda que privados, em ligas ou sociedades de referência): a Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar/1982, em seu art. 242 (2), associado aos mecanismos de governança enunciados expressamente, a Res. 70/1, de 25/9/2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas, quando aponta em seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030 os objetivos 8 (8.8 – trabalho saudável e seguro), 12 (12.6 – ciclo de produção sustentável) e 14 (vida marinha e sua gestão protetiva), e a Convenção OIT mencionada. Este tripé permite análises de governança que, de imediato, permitem que bancos, agências de financiamento e sindicatos fiscalizem e discutam *standards* de qualidade de trabalho, operação e *check* de saúde mental da gente do mar.

A adesão a estes *standards*, por óbvio, seria voluntária, mas coagida pelas taxas crescentes de financiamento (capital) e escassez de mão-de-obra qualificada (mão-de-obra), assim como a proibição de trânsito ou obrigatoriedade de checagem em determinados portos (por força de norma sindical ou imposição de controle de riscos ambientais), tal e qual já acontece em função da norma IMO 2020 (MPEC.320 (74) – MARPOL Anexo VI), que controla a presença e emissão de Enxofre (especialmente na forma SOx), em

relação ao Porto de Los Angeles (que aplica a norma desde já com controles nacionais e subnacionais baseados em poder de polícia administrativa) e outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou demonstrar aspectos jurídicos internacionais da saúde do trabalhador do mar outrora ignorados e atualmente discutidos, mas de pouca regulação. Os elevados números de acidentes com causas humanas relacionam-se diretamente com as patologias mentais, psíquicas e adições laborais da Gente do Mar e devem, por critério de dignidade do ser humano e de proteção das riquezas e do comércio, levam-nos a seriamente discutir e normatizar o tema.

O enfrentamento desta questão não é uma opção a luz dos objetivos a que a Humanidade pretende – expressos nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2019, s/p) – e do irrefreável desenvolvimento desta indústria e comércio mundiais.

Este enfrentamento se dá em multiníveis da sociedade internacional: Estados, Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais com ou sem fins lucrativos, Governos Locais e Subnacionais. Seu método envolve mais *standards* de qualidade de produção da indústria *shipping* que normas policialescas (ainda que internacionais) de comando e controle.

## REFERÊNCIAS

ABAYA, Antonio Roberto M.; ROLDAN, Saren; ONGCHANGCO, Jose Carlo E.; RONQUILLO-SARMENTO, Regina M.; SARMIENTO, Raymond Francis R. Repatriation rates in Filipino seafarers: a five-year study of 6,759 cases. *International Maritime Health*. V.66, N.4, *Via Médica*, p.189-195, 2015.

Disponível em: <[https://journals.viamedica.pl/international\\_maritime\\_health/article/view/IMH.2015.0038/30578](https://journals.viamedica.pl/international_maritime_health/article/view/IMH.2015.0038/30578)>. Acesso em: 8 de novembro 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. *Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar*. Disponível em: <[https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/solas\\_indice-2014\\_2.pdf](https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/solas_indice-2014_2.pdf)>.

Acesso em: 8 de novembro de 2019.

CARTER, Tim. Mapping the knowledge base for maritime health: 3 illness and injury in seafarers. *International Maritime Health*. V.62, N.4. *Via Médica*, p.224-235, 2011. Disponível em: <[https://journals.viamedica.pl/international\\_maritime\\_health/article/view/26161/20955](https://journals.viamedica.pl/international_maritime_health/article/view/26161/20955)>. Acesso em: 8 de novembro de 2019.

DERRIDA, Jacques. *Gramatologia*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

DIAS, Fernanda Monteiro; SANTOS, Jacqueline Fernandes de Cintra; ABELHA, Lucia; LOVISI, Giovanni M. O estresse ocupacional e a síndrome do esgotamento profissional (*burnout*) em trabalhadores da indústria do petróleo: uma revisão sistemática. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*. V.41. Rio de Janeiro: Fundacentro, p.1-12, 2016.

