

# PRÊMIO REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA

(Republicação da *RMB* do 1º trim./2005)

## GESTÃO DO MAR PATRIMONIAL JURISDICIONAL

FERNANDO MALBURG DA SILVEIRA  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (Ref<sup>2</sup>)

### SUMÁRIO

Introdução  
Aspectos Legais  
Por uma “Gestão Naval” das águas jurisdicionais  
Considerações sobre organizações e recursos existentes  
Uma proposta para discussão

### INTRODUÇÃO

A Convenção da Organização das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em vigor desde 1994 (um ano após ter sido alcançada a ratificação de seus termos por 60 Estados e já contando hoje com a adesão de mais de cem), é o instrumento internacionalmente destinado a delimitar a esfera de atuação de um país no que tange à tutela do mar, podendo contribuir para eliminar ou, pelo menos, reduzir as

discordâncias que, sobretudo ao longo do século XX, marcaram as discussões sobre soberania e sobre antigas normas de costume que buscavam regulamentar as áreas marítimas adjacentes.

**Não é difícil imaginar o nível de aumento de responsabilidades governamentais associado a este extraordinário ganho, a Plataforma Continental além das 200 milhas**

que buscavam regulamentar as áreas marítimas adjacentes.

Trata-se de instrumento bastante inovador em termos jurídicos, conceituando diversos aspectos espaciais diretamente relacionados com os mares. Limita o **Mar Territorial**, reduzindo-o para 12 milhas

marítimas (22 km) a partir da linha base da costa; estabelece uma **Zona Contígua** de

24 milhas, na qual o Estado pode exercer direitos de fiscalização; delimita as águas interiores e o alto-mar; reconhece e delimita o direito de passagem inocente; e introduz o conceito de **Zona Econômica Exclusiva (ZEE)**, assegurando sua exploração econômica exclusiva pelo Estado costeiro e definindo-a como uma extensão do mar territorial, constituindo uma faixa adjacente ao mesmo e que se estende por mais 188 milhas, podendo alcançar até 338 milhas além do limite do Mar Territorial quando a extensão das linhas geofísicas da plataforma continental assim justificar (ou seja, admite-se a existência de uma **Plataforma Continental Jurisdicional – PCJ** – que estende a propriedade econômica do Estado e que pode alcançar até 350 milhas da linha base que define o Mar Territorial).

Essa conceituação jurídica internacional está consentaneamente

contemplada na Constituição Federal brasileira de 1988, que declara como bem da União apenas o Mar Territorial e atribui à União o domínio sobre os recursos naturais da ZEE. Sobre o Mar Territorial, tem-se a soberania plena do Estado. Sobre a ZEE, a soberania é limitada à exploração, ao aproveitamento, à conservação e à gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, do leito do mar, das águas sobrejacentes e de seu subsolo.

Nem todas as polêmicas antes existentes ficam resolvidas com o texto consensa-

do na ONU. A título de exemplo, cite-se a declaração do leito do alto-mar (além das ZEE) como patrimônio comum da Humanidade, o que decerto encontrará muitas resistências (principalmente dos países mais desenvolvidos e mais capacitados a explorar seus depósitos naturais ricos em nódulos polimetálicos). Controvérsias também deverão ser provocadas pelos dispositivos

que asseguram aos países não gratificados pela existência de um litoral o acesso aos recursos dos mares vizinhos. Não obstante, a Convenção é uma importante conquista para a Humanidade, e em seu texto final vemos contemplados diversos interesses que a diplomacia brasileira vem defendendo ao longo de muitos anos.

Motivação para defendê-los não nos falta. Bastaria lembrar algumas manifestações alienígenas sobre a Amazônia em passado recente, tais como, dentre outras:

*“O destino da Amazônia está sendo decidido no âmbito internacional, e não há muito que o Brasil possa fazer a respeito.”* Lydia Garner, 1989, South West Texas University.

*“Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós.”* Al Gore, 1989, vice-presidente dos Estados Unidos da América.

*“Só a internacionalização pode salvar a Amazônia.”* Grupo dos 100, 1989, México.

*“O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia.”* François Mitterrand, 1989, presidente da França.

**Nesse quadro de ausência de legislação nacional específica sobre as águas marinhas, e diante da posição brasileira no que concerne à Convenção da ONU sobre os Direitos do Mar, é lícito considerar que este instrumento internacional é o que deve nortear a postura governamental brasileira no que diz respeito à tutela do mar**

“A Amazônia deve ser intocável, pois constitui o banco de reservas florestais da Humanidade.” Congresso Alemão de Ecologistas, 1990.

“A Amazônia é um patrimônio da Humanidade. A posse dessa imensa área por países da região – Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru e Equador – é meramente circunstancial.” Conselho Mundial de Igrejas Cristãs, 1992, Genebra.

“Os países industrializados não poderão viver da maneira como existiram até hoje se não tiverem à sua disposição os recursos naturais não renováveis do planeta. Terão que montar um sistema de pressões e constrangimentos garantidores da consecução de seus interesses.” Henry Kissinger, 1994, secretário de Estado dos Estados Unidos da América.

