

PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO: Desenvolvimento e soberania no “mar que nos pertence”*

JULIANA CAMARA DA COSTA**
Bacharela em Relações Internacionais

THAMIRES TITONELLI LEONARDO***
Bacharela em Relações Internacionais

ALEXANDRE ROCHA VIOLANTE****
Capitão de Mar e Guerra

SUMÁRIO

Introdução
A Gestão Marinha Integrada e o Potencial Marítimo Brasileiro: A
Pluralidade do Conceito do Planejamento Espacial Marinho
As Iniciativas do Planejamento Espacial Marinho no Brasil e suas
Influências Externas
A Defesa Nacional e o Planejamento Espacial Marinho
Considerações Finais

* Artigo desenvolvido na disciplina “Poder Naval na História”, ministrada pelo CMG Alexandre Rocha Violante, na graduação de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (Inest-UFF).

** Pesquisadora de Estudos Marítimos e Estratégicos no Inest-UFF.

*** Analista de Relações Internacionais na GARS Billing and Payment Latin America.

**** Instrutor de Relações Internacionais da Escola de Guerra Naval. Doutorando em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, da Universidade Federal Fluminense (PPGest-UFF). Professor colaborador de Relações Internacionais do Inest-UFF.

INTRODUÇÃO

A imensidão de espaços terrestres e marinhos¹ do Brasil faz com que diferentes aspectos sejam levantados à medida que se estudam suas características e dimensões naturais. Logo salta aos olhos sua extensa costa, que fornece ao País uma face virada para o Oceano Atlântico. Assim, de norte a sul, o Brasil detém um espaço marítimo de uso exclusivo onde, por meio da soberania nacional, exerce seu poder de uso e controle.

Vários são os setores que interagem simultaneamente nesse meio, cada qual com seus interesses distintos – desde comunidades pesqueiras locais nas costas dos estados até as gigantescas plataformas petrolíferas espalhadas no entorno. Assim, é exigido do Estado um gerenciamento marinho que seja capaz de promover a integração entre os setores, visando ao desenvolvimento sustentável e a uma estratégia que garanta a segurança e a defesa nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB).

Portanto, a discussão sobre a articulação do Planejamento Espacial Marinho (PEM) e da Defesa Nacional é importante. Uma vez que as áreas de atuação do PEM são bastante amplas e que têm sido recentemente priorizadas pelos Estados marítimos, este artigo busca debater

as medidas tomadas pelo Brasil até o momento presente, considerando seus reflexos na Política Nacional de Defesa e, conseqüentemente, como isso influencia os projetos da Marinha do Brasil (MB). Dessa forma, questiona-se em que medida tal conceito – uma visão multifacetada e de articulação de diferentes esferas – contribui para a soberania dos espaços marinhos, dado o Brasil possuir elevado potencial marítimo.

Nesta compreensão, busca-se relacionar o movimento global dos Estados em tomarem a frente da gestão e da posse dos recursos marinhos desde a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), reforçada anos mais tarde, na ocasião da Rio+20. Tanto esta como a CNUDM foram fundamentais para os debates posteriores de implementação do PEM e sua inter-relação com projetos voltados para o gerenciamento dos oceanos, tendo como enfoque o desenvolvimento sustentável (GONÇALVES, 2014).

Esse cenário pós-Guerra Fria foi marcado pelos movimentos de transformação da soberania e da lógica da segurança que vigiam. Assim, novas formas de pensar a segurança internacional surgiram, como temas mais voltados aos indivíduos, em que a responsabilidade de proteger², “segurança humana”³ e “novas ameaças”⁴ es-

1 Marinho e marítimo são adjetivos que se referem ao mar. No entanto, marinho é o que é natural do mar; já marítimo é o que está junto ao mar, aquilo que o homem realiza no mar. Neste artigo, o termo marinho será mais utilizado.

2 A responsabilidade de proteger foi criada pela “necessidade de repensar as normas da intervenção e da soberania estatal, após a incapacidade da comunidade internacional, mesmo agindo sob os auspícios do CSNU [Conselho de Segurança das Nações Unidas], em lidar com os massacres ocorridos na Bósnia, em Ruanda e na Somália entre 1991 e 1995” (KENKEL, 2008, p.8). Portanto, a soberania deixaria de possuir uma inviolabilidade absoluta, a centralidade de ações e o monopólio legítimo da força.

3 Apesar de a segurança humana sugerir universalidade, este conceito tem sido usado para que os Estados do Norte norteiem a segurança humana nos Estados do Sul. Assim, as maiores ameaças à segurança internacional seriam os chamados Estados falidos ou frágeis, bem como os possíveis conflitos por eles gerados (DEN BOER e De WILDE, 2008).

4 São entendidas como ameaças “neotradicionais”, pois já existiam ao longo dos séculos. São comumente identificadas com: terrorismo; tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas; pesca ilegal; contrabando; descaminho; pirataria; ações terroristas e demais ilícitos transnacionais.

tão cada vez mais presentes, relativizando a soberania estatal. A não-universalidade desses conceitos coloca em risco Estados emergentes, como o Brasil.

Logo, é pertinente discutir o quanto o mar pode ser securitizado⁵. Este conceito evidencia, muitas vezes, definições de “boas práticas de soberania” e “más práticas de soberania”, quando os Estados descumprem acordos que afetam a segurança de seus cidadãos, sejam estes por motivos climáticos, de segurança alimentar, humanitários ou ambientais (RODRIGUES, 2012; MARRONI; DE CASTRO; VIOLANTE, 2018), bem como aqueles inseridos nas áreas de estudo do Planejamento Espacial Marinho.

