

# Governança oceânica para o Brasil: do global ao local, do meio militar ao civil

## Ocean governance for Brazil: from global to local, from military to civil

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 1, jan./jun. 2024, p. 345–370

DOI: 10.26792/RBED.v11n1.2024.75402

ISSN 2358-3932

**DANIELE DIONISIO DA SILVA**

Tenho esperança de que um maior conhecimento do mar, que há milênios dá sabedoria ao homem, inspire mais uma vez os pensamentos e as ações daqueles que preservarão o equilíbrio da natureza e permitirão a conservação da própria vida.

Jacques Cousteau, oceanógrafo

### INTRODUÇÃO

Por muitos séculos, *o oceano* perpassava um imaginário de ameaça para os que estavam em terra, sendo um lugar do desconhecido onde se tinha a ausência de construções sociais, um não-lugar sem existência coletiva, incapaz de construir referências comuns para um grupo. Philip Steinberg (2001, 4) é um dos autores que descreve o oceano como um espaço *vazio* (*empty space or a void*), sendo apenas uma superfície de fluxos com a circulação de mercadorias e ações militares dos Estados. Àqueles que se aventuravam a cruzá-lo era reservado o título de desbravador, sendo possível em seguida *conquistá-lo*. Do tempo do Infante Dom Henrique ao tempo das proposições estratégicas de Alfred Mahan, a passos lentos foram se construindo e reconstruindo múltiplas percepções e abordagens desse espaço sempre partindo de um olhar de contraposição a terra. Inicialmente visto como um meio de deslocamento, e depois como elemento da diversidade geopolítica, dividiu-se esse espaço em três grandes oceanos, como se águas e os recursos vivos per-

---

**Daniele Dionisio da Silva** é doutora e mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-graduada em Relações Internacionais e em História Contemporânea pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Vice-coordenadora do Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa do IRID-UFRJ. [orcid.org/0000-0002-0716-0643](https://orcid.org/0000-0002-0716-0643). E-mail: [daniddds@yahoo.com.br](mailto:daniddds@yahoo.com.br).

dessem a fluidez e pudessem ser aprisionados a concepções estratégicas estadocêntricas.

Chega-se ao século XX e observamos as potências de cada época caminharem para disputas e conflitos em e por terra com grandes meios militares se deslocando por esses espaços, assim percebemos nesse espaço a passagem da *Pax* Britânica para *Pax* Americana. Em movimentos similares, caminharam em navios migrantes, mercadorias e recursos estratégicos. Essa ampliação dos fluxos chama a atenção dos Estados, que demandam regulações e normas a serem partilhadas — regulações que acabam influenciadas por organizações internacionais e com pequena amplitude por alguns atores públicos e privados com interesses no ambiente oceânico. Assim, surge a Organização Marítima Internacional (IMO), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) que tinha como principal missão garantir a segurança e proteção do transporte marítimo. Contudo, o multilateralismo das organizações internacionais aplicado ao espaço oceânico ainda é contestado ou não ratificado pelas potências. Philip Steinberg, no livro *The Social Construction of the Ocean*, de 2001, pontua que inicia, nesse tempo histórico, um processo de formação de construção social, por trás de diversas imagens do espaço oceânico. Imagens que não são fixas, mas que estão em constante transformação de acordo com interesses e projeções de poder em cada período — o que aqui entendo como elementos que vão compor um modelo de governança. Oliveira et al. (2022, 222) descrevem qual conceito de governança se consolidou na década de 1990, para ressaltar que, diferente de governo, a governança incluía atividades compartilhadas e colaborativas que poderiam ou não derivar de responsabilidades legais e formais, formando muitas vezes uma rede multinível de interações que nem sempre é visível.

De modo paralelo ao aumento dos fluxos, ocorrem avanços da ciência e da tecnologia marinha que ressaltam esse espaço como uma área ampla de extração de recursos, vivos e não vivos, na coluna d'água, no solo e subsolo. Esse novo olhar vai estimulando novos interesses, principalmente de agentes privados, agora ressaltados e materializados também por direitos de *posse* de áreas do espaço oceânico. Logo, se observa, década a década a ampliação do número de *stakeholders* com interesses no ambiente oceânico. Entretanto, como em um grande tabuleiro de xadrez, percebem-se atores com formas de projeção de poder diferentes utilizando múltiplos discursos que perpassam esse ambiente, influenciando em menor ou maior grau a construção de políticas públicas. Discursos que delimitam um espaço com áreas de direitos de soberania estatais e/ou como patrimônio comum da humanidade; ou, ainda, discursos que tentam dividi-lo em temáticas, ou, por outro lado, pensam esse espaço como inter-relacionado, e que deve

ser considerado como um todo. Pontuou ainda que essas dualidades são componentes usuais de qualquer construção social ou política desse espaço.

Por mais controverso que possa parecer, chega-se ao século XXI com uma sobreposição, ou talvez diversas sobreposições de perspectivas de abordagens e amplitudes de gestão do que de fato seja ou deva ser a governança do espaço oceânico. Olhando para as iniciativas, que serão comentadas mais à frente, percebe-se que a perspectiva da prática integrativa ou sistêmica é rara. Ressalto que esse espaço é uma área que cobre cerca de 70% da superfície do nosso planeta, onde se propagam ideias de que esse espaço deva ser explorado, deva ser preservado, ou deva ser utilizado tendo por base o desenvolvido sustentável que incorpore as dimensões de justiça azul, de equidade e de uso pacífico. Um relatório da Comissão Mundial Independente para os Oceanos (IWCO 1998) destaca a noção da utilização pacífica dos oceanos e descreve que todos os povos devem se beneficiar da sua utilização, com justiça social e equidade na distribuição do acesso aos recursos, especialmente os grupos sociais mais vulneráveis. Contudo, raras vezes observamos a voz desses grupos sociais mais vulneráveis dependentes do espaço oceânico, como os pescadores artesanais, tendo relevância nas discussões oceânicas. Mas um fato positivo nessa evolução histórica, em parte por inspiração onusiana, é que muitas construções sociais e políticas do espaço oceânico tem hoje uma perspectiva de alinhamento com o que propõe o desenvolvimento sustentável. Como afirmam Santos e Carvalho (2020), desde a segunda metade do século XX,

[...] suscitam-se preocupações sobre o ambiente e o clima, a perspectiva “verde” substitui progressivamente a antiga perspectiva “cinzenta” (infraestruturas, asfalto e fumo). Com a virada para o século atual, há uma mudança significativa de paradigma em direção ao paradigma “azul”. Assim, [...] é possível argumentar que, no século XXI, alguns acadêmicos, agências, políticos, e os ambientalistas estão tentando reformular a sua marca, sugerindo que “o azul é o novo verde” (Santos and Carvalho 2020, 7).

No recorte feito para esse artigo, cabe ponderar que o conceito de *espaço oceânico* seria mais adequado que a palavra *oceanos*, tendo em vista que há, na complexidade desse espaço, uma soma de partes e elementos diferentes a serem integrados de forma intrínseca/extrínseca, sendo ao mesmo tempo um espaço (*environment*) uno — mesmo que a visão de quem esteja fora, em terra, tenda a ser fragmentada, valorativa e hierarquizada. Esse conceito de *espaço* também é capaz de englobar a atuação *do homem* (indivíduos, Estados e instituições) sobre esse espaço, mas também pode descrever formas de ações próprias (intrínsecas) desse espaço como algo

vivo, sendo algumas vezes essas ações uma consequência da atuação desse *homem* nesse *espaço*.

Um outro ponto a ser apresentado é que a lógica da utilização desse conceito de espaço oceânico é alinhada com o que propõem a Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030), os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, bem como os pontos que delinham o conceito de Economia Azul. O planejamento estratégico de atividades concernentes ao oceano (algo muito alinhado ao que entendo por governança oceânica), sua exploração e sua conservação são elementos necessários para garantir a boa ordem no mar, visto que, como pondera Bueger (2015, 161), em países em desenvolvimento ou nos pequenos Estados insulares, as atividades relacionadas ao mar constituem uma fonte vital de empregabilidade e de alimentação. Ilustra essa abordagem o aumento da pirataria na costa da Somália no início do século XXI como consequência de um esgotamento do espaço oceânico na região. De modo complementar, como descrevem Dionisio da Silva et al. (2021),

[...] a pesca ilegal pode estimular a pirataria no curto e médio prazo; as consequências nocivas da mudança climática (como a acidificação e elevação de temperatura dos oceanos, redução dos estoques pesqueiros e degradação ambiental) podem estimular a criminalidade como forma de compensação ao subdesenvolvimento, sobretudo em populações costeiras e mais dependentes dos recursos marítimos. (Dionisio da Silva et al. 2021, 687).

A utilização do conceito de espaço oceânico nos permite ainda incluir uma reflexão sobre o próprio patrimônio oceânico (incluindo sua biodiversidade) como algo a ser assegurado para as futuras gerações. Nessa perspectiva, depois de vinte anos de negociações, no ano passado foi estabelecido o tratado sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha além da jurisdição nacional (BBNJ, na sigla em inglês). O tratado propõe criar uma estrutura legal que ajude o mundo a alcançar a meta de ter 30% do oceano como áreas protegidas até 2030. O conceito de espaço oceânico também nos permite ponderar esse espaço como parte da lógica científica do Antropoceno e do impacto das ações humanas sobre o planeta. Contudo, há que se considerar que, nas últimas décadas, para além da crescente valorização do oceano para o desenvolvimento, há também um aumento das atividades criminosas no mar, o que Bueger e Edmunds (2020, 1) denominaram de *blue crimes*. Os autores dividem esses crimes em: crimes contra a mobilidade marítima; fluxos criminosos pelo ambiente oceânico; e crimes contra o meio ambiente oceânico. Nesse artigo, eles acrescentam

que cada um desses crimes implica em uma relação diferente com esse espaço e produz efeitos diferentes, e por isso podem requerer diversas ações dos atores envolvidos na gestão.

De certo modo, proponho nesse artigo, que surge na virada para o século XXI, uma perspectiva (mais discursiva que na prática) de assegurar esse espaço por meio de uma governança integrada, descrita como uma visão positiva e propositiva, oposta à visão negativa de que se assegura o espaço apenas pela ausência de ameaças, como foi proposto estrategicamente por muitos Estados. Ilustra essa nova perspectiva o *design* do que propõe a ONU no âmbito da Unesco para o Planejamento Espacial Marinho (PEM).<sup>1</sup> Contudo, esse modelo de governança para esse espaço pode pressupor a necessidade de um redesenho das instituições e de suas práticas, já que requer processos de gestão compartilhada entre Estados, suas agências, atores privados e a sociedade civil (desde o mapeamento e diagnóstico inicial da conjuntura até a avaliação da efetividade da política pública aplicada).

Nessa breve introdução, pode-se afirmar que o espaço oceânico é hoje uma temática de *high policy*, mesmo que ainda haja muitas lacunas de como promover sua governança, apesar desse modelo de política pública ser alinhado à ideia mais estruturada de governança global, como veremos a seguir. No artigo, a ideia central a ser explorada parte do princípio de que, para o Brasil, a governança oceânica tem perspectivas de abordagem que partem historicamente do âmbito internacional, e até evoluíram alcançando o âmbito local — com vemos nos Planos e Políticas Municipais de Gerenciamento Costeiro —, mas ainda mantém uma amplitude de gestão muito centrada no meio militar, como vemos no protagonismo da Marinha do Brasil como delineador das políticas públicas para o oceano. Ilustra esse protagonismo a coordenação dessa força armada da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (Leplac), do Planejamento Espacial Marinho (PEM) e da gestão estratégica das ilhas oceânicas brasileiras. Entretanto, pontuo aqui iniciativas estruturadas que nasceram recentemente no meio civil, como o Painel Brasileiro para o Futuro do Oceano (PainelMar) e a Teia de Redes de Apoio à Pesca Artesanal do Brasil (TeiaPesca), além de algumas iniciativas de âmbito estadual como o Cluster Tecnológico Naval do Rio de Janeiro (CTN-RJ) e o APL Marítimo Rio Grande do Sul (voltados mais à perspectiva econômica); a estruturação da Secretaria Estadual de Energia e Economia do Mar (criada em 2021) e da Política Pública para o fomento da Economia do Mar do Rio de Janeiro (decreto-lei de 2023 da Assembleia Legislativa); e o Observatório Costeiro e Marinho do Ceará (OCMCeará) e a Rota

Estratégica da Economia do Mar, no Ceará. Em uma rápida pesquisa na internet, percebe-se que Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará e Santa Catarina seriam estados brasileiros que incorporaram a temática oceânica em seu pensamento estratégico.

No país, dada a imensa área oceânica (4,5 milhões de km<sup>2</sup> considerando a extensão da plataforma continental), são observados avanços na institucionalização dessas temáticas, principalmente pelo viés da economia do mar, mas, por outro lado, o processo de valorização política parece caminhar a passos lentos. A título de exemplo, desde 2013 tramita no Congresso Nacional um projeto de lei que versa sobre uma Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar), conhecido como Lei do Mar. O projeto se insere principalmente nas atividades da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e até desperta o interesse de parlamentares dos estados costeiros, não sendo ainda uma prioridade de todos os congressistas. Por outro lado, essa valorização política é materializada no Grupo de Trabalho para Uso e Conservação Marinha (GT-Mar) da Frente Parlamentar Ambientalista do Congresso Nacional, composto por deputados(as), senadores(as) e membros da sociedade civil preocupados com a preservação e uso sustentável da zona costeira e marinha brasileira. A iniciativa pode ser considerada como uma semente do que propõe o conceito de governança antecipatória<sup>2</sup> aplicada ao espaço oceânico. Ressaltaria ainda algumas reuniões pontuais sobre o Planejamento Espacial Marinho organizadas nos últimos dez anos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) que contou com diversos *stakeholders* oceânicos e que reiteraram as contribuições e os impactos do e no espaço oceânico das mudanças climáticas.

Uma outra questão que sobressai quando se tenta mapear elementos de governança oceânica no mundo é a dualidade entre saber tradicional e saber *academicizado/ politicizado*, aspecto que a governança global no âmbito da ONU tem tentado superar, mas que não é algo fácil, já que ela é uma organização internacional de representação estado-cêntrica. Dada a diversidade de construções sociais e políticas desse espaço, considerando abordagens que vão do internacional ao local, pontuaria que essa última dualidade é a mais difícil de se superar, dado que são raras as organizações que congregaram saberes tradicionais que têm voz na arena política de decisões do espaço oceânico. Um exemplo que ilustra essa dualidade é a gestão dos recursos pesqueiros e a frágil participação de pescadores artesanais no processo político.

O artigo está dividido em quatro partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda parte versa sobre aspectos da evolução do termo governança, chamando a atenção para o que propõe a governança global e como

se deu a transferência de elementos da governança para o espaço oceânico do âmbito internacional e multilateral para *frameworks* de governança regional ou nacional, ressaltando a intenção de se aplicar *frameworks* ao nível micro ou local. Nessa parte são pontuados alguns atores, discursos e práticas que serviram de base para a governança. A terceira parte apresenta elementos relevantes da governança oceânica para o Brasil e as amplitudes de gestão, com muita centralidade no meio militar por meio da participação da Marinha do Brasil e algumas iniciativas realizadas em conjunto com o meio civil. O artigo é finalizado com a apresentação de algumas conclusões e iniciativas que permitem pensar o futuro.

Por fim, ressaltaria que, no título, a referência da governança oceânica transitar do meio militar para o civil não descreve uma completa transferência de atuação de um para o outro, mas sim para o fato de que o meio militar, e a Marinha do Brasil em específico, pode ser apontada desde a metade do século XX como a Autoridade Oceânica Brasileira. E, de modo complementar, observamos ainda hoje uma relativa dificuldade de integração militar-civil na governança oceânica no país, e quando ela acontece é hierarquizada com coordenação do ator militar. Como já citado, seriam exemplos disso a centralidade da Marinha do Brasil no Planejamento Espacial Marinho, na Secretaria-Executiva da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar e no Levantamento da Plataforma Continental e dos Recursos Vivos da ZEE. Mesmo que esse aspecto contribua muito com a governança oceânica no Brasil, ele também reitera (de modo hierárquico) a perspectiva da defesa nacional e da visão estratégica e estadocêntrica sobre o espaço oceânico do país.

## GOVERNANÇA OCEÂNICA E AS PERSPECTIVAS DE ABORDAGEM DO INTERNACIONAL AO LOCAL

O conceito de governança ganha amplitude nas décadas de 1970-1980, muito relacionado a um enfoque normativo e prescritivo para a administração pública, sendo o Banco Mundial seu tutor e disseminador das boas práticas para contextos democráticos. Assim, a efetividade das ações de governos passou a ser avaliada por um conjunto de requisitos funcionais com base mais quantitativa e correlacionados a padrões previamente estabelecidos. De acordo com Barros-Platiau et al. (2022, 176), no final do século XX, a governança também passou a criar mecanismos de diálogo, com prestação de contas (*accountability*) e construção de confiança para legitimar novos processos de integração política e delegação de competências. Contudo, nesse artigo, como descrevem Cavalcante e Pires (2018), busca-se também

[...] salientar um movimento observado na literatura contemporânea (internacional e nacional), que parte da crítica às perspectivas da governança como um conjunto de prescrições formais (ou tipos predeterminados de reformas) e tem caminhado no sentido de compreender a governança como uma perspectiva estratégica e situada para lidar com os desafios de coordenação e de implementação de programas governamentais em ambientes (internos e externos) cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos (Cavalcante and Pires 2018, 3)

Além disso, seria importante tentar pontuar como operam os atores, os interesses, as estruturas, os mecanismos e os instrumentos na organização e na condução do processo de formulação e de implementação de uma política pública ou de uma área específica de atuação estatal (Cavalcante and Pires 2018, 8). Dada a fragmentação das políticas públicas, essa tarefa é bem complexa. Ao longo do texto tenta-se ainda, como propõem esses dois últimos autores, estudar a governança por uma perspectiva analítica, deslocando a atenção dos detalhes do comportamento institucional formal e apontar o olhar para os processos interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público, como o espaço oceânico. Mas pondero que essa não é, novamente, uma tarefa fácil.

Em uma outra perspectiva, a governança representa uma forma de governar, representando a interdependência entre uma multiplicidade de atores heterogêneos, em prol de objetivos coletivos, limitada por regras e instituições. Desta forma, a instrumentalização desse conceito tem de ir além de uma perspectiva estadocêntrica ou de governo; e, em estruturas políticas e sociais democráticas, deve incluir a sociedade (e todas as suas diversidades) (Peters et al. 2016 apud Silverwood-Cope and Santos 2022, 119). De acordo com Rhodes (1997, 652) a governança significa uma mudança da forma de governar, refere-se a novos processos de governo, ou novas condições de regras ordenadas, ou novos métodos pelos quais as sociedades são governadas. Ressalte-se que, na introdução, tentou-se pontuar esse aspecto dinâmico da governança a ser aplicada no espaço oceânico. Já Oliveira et al. (2022, 222) assinalam que um sistema de governança compreende instituições formais e arranjos informais, formando uma rede multinível de interações, ou seja, a governança pressupõe atividades compartilhadas e colaborativas que poderiam ou não derivar de responsabilidades legais e formais, mas também pode incorporar conflitos e divergências de interesses e estratégias. A questão é que novos processos ou interações fora do eixo político-jurídico idealizado nem sempre são vistos com bons olhos pelos detentores do poder de decisão e de ação. Por outro lado, esses detentores do poder são elementos-chave para que seja estabelecido um

sistema de governança com interações multiníveis, sendo esse um aspecto bem relevante dada a demanda de recursos para se estabelecer qualquer atividade no oceano como parte da governança oceânica.

De modo complementar, uma governança efetiva tem que prever e estimular competências e responsabilidades no âmbito local, nacional e internacional, por meio de arranjos normativos e institucionais capazes de conectar atores públicos e privados (delineando interações multiníveis). No caso brasileiro observamos uma centralidade na gestão federal com elementos que foram incorporados dos modelos de governança oceânica proposta do âmbito internacional, principalmente pela estrutura da ONU, com relevância para a Marinha do Brasil (representante brasileiro na Organização Marítima Internacional e nas ações do PEM-Unesco, em conjunto com MMA), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (representante científico brasileiro na Comissão Oceanográfica Intergovernamental da Unesco e na Década da Ciência Oceânica) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (representante brasileiro no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e nas discussões sobre a biodiversidade oceânica). Contudo, não observamos até o momento um modelo de sistema que permita a esses atores brasileiros interagirem permanentemente visando a convergir ideias e estratégias sobre o espaço oceânico. Alguns analistas até poderiam dizer que a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) seria esse *sistema* em uma modelagem de governança horizontal intersetorial (onde há interação entre setores de governo da mesma esfera federativa), mas ressalta-se que a coordenação é da Marinha do Brasil, com relativa adesão e participação dos outros ministérios, e até mesmo a Marinha vê essa estrutura como parte das suas atividades subsidiárias, ou seja, complementares. Na minha percepção, o fato de a Marinha do Brasil ser considerada a Autoridade Oceânica Brasileira é algo que se descreve pela prática, e pela capacidade de coletar dados e gerar conhecimento do espaço oceânico, mas não pela amplitude jurídica. O fato desse ator ser a Autoridade é ainda um aspecto muito controverso na amplitude política — principalmente se pontuarmos esse ator como um braço armado do Estado; os últimos anos do Governo Bolsonaro e as questões de quebras democráticas e participação popular; bem como a centralidade da gestão estratégica do Estado nas mãos de militares. Entretanto, há que se ponderar que a criação da CIRM em 1974, há 50 anos, é um marco temporal do espaço oceânico como elemento de *high policy* no Brasil, antes mesmo das discussões das Convenções oceânicas no âmbito da ONU.

Se considerarmos o olhar alinhado ao conceito de governança global, entendendo o espaço oceânico como um bem público global, para além do

papel dos Estados, daremos destaque na governança oceânica também para cientistas, *practioners/stakeholders* e apoiadores (*funders*). Esse conceito ganha preponderância na década de 1990 no âmbito da ONU, com a criação da Comissão para a Governança Global, em 1992, e com o Relatório *Our Global Neighborhood*. Esse Relatório, já na década de 1990, ressaltava que

[...] não existe um modelo ou forma única de governança global, nem existe uma estrutura ou conjunto único de estruturas. É um processo amplo, dinâmico e complexo de tomada de decisão interativa que está em constante evolução e responde a circunstâncias em mudança [...], a governança deve adotar uma abordagem integrada às questões da sobrevivência humana e da prosperidade. [...] A criação de mecanismos de governança adequados será complicada porque estes devem ser mais inclusivos e participativos — isto é, mais democráticos. (*Commission on Global Governance* 1995, 4).

Em 2001, na *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Kennette Benedict pontuou que a governança global emerge de instituições, processos, normas, acordos formais e mecanismos informais que regulam a ação para um bem comum, além disso abrange atividades no nível internacional, transnacional e regional, nos setores público e privado que transcendem as fronteiras nacionais. Para esse autor, dentre os métodos de governança global há harmonização de leis entre Estados, regimes internacionais, redes globais de questões políticas e instituições híbridas que combinam funções de agências estatais e organizações do setor privado. Um exemplo que ilustra a construção de redes globais pontuado por Benedict é o Programa Horizonte Oceânico Brasileiro, que propõe construir uma rede de aprendizagem que conecte redes costeiras e marinhas para criação de políticas públicas para conservação marinha, dentro da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. O programa é fruto da iniciativa Painel Mar, muito ativa no processo político de construção da Lei do Mar, que atua na análise e produção de boas práticas de governança para o espaço oceânico, e tem interligações com outras redes globais de temáticas oceânicas fora do Brasil.

Indo um pouco além, podemos identificar também a governança global como uma área ampla e abrangente,

[...] constituída, no seu núcleo estrutural, por todas as esfera de ação política, em diferentes níveis, nomeadamente, subnacional, nacional e supranacional, que, na década de 1990, com a emergência de novos atores da sociedade civil e não-governamentais, exigiu a necessidade de uma reconfiguração conceptual multidimensional, alicerçada por dinâmicas mais globais que privilegiem a inclusão e o progressivo relacionamento entre todos os atores do Sistema

Internacional, para alcançar os desafios de desenvolvimento sustentável. (Cabral 2016, 8).

Ainda segundo esse autor, a governança global não pretende substituir o poder governativo de um Estado, mas nesta *renovada* dinâmica global, pretende inserir essa dimensão governativa na sua estrutura de ação, diluindo a autoridade proveniente de um governo estatal para uma dimensão global, tornando-o mais *uma ferramenta multilateral no núcleo efetivo da governança*. Entretanto, o Estado (e seus órgãos da administração direta) ainda é o elemento de ligação entre a comunidade internacional e as estruturas subnacionais, dentro da lógica da governança global. Ressalta-se que, na ideia apresentada nesse artigo, a perspectiva de uma governança global não tem como foco um caráter econômico ou jurídico, mas sim uma abordagem de estrutura de delineamento de políticas públicas multinível focadas no bem comum. Deve-se acrescentar que o conceito de governança global tem hoje elaborações e definições mais sofisticadas, com quadros analíticos e teóricos que incluem, por exemplo, a capacidade de moldar o futuro ou mesmo que consideram a lógica científica do Antropoceno e do impacto das ações humanas sobre o planeta. Contudo, o que se observa hoje, na prática, é que a diversidade de instituições e ações práticas elencadas para a gestão do espaço oceânico e dos seus recursos resulta ainda de um pluralismo desordenado, seja no âmbito internacional, nacional ou subnacional.

A perspectiva de uma governança no espaço oceânico que seja global tem como marco a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, estabelecida no âmbito da ONU, que entrou em vigor em 1994 e tem 157 países signatários. Para alguns analistas do direito do mar, a Convenção tornou-se um balizador de direitos e de deveres para os Estados, ampliando as suas possibilidades. Mas, ainda assim, esse instrumento multilateral criou outras lacunas, principalmente por ter sido construída na conjuntura da década de 1980, na qual alguns elementos relevantes ainda não tinham sido mapeados. De certo modo, podemos ponderar que o documento é um avanço, pois considera: demarcações territoriais marítimas; faz algumas definições de autoridades responsáveis por áreas; descreve direitos de navegação; pontua elementos para conservação e utilização de recursos vivos; ressalta problemas que afetam a segurança marítima como a pirataria e os diversos tipos de tráficos, bem como traz relevância para pesca predatória e para necessidade de preservação do ambiente marítimo e sua biodiversidade, sem deixar de lado a importância da investigação científica e da tecnologia marinha (Unclos 1982). Pode-se dizer que esses tópicos se tornaram os primeiros elementos impulsionadores do que deve fazer parte de uma go-

vernança oceânica. E pode-se apresentar o documento como o catalisador das discussões que envolvem a governança oceânica, principalmente por criar órgãos regulatórios multilaterais como o Tribunal Internacional do Direito do Mar (Itlos), a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA) e a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC).

Um ponto interessante é que, no texto da Convenção, não aparece a palavra “governança” na versão brasileira traduzida para o português e ratificada pelo Decreto nº 1.530 de 1995 e nem a palavra “*Governance*” na versão em inglês disponível na plataforma da ONU. Contudo, a Convenção, mesmo que de modo indireto, reúne critérios que poderiam garantir uma governança oceânica tanto do espaço quanto dos recursos. Uma leitura breve da Convenção também ressalta um recorte do documento em temáticas específicas e divisões espaciais do ambiente oceânico, centrada em uma perspectiva de gestão pelos Estados, organizações internacionais e por *todos*, o que de certo modo pode sugerir uma gestão fragmentada, apesar da concepção do espaço oceânico como um ecossistema, apresentada no mesmo documento.

A Convenção já versa sobre esse espaço como um meio de deslocamento e também como fonte de recursos; tendo esse último aspecto uma divisão geográfica (com relativo teor político, científico e tecnológico) de soberania, direitos de soberania e patrimônio comum da humanidade. Ressaltaria que a governança oceânica de uma área ou recurso considerado patrimônio comum da humanidade seria a perspectiva de abordagem mais difícil de se delinear e executar em amplitude de gestão multinível e/ou integrativa. Por outro lado, o caráter de os recursos do espaço oceânico serem utilizados de forma equitativa e eficiente, considerando a necessidade de conservação dos recursos vivos e a necessidade de estudo, proteção e preservação do meio marinho, são elementos presentes no documento, o que pode ser considerado um avanço na década de 1980, e que hoje estariam perfeitamente alinhados ao que propõe a Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável.

Uma outra questão que surge da ratificação da Convenção para os Estados é a necessidade de os Estados investirem em políticas públicas para conhecer o espaço oceânico, ou seja, não se governa aquilo que não se conhece. Indo um pouco mais além, um exemplo desse teor político e científico e tecnológico da Convenção pode ser descrito pelo Artigo 62, que trata da utilização dos recursos vivos, e atesta que o Estado costeiro deve mapear e determinar a sua capacidade de capturar os recursos vivos da zona econômica exclusiva (independente de dispor ou não de recursos financeiros para tal fim). Ademais, se o Estado costeiro não tiver capacidade para efetuar a totalidade da captura permissível, deve dar a outros Estados

acesso ao excedente — algo possível somente se houver um mapeamento prévio. Esse mapeamento requer recursos consideráveis, e uma capacidade de coleta de informações e gestão do conhecimento científico que não é acessível a todos os Estados signatários, o que poderia ser incluído na lógica da dualidade de capacidades norte-sul, e que questiona valores como a justiça azul, a equidade e o uso pacífico do espaço. Ou seja,

[...] a governança global dos oceanos não é um espaço ideal de democracia planetária no qual cada Estado tem um voto com agendas pautadas em problemas científicos definidos de forma neutra, mas sim um espaço que reúne atores estatais com poderes materiais e imateriais absolutamente díspares e interesses divergentes ou até inconciliáveis. (Barros-Platiau e Barros 2017, 458).

No artigo citado, os autores complementam que todos Estados são pressionados pelas forças de mercado (e sua capacidade de financiamento e de inovação tecnológica), dando origem à lógica da privatização do espaço oceânico, sendo um exemplo disso a atual corrida no Mar do Norte para o planejamento do espaço marinho e a concessão de instalação ampla de turbinas de geração de energia eólica. Ainda segundo os autores, os atores da sociedade civil conquistaram capacidade de interlocução pela produção de conhecimento científico, monitoramento de atividades, mobilização da opinião pública e participação ativa nas negociações multilaterais, ainda que seu poder de influir em processos seja muito menor que os outros atores citados antes.

Olhando por outra perspectiva, pode-se dizer que governança é algo que faz parte do *mainstream* das políticas públicas no século XXI, tornando-se também um elemento de *high-policy* nas esferas internacionais. Alguns analistas apontam os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos como um exemplo da existência de lacunas nos sistemas de governança, principalmente pela dificuldade de as agências partilharem informações e de se construir confiança entre os atores. Outros analistas já utilizam a governança supranacional da União Europeia em diversos campos como um guia para políticas públicas de governança. A título de ilustração, a União Europeia, com base no relatório da IWCO, produziu uma Política Marítima Integrada (PMI). A PMI é descrita como uma abordagem holística das políticas da UE relacionadas com o mar, e baseia-se na ideia de que a UE pode obter mais retornos do seu espaço marítimo com menos impacto no ambiente, coordenando a sua vasta gama de atividades interligadas relacionadas aos oceanos, mares e costas. Contudo, mesmo no âmbito da UE essa não é uma tarefa fácil, já que, como pondera Haas et al. (2021, 253), a governança oceânica é, portanto, complexa e influenciada

por múltiplos impulsionadores e intervenientes com diferentes visões do mundo e objetivos. Considerando ainda a União Europeia e os indicadores que ela adota para pensar a governança oceânica, podemos citar como impulsionadoras as seguintes temáticas oceânicas: recursos marinhos vivos e não vivos; energia renovável marinha (eólico *offshore*) e energia do oceano; atividades portuárias; construção naval e transporte marítimo; turismo costeiro; biotecnologia azul; defesa marítima, segurança e vigilância; e pesquisa e infraestrutura de inovação.

Oliveira et al. (2022, 227) chamam a atenção também para outros elementos impulsionadores que devem fazer parte da governança oceânica: comércio, segurança alimentar, navegação, aspectos sociais como os trabalhistas, e aspectos ambientais como a biodiversidade e a mineração. Dada sua complexidade e os instrumentos estratégicos desenvolvidos nos últimos trinta anos, talvez a UE seja um bom exemplo a ser mapeado de governança oceânica e seus elementos impulsionadores, ressaltando de modo complementar suas construções discursivas e práticas propostas, sendo essa uma necessidade relevante para a academia e instituições brasileiras que têm como foco os estudos marítimos.

Ainda usando o exemplo da União Europeia, temos alguns avanços nos cinco fatores propostos por Haas et al. (2021, 253) para determinar a forma como a governança oceânica evolui: observam-se regras e instituições formais; há tomada de decisão baseada em evidências e conhecimento científico; há legitimidade das instituições de tomada de decisão; observa-se o envolvimento e a participação das partes interessadas; e busca-se, mesmo que a passos lentos, o empoderamento das comunidades (principalmente com ações de cultura oceânica — *ocean literacy*); sendo talvez o empoderamento das comunidades o fator mais difícil para países em desenvolvimento ou não desenvolvidos. A título de ilustração, considerando a governança oceânica, de acordo com Mahon e Fanning (2019, 9), existem pelo menos 25 mecanismos de governança global relacionados com o oceano, e cerca de 165 outros mecanismos que estão localizados na escala geográfica entre estes mecanismos globais e o nível nacional.

Mapeamentos de âmbito global ou regional como o feito por Mahon e Fanning (2019) são bem relevantes para se estruturar novos *frameworks* de governança oceânica ou mesmo aprimorar os já existentes. Entretanto, não encontramos com facilidade mapeamentos de *frameworks* subnacionais, de amplitude estadual ou municipal. Ressaltaria ainda que a visão destacada pelo ODS14 contribui com essa discussão, tendo em vista que atribui especial importância às ações das autoridades locais na gestão das questões marítimas e considera a necessidade de fortalecer os vários atores marítimos; além de destacar a importância de aumentar a conscientização da so-

cidade e dos tomadores de decisão sobre a importância do espaço oceânico e do que acontece dentro dele (essência do que propõe a Unesco com a ideia de cultura oceânica e a proposição do planejamento espacial marinho). O ODS14, de certo modo, exige uma interação entre a governança do nível macro e do nível micro como um elemento central da abordagem contemporânea do conceito de governança global do oceano. Esta proposição surge não apenas de contribuições críticas de reflexões acadêmicas, mas também da observação de experiências práticas insuficientes e malsucedidas realizadas em momentos de crise no ambiente oceânico, como foram muitos casos de gestão de crise por grandes derramamentos de óleo no espaço oceânico.

Por fim, nessa parte do artigo, considera-se que só será possível alcançar uma boa governança oceânica se houver a consciência da existência dos sistemas e subsistemas pertinentes em cada um dos níveis (internacional, regional, nacional ou local), devendo ir um pouco além da legislação e competências atribuídas. Há que se considerar ainda a integração permanente desses e não somente em momentos de crise. Aaron Magunna (2022) argumenta que essa governança em vários níveis é um desafio devido às barreiras associadas à resistência, aos conflitos de autoridade e às considerações de perdas econômicas ao longo das cadeias. Mas, no recorte desse artigo, considera-se que ter atores diversos e discursos dissonantes não é algo essencialmente ruim, desde que, quando materializadas as práticas, elas sejam cooperativas e integradas, e que contribuam de fato para uma governança global do oceano. Contudo, mesmo no âmbito internacional ou onusiano, ainda carecemos de ferramentas ou metodologias que permitam congregar múltiplos *stakeholders*, a fim de produzir práticas cooperativas e integradas.

Assim, mapear *frameworks* internacionais, inter-regionais e subnacionais para governança oceânica pode ser útil para tentar compreender as relações entre instituições com interesses diferentes e para demonstrar o efeito desses interesses nas estruturas multiníveis. Considera-se necessário ter visibilidade que os enquadramentos que caracterizariam a governança oceânica deveriam ir desde o nível local (*micro-dimension*) ao nível internacional (*macro-dimension*) e vice-versa, caracterizando o que se pode denominar como um ecossistema de *frameworks* (multinível). Para isso, podem contribuir pesquisas de governança em redes e operações interagências, principalmente porque é importante que um esquema de governança seja possível de ser utilizado seja nas águas internacionais, nacionais ou águas interiores, considerando que os mesmos intervenientes podem estar presentes em ambas as esferas. Por fim, ressaltaria que um ecossistema de *frameworks* (multinível) de governança oceânica não se restringe somente a

competências legais, suas exclusividades e sobreposições; é também muito influenciado por políticas públicas sistêmicas ou em rede. Neste momento, alguns analistas, como eu, se perguntam se o Planejamento Espacial Marinho poderá futuramente ser considerado um exemplo de enquadramento efetivo de governança oceânica.

Contudo, iniciativas bem relevantes de mapeamentos já surgiram, como a *Ocean Expert — a Directory of Marine and Freshwater Professionals* criada pela IOC/Unesco em 1997, sendo uma base de dados que contém informações sobre indivíduos ativos em questões relacionadas com o ambiente oceânico e informações sobre instituições que atuam em áreas temáticas correlatas ao espaço oceânico. Uma outra iniciativa mais recente é a *The Workshop Series about Ocean Governance*, realizada em três sessões como um espaço de discussão que incluiu pesquisas oceânicas de acadêmicos, formuladores de políticas e profissionais marítimos de países desenvolvidos e em desenvolvimento — organizada pela Universidades de St. Andrews e de Leiden, com apoio da *Royal Society of Edinburgh*. Essa iniciativa gerou o livro *Governing Oceans: Policy Development, Implementation and Evaluation*, lançado no início desse ano.

## GOVERNANÇA OCEÂNICA PARA O BRASIL E AS AMPLITUDES DE GESTÃO DO MEIO MILITAR AO MEIO CIVIL

De acordo com Steinberg (2001, 20), hoje, o oceano seria uma arena onde ocorrem conflitos sociais e um espaço moldado por esses conflitos, o que significa, segundo ele, que as estruturas sociais, os comportamentos individuais, os arranjos institucionais e as características naturais se cruzariam ao longo do tempo para constituir-se assim mutuamente. Considerando esses aspectos, ponderaria que, até a década de 1950, a promoção de uma gestão do espaço oceânico seria orientada por analistas militares que influenciavam diretamente as políticas e os tomadores de decisão para o ambiente oceânico. No caso brasileiro, essa marca histórica se faz presente até hoje, como já citado algumas vezes nesse artigo ao falar do papel da Marinha do Brasil. Atualmente, pelo mundo, essa construção política também inclui muitos elementos de influência de atores civis, de organizações públicas ou privadas. Na introdução, buscou-se mostrar que as formas contemporâneas de gestão do espaço oceânico propõem a introdução de aspectos de amplitudes humana, ambientais, sociais, científicas e econômicas além do tradicional viés securitário estadocêntrico, ou seja, ao longo do tempo, os interesses estratégicos dos Estados (militares e civis) no ambiente oceânico estão sendo complementados por interesses de organizações, de empresas e da sociedade civil mundial. De certo modo, observamos, nessa teia de

interesses, a materialização de atores diversos; de discursos convergentes ou dissonantes; e de práticas muitas vezes competitivas ou conflitivas. A amplitude histórica de gestão do espaço oceânico que considera analistas militares como norte, pode em parte ser explicada pela centralidade no direito quando os conflitos nesse espaço surgiam — o que também poderