

Entre limites e acidentes geográficos: o Estado brasileiro e a discussão sobre a posse de ilhas oceânicas e o limite do Mar Territorial (1940-1980).

FLÁVIA EMANUELLY LIMA RIBEIRO*
GIOVANNI ROBERTO PROTÁSIO BENTES FILHO*

Resumo

O artigo trata das iniciativas governamentais destinadas a expansão do Mar Territorial brasileiro e a posse de ilhas oceânicas entre 1940 e 1980. Procuramos discutir, de forma breve, como se deu a incorporação ao território nacional brasileiro do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, situado à 1.010 Km do porto da cidade de Natal (Rio Grande do Norte). Quanto ao aumento do Mar Territorial, mapeando as iniciativas do governo em estender o mar territorial para duzentas milhas náuticas, vimos que o Decreto n. 553, de 1969, estendeu o mar territorial para doze milhas, até que outro decreto, n. 1098, de 25 de março de 1970, estendeu o mar territorial para duzentas milhas. O alargamento do mar para as duzentas milhas foi “aceito”, mas, em anos posteriores, questionado, até que se chegasse a um primeiro consenso em 1982. A mudança de postura do governo brasileiro decorreu, em grande medida, das exigências colocadas pela ordem jurídica internacional. Os direitos do mar, e especificamente o “regime de ilhas” regulamentado pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar (CNUDM), assinada pelo Brasil em 1982 e ratificada em 1988, estabeleceu que “os rochedos que por si próprios não se prestam à habitação humana ou à vida econômica não devem ter Zona Econômica Exclusiva (ZEE) nem Plataforma Continental”. Para se adequar ao “regime de ilhas”, o Brasil passa a ocupar o arquipélago de São Pedro e São Paulo, que foi incorporado ao território nacional.

Considerações iniciais

*UFRN. Orientador: Prof. Dr. Raimundo Nonato Araújo da Rocha. Bolsista REUNI-IC.

*UFRN. Orientador: Prof. Dr. Raimundo Nonato Araújo da Rocha.

O presente trabalho é fruto das pesquisas para o projeto “*De rochedo à Arquipélago: a emergência do Arquipélago de São Pedro e São Paulo na história da pesquisa científica*”, coordenado pelo Grupo de Pesquisas, Os espaços na modernidade/UFRN¹.

Um dos objetivos do referido projeto é reconstituir a dinâmica relativa à longa ausência e à emergência do interesse no Arquipélago de São Pedro e São Paulo como objeto da pesquisa científica brasileira, articulando esse fenômeno com a história da extensão da soberania brasileira sobre o Arquipélago. Procura-se reconstituir o modo como o Arquipélago foi despertando o interesse dos pesquisadores e do Estado brasileiro, levando-se em conta o quadro internacional que interfere nos posicionamentos do Estado para a definição de seu território.

Neste artigo utilizamos com fontes decretos governamentais das décadas compreendidas entre 1940 e 1980, referentes à discussão do alargamento das milhas náuticas, além de relatórios ministérios relacionados à pesca no Brasil e artigos de jornais tratando das ilhas oceânicas.

O território Nacional e as ilhas oceânicas

No ano de 1946, o deputado paulista Aureliano Leite foi criticado por seu “zelo a geografia”. A crítica publicada no periódico, *Correio da Manhã*, apontava para emenda constitucional de 1946, proposta pelo referido parlamentar, na qual via-se a necessidade de acrescentar ao texto constitucional que “a União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e Territórios, também as ilhas oceânicas” (CORREIO DA MANHÃ, 1950: 1-2).

A “preocupação”, do deputado paulista, com a inclusão das ilhas oceânicas no texto constitucional dava-se pelo fato de que aquelas tinham sido “desprezadas” e ficaram as margens da administração nacional. Para Leite,

as ilhas oceânicas que não participam do relevo continental do país, que estão fora, muito fora das nossas águas territoriais e não pertencem, pois, a nenhum dos

¹O grupo de pesquisa é coordenado pelos professores Raimundo Arrais, Raimundo Nonato e Helder Viana.

Estados, nem ao distrito Federal, nem a nenhum dos territórios, ficaram sem organização administrativa e judiciária regular (LEITE, 1950:1-2).

Nessa perspectiva, os longínquos penedos de São Pedro e São Paulo situados a 1.010 Km da costa de Natal, estariam fora da jurisdição brasileira. No entanto, em âmbito internacional, sua posse já havia sido questionada em décadas anteriores mais especificamente no ano de 1935, a revista britânica *The Aeroplan* publicou em 2 de janeiro do referido ano um artigo afirmando: “sob aqueles rochedos paiz algum exerce soberania” (REIS, 1935: 6).

