

O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul

The new Brazilian claim on the sea: the extended continental shelf and the "Blue Amazon" Project

ALEXANDRE PEREIRA DA SILVA*

Rev. Bras. Polít. Int. 56 (1): 104-121 [2013]

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar algumas ideias sobre o direito internacional do mar e sua importância econômica e política para o Brasil. Partindo de uma evolução histórica sobre os limites do mar territorial brasileiro, fixados inicialmente em três milhas em meados do século 19, essa largura foi expandida para 200 milhas marítimas na década de 1970, quando o tema teve ampla repercussão interna e externa. Posteriormente, com a assinatura e entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), o assunto não voltou a despertar maior interesse.

No entanto, a plataforma continental brasileira muito em breve será alargada, seguindo as regras inscritas na CNUDM. Um projeto ambicioso que vem sendo desenvolvido há décadas pela Marinha, pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Petrobras está em fase final para nova submissão à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) e que terá grande repercussão econômica e na política externa do Brasil.

O Brasil e o mar: a importância econômica dos recursos marítimos

O mar sempre teve papel importante na história brasileira, afinal foi pelo mar que chegaram os portugueses em abril de 1500, ou mesmo outra civilização antes desses. As primeiras ocupações do território também se deram na costa marítima do Brasil, e ao longo dos séculos subsequentes, o mar sempre exerceu papel destacado.

* Professor Adjunto de Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). Visiting Post-Doctoral Scholar no Marine & Environmental Law Institute (MELAW), Dalhousie University, Halifax, Canadá. Escrever esse artigo só foi possível com a assistência do governo do Canadá, por meio do programa Post-Doctoral Research Fellowship (*This paper was only possible with the assistance of the government of Canada./Cette article ne serait possible qu'avec l'appui du gouvernement du Canada.*) (alexandre.luiz@ufpe.br).

Ao longo desses mais de 500 anos, a posição geopolítica do Brasil, em especial do seu imenso litoral, só faz despertar interesses. Mesmo sendo um gigante continental, com 8.514.877 km², o mar continuará sendo um fator importante na construção nacional. Afinal, esse imenso território continental está voltado para o Atlântico Sul, que o aproxima de outros povos.

A faixa terrestre do litoral brasileiro tem largura variável, estende-se por aproximadamente 10.800 km ao longo da costa¹, se contabilizadas suas reentrâncias naturais, e possui uma área de aproximadamente 514.000 km², ao longo de 17 estados litorâneos. Esse extenso litoral, aliado à sua posição geográfica, dá ao País uma importante posição política e estratégica (MMA 2010, 11).

Entre as principais atividades econômicas desenvolvidas ao longo do litoral brasileiro, estão a pesca e o turismo. Além disso, existem grandes reservas de gás e petróleo, cerca de 70% da exploração brasileira ocorre na plataforma continental – exploração esta que, na verdade, é a atividade no mar que mais atrai a atenção no momento (Vidigal 2006, 133).

Os trabalhos de exploração da plataforma continental iniciaram-se em 1968, quando a Petrobras encomendou a primeira sonda marítima e, já naquele ano, achou petróleo no mar, em Guaricema, SE. Seguiram-se mais de 20 descobertas de pequeno e médio portes em vários estados. Em 1974, descobriu-se o Campo de Garoupa, em águas de 110 m, onde hoje está a Bacia de Campos. A produção regular de óleo nessa bacia começou em 1977, no Campo de Enchova (ibidem).

Em 1984, foi descoberto o primeiro campo gigante do País, na Bacia de Campos, e também nesse ano a meta de produção de 500 mil barris diários de petróleo foi alcançada. Outras grandes descobertas foram realizadas: Marlim (1985) e Rocador (1997). Nesse mesmo ano o Brasil ingressou no seleto grupo dos 16 países que produzem mais de um milhão de barris de petróleo por dia (Petrobras 2012).

Em 2005, foram encontrados os primeiros indícios de petróleo na camada pré-sal na Bacia de Santos. Análises iniciais do bloco BM-S-11 (Tupi) indicariam volumes recuperáveis entre 5 bilhões e 8 bilhões de barris de petróleo e gás natural. No ano seguinte foi atingida a autossuficiência sustentável na produção de petróleo. Com o início das operações da P-50 no campo gigante de Albacora Leste, no norte da Bacia de Campos, a Petrobras alcançou a marca de dois milhões de barris por dia. Em 2008, extraiu-se o primeiro óleo da camada pré-sal, no campo de Jubarte, na Bacia de Campos, e em maio de 2009 deu-se início à produção de petróleo na descoberta de Tupi (ibidem).

Para Daniel Yergin (2010, 896), a Petrobras, que já havia se estabelecido na dianteira em termos de capacidade de exploração e de desenvolvimento de petróleo nas complicadas águas profundas, tornou-se ainda mais importante

1 A extensão da faixa costeira varia enormemente na literatura sobre o tema, de 7.000 km a mais de 11.000 km. Tal discrepância se deve às diferentes metodologias empregadas no cálculo da linha costeira. O dado aqui adotado, de 10.800 km, foi obtido no âmbito dos estudos sobre a representatividade dos ecossistemas costeiros no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e considera os recortes e reentrâncias naturais da costa brasileira.

com as descobertas realizadas no Campo de Tupi na camada do pré-sal, e “estas descobertas poderiam transformar a Petrobras – e o Brasil – em um novo poço de energia de petróleo mundial”.

