

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS GRANDES ESPAÇOS: O ESPAÇO CÓSMICO, A ANTÁRTIDA E A EXPANSÃO DA PLATAFORMA CONTINENTAL

THE BRAZILIAN FOREIGN POLITICS FOR THE GREAT SPACES: THE COSMIC SPACE, THE ANTARTIC AND THE EXPANSION OF THE CONTINENTAL PLATFORM

Alexandre Pereira da Silva¹

RESUMO:

O presente artigo versa sobre a política externa brasileira para três grandes regiões: o espaço cósmico, a Antártida e a plataforma continental. Os três espaços, aparentemente distintos para serem tratados de maneira conjunta, guardam semelhanças e diferenças jurídico-políticas, podendo ser enquadrados dentro do estudo dos regimes internacionais. O próprio Itamaraty tem uma divisão exclusiva que os coloca conjuntamente. Cada um dos três espaços serão analisados sob dupla ótica: a do direito internacional e a da política externa brasileira, para por fim identificar os principais pontos de atuação externa do Brasil nessa temática.

PALAVRAS-CHAVE:

Espaços; Política Externa; Direito Internacional.

ABSTRACT:

The present article deals with the Brazilian foreign policy for three large regions: outer space, Antarctic and continental shelf. The three spaces, apparently, distinct to be treated together keep legal and political similarities and differences, that is, can be study as international regimes. The own Itamaraty has a unique division that puts the subjects together. Each one of these spaces will be analyzed under double perspective: International Law and Brazilian Foreign Policy, at the end to identify the main points of Brazil's foreign policy in this issue.

KEY-WORDS:

Spaces; Foreign Policy; International Law.

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Adjunto de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito do Recife – Universidade Federal de Pernambuco (FDR/UFPE). Membro do Núcleo de Estudos em Política Internacional (NEPI). Email: lpsilva.alexandre@gmail.com.

Introdução

Não existem mais espaços a serem descobertos ou conquistados pelos Estados, o globo terrestre e até mesmo uma pequeníssima parte do espaço extra-atmosférico já foi mapeado. No entanto, existem, na Terra e além, espaços que ainda não foram totalmente consolidados para o direito internacional.

É sobre esses espaços com um regime internacional ainda precário que se volta esse artigo. Descrever as linhas de atuação da política externa brasileira para essas regiões que em grande medida ficam fora do primeiro plano de atração, seja porque são de difícil acesso, seja porque ainda não despertam grandes interesses econômicos na atualidade, mas que certamente serão importantes no futuro não tão longínquo.

Dessa forma, será analisada a atuação externa brasileira para três grandes questões: o espaço extra-atmosférico, a Antártida e a expansão da plataforma continental brasileira, um tema ligado ao direito do mar. Não por acaso, o próprio Ministério das Relações Exteriores brasileiro reconhece o liame entre os três temas, visto que os congrega em uma mesma repartição: a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (DMAE).

O primeiro espaço: o espaço extra-atmosférico

O espaço extra-atmosférico reveste-se de importância estratégica fundamental para o Brasil, visto que do desenvolvimento de atividades espaciais decorre a necessidade de gerenciamento do território nacional. Por exemplo, o uso de satélites de observação para o monitoramento da diversidade ambiental, dos recursos hídricos, da agropecuária, dos problemas de ocupação do solo urbano e rural, dentre outros.

Além disso, ganhou relevo a colaboração em escala internacional para maximizar o uso de recursos científicos e logísticos e sua integração com as investigações dos fenômenos globais. A pesquisa científica no espaço e o desenvolvimento de tecnologias a ela associadas contribuíram, por seu turno, para a criação de um crescente mercado mundial para bens e serviços de elevado conteúdo tecnológico (SARDENBERG, 1999, p. 5).

O espaço extra-atmosférico no direito internacional

O espaço cósmico, também chamado de espaço exterior ou espaço sideral é singular para o direito internacional, visto o caráter recente das primeiras atividades humanas ali realizadas, seja também porque goza de um interesse comum por parte da sociedade internacional.

