

# AS ESTRATÉGIAS MARÍTIMAS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI\*

LUIZ CARLOS DE CARVALHO ROTH<sup>1</sup>  
Capitão de Mar e Guerra (RM1)

---

## SUMÁRIO

Uma reflexão teórica  
Política Marítima Nacional  
Política Nacional para os Recursos do Mar  
Política Nacional para Assuntos Antárticos  
Política Nacional de Defesa  
Considerações finais

Ao recém-chegar, em 2006, à Escola de Guerra Naval (EGN) para trabalhar como docente, fui instigado a atender a um convite da instituição coirmã norte-

-americana, o Naval War College, para escrever um artigo que contribuísse com a formulação de uma nova estratégia marítima para aquele país<sup>2</sup>. Em outubro de 2007,

---

\* Tema apresentado no Simpósio “O mar e a ciência: a cultura científica dos oceanos e as questões de interesse para o Estado brasileiro”, do Centro de Estudos em Direito do Mar (Cedmar), realizado no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, em 24 de abril de 2015. Texto atualizado e adaptado para a publicação na *Revista Marítima Brasileira*.

1 Exerce atualmente a função de encarregado do Setor de Inteligência na Área de Estudos III – Política e Estratégia da Escola de Guerra Naval (EGN), sendo docente na EGN e na Fundação de Estudos do Mar (Femar). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Durante o serviço ativo, comandou o Aviso de Instrução *Guarda-Marinha Jansen*, o Rebocador de Alto-Mar *Almirante Guillobel*, o Navio-Escola *Brasil* e o 1º Esquadrão de Escolta (fragatas classe *Niterói*).

2 O artigo “Contribuições para a formulação de uma nova estratégia marítima pelos Estados Unidos” foi publicado em português na *Revista da Escola de Guerra Naval*, Vol. 11, junho/2008 ([https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/pagina\\_revista/n11/pt/\\_edicao11\\_pt.pdf](https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/pagina_revista/n11/pt/_edicao11_pt.pdf)), sendo o original em inglês divulgado no capítulo 9 do livro *Perspectives on Maritime Strategy, Essays from the Americas*, da Naval War College Press, agosto/2008 (<https://www.usnwc.edu/Publications/Naval-War-College-Press/-Newport-Papers/Documents/31-pdf.aspx>).

era lançado pela Marinha, pelo Corpo de Fuzileiros Navais e pela Guarda Costeira estadunidenses “*A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*”<sup>3</sup>.

Em março de 2015, a US Navy, o US Marine Corps e a US Coast Guard divulgaram a revisão dessa estratégia, “*A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower – Forward, Engaged and Ready*”<sup>4</sup>. No período transcorrido entre esses dois eventos, tive a oportunidade de me envolver em uma intensa atividade acadêmica. Muitas “águas se passaram” e com elas muito aprendizado pode adquirir, em especial com os desafios materializados nos questionamentos dos alunos que tive nos cursos da EGN e da Fundação de Estudos do Mar (Femar).

Curiosamente, também em março, tive a honra de receber o convite do Centro de Estudos em Direito do Mar da Universidade de São Paulo (USP) para tecer algumas considerações sobre as “Estratégias marítimas para o Brasil no século XXI”. Este novo estímulo me deu a oportunidade de refletir sobre o muito que aprendi nesse período e de tentar expor um pouco do que pude concluir, esperando que novos juízos de valor possam ser formulados, o que contribuirá certamente para o fortalecimento de uma mentalidade marítima<sup>5</sup>, que, como veremos, tem muito a ver com o assunto em pauta.

## UMA REFLEXÃO TEÓRICA

Minha reflexão começa pelo conceito de Estratégia. No artigo produzido em 2006, comentava que, em uma visão extremamente simplificada, *estratégia* pode ser entendida como um caminho a ser trilhado entre o “onde estamos” (presente) e o “onde

queremos estar” (futuro). Se levarmos em consideração que o termo estratégia teve sua origem no campo militar, mas que se expandiu para todas as outras áreas do conhecimento, podemos ver que esta definição pode ser aplicada a qualquer tipo de atividade humana que venha a empregar o raciocínio para solucionar um problema. Assim é que hoje podemos falar não só da estratégia militar, a antiga arte de conduzir forças militares no campo de batalha, mas também em estratégia de negócios, estratégia policial, estratégia educacional e até mesmo estratégia para adquirir um bem ou conquistar um emprego.

Da mesma forma, comentava que uma estratégia, ao alcançar a meta idealizada (chegar aonde queríamos estar), perde a sua razão de existir. O caminho inicialmente traçado também perde a sua validade se ocorrer uma mudança radical na meta original pretendida. Essas duas situações nos mostram que toda estratégia como linha de ação a ser empreendida é finita. Entretanto, o ser humano, por natureza, nunca está plenamente satisfeito com o que conquistou ou com o que pretende conquistar. Desse modo, o novo objetivo passa a ser a referência para uma nova caminhada. Assim, a estratégia como processo de se alcançar metas futuras é contínua.

Algumas premissas básicas devem ser observadas na elaboração desse caminho. A primeira delas é de conhecer o nosso ponto de partida – o “onde estamos”. Para tal, precisamos ter uma boa noção da conjuntura que nos cerca. Nela são analisadas as nossas potencialidades e conhecidas as forças e fraquezas de nossos competidores, bem como os dados importantes do ambien-

3 Disponível em: <http://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf>. Acessado em: 22/03/2015.

4 Disponível em: <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>. Acessado em: 22/03/2015.

5 “Mentalidade Marítima é a convicção individual ou coletiva da importância do mar para a nação brasileira e o desenvolvimento de hábitos, atitudes, comportamentos ou vontade de agir, no sentido de utilizar de forma sustentável as potencialidades do mar.” Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/promar.html>. Acessado em: 24/03/2015.

te que nos cerca. Importante lembrar que o estudo da conjuntura é orientado pela meta que desejamos alcançar. Assim é que, se a estratégia que queremos desenvolver é marítima, temos que conhecer a conjuntura marítima atual em todos os seus aspectos, especialmente os político, econômico, social, militar e científico-tecnológico. Esse conhecimento é normalmente obtido por meio de uma assessoria que reúne os dados disponíveis (pesquisa em livros, jornais e revistas especializadas; trabalhos de autoridades de grande saber sobre o assunto e diversas outras fontes que possam ser empregadas) e, após a sua adequada análise, os dissemina para aqueles que irão elaborar as possíveis estratégias. Esse tipo de assessoria também é conhecido como atividade de inteligência.

Outra premissa, por lógica, seria o estabelecimento de uma visão de futuro, o “onde queremos estar”. Ela descreve uma situação ou estado que se ambiciona atingir. Esta ambição deve ser desafiadora, mas factível de ser alcançada. Seu enunciado deve ser claro e compatível com os valores<sup>6</sup> da instituição, da organização ou do grupo que irá executar as ações que levarão a sua conquista. Algumas vezes essa visão de futuro é apresentada na forma de uma série de objetivos que se pretende alcançar, o que leva ao desenvolvimento de ações específicas para se atingir cada um deles.

Por fim, faz-se necessário obter uma visão do futuro, de forma a que a estratégia a ser formulada possa levar em consideração as possíveis ameaças e oportunidades que

poderão surgir no seu desenvolvimento. É exatamente neste ponto que as técnicas de cenários muito contribuem para o planejamento estratégico.

Uma boa estratégia deve ser negociada, ou seja, devemos saber exatamente aquilo de que podemos abrir mão em prol de se conquistar a meta desejada. Isso é o que possibilita a existência de alianças militares, *joint ventures*, coligações político-partidárias etc. Entretanto, uma boa negociação pressupõe o prévio estudo dos interesses vitais, aquilo que é considerado pelo decisor<sup>7</sup> como inegociável. A soberania nacional, o patrimônio líquido de uma empresa e a ideologia mestra de um partido político são alguns exemplos de interesses vitais.