A ausência do governo brasileiro no local era apontada pelos ingleses (ARRAIS, 2012:3). O Departamento de Aeronáutica Civil brasileiro respondeu prontamente, argumentando sobre a presença brasileira naquele local, por meio dos avisos aos navegantes que o Ministério da Marinha havia emitido nos anos 1920, referindo-se ao lugar, e à célebre passagem dos aviadores portugueses Gago Coutinho e Sacadura Cabral no vôo festejado de 1922, e, recuando mais no passado, invocava o naufrágio da nau portuguesa São Pedro em 1511, que inspirara o nome dos rochedos. Por fim, acrescentava outro argumento, de origem cartográfica: os rochedos constavam na Carta Geográfica do Brasil (REIS, 1935: 6).

Apesar das críticas a emenda constitucional do Deputado Aureliano Leite, a indefinição quanto à jurisdição das ilhas oceânicas rendeu uma pequena matéria de jornal em 1949:

O Brasil abandonou inteiramente suas ilhas oceânicas, não cuidando de legislar sobre elas e nem sobre elas manter sua soberania, diz um vespertino. Não há nenhuma lei que se refira a elas e nenhuma ligação entre a nação e as ilhas que são Trindade, São Pedro São Paulo e Rocas (O BRASIL ABANDONOU SUAS ILHAS OCEÂNICAS, Jornal de Notícias. Rio de Janeiro, 24 jul. 1949).

As ilhas da Trindade, São Pedro e São Paulo e Atol das Rocas mantinham-se desligadas da Nação. No caso específico dos rochedos de São Pedro e São Paulo, as iniciativas do governo brasileiro na década de 1920 e 30, resumiram-se a colocação de placas comemorativas e um farol, destruído em 1933.

Em resposta ao “abandono” das ilhas oceânicas o Ministério das Relações Exteriores, publicou em uma matéria de 28 de junho de 1950:

(...) Um dos jornais desta capital estampou informações subordinadas ao título: “O Brasil abandonou suas ilhas oceânicas” – e ao subtítulo “Nem sequer estão incorporados oficial ou legalmente ao Território Nacional”- informações que demandam retificação. É sabido que, pela Constituição a União Compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e Territórios. O Território de Fernando de Noronha inclui as áreas dos Penedos de São Pedro e São Paulo e o atol das Rocas [...] Quanto aos rochedos de São Pedro e São Paulo, em 1930, o “tender” “Belmonte”, da Marinha de Guerra, esteve nessa área, procedendo a instalação de um farol. Um tremor de terra (as ilhas são de natureza vulcânica) desmantelou, no entanto, a estrutura do farol. Impossibilitando qualquer trabalho posterior (NÃO SE ENCONTRAM ABANDONADAS AS ILHAS OCEÂNICAS DO BRASIL, Jornal de Notícias. Rio de Janeiro, 28 jul. 1949)

A solução encontrada pelo Ministério das Relações Exteriores foi afirmar que os Rochedos de São Pedro e São Paulo estavam incorporados ao território de Fernando de Noronha. No entanto, o arquipélago de Fernando de Noronha, separado por uma distância considerável dos rochedos, servia como presídio, as ilhotas de São Pedro e São Paulo eram o lar de aves marinhas, longe da presença do Estado Nacional Brasileiro.

Nas décadas de 1940 e 50, a emenda constitucional do deputado Aureliano Leite poderia ter sido uma oportunidade de definir qual seria o lugar dos rochedos de São Pedro e São Paulo no território nacional, uma oportunidade de demarcar suas fronteiras no mar. No entanto, juridicamente, os rochedos de São Pedro e São Paulo passaram a incorporar o território nacional na década de 1980, com o aumento do Mar Territorial e o Regime de Ilhas, proposta pela Convenção Nacional do Mar em 1982.

Redefinindo fronteiras no mar

Nas palavras do Ministro da Marinha na década de 1980, Maximiano Fonseca, o Mar territorial seria “uma extensão do território de um país. Tradicionalmente as nações adotam três milhas náuticas (tiro de canhão), nas três milhas o país exerce soberania, o mesmo não

acontece com o Mar Territorial de 200 milhas, adotado por algumas nações, entre as quais o Brasil” (FONSECA, 1980:11-14). As duzentas milhas tinham sido adotadas pelo Brasil, mas não foram reconhecidas em nível do direito internacional.

No entanto, apesar das iniciativas de estender o mar territorial brasileiro, o oceano não era concebido ainda como promessas de riquezas, seja de pesca, seja de pesquisa. As fontes de riqueza nacional, segundo a mentalidade e o modelo econômico do século XIX, herdadas pela República, não estavam localizadas no mar (ARRAIS, 2012: 6-7). De fato, o oceano permaneceu longo tempo como uma reserva de riquezas inexploradas e desconhecidas. Mas, figurava como fonte de riquezas, em um *horizonte de expectativas* (Koselleck, 2006:44) para o Ministro da Marinha em 1913:

Os povos mais ricos e mais enérgicos são também os mais poderosos no mar, pois a grandeza e a decadência das nações coincidem com a grandeza e a decadência marítima (...) O chanceler alemão von Bulow lançou a pouco um axioma verdadeiro e fatal: “No século vinte, as nações que não forem fortes no mar, serão como os figurantes do último plano da cena (...) A liberdade que o direito consagrou do uso do oceano, compara-se á liberdade natural, quanto ao ar que respiramos; de um, como de outro, a utilização é facultativa; de um, como de outro, a abstenção é perniciosa e fatal (ALENCAR, 1913:39-40).

Os sonhos do ministro da Marinha em 1913 refletiam um pouco da situação do Ministério sob seu comando. No final do século XIX e início do século XX diferentes ministros que ocuparam a chefia da Marinha, criticavam o descaso para com o mar e para com o preparo da Armada.

Outro ponto divergente seria em relação às riquezas oferecidas pelo mar. Observando os relatórios do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, produzidos entre 1910 e 1960, percebemos que a pesca era uma atividade secundária para o Ministério da Agricultura. Existia a consciência da riqueza que o mar reservava para o Brasil e que vinha inclusive sendo explorada por países estrangeiros, mas as iniciativas governamentais eram muito tímidas. O ministro da Agricultura em exercício em 1910 falava da concorrência estrangeira em mares brasileiros, “com prejuízo da piscicultura natural”, pedia urgência na fiscalização e na regulamentação da pesca, e falava da necessidade de criação de uma Inspeção da Pesca, que

deveria ser sediada na Capital Federal (ARRAIS, 2011: 8). O governo oferecia incentivos fiscais e garantias às companhias de pesca em funcionamento no Brasil, mas, dado o pouco conhecimento sobre o mar brasileiro e suas espécies, a iniciativa privada manifestava pouco interesse na exploração dessa atividade. O mesmo relatório menciona que uma firma carioca, a Bravo & C, havia caído em falência em três meses de atividades, por falta desse conhecimento sistematizado, que só poderia ser construído na pesquisa científica (TOLEDO, 1910:39-40).

Medidas institucionais foram adotadas, como a criação da Inspetoria de Pesca em 1912 (Toledo, 1910:173-175) e sua substituição pela Estação de Biologia Marinha dois anos depois (CAVALCANTI, 1914). Após quase uma década e meia sob responsabilidade do Ministério da Marinha, em 1933, a pesca volta para o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Volta-se a falar da importância da pesca marítima, embora poucas ações concretas tenham sido feitas para se fomentar a atividade. O fim da década de 1930 mostrou alguns avanços, como o aproveitamento do cação em São Luís (Costa, 1939:9), a pesca e aproveitamento da albacora e da baleia, esta, de uma forma rudimentar, na Paraíba (COSTA, 1939:236-238).

A maior parte das pesquisas e dos investimentos relativos à pesca ainda girava em torno da atividade em água doce. Só na segunda metade da década de 1950, são dirigidas ações governamentais e de particulares mais consistentes no fomento à pesquisa e à pesca marítima (DORNELLES; MENEGUETTI, 1956: 63-66). Em 1960, por exemplo, com o uso de embarcações japonesas apresenta-se o resultado de 500 baleias capturadas (ARRAIS, 2012).

Desde meados do século XIX o governo brasileiro havia fixado a largura de seu mar territorial em três milhas náuticas, mas a partir da década de 1930 tomou decisões para levar cada vez mais longe sua soberania sobre o Oceano. Em 1938, pelo Decreto no. 794, o Brasil estabeleceu um regime de direitos exclusivos de pesca até a distância de doze milhas. A plataforma submarina é incorporada ao território nacional em 1950. Em 1966, o mar territorial é estendido para seis milhas marítimas. Em 26 de agosto de 1968 o Decreto no. 63.164 regulamentou a pesquisa científica no mar territorial e na plataforma continental. O Decreto n.