As preocupações com o espaço sideral só passaram a ser concretas a partir de 4 de outubro de 1957, com o lançamento do primeiro satélite artificial,

o *Sputnik*, pela União Soviética. A partir daí, começaram a ser formuladas indagações e estabelecer-se o conteúdo e a natureza das normas que deveriam compor o direito espacial. Uma série fatos subsequentes acelerou esse processo: o envio do primeiro homem ao espaço (1961), o desembarque na superfície lunar (1969), o acoplamento das naves espaciais norte-americana Apollo 18 com a soviética Soyuz 19 (1975), as estações orbitais e o ciclo dos ônibus espaciais, recentemente encerrado. Assim, uma das características do direito espacial reside em sua origem relativamente recente, que se reflete no processo de codificação das normas do direito espacial (RANGEL, 1999, p. 192).

Dado ao contexto histórico e a importância do tema, apenas um mês após o lançamento do *Sputnik*, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 1148 (XII), declarou que o lançamento de objetos espaciais deveria obedecer apenas a interesses pacíficos e científicos. Posteriormente, pela Resolução 1721 (XVI), de 20 de novembro de 1961, outro importante passo foi dado no direito espacial, ao se reconhecer a aplicabilidade do direito internacional ao espaço e corpos celestes, bem como registrar que a exploração, do território espacial, estaria aberta a todos os estados, e não sujeita à apropriação nacional (CASELLA, 2009, p. 607).

Esta mesma ideia foi ratificada no Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes (1967) – mais conhecido como Tratado do Espaço –, indo além ao afirmar que não poderá ser objeto de apropriação nacional “por proclamação, por uso ou ocupação, nem por qualquer outro meio”.

O Tratado do Espaço também tem outras disposições importantes, como a de que a exploração e uso do espaço cósmico deverão ter em mira o bem e o interesse de todos os países e são incumbência de toda a humanidade (artigo 1º). Além do que, todos os Estados-partes do Tratado utilizarão a Lua e os demais corpos celestes exclusivamente para fins pacíficos (artigo 4º).

Outros tratados internacionais também merecem menção quando o tema é o direito sideral: o Acordo sobre o salvamento de astronautas e restituição de astronautas e de objetos lançados no espaço cósmico (1968); a Convenção sobre responsabilidade internacional por danos causados por objetos espaciais (1972); a Convenção relativa ao registro de objetos lançados no espaço cósmico (1975); e o Acordo que regula as atividades dos estados na Lua e em outros corpos celestes (“Tratado da Lua”, 1979).

O Brasil assinou e ratificou os quatro primeiros tratados. No que se refere ao Tratado da Lua, este tem baixíssima recepção, mas se encontra em vigor desde 1984. A grande resistência por parte dos Estados é quanto ao regime a ser estabelecido para a exploração dos recursos naturais da Lua.

A política externa brasileira para o espaço extra-atmosférico

Ainda que o tema do espaço cósmico não seja prioritário é interessante destacar que durante a recente visita do presidente dos Estados Unidos Barack Obama ao Brasil, os dois países assinaram uma série de acordos – qualificados por muitos de apenas secundários –, um destes foi o Acordo-Quadro sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, assinados pelos mandatários em 19 de março de 2011.

Por meio desse tratado, Brasil e Estados Unidos têm interesse em fomentar a cooperação entre as agências – Agência Espacial Brasileira (AEB) e a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) – em voo espacial tripulado, em ciência espacial e no uso do espaço exterior para pesquisa sobre as ciências da Terra e as mudanças globais. Vale lembrar que esse acordo não é o primeiro assinado entre brasileiros e norte-americanos sobre o tema, já que um outro Acordo-Quadro havia também sido firmado em 1986, em Brasília.

Nos termos do preâmbulo do mais recente acordo, os dois países desejam “aprofundar o arcabouço jurídico geral para facilitar a continuação de sua relação mutuamente benéfica, por meio da celebração de ajustes complementares, para registrar seu entendimento comum sobre os esforços de cooperação futura a serem empreendidos”.

Além desse com os Estados Unidos foram também firmados acordos semelhantes no âmbito do direito espacial com outros países. Por exemplo, uma parceria com a China, no âmbito do Programa dos Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS), mas que sofre restrições por parte dos Estados Unidos, não dirigidas especificamente ao Brasil, mas à China, a quem os americanos temem transferir, através do Brasil, tecnologias sensíveis, que possam ser usadas em equipamentos militares. Também há acordo com a Índia, para a utilização dos dados do satélite indiano Resourcesat-1, que poderão ser utilizadas em substituição aos dados providos pelo satélite americano Landsat-5, cuja vida útil já foi ultrapassada e que está em risco de colapso iminente. Também com a Ucrânia, por meio do Tratado de Cooperação de Longo Prazo para Utilização do Veículo Lançador Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara, firmado entre os dois países em 2003. Além disso, o Tratado prevê a criação de uma empresa binacional entre Brasil e Ucrânia, a Alcântara Cyclone Space (ACS), por meio do qual a Ucrânia será responsável pelo desenvolvimento do veículo lançador e o Brasil pela infraestrutura do centro de lançamento, há no entanto, uma série de pendências para que torne realidade. E, também no âmbito regional, com a cooperação com a Argentina com o Projeto de Cooperação Espacial Satélite Argentino-Brasileiro de Observação dos Oceanos - SABIA-MAR, que tem como objetivo reforçar a parceria estratégica entre os dois países no setor de alta tecnologia (SANTOS, 2009, p. 28-30).

No campo multilateral, o Brasil tem participado ativamente nos foros internacionais que tratam da cooperação espacial nos usos pacíficos do espaço exterior, como o Comitê das Nações Unidas para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS), as Conferências da ONU sobre o tema (UNISPACE), a Assembleia-Geral das Nações Unidas, a Conferência Espacial das Américas (CEA), o Grupo de Observação da Terra (GEO), o “*Global Earth Observation System of Systems*” (GEOSS) e a “GEOSS para as Américas”.

Ressalte-se que essa procura por cooperação bilateral e por participação em foros multilaterais é fundamental para o Brasil minimizar suas marcantes deficiências em termos de recursos materiais e humanos na área, assim desenvolvendo parcerias com países detentores de tecnologia espacial, seja também no sentido de maximizar os poucos recursos, no caso com o parceiro regional.

Essa busca por otimizar a cooperação com outros parceiros tornou-se ainda mais necessária depois do trágico acidente – o pior do Programa Espacial Brasileiro – de agosto de 2003, no Centro de Lançamentos de Alcântara, quando vinte e um técnicos perderam a vida no momento em que o foguete VLS-1 era preparado para o lançamento, que ocorreria dias depois.

A presidente Dilma Rousseff já sinalizou que continuará a política de cooperação espacial com seus parceiros políticos mais próximos, em especial com a Índia e a África do Sul. Durante a participação na V Cúpula de Chefes de Estados do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Fórum IBAS), realizada em Pretória, em outubro de 2011, foi lançado o plano de um satélite trilateral de observação meteorológica que poderá, por exemplo, estudar fenômenos como tempestades solares.

A parceira entre os três países, em princípio, dar-se-á da seguinte maneira: a construção será realizada pela África do Sul, que também fará o chamado controle de altitude do satélite e o conjunto de instrumento de posicionamento do satélite, o Brasil ficará encarregado dos equipamentos que compõem carga útil, no caso, dos sensores de coleta de dados, enquanto à Índia caberia o lançamento da sonda. O custo é relativamente baixo, girando em torno de 20 milhões de dólares.

Dos três países quem tem a tecnologia mais avançada é a Índia, que recentemente lançou uma sonda na superfície da Lua e tem grande interesse em vender tecnologia espacial. Já os outros dois têm interesse em cooperação tecnológica sobre uso pacífico do espaço extra-atmosférico, além do que a África do Sul já abriga a primeira estação de recepção de imagens do satélite sino-brasileiro CBERS, que distribui imagens para o continente africano.

De acordo com as informações disponibilizadas pela Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (DMAE), são objetivos, entre outros, da política

externa brasileira nos foros internacionais relacionados ao espaço, os seguintes: i) defender a permanência do uso do espaço exterior exclusivamente para fins pacíficos; ii) contribuir para o adensamento do arcabouço jurídico material sobre usos do espaço exterior; iii) estimular, por meio da cooperação internacional, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia espacial e dos seus usos em benefício das populações de todos os Estados; iv) inserir o Centro de Lançamentos de Alcântara no mercado internacional de lançamentos, em razão dos benefícios de sua localização estratégica; e, v) criar parceiras que permitam ao Brasil adquirir tecnologia espacial e desenvolver, com maior rapidez, seu programa espacial.

O segundo espaço: a Antártida e sua importância no sistema internacional

A Antártida² foi concebida desde a antiguidade clássica como a *Terra Australis Incognita* e uma vez que o Polo Norte foi batizado como Ártico, aqueles que supunham a existência de um polo oposto passaram a chamá-lo de Antártico, ou seja, anti-ártico. O continente antártico é uma gigantesca ilha de quase 14 milhões de quilômetros quadrados coberta por uma camada de gelo, com uma espessura média de 2.000 metros acima do mar e volume de 30 milhões de quilômetros cúbicos. Tanto gelo equivale a 80% da água doce do planeta; no entanto, o lugar é um deserto, com precipitações inferiores às do Saara. Um lugar de extremos, permaneceu praticamente intocado até o século XX. Pode-se agregar, ainda, que é também o mais hostil à presença e a atividades humanas (COLACRAI, 2005, p. 24).

Para Rafael Villa, o papel da Antártida na agenda internacional deve-se a dois fatores principais. O primeiro ligado com as projeções dos impactos ambientais globais que poderiam advir dos danos à camada de ozônio, especialmente causados pela indústria de aerossóis. E, um segundo fator, seria a eventual exploração efetiva de minerais no continente gelado (VILLA, 2004, p. 111).

A Antártida no direito internacional

Em função de um interesse econômico e estratégico, diversas pretensões nacionais vieram à mesa. Do ponto de vista cronológico, reivindicações de soberania foram emitidas pelos seguintes Estados: Grã-Bretanha (1908, 1917); Nova Zelândia (1923); França (1924); Austrália (1933); Noruega (1939); Chile (1940); Argentina (1940 e anteriormente no que diz respeito a algumas terras), a então União Soviética, a partir de 1949, manifestou seu interesse pelo estatuto

2 Utiliza-se aqui a versão oficial dos tratados traduzidos no Brasil: o substantivo “Antártida” e o adjetivo “antártico”, ou seja, emprega-se o termo “a Antártida” e o “continente antártico”. No entanto, foi preservada a escolha dos autores em caso de citação.

político do continente austral, enquanto os Estados Unidos não formularam declarações de soberania, tampouco reconheceram pretensão alguma (COSTA, 1958, p. 47-48).

Em razão de teorias conflitantes que poderiam desencadear um processo de “fincar bandeiras” no solo antártico, surgiu o Tratado de Washington de 1959 que viria de certa maneira a “congelar” um cenário de pretensões territoriais, potencialmente explosivo, agravado pela postura estratégica das duas superpotências da época, os Estados Unidos e a União Soviética. Pelo Tratado de Washington estabeleceu-se um *modus vivendi* entre os Estados territorialistas, preocupados com a salvaguarda das suas reclamações nacionais, algumas sobrepostas, e os que procuravam garantir acesso a todo o continente antártico (BATH, 2000, p. 344).

Esse tratado deixa claro que nenhum dos Estados pactuantes, por ingressar nele, *renuncia* às suas eventuais pretensões de domínio sobre parte do continente, nem tampouco *reconhece* pretensões alheias (artigo IV). O regime jurídico estabelecido pelo texto é o da *não-militarização* da Antártida, que só deve ser usada para fins pacíficos, como a pesquisa científica e a preservação de recursos biológicos, proibidos o estabelecimento de bases ou fortificações, as manobras militares, os testes com armas de qualquer natureza, o lançamento de resíduos radioativos (artigo V).

Dessa forma, criou-se o chamado Sistema do Tratado da Antártida (STA), com a assinatura do referido tratado, que regula toda a área ao sul do paralelo 60º Sul. O STA construiu o regime jurídico da região antártica, que garante a proteção ambiental daquela área, sem que fosse necessário solucionar as disputas territoriais históricas naquele continente. Surgiram posteriormente três convenções para regular o aproveitamento racional de recursos naturais: a Convenção das Focas Antárticas (1972), Convenção sobre Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (1980) e Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (assinada em 1988, mas que não entrou em vigor).

Os princípios fundamentais do Tratado da Antártida são os seguintes: i) uso pacífico da região e de seus recursos; ii) liberdade de pesquisa científica; iii) promoção da cooperação internacional em pesquisas antárticas; iv) divisão justa e igualitária dos benefícios advindos dos recursos e pesquisas naquele continente; e v) o respeito à posição de cada uma das partes quanto ao reconhecimento, ou não, de reivindicação de soberania.

Em 1991, foi assinado o Protocolo de Madri, resultante de demorada e difícil negociação, consagrou a proposta franco-australiana (apoiada desde o início pelo Brasil, e à qual se haviam oposto, inicialmente, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Chile) de preservar a Antártida contra *toda espécie de exploração*

mineral durante um prazo fechado de 50 anos, findo o qual essa proibição só se poderá abrandar mediante consenso dos Estados que são partes consultivas no Tratado de 1959 (28 do total de 48).

Dessa forma, o Protocolo de Madri declara a Antártida “reserva natural dedicada à paz e à ciência”. Com a imposição da moratória à exploração mineral, o Protocolo logrou afastar a possibilidade de revisão do Tratado e a tese da Antártida como patrimônio comum da humanidade.

Todo essa construção jurídica de manutenção, ampliação e fortalecimento do STA nos últimos 50 anos e, principalmente, o fato de que nenhuma Parte Consultiva sugeriu a revisão do Tratado mesmo depois de passados 20 anos desde o ano em que, segundo seu artigo XII, o Tratado tornou-se passível de revisão (1991), são um sinal forte de que o regime funciona. Além disso, o STA pode ser descrito como uma internacionalização funcional da Antártida, a aquisição de personalidade jurídica internacional permite até mesmo compará-lo a uma organização internacional (FERREIRA, 2009, p. 157-158).

A política antártica brasileira

O interesse pela continente antártico foi despertado tardiamente pelo Brasil: uma primeira expedição subantártica a Punta Arenas da corveta imperial *Parnahyba*, em 1882, sob o comando de Antônio Luís Von Hoonholtz, o Barão de Tefé, como parte da iniciativa internacional para estudar a passagem de Vênus pelo disco solar, e o apoio a outras expedições estrangeiras que passaram pelo Rio de Janeiro (1898 e 1908). Aparentemente, a primeira vez que o Itamaraty enfrentou a questão, ocorreu em 1956 em função da tentativa indiana de inclusão da questão antártica na Assembleia Geral das Nações Unidas. As instruções enviadas à Missão junto a ONU afirmavam a importância do tema para o Brasil, mas admitiam que o país não tinha condições de fazer uma reivindicação territorial, assim, naquele momento, a solução apontada era a utilização pacífica da Antártida (FERREIRA, 2009, p. 115).

Para o embaixador Sérgio Bath, o desenvolvimento da política antártica brasileira compreende três fases. A primeira termina em 1975, com a adesão do Brasil ao Tratado de Washington de 1959. A relativa demora do Brasil em aderir a este instrumento internacional, justifica-se porque o Brasil não participou da conferência que resultou no Tratado da Antártida, visto que somente foram convidados a participar os Estados que já haviam desenvolvido atividade científica na região (BATH, 2000, 343).

A segunda fase é marcada pela criação do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), pelo início das expedições brasileiras ao continente austral e a ascensão do Brasil à condição de Parte Consultiva do Tratado. A primeira missão,

a Operação Antártica I (dezembro de 1982-fevereiro de 1983), foi composta de duas embarcações, o *Barão de Teffé*, da Marinha do Brasil, e o *Professor Besnard*, do Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo. Já em 1983, antes da Operação Antártica II (dezembro 1983-fevereiro de 1984) e mesmo antes do estabelecimento de uma estação permanente, o Brasil passou a ser aceito como Parte Consultiva. A presença brasileira na Antártida foi consolidada com o estabelecimento da Estação Antártica Comandante Ferraz, localizada na Baía do Almirantado das Shetlands do Sul. (FERREIRA, 2009, p. 135-138).

A terceira fase, o período contemporâneo, caracteriza-se pelo apoio do Brasil ao Tratado de Washington e sua contribuição interessada no disciplinamento do uso dos recursos do continente polar e águas adjacentes. Além disso, nessa fase o Brasil tem aumentado sua atuação científica no continente.

Prova disso é que até a Operação Antártica XII (verão de 1993-1994), o Brasil ainda não contava com um navio de pesquisa capaz de transportar os cientistas e seus laboratórios para regiões distantes da Baía do Almirantado. Para atender a essa necessidade, a Marinha do Brasil decidiu adquirir, em 1994, o navio polar norueguês *Polar Queen*, recebendo o nome de *Ary Rongel*, que substituiu o *Barão de Teffé*, a partir da Operação Antártica XIII, operando também com helicópteros.³

Em virtude da crescente demanda científica na Antártida, em fevereiro de 2008, o presidente Lula, por ocasião de sua visita ao continente polar, decidiu pela obtenção de um navio para, juntamente com o *Ary Rongel*, apoiar as pesquisas brasileiras no continente antártico. Assim, em 2009, foi incorporado à Marinha do Brasil o segundo navio dedicado às Operações Antárticas: o navio polar *Almirante Maximiano* (antigo *Ocean Empress*).

A Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR) traz os seguintes objetivos: i) prosseguimento e ampliação do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR); ii) participação na exploração e aproveitamento de recursos naturais, tendo em mente a condição de país em desenvolvimento. Entre os cinco principais princípios fundamentais da POLANTAR, três referem-se diretamente ao Tratado (liberdade de pesquisa, desmilitarização, desnuclearização) outro faz menção à observação e ao fortalecimento das normas do Sistema do Tratado da Antártida (FERREIRA, 2009, p. 146).

Portanto, os objetivos da política brasileira para o continente austral passaram a ser definidos em função dos compromissos assumidos no âmbito do STA, cujo fortalecimento é o princípio orientador da posição brasileira em qualquer fórum relacionado à Antártida.

3 Informações obtidas do site do PROANTAR. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/proantar.htm#histo>>. Acesso: 28 de out. 2011.

O terceiro espaço: o mar e a plataforma continental brasileira

O terceiro e último espaço a ser examinado é o mar. No entanto, em razão da vastidão desse espaço e de o mesmo ter sido dividido em várias áreas marinhas pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), concluída em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982, abordar-se-á apenas uma dessas áreas do mar, a plataforma continental.

Os interesses brasileiros em temas do direito do mar são também centralizados na plataforma continental brasileira, afinal, é nela que se concentra uma das maiores riquezas energéticas do país, o petróleo na camada pré-sal.

A plataforma continental no direito internacional

Em termos históricos, marco importante para o entendimento sobre a plataforma continental foi a Proclamação 2667, de 28 de setembro de 1945, feita pelo presidente norte-americano Harry Truman. Conhecida como Proclamação Truman, declarava-se na oportunidade que “a plataforma continental deve ser compreendida como uma extensão da massa terrestre do estado costeiro e, por isso, naturalmente lhe pertencendo”.

Lembra Armando Marques Guedes que, embora precedida pela declaração do governo imperial russo de 1916 e pelo tratado concluído entre Grã-Bretanha e Venezuela de fevereiro de 1942, que dividiam entre si as áreas submarinas do Golfo de Paria,

é da proclamação Truman e da regulamentação norte-americana subsequente que verdadeiramente data a admissão da *plataforma continental* como figura jurídica autônoma, dotada de estatuto próprio – núcleo de um instituto novo, logo acolhido pela prática internacional (GUEDES, 1998, p. 38).

Além disso, frisa Ted McDorman que a história do regime legal internacional da plataforma continental está intimamente ligada aos recursos de hidrocarbonetos. Sobre o Tratado do Golfo de Paria (1942), entende o professor canadense que “o que estava em causa no Tratado foi a divisão de campos petrolíferos entre a Venezuela e Trinidad” e a Proclamação Truman (1945) como “explicitamente ligada à afirmação de autoridade exclusiva dos Estados Unidos sobre a atividade de hidrocarbonetos na plataforma continental adjacente aos Estados Unidos” (MCDORMAN, 2009, p. 162-163).