Como metodologia, foram utilizadas a coleta de dados e a revisão bibliográfica, com o uso de fontes primárias, como documentos oficiais do Estado brasileiro, bem como relatórios de palestras e eventos internacionais que promoveram o debate e a ampla troca de ideias em relação ao PEM, ao desenvolvimento e à soberania nacional.

O artigo está organizado em três seções: na primeira, serão discutidos conceitos importantes ao Planejamento Espacial Marinho, às Águas Jurisdicionais Brasileiras e à soberania nacional; na segunda seção, apresentam-se as principais influências a que as iniciativas de implementação do Planejamento Espacial Marinho estão sujeitas; na terceira, abordam-se a correlação do Planejamento Espacial Marinho com a Defesa Nacional e alguns dos projetos estratégicos da Marinha para a consecução de um Poder Naval⁶ crível. Por fim, uma breve conclusão reitera a inter-relação

entre o planejamento espacial marinho, a soberania, o desenvolvimento e a defesa nacional, para a projeção do País no sistema internacional por meio de uma “grande estratégia”.

A GESTÃO MARINHA INTEGRADA E O POTENCIAL MARÍTIMO BRASILEIRO: A PLURALIDADE DO CONCEITO DO PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO

As AJB correspondem a cerca de 5,7 milhões de km², o que equivale a, aproximadamente, metade do espaço terrestre nacional. A expressão “Amazônia Azul” foi cunhada para designar as AJB, ou seja, o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e as águas sobrejacentes à Plataforma Continental.

Nesse contexto, faz-se necessário compreender as diferenças entre Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental. Mar Territorial é a extensão legal do território definido por um país; é o local em que as nações possuem completa soberania territorial, sendo limitado a 12 milhas náuticas⁷. A Zona Econômica Exclusiva é a área em que o país detém a soberania econômica para exploração e exploração de seus recursos naturais em 200 milhas náuticas, desde que comprove possuir condições para tal. A Plataforma Continental é a extensão do continente sob o oceano geograficamente, podendo alcançar até 350 milhas náuticas; neste espaço, o país possui direito à exploração do subsolo marinho.

5 Práticas intersubjetivas por intermédio das quais um agente securitizador procura identificar a existência de uma ameaça à sobrevivência de um objeto (BUZAN *et al.*, 1998).

6 Segundo Mello (1997), o Poder Naval é “mais restrito e se manifesta como poder especificamente militar, ao passo que o poder marítimo é mais abrangente e se concretiza na capacidade política, econômica e militar de uma potência em usar o mar”.

7 1 milha náutica equivale a 1.852 metros.

As responsabilidades do Brasil com relação às suas águas jurisdicionais e áreas de interesse estratégico são imensas. Neste contexto, a MB possui amplo espectro de atuação, desde a segurança da navegação, a busca e o salvamento, o comando e controle, as ações de presença, a segurança das linhas de comunicação, a pesquisa científica e a defesa propriamente dita. Portanto, as áreas marítimas estratégicas de maior importância para o emprego do Poder Naval, em ordem decrescente de prioridade, são as seguintes:

– Área Vital: abrange o Mar Territorial, a Zona Contígua e a Zona Econômica Exclusiva;

– Área Primária: abrange o Atlântico Sul, entre o paralelo 16° N, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores, excluindo-se o Mar do Caribe;

– Área Secundária: abrange o Mar do Caribe e o Pacífico Sul, entre o Canal de Beagle, o litoral da América do Sul, o meridiano 085° W, o paralelo do Canal do Panamá e demais áreas do globo.⁸

Nesses espaços marinhos ocorre uma profusão de interações entre as atividades humanas e o meio ambiente. Assim, faz-se necessário discutir, sob uma perspectiva que relacione a exploração e o usufruto dos recursos marinhos nacionais, a implementação de um gerenciamento inteligente que seja capaz de coordenar,

de forma integrada, os vários setores envolvidos nessa equação.

Um dos conceitos modernos mais relevantes para uma gestão marinha integrada, multifuncional e orientada para o futuro (EHLER *et al.*, 2019) é o Planejamento Espacial Marinho. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), este consiste num “processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas em áreas marinhas, visando alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais” (2009, p. 18, tradução nossa). A partir disso, uma gestão ecossistêmica mais

racional do espaço marinho pode ser empregada. É este o caminho que a ONU tem trilhado em conjunto com os demais países, entre eles o Brasil. Para Mazzer (2011), esse gerenciamento dos oceanos possui uma definição bem mais simples e generalista,

como um processo que se ampara em um tripé cujas bases são a economia, o meio ambiente e a sociedade, tendo sempre em vista o desenvolvimento.

Ademais, um aspecto bastante significativo dessa concepção é o fato de que o PEM está no vértice de diferentes áreas de conhecimento, desde estudos em Ecologia e Oceanografia, nas análises sobre as condições físicas e dos ecossistemas marinhos, até o suporte basilar da Ciência de Dados na sistematização inteligente das

O gerenciamento dos oceanos é como um processo que se ampara em um tripé cujas bases são a economia, o meio ambiente e a sociedade, tendo sempre em vista o desenvolvimento

⁸ ROTH, Luiz Carlos de Carvalho. “Contribuições para a formulação de uma Estratégia Marítima pelos Estados Unidos”. In: TAYLOR, Paul D. (Org.). *Perspectivas sobre Estratégia Marítima: ensaios das Américas, a nova Estratégia Marítima dos EUA e comentário sobre “Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI”*. Newport: Naval War College Press, s/d. – Cap. 9, p. 83-93.

informações coletadas e das pesquisas desenvolvidas ao longo do tempo, passando pelos Estudos Estratégicos e da Defesa Nacional, visando à formulação de um planejamento orientado para os interesses nacionais. Tudo isso ocorre justamente por seu caráter abrangente em compreender as múltiplas relações entre os seres vivos e o meio que compartilham, de maneira interligada e recíproca. Diferentemente de projetos isolados de zoneamento marinho, sua visão não apenas vislumbra os efeitos de uma determinada atividade marítima, como, por exemplo, a exploração de gás e petróleo, mas também os traz ao plano multissetorial, incluindo diversas atividades que ocorrem de maneira simultânea e por toda extensão marítima do País.

O PEM, se bem desenvolvido, pode trazer múltiplos benefícios na esfera do interesse público. Por ser abrangente e ter como propósito auxiliar, no complexo projeto de gestão marinha, o balanceamento de diferentes partes e seus respectivos interesses, é, por vezes, uma árdua missão de conciliação e reorganização estratégica e elevado potencial marítimo (LIVRO BRANCO, BRASIL, 2016).

É possível enxergar o quão vantajosa é a elaboração de um PEM direcionado aos interesses nacionais. Por certo, o bom uso do espaço marinho coopera para o desenvolvimento de todo o País, na medida em que oferece uma nova perspectiva analítica e estratégica ao considerar os múltiplos efeitos que tal dinâmica exerce sobre a sociedade.

Quando bem desenhado, o PEM apresenta-se como um projeto dinâmico e em contínuo movimento, à proporção que novas informações são identificadas para o incremento das análises sobre as condições existentes e futuras do meio marinho, potencializando, assim, “a capacidade do oceano de prover os serviços

ecossistêmicos dos quais dependem os seres humanos e todos os outros tipos de vida na Terra” (EHLER e DOUVERE, 2009, p.19, tradução nossa).

É necessário que haja um fluxo contínuo e renovável de pesquisas, principalmente aquelas que investigam as condições físicas do mar, de maneira apurada e profunda, e também análises que considerem tal domínio como propulsor de maior projeção do País em nível global, o que por si só já se constitui em um grande desafio, dada a vastidão do domínio marítimo sobre o qual o Brasil tem exclusividade. Se há esta dimensão marítima da soberania nacional, rica em recursos, por que não a fortalecer com um planejamento que vise capacitá-la, protegê-la e defendê-la, baseada em um Poder Naval crível que favoreça o desenvolvimento nacional?

Um dos resultados positivos da implementação de um PEM é a redução de conflitos causados por disputas de áreas marítimas, seja em casos de choque entre diferentes atividades humanas, seja entre as atividades humanas em geral e a natureza. O processo de compatibilização de atividades marinhas é posto em prática à medida que haja: o estabelecimento de prioridades para aumento do desenvolvimento e da conservação das áreas marinhas; a criação e a estimulação de oportunidades para novos usuários do mar; coordenação de ações e investimentos em espaço e tempo, tanto públicos quanto privados; o fornecimento de uma visão espacial e de direção consistente quanto ao desejável e possível nas áreas marinhas; proteção da natureza e desenvolvimento sustentável; redução da fragmentação dos *habitats* marinhos; e a redução do “duplo esforço” de diferentes organizações em relação a atividades referentes ao PEM (EHLER E DOUVERE, 2007). De certo, tal enumeração ilustra bem o quão extensiva e englobante é a

perspectiva estratégica desse planejamento e quais âmbitos precisam ser levados em conta na implementação de um PEM brasileiro que também abarque, de forma efetiva, a área da Defesa Militar.

Uma abordagem que preza pela planificação do meio trabalha no sentido de impedir problemas que hoje possam estar em curso, ao deixar uma postura reativa e, ainda, proporcionar aos “tomadores de decisão a chance de planejar e selecionar ações de gestão que conduzem ao futuro desejado de visão espacial para a área marinha” (EHLER *et al.*, 2019, p. 574, tradução nossa). Assim, há a devida reflexão sobre a forma como a área marinha está atualmente estabelecida e quais seriam as alternativas mais eficazes para atenuar tanto os problemas existentes quanto reduzir riscos da insurgência de novos.

Nesse sentido, a não-priorização da implementação do PEM, e, de forma específica, na Defesa Militar, como área agregadora das políticas nacionais voltadas à proteção, segurança e defesa de recursos no “mar que nos pertence”, contribuiu para facilitar ações unilaterais de Estados mais fortes e organizações internacionais no uso de meios extraordinários ou excepcionais que perpassem acordos, tratados e consensos estabelecidos pelas normas internacionais. Sendo assim, a securitização dos recursos naturais brasileiros, ameaças e agressões assimétricas por parte de potências extrarregionais no Atlântico Sul devem ser consideradas.

AS INICIATIVAS DO PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO NO BRASIL E SUAS INFLUÊNCIAS EXTERNAS

No ano de 2014, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) organizou, juntamente

com o Ministério do Meio Ambiente do Brasil, a Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho, com a participação de diversos setores, inclusive indivíduos da sociedade civil, empresários e representantes do governo – como os da Marinha do Brasil – e acadêmicos, além de representantes de outros países, a fim de debater o PEM em cada país.

Apesar do recente esboço do PEM brasileiro, este processo é ainda inicial. Desde as amplas discussões internacionais que deram origem à CNUDM, o Brasil vem desenvolvendo institucionalmente as bases para o aprofundamento das noções que inter-relacionam os problemas marinhos e a necessidade integrada de planejamento dos oceanos e seus recursos para o desenvolvimento sustentável, de acordo com os princípios oriundos da Unesco.

