

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO MARÍTIMO BRASILEIRO NA SOCIEDADE INFORMACIONAL

Clarissa Teresinha Lovatto Barros

Luiz Felipe Barros de Barros

Resumo: Este artigo propõe uma reflexão a respeito do espaço marítimo brasileiro, especialmente da Plataforma Continental Jurídica, em cotejo com a necessidade de políticas públicas como instrumento para que a sociedade e o Poder Público se apropriem da relevância desta temática atual da sociedade informacional. Considera-se esta pesquisa como descritiva e interpretativa na medida em que se propõe a compreender as principais políticas de Estado relativas à Plataforma Continental. O método empregado é o dedutivo, posto que se parte de uma premissa maior – no caso, as políticas públicas –, passando-se à indagação quanto à possibilidade de as políticas públicas contribuírem para a sua efetivação no atual contexto tecnológico. Nesse sentido, utiliza-se, como marco teórico, Celina Souza, para a primeira parte do artigo, referente a políticas públicas; Convenção de Montego Bay e Manuel Castells, no tocante ao espaço marítimo e sociedade informacional.

Palavras-chave: Espaço Marítimo; Sociedade Informacional; Políticas Públicas.

Abstract: This article made a reflection about Brazil's maritime space, specially the Legal Continental Shelf in compared whit the public policies as an instrument for that society and Public Polices. It is considered descriptive and interpretative because find understand public policies about maritime space. The method employed and deductive. After, is directed to the inquiry as for the possibility of contributing to Public Polices. It is used in first part of article Celina Souza. Than it is used Convention of Montego Bay and Manuel Castells.

Keywords: Maritime space; Informational Society; Public Policy.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu diretrizes para efetivação de políticas públicas, especialmente por meio de instrumentos normativos que asseguram a participação da sociedade civil no acompanhamento e na elaboração de tais políticas de Estado. No tocante à importância do mar para o Brasil, a inserção da população nas discussões de ações governamentais nesta temática resta prejudicada, pois se trata de um assunto ainda desconhecido por parte da população, conforme pesquisa divulgada pelo Centro de Excelência para o Mar Brasileiro - CEMBRA (2011). No quesito sobre a definição jurídica de mar territorial, apenas 8% de dois mil entrevistados (160 pessoas) souberam responder corretamente e, no item relacionado à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, somente 2% haviam ouvido falar sobre o tema. Ou seja, 40 pessoas de um universo de dois mil entrevistados.

Nesse contexto, o presente artigo científico propõe uma reflexão a respeito do espaço marítimo brasileiro, especialmente da Plataforma Continental Jurídica, em cotejo com a necessidade de políticas públicas como instrumento para que a sociedade e o Poder Público se apropriem da relevância desta temática. Essa ponderação acontece em um momento no qual as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), como a *Internet*, têm o condão de gerar o empoderamento social capaz de auxiliar a Administração Pública na busca pela solução dos problemas os quais ensejam a necessidade de se estipularem políticas públicas. O método empregado é o dedutivo, posto que se parte de uma premissa maior – no caso, as políticas públicas –, passando-se à indagação quanto à possibilidade de as políticas públicas contribuírem para a sua efetivação no atual contexto tecnológico. Nesse sentido, utiliza-se, como marco teórico, Celina Souza, para a primeira parte do artigo, referente a políticas públicas; Convenção de Montego Bay e Manuel Castells, no tocante ao espaço marítimo e sociedade informacional.

O trabalho encontra justificativa em três necessidades: (1) a necessidade de que as políticas públicas sobre espaços marítimos efetivamente envolvam os cidadãos quando da sua formulação; (2) a necessidade de apropriação, pela sociedade civil, da relevância geopolítica dos espaços marítimos brasileiros; (3) a necessidade de interrelação de políticas públicas e espaços marítimos com o auxílio

das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), tendo em vista o contexto contemporâneo marcado pela importância crescente da tecnologia.

O artigo estrutura-se em dois capítulos: a primeira parte faz um panorama referente a políticas públicas, tendo como marco teórico Celina Souza. Já no segundo capítulo, a partir de normativas da Convenção de Montego Bay sobre o Direito do Mar, realizam-se reflexões no tocante à plataforma continental e sociedade informacional com fulcro no marco teórico de Manuel Castells.

1. EVOLUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM COTEJO COM ASPECTOS DA SOCIEDADE INFORMACIONAL

Sabe-se que a democracia, especialmente a representativa, possibilita a legitimação das ações dos poderes governamentais, tornando-as conhecidas da sociedade civil. A disseminação das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) faculta, por meio da *Internet*, a comunicação em escala global, estando-se diante da “Galáxia da Internet”, tal como conceituada por Castells (2003). Reitera-se o entendimento de que *Internet* é uma próspera ampliação da esfera pública com potencial de contribuir maior participação de cidadãos e, a partir da Internet, “abre-se, então, a porta da visibilidade pública a cidadãos quaisquer” (CARDON, 2012, p.42).

Nesse cenário de virtualização do mundo real, inclusive o político, estão inseridas as políticas públicas ou políticas de governo. No tocante a essa temática, utiliza-se, neste artigo, as duas denominações, advertindo-se que para ser mais elucidativo serão citados autores, tais como Elisa Reis, Celina Souza e Marta Arretche, que tratam do assunto. Políticas de governo dizem respeito à prática vertical impositiva de ações da esfera governamental, sendo um campo de alta densidade política. Por outro lado, políticas públicas são políticas de governo, mas de sentido horizontal, ou seja, com ampla publicidade e participação de todos os segmentos da sociedade, principalmente através de promoção de audiências públicas.

Entende-se oportuno retratar, de maneira resumida, o surgimento, no mundo, da expressão política pública. Essa como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos Estados Unidos da América, rompendo as fases seguidas pela tradição europeia de estudos nessa área, que se concentravam na análise

sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Segundo Souza (2006), o pressuposto analítico que orientou a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, as ações do governo são passíveis de serem formuladas cientificamente e analisadas por pesquisadores independentes. Conforme Souza (2006, p.26):

As políticas públicas, de uma visão ampla, mostra uma forma integradora de solucionar alguns problemas e responder de forma efetiva as necessidades dos públicos envolvidos. Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Nascida como subárea da ciência política, a trajetória da disciplina abre o terceiro caminho percorrido pela ciência política norte-americana, qual seja, o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos decidem por determinadas ações. O primeiro caminho enfocava o estudo das instituições e o segundo, entendia nas organizações locais o melhor caminho para promover o governo.

Sabe-se que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, sendo a aceção mais conhecida a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. As conceituações de políticas públicas assumem uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e, assim, instituições, interações, ideologia e interesses influenciam sobre a importância relativa de tais fatores.

Pode-se sintetizar política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, analisar a ação do governo e, se necessário, propor mudanças no curso das ações. Nessa seara, faz-se oportuno destacar a importância de alteração no reduzido conhecimento da sociedade civil organizada a respeito do espaço marítimo brasileiro, notadamente a Plataforma Continental Jurídica. Essa maior apropriação sobre a Plataforma Continental pode ser viabilizada por meio da formulação de políticas públicas nas quais os governos democráticos traduzem seus

propósitos em programas e ações que acarretarão em resultados no mundo empírico.

Nesta perspectiva, destaca-se o entendimento de Elisa Reis (2003) de que, ao menos em tese, a área de políticas públicas é propositiva, ressaltando que a preocupação com a relevância não significa que as reflexões teóricas são colocadas em segundo plano, pois o especialista em políticas públicas para fazer de sua prática mais do que uma rotina técnica não pode se eximir do exercício de uma análise teórica da perspectiva da ciência política ou da sociologia política. Assim, em qualquer que seja o ângulo da política pública contemplado por um pesquisador as questões morais, teóricas e técnicas estão interligadas.

Ressalta, também, que algumas pesquisas e cursos rotulados como análises de políticas públicas não a tratam de forma sistemática, sugerindo arcabouço teórico geral onde possa ser situada uma agenda de pesquisa em análise de políticas públicas. Para ela, agenda de pesquisa é um programa de trabalho que define uma comunidade científica e suas observações devem ser vistas como considerações teóricas sobre a inserção de temáticas de pesquisa no quadro geral das questões políticas, econômicas e sociais.

Coaduna-se com o entendimento de Celina Souza (2003) no sentido que há expansão horizontal dos estudos sobre políticas públicas, mas falta fortalecimento vertical da produção especialmente no aspecto analítico. Assim, Souza sugere a superação da primeira geração de estudos, que corresponde à análise de sucessos e fracassos das políticas públicas, defendendo avanço para segunda geração de estudos, na qual são desenvolvidas tipologias analíticas com ênfase no melhor entendimento dos resultados.

Souza (2003) aponta como outro caminho a chamada análise *bottom-up* (*de baixo para cima*), a qual cresceu de importância com a pesquisa de Michael Lipsku, que chamou atenção para o fato de que os modelos de análise em políticas públicas eram muito concentrados em atores que elaboram uma política. A partir de então, as pesquisas passaram a usar as análises *bottom-up*, que partem de duas premissas: a) analisar a política pública a partir da ação de seus implementadores, em oposição à concentração de estudos sobre governos, decisões e atores; b)

concentrar a análise na natureza do problema que a política pública pode responder e descrever e analisar as redes de implementação.

No Brasil, as primeiras ações consideradas de prática de políticas públicas foram nas áreas de previdência, legalização trabalhista, saúde, educação, saneamento básico e, mais recente, habitação e transporte (MEKSENAS, 2002). A partir de uma ação para a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores em categorias específicas foi criado um fundo de pensão administrado pelos sindicatos e fiscalizado pelo Estado.

Quando se fala que o desenvolvimento das políticas públicas deve partir de iniciativas do Estado, incluindo-se também comunidade, entidades representativas e diversos tipos de organizações, privadas ou não. Mas cabe ao Estado administrar os recursos e sua estrutura tanto no planejamento como na apresentação de resultados a toda sociedade, caso contrário perdem característica de “pública”. (MEKSENAS, 2002, p.122):

Ao longo da nossa história, as políticas públicas sofrem alterações constantes do momento do planejamento à execução e se modificam a partir das tensões existentes no interior do estado, e destas com a sociedade. Nesse sentido, as políticas públicas são vulneráveis aos interesses da burocracia de Estado por mecanismos de fomento ao clientelismo e servem aos interesses do capital pela nítida transferência de recursos públicos para o setor privado da economia. Por outro lado, as políticas públicas traduzem aspectos das lutas populares por direitos.

Desse modo, pode-se afirmar que há necessidade de redesenho de procedimentos no Estado Democrático com a potencialização das divulgações dos espaços de participação ativa do cidadão, os quais são possibilitados pela efetivação de políticas públicas. Neste mesmo sentido, Bonavides (2001) entende que não existe democracia sem participação, sendo que a democracia participativa se perfaz por intermédio de mecanismos de exercício direito da vontade geral em que os cidadãos disponham de instrumentos de controle da sua participação política. Assim, o autor é favorável à democracia participativa, emergindo a concepção de Estado participativo em que o cidadão efetivamente participe da formulação de políticas públicas e de todas as instâncias de poder.

A ampla publicidade, geradora de participação dos cidadãos na formulação e acompanhamento de políticas, também é destacada por Bobbio (2000), que

entende a realidade como uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder, mas muitos, merecendo, por isto, o nome de sociedade policêntrica ou poliárquica. A sociedade real é pluralista e, nesse diapasão, defende-se que as políticas públicas devem acontecer no sentido horizontal, qual seja, com ampla publicidade e participação de todos os segmentos para que se possibilite o exercício da democracia e comunicação entre o governo e o cidadão.

Feitas essas digressões, realiza-se, na próxima seção deste artigo uma abordagem sobre a relevância do espaço marítimo brasileiro, destacando aspectos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982, em Montego Bay, Jamaica. Essa Convenção trouxe uma evolução no processo clássico de elaboração de normas contratuais internacionais a partir do método de consenso, do método *paquet* e dos textos e grupos de negociação informais, em detrimento do sistema de voto para adoção de decisões, criando, além dos espaços marítimos inéditos, como a zona econômica exclusiva ou os fundos marinhos.

2 A RELEVÂNCIA DO ESPAÇO MARÍTIMO PARA O BRASIL

Sabe-se do grande potencial comunicativo que a rede mundial de computadores possibilita para a relação governo-povo e, nessa seara, torna-se fundamental o cidadão conhecer as normativas sobre o Direito do Mar para, ao fim e ao cabo, participar da elaboração de políticas públicas relacionadas à temática. Assim, pode-se afirmar que como característica da globalização, as informações se difundem em alta rotação por meio de fluxos de alcance mundial. Neste cenário, a *Internet*, conjunto desses fluxos, vence ou transforma os obstáculos representados pelo espaço e tempo, criando novo padrão de interações que inaugura a sociedade informacional (CASTELLS, 1999).

Oportuno frisar, ainda que brevemente, que o entendimento de democracia no qual este artigo tem como fulcro considera o aspecto formal, representativo, e também a feição substancial. Entende-se que o entendimento de democracia necessita possuir a dimensão de “governo das leis”, defendida por Bobbio (2011), mas não se esgotando nesse conceito, pois a ideia de democracia carece estar relacionada à contra-hegemonia, evidenciada por Santos (2012) para assinalar o

uso de instrumentos tradicionais do Estado, visando à cidadania e a participação social.

Realizada essa referência à democracia, direciona-se este artigo para a relação do Brasil com o mar, tendo em vista tratar-se de um país litorâneo com extensa costa oceânica, cuja condição marcou seu processo histórico de colonização e povoamento com características que ainda se reproduzem no período contemporâneo. Por outro lado, tal condição lhe possibilitou a apropriação e uso de diferentes dimensões da faixa litorânea, tanto para fins econômicos (navegação de cabotagem e de longo curso, pesca, turismo, exploração de petróleo, gás natural e outros recursos marinhos), quanto de defesa e da geopolítica, configurando uma nova fronteira de expansão territorial, conhecida como Plataforma Continental Jurídica Brasileira, cuja expressão mais significativa e contemporânea é as 200 milhas náuticas. Assim, em diferentes épocas e de diferentes formas, novas faixas da Plataforma Continental Jurídica do Brasil foram sendo integradas ao seu território continental, engendrando a maritimização da economia nacional no contexto de uma economia global.

Os Estados litorâneos, como é o caso do Brasil, passaram a estabelecer limites progressivamente ampliados, criando novas faixas dentro das fronteiras das respectivas Plataformas Continentais, e a considerá-las como extensão do próprio território, exigindo a mediação de novas instâncias internacionais, como na Organização das Nações Unidas (ONU), com intuito de regulação e controle sobre direitos de soberania sobre os limites desta nova fronteira territorial.

Neste quadro geral, desenrola-se outro processo, de ordem interna a cada Estado-nação, configurada pela forma pela qual determinado país integra tais faixas e a respectiva Plataforma Continental ao seu território continental. Modernamente, o progresso da técnica possibilitou e potencializou, de um lado, a descoberta de novas possibilidades de uso da Plataforma Continental do Brasil (exploração de petróleo em águas profundas e, no caso brasileiro, o pré-sal), reconfigurando novos espaços; por outro lado, concomitantemente, tornou mais complexo e acirrado tal jogo de interesses, exigindo necessidade tanto de novas instâncias políticas supranacionais reguladoras quanto de novas concertações politico-administrativas

dos entes federativos entre si e com o Estado brasileiro, a exemplo da nova lei dos *royalties* do pré-sal.

Em relação à Plataforma Continental Jurídica, destaca-se que a Convenção de Montego Bay de 1982 altera de forma radical a definição de Plataforma Continental, também chamada de espaço marítimo, pois procurou utilizar o mínimo possível quaisquer critérios biológicos, geológicos ou geográficos ao defini-la, procurando torná-la conceito jurídico autônomo. Fiorati (1999) destaca que a disciplina jurídica sobre Plataforma Continental tem como objetivo a soberania sobre o aproveitamento dos recursos situados nas águas que a bordejam, no seu solo e subsolo, notadamente, recursos minerais e combustíveis como é o petróleo e o gás natural.