Anteriormente conhecida como plataforma submarina, a plataforma continental é o prolongamento submerso de massa terrestre constituída pelo seu leito, subsolo, talude e elevação continental. Não compreende nem os grandes fundos oceânicos, com as cristas oceânicas, nem o subsolo. Ou seja, os continentes não estão postos diretamente sobre o fundo dos oceanos, mas, antes, repousam

sobre uma plataforma cuja inclinação impõe que o território do Estado não desapareça de imediato com o mar, isto é, se prolonga submerso.

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.

Entendendo a plataforma continental como uma extensão submersa do território, a Convenção reconhece a soberania do Estado costeiro para fins de exploração e aproveitamento dos recursos marinhos nela existentes. Entretanto, essa soberania não é plena, pois não inclui as águas marinhas e o espaço aéreo sobrejacente, restringindo-se aos recursos não-vivos do leito e do subsolo, além dos organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, organismos que, em estágio coletor, são imóveis ou incapazes de se locomover, exceto por constante contato físico com o leito ou o subsolo (SOUZA; PEREIRA, 2007, p. 43-44).

Quando a plataforma continental geológica se estende além das 200 milhas marítimas, a Convenção preconiza certos critérios para o estabelecimento dos limites externos: 350 milhas marítimas das linhas de base, ou 100 milhas marítimas da isóbata de 2.500 m de profundidade (art. 76.5 da CNUDM). Nesses casos, a plataforma passa a ser denominada “plataforma continental jurídica”.

O Anexo II da CNUDM trata da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), instituída de acordo com as disposições do artigo 76, que cuida do traçado do limite exterior dessa plataforma. A esse órgão o Estado-parte submeterá informações sobre os limites de sua plataforma continental, sempre que o traçado do limite exterior se estenda além de 200 milhas marítimas das linhas de base. A Comissão será composta de vinte e um 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 (art. 2º, do Anexo II). A Comissão também fará recomendações aos Estados costeiros sobre questões relacionadas com o estabelecimento dos limites exteriores dessa plataforma continental, sendo que, estabelecidos os limites com base nessas recomendações, esses “serão definitivos e obrigatórios” (art. 76.8 da CNUDM).

Para fins de submissão a CLPC, o Anexo II, em seu artigo 4º, estipulou que, quando um Estado costeiro tiver a intenção de estabelecer uma plataforma

continental para além das duzentas milhas marítimas, apresentará à Comissão, dentro de um prazo de dez anos seguintes à entrada em vigor da Convenção para o referido Estado, as características de tal limite juntamente com as informações científicas e técnicas de apoio.

Como aponta Vicente Marotta Rangel – juiz do Tribunal Internacional do Direito do Mar e grande especialista brasileiro no assunto – dificuldades surgiram para o cumprimento dessa obrigação. Assim, na 11ª Reunião dos Estados-partes da Convenção ficou decidido que, no caso de Estado-parte para o qual a Convenção já vigorava antes de 13 de maio de 1999, o prazo de dez anos passaria a vigor a partir dessa nova data. Assim, como o Brasil se encaixa nessa hipótese, o prazo máximo do traçado do limite exterior foi adiado para 13 de maio de 2009. Em vista dos objetivos contemplados nesse Anexo II, bem como no artigo 76 da Convenção, o Decreto n. 98.145, de 15 de setembro de 1989, instituiu o chamado Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), cabendo à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) a coordenação e controle desse mesmo Plano (RANGEL, 2004, p. 332-333).

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 encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) das Nações Unidas em maio de 2004, a fim de ser apreciada.⁴

A política externa brasileira para a plataforma continental: a submissão da proposta brasileira à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

O LEPLAC ao longo de dezoito anos coletou cerca de 230.000 km de perfis sísmicos, batimétricos, magnetométricos e gravimétricos ao longo de toda a extensão da margem continental brasileira. Possibilitando que o Brasil encaminha-se em maio de 2004 sua Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira a CLPC, ou seja, a expansão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas.

Em setembro daquele 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, p. 51-52).

4 Informações obtidas do sítio do LEPLAC. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/leplac.htm>>. Acesso: 24 abr. 2011.

A proposta brasileira de extensão de sua plataforma continental além das duzentas 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 4,4 milhões de km², correspondendo, aproximadamente, à metade da área terrestre, o que lhe equivaleria o nome de “Amazônia Azul”.