O Brasil e o Direito do Mar: principais aspectos

Da independência aos dias atuais, as regras jurídicas sobre a delimitação dos espaços marítimos adjacentes à costa brasileira passaram por uma série de mudanças. Ao longo dos períodos pode-se perceber uma série de avanços e recuos, alguns atos caracterizados por uma certa timidez, já outros marcados por certa ousadia.

No que tange ao direito do mar, a maior parte da história brasileira foi dedicada à largura do mar territorial; no entanto, mais recentemente, grande atenção tem sido dada à plataforma continental.

O mar territorial: das três às duzentas milhas marítimas

Logo após a independência, o Brasil não fixou propriamente seus limites, só o fazendo por meio da Circular nº 92, de 31 de julho de 1850, firmada pelo ministro da Marinha e dirigida aos presidentes das províncias, em três milhas marítimas (Rangel 1974, 136).

Para a Conferência de Haia de 1930 sobre a Codificação do Direito Internacional, as instruções dadas à delegação brasileira eram no sentido de advogar o alargamento do mar territorial. Clóvis Beviláqua (apud Trindade 2012, 218), consultor jurídico do Itamaraty, em parecer sobre a questão do mar territorial em Anteprojeto para Convenção de 1930 – emitido em 17 de outubro de 1930 –, frisava que:

[...] insisto no meu voto para que se dilate a zona do mar territorial, a fim de que as necessidades do direito administrativo possam ser realizadas dentro das prescrições do direito internacional, isto é, para que a jurisdição do Estado tenha o mesmo limite, nos mares adjacentes ao seu território, quer para as relações internacionais, quer para a aplicação dos regulamentos administrativos.

A delegação brasileira era favorável a um mar territorial de 6 milhas e contrário à instituição de uma zona contígua. No entanto, a Conferência de Haia de 1930 não conseguiu alcançar consenso em torno da largura do mar territorial, marcando assim o fracasso da Conferência e do Projeto Schücking (O’Connell 1984, 3).

Não obstante a posição contrária a uma zona contígua ao mar territorial, poucos anos depois o governo criou uma “zona de pesca costeira”. Segundo o artigo 3º, §2º, do Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934, que aprovou o Código de Caça e Pesca: “a pesca costeira é a exercida da costa até à distância de 12 milhas, a contar para fora”.

Durante a Segunda Guerra Mundial – antes do envolvimento direto no conflito –, o Brasil apoiou iniciativas regionais para constituição de uma zona de

segurança de 12 milhas. Mas o mar territorial seguia com a largura de 3 milhas como estipulado desde meados do século 19.

Para Marotta Rangel (1974, 137), a regra das 3 milhas para o mar territorial foi sendo gradualmente minada por aquilo que o corpo diplomático apoiava nos encontros internacionais. Os Princípios do México, sobre o regime legal do mar, aprovado pelo Conselho Interamericano de Juristas de 1956, não somente declarava que a regra das 3 milhas era insuficiente como limite do mar territorial e, portanto, não mais aceita como regra geral de direito internacional, como apoiava o direito de cada Estado em fixar a largura do seu mar territorial dentro de limites razoáveis. Em 1965, depois que as duas primeiras conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, realizadas em Genebra em 1958 e 1960, não chegaram a um acordo sobre a largura do mar territorial, o Comitê Jurídico Interamericano recomendou, com o apoio de seu presidente, o jurista brasileiro Raul Fernandes (apud Rangel, 138), que todo Estado americano “tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até o limite de doze milhas contadas da linha de base”.

O Brasil só aumentaria o mar territorial para 6 milhas, por meio do Decreto-lei nº 44, de 18 de novembro de 1966. Além disso, esse decreto também estabeleceu uma faixa adicional, até a distância de 12 milhas do litoral, no que concerne à prevenção e à repressão das infrações em matéria de polícia aduaneira, fiscal, sanitária ou de imigração.

Esse período, no entanto, não iria durar muito. Já em 25 de abril de 1969, o governo brasileiro editou o Decreto-lei nº 553, alterando novamente os limites do mar territorial brasileiro, que passou a ser de 12 milhas marítimas, medidas a partir da linha de baixa-mar (artigo 1º).

O período com o limite de 12 milhas marítimas para o mar territorial seria ainda mais breve que o anterior. Menos de um ano depois, em 25 de março de 1970, pelo Decreto-lei nº 1.098, o governo brasileiro determinou que o “mar territorial do Brasil abrange uma faixa de duzentas milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro” (artigo 1º).

As razões que levaram o Brasil a expandir seu mar territorial de 12 para 200 milhas, em um espaço de menos de um ano, são várias, de índole interna e externa. Naquele determinado momento histórico, havia a percepção por parte das autoridades brasileiras que recomendavam e justificavam o ato de reivindicação unilateral sobre uma extensa área do mar adjacente às costas brasileiras.

No entendimento de Castro (1989, 17),

Houve sobretudo a consciência política, de Governo, de que o Estado *deveria* assumir logo o controle da área de mar além das doze milhas, até onde fosse viável, para proteger legítimos interesses brasileiros, econômicos e de segurança, e de que o Estado *poderia* fazê-lo quase que impunemente. Inevitavelmente terá também havido a consciência do provável – e provado – impacto positivo da medida em termos de política interna, em momento particularmente sensível para o Governo.

Na América Latina – em que a maioria dos países já tinha adotado o mar territorial de 200 milhas marítimas –, a acolhida do ato brasileiro foi a melhor possível. Afinal, a posição se reforçaria com a adesão de um membro importante como o Brasil. Entre os demais países em desenvolvimento, a medida também foi bem aceita, ainda que não efusivamente como os latino-americanos (Rodrigues 1970, 124–125).