Outro fato a observar é que uma estratégia, para ter sucesso, necessita, durante a sua vigência, sofrer correções. Isso se deve ao natural conflito de interesses que existe entre as diversas partes que visam ao mesmo objetivo e/ou às mudanças que ocorrem no ambiente e que influenciam o caminho traçado. Por isso, é importante o acompanhamento da evolução da estratégia elaborada, bem como dos aspectos que influenciam o seu entorno, de modo a possibilitar ao tomador de decisões a elaboração das correções, para que as mudanças que surjam não afetem consideravelmente a ação planejada. Uma vez mais se chama a atenção da importância da atividade de inteligência, agora para a correção das estratégias.

Verificamos que uma estratégia tem, normalmente, sua origem em uma política<sup>8</sup>,

6 Os valores são os princípios que regem as ações e decisões de uma organização, materializando a identidade institucional pela qual é conhecida.

7 Usaremos a expressão “decisor” para representar todo aquele a quem compete delinear e decidir sobre o destino de uma organização. É ele que irá definir qual estratégia deverá ser implementada.

8 Os anglo-saxões possuem duas expressões para representar o conceito de política. A primeira é *politic*, que representa o embate das vontades dos representantes de um grupo social de forma a se chegar a um consenso sobre aquela que melhor retrate o desejo daquela sociedade. A outra, *policy*, é a materialização em forma documental desse consenso. Neste texto, política será entendida como sendo o documento formal que consolida a vontade do grupo social representado, expressando o seu desejo.

com a qual deve ser coerente e consistente. Em muitas ocasiões, a missão da organização, seus valores e até mesmo sua visão de futuro aparecem nela redigida. A política define “o que fazer”. A estratégia apresenta “o como fazer”. Estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, são conhecidas como políticas públicas<sup>9</sup>. São exemplos de políticas públicas a Política Nacional de Assistência Social, a Política Nacional de Meio Ambiente, a Política Nacional de Defesa etc.

Estabelecido este arcabouço conceitual sobre estratégia, vejamos então o que vêm a ser uma política marítima e a sua estratégia decorrente.

## POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL

Mencionamos que uma estratégia está normalmente associada a uma política e, no nosso caso, a uma política marítima. A nossa Política Marítima Nacional (PMN) tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais. (...) A PMN visa, assim, à aplicação inteligente do Poder Marítimo e de seu componente naval em benefício dos interesses do País<sup>10</sup>.

No texto aparecem duas expressões que devem ser bem entendidas. A primeira, atividades marítimas, representa todas aquelas atividades relacionadas com o mar em geral, bem como rios, lagoas e lagos navegáveis. A outra é Poder Marítimo.

Entende-se como Poder Marítimo o componente do Poder Nacional de que a nação dispõe para atingir seus propósitos ligados ao mar ou dele dependentes. Esses meios são de natureza política, econômica, militar e social e incluem, entre vários outros, a consciência marítima do povo e da classe política, a Marinha Mercante e a Marinha de guerra, a indústria de construção naval, os portos e a estrutura do comércio marítimo. O Poder Naval é o componente militar do Poder Marítimo<sup>11</sup>.

A PMN é condicionada, dentre outros documentos, à Política Nacional de Defesa e às Políticas Setoriais, em seus segmentos marítimos<sup>12</sup>. Isso demonstra que o Poder Naval, constituído das unidades navais, aeronavais e de fuzileiros navais e da infraestrutura de material e pessoal da Marinha do Brasil (MB), é um instrumento que deve ser utilizado não só para atender aos interesses da sociedade voltados para o mar (interesses marítimos), mas também aqueles afetos à defesa dessa mesma sociedade

9 Elenaldo Celso Teixeira define políticas públicas como sendo: “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. (...) Nesse sentido, cabe distinguir políticas públicas de políticas governamentais. Nem sempre políticas governamentais são públicas, embora sejam estatais. Para serem públicas, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público”. Teixeira, E.C. – “O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade”. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acessado em: 24/03/2015.

10 Política Marítima Nacional (PMN) – Decreto nº 1.265 de 11/10/1994 – INTRODUÇÃO. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1265.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm). Acessado em: 24/03/2015.

11 Idem – NOTA.

12 Idem – FATORES CONDICIONANTES.

(interesses de defesa). Da mesma forma que a Marinha, diversos outros segmentos do governo visam alcançar ou contribuem para que se alcancem os objetivos marítimos que são apresentados na PMN<sup>13</sup>.

A última revisão feita na PMN data de 11 de outubro de 1994, ou seja, de 20 anos passados. Mas o fato de ela estar desatualizada significa que, em pleno século XXI, não exista uma estratégia marítima para o Brasil?

De fato, não existe uma “Estratégia Marítima Nacional” decorrente da PMN. Entretanto, Políticas Setoriais buscam suprir essa lacuna, como a Política Nacional para os Recursos do Mar<sup>14</sup> (PNRM), a Política Nacional para Assuntos Antárticos (Polantar) e, no que se refere ao Poder Naval, a Política Nacional de Defesa (PND), nos permitindo então falar de estratégias marítimas decorrentes de cada uma delas.

## POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR

A primeira divulgação pública do conteúdo de uma PNRM ocorreu em 1989, quando da aprovação do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), que iremos comentar mais adiante. Nele era citado, em seu item II, que:

“as Diretrizes Gerais da PNRM, baixadas pelo Presidente da República em 12 de maio de 1980, estabelecem a fixação de medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e da Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos, aí compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d’água e do solo e subsolo que apresentem interesse para o desenvolvimento

13 O Capítulo I2 da PMN apresenta como objetivos: desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional; racionalidade e economicidade das atividades marítimas; independência tecnológica nacional no campo das atividades marítimas; pesquisa, exploração e exploração racional dos recursos vivos – em especial no tocante produção de alimentos – e não vivos da coluna d’água, do leito e subsolo do mar e de rios, lagoas e lagos navegáveis, onde se exerçam atividades comerciais significativas para o Poder Marítimo; produção, no País, de navios, embarcações, equipamentos e material específico relacionados com o desenvolvimento das atividades marítimas e com a defesa dos interesses marítimos do País; aprimoramento da infraestrutura portuária, aquaviária e de reparos navais do País; otimização do transporte aquaviário no comércio interno e externo; proteção do meio ambiente nas áreas em que se desenvolvem atividades marítimas; formação, valorização e aproveitamento racional dos recursos humanos necessários às atividades marítimas; privatização de atividades marítimas, sempre que a sua manutenção pelo Estado não constituir em imperativo estratégico ou de Segurança Nacional; obtenção de benefícios decorrentes da participação em atos internacionais no campo das atividades marítimas; segurança das atividades marítimas e salvaguarda dos interesses nacionais no mar; imagem favorável do País no exterior, em apoio à ação diplomática brasileira; e a garantia da existência de um Poder Naval eficaz e em dimensões compatíveis com os demais componentes do Poder Marítimo.

14 Recursos do Mar são todos os recursos vivos e não vivos existentes nas águas sobrejacentes ao leito do mar, no leito do mar e seu subsolo, bem como nas áreas costeiras adjacentes, cujo aproveitamento sustentável é relevante sob os pontos de vista econômico, social e ecológico.

Os recursos vivos do mar são os recursos pesqueiros e a diversidade biológica, incluindo os recursos genéticos ou qualquer outro componente da biota marinha de utilidade biotecnológica ou de valor para a humanidade. Os recursos não vivos do mar compreendem os recursos minerais existentes nas águas sobrejacentes ao leito do mar, no leito do mar e seu subsolo, e os recursos energéticos advindos de ventos, marés, ondas, correntes e gradientes de temperatura. Inserem-se, ainda, entre os recursos em questão as potencialidades do mar para as atividades de aquicultura marinha, turísticas, esportivas e de recreação.

A PNRM não contempla o transporte marítimo de cargas, que é objeto de políticas e normas legais específicas. Política Nacional para os Recursos do Mar, item 3 – Recursos do Mar – Anexo do Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm). Acessado em: 24/03/2015.

econômico e social do País e para a segurança nacional”<sup>15</sup>.