Oportuno destacar que, apesar de a legislação infraconstitucional ter definido, em 1950, que a plataforma submarina, hoje chamada Plataforma Continental, integre o território brasileiro, instituições de pesquisas oficiais não retratam com precisão tal realidade. Prova disso é que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – considera área oficial do Brasil de 8.515.767,049 km² (IBGE, 2010), não incluindo, assim, a extensão da Plataforma Continental Brasileira. Desse modo, é contabilizada somente a superfície do território brasileiro, desprezando a extensão da área da Plataforma Continental. Ou seja, o IBGE não contabilizou a área consolidada de 200 milhas, que corresponde a 3.540.000 (três milhões quinhentos e quarenta mil quilômetros quadrados). Assim, a área oficial do Brasil totaliza 12.040 quilômetros quadrados.

O Brasil ratificou a Convenção em 22 de dezembro de 1988, se inserindo, dessa forma, numa nova etapa do Direito Internacional, pois aquela consagrou normatização jurídica de patrimônio comum da comunidade aplicável aos fundos marinhos. A Convenção tem especial relevância ao Brasil, especialmente no artigo 4º, ao dispor que um Estado Costeiro, quando pretender estabelecer o limite da Plataforma Continental além de 200 milhas marítimas, deve apresentar à Comissão de Limites da Plataforma as características desse novo limite, bem como informações científicas.

Além de ter ratificado a Convenção de Montego Bay, o Brasil deu relevo jurídico à Plataforma Continental Brasileira ao estabelecer, na Constituição da República de 1988, no artigo 20, esse espaço marítimo como um dos bens da União. Afora a previsão constitucional, há a Lei 8.617, de 1993, que estabelece na legislação interna pátria as principais normas acerca da delimitação dos espaços marítimos tais como disciplinadas na Convenção de 1982.

Oportuno registrar que a Convenção estipula o direito de soberania do Estado Costeiro sobre a Plataforma no que diz respeito à exploração e aproveitamento dos recursos minerais e outros não biológicos do leito do mar e do subsolo. Esse mesmo documento define que a plataforma continental de um Estado Costeiro é o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até o 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.

Conforme Loureiro Bastos (2005), no artigo 76 é utilizado um conjunto de conceitos de natureza física, tipográfica e geológica, para entender a definição de plataforma continental. Disso resulta que, atualmente, a plataforma continental em termos jurídicos corresponde, em termos mais concretos, à margem continental em termos físicos. Em termos espaciais a diferença é considerável, dado que, enquanto a plataforma continental corresponde a cerca de 7% dos espaços oceanos, equivalentes a 26 milhões de Km², a margem continental ocupa cerca de 21% do espaço submerso. Assim, até as 200 milhas marítimas, a plataforma continental é completamente independente da sua existência em sentido físico. Para além dessa distância, está dependente das características específicas da margem continental.

A Convenção de Montego Bay é considerada um marco legal, pois, pela primeira vez, houve a fixação, de maneira objetiva, dos limites exteriores da Plataforma Continental. Conforme explica Caetano Ferrão (2009, p. 46), em seu artigo 76, a Convenção prevê duas maneiras para delimitar esses limites, quais sejam: até as 200 milhas a contar das linhas da base usadas para medir a largura do mar territorial, independentemente da existência da plataforma em sentido físico - *inner continental shelf* -; além das 200 milhas, somente se a margem continental

existir em termos físicos, devendo os Estados submeter à Comissão de Limites da Plataforma Continental informações sobre os limites para efeitos de homologação - *outer continental shelf* -.

Assim, enquanto por meio daquela primeira forma a plataforma se baseia num critério de distância, tendo os Estados direito a ela mesmo que não exista em sentido físico, do segundo modo tão somente poderão beneficiar aqueles Estados cuja margem continental se estenda além das 200 milhas, sendo os limites estabelecidos segundo regras precisas previstas no artigo 76. Mesmo nessa última situação, o conceito de plataforma não coincide com o seu significado físico, visto que aquilo que está em causa é a margem continental, a qual é mais abrangente do que aquela, porque inclui a Plataforma Continental, ou seja, a planície, o talude e a elevação continental. Nesse sentido, a noção jurídica de plataforma ampliou-se, não se limitando à planície que corresponde ao seu sentido geológico, podendo ir até ao bordo exterior da margem continental, consubstanciando um acréscimo dos espaços em que os Estados podem exercer os seus direitos de soberania.