DYKSTRA, Josiah; PAUL, Celeste Lyn. Cyber Operations Stress Survey (COSS): Studying fatigue, frustration, and cognitive workload in cybersecurity operations. *National Security Agency*. Maryland: National Security Agency, 2018. Disponível em: <[https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/news-stories/2018/measuring-stress-in-a-high-risk-environment/usenix\\_cybersecurity\\_ops\\_stress.pdf](https://www.nsa.gov/Portals/70/documents/news-features/news-stories/2018/measuring-stress-in-a-high-risk-environment/usenix_cybersecurity_ops_stress.pdf)>. Acesso em: 8 de novembro de 2019.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *IMO and the safety of navigation*. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Regulations/Documents/SAFETYOFNAVIGATION21998final.pdf#search=Int>>

ernational%20Convention%20on%20Standards%20of%20Training%2C%20Certification%20and%20Watchkeeping%20for%20Seafarers>. Acesso em 8 de novembro de 2019.

LAWAND JUNIOR, Antonio Elian; VALDEZ SILVA, Maria Cristina Perez. A Possibilidade Jurídica da Responsabilização dos Estados Emissores de Bandeiras de Conveniência no Direito Internacional Público por Danos Ambientais. In: MARTINS, Eliane M. Octaviano; OLIVEIRA, Paulo Henrique dos Reis (Org.). *Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro*. V. III. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

LIMA, Breno Gregório. A Ciência e o Conhecimento nos Regimes Internacionais para a Governança Global Ambiental. In: GONÇALVES, Alcindo; REI, Fernando C.; GRANZIERA, Maria Luiza M. (Org.). *Governança Global e a Solução de Conflitos Internacionais*. Santos: Leopoldianum, 2019.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. Segurança Marítima e Desenvolvimento Sustentável. In: GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, Gilberto M.A. *Direito do Petróleo e Gás – Marco Regulatório, Aspectos Ambientais e Internacionais*. Santos: Leopoldianum, 2016.

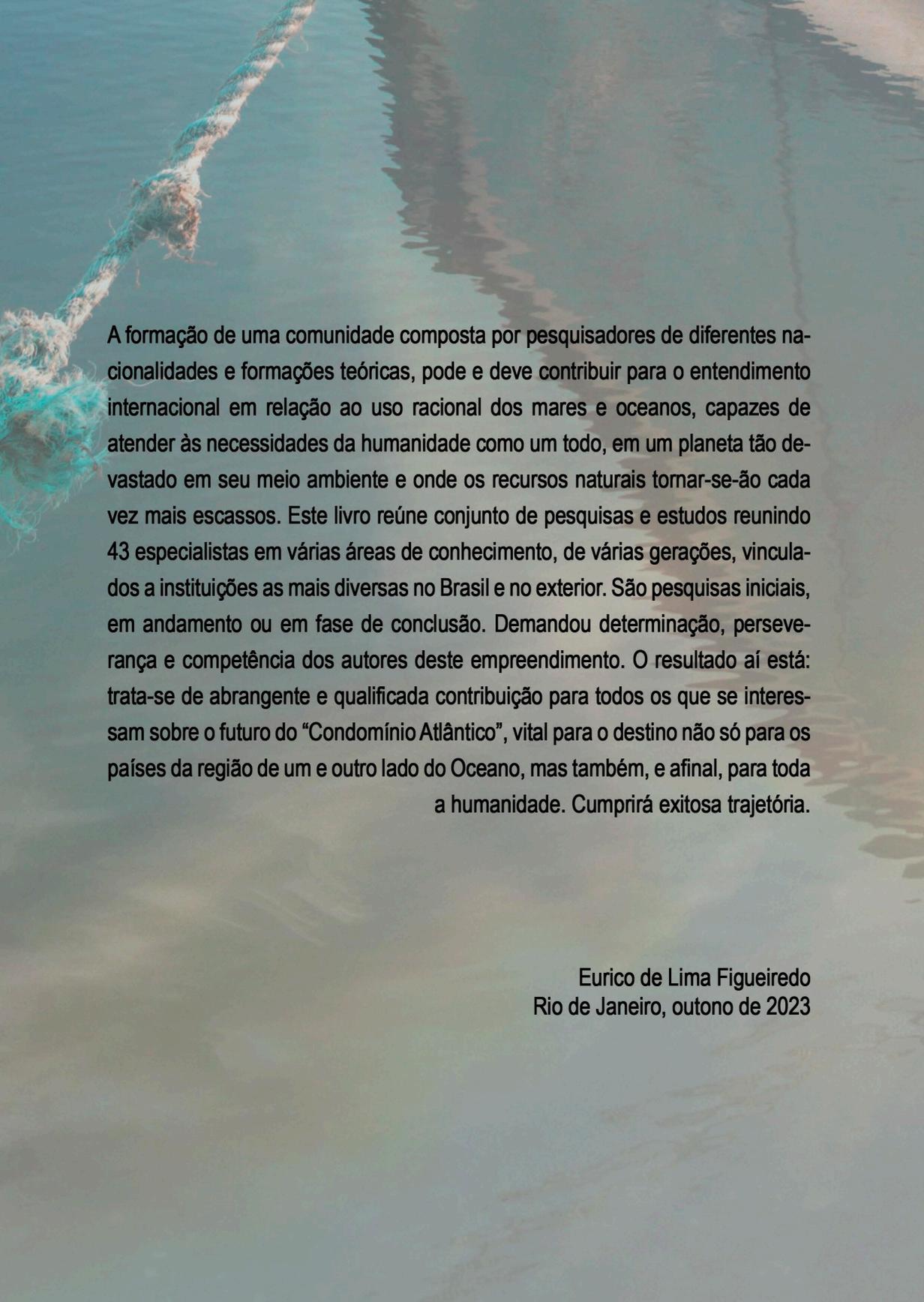
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 8 de novembro de 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *C 186 – Convenção sobre o Trabalho Marítimo*. Disponível em: <[http://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_242714/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_242714/lang--pt/index.htm)>. Acesso em: 8 de novembro de 2019.

SMITH, Andy; ALLEN, Paul; WADSWORTH, Emma. *Seafarer Fatigue: The Cardiff Research Programme*. Cardiff: Cardiff University, 2006. Disponível em: <[http://orca.cf.ac.uk/48167/1/research\\_report\\_464.pdf](http://orca.cf.ac.uk/48167/1/research_report_464.pdf)>. Acesso em: 8 de novembro de 2019.

WOODWARD, Colin. *A República dos Piratas*. Barueri: Novo Século, 2014.

Livro composto em Times New Roman, corpo 11,  
pela Editora Textos [desde 2005], Pelotas, RS



A formação de uma comunidade composta por pesquisadores de diferentes nacionalidades e formações teóricas, pode e deve contribuir para o entendimento internacional em relação ao uso racional dos mares e oceanos, capazes de atender às necessidades da humanidade como um todo, em um planeta tão devastado em seu meio ambiente e onde os recursos naturais tornar-se-ão cada vez mais escassos. Este livro reúne conjunto de pesquisas e estudos reunindo 43 especialistas em várias áreas de conhecimento, de várias gerações, vinculados a instituições as mais diversas no Brasil e no exterior. São pesquisas iniciais, em andamento ou em fase de conclusão. Demandou determinação, perseverança e competência dos autores deste empreendimento. O resultado aí está: trata-se de abrangente e qualificada contribuição para todos os que se interessam sobre o futuro do “Condomínio Atlântico”, vital para o destino não só para os países da região de um e outro lado do Oceano, mas também, e afinal, para toda a humanidade. Cumprirá exitosa trajetória.

Eurico de Lima Figueiredo  
Rio de Janeiro, outono de 2023