Ainda segundo Rodrigues (*idem*, 129), o Itamaraty recebeu notas de protesto de alguns países – com grandes interesses pesqueiros ou guiados por posição em favor de um mar territorial estreito – e, em todas as respostas, o Ministério das Relações Exteriores reafirmava a convicção de que não existia norma de direito internacional vigente, seja convencional, seja costumeira, que determinasse ao Estado o limite máximo até o que ele poderia estender seu mar territorial.

O tema de um mar territorial de 200 milhas era extremamente polêmico e refutado pelos países desenvolvidos nessa época. Longas batalhas diplomáticas foram travadas, em especial durante os trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), cujos trabalhos ocorreram ao longo de 11 sessões, durante os anos de 1973 a 1982.

Somente depois de longas e ásperas polêmicas em torno da largura máxima do mar territorial e da delimitação de outros espaços marítimos, foi possível a assinatura pelos Estados da versão final da CNUDM, que adotou um mar territorial com largura máxima de 12 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, e criou o conceito de Zona Econômica Exclusiva (ZEE), de no máximo 200 milhas marítimas contadas da linha de base, ou seja, 188 milhas para os Estados que estabeleceram um mar territorial de 12 milhas marítimas.

O Brasil, mesmo antes do início da vigência internacional da CNUDM – que só se daria em 16 de novembro de 1994 –, já se adequara aos parâmetros previstos no tratado internacional, com o advento da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a ZEE e a plataforma continental brasileiros, revogando o Decreto-lei nº 1.098/1970 e outras disposições em contrário.

Nos termos da lei, “o mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura” (artigo 1º). Já o artigo 2º dispõe que: “a soberania do Brasil estende-se ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo”.

Sobre a zona econômica exclusiva, a lei dispõe que esta “compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial” (artigo 6º). Sobre a ZEE, o Brasil “tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos”.

A plataforma continental: da profundidade de 200 metros à distância de 200 milhas marítimas

Com o término da Segunda Guerra e antes que o mar territorial fosse estipulado com novos limites, as atenções do Brasil para o direito do mar voltaram-se para uma área antes desconhecida: a plataforma continental, ainda chamada de plataforma submarina.

Ainda que já houvesse alguns esboços sobre essa área em princípios do século 20, o marco inicial da plataforma continental foi a Proclamação 2.667, de 28 de setembro de 1945, conhecida como Proclamação Truman. Segundo o ato unilateral do governo dos Estados Unidos, “a plataforma continental deve ser compreendida como uma extensão da massa terrestre do estado costeiro e, por isso, naturalmente lhe pertencendo” (USA 1945). Em comunicado de imprensa que se seguiu à Proclamação Truman ficou registrado que a plataforma continental se estendia até uma profundidade 100 braças (cerca de 200 metros) (Nandan e Rosenne 1993, 828).

O governo brasileiro – bem como haviam feito outros governos da América latina anteriormente – também declarou que a plataforma continental passava a ser parte integrante do território nacional. Isso se deu por meio do Decreto nº 28.840, de 8 de novembro de 1950, em que “fica expressamente reconhecido que a plataforma submarina, na parte correspondente ao território, continental e insular, do Brasil se acha integrada neste mesmo território, sob jurisdição e domínio, exclusivos, da União Federal” (artigo 1º). O Decreto, no entanto, não delimitava os limites da plataforma continental brasileira.

Como frisava o artigo 3º, a incorporação da plataforma continental não alterava o regime das águas do mar territorial que seguiria sendo de 3 milhas: “continuam em pleno vigor as normas sobre a navegação nas águas sobrepostas à plataforma acima referida, sem prejuízo das que venham a ser estabelecidas, especialmente sobre a pesca nessa região”.

Na sequência da expansão do mar territorial de 3 milhas para 6 milhas marítimas, foi editado o Decreto nº 62.837, de 6 de junho de 1968 – que dispunha sobre exploração e pesquisa na plataforma brasileira, no mar territorial e nas águas interiores –, que considerava a plataforma submarina parcela do território nacional, de acordo com a Constituição, e compreendendo-a como “o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas, mas situadas fora do mar territorial, até uma profundidade de 200 metros”, passando ainda a entender que as “as expressões ‘plataforma submarina’, ‘plataforma continental’ e ‘plataforma continental submarina’ são equivalentes” (art. 3º, a e parágrafo único).

O Decreto-lei nº 1.098/1970, que aumentou o mar territorial para 200 milhas, não fez menção explícita à plataforma continental brasileira. No entanto, no artigo 2º estabeleceu que “a soberania do Brasil se estende no espaço aéreo acima do mar territorial, bem como ao leito e sub-solo deste mar”. Consequentemente,

a plataforma continental também foi ampliada com o referido decreto-lei, afinal, seria ilógico pensar que a soberania do mar territorial passaria a estender-se até as 200 milhas, enquanto a plataforma continental continuasse somente até os limites dos 200 metros de profundidade.

Com o surgimento da Lei nº 8.617/1993, estabeleceram-se os limites da plataforma continental preconizados na CNUDM. De acordo com o artigo 11 da lei:

A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

Todavia, a própria CNUDM abre a possibilidade de expansão da plataforma continental além dos limites iniciais de 200 milhas marítimas. O Brasil, que vislumbra grandes recursos econômicos – gás e petróleo – na exploração da plataforma continental, pretende expandi-la, nos termos preconizados pela CNUDM.

A plataforma continental na CNUDM e a possibilidade de expansão além das 200 milhas marítimas

Antes de mais nada, é importante frisar que a CNUDM só permite o aumento da plataforma continental dentro das condições e parâmetros fixados no tratado, não existindo qualquer possibilidade de expansão do mar territorial, ZEE ou qualquer outro espaço marítimo definido pela CNUDM.