No momento em que nosso mar patrimonial adjacente à Amazônia é contemplado por grande acréscimo de área, não há como deixar de meditar sobre essas posições antagônicas aos interesses brasileiros.

Quase duas décadas de planejamento e trabalho foram consumidas para nosso país concluir o extenso levantamento oceanográfico e geofísico que permitiu estabelecer o limite externo de sua plataforma continental, cujo relatório foi entregue à ONU em maio de 2004. Uma vez aceito pela ONU esse Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), realizado pela Marinha do Brasil com participação e apoio da Petrobras, da Comissão Interministerial

para os Recursos do Mar (Cirm), do Departamento Nacional de Produção Mineral e da comunidade científica, estima-se a incorporação de mais de 910 mil quilômetros quadrados de Plataforma Continental à jurisdição nacional, além da linha das 200 milhas náuticas, elevando nossa área de exclusividade econômica para cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados. Isso representa um incremento de cerca de 50% do território sob jurisdição brasileira, quer seja ela expressa pela soberania plena, quer limitada à exploração econômica.

Não é difícil imaginar o nível de aumento de responsabilidades governamentais associado a este extraordinário ganho, mormente em se tratando de um país que tem mais de 95% de seu comércio externo dependente das rotas marítimas e cujas águas adjacentes armazenam imensas riquezas naturais, sendo relevante lembrar que mais de 80% de nossa prospecção de petróleo vêm do mar. A dimensão dessas responsabilidades fica mais visível quando observados al-

guns aspectos legais pertinentes.

## ASPECTOS LEGAIS

De início, há que admitir que o antigo decreto de 1970, que unilateralmente estabelecia nosso mar territorial como sendo de 200 milhas marítimas, perde sua eficácia com a adesão à Convenção da ONU.

Há que observar, ainda, que a Lei nº 9.433/97, que implantou no País a gestão

**Percebe-se a insuficiência das estruturas existentes para dar a essas áreas incorporadas o tratamento mais amplo agora requerido, quer sob o ponto de vista de seu gerenciamento econômico e ambiental, quer sob a ótica de sua defesa contra a prática de ilícitudes e contra as ambições alienígenas**

integrada dos recursos hídricos e incorporou alguns dispositivos sobre a tutela de águas continentais, não apresenta aplicabilidade ampla à tutela das águas marinhas. Restringe-se a instrumentos de gestão hídrica cujos princípios e aplicações são mais voltados para as águas doces (bacias hidrográficas, águas continentais, superficiais ou subterrâneas que decorrem do ciclo hidrológico). A legislação brasileira não adota a terminologia mais abrangente gerada pela expressão “meios aquáticos”, como faz a lei alemã, por exemplo. Nossa lei entende como “recursos hídricos” aqueles pertinentes às águas dos rios, lagos, lagoas e depósitos naturais.

Nesse quadro de ausência de legislação nacional específica sobre as águas marinhas, e diante da posição brasileira no que concerne à Convenção da ONU sobre os Direitos do Mar, é lícito considerar que este instrumento internacional é o que deve nortear a postura governamental brasileira no que diz respeito à tutela do mar.

Pacificado este ponto, é relevante destacar a responsabilidade específica da Marinha do Brasil, cujo comandante é, nos termos da Lei Complementar 97/1999, a Autoridade Marítima nacional. É, também, a autoridade coordenadora da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, cuja Secretaria Executiva é exercida pelo representante da Marinha, dessa forma equacionando adequadamente o tratamento dos assuntos relativos aos recursos marinhos e aos interesses brasileiros na Antártica, essências da missão da Cirm. Percebe-se, todavia, diante do enorme acréscimo de áreas marítimas patrimoniais e

jurisdicionais acima descrito, a insuficiência das estruturas existentes para dar a essas áreas incorporadas o tratamento mais amplo agora requerido, quer sob o ponto de vista de seu gerenciamento econômico e ambiental, quer sob a ótica de sua defesa contra a prática de ilícitudes e contra as ambições alienígenas.

Surge um vácuo de poder, muito precisamente apontado em recente artigo elaborado por ilustres almirantes da Marinha do Brasil e publicado na *Revista do Clube Naval* do 3º trimestre de 2004, sob o título “Gerenciando a Amazônia Azul”. O trabalho

mostra a enorme dimensão da Amazônia marítima pouco conhecida, que transcende à imensidão da Amazônia Verde, reservando-nos riquezas igualmente imensas, às quais estão intimamente relacionados riscos e responsabilidades; e discorre

sobre um possível modelo de estrutura capaz de gerenciar, ou seja, administrar, fazendo presente o Estado, essa enorme área, seu meio ambiente e seus recursos.

Poder-se-ia dizer que o vazio legal fica preenchido pelos ditames da Convenção da ONU, a serem respeitados. Trata-se de, com premência, preencher agora o vazio gerencial, a traduzir-se pelo exercício de soberania, pois parece consensual o entendimento de que o Brasil ainda não está bastante preparado e aprestado para impor sua autoridade (pelo menos na plenitude desejada) no novo cenário.