Segundo a ONU, o PEM não gera um plano fechado; na verdade, é um processo contínuo e interativo de longo prazo (EHLER, 2009). Um exemplo disso é a Suécia – um dos países participantes do evento promovido no Brasil –, que está desenvolvendo seu planejamento em conjunto com os países vizinhos que compartilham o Mar Báltico, sendo amparada e motivada pela própria União Europeia, desde 2012 (ISAKSSON, 2014).

Entretanto, no Brasil, o PEM tem sido desenvolvido de maneira mais autônoma e dissociada, tanto em relação aos vizinhos sul-americanos quanto em relação aos próprios órgãos setoriais do País. Desde a década de 1970, o Brasil possui a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm), que funciona como um espaço de coordenação e debate entre diversos setores e instituições governamentais. Dentre as responsabilidades da Cirm, destacam-se a elaboração da política nacional dos recursos do mar e a

implementação do Programa Antártico Brasileiro (Proantar) (GONÇALVES, 2014). No entanto, um ponto em comum pode ser observado em ambos os países: a profunda dificuldade em unir e uniformizar os interesses de diferentes setores e, ao mesmo tempo, integrar a sociedade civil nesse mesmo processo.

Em 2014, durante aquele evento internacional apoiado pela Unesco, foram debatidos a importância do PEM na atualidade e os caminhos que os países estão seguindo em relação ao papel do mar no desenvolvimento político, econômico e social, além de medidas e consequências dos diferentes planejamentos adotados, entre os quais os realizados por países sul-americanos e os europeus com forte tradição marítima, como Noruega e Portugal. Nesse cenário, constatou-se que o mundo caminha para o controle estatal dos recursos marinhos. A expectativa é de que nos próximos

dez anos, cerca de 50 países terão aprovado seus respectivos planejamentos, totalizando metade das Zonas Econômicas Exclusivas ao redor do mundo (CAMPOS, 2014). Foi nesse cenário que o conceito de PEM foi debatido.

A partir da troca de dados e de experiências dos países, exercitou-se a transferência de conhecimento de diversos setores públicos e privados. Vale ressaltar, ainda, que membros da sociedade civil e

de Organizações Não Governamentais (ONGs) também contribuíram para o enriquecimento do debate. Desse modo, destacou-se o caminho fundamental que o planejamento brasileiro deve seguir, em atenção às experiências dos demais países marítimos. Com base nisso, o País poderá progredir em suas análises dos objetivos e prioridades nacionais. Em seguida, poderá designar papéis aos respectivos atores, recursos, competências e conhecimentos que devem ser adquiridos, definindo as devidas ações e intervenções em equilíbrio com a gestão sustentável e consciente (MARANHÃO, 2014).

Em dezembro de 2017, a ONU proclamou o período de 2021 a 2030 como a “Década Internacional da Oceanografia para o Desenvolvimento Sustentável”. Essa Iniciativa visa ampliar a cooperação internacional em pesquisa para promover a preservação dos oceanos e a gestão dos recursos naturais de

zonas costeiras. No Brasil, foi lançado o Comitê Nacional para a Década dos Oceanos, que reúne organizações internacionais, representantes do governo, sociedade civil e academia. O propósito é desenvolver um plano com diretrizes claras sobre onde queremos chegar nos próximos dez anos em relação à proteção dos oceanos, o que engloba, principalmente, a elaboração e implementação do Planejamento Espacial Marinho nacional⁹.

O mundo caminha para o controle estatal dos recursos marinhos. A expectativa é de que nos próximos dez anos, cerca de 50 países terão aprovado seus respectivos planejamentos, totalizando metade das ZEE mundiais

9 ONU declara Década da Oceanografia em 2021-2030. Página “Nações Unidas Brasil”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-declara-decada-da-oceanografia-em-2021-2030/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

A Cirm tem papel fundamental nesse processo, pois lidera e coordena um Grupo de Trabalho sobre o PEM, composto por diversos ministérios, funcionando como um espaço de interação de diversas políticas setoriais brasileiras. Como exemplo dessas interações, citam-se o Programa Nuclear da Marinha (PNM) e a Política Nacional do Meio Ambiente, que, por uma infinidade de motivos, integram campos distintos de atuação, mas que se interseccionam sob o ponto de vista do PEM em suas diversas áreas de atuação, inclusive na Defesa Militar.

Vale ressaltar, ainda, que o programa nuclear é um dos programas estratégicos de maior importância para a MB, que, desde a década de 1970, vem desenvolvendo seu potencial nuclear com o intuito de dominar o ciclo do combustível nuclear para sua devida utilização em seus meios navais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017). Esse programa é de extrema importância para a implementação dos objetivos da PND (2016), para o fomento da indústria nacional e, principalmente, para a soberania marítima.

Há um ponto comum nos meios em que se debate o futuro do território marítimo do Brasil: o PEM deve integrar os interesses de todos os setores envolvidos em um movimento gradativo e adaptativo, em que as mudanças serão naturalmente constantes. Nesse sentido, a proposta da ONU em realizar um planejamento passo a passo deve ser devidamente considerada como modelo.

Mesmo países que têm tradição marítima enfrentam dificuldades em identificar os desafios e aplicar um planejamento espacial marinho articulado e eficiente. A Noruega, por exemplo, desde 2003 tentou aplicar diversas soluções para os problemas identificados pela gestão do país. Entretanto, foi somente com a

articulação entre setores e a expansão gradual de pequenos planos de manejo que o planejamento espacial começou a fluir e a facilitar a coexistência entre os setores (LANGAAS, 2014). Já em Portugal, o Ministério da Agricultura e Mar foi responsável pelo desenvolvimento do PEM do país, não estando este planejamento diretamente associado ao meio ambiente, e sim a uma questão voltada para os benefícios econômicos que o PEM poderia trazer. Já o plano de ação para o Mar de Portugal baseia-se na proteção, na segurança, no empreendedorismo e na inovação voltados para o meio marítimo (ALMODOVAR, 2014).