Relevante frisar que, conforme artigo 76 da Convenção de Montego Bay, o Estado costeiro possui, relativamente à Plataforma Continental, direitos de soberania no que diz respeito à exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais. Tais direitos existem mesmo que o Estado não ocupe o espaço em causa ou não proceda sua exploração, pois são independentes de qualquer declaração por parte do Estado. Afora isso, são direitos exclusivos, não estando o Estado obrigado a compartilhá-lo, embora, segundo artigo 82 da Convenção de Montego Bay, tenha de efetivar pagamentos ou contribuições relativos ao aproveitamento dos recursos naturais não vivos além das 200 milhas náuticas.

Oportuno salientar que os direitos do Estado costeiro são derivados, no sentido em que somente existem em razão de o Estado deter poderes sobre o território terrestre contíguo ao mar, em relação ao qual a plataforma é o prolongamento natural. Mas, esses direitos sobre a plataforma não são ilimitados, entre outros motivos, porque não afetam o regime jurídico das águas suprajacentes, nem do espaço aéreo localizado acima delas, tal como se prevê no artigo 77, e também porque os outros Estados mantêm o direito de colocar cabos e dutos

submarinos na plataforma, apesar de o Estado costeiro precisar dar o consentimento relativamente ao traçado dos mesmos.

Aos direitos relacionados à exploração e aproveitamento dos recursos somam-se, ainda, poderes respeitantes à construção de ilhas artificiais, instalações e estrutura na plataforma (artigos 60 e 80); poderes e deveres de prevenção, redução e controle da poluição (artigos 208, 210, 214 e 216); e poderes relativos à regulação da investigação científica marinha, tal como se prevê nos artigos 246 a 249 e no art. 253.

Pode-se afirmar que a relevância e o interesse dos Estados costeiros no que diz respeito à plataforma continental estão diretamente relacionados com os incontáveis recursos existentes nela, bem como a sua suscetibilidade de exploração comercial. Assim como estabelecido no artigo 77, os direitos de aproveitamento e exploração do Estado dizem respeito aos recursos não vivos, dos quais destacam-se, pelo seu valor econômico, o petróleo, o gás natural e o metano, bem como aos recursos vivos pertencentes a espécies sedentárias. Grande parte de organismos vivos – algas e ostras, por exemplo - adquirem exponencial relevância comercial, em decorrência da sua utilização com finalidades farmacêuticas, médicas, biotecnológicas ou industriais. Salienta-se que com a possibilidade de extensão da plataforma além das 200 milhas e o constante desenvolvimento tecnológico, há possibilidade de descobertas de novos e economicamente proeminentes recursos como, por exemplo, pré-sal.

Percebe-se que o espaço marítimo brasileiro é extenso e o Brasil, por meio do Itamaraty, com suporte da comunidade científica, Petrobrás e Comando da Marinha do Brasil, defende junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) das Nações Unidas a extensão dos limites de sua plataforma continental para além das já consagradas 200 milhas náuticas (correspondente aproximadamente a 370 quilômetros). Se o pleito do governo brasileiro for aceito, o espaço marítimo do país passará a ser de 4.451.766 quilômetros quadrados (CEMBRA, 2012), ou seja, uma área quase três vezes superior ao do Estado do Amazonas, que é de 1.559.159,148 km² e mais da metade da extensão territorial brasileira, correspondente a 8.515.767,049 quilômetros quadrados (IBGE, 2010).

Em decorrência da Convenção de 1982, a Plataforma Continental Jurídica Brasileira poderá ser ampliada para até 350 milhas náuticas, correspondente a 648 quilômetros de largura. Em 17 de maio de 2004, o Brasil submeteu à Comissão de Levantamento da Plataforma Continental da ONU informações sobre os limites exteriores da plataforma continental além das 200 milhas náuticas. Em decorrência da característica de um país em desenvolvimento e por ficar evidenciado que se trata de um importador exponencial de recurso mineral extraído da Plataforma Continental, o Brasil ficará isento dos pagamentos ou contribuições previstos no artigo 82 em relação a esse recurso.

Tendo em vista que a Convenção de Montego Bay entrou em vigor em relação ao Brasil em 16 de novembro de 1994, o Brasil cumpriu o prazo de dez anos a partir da data em que a Convenção entrou em vigor em relação a cada Estado. Assim, abdicou do benefício da contagem do prazo a partir da publicação dos *Scientific and Technical Guidelines* (orientações técnicas e científicas). No Sumário, não existe referência se algum membro da Comissão de limites auxiliou na elaboração da submissão. Mas, quando da apresentação da submissão à Comissão de Limites, o representante do Brasil declarou que o membro brasileiro auxiliou na preparação da submissão, informação que leva a concluir que o Brasil não cumpriu o dever de informação previsto no parágrafo 9.1.4, alínea c, dos *Scientific and Technical Guidelines*. Porém, o auxílio prestado não foi ao resguardo da assessoria científica da Comissão, visto que o Brasil não a solicitou e as regras de processo não são claros no tocante ao tipo de assessoria.

Os limites exteriores da Plataforma Continental além das 200 milhas sugeridos pelo Brasil abrangem um espaço de 911.847 Km. Esses limites, de complexas fórmulas e medições, fundamentam-se em 75 pontos fixos, sendo que alguns foram determinados com base na fórmula Gardiner (fórmula irlandesa ou fórmula de 161 sedimentos) resultante da combinação de morfologia e espessura de sedimentos, formando uma linha definida pelos pontos em que a espessura do sedimento encontra-se, pelo menos, a 1% da distância do pé do talude (encosta). Outros tendo por base a fórmula Hedberg (fórmula batimétrica), basea-se na morfologia do fundo do mar e gera uma linha definida pelo ponto de 60 milhas

náuticas ao longo do pé do talude e outros através do limite máximo das 350 milhas náuticas.

Cabe mencionar que como reação à submissão do Brasil, os EUA enviaram ao Conselho Jurídico da ONU uma Carta, com data de 25 de agosto de 2004, em que chamam a atenção para dois aspectos: o fato de a espessura das rochas sedimentares invocada pelo Brasil não coincidir com os dados que algumas instituições possuem em relação a essa matéria; e o fato de aquilo que o Brasil considera ser a Crista Vitória -Trindade não ser, de maneira unânime, classificada como crista pela comunidade científica. Apesar dessa observação dos EUA, a Comissão de Limites entendeu que as comunicações de outros Estados somente serão levadas em consideração se estiverem relacionadas com controvérsias entre esse Estado e o Estado que apresentou a submissão. Em contraponto a esta posição da Comissão de Limites, os EUA enviaram ao Conselho Jurídico da ONU uma Carta, com data de 25 de outubro de 2004, em que manifestam o seu desapontamento em relação ao posicionamento da Comissão de Limites.

Ressalta-se que, entre outubro de 2004 e fevereiro de 2005, na sequência de esclarecimentos solicitados pela subcomissão encarregada de analisar a submissão brasileira, o Brasil enviou à Comissão de Limites, dados adicionais em relação ao que havia apresentado na sua submissão, assim como uma Carta com informação complementar. Por esse motivo, a Comissão, em 27 de maio de 2005, enviou uma Carta ao Conselho Jurídico das Nações Unidas em que indagava da possibilidade de um Estado, que já havia efetuado uma submissão, ter a possibilidade de apresentar dados adicionais. Em 25 de agosto de 2005, o Conselho Jurídico respondeu afirmativamente à questão que havia sido formulada e, nesse sentido, em 9 de setembro de 2005, a Comissão convidou o Brasil a elaborar um Adendo sua submissão.

Assim, em março de 2006, o Brasil transmitiu à Comissão, por meio do Secretário-Geral da ONU, um acréscimo ao Sumário Executivo da sua submissão. A partir de então, circularam comunicações por todos os Estados Membros da ONU a Partes na Convenção de Montego Bay, tal como foi decidido pela Comissão. Segundo esse adendo, os limites exteriores da Plataforma Brasileira abrangem um espaço de 953.525 Km, ao invés de 911.847 Km inicial. Esses limites a serem

medidos (de fórmulas complexas aqui não expostas, por não ser objeto de estudo), têm como base em 538 pontos fixos, dos quais se podem salientar que 27 são definidos através da já mencionada fórmula Gardiner, 103 através da também fórmula Hedberg e 402 pelo limite máximo das 350 milhas náuticas.

A ONU, por meio da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), no entanto, aceitou apenas parcialmente a reivindicação brasileira, dela excluindo a porção sobre a qual o governo agora reafirma sua soberania. No caso brasileiro, o órgão da ONU excluiu do pedido original um território do tamanho do Estado do Ceará, que abrange uma área ao Norte do país, e outra que se estende das Ilhas Trindade e Martim Vaz até a fronteira Sul do país. No relatório que apresentou em 2007, e no qual rejeitou a inclusão dessas áreas na Plataforma Continental Brasileira, a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) recomendou ao governo que apresentasse nova proposta. Em março de 2014, o Brasil encaminhou novas alegações em defesa de sua proposta original, mas a CLPC não mudou a decisão anterior.

Considera-se que é uma questão de grande interesse nacional. Os campos Tupi, Carioca, Guará e Júpiter, na costa Sudeste-Sul do país, estão no limite da Zona Econômica Exclusiva, e há, em regiões um pouco mais afastadas da costa, mas na área reivindicada pelo Brasil como parte de sua Plataforma Continental, formações semelhantes àquelas nas quais se encontram petróleo e gás.

O potencial econômico do subsolo marítimo vai além do petróleo e gás natural. Inclusive, o governo tem um programa específico para identificar esse potencial (Recursos Minerais da Plataforma Continental - REMPLAC) e os desafios técnicos da exploração. Há grande quantidade de cascalho e areia para a construção civil à profundidade média de 30 metros entre o Espírito Santo e o Maranhão. Além disso, existem muitos minerais valiosos, como diamante, zircônio (utilizado no revestimento de reatores nucleares) e potássio (de grande uso na indústria de fertilizantes).

CONSIDERACOES FINAIS

A reflexão a respeito do espaço marítimo brasileiro, especialmente da Plataforma Continental Jurídica, em cotejo com discussão sobre políticas públicas

possibilita afirmar que se faz necessária efetivação destas políticas para que a sociedade civil se aproprie da temática jurídica relacionada ao espaço marítimo. Reitera-se, a partir do exposto, que compreendemos políticas públicas sob a perspectiva horizontal em que há ampla publicidade e participação de diferentes segmentos da sociedade no monitoramento de tais políticas.

Oportuno enfatizar que a participação do cidadão pode gerar empoderamento social capaz de auxiliar o governo a pensar em estratégias na elaboração de políticas públicas no tocante aos usos dos espaços marítimos, especialmente da Plataforma Continental Jurídica. Esse espaço representa suporte infraestrutural ao desenvolvimento econômico e à integração territorial, especialmente no Brasil, pois nela estão situados os aeroportos, os portos, a marinha mercante, a pesca, os recursos minerais, os recursos energéticos (petróleo, gás natural e hidrato de gás), a indústria naval, a exploração de petróleo *offshore* (afastado da costa). Em razão da magnitude geopolítica da Plataforma Continental, resta evidenciado que a discussão sobre a temática não pode ficar restrita a circuitos fechados e os órgãos governamentais.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS**, v. 18, n. 51, fev, 2003, p. 7-9.

_____. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BRASIL. CAETANO FERRÃO, Marisa. **A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas**. Editora da Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa – AAFDL, 2009.

CARDON, Dominique. **A democracia Internet, promessas e limites**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CENTRO DE EXCECELÊNCIA PARA O MAR BRASILEIRO – CEMBRA. **O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País**. 2. ed. Niterói, RJ, 2011.

FIORATI, Jete Jane. **A disciplina jurídica dos espaços marítimos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 e na Jurisprudência Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção de população brasileira 2015**. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 16 jan. 2015.

LOUREIRO BASTOS, Fernando. **A Internacionalização dos recursos naturais marinhos**. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2005

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

REIS, Elisa. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS**, v. 18, n. 51, Fev 2003, p. 11-14.

SANTOS, MILTON. **Técnica, Espaço e Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional**. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2008.