Nesse ponto, é relevante lembrar que a Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, ao mesmo tempo que estabelece parâmetros e direitos de nosso mais elevado interesse, contempla também as circuns-

**Parece consensual o entendimento de que o Brasil ainda não está bastante preparado e aprestado para impor sua autoridade no novo cenário**

tâncias em que os Estados costeiros venham a deixar de exercer tais direitos sobre os recursos da ZEE. Reza o texto que, se o Estado não utilizar os recursos de sua Zona Econômica Exclusiva, deverá tornar o excedente acessível a outros Estados, mediante acordos. Despiciendo seria entrar em maiores considerações sobre o potencial problema assim criado: ou um Estado se faz efetivamente presente na gestão de seus recursos, deles cuida, defende-os e deles desfruta, ou submeter-se-á a reivindicações, contestações de autoridade e outras preocupações oriundas da atuação de outros interessados, que não raro terão maior expressão de poder político, militar e econômico. A Convenção nos obriga, taxativamente, a gerir os recursos da ZEE que nos cabe, no interesse nacional e no de todos os Estados da região. A omissão é um convite ao contencioso.

**POR UMA  
“GESTÃO NAVAL”  
DAS ÁGUAS  
JURISDICIONAIS**

Ainda que, a cada ano que passa, vejamos agravadas as limitações orçamentárias da Marinha do Brasil, que deixam submersa em meio a graves e custosos problemas sociais a relevância de sua missão institucional e de seus encargos estratégicos, não há como deixar de admitir que a Marinha vem dando o melhor de si para

exercer o gerenciamento das coisas do mar e de sua defesa. Parece oportuno que se procure distanciar o pensamento, por breves momentos, da triste realidade orçamentária do presente e fulcrar as atenções nas responsabilidades novas atribuídas ao Governo brasileiro sob a Convenção da ONU, propondo soluções. Priorizar sua implementação mediante a obtenção de recursos adequados é discussão à parte, num fórum mais amplo. Não podemos, no entanto, nos escudar na insuficiência de recursos como escusa para não planejar, mormente se formos capazes de propor soluções não mirabolantes e não excessivamente custosas para o Tesouro Nacional.

Existe um problema a ser resolvido: um enorme aumento de patrimônio para administrar e defender. Apesar da pouca consciência de maritimidade que caracteriza os brasileiros, e em que pese a ausência de um reconhecimento amplo da real importância das Forças Armadas num ambiente que não evidencia

ameaças visíveis a curto prazo, existe uma percepção no seio da sociedade de que, em havendo um problema no mar, cabe à Marinha resolvê-lo. Em momentos críticos, a sociedade não vislumbra separações entre os componentes do Poder Marítimo; concentra seu foco no seu braço armado, o Poder Naval, e dele espera respostas. Não deixa de ter algum fundamento esse tipo de cobrança. As responsabilidades sobre o mar, em nosso

**Ou um Estado se faz efetivamente presente na gestão de seus recursos, deles cuida, defende-os e deles desfruta, ou submeter-se-á a reivindicações, contestações de autoridade e outras preocupações oriundas da atuação de outros interessados, que não raro terão maior expressão de poder político, militar e econômico**

ameaças visíveis a curto prazo, existe uma percepção no seio da sociedade de que, em havendo um problema no mar, cabe à Marinha resolvê-lo. Em momentos críticos, a sociedade não vislumbra separações entre os componentes do Poder Marítimo; concentra seu foco no seu braço armado, o Poder Naval, e dele espera respostas. Não deixa de ter algum fundamento esse tipo de cobrança. As responsabilidades sobre o mar, em nosso

país, estão um tanto diluídas setorialmente, exceção feita àquelas que dizem respeito ao Poder Naval, concentrado na Marinha do Brasil e cujo comandante é a Autoridade Marítima nacional. Acresce que, em nosso país, nenhuma instituição permanente acumula mais conhecimentos sobre o mar do que a Marinha do Brasil. É defensável, portanto, pensar numa gestão naval, sob a égide da Autoridade Marítima, para nosso patrimônio marítimo, por ser a Marinha a instituição mais capacitada para exercê-la e por ser dela que a sociedade irá cobrar respostas.

Para abordar o tema sob a ótica de uma gestão naval para o patrimônio incorporado, há que se desviar um pouco o enfoque tradicional que vê a Marinha como sendo tão-somente um vetor de aplicação da força, quando e onde necessário, no mais puro exercício do que tradicionalmente é entendido como Poder Naval. O enfoque exclusivo nas atividades militares precisa ser revisto, especialmente quando diante da enorme mudança das posturas estratégicas militares ocidentais, posteriormente à dissolução do Pacto de Varsóvia. A política de defesa ganha necessariamente outras dimensões e matizes, buscando definir que forças, estratégias e comprometimentos de recursos são realmente necessários no futuro, e de que forma as Forças de Defesa se estruturam para dar respaldo aos objetivos nacionais. Defendem alguns autores modernos que uma Revolução nos Assuntos Militares (*Revolu-*

*tion in Military Affairs – RMA*) está em curso e tornar-se-á realidade mesmo que os mais arraigados defensores do pensamento puramente operativo militar não simpatizem com algumas mudanças. Talvez um exemplo típico dessa visão possa ser dado pelo uso político das Forças Armadas em apoio às ações governamentais e à diplomacia, ao mesmo tempo em que, no caso em discussão, procura-se reduzir as vulnerabilidades de nossas fronteiras marítimas.