Nos termos do artigo 76, §1 da CNUDM:

A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

No parágrafo seguinte, estabelece-se a possibilidade de expansão da plataforma continental além desse limite inicial de 200 milhas marítimas das linhas de base, mas que não deve se “estender além dos limites previstos nos parágrafos 4 a 6”. Que limites são esses previstos nos parágrafos 4 a 6 do artigo 76 da CNUDM?

A resposta a essa interrogação excede em muito os limites deste trabalho. De maneira muito sintética, pode-se fixar certos critérios para o estabelecimento dos limites externos da plataforma continental: 350 milhas marítimas das linhas de

base ou 100 milhas marítimas da isóbara de 2.500 metros de profundidade. Mas, repita-se, trata-se de uma réplica muito simplificada, que não chega próxima da complexidade estipulada nos parágrafos 4 a 6 do artigo 76 da CNUDM.²

No entanto, essa expansão da plataforma continental não é um simples ato unilateral do Estado costeiro. Envolve um extenso estudo sobre as características geológicas da região submersa. Essas informações devem ser submetidas à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC).

A Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

A CLPC foi uma das três instituições criadas pela CNUDM – as outras duas foram a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e o Tribunal Internacional do Direito do Mar. A CLPC é citada brevemente no artigo 76 da CNUDM, mas é tratada com maiores detalhes no Anexo II da Convenção.

A CLPC iniciou seus trabalhos em 1997, seguindo a CNUDM, que havia entrado em vigor em 16 de novembro de 1994. A CLPC distingue-se de todas as outras comissões de caráter técnico criadas para lidar com temas de limites e fronteiras, porque a CLPC é a única comissão técnica e científica do gênero criada por um tratado multilateral, tendo como principal mandato o de analisar os pedidos de extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas. Diferentemente de uma “organização internacional”, cujos membros são delegados que representam os Estados, a CLPC é uma “instituição internacional”, termo que comporta um sentido mais amplo, incluindo organizações internacionais e outras entidades internacionais criadas pelos Estados, mas não necessariamente composta por Estados ou por seus representantes (Suarez 2008, 76).

É justamente o caso da CLPC, que é composta de 21 membros, peritos em geologia, geofísica ou hidrografia, eleitos pelos Estados-partes entre os seus nacionais, tendo na devida conta a necessidade de assegurar uma representação geográfica equitativa, os quais prestarão serviços a título pessoal (artigo 2º do Anexo II da CNUDM). Dessa forma, a CLPC é um exemplo de uma “instituição internacional”, cujos membros não são delegados dos Estados. Trata-se, portanto, de um órgão técnico e científico, em vez de um órgão político ou jurídico. Seu modo de funcionamento se dá por meio de subcomissões que avaliam os pedidos de expansão da plataforma continental e fazem recomendações que são consideradas pela CLPC.

2 De acordo com o artigo 76, a extensão da plataforma continental atinge o seu limite exterior em um determinado ponto onde a espessura das rochas sedimentares seja pelo menos 1% da distância mais curta entre esse ponto e o pé do talude continental (conhecida como “regra da espessura das rochas sedimentares” ou “fórmula irlandesa” ou “fórmula Gardiner”) ou em um determinado ponto situado a não mais de 60 milhas marítimas desse ponto, ou seja, o pé do talude continental é esse “ponto de variação máxima do gradiente na sua base” (conhecida como “regra do gradiente” ou “fórmula Hedberg”), respeitando os limites inscritos acima: 350 milhas marítimas das linhas de base ou 100 milhas marítimas da isóbara – uma espécie de linha imaginária que une todos os pontos de igual profundidade no relevo submerso – de 2.500 metros de profundidade (Silva 2012, 21).

A necessidade de se criar uma verificação independente por um grupo de experts na delimitação do espaço estatal da plataforma continental além das 200 milhas marítimas – ao contrário de um simples ato unilateral do Estado – deve-se a dois fatores: (i) a complexidade dos critérios científicos e tecnológicos contidos no artigo 76; e (ii) o leito do mar, os fundos marinhos e o subsolo além dos limites da jurisdição nacional que foram declarados pela CNUDM como “patrimônio comum da humanidade” (art. 136). Dessa forma, apesar do caráter unilateral da delimitação por parte do Estado costeiro dos limites exteriores da plataforma continental, ou seja, além das 200 milhas marítimas, são submetidos a uma espécie de “endosso” pela comunidade internacional por meio da CLPC (Jares 2009, 1276–77).

As recomendações “definitivas e obrigatórias” da CLPC

Uma das funções da CLPC é formular recomendações em conformidade com o artigo 76 da CNUDM. Essa função conduz a um dos pontos mais importantes e mais controversos desse artigo, que é o parágrafo 8, visto que na parte final desse dispositivo consta que a

Comissão fará recomendações aos Estados costeiros sobre questões relacionadas com o estabelecimento dos limites exteriores da sua plataforma continental. Os limites da plataforma continental estabelecidos pelo Estado costeiro com base nessas recomendações serão definitivos e obrigatórios.

Suarez (2008, 210) entende que o estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental é um ato unilateral do Estado costeiro, cabendo somente ao Estado costeiro saber como procederá para estabelecer esses limites exteriores. A única condição é que esses limites exteriores sejam estabelecidos com base nas recomendações da Comissão, mas é justamente nesse ponto que o artigo 76, §8 torna-se controverso, já que o entendimento desse dispositivo está diretamente associado à expressão “com base” (*on the basis of*).

Examinando-se o processo de criação desse dispositivo durante os anos de elaboração da CNUDM pode-se encontrar alguma luz no túnel. Durante a nona sessão da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a expressão “com base” substituiu a expressão “tendo em consideração” (*taking into account*). Essa mudança deve-se ao presidente dos trabalhos do Segundo Comitê da Conferência e foi apoiada pelos Estados em posição geográfica mais desvantajosa, enquanto numerosos Estados com grandes margens oceânicas opuseram-se ou expressaram suas reservas. Essa circunstância comprova que a alteração foi no sentido de limitar a liberdade de ação dos Estados costeiros. Assim, de um lado, a expressão “tendo em consideração” deixava ampla margem de manobra para os Estados costeiros e deixava implícita a ideia de que o Estado costeiro poderia simplesmente estabelecer seus limites exteriores “tendo em consideração”

as recomendações da Comissão, mas poderia da mesma maneira rejeitar aspectos significativos das recomendações da Comissão. Por outro lado, no entanto, a expressão adotada no artigo 76, §8 diz muito pouco sobre as reais implicações da expressão “com base” (Elferink 2006, 280).

Na hipótese de que um Estado venha discordar das recomendações da Comissão, este deve apresentar à Comissão “dentro de um prazo razoável uma proposta revista ou uma nova proposta” (artigo 8º, Anexo II da CNUMD). Decorrente dessa previsão legal, pode se criar uma interminável situação de “pingue-pongue”, ou seja, submissão por parte do Estado costeiro, depois recomendações da Comissão, nova submissão por parte do Estado costeiro, novas recomendações da Comissão, etc. Mesmo que o Estado costeiro atue de boa fé e a Comissão eventualmente consiga alcançar um consenso, é importante notar que não há qualquer previsão legal que ponha fim a esse processo de “pingue-pongue” (McDorman 2002, 306).

O artigo 76, §8 ainda tem outro elemento complicador, já que dispõe que as recomendações da CLPC serão “definitivas e obrigatórias”.

Cavnar (2009, 401–402) entende que se o Estado costeiro concorda com as recomendações da CLPC, o estabelecimento dos limites exteriores com base nestas são “definitivos e obrigatórios”. Mas, como visto, nada impede que o Estado costeiro não concorde com as recomendações da CLPC. Para a professora, a CNUMD não esclarece em que devem consistir essas recomendações da CLPC, tampouco explica o tratado quantas vezes um Estado poderá refazer sua submissão ou o que aconteceria se um Estado costeiro estabelecesse os limites da plataforma continental sem o consentimento da CLPC.

Para McDorman (2002, 314–15), “uma certeza é que é o Estado costeiro, e não a Comissão, quem tem a capacidade jurídica para definir os limites exteriores da margem continental do Estado”. E acrescenta:

The most straightforward reading of the last sentence of Article 76(8) is as an if/then clause: if an outer limit claim is based on the Commission recommendations, then the outer limit is “final and binding”. “Final and binding” on whom? [...] which means final and binding on all states. [...] However, does an accord between the Commission and a submitting state as to location of the outer boundary of the continental margin remove from other states their capacity to reject (protest and thus not accept) a state’s continental shelf outer limit? Prima facie, the answer to this would seem to be no since the Commission does not represent states, does not and cannot speak for states. States are not deprived of their legal right to disagree with another state’s established outer limit even if that outer limit delineation can be said to be on the basis of Commission recommendations.

Portanto, o correto entendimento das recomendações “definitivas e obrigatórias” da CLPC deve ser: são recomendações. Tão somente recomendações,

que podem servir ao Estado costeiro para definir os limites exteriores da plataforma continental expandida além das 200 milhas marítimas, mas que não impedem que esse mesmo Estado fixe limites distintos dos preconizados pelas recomendações “definitivas e obrigatórias” da CLPC. Afinal, como está consagrado no artigo 76, §8, os limites da plataforma continental são estabelecidos pelo Estado costeiro.

A plataforma continental brasileira: o Projeto LEPLAC e a “Amazônia Azul”

Para Castro (1989, 20), já em 1970, a importância econômica do solo e do subsolo do mar territorial brasileiro revelava-se consideravelmente superior à das águas, já que se suspeitava do potencial energético que mais tarde iria se confirmar. Para o diplomata brasileiro:

O Decreto-lei n. 1.098, de março de 1970, teve, entre outros, o objetivo de estabelecer inequivocamente que a soberania do país sobre o solo e o subsolo do mar se estende até pelo menos a distância de duzentas milhas marítimas. Essa distância ultrapassa amplamente a dos pontos em que a profundidade de duzentos metros se verifica mais longe do litoral brasileiro. Por outro lado, a adoção das duzentas milhas não implicava renúncia às áreas da margem continental (ou da plataforma continental, em sentido lato) que comprovadamente se estendessem ainda além desse limite.

Essa ideia final é extremamente importante, no sentido de que sempre o Brasil deixou a porta aberta a uma possível expansão de sua plataforma continental para além das 200 milhas marítimas. Ademais, estudos técnicos da época já indicavam que o Brasil poderia perfeitamente reivindicar, em partes de seu litoral, direitos soberanos sobre extensas áreas do fundo do mar até esse limite máximo.

E o próprio parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 8.617/1993 admite a possibilidade de expansão da plataforma continental, prescrevendo que o “limite exterior da plataforma continental será fixado de conformidade com os critérios estabelecidos no Artigo 76 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”.