No entanto, em 27 de abril de 2007, após concluir a análise do pleito brasileiro, este não foi atendido na íntegra pela CLPC. 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 duzentas milhas.

Tendo o Brasil recebido as recomendações da CLPC em abril de 2007, o governo brasileiro deu sequência em julho de 2008 aos trabalhos de elaboração de uma nova proposta, que se encontra atualmente em andamento.

Nesse meio tempo, no entanto, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), por meio da Resolução n. 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.

Vale lembrar, ainda, sobre a recomendação da CLPC que “os limites da plataforma continental estabelecidos pelo Estado costeiro com base nessas recomendações serão definitivos e obrigatórios” (art. 76.8 da CNUDM). Por isso, essas recomendações da CLPC são tão importantes para os interesses brasileiros, sejam econômicos, políticos ou estratégicos.

Atualmente, o Brasil prepara nova submissão a CLPC, que provavelmente será apresentada em 2012, com objetivo de atender solicitação

de esclarecimento daquela proposta de levantamento da plataforma continental pela Comissão.

Conclusão

A política externa para esses três espaços é essencialmente uma política de cooperação no âmbito dos tratados firmados no plano internacional. As três regiões têm marcos legais claros, e o Brasil além de Estado-parte desses acordos é também ator ativo, seja em reuniões periódicas para avaliação dos trabalhos, seja como membro de organização internacional criada pelo tratado.

Esse interesse por cooperação bilateral e/ou multilateral e a participação em foros internacionais é fundamental para o Brasil diminuir suas deficiências em termos de recursos materiais e humanos – no espaço sideral, no continente polar ou na plataforma continental. A busca por parcerias com países detentores de tecnologia é no sentido de incrementar os poucos recursos existentes.

Além disso, o Brasil também tem procurado contribuir para o adensamento do arcabouço jurídico sobre usos do espaço cósmico, da Antártida e da plataforma continental, fortalecendo o regime internacional desses espaços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATH, Sergio Guarischi. “Política Antártica Brasileira” *in* J. A. G. Albuquerque (org.), **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas**, São Paulo: Annablume, 2000, 343-353.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional dos Espaços**, São Paulo: Atlas, 2009.

COLACRAI, Miryam. **El Ártico y la Antártida en las relaciones internacionales**, Porto Alegre: EDUFRGS, 2005.

COSTA, João Frank da. Antártida: o problema político I, **Revista Brasileira de Política Internacional**. ano I, n. 3, 1958, 41-58,

FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. **O sistema do tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira**, Brasília, FUNAG, 2009.

GUEDES, Armando Marques. **Direito do mar**. 2. ed. Coimbra, Coimbra Editora, 1998.

MCDORMAN, Ted L. “The continental shelf beyond 200 nm: law and politics in the Arctic Ocean”, **Journal of transnational Law & Policy**. vol. 18, n. 2, 2009, 155-193.

RANGEL, Vicente Marotta. “Codificação do direito espacial”, **Parcerias Estratégicas**, n. 7, 1999, 191-201.

RANGEL, Vicente Marotta. “A problemática contemporânea do direito do mar”, *in* L. N. C. Brant (org.), **O Brasil e os novos desafios do direito internacional**, Rio de Janeiro: Forense, 2003. 323-339.

SANTOS, Álvaro Fabrício dos. “Principais acordos bilaterais firmados pelo Brasil em matéria de Espaço”, **Revista Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial**, vol. dez.: 28-30.

SARDENBERG, Ronaldo. (1999), “O Brasil e a atividades espaciais”, **Parcerias Estratégicas**, n. 7: 5-6, 2009.

SOUZA, Kaiser Gonçalves de; PEREIRA, Claudia Victor; ROCHA NETO, Manoel Barreto. “Arcabouço legal internacional e o espaço marinho brasileiro”, **Parceiras Estratégicas**, n. 24: 41-60.

VIDIGAL, Armando Amorim *et alii*. **Amazônia Azul: o mar que nos pertence**. Rio de Janeiro, Record, 2006.

VILLA, Rafael Duarte. **A Antártica no sistema internacional: análise das relações entre atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão ambiental**. São Paulo: Hucitec, 2004.

Recebido em outubro de 2011
Aprovado em dezembro de 2011