Nessa época não se pensava em pré-sal, apesar de já se acreditar, desde os anos 70, quando do estabelecimento do mar territorial de 200 milhas, na potencialidade de se extrair petróleo do mar a uma grande distância da costa<sup>16</sup>. O Brasil havia recentemente (22 de dezembro de 1988) ratificado a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, um importante dispositivo do Direito Internacional, mas que só entraria em vigor em 16 de novembro de 1994, 12 meses após a data da 60ª ratificação, feita pela Guiana<sup>17</sup>.

Todas essas mudanças na conjuntura marítima levaram a que uma nova PNRM fosse promulgada (Decreto nº 5.377/2005). Em sua introdução são apresentados, de forma sintética, os motivadores que levaram a sua elaboração (“onde estamos”). Ela tem por finalidade (“o que fazer”) “orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva (ZEE)<sup>18</sup> e da Plataforma Continental (PC) de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável, para o desenvolvimento socio-

econômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social”.

A PNRM visa principalmente ao estabelecimento de princípios e objetivos (“onde se quer estar”) para a elaboração de planos, programas e ações de governo no campo das atividades de formação de recursos humanos; pesquisa, ciência e tecnologia marinha; e exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar<sup>19</sup>.

Para a sua consecução, uma estratégia (“como fazer”) formada por um conjunto de ações encontra-se em execução “sob a orientação e a coordenação dos órgãos integrantes da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm), de acordo com as suas competências específicas legalmente estabelecidas e em consonância com as orientações desse colegiado”. Seu detalhamento é apresentado no item 7 da PNRM.

Esse conjunto de ações leva a que a PNRM se desdobre em planos setoriais plurianuais direcionados aos recursos vivos e não vivos existentes no ambiente marinho. Esses planos setoriais (estratégias setoriais) estão estruturados em programas e ações, em consonância com as normas do plano plurianual e do orçamento da União<sup>20</sup>, e foram consolidados no Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). Para melhor

15 Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira – Anexo do Decreto nº 98.145 de 15 de setembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D98145.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98145.htm). Acessado em: 24/03/2015.

16 Ver Revista *Veja*, Edição nº 82, 01 de abril de 1970, pág.28. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acessado em: 24/03/2015.

17 United Nations Convention on the Law of the Sea – Status. Disponível em: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en). Acessado em: 24/03/2015.

18 A Zona Econômica Exclusiva (ZEE) brasileira compreende uma faixa marítima que se estende das 12 às 200 milhas náuticas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial. Nela 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. Art. 6º e 7º da Lei nº 8.617/1993 – Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18617.htm). Acessado em: 24/03/2015.

19 Idem, item 2 – FINALIDADE.

20 Idem, Item 8 – DIRETRIZES PARA EXECUÇÃO.

visualização de sua importância na composição de uma estratégia marítima, esses planos serão apresentados em cinco grandes grupos de ações: Recursos Vivos, Recursos Não Vivos, Monitoramento Oceanográfico e Climatológico, Ilhas Oceânicas e Formação de Recursos Humanos.

#### – Ações afetas aos recursos vivos

O Revimar (Programa de Avaliação do Potencial Sustentável e Monitoramento dos Recursos Vivos Marinhos)<sup>21</sup> visa ao fornecimento contínuo de informações essenciais para definição e implementação de políticas públicas que contribuam para a conservação e a utilização sustentável dos recursos pesqueiros. Tem como objetivo avaliar o potencial sustentável e monitorar os estoques presentes nas áreas marítimas sob jurisdição nacional, de forma a subsidiar a gestão do uso dos recursos pesqueiros. O Revimar é conduzido por um Comitê Executivo coordenado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

O Aquipesca (Programa de Aquicultura e Pesca)<sup>22</sup> tem como propósito contribuir “para o desenvolvimento da aquicultura e pesca nas áreas marítimas sob jurisdição nacional, visando à exploração sustentável dos estoques pesqueiros ali existentes”. Dentre as atividades que executa estão a maricultura sustentável; a capacitação tecnológica e profissional na atividade

pesqueira; e desenvolvimento e difusão de novas tecnologias de pesca e do pescado. O Programa Aquipesca é constituído por um Comitê Executivo e seus subcomitês de Pesca e Maricultura, coordenado pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

O Biomar (Programa de Levantamento e Avaliação do Potencial Biotecnológico da Biodiversidade Marinha)<sup>23</sup> estimula a geração novos conhecimentos nas diversas áreas das ciências do mar, buscando transformar em produtos a rica biodiversidade marinha e contribuir para o desenvolvimento econômico nacional, com foco no desenvolvimento de conhecimentos, na absorção de tecnologias e na promoção da inovação nas áreas de saúde humana, ambiental, agropecuária e industrial. Seu Comitê Executivo é coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

#### – Ações afetas aos recursos não vivos

O Remplac<sup>24</sup> (Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental) “define, orienta, consolida, prioriza, quantifica, totaliza e acompanha as ações a serem empreendidas nos diversos níveis administrativos do governo, em consonância com a comunidade científica e empresas públicas e privadas, procurando atender às necessidades de conhecimento geológico e exploração dos recursos minerais do fundo marinho da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (PCJB)”.<sup>25</sup> Estas atividades são conduzidas

21 REVIMAR. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/revimar.html>. Acessado em: 24/03/2015.

22 AQUIPESCA. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/aquipesca.html>. Acessado em: 24/03/2015.

23 BIOMAR. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/biomar.html>. Acessado em: 24/03/2015.

24 REPLAC. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/remplac.html>. Acessado em: 24/03/2015.

25 A Plataforma Continental Jurídica Brasileira (PCJB) é aquela que, de acordo com os Artigos 76 e 77 da CNUDM, permite ao Brasil exercer, além das 200 milhas náuticas, direitos de soberania para efeitos de exploração e aproveitamento de seus recursos minerais e outros recursos não vivos do leito do mar e de seu subsolo, bem como dos organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, aqueles que, no período de captura, estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com esse solo ou subsolo. Nestes termos, a PCJB totaliza 4,4 milhões de km<sup>2</sup> de área, o que corresponde, aproximadamente, à metade da área terrestre de nosso território. (Extraído do artigo “Uma análise da soberania na plataforma continental brasileira”, de Danieli Veleda Moura. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6069](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6069). Acessado em: 24/03/2015).

por um Comitê Executivo coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME).

O Proarea<sup>26</sup> (Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial) tem como propósito identificar e avaliar a potencialidade mineral de áreas com importância econômica e político-estratégica para o Brasil, localizadas na Área. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) conceitua “Área” como sendo “o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”, ou seja, fora das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)<sup>27</sup>.

O Proarea tem como objetivo ampliar a presença brasileira naquela área marítima, por meio da condução de atividades voltadas ao desenvolvimento de tecnologia de ponta, geração de empregos e qualificação de recursos humanos, contribuindo, dessa forma, para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do País e para maior inserção brasileira no cenário internacional. Seu Comitê Executivo é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Em 9 de novembro deste ano, foi firmado o primeiro contrato com um país do Hemisfério Sul para exploração mineral no Atlântico Sul entre o Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e a Autoridade Internacional dos

Fundos Marinhos (ISBA), para a exploração de cobalto, níquel, platina, manganês, tório e telúrio naquela área. Tal evento colocou o Brasil no seletivo grupo de países que estão na vanguarda das pesquisas minerais nos oceanos, como Rússia, Noruega, França, China, Alemanha, Japão e Coreia<sup>28</sup>.

#### – Ações afetas ao monitoramento oceanográfico e climatológico

O GOOS/Brasil<sup>29</sup> (Sistema Global de Observação dos Oceanos/Brasil) visa tornar plenamente operacional um sistema de informações oceanográficas, climatológicas e meteorológicas, com o objetivo de produzir conhecimento e gerar produtos que possam subsidiar as previsões na área marítima de interesse nacional e que auxiliem nos processos decisórios sobre a utilização eficaz dos recursos marinhos, bem como na previsão e mitigação dos efeitos de fenômenos naturais extremos que possam afetar a população e a economia da região costeira do Brasil.

O Programa GOOS/Brasil é coordenado pela MB, por intermédio da Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN).