553, de 1969, estendeu o mar territorial para doze milhas, até que outro decreto, n. 1098, de 25 de março de 1970, estendeu o mar territorial para duzentas milhas (CASTRO, 1989).

A decisão, de forte sabor nacionalista ao modo da ditadura militar brasileira, embora já contasse com precedentes entre outras nações latino-americanas, não agradou às grandes potências (Arrais, 2011:7). O alargamento do mar para as duzentas milhas foi “aceito”, mas, em anos posteriores, questionada, até que se chegasse a um primeiro consenso em 1982.

Todas as ações de interferência sobre o mar marcaram uma nova postura para o país. Uma nação como sonhou o ministro da Marinha em 1913, Alexandrino Faria de Alencar, que voltava sua atenção para o mar, este como fonte de riquezas, muito embora pouco exploradas. Mas, importava marcar o território, demarcar novas fronteiras, garantir a dominação do país sobre a imensidão marítima. No entanto, a Marinha Brasileira responsável pelo patrulhamento do território no mar, não dispunha de material físico nem muito menos humano, para vistoriar a imensidão azul, na qual o Brasil pretendia exercer sua soberania.

Uma demarcação mais precisa e início do processo de incorporação ao território nacional dos rochedos de São Pedro e São Paulo, aconteceu em 1986 com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar (CNUDM), assinada pelo Brasil em 1982 e ratificada em 1988. A convenção estabeleceu o regime de ilhas, para o qual, “os rochedos que por si próprios não se prestam à habitação humana ou à vida econômica não devem ter Zona Econômica Exclusiva (ZEE) nem Plataforma Continental”. Essa lei exigia que os rochedos fossem habitados permanentemente, para conservá-los como parte do território brasileiro e com isso garantir a projeção oceânica do país, sobre uma área de 450.000 km² ao redor das ilhas, que se incorporavam ao território nacional (SOUZA, 2007). Em consequência desse regime de ilhas,

passou a existir um forte motivo estratégico para promover a ocupação definitiva do arquipélago. Sua posição geográfica mostrou-se de grande valor para a projeção do país no mar, desde que vencido o desafio de se promover a habitação do local em caráter permanente. Assim, após seis anos de sucesso com a habitação permanente do ASPSP, em 2004, o Brasil oficializou, na ONU, o traçado da ZEE em torno do ASPSP, acrescentando, dessa forma, a impressionante área de 450.000

km² à sua ZEE original, o que equivale a aproximadamente 15% de toda a ZEE brasileira ou 6% do território nacional (BRASIL, 2009: 16-17).

Considerações finais

Os decretos que previam o aumento do Mar territorial e a incorporação do regime de ilhas antes de terem motivações políticas, econômicas e diplomáticas, tinham a função de escrever uma nova espacialidade brasileira, a construção de um território que ia além da faixa de terra. Uma nova reorganização do território nacional, na qual o oceano teria papel central na defesa e enriquecimento da nação, a expansão dos domínios no mar passava a adquirir um sentido como parte de um sistema que se projetava a partir do continente, inserindo-se numa rede de poder monopolizado pelo Estado-Nação, que desenhava o território sob seu comando (RAFFESTIN, 1993).

O desenho do território não mais se limitaria aos traçados de terra, mas se estenderia ao mar. Na atualidade, o traçado “azul” que se estende pelo oceano atlântico é conhecido como “Amazônia azul”, uma referência direta à multiplicidade de riquezas proporcionadas pela floresta e que também poderiam ser extraídas da imensidão azul, sob a qual o Brasil tem o direito de exploração.

Referências

ALENCAR, Alexandrino Faria de. Relatório do Ministério da Marinha. In: BRASIL, Ministério da Marinha. 1913.

ARRAIS, Raimundo. *A construção de um território no mar: o governo brasileiro e o Arquipélago de São Pedro e São Paulo (1927 - 1970)*. Anais da XV Anpuh Regional, Rio de Janeiro, 2012.

CASTRO, Luiz. *O Brasil e o novo direito do mar: Mar territorial e Zona econômica exclusiva*. Brasília: IPRI, 1989.

CAVALCANTI, José Rufino Beserra. Relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio: Estação de Biologia Marinha. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. 1914.

COSTA, Fernando. Relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio: Caça e pesca. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. 1939-1.

DORNELLES, Ernesto; MENEGUETTI, Mário David. Relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio: Pesca e fauna. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. 1956.

FONSECA, Maximiano. *Esclarecimentos a respeito do mar de 200 milhas*. Brasília, 1980.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2006.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

TOLEDO, Pedro de. Relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio: Pesca. In: BRASIL, Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. 1910-1911.