Para realizar tal missão, desde 1986 o Brasil – por iniciativa da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e da Marinha – vem desenvolvendo um amplo programa de aquisição, processamento e interpretação de dados geofísicos e batimétricos, com o propósito de estabelecer os limites exteriores da plataforma continental. Esse programa, denominado Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) – instituído pelo Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989 – foi desenvolvido ao longo de 18 anos (1986–2004) pela Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha e contou com o apoio técnico e científico da Petrobras (Vidigal 2006, 51).

Durante a fase de aquisição de dados, foram coletados cerca de 230.000 km de perfis sísmicos, batimétricos, magnetométricos e gravimétricos ao longo de toda a extensão da margem continental brasileira. A Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira foi submetida à CLPC das Nações Unidas em 17 de maio de 2004, a fim de ser apreciada (LEPLAC 2012).

A apresentação da proposta brasileira à CLPC ocorreu em 17 de maio de 2004³. Em setembro desse mesmo ano a proposta começou a ser examinada pela CLPC, numa subcomissão de sete peritos internacionais. A delegação brasileira encarregada de apresentar a proposta e responder aos questionamentos de ordem técnica e científica formulados pela CLPC era composta de especialista da Marinha, da Petrobras e membros da comunidade científica. A primeira fase do exame da proposta brasileira durou três semanas, mas outros contatos ainda seriam necessários (Vidigal 2006, 51–52).

A proposta brasileira de extensão de sua plataforma continental além das 200 milhas previa uma expansão de 911.847 km². Posteriormente, em fevereiro de 2006, o Brasil ainda fez uma adição, ficando a área total pleiteada em 953.525 km². Essa área se distribui principalmente nas regiões Norte (região do Cone do Amazonas e Cadeia Norte Brasileira), Sudeste (região da cadeia Vitória-Trindade e platô de São Paulo) e Sul (região de platô de Santa Catarina e cone do Rio Grande). Nesses termos, a área oceânica brasileira totalizaria 4.400.000 km², correspondendo, aproximadamente, à metade da área terrestre, o que lhe equivaleria o nome de “Amazônia Azul”.⁴

Nos termos do documento CLCS/54, de 27 de abril de 2007, ficou registrado o exame dos documentos apresentados pelo Brasil à CLPC em conformidade com o disposto no parágrafo 8 do artigo 76 da CNUDM. Na oportunidade a CLPC examinou as recomendações preparadas pela Subcomissão que analisou a submissão do Brasil. Segundo o registro oficial da CLPC:

After a very thorough examination of the recommendations and of relevant parts of the submission, several amendments were proposed, and the Commission decided to incorporate some of them into the text of the recommendations. Thereafter, the Commission adopted the ‘Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the submission made by Brazil on 17 May 2004 on information on the proposed outer limits

3 O primeiro foi a Federação Russa em 20 de dezembro de 2001, que tampouco teve seu pleito aceito integralmente. O problema maior da proposta russa a uma plataforma continental estendida está no Ártico. A CLPC, depois de considerar cuidadosamente a submissão russa, solicitou informações adicionais. A Federação Russa deve apresentar uma proposta revista, mas a situação no Ártico é muito mais complexa, já que envolve outros países da região (Noruega, Dinamarca, Canadá) e algumas partes desses pleitos no Ártico são sobrepostas (Rajabov 2009, 426–27).

4 Até o dia 29 de novembro de 2012 já tinham sido apresentadas 61 submissões, com a constituição de 23 subcomissões para exame dos pleitos. De acordo com as Regras de Procedimento da CLPC só podem funcionar três subcomissões ao mesmo tempo. A CLPC já adotou 17 recomendações, algumas já revistas como o caso do pedido de Barbados. (CLPC 2012).

of its continental shelf beyond 200 nautical miles' by a vote of 15 to 2, with no abstentions.

As recomendações da CLPC aprovadas no documento CLCS, de 27 de abril de 2007, foram no sentido de não atender integralmente o pleito brasileiro. Do total da área reivindicada pelo Brasil, a CLPC não concordou com cerca de 190.000 km², ou seja, 20% da área estendida além das 200 milhas.

Tendo o Brasil recebido as recomendações da CLPC, os esforços para elaboração de uma nova proposta foram ato contínuo, especialmente por meio da atuação do Grupo de Trabalho para Acompanhamento da Proposta do Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira (GT LEPLAC), da Subcomissão para o LEPLAC e da CIRM. A sugestão do GT LEPLAC com vistas à elaboração de uma proposta revisada a ser oportunamente encaminhada à CLPC foi aprovada na 168^a Sessão Ordinária da CIRM, de 13 de maio de 2008 (CIRM 2008).

Segundo a Ata da 172^a Sessão da CIRM, de 16 de setembro de 2009, foram efetuadas as seguintes ações nesse sentido: a contratação do navio *Sea Surveyor*, da empresa britânica Gardline, que iniciou a aquisição de dados geofísicos na margem continental sul, a partir de maio de 2009; e a autorização para a coleta de dados geofísicos na fronteira lateral marítima com a Guiana Francesa, em águas jurisdicionais francesas (CIRM 2009).

Segundo dados do LEPLAC, os trabalhos de pesquisa do M/V *Sea Surveyor* foram encerrados no dia 27 de maio de 2010, quando o navio fez sua desmobilização em Fortaleza. Também realizou investigações científicas o navio de pesquisa R/V *Professor Logachev*, de bandeira da Rússia, a partir de 22 de fevereiro, e concluídos meses depois, em 18 de maio de 2010, quando o navio também fez sua desmobilização em Fortaleza. Ainda, segundo a página oficial do LEPLAC na internet, a previsão de término da Proposta Revisada de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas, para posterior encaminhamento à CLPC, é de dezembro de 2012 (ibidem).