#### – Ações afetas às ilhas oceânicas

O Plano Ilhas Oceânicas<sup>30</sup> (Pesquisas Científicas nas Ilhas Oceânicas) tem como

26 PROAREA. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/proarea.html>. Acessado em: 24/03/2015.

27 Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) são aquelas que “compreendem as águas interiores e os espaços marítimos nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer”. Normas da Autoridade Marítima para Operação de Embarcações Estrangeiras em Águas Jurisdicionais Brasileiras – NORMAM-04/DPC (1ª Rev.). Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/normam04.pdf>. Acessado em: 24/03/2015.

28 Brasil assina primeiro contrato para exploração mineral no Atlântico Sul. Disponível em: [https://http://www.cprm.gov.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=cprm\\_layout&infolid=3872&sid=48](https://http://www.cprm.gov.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=cprm_layout&infolid=3872&sid=48). Acessado em: 19/11/2015.

29 GOOS/BRASIL. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/goos.html>. Acessado em: 24/03/2015.

30 ILHAS OCEÂNICAS. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/ilhasoceanicas.html>. Acessado em: 24/03/2015.

objetivo desenvolver pesquisa científica nas Ilhas Oceânicas, assegurando a conservação dos seus ecossistemas terrestres e marinhos e os direitos de soberania sobre a ZEE e PC no Arquipélago de São Pedro e São Paulo, na Ilha da Trindade, no Arquipélago de Martin Vaz e nas áreas marítimas adjacentes. Nele estão inseridos os Programas Arquipélago de São Pedro e São Paulo (Proarquipélago) e o de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade (Protrindade). O Ilhas Oceânicas é coordenado pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Secirm).

#### – Ações afetas à formação de recursos humanos

O PPG-Mar<sup>31</sup> (Consolidação e Ampliação dos Grupos de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências do Mar) tem por objetivo “fortalecer a formação de recursos humanos qualificados para promover o conhecimento sobre os componentes, processos e recursos dos ambientes marinho e costeiro”. Nesse sentido, desenvolve iniciativas que visam à habilitação e à utilização de Recursos Humanos em Ciências do Mar no Brasil, nos campos de Oceanografia, Engenharia de Pesca, Aquicultura, Engenharia Oceânica, Biologia Marinha, Geologia Marinha e outras áreas de ensino e pesquisa que têm relação com o ambiente marinho. O PPG-Mar é coordenado pelo Ministério da Educação (MEC).

Em que pese não fazer parte do PSRM, o seguinte conjunto de ações (estratégias) também integra o PNRM. São elas: o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e o Programa de Mentalidade Marítima (Promar).

O Leplac tem como propósito determinar, no seu enfoque jurídico, o limite exterior de nossa Plataforma Continental

além das 200 milhas marítimas. Ele visa estabelecer os limites das AJB.

Os trabalhos do Leplac, encaminhados à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo MRE em 17 de maio de 2004, vieram consolidar aquilo que hoje conhecemos como a nossa Amazônia Azul.

Em abril de 2007, após concluir a análise de nossa proposta, a CLPC encaminhou ao governo brasileiro suas recomendações, em que não atendia, na sua totalidade, o pleito formulado. A área não aceita pela CLPC corresponde aproximadamente a 4,2% da área da Amazônia Azul e a 19% da área da nossa plataforma continental estendida. Em que pese esse percentual ser pequeno, o Brasil não aceitou tal deliberação. Por este motivo, foi aprovada pelo Presidente da República a autorização para a submissão à ONU de uma Proposta Revisada do Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira (Despacho de 30 de junho de 2008 à Exposição de Motivos nº 263, de 16 de junho de 2008).

Para possibilitar a elaboração da Proposta Revisada, fez-se necessária a aquisição de novos dados geológicos, geofísicos e hidrográficos ao longo da margem brasileira, em especial nas regiões onde houve a discordância da CLPC.

Desde a finalização da tarefa, em 2010, o Leplac vem conduzindo os trabalhos de processamento e interpretação dos novos dados coletados.

Em 10 de abril de 2015, foi entregue pelo Brasil na CLPC a Proposta Revista Parcial da Região Sul do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira.

Ao atingir a sua meta, o Leplac, como estratégia, terá conquistado “um legado de fundamental importância para o futuro das

31 PPG-Mar. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/ppgmar.html>. Acessado em: 24/03/2015.

próximas gerações de brasileiros, que verão aumentadas as possibilidades de descoberta de novos campos petrolíferos; de exploração de recursos da biodiversidade marinha, que a ciência atual reconhece como um dos campos mais promissores do desenvolvimento da biogenética; e de exploração de recursos minerais em grandes profundidades, ainda não viáveis economicamente<sup>32</sup>.

Outra ação é o PNGC. Para se compreender a importância do PNGC para o Estado brasileiro, basta se levar em consideração que a maior parte de nossa população vive próximo ao litoral e que há uma tendência de que ocorra um aumento contínuo da concentração demográfica nessas regiões. A saúde, o bem-estar e, em alguns casos, a própria sobrevivência das populações costeiras dependem dos ecossistemas de alta relevância ambiental, que são abrigados por essas regiões, cuja diversidade, por ser frágil, requer especial atenção do poder público. A atividade de gerenciamento dessas ações requer a cooperação entre os diversos segmentos dos governos federal, estadual e municipal e destes com a sociedade.

Assim é que o PNGC, instituído pela Lei nº 7.661, de 16/5/88, tem como finalidade orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida da população e promover a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

O PNGC possui como principais objetivos a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros e o estabelecimento de um processo de gerenciamento costeiro integrado, descentralizado e participativo das atividades socioeconômicas na Zona Costeira. Suas atividades são gerenciadas pelo Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), coordenado pelo

Ministério do Meio Ambiente (MMA) e criado para promover a articulação das ações federais na Zona Costeira a partir dos planos de ação federal.

Por último, mas não menos importante, o Promar tem como propósito “estimular, por meio de ações planejadas, objetivas e continuadas, o desenvolvimento de uma mentalidade marítima na população brasileira, consentânea com os interesses nacionais e voltada para um maior conhecimento do mar e de seus recursos, sua importância para o Brasil, a responsabilidade de sua exploração racional e sustentável e da consciência da necessidade de preservá-lo”<sup>33</sup>.

O Promar tem como público-alvo os membros dos poderes constituídos; estudantes dos ensinos Fundamental, Médio e Superior pertencentes ao Sistema de Ensino do País; professores e profissionais de ensino; a comunidade científica; profissionais das áreas de turismo, de comunicação e engajados na vida marítima; e a população em geral.

O Programa é conduzido por um Comitê Executivo que coordena e supervisiona a execução dos projetos que o integram. O Comitê Executivo, coordenado pela Secirm, é composto por representantes dos Ministérios da Defesa, das Relações Exteriores, do Transporte, da Educação, de Minas e Energia, de Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, dos Esportes e da Pesca e Aquicultura e da Marinha do Brasil.

O Promar pode envolver inúmeros projetos ligados ao mar, como a edição de publicações; constituição de videoteca; promoção na área de filatelia; concursos de fotografias e pinturas marinhas; apoio a grupos de escoteiros do mar, a grêmios de vela e a museus do mar; incentivo ao modelismo naval e realização de exposições itinerantes, dentre outros.

Os projetos, após analisados e aprovados pelo Comitê Executivo, são executados de

32 LEPLAC. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/leplac.html>. Acessado em: 24/03/2015.

33 PROMAR. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/promar.html>. Acessado em: 24/03/2015.

forma descentralizada, com a participação de diversas instituições. Os recursos necessários para o desenvolvimento dos projetos são repassados para as instituições executoras pela Secirm.

## **POLÍTICA NACIONAL PARA ASSUNTOS ANTÁRTICOS**

A Polantar<sup>34</sup> visa à consecução dos objetivos do Brasil na Antártida, levando em consideração os compromissos assumidos no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida. O Sistema do Tratado da Antártida é composto dos seguintes instrumentos e mecanismos: o Tratado da Antártida; as Reuniões Consultivas do Tratado; as recomendações adotadas nas Reuniões Consultivas aprovadas por todos os Estados participantes; a Convenção para Conservação de Focas Antárticas; a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos; e o Comitê Científico de Pesquisa Antártica (SCAR), organização não governamental filiada ao Conselho Internacional das Uniões Científicas. Mesmo uma análise superficial nos permite constatar a existência de interesses marítimos presentes nesse Sistema.