Em se admitindo que, de fato, é momento de repensar o papel e as dimensões das Forças Armadas, nada mais oportuno do que se beneficiar do processo, para dele não ser vítima. Mudanças de posturas estratégicas fazem-se necessárias, sempre que diante de novas ameaças ou espécies de ameaças. Num cenário de mudanças, e em especial na “Era do Conhecimento” em que vivemos, há que examinar as novas posturas, tendo em alta conta as novas tecnologias, as organizações mais ágeis, os conceitos operacionais que proporcionem respos-

**Não podemos, no entanto, nos escudar na insuficiência de recursos como escusa para não planejar, mormente se formos capazes de propor soluções não mirabolantes e não excessivamente custosas para o Tesouro Nacional. Existe um problema a ser resolvido: um enorme aumento de patrimônio para administrar e defender**

tas rápidas para o melhor emprego de recursos escassos. Isso significa rápida resposta a crises ou aos seus agentes causadores; ágil direcionamento de esforços; eficácia na pronta diminuição dos fatores de risco capazes de aumentar a gravidade de situações conflituosas ou pré-conflituosas; e outros atributos do moderno Poder Militar.

Naturalmente, não há como pensar nesses aspectos sem considerar as possibilida-

des tecnológicas da coordenação sistêmica, traduzida em sistemas de Comando e Controle não necessariamente sofisticados nem caros em demasia, porém bastante adequados à aplicação. No contexto em análise, há que necessariamente considerar sistemas de computação dotados de suficientes bancos de dados e meios de visualização dinamicamente atualizáveis e interligados por meios de comunicação digital espacial (com cobertura por satélites, diante das dimensões geográficas do cenário). Como se pode facilmente depreender, estamos falando de recursos já bastante dominados e disseminados no mundo comercial, cujo acesso não é vedado a quem se interesse por obtê-los.

Basta especificar como organizá-los, com vistas ao propósito.

Em outras palavras, a pergunta é: que organização, e com que recursos de comando e controle, se faz necessária para que a Autoridade Marítima possa levar a bom termo as atribuições de gestão do mar patrimonial e jurisdicional?

### **CONSIDERAÇÕES SOBRE ORGANIZAÇÕES E RECURSOS EXISTENTES**

É natural que, diante do gigantismo da área marítima adjacente à Amazônia, maior que a área florestal verde e que vem sendo muito apropriadamente tratada como a “Amazônia Azul”, pensemos no papel do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), no seu braço de vigilância – o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) – e nas estruturas organizacionais sob as quais estão estruturados. Há que analisar sua ade-

quação, ou a de possíveis extensões destes sistemas e organizações, para servir como recursos de gestão do novo mar patrimonial a defender e administrar.

Iniciando pelo Sipam, tem ele como foco a Amazônia Legal, ocupando 5,1 milhões de quilômetros quadrados, 61% do território terrestre nacional, abrigando 12% da população brasileira, 30% da biodiversidade da Terra e constituindo a maior bacia de água doce do planeta. Volta-se, nos âmbitos federal, estadual, municipal e não-governamental, para uma imensa problemática englobando a gestão do conhecimento, da proteção e do desenvolvimento sustentável da região amazônica, envolvendo áreas de interesse diversas, tais como proteção, saúde, educação, meio ambiente, uso do solo e controle do tráfego aéreo (inclusive na coibição das atividades ilícitas). Sua Secretaria Executiva foi, em 2002, transferida do Ministério da Defesa para a Casa Civil da Presidência, passando a constituir o Centro Gestor e Operacional do Sipam (Censipam), que em sua estrutura regimental comporta quatro sub-

**O enfoque exclusivo nas atividades militares precisa ser revisto, especialmente quando diante da enorme mudança das posturas estratégicas militares ocidentais, posteriormente à dissolução do Pacto de Varsóvia**

chefias (Ação Governamental, Assuntos Jurídicos, Assuntos Parlamentares e Assuntos Federativos). Possui um Conselho Deliberativo (Consipam) multiministerial, reunindo secretários executivos, secretários-gerais e subchefes de vários ministérios e órgãos governamentais de alto escalão. A direção-geral, concentrada no Censipam, tem sob si diretorias voltadas para administração e finanças, logística e operação, ficando sob esta última o Centro de Coordenação-Geral (Brasília) e os Centros Regionais de Vigilância (CRVs), baseados em Manaus, Belém e Porto Velho, bem

como um Centro de Apoio Logístico, também sediado em Manaus, e os Centros Estaduais de Usuários. Os objetivos definidos para o Sipam são: a expansão dos conhecimentos sobre a Amazônia brasileira, incluindo os econômicos, científicos etc.; criar condições para integrar a ação de órgãos setoriais de governo na busca de soluções para sua proteção; sistematizar o controle, a fiscalização, a monitoração, a vigilância e a proteção da região; expandir e aprimorar as comunicações na área; e integrar recursos com vistas à economicidade, dinamização e eficácia dos resultados.

Uma missão e tanto, todavia bem desenhada com vistas ao território da Amazônia Legal existente na época da concepção, essencialmente terrestre, não contemplando amplamente o que aqui estamos denominando mar patrimonial. No contexto Sipam, cabe ao Ministério da Defesa, através do Comando da Força Aérea e via sua Comissão para Coordenação do Sivam, a responsabilidade pela execução de obras e serviços, a aquisição de equipamentos e a alocação dos bens destinados à coleta e ao processamento de dados do avançado sistema de vigilância do Sipam, representado pelo Sivam.

No que tange ao Sivam, consiste ele no sistema de vigilância concebido com o propósito de oferecer ao Sistema de Proteção da Amazônia Legal os recursos humanos e materiais necessários para viabilizar sua vigilância, seu controle e sua fiscalização, dando cobertura sensorial e de comunicações à Região

Norte, Mato Grosso e parte do Maranhão. Sua base tecnológica é bastante avançada, integrando por satélite subsistemas digitais de sensores e processadores, contando com plataformas para coleta de dados diversos, estações meteorológicas, estações radar, aeronaves de vigilância radar e meios de comunicações. A integração é implementada através de redes interconectadas em diferentes níveis de acesso, existindo uma rede primária que interliga o CCG com os CRV; uma secundária que interconecta as estações dotadas de radares terrestres; e uma terciária que interliga as esta-

ções de sensoriamento menores. Essa concepção sistêmica integra os meios destinados à aquisição e ao tratamento dos dados de várias espécies e origens; a respectiva visualização e a difusão de mapas, previsões etc.; as telecomunicações e seu suporte de transmissão/recepção; e os recursos de auxílio à navegação aérea. Ficam assim assistidos o sensoriamento remoto, a monitoração ambiental e meteorológica, a exploração das comunicações, a vi-

**Como se pode facilmente deprender, estamos falando de sistemas de Comando e Controle já bastante dominados e disseminados no mundo comercial, cujo acesso não é vedado a quem se interesse por obtê-los. Basta especificar como organizá-los, com vistas ao propósito**

gilância radar, os recursos computacionais e seus meios de comunicação, a organização dos dados, seu processamento e sua disponibilização para atender às necessidades peculiares de uma extensa gama de usuários. E fica bem compilado o cenário da Amazônia Legal no que concerne à situação reinante no seu solo, nas águas interiores e no espaço aéreo, para o que diga respeito à proteção e preservação do meio ambiente, ao controle da ocupação e uso da terra, à vigilância e ao controle das fronteiras terrestres e litorâne-

as, à prevenção das atividades ilegais, à prevenção e ao controle de doenças, à proteção da população indígena, ao monitoramento do tráfego fluvial e à vigilância e ao controle do espaço aéreo. Essa gigantesca organização de comando e controle foi, todavia, concebida para zelar pela Amazônia Verde, e não pela Azul, e muito menos ainda pelas demais extensões do novo mar patrimonial brasileiro, que contempla também vastas áreas do Sudeste, não abrangidas por Sipam e Sivam.

Argumenta-se que é possível promover extensões ao Sivam de molde a ampliar sua cobertura, com vistas à Amazônia Azul. O assunto já foi objeto de considerações sob a forma de um subsistema adicional, voltado para a vigilância costeira e marítima, o Sivicom, a residir no Centro Regional de Vigilância de Belém e cobrindo a ZEE anexa à

Amazônia Legal, ou seja, do Cabo Orange à foz do Rio Parnaíba, área de aproximadamente 450.000 quilômetros quadrados. Uma especificação técnica preliminar desse apêndice ao Sivam

chegou a ser elaborada pela empresa incumbida do desenvolvimento e implantação do Sivam, mas não parece ter prosperado a idéia, nem sua sucessora, que consistiria em uma célula do Sivam, denominada Cevicom, ou Célula de Vigilância Costeira e Marítima, com a mesma finalidade. Além das razões atinentes à endêmica escassez de recursos financeiros, a Marinha não parece ter aderido a essa concepção, provavelmente nela identificando superposições entre as tarefas que seriam atribuídas ao apêndice do Sivam e as suas atribuições legais. Além disso, havia implicações de a Marinha vir a participar com encargos orçamentários, de desenvolvimento, de manutenção e de ope-

ração, participação essa que, na prática, condicionava o progresso das tratativas que levariam à Cevicom.

Por derradeiro, note-se que esse acréscimo ao Sivam somente cobriria cerca da metade da área jurisdicional marítima que a Convenção da ONU nos concede.

Preferiu a Marinha, nas circunstâncias, colocar-se à disposição para o fornecimento remoto de dados ostensivos, informações e previsões ambientais para a área oceânica e contribuições ao monitoramento ambiental, deixando porém a cargo de outros interessados um possível desenvolvimento dessa célula e seus ônus.

Embora não tenham rendido frutos, os trabalhos realizados em torno desse possível complemento do Sivam tiveram o mérito de evidenciar que:

(1) a estrutura existente, substancialmente voltada para o lado verde de nosso mapa amazônico, não é a mais adequada para administrar os assuntos do mar oceânico;

(2) o fato de ser reconhecida a necessidade de adicionar ao Sivam um subsistema específico é por si só a evidência de ser o Sivam, tal como concebido, insuficiente para a magna tarefa gerencial que se faz necessária na Amazônia Azul e no restante das áreas de nosso mar jurisdicional e patrimonial, resultantes da Convenção da ONU; e

(3) não há conveniência em superpor às atribuições legais da Marinha as tarefas eventualmente atribuíveis, a título de gestão do mar, a outras organizações e chefias, não subordinadas na plenitude à Autoridade Marítima nacional.

Sobre este terceiro ponto, basta lembrar das dificuldades enfrentadas pela Força

**O mar é o grande avisador.  
Pô-lo Deus a bramir junto  
ao nosso sono, para nos  
pregar que não durmamos**

*Rui Barbosa*

Aérea na concepção e implementação do Sivam, das quais resultou a existência de um segmento dedicado ao controle aéreo, sob o controle da FAB, no CRV de Manaus; tratava-se de destacar, ou dissociar, tanto quanto possível, uma típica tarefa de defesa dentro de um contexto muito abrangente, que poderia ser limitador de sua eficácia.

Admitindo como aceitáveis essa ilações, convém tentar definir que estrutura e que apoio sistêmico mostrar-se-iam adequados à missão da Autoridade Marítima como gestora do mar jurisdicional brasileiro.

## UMA PROPOSTA PARA DISCUSSÃO

Explica-se a ausência de um pensamento consolidado sobre uma estrutura de “gerenciamento do mar” em nosso país pelo simples fato de que, até o presente, a sociedade brasileira não se aprofundou no assunto, por não ter ele, ainda, despertado grandes preocupações. A propósito dessa displicente leniência com o mar, é sempre oportuno lembrar o ilustre Rui Barbosa, quando nos disse: *“O mar é o grande avisador. Pô-lo Deus a bramir junto ao nosso sono, para nos pregar que não durmamos”*.

O Brasil precisa acordar e atribuir tratamento célere ao problema da gestão do mar, cujas soluções, apesar de requererem estudos complexos, parecem alcançáveis sem demandas exageradas de recursos.

Um primeiro ponto a considerar seria a solução (já tantas vezes preconizada) da criação de uma Guarda Costeira. No ambiente

micro, adstrito às áreas de atuação das Capitânicas dos Portos, tem-se que essas Capitânicas, empregando os meios da Polícia Naval, fiscalizam navios e embarcações quanto à segurança da navegação; e que quando se deparam, no exercício de suas tarefas rotineiras, com ações ilícitas ou suspeitas de ilicitude, fazem as apreensões cabíveis e destinam à Polícia Federal as providências subsequentes. Não é este, portanto, o ambiente que requereria uma Guarda Costeira. No contexto maior do mar costeiro, tem-se que a Marinha, em adição à missão constitucional principal, já se ocupa em prestar os serviços

de patrulhamento, busca e salvamento, proteção da vida humana no mar, segurança da navegação e outras mais, não parecendo existir a conveniência de despende recursos vultosos para criar outra Marinha, em superposição à existente. Autônoma ou vinculada à Marinha de Guerra, a Guarda Costeira inclinaria-se a superpor-se às suas atribuições e atividades, e com o passar dos tempos tenderia ao crescimento e à

duplicidade de recursos, como nos ensina a experiência de outros países que seguiram esse caminho.

Aumentar a capacitação e o aprestamento da Marinha existente para o bom desempenho das atribuições complementares que agora se avultam atenderia melhor, no caso brasileiro, aos princípios da razoabilidade e da economicidade.

Discorrer sobre o dimensionamento do Poder Naval fugiria ao escopo deste ensaio, mas o cenário que se descortina para

**Aumentar a capacitação e o aprestamento da Marinha existente para o bom desempenho das atribuições complementares que agora se avultam atenderia melhor, no caso brasileiro, aos princípios da razoabilidade e da economicidade**

as décadas vindouras convida a presença de um núcleo combatente ágil, com navios de superfície e submarinos atuando no controle do mar e na vigilância e defesa da fronteira marítima, com foco no Atlântico Sul ocidental; e recomenda a existência de aviação naval de patrulha marítima com base em terra, elemento importante para as missões rotineiras de esclarecimento que permitirão a contínua atualização do cenário e a vetação de unidades ou forças para onde se torne necessário. O recente livro *Reflexões Estratégicas*, do Almirante Mário César Flores, discute o assunto com bastante propriedade, após extensa análise estratégica do panorama global.