Nesse meio tempo, no entanto, a CIRM, por meio da Resolução nº 3, de 26 de agosto de 2010, acolheu a proposta da Subcomissão para o LEPLAC, que deliberou sobre o direito do Estado brasileiro de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na plataforma continental brasileira além das 200 milhas marítimas, resolvendo assim que

independentemente de o limite exterior da Plataforma Continental (PC) além das 200 MN não ter sido definitivamente estabelecido, o Brasil tem o direito de avaliar previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na sua PC além das 200 MN, tendo como base a proposta de limite exterior encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), em 2004.

Dessa maneira, o governo brasileiro, por ato unilateral, enquanto aguarda a posição final da CLPC, decidiu que é o próprio Brasil quem tem o direito de avaliar

previamente os pedidos de autorização para a realização de pesquisa na plataforma continental estendida. O ato brasileiro é perfeitamente defensável, protegendo seus direitos enquanto aguarda nova manifestação da CLPC.

A nova proposta brasileira à CLPC: os ganhos e os riscos

Independentemente dos futuros limites exteriores da plataforma continental brasileira, sem dúvida alguma, aumentarão as oportunidades de descobertas de novas reservas de petróleo e gás, além do aproveitamento eventual de outros recursos vivos e não vivos na plataforma continental estendida, como: minerais em grandes profundidades e recursos da biodiversidade marinha. Ou seja, há um tangível ganho econômico envolvido no pleito brasileiro.

Outro resultado positivo para o Brasil é a possibilidade de prestar assessoria a outros Estados costeiros no estabelecimento do limite exterior de suas respectivas plataformas continentais. Com a experiência adquirida pelo projeto LEPLAC, o Brasil passou a ter uma considerável capacitação técnica no que concerne à plataforma continental além das 200 milhas.

Dessa maneira, o levantamento da plataforma continental também tem importância para a política exterior do Brasil em relação à posição atlântica brasileira, pois acentuará sua presença na região, além de contribuir para despertar o interesse de outros Estados costeiros da necessidade e conveniência de também definirem seus limites exteriores de margens continentais. De acordo com a página oficial do projeto Amazônia Azul, o Brasil está participando decisivamente nos trabalhos conduzidos pela Namíbia. Além disso, Angola e Moçambique já demonstraram interesse em receber orientações brasileiras para a condução dos seus respectivos projetos.

Também na margem sul-americana do Atlântico, o Brasil busca aproximar-se de vizinhos na exploração dos recursos da plataforma continental. Casos, por exemplo, do Uruguai, em que a Petrobras manifestou interesse na prospecção e exploração de petróleo e gás na plataforma continental uruguaia, e na Guiana, quando, em 2005, o presidente Lula, em visita oficial ao país vizinho, indicara que o Brasil deveria enviar à Guiana uma missão da Petrobras para buscar possibilidades de operações conjuntas em exploração de gás e óleo na plataforma continental (Barreto 2012, 44–92).

Entre os riscos estaria o de o Brasil e a CLPC entrarem em um desgastante processo de “pingue-pongue”, ou seja, a Proposta Revisada de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas novamente não ser contemplada na integralidade e o País desejar fazer estudos adicionais a essa proposta revisada. Como visto acima, no regulamento interno da CLPC não foi estabelecido nenhum tipo de restrição a propostas adicionais do Estado costeiro.

Além disso, outra possibilidade decorrente do exame da Proposta Revisada de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas seria

a CLPC novamente não aceitar a totalidade da submissão brasileira, e mesmo assim o Brasil fixar os limites da plataforma continental estendida com base em sua proposta revisada, ou seja, desconsiderando as recomendações “definitivas e obrigatórias” da Comissão.

Em termos jurídicos, a decisão brasileira seria amparada pelo direito internacional, já que o próprio artigo 76, §8 da CNUDM consagra a ideia de que “os limites da plataforma continental [são] estabelecidos pelo Estado costeiro” com base nas recomendações definitivas e obrigatórias da CLPC. Ainda que “definitivas e obrigatórias” não deixam de ser recomendações.

No entanto, há um duplo risco político, interno e externo, envolvido nessa questão.

Internamente, setores mais nacionalistas certamente iriam pressionar para que o governo rejeitasse as recomendações “definitivas e obrigatórias” da CLPC que não atendessem à integralidade do pleito brasileiro e definisse, de maneira unilateral, os limites exteriores da plataforma continental. Uma concordância com as recomendações da CLPC que eventualmente diminuíssem a área continental brasileira poderia ser entendida como uma fraqueza do governo ou subserviência à instituição internacional, abrindo mão de possíveis riquezas minerais presente nessa parte do mar que poderiam ser revertidos ao desenvolvimento nacional.

Por outro lado, no plano internacional, os demais Estados – especialmente os sem litoral e os geograficamente desfavorecidos – seguramente não ficariam animados com a eventual decisão unilateral brasileira de desconsiderar as recomendações da CLPC. Isso porque à medida que o Estado costeiro amplia sua plataforma continental além das 200 milhas marítimas, ele está consequentemente reduzindo o tamanho da Área, cujos recursos são considerados “patrimônio comum da humanidade”⁵. Ou seja, muitos desses Estados em desenvolvimento – basicamente africanos e do sudeste asiático –, com os quais o Brasil busca um maior intercâmbio comercial e aproximação em foros internacionais, ficariam descontentes com a decisão brasileira de aproveitar de maneira exclusiva recursos que poderiam ser revertidos, por intermédio da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, para toda a humanidade.