Apesar de os recursos e os planejamentos serem adaptados às demandas de cada país, observa-se que eventos como a Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho, a Declaração da Década dos Oceanos pela ONU e a criação, pela Unesco e parceiros, do Comitê Nacional para a Década dos Oceanos no Brasil têm obtido cada vez mais força, com o intuito de promover o compartilhamento de dados e *expertise* entre as nações. O Brasil tem recebido grande influência desses países. O compartilhamento de informações tem sido a base para os debates do PEM brasileiro, em que a visão estratégica, a gestão ecossistêmica e a articulação setorial têm se transformado no foco dessa discussão.

A DEFESA NACIONAL E O PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO

Em 2012 o Ministério da Defesa publicou, de maneira conjunta, a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que estabelecem importantes diretrizes sobre

como se constitui a Defesa Nacional do Brasil e de que forma esta deve atuar. Atualizados de quatro em quatro anos, esses documentos de alto nível visam, por meio de uma linguagem objetiva e clara, conscientizar a população brasileira sobre a importância da Defesa Nacional, destacando que ela deve ser entendida como uma preocupação de todos, ou seja, não deve estar restrita apenas a militares ou ao governo. Nesse contexto, entre várias questões tratadas, uma delas é o reconhecimento da importância histórica do mar para o País, bem como a “natural vocação marítima” do Brasil por conta de seu vasto litoral. Dessa forma, percebe-se que a ligação entre o domínio marítimo e as Forças Armadas é nítida, proporcionando espaço para análise sobre uma possível relação entre o PEM e o braço armado do Estado, em prol da segurança marítima.

Por sua vez, a natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral, pela magnitude do comércio exterior através dele praticado e pela incontestável importância estratégica do Atlântico Sul, o qual acolhe a denominada “Amazônia Azul”, ecossistema de área comparável à Amazônia brasileira e de vital relevância para o País, na medida em que incorpora elevado potencial de recursos vivos e não vivos, entre estes, as maiores reservas de petróleo e gás do Brasil (BRASIL, PND, 2016, p. 198).

No mar, a ZEE brasileira, cujo limite exterior é de 200 milhas náuticas, tem uma área oceânica aproximada de

3,54 milhões de km². Assim a área em questão, somada aos 965 mil km² de plataforma continental (PC), situados além das 200 milhas náuticas e reivindicados junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU, perfaz um total aproximado de 4,5 milhões de km². Essa extensa área oceânica delimita o que se denomina “Amazônia Azul”, que é adjacente ao continente e corresponde a aproximadamente 52% da área continental brasileira. (LIVRO BRANCO, BRASIL, 2016, p.41)

A partir da noção de “Amazônia Azul”, exposta acima, é possível enxergar a importância do desafio de administrar e proteger todo um território que detém características específicas e dinâmica própria. O meio marinho, destarte, requer um ordenamento especial, que foi acordado na CNUDM, da qual o Brasil é signatário, estabelecendo faixas e limites onde o Estado exerce plena soberania. (LIVRO BRANCO, BRASIL, 2016).

Conforme a perspectiva do uso do espaço, é necessário atentar para o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac)¹⁰. Este, em constante atualização, vem definir o Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, em que o Brasil exercerá soberania para a exploração dos recursos naturais do leito e subsolo marinhos, além das 200 milhas náuticas (Zona Econômica Exclusiva – ZEE). O Estudo do Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira já foi levado à ONU, visando somar “2,1 milhões de km² ao nosso território, que, somados

10 O Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac) é um programa instituído pelo Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989, com o propósito de estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental, ou seja, determinar a área marítima além das 200 milhas, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinho. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac>. Acesso em: 15 jun. 2020.

aos 3,6 milhões de km² de ZEE, totalizará uma área marítima de 5,7 milhões de km², ampliando a nossa Amazônia Azul¹¹ Tais limites das Águas Jurisdicionais garantem direitos econômicos – com destaque para a camada do pré-sal – e, em contrapartida, deveres e responsabilidades de natureza política, ambiental, de segurança e defesa, em área que soma o equivalente a 67% do território terrestre brasileiro.

Logo, os deveres da Defesa quanto ao patrimônio nacional e à garantia da soberania devem levar em consideração a dimensão marinha, bem como sua gestão de recursos, a fim de que a integridade territorial seja mantida e até mesmo ampliada. As Forças Armadas e, de forma particular, a Marinha do Brasil, atuam como salvaguardas dessas premissas. Para além da vigilância de sua costa, o Brasil se propõe a ser um ator de relevância internacional, principalmente no Atlântico Sul, alargando o seu alcance aos recursos naturais e obtendo maior projeção marítima.

Assim, a adoção de um projeto PEM constitui relevante ferramenta no cumprimento dos objetivos da defesa ao trazer uma visão que não se fixa a categorias estanques, mas agrega diferentes setores no cálculo administrativo. É indissociável dessa gestão marinha uma perspectiva abrangente e integradora na formulação de planos de ação, assim como é fundamental para a Defesa Nacional encontrar meios de pôr em prática a Estratégia Nacional definida. De fato, o PEM pode ser uma ferramenta de governança eficaz para as formulações da END e do PND.

O desenvolvimento de um PEM de longo prazo pode trazer não somente benefícios econômicos, mas também a identificação de áreas biológicas importantes, o desenvolvimento de pesquisas científi-

cas e, logicamente, a real identificação do patrimônio e das riquezas naturais a serem protegidas. Nesse sentido, vale pontuar o desenvolvimento do Projeto Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) promovido pela MB (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019):

O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) consiste em um conjunto de sistemas que tem como objetivo ampliar a capacidade de monitoramento e controle das águas jurisdicionais e das regiões de busca e salvamento sob responsabilidade do Brasil. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019)

Esse sistema visa aumentar a capacidade do monitoramento e de resposta a eventos que representem uma ameaça aos interesses nacionais. Isso possibilitará, segundo o Ministério da Defesa, a implantação de outros sistemas, como o Sistema de Vigilância de Fronteiras (Sisfron) e o Sistema de Defesa Aérea Brasileira (SDAB), bem como aumentar a eficiência do País no combate ao tráfico ilegal de drogas e armas. Assim, garantir-se-ão maior presença do Estado e, conseqüentemente, o desenvolvimento do PEM, incluindo as demais áreas envolvidas no processo – como a pesca, o transporte marítimo, a aquicultura, a exploração de óleo e de gás, a proteção e conservação do espaço etc.

O Poder Naval exercido pela MB atua principalmente em suas tarefas básicas, como na negação do uso do mar ao inimigo (PND, BRASIL, 2016), sendo, portanto, um pilar no PEM na área da Defesa Militar, sem o qual quaisquer projetos que visem melhorias quanto à sua fruição não se sustentam sem a devida

11 Amazônia Azul. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/amazoniaazul>. Acesso em: 20 abr. 2020.

proteção. A Marinha, assim, se apresenta como “garantidora” para a efetiva criação de uma gestão marítima que possa, de fato, ocorrer. Desse modo, os benefícios decorrentes disso poderão ser repassados à sociedade brasileira.

A MB almeja construir um Núcleo do Poder Naval que seja capaz de proteger e defender tamanhas riquezas marinhas em suas águas jurisdicionais. Isso ocorrerá com a ampliação e a modernização de sua capacidade operacional, o que passa, necessariamente, dentro da atual estratégia naval, pelo domínio da energia nuclear em todas as suas fases (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019). Com isso, busca-se a articulação efetiva entre a Estratégia Nacional de Defesa e o PEM, haja vista que um está diretamente associado ao outro.

O Projeto e Construção do Submarino Brasileiro com Propulsão Nuclear (SN-BR) faz parte de um amplo programa estratégico do Estado brasileiro, denominado de Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub)¹². A consecução desse programa e de seus projetos permitirá a segurança e defesa de extensas áreas marinhas em que os recursos vivos e não vivos poderão ser protegidos, conservados e explorados. O programa nuclear em desenvolvimento pela Marinha como um todo – Núcleo do Poder Naval e o Programa Nuclear da Marinha – garantirá o fomento da capacidade estatal do emprego do Poder Naval para a salvaguarda dos interesses nacionais nas áreas marítimas de responsabilidade do País (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019).

Uma vez que o Estado brasileiro apresenta questões nas águas jurisdicionais a

defender – recursos, espaço, comércio, preservação ambiental, exploração e pesquisa –, ele empregará mecanismos e capacidades disponíveis. Preservar a riqueza nacional é um dos objetivos do PEM, sendo de total interesse da Defesa Nacional.

Com efeito, nota-se que a MB possui um enorme desafio e tem buscado somar forças em diversas frentes para monitorar a extensão de seu espaço marinho. Ao desenvolver tecnologia sensível e empregá-la, em um futuro próximo, em suas águas jurisdicionais, a Marinha tem se esforçado em cumprir os objetivos do PND, sobretudo em relação ao seu posicionamento estratégico de negação do uso do mar ao inimigo e de dissuasão negatária (BRASIL, PND, 2016). Seu foco encontra-se ligado não apenas à PND, mas também aos objetivos da política externa, relacionando a Defesa Nacional à estabilidade regional e à manutenção da paz e da segurança internacional.

O estudo de políticas integrativas da Ciência, Tecnologia e Inovação aplicadas à Defesa militar encaixam-se no objeto de estudo dos Estudos Estratégicos, na garantia de uso, proteção e defesa dos espaços marinhos vitais do Brasil (Amazônia Azul), fortalecendo a implementação do Planejamento Espacial Marinho nacional na área da Defesa Militar. Isso combina desenvolvimento e Defesa, em uma “grande estratégia”, de modo a evitar que o Brasil se submeta a interesses externos contrários aos seus objetivos político-estratégicos.

A defesa do País é indissociável de seu desenvolvimento, na medida em que depende das capacidades

12 O Prosub consiste na construção de quatro submarinos convencionais derivados da classe francesa *Scorpen* (um já lançado ao mar em 2018); na construção de uma Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (inaugurada em 1º de março de 2013); na construção de um complexo de estaleiro e base naval em Itaguaí, no Rio de Janeiro; e na construção de um submarino de propulsão nuclear, com previsão de prontificação em 2029. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/prosub/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

instaladas, ao mesmo tempo em que contribui para o incremento das potencialidades nacionais e para o aprimoramento de todos os recursos de que dispõe o Estado brasileiro (BRASIL, END, 2016, p.195).

Incrementando essa ideia, Figueiredo (2015, p.62) acrescenta que o ganho de poder e a política são instrumentos voltados para a independência nacional a partir da forte associação entre a questão da Defesa e a do desenvolvimento: “O poder e a política devem vincular-se à independência nacional, que, por sua vez, está vinculada à defesa e ao desenvolvimento, assim como se pode dizer que não ocorre verdadeiro desenvolvimento sem sistemas críveis de defesa. Desenvolvimento e defesa são conceitos que não podem ser pensados indissociadamente”.

Para tanto, a MB tem como propósitos a ampliação de sua presença no Atlântico Sul e na Amazônia, o incremento da cooperação e de operações combinadas e a ampliação do intercâmbio científico e tecnológico (MARINHA DO BRASIL, 2017). Para tal, o PEM, no âmbito da Defesa Nacional, está caminhando sobre princípios instituídos e adotados pelo Estado brasileiro, por meio de sua Marinha.

A população brasileira, por sua vez, após longo período livre de conflitos, tem a percepção das ameaças desvanecidas, ainda que o País tenha evoluído nas questões de segurança e de defesa. [...] Nesse contexto, espera-se que o Brasil insira-se cada vez mais no cenário mundial, obtendo maior representatividade nas decisões internacionais. Por outro lado, as atenções externas tenderão a voltar-se para o País, de sorte que sua ascensão no contexto global requer especial atenção às ações

no sentido de garantir sua soberania (BRASIL, PND, 2016, p.197).

Por certo, a questão de Defesa no Brasil enfrenta seus próprios desafios em sua consolidação enquanto temática pública de relevância. Não é ignorada a dificuldade de se fazer notar a demanda por investimentos em Defesa que a capacitariam não apenas em meios e pessoal, mas também na ampliação de uma visão estratégica moderna e que englobe conceitos correlatos, como o PEM. Assim, a institucionalização de um PEM brasileiro cooperaria não apenas nas áreas ligadas às “ciências da vida”, mas também no reforço quanto à posição que a Defesa ocupa na gestão dos recursos marinhos e na promoção do desenvolvimento sustentável e prioritariamente nacional do País.

Portanto, a Defesa Nacional é a principal garantidora, mantenedora e integradora da execução de projetos das demais áreas do Planejamento Espacial Marinho. Inclusive, compreende-se que o fortalecimento institucional tem estreita ligação com o desenvolvimento de programas e projetos estratégico-navais, especialmente pela busca por tecnologias sustentáveis e de uso dual, como é o caso do SN-BR. Essa garantia possibilita que um projeto de PEM se concretize e se consolide nas AJB. Ela se dispõe a conectar diferentes esferas e interesses da sociedade, a fim de aperfeiçoar as interações que ocorrem no domínio marítimo do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui grandes desafios quanto ao uso compartilhado e harmônico do ambiente marinho de forma organizada e integrada. Além de lidar com as dimensões do território marítimo, esse processo de planejamento – o PEM – pressupõe

o envolvimento e a participação dos diferentes setores e atores das mais variadas áreas de atuação da sociedade brasileira no “mar que nos pertence”. Esse processo integrativo deve ser visto a partir da ótica estratégica estatal, por envolver instituições e investimentos em áreas-chave para o desenvolvimento e a defesa. Exemplos disso são a questão da exploração do pré-sal e o envolvimento colaborativo dos órgãos que tratam da zona costeira e do oceano propriamente dito indissociadamente.

Tal projeto deve apresentar elementos multidisciplinares e ter gestores conscientes da necessidade de uma visão estratégica articulada. A elaboração e a implementação do PEM importam para a consecução de objetivos de desenvolvimento econômico, científico, ambiental, social e – como se buscou destacar ao longo do artigo – da defesa do Estado brasileiro. De fato, tal concepção alia-se bem aos documentos de alto nível da Defesa Nacional e da Ciência, Tecnologia e Inovação. Sua visão multissetorial é extremamente proveitosa quando utilizada em uma aplicação prática.

Portanto, em vista de tudo o que foi exposto, entende-se o Planejamento Espacial Marinho como uma ferramenta de governança útil ao controle territorial nos aspectos econômicos, geopolíticos, geológicos, biológicos, jurídicos e político-estratégicos. Quanto ao aspecto político-estratégico, ressalta-se a inter-relação das questões relativas à segurança e defesa e as políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Admite-se, ainda, que seu uso e sua discussão não podem ser comportados pelo presente artigo, sendo plenamente possível, e até mesmo necessário, ampliar o debate nas universidades, na Marinha do Brasil em outros setores governamentais e na sociedade como um todo. Sua contribuição é reconhecida e discutida amplamente em fóruns internacionais, como os da ONU e da Unesco, como também aplicada por outros países mais desenvolvidos neste processo, que podem servir de modelos, sem se esquecer das especificidades dos espaços marinhos nacionais.

Quanto aos prováveis resultados a serem alcançados da implementação do PEM no Brasil, esta refletirá, como afirma Figueiredo (2015b), na forma como é tratada a maturação do pensamento estratégico nacional, embasado na segurança e defesa. O autor afirma que, para os Estados poderosos, nada é mais real e nacional do que os estudos estratégicos. Nesses países, a defesa ganha dimensão geográfica,

podendo seus interesses estar sediados em outros territórios, alargando o sentido de nacional, situando-se no internacional. Já para os países menos poderosos nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria defesa. Nos países ditos mais frágeis, os sistemas e planos de defesa são feitos somente para constar.

O empenho para a ampliação da Plataforma Continental junto à CLPC da ONU justifica o *status* do Estado brasileiro como potencial Estado de projeção oceânica. O Brasil pode aproveitar, em curto ou médio prazo, enquanto as ameaças tradicionais e

A construção de um perfil marítimo robusto passa, necessariamente, pelo fomento da maritimidade do povo e do caráter dos governantes. O desafio é grande

as chamadas “novas ameaças” ainda são pequenas em seu espaço marinho vital e no entorno estratégico quando comparadas com a grandeza que se apresentam em outros espaços marinhos mundiais.