Quanto a uma estrutura governamental agrupada por atividades, o trabalho já antes mencionado (“Gerenciando a Amazônia Azul”, *Revista do Clube Naval*, jul/ago/set 2004) explora a matéria com sabedoria, oferecendo as bases para o desenvolvimento das discussões no âmbito da sociedade, Governo e Congresso. Destaque-se a ênfase dada nesse trabalho à experiência de gestão já acumulada pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm), coordenada pelo Comandante da Marinha, no papel de Autoridade Marítima. Comemorando 30 anos de profícua existência, está a Cirm, no entanto, limitada à coordenação da Política Nacional para os Recursos do Mar e ao gerenciamento do Programa Antártico Brasileiro. Para uma gestão mais ampla e complexa, como é o caso, caberia sua

reformulação, atribuindo-se-lhe mais poderes e talvez revendo-se sua composição; ou caberia, como propõe o trabalho mencionado, a criação de uma comissão específica, com missão voltada para o Gerenciamento do Mar.

Novamente com vistas à economicidade e razoabilidade, quer nos parecer que uma Comissão Interministerial única, voltada para a missão de gerenciamento do mar, poderia absorver as tarefas da valorosa Cirm e ter sob sua égide toda a problemática do mar brasileiro.

Qualquer que venha a ser a estrutura e sua organização formal, será dela partici-

**Qualquer que venha a ser a estrutura e sua organização formal para a gestão do mar, será dela participante insubstituível o Poder Naval, utilizado em seu contexto como o componente do Poder Nacional capaz de dar respaldo, sob a forma de uso político do Poder Militar, à atuação do Estado na tutela de seu mar**

pante insubstituível o Poder Naval, utilizado em seu contexto como o componente do Poder Nacional capaz de dar respaldo, sob a forma de uso político do Poder Militar, à atuação do Estado na tutela de seu mar. Esta participação estará em perfeita sintonia com as idéias de revisão do papel das Forças Armadas no ambiente político-estratégico pós-Guerra Fria. Ali situado, gerenciando o mar e exercendo o controle contínuo do cenário, o Poder Naval

poderá ser prontamente aplicado na dosagem certa, podendo seu emprego variar da simples atividade gerencial rotineira até o emprego da força, se necessário for; e não estará jamais se afastando de suas tarefas básicas principais de controlar áreas marítimas, negar o uso do mar, projetar poder e agir dissuasoriamente.

Qualquer que venha a ser o necessariamente amplo fórum das discussões sobre a

matéria, é fundamental que a Marinha lidere o processo, por ser a instituição mais qualificada para conduzi-lo. Igualmente essencial é trabalhar a motivação do governo e da sociedade, trazendo à discussão a importância do tema e evidenciando as responsabilidades nacionais decorrentes da Convenção da ONU, tal como se fez quando do tratamento da problemática da Amazônia Legal, dando luz ao Sipam, ao Sivam e aos investimentos necessários. Nossa vulnerabilidade de fronteiras marítimas tem que ser exposta à sociedade e por ela compreendida, evidenciando-se as ameaças à nossa soberania econômica. A gestão do mar não é assunto intra-Marinha. É matéria de interesse nacional, requerendo amplo debate e muita convicção.

Ao se falar de liderança do processo, enfatize-se que não se está conotando, nem denotando, a prevalência dos interesses navais. Na verdade, o que se defende é a melhor capacitação da Marinha para coordenar um universo de interesses e as atuações de forças e instituições diversas, necessariamente representadas com o adequado peso no colegiado proposto.

Resta discutir quais recursos gerenciais, em adição aos existentes, seriam requeridos.

Admitindo-se que, como já exposto, o Sipam e o Sivam (e seus possíveis apêndices) não constituiriam a melhor solução para o problema em seu todo, podemos olhar para dentro da Marinha, em busca de alternativa adequada. Em assim fazendo, cons-

tata-se a existência da bem-sucedida implantação do Sistema Naval de Comando e Controle (SISNC2) do Comando de Operações Navais. Trata-se de sistema computacional concebido com total ênfase nas necessidades do controle do mar e dos eventuais teatros de operações marítimas que possam ter origem em situações belicosas. Abrange toda a área oceânica de interesse, não se limitando à Amazônia Azul. Oferece todas as condições para a acomodação de novos segmentos de bancos de dados, processamento de tarefas

adicionais às existentes, interligação a outros sistemas (por exemplo, o Sivam, aliás necessariamente) e para acréscimos de recursos de telecomunicações que se façam necessários.