O Tratado da Antártida foi internalizado pelo Decreto nº 75.963, de 11 de julho de 1975, que determinava que ele fosse executado e cumprido inteiramente. Em 1982, o Programa Antártico Brasileiro (Proantar) foi aprovado pela Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (Conantar) e, como resultado da Primeira Expedição Brasileira à Antártida, conduzida pelo Navio de Apoio Oceanográfico (NApOc) *Barão de Teffé*, da MB, e pelo Navio de Pesquisa *Professor*

*Wladimir Besnard*, da USP, o Brasil foi reconhecido, em 12 de setembro de 1983, como membro pleno das Reuniões Consultivas enquanto mantiver atividades científicas na Antártida. Com isso, tornou-se parte consultiva do Tratado da Antártida. No ano seguinte, em 6 de fevereiro, foi instalada a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF) na Península Keller, Baía do Almirantado, Ilha Rei George, Ilhas Shetlands do Sul.

A primeira equipe, composta de 12 homens, guarneceu os oito módulos da EACF no período de verão, durante 32 dias. No ano seguinte, a EACF foi ampliada, passando para 33 módulos. O evento de maior importância veio a ocorrer em 1986, na Operação Antártica IV, com o início da ocupação permanente da Estação durante os 365 dias do ano.

Em 1994, o NApOc *Barão de Teffé* foi substituído pelo NApOc *Ary Rongel*. Em 2009, foi incorporado à Marinha do Brasil um segundo navio para operar no continente gelado, o Navio Polar (NPo) *Almirante Maximiano*.

A Força Aérea Brasileira (FAB), por meio do 1<sup>a</sup>/1<sup>o</sup> Grupo de Transporte, apoia o Proantar transportando equipamentos, material e pessoal durante todo o ciclo das operações antárticas, por meio das aeronaves C-130 – Hércules<sup>35</sup>.

Na madrugada do dia 25 de fevereiro de 2012, um incêndio afetou 70% das instalações da EACF. Permaneceram intactos os refúgios (módulos isolados para casos de emergência); os laboratórios de meteorologia, de química e de estudo da alta atmosfera; os tanques de combustíveis; dois módulos de captação de água doce; a Estação Rádio de Emergência e o heliponto, que são estruturas isoladas da principal.

34 Política Nacional para Assuntos Antárticos. Decreto nº 94.401, de 3 de junho de 1987. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94401](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94401). Acessado em: 24/03/2015.

35 São dez missões durante todo o ano, sendo que, no verão, as aeronaves pousam na Estação Chilena Presidente Eduardo Frei, também na Ilha Rei Jorge, e, no inverno, apenas lançam de paraquedas os suprimentos para a EACF.

Apesar do acidente, as pesquisas científicas prosseguiram com os recursos disponíveis (o NPo *Almirante Maximiano* o, NApOc *Ary Rongel* e os laboratórios que não foram afetados pelo incidente).

Durante a Operantar XXXI, a mais complexa operação já realizada na região antártica pelo Brasil, em razão dos aspectos logísticos e operacionais, foram retirados todos os escombros e resíduos da EACF e montados os Módulos Antárticos Emergenciais, necessários para apoiar as atividades científicas até a prontificação da nova Estação. Em conjunto com a comunidade científica, o Proantar concebeu uma nova Estação Antártica com instalações modernas e adequadas às demandas científicas para os próximos anos.

A condução do Proantar vem sendo executada de forma descentralizada por universidades, órgãos de pesquisa e entidades públicas e privadas, de acordo com o planejamento elaborado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, nos termos da legislação em vigor.

Nas suas três décadas, o Proantar pôde colocar em prática uma média anual de 20 projetos de pesquisas nas áreas de oceanografia, biologia, biologia marinha, glaciologia, geologia, meteorologia e arquitetura e permitiu à Marinha do Brasil, com o apoio da Força Aérea Brasileira, realizar uma das maiores operações de apoio logístico, em termos de complexidade e distância.

A figura abaixo sintetiza o que foi comentado até aqui.

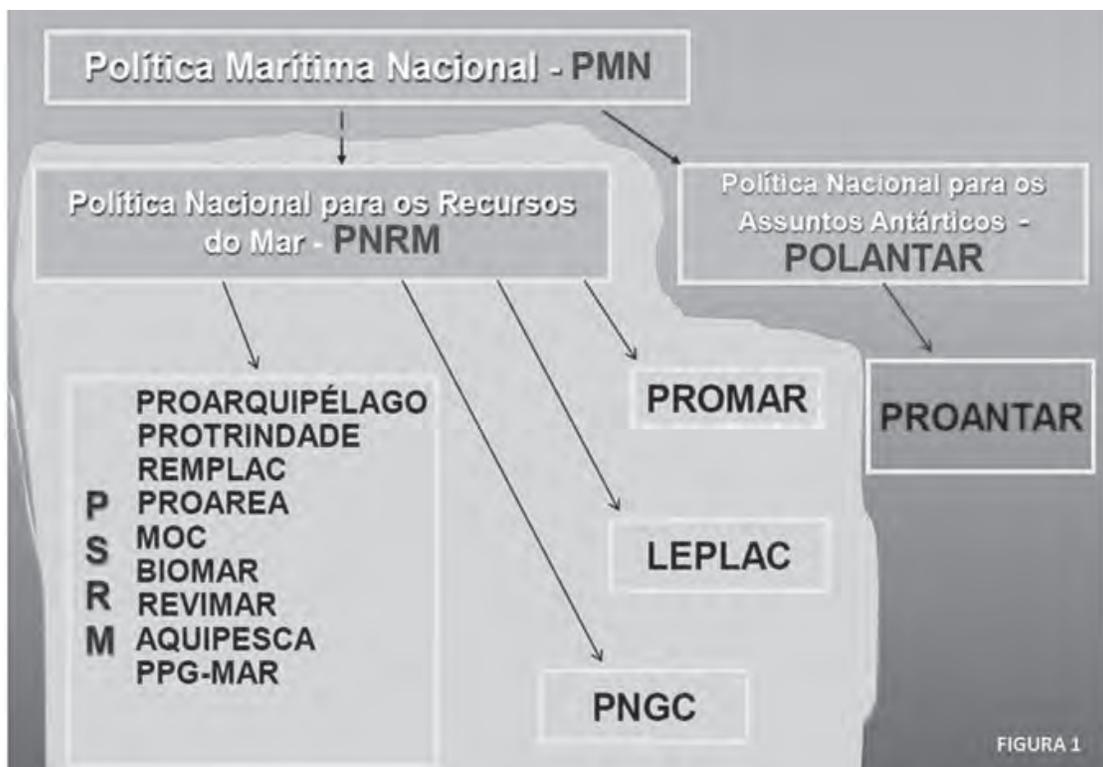


FIGURA 1

FONTE: Anais da 62ª Reunião Anual da SBPC – Natal, RJ – julho/2010  
– Conferência ESTUDOS ESTRATÉGICOS PARA OS RECURSOS DO MAR

Contra-Almirante MARCOS JOSÉ C. FERREIRA – Secretário da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

## POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA

Vimos que o Poder Naval, por ser simultaneamente o componente militar do Poder Marítimo e o componente naval do Poder Militar, é um importante instrumento para o desenvolvimento tanto da PMN quanto da PND. A origem das Marinhas em muito pode explicar essa dualidade de funções. Desde os tempos mais antigos, as necessidades econômicas das nações as fizeram se lançar aos mares com o propósito de comercializar seus produtos. Nascia, assim, o sentimento de maritimidade dos povos. Seus carregamentos representavam riquezas que despertavam a cobiça de outros reinos e grupos. Surgia daí a necessidade de proteger esses navios e suas cargas. Por serem embarcações vocacionadas ao comércio, elas deveriam ter grande capacidade para o armazenamento de material, possibilitando

levar mais carga por viagem. Por isso eram navios largos e, devido ao seu peso, lentos. Apesar de armados, eles não eram páreo para os navios mais velozes dos piratas e corsários. Isso levou à criação de um tipo de embarcação que pudesse proteger os navios mercantes. Surgiam assim os navios de guerra, que eram mais afilados (e mais velozes com a propulsão à vela) e

**No Brasil, durante muitos anos, a preocupação com o aprestamento do Poder Naval foi uma atividade conduzida intramuros pela Marinha, que, na época, era um dos ministérios do Poder Executivo, como o Exército e a Aeronáutica**

dotados de remos (que os fazia mais fáceis de manobrar e interceptar o oponente). Daí serem a Marinha de guerra e toda a sua infraestrutura consequências do uso do mar pelas nações. Da mesma forma, quanto maior for o interesse de um Estado pelas atividades marítimas, maior terá que ser a sua atenção para com o seu Poder Naval.