Reflexões finais

Há ainda um bom caminho a ser percorrido antes das respostas a essas interrogações terem que ser formuladas, em um eventual novo revés da proposta brasileira. Todavia, não tão longo. Em breve, o Brasil vai apresentar sua nova proposta de submissão à CLPC e, uma hora ou outra, a Comissão irá fazer suas

5 Nos termos do Artigo 1, §1 da CNUDM: “Área’ significa o leito do mar, os fundos-marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional.” Já o artigo 136 da CNUDM complementa ao dispor que: “A Área e seus recursos são patrimônio comum da humanidade”.

recomendações “definitivas e obrigatórias” sobre os limites exteriores da plataforma continental estendida brasileira.

O Brasil foi um dos países que mais ganhou com a CNUDM, já que consolidou seus espaços marítimos – mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma continental – e, em razão dos fatores geológicos da margem continental, aumentará sua plataforma continental, em sua maior parte, muito além do limite das 200 milhas marítimas.

Os ganhos resultantes dessa expansão são palpáveis. No entanto, os riscos, que juridicamente são pequenos, podem ser politicamente onerosos, dependendo das recomendações da CLPC e do comportamento do governo brasileiro.

Referências bibliográficas

BARRETO, Fernando de Mello (2012). *A política externa após a redemocratização*, tomo II: 2003-2010. Brasília: FUNAG, 668 p.

CASTRO, Luiz Augusto de Araújo (1989). *O Brasil e o novo direito do mar: mar territorial e zona econômica exclusiva*. Brasília: FUNAG, 88 p.

CAVNAR, Anna (2009). *Accountability and the Commission on the Limits of the Continental Shelf: deciding who owns the ocean floor*. *Cornell International Law Journal*, vol. 42, p. 387-440.

COMISSÃO DE LIMITES DA PLATAFORMA CONTINENTAL (2012). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/322/77/PDF/N0732277.pdf?OpenElement>>. Acesso em 19 de outubro de 2012.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (2008). Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/resolucao-1-2008-cirm.pdf>>. Acesso em 27 de novembro de 2012.

____ (2009). Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/ata172.pdf>>. Acesso em 27 de novembro de 2012.

ELFERINK, Alex G. Oude (2006). *Article 76 of the LOSC on the definition of the Continental Shelf: questions concerning its interpretation from a legal perspective*. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 21, n. 3, p. 269-85.

JARES, Vladimir (2009). *The Continental Shelf beyond 200 nautical miles: the work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Arctic*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 42, p. 1265-1305.

MCDORMAN, Ted L. (2002). *The role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: a technical body in a political world*. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 17, n. 3, p. 301-324.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (2010). *Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros. Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil*. Brasília: MMA/SBF/GBA, 148 p.

NANDAN, Satya N.; ROSENNE, Shabtai (1993). *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: a commentary – vol. II – Articles 1 to 85, Annexes I and II, Final Act, Annex II*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1040 p.

- O'CONNELL, D. P. (1984). *International Law of the Sea*. Oxford: Clarendon Press, 1201 p.
- PETROBRAS (2012). *Nossa História*. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/nossa-historia>>. Acesso em 19 de outubro de 2012.
- PLANO DE LEVANTAMENTO DA PLATAFORMA CONTINENTAL BRASILEIRA (2012). Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/leplac.htm>>. Acesso em 19 de outubro de 2012.
- RAJABOV, Matin (2009). Melting the ice and heated conflicts: a multilateral treaty as a preferable settlement for the Arctic territorial dispute. *Southwestern Journal of International Law*. vol. 15, p. 419–447.
- RANGEL, Vicente Marotta (1974). Brazil. In: ZACKLIN, Ralph (ed.), *The changing law of the sea – Western hemisphere perspectives*. Leiden: Sijthoff, p. 135–148.
- RODRIGUES, Carlos Calero (1970). O problema do mar territorial. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 49/50, p. 118–130.
- SILVA, Alexandre Pereira (2012). O artigo 76 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e o papel da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC). In: Wagner Menezes (org.). *Direito Internacional em expansão: anais do 10º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, vol. 1. Belo Horizonte: Arraes, p. 15–26.
- SUAREZ, Suzette V. (2008). *The outer limits of the continental shelf: legal aspects of their establishment*. Berlin: Springer, 276 p.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cançado (2012). *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1919–1940*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 392 p.
- UNITED STATES OF AMERICA (1945). Proclamation n. 2667, Concerning the Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12332>>. Acesso 28 de novembro de 2012.
- VIDIGAL, Armando Amorim et alii (2006). *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 308 p.
- YERGIN, Daniel (2010). *O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1096 p.

Recebido em 8 de dezembro de 2012
Aprovado em 5 de fevereiro de 2013

Resumo

O presente estudo analisa a submissão do Brasil a uma plataforma continental estendida formulada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC). Primeiramente, o trabalho apresenta a evolução dos limites marítimos brasileiros ao longo de sua formação histórica até o momento atual. Posteriormente, examina o conceito jurídico de plataforma continental elaborado pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e a atuação da CLPC na fixação dos limites exteriores desse espaço do mar. Na parte final, destaca as implicações das

recomendações “definitivas e obrigatórias” dessa instituição internacional sobre os interesses brasileiros na plataforma continental estendida.

Palavras-chave: Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC); plataforma continental; proposta brasileira.

Abstract

This work looks at the Brazilian submission to an extended continental shelf to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). First, the paper presents the evolution of the Brazilian sea limits until nowadays. Afterwards it analyzes the legal concept of the continental shelf on the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the role played by the CLCS in the delimitation of the outer limits of this maritime zone. Finally, it examines the implications of the “final and binding” recommendations of this international institution over the Brazilian interests in the extended continental shelf.

Keywords: Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS); continental shelf; Brazilian submission.