Há muitos países bem adiantados no processo de integração de políticas marinhas, não apenas as potências centrais, mas países com maior tradição marítima que o Brasil, como Noruega e Portugal. A cons-

trução de um perfil marítimo mais robusto passa, necessariamente, pelo fomento da maritimidade de seu povo e do caráter de seus governantes. O desafio é grande. Os Estados que melhor estabelecerem e coordenarem suas políticas para o mar alcançarão, de forma racional e eficiente, condições para o seu desenvolvimento, defesa, soberania marítima e projeção internacional, em uma “grande estratégia”.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<PODER MARÍTIMO>; Direito do Mar; Mar Territorial, Soberania;

REFERÊNCIAS

- ALMODOVAR, Margarida. “Institutional challenges for the integrated development of planning – Portugal”. In: *Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho*, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 27-36.
- AMAZÔNIA AZUL. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/amazonia-azul>. Acesso em: 1º dez. 2018.
- BRASIL, Política Nacional de Defesa. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 6 de jun. 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Brasília, 2016. Diário do Congresso Nacional. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/30745258/publicacao/30745596>. Acesso em: 30 de maio 2020.
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de. *Security: a New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CAMPOS, Alejandro Iglesias. “Conceitos e Estado da Arte sobre Planejamento Espacial Marinho – COI”. In: *Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho*, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 12-24.
- CNUDM. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: www2.mre.gov.br/dai/m_1530_1995.htm. Acesso em: 17 de maio 2019.
- DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. “Top-Down e Bottom-Up Approaches to Human Security”. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de (Ed.). *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008.
- EHLER, Charles ; DOUVERE, Fanny. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. COI – Manual e Guias, Paris, n. 53, Icam Dossier, Unesco, 2009.
- EHLER, Charles N. ; DOUVERE, Fanny. *The Importance of Monitoring and Evaluation in Adaptive Maritime Spatial Planning*. Boston: Springer Science Business Media, 2010.
- EHLER, Charles N.; SANTOS, Catarina Frazão; AGARDY, Tundi. “Marine Spatial Planning”. In: *World Seas: An Environmental Evaluation*. Warwick. Academic Press, 2019. Cap. 30.

- EHLER, Charles N. “Marine spatial planning: An idea whose time has come”. In: *Offshore Energy And Marine Spatial Planning*. Yates, Katherine L., BRADSHAW, Corey J. A. Nova York: Routledge, 2018. Cap. 1.
- FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Pensamento Estratégico Brasileiro – Discursos*. Rio de Janeiro: Editora Luzes – Comunicação, Arte & Cultura. 2015a.
- FIGUEIREDO, Eurico de Lima. “Os Estudos Estratégicos como área do conhecimento científico”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2015b, v. 2, n. 2, p.107-124.
- GONÇALVES, Rogério de Oliveira. “Arranjo no Brasil para Uso Compartilhado do Ambiente Marinho – Secirm”. In: *Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho*, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 6-12.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- ISAKSSON, Ingela. “A sea that unite us – challenges and possibilities – Swedish Agency Marine and Water Management”. In: *Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho*, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 36-38.
- LANGAAS, Anne E. “Institutional Challenges in Marine Spatial Planning, Norway”. In: *Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho*, 2014. Ministério do Meio Ambiente, p. 25-27.
- MARANHÃO, Ney. *Jornada de Gerenciamento Costeiro e Planejamento Espacial Marinho*, 2014. Fala do então secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério de Meio Ambiente, durante abertura da 50ª Sessão Ordinária do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (Gi-Gerco), em 5 de fevereiro de 2014. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.io.usp.br/index.php/noticias/10-io-na-midia/669-jornada-de-gerenciamento-costeiro-e-planejamento-espacial-marinho.html>. Acesso em: 11 de ago. 2020.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Projetos Estratégicos da Marinha*. 2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>. Acesso em: 1º de jun. 2019.
- MARINHA DO BRASIL. “A Concepção Estratégica da Marinha”. In: *XIV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, 2017. Aman. 58 slides. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/xiv_cadn/a_concepcao_estrategica_da_marinha_do_brasil_e_os_projetos_decorrentes.pdf. Acesso em: 28 de jun. 2019.
- MARINHA DO BRASIL. LEPLAC. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac>. Acesso em: 15 de jun. 2020.
- MARRONI, Etiene Vilela; DE CASTRO, Flávia Rodrigues; VIOLANTE, Alexandre Rocha. “Securitização do Meio Ambiente: Segurança Humana e Responsabilidade de Proteger para Todos?”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro. RJ. 2018.
- MAZZER, Alexandre. “Interface Técnica e Legal no Planejamento Espacial Marinho: Considerações sobre a Espacialização de Dados”. *Revista Síntese Direito Ambiental*, São Paulo: novembro, v. 8, n. 44, p. 43-53, 2011.
- ONU declara Década da Oceanografia em 2021-2030. Página “Nações Unidas Brasil”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-declara-decada-da-oceanografia-em-2021-2030/>. Acesso em: 11 de ago. 2020.
- PROSUB. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/prosub/>. Acesso em: 15 de jun. 2020.
- RODRIGUES, Thiago. “Segurança Planetária: entre o climático e o humano”. *Ecopolítica*. São Paulo, N.3, p.5-41, 2012. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385>. Acesso em: 10 de jan. 2018.
- ROTH, Luiz Carlos de Carvalho. “Contribuições para a formulação de uma Estratégia Marítima pelos Estados Unidos”. In: TAYLOR, Paul D. (Org.). *Perspectivas sobre Estratégia Marítima: ensaios das Américas, a nova Estratégia Marítima dos EUA e comentário sobre “Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo no Século XXI”*. Newport: Naval War College Press, s/d. – Cap. 9, p.83-93.