No Brasil, durante muitos anos, a preocupação com o aprestamento<sup>36</sup> do Poder Naval foi uma atividade conduzida intramuros pela Marinha, que, na época, era um dos ministérios do Poder Executivo, como

o Exército e a Aeronáutica. Sua documentação era de caráter sigiloso, como acontecia nos demais países<sup>37</sup>, e de pouco conhecimento dentro da própria força. A primeira grande discussão pública que tratou sobre o tema Forças Armadas ocorreu durante a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1988. Tais debates junto ao Legis-

lativo serviram de base para a elaboração dos Artigos 142 e 143. Entretanto, a Política e sua consequente Estratégia ainda eram documentos fechados.

A primeira abertura do tema ocorreu em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a promulgação da Política de Defesa Nacional (PDN). Entretanto, para efeito de Poder Marítimo e

36 Aprestamento, segundo o *Glossário das Forças Armadas* (MD35-G-01, 4ª Edição, 2007), significa “conjunto de medidas de prontificação ou preparo de uma força ou parte dela, especialmente as relativas à instrução, ao adestramento, ao pessoal, ao material ou à logística, destinado a colocá-la em condições de ser empregada a qualquer momento”.

37 Nos EUA, a primeira divulgação ostensiva de um projeto de força naval ocorreu em janeiro de 1986, com a publicação na revista *Proceedings*, do Maritime Strategy (nos EUA, *Maritime* está associado aos seus três componentes militares marítimos: a US Navy, o US Marine Corps e a US Coast Guard). Nele era apresentada a necessidade da US Navy possuir 600 navios.

Poder Naval, ela não era muito elucidativa. O Atlântico Sul era mencionado apenas três vezes em toda a PDN<sup>38</sup>. O entorno estratégico brasileiro não era claramente definido<sup>39</sup>. Isso levou a que, no ano seguinte, o então ministro da Marinha, Almirante de Esquadra Mauro Cesar Rodrigues Pereira, divulgasse a Política de Defesa Nacional – Marinha do Brasil. Conforme registrado na mensagem de abertura, o documento tinha “por propósito apresentar a inserção da Marinha na Política de Defesa Nacional e estimular o debate, em todos os foros, em especial no político, das questões ligadas ao Poder Naval”. A publicação também trazia a público os conceitos das Tarefas Básicas do Poder Naval: negar o uso do mar; controlar áreas marítimas; projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão<sup>40</sup>.

Já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em plena vigência do Ministério da Defesa (1999), era lançada em 2005 uma

nova PDN. Nela, o Atlântico Sul já aparece com maior relevância ao se alertar sobre a necessidade de dar maior prioridade à Amazônia e a esta região. O entorno estratégico brasileiro passava a ser definido com maior clareza em seu item 4.1:

O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África<sup>41</sup>.

A maritimidade também era exaltada ao mencionar que “o mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica do Atlântico Sul<sup>42</sup>”.

38 São esses os trechos da PDN-1996 onde a expressão “Atlântico Sul” aparece: 2. O quadro internacional (...) 2.7. Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o *Atlântico Sul*. (...) 2.10. O fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo Mercosul, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos – desenvolvido no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica –, a intensificação da cooperação com os países africanos de língua portuguesa e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul – resultado de uma ação diplomática positiva e concreta – conformam um verdadeiro anel de paz em torno do País, viabilizando a concentração de esforços com vistas à consecução de projeto nacional de desenvolvimento e de combate às desigualdades sociais. 5. DIRETRIZES (...) 5.1. Para a consecução dos objetivos da Política de Defesa Nacional, as seguintes diretrizes deverão ser observadas: (...) g. atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais e para a solidariedade na América Latina e na região do *Atlântico Sul*;

39 A expressão “entorno estratégico” não constava da PDN-1996, só vindo a aparecer na de 2005.

40 A “doutrina da Marinha prevê, em caso de conflito, o emprego do Poder Naval nas seguintes tarefas básicas: *Controle de área marítima* – consiste em obter o maior grau possível de garantia na utilização de áreas marítimas, na intensidade adequada ao apoio e à defesa dos interesses brasileiros. *Negação do uso do mar* – consiste em dificultar o estabelecimento do controle de área marítima pelo oponente ou a exploração pelo mesmo de tal controle. *Projetar poder sobre terra* – tarefa que adquire importância com o desenvolvimento de operações multinacionais de paz em áreas conflituosas. Pode ter como propósito: o apoio a operações em terra; a redução da resistência do oponente por meio da neutralização ou destruição de elementos importantes do seu poder; a conquista de área estratégica; e a negação ao oponente do uso de área capturada. *Contribuir para a dissuasão* – consiste na manutenção de um Poder Naval adequado, que inspire credibilidade quanto ao seu emprego e que evidencie essa credibilidade por atos de presença ou demonstrações de força, quando e onde for oportuno. PDN – MB – 1997, pág. 2. Disponível em: [https://www.academia.edu/11857452/Pol%C3%ADtica\\_de\\_Defesa\\_nacional\\_-\\_Marinha\\_do\\_Brasil\\_-\\_1997](https://www.academia.edu/11857452/Pol%C3%ADtica_de_Defesa_nacional_-_Marinha_do_Brasil_-_1997). Acessado em: 10/04/2015.

41 PDN-2005, item 4.1 – Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm). Acessado em: 24/03/2015.

42 PDN-2005, item 5.5.

Dentre as suas orientações, adverte que “o País deve dispor de meios com capacidade de exercer vigilância, controle e defesa: das águas jurisdicionais brasileiras; do seu território e do seu espaço aéreo, incluídas as áreas continental e marítima. Deve, ainda, manter a segurança das linhas de comunicações marítimas e das linhas de navegação aérea, especialmente no Atlântico Sul<sup>43</sup>”.

Em 2008, no segundo mandato do Presidente Lula, é promulgada a Estratégia Nacional de Defesa (END). Seu grande mérito é ter sido fruto de um amplo debate sobre assuntos de defesa, promovido entre civis e militares e coordenado pelo então ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger. A END é definida como sendo “o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro”.

No que se refere ao Poder Naval, a END estabelece as hipóteses de emprego das forças navais e as áreas críticas para a defesa, prioriza a tarefa de negação do uso do mar e comenta sobre a necessidade de meios para atender às tarefas básicas do Poder Naval. Ela também chama atenção para a importância de uma 2ª Esquadra e de uma Força de Fuzileiros para essa Esquadra.

Isso possibilitou à Marinha, em 2009, apresentar ao Ministério da Defesa (MD), consoante com a PDN-2005 e a END-2008, o Plano de Articulação e de Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB).

O PAEMB tem como propósito estabelecer os projetos e as metas para o reaparelhamento, a expansão e a redistribuição de suas Organizações Militares (OM) e para o incremento e a capacitação de seu efetivo, consoante sua missão.

Na sua elaboração, procurou-se levantar todas as ações a serem implementadas para

dotar a MB de Organizações Militares, meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, sistemas, armamento, munição e efetivos de pessoal necessários ao atendimento das diretrizes estabelecidas na END.