Acresce que o sistema do Comopnav, operado pelo CCTOM, tem sua alimentação de dados complementada pelos dados oriundos do Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo (Sistram, operado pelo Comcontram – Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo), que por sua

vez dispõe de várias fontes de informação cobrindo a área SAR brasileira. O Sistram recebe dados de todos os navios mercantes brasileiros ou afretados em qualquer lugar do mundo, capitânias, agências e delegacias espalhadas pelo Brasil, dados das Estações Radiogoniométricas da Marinha, mensagens vindas de Centros de Controle dos países das Américas, partes de contato geradas por navios da Marinha ou aeronaves da FAB em

**Qualquer que venha a ser o necessariamente amplo fórum das discussões sobre a matéria, é fundamental que a Marinha lidere o processo, por ser a instituição mais qualificada para conduzi-lo. A gestão do mar não é assunto intra-Marinha. É matéria de interesse nacional, requerendo amplo debate e muita convicção**

patrulha etc. Futuramente, poderá passar a receber, conforme recomendações da IMO, informações relativas à segurança da comunidade marítima internacional quanto a ações terroristas ou ilícitas no mar e informações de equipamentos de Long Range Identification and Tracking (LRIT), bem como poderá passar a contar com radares costeiros de longo alcance. Esse conjunto integrado Sistram/SISNC2, incrementável modularmente, comporia, sem dúvida, um grande sistema de vocação marítima, indispensável no suporte às atividades de Defesa, Segurança Marítima, Proteção Ambiental, Busca e Salvamento (SAR) e Inteligência.

Tirando-se partido da inerente capacidade de crescimento modular de sistemas computacionais, não aparenta ser problemática a agregação, ao sistema do Comopnav, de bancos de dados dedicados aos segmentos de interesse analítico dos usuários em potencial. Dados oceanográficos, meteorológicos, biológicos, monitoramento da atividade pesqueira, gerenciamento costeiro e tudo mais que se imaginava poder constituir uma célula, ou um apêndice marítimo do Sivam, pode ser acrescentado à estrutura de dados do sistema existente, dando-se-lhe o competente reforço nos recursos de gerenciamento, armazenamento, aquisição e formatação de dados, bem como aprimorando-se os acessos remotos a tais dados (que poderiam ser, inclusive, visualizáveis nas dependências dos Centros de Coordenação do Sivam, mediante a desejável integração dos dois sistemas). Ressalte-se que, isento de requisitos pertinentes ao controle de tráfego aéreo, interceptação de aeronaves e outros, pertinentes ao Sivam, esse sistema naval de comando e controle não exigiria soluções técnicas sofisticadas e custosas, típicas das aplicações em “tempo real”. Exceção há que ser feita, naturalmente, aos processos de aquisição de dados por

sensoriamento remoto, sempre exigentes de soluções relativamente dispendiosas, podendo-se pensar na sua implementação gradativa.

Como vantagem adicional, além da economicidade e da especialização marítima, tem-se que o sistema do Comopnav foi concebido para as necessidades específicas do emprego mais enérgico, puramente militar, do Poder Naval. Essa característica facilitaria de muito a transição da gradação de seu emprego, caso se desenvolva uma situação que requeira reação armada, e contornaria problemas da espécie enfrentada pela FAB no âmbito do Sivam, no que tange ao controle aéreo de suas aeronaves de interceptação. À medida que se disponha de um sistema que, com bastante flexibilidade, constitua poderosa ferramenta gerencial no âmbito interministerial de uma situação de paz, sem deixar de ser ferramenta igualmente poderosa mobilizável para a missão da defesa nas situações de crise ou beligerância, ter-se-á alcançado a solução ideal, quer sob a ótica da economicidade quer sob o prisma castrense.

Abordados, ainda que de forma superficial, esses aspectos, é possível sintetizar uma proposta de solução para ser eventualmente ampliada e aprofundada. Resume-se ela a três pontos:

- atribuir a gestão do mar brasileiro à Autoridade Marítima Nacional, representada pelo Comandante da Marinha;
- organizar, como instrumento de gestão, uma Comissão Interministerial única com a ampla missão de gerenciar o mar brasileiro, a qual absorveria as responsabilidades da atual Cirm e as novas responsabilidades impostas pela Convenção da ONU sobre o Direito do Mar ; e
- ampliar a capacidade de processamento, armazenamento de dados e comunicações do Sistema Naval de Comando e Controle do Comando de Operações Navais,

transformando-o no Sistema de Comando e Controle Marítimo Brasileiro.

Conduzindo o assunto nessa direção, de certo estará a Marinha do Brasil dignificando e valorizando cada vez mais sua importância estratégica perante a sociedade brasileira, ao mesmo tempo que estará agindo em consonância com as transformações globais tendentes a construir, no alvorecer do século XXI, novos conceitos de emprego do Poder Naval.

Lembremo-nos que a própria Organização das Nações Unidas procurou definir o que a comunidade internacional entende por segurança do Estado: a ausência de risco de ataque militar iminente, ou de pres-

ção política, ou de coerção econômica, dessa forma permitindo que prossiga livremente o desenvolvimento e o progresso de um país.

O Brasil é essencialmente dependente do mar para seu desenvolvimento econômico e para o progresso de sua sociedade. No momento presente, constata-se a existência da grande vulnerabilidade estratégica causada pela ausência de mentalidade, meios e recursos para que o Estado exerça com eficácia seus direitos jurisdicionais e patrimoniais no mar. Observando a postura de outros países e lembrando dos legados da História, nada mais oportuno do que dar ao tema tratamento prioritário e célere.

#### 📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<FORÇAS ARMADAS> / Missão da Marinha / Defesa / Pensamento militar / Política nacional / Maritimidade / Amazônia Azul/