Em sua análise, foi verificado que a sua consecução não se tratava de *custo*, mas sim de *investimento*, que trará retorno ao País tanto na área econômica como na social. O PAEMB impulsionará de forma ímpar a indústria nacional. Na vertente social, estimava-se a criação de 30 mil novos empregos diretos e de 100 mil indiretos, adicionalmente aos novos cargos de civis e militares. Como consequência, isso representaria um aumento na arrecadação de impostos de R\$ 7,5 bilhões/ano, a valores de 2009.

Digno de comentário é o fato de podermos observar como uma Política (PDN-2005) dizendo “o que” derivou em uma Estratégia (END-2008) apresentando o “como”, de forma a possibilitar o estabelecimento de um Projeto de Força (PAEMB-2009) assinalando o “com que” em futuros de curto, médio e longo prazos.

O PAEMB foi encaminhado no final de 2010 para a análise do MD, de modo a constituir, juntamente com os planos das outras forças, o Plano de Articulação e de Equipamento da Defesa (PAED).

Mais recentemente, em 2012, foram revistas a PDN, agora chamada de Política Nacional de Defesa (PND), e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Neste mesmo ano, é divulgado também o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN).

Com referência aos aspectos do Poder Marítimo e do Poder Naval, a PND-2012 ampliou o entorno estratégico brasileiro, passando a incluir a Antártica e “ao norte a proximidade do mar do Caribe” devido à “crescente atenção a essa região” (Figura 2).

43 PDN-2005, item 7.5.

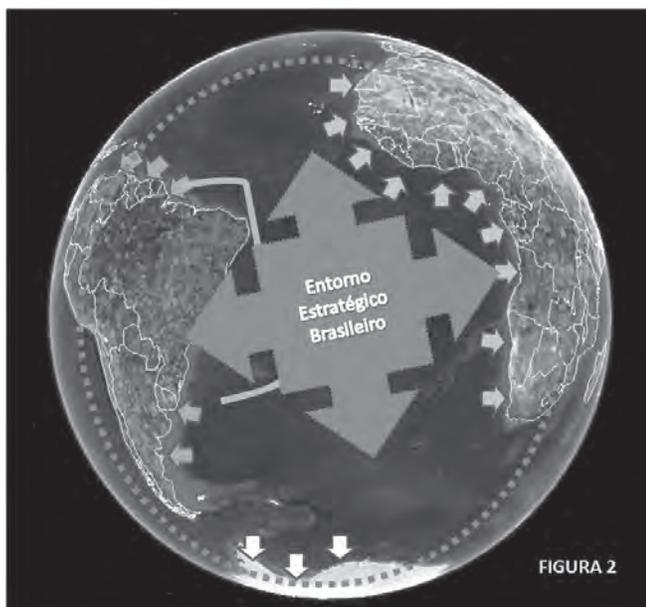


FIGURA 2

Já a END-2012 não apresentou mudanças substanciais à anterior. Desta forma, em que pese a ampliação do entorno estratégico brasileiro, isto não veio a causar impactos relevantes na estratégia.

Quanto ao LBDN, diferentemente das demais, que são publicações normativas, ele vem a ser um documento expositivo, “um documento esclarecedor sobre as atividades de defesa do Brasil”. Sua principal função é dar publicidade e transparência às ações da Defesa Nacional. Publicidade para com a sociedade brasileira, de forma a mostrar como estão sendo empregados e como se pretende empregar os recursos destinados à Defesa. Transparência para com as demais nações,

de modo a demonstrar que o País não tem ambições imperiais, mas que pretende resguardar os seus interesses nacionais. Ao “expressar os objetivos de defesa do Estado brasileiro” para as demais nações, espera-se contribuir com as “medidas de construção de confiança mútua”<sup>44</sup>.

Em 2013, a Marinha apresentou uma versão atualizada do PAEMB, que agrupou os 209 Projetos Individualizados do plano anterior em sete Projetos Estratégicos, cada um com subprojetos decorrentes<sup>45</sup>. Para coordenar a execução

desses projetos, a MB criou, naquele mesmo ano, a Diretoria de Gestão dos Programas Estratégicos da Marinha (DGePEM). Os Projetos Estratégicos que compõem o PAEMB-2013 são os seguintes:

- Programa Nuclear da Marinha (PNM)
- inclui subprojetos de Articulação atinentes ao desenvolvimento do ciclo de combustível nuclear e do Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica (Labgene), dentre outros;
- Construção do Núcleo do Poder Naval
- contendo subprojetos de Articulação e Equipamento para o atendimento às hipóteses de emprego e diretrizes estratégicas previstas na END<sup>46</sup>.

44 LBDN – Apresentação do Ministro da Defesa. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acessado em: 24/03/2015.

45 Para maior detalhamento, ver *Marinha em Revista*. Ano 04. Nº 10. Junho 2014. Disponível em: [http://www.mar.mil.br/hotsites/marinhaemrevista/junho\\_2014/index.html](http://www.mar.mil.br/hotsites/marinhaemrevista/junho_2014/index.html). Acessado em: 24/03/2015.

46 Os seguintes subprojetos compõem o Projeto de Construção do Núcleo do Poder Naval: Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), Programa de Construção de Corvetas Classe *Barroso*, Programa de Obtenção de Navios-Patrolha de 500 Toneladas, Programa de Obtenção de Meios de Superfície (Prosuper), Programa de Obtenção de Navios-Aeródromo (Pronae), Programa de Obtenção de Navios Anfíbios (Pronanf), Programa de Consolidação da Brigada Anfíbia no Rio de Janeiro (Probanf), Projeto de produção, industrialização, desenvolvimento e fornecimento de helicópteros de médio porte e emprego geral, modelo EC-725, para as Forças Armadas brasileiras (H-XBR) e Projeto do Veículo Aéreo Não Tripulado Embarcado (Vant-E).

– Obtenção da Capacidade Operacional Plena – englobando a Articulação e Equipamento, incluiu subprojetos para revitalização e modernização das estruturas da MB, bem como de meios, recompletamento de munição e manutenção operativa;

– Complexo Naval da 2ª Esquadra e da 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra – composto por subprojetos de Articulação referentes à construção da Base Naval da 2ª Esquadra e Organizações Militares de Comando e Controle, dentre outras;

– Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) – com subprojetos de Articulação e de Equipamento para o sistema de monitoramento e controle das AJB e de interesse do Brasil no Atlântico Sul;

– Segurança da Navegação – contemplando subprojetos de Articulação e Equipamento referentes à criação e ampliação de Organizações Militares do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário; e

– Pessoal – “Nosso Maior Patrimônio” – inclui subprojetos de Articulação referentes ao aumento da força de trabalho da MB e

ampliação dos sistemas de Ensino Naval, de Saúde e de Assistência Social.

O PAEMB-2013 continuará contribuindo para com o desenvolvimento nacional ao promover a geração de emprego, o crescimento sustentável, a transferência de tecnologia, a capacitação de pessoal, o desenvolvimento da indústria nacional, o aumento da visibilidade interna e externa do País, a redução de custos e os ganhos em escala.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não tivemos a pretensão, neste trabalho, de apresentar todas as políticas que existem ou que deveriam existir para atender às demandas do Poder Marítimo de nosso país, mas, com certeza, esperamos ter contribuído para um tema que possa servir de motivação para uma dissertação de mestrado ou tese de doutorado ou, pelo menos, para um momento de reflexão pelos leitores deste artigo. A título de curiosidade, poderíamos ainda ter comentado sobre as Diretrizes da Política Nacional de Transportes Hidroviários<sup>47</sup>,



<sup>47</sup> Ministério dos Transportes. Diretrizes da Política Nacional de Transportes Hidroviários (outubro de 2010), que foca o imenso potencial brasileiro para utilização da navegação fluvial (63 mil km de rios e lagos/lagoas), com significativa concentração na Amazônia, “onde os rios não carecem de maiores investimentos e as populações não dispõem de muitas opções de modais terrestres”. Disponível em: <http://www2.transportes.gov.br/Modal/Hidroviario/PNHidroviario.pdf>. Acessado em: 24/03/2015.

da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca<sup>48</sup> e da Política Nacional Portuária, regulada pela Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013<sup>49</sup>. Dentre as mencionadas em documentos oficiais, mas ainda não publicizadas<sup>50</sup>, haveria a Política Nacional de Marinha Mercante e a Política Nacional da Indústria de Construção e Reparação Naval, cujas formulação e implementação são da competência do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério dos Transportes<sup>51</sup>.

Entretanto, podemos observar que, no entorno estratégico definido pelo Estado brasileiro, muitas ações já vêm sendo executadas, decorrentes das diversas políticas associadas ao espaço marítimo e que se encontram em vigor, nos permitindo falar em *estratégias marítimas*. Vimos que existem atividades não só em nossas AJB, desde a costa até o seu limite externo, bem como fora dela. Estas últimas

buscam preservar os nossos interesses na Área e na Antártida.

Verificamos que elaborar políticas (“o que fazer”) e estratégias (“como fazer”) é uma atividade multidisciplinar, uma vez que envolve vários segmentos do conhecimento. Também é uma atividade interagên-

**Verificamos que elaborar políticas (o que fazer) e estratégias (como fazer) é uma atividade multidisciplinar, uma vez que envolve vários segmentos do conhecimento. Também é uma atividade interagências**

cias, pois conjuga os esforços de vários setores do Estado e da sociedade. Assim sendo, não se trata de uma tarefa de fácil coordenação e execução, pois carece de uma metodologia para seu planejamento.

No decorrer desta reflexão, vimos que, apesar da existência de uma PMN, um documento sintético (apenas 23 páginas) onde podemos encontrar objetivos que ainda podem ser considerados válidos

para os dias de hoje, ela carece de um trabalho interministerial que lhe proponha alterações de modo a atualizá-la e que, posteriormente, venha a expressar a vontade nacional para com o uso do mar, materializada na forma de uma nova PMN para o século XXI. Essa construção perpassa por um trabalho junto à sociedade, envolvendo técnicos e acadêmicos e se legitimando

48 A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009) tem como objetivo promover: I – o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer; II – o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira; III – a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; e IV – o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm). Acessado em: 24/03/2015.

49 A Política Nacional Portuária trata, por meio das normas mencionadas, da exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e das instalações portuárias e das atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

50 Até a revisão deste texto, em 19 de novembro de 2015, o autor não encontrou nenhum documento que divulgasse as citadas políticas públicas.

51 Conforme Art. 1º do Decreto nº 5.269, de 10 de novembro de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5269.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5269.htm). Acessado em: 24/03/2015.

pelo respaldo dos poderes Executivo e Legislativo.

Porém o maior impedimento para esse empreendimento vem sendo a ausência de vontade política<sup>52</sup> no País para tal, uma vez que não existe uma forte mentalidade marítima para promovê-la (e que curiosamente é o primeiro objetivo da PMN em vigor).

Uma PMN atualizada poderia vir a dar uma visão mais ampla de todos os interesses marítimos de que o País dispõe com referência aos seus aspectos políticos, econômicos, militares, sociais e científico-tecnológicos. Apresentaria de forma sintética a atual conjuntura marítima

brasileira (*onde estamos*). Por meio de macro-objetivos, seria construída a visão de futuro a ser alcançada (*onde queremos estar*). Criaria um “farol” que orientaria a “navegação” de todas as políticas existentes e motivaria a elaboração daquelas que ainda não foram formuladas, ao orientar *o que deve ser feito*. A PMN do século XXI estabeleceria pontos de convergência para que os diversos caminhos que estão sendo

**O maior impedimento para atualização da PMN vem sendo a ausência de vontade política no País para tal, uma vez que não existe uma forte mentalidade marítima para promovê-la**

trilhados sejam direcionados para que o desejo maior da sociedade brasileira para com as potencialidades do mar, a nossa última fronteira, seja alcançado.

O evento do pré-sal, com suas grandes reservas, levou recentemente a uma maior percepção da importância do mar para a sociedade brasileira. Este fato conduziu ao

aumento dos recursos alocados às diversas atividades relacionadas com nossa Amazônia Azul. Entretanto, a recente crise da Petrobras pode redundar em um efeito adverso, levando a que nosso país uma vez mais vire as suas costas para o mar. A crise ofusca resultados de excelência, como a

produção de 713 mil barris de petróleo em um único dia (26 de fevereiro de 2015) no pré-sal<sup>53</sup>. Isto leva a que este gigante permaneça adormecido, não se apercebendo de que as riquezas lá existentes possam ser utilizadas por outros interessados.

Por isso, reveste-se de importância a necessidade de se proteger a Amazônia Azul. Nela, os limites das águas jurisdicionais não são linhas físicas sobre o mar ou marcos de

52 Evandro Brandão Barbosa define esta expressão como sendo “a capacidade de satisfazer as necessidades de uma sociedade, de forma reconhecida pela maioria dos seus integrantes”. Ela “se materializa quando a sociedade possui uma necessidade e torna pública essa necessidade de forma racional, sensibilizando os poderes públicos, e muitas vezes até o setor privado”. (...) “Assim, fica claro que a vontade política não pertence a ninguém. Não é uma determinada autoridade pública que tem a vontade política para a satisfação de uma necessidade social. A vontade política não pertence a ninguém; é um sentimento social resultante da integração das vontades de cada um dos integrantes de uma sociedade”. Esta materialização “induz ao aparecimento das verbas, à criação das fundações, dos programas sociais, das campanhas públicas. É importante observar também que a organização da sociedade agiliza a criação do ambiente para o desenvolvimento da vontade política. Então, quando se diz ‘o que falta é vontade política’, significa que ainda não foram reunidas todas as condições necessárias para que uma determinada necessidade social comece a ser satisfeita”. Barbosa, E.B. “A Vontade Política”. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/a-vontade-politica/27722/>. Acessado em: 24/03/2015.

53 Ver “Estamos atuando para superar nossos desafios. Conheça nossas providências na Operação Lava Jato”. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/estamos-atuando-para-superar-nossos-desafios-conheca-nossas-providencias-na-operacao-lava-jato.htm>. Acessado em: 24/03/2015.

fronteira nele plantados. Tais limites são definidos pela ação de presença dos navios da Marinha patrulhando constantemente as AJB.

Proteger a Amazônia Azul é uma tarefa complexa. São mais de 4 milhões de quilômetros quadrados de área a ser vigiada. Uma ação tímida permitirá que ilícitos como pirataria, contrabando, despejos ilegais de material poluente, exploração dos recursos vivos e não vivos, entre outros, encontrem um terreno fértil de propagação. No próprio Atlântico Sul, já se vive a triste experiência dos incidentes na região do Golfo da Guiné.

Estrategicamente, o mar é vital para o Brasil. O transporte marítimo, a pesca, o turismo e lazer, a obtenção de energia, a riqueza mineral dos fundos marinhos, a tecnologia associada às atividades marítimas são apenas alguns exemplos. Afora o seu valor financeiro, nosso país é dependente dessas atividades, o que se constitui em

uma de suas grandes vulnerabilidades. Em tempos de globalização, interferências com o livre trânsito nos mares levaria o Brasil ao colapso, uma vez que a indústria nacional emprega uma vasta gama de insumos por ele importados. Sem o petróleo, uma crise energética pode paralisar o País. Desen-

volvendo a capacitação tecnológica na área nuclear e nas de energias renováveis, como a dos ventos, marés, ondas, correntes marítimas e variações térmicas do oceano, cresceria a competência brasileira para alcançar a autosuficiência energética.

O mar não é só bonito quando quebra na praia, como dizia Dorival Caymmi. Existe um

mar que não se vê e que, além de bonito, é rico. O homem vive na terra e é nela que estão seus problemas. Mas no mar pode estar a esperança de um Brasil melhor e socialmente mais justo. É preciso cada vez mais que a Nação se conscientize dessa realidade.

**Existe um mar que não se vê e que, além de bonito, é rico. O homem vive na terra e é nela que estão seus problemas. Mas no mar pode estar a esperança de um Brasil melhor e socialmente mais justo**

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Estratégia; Poder marítimo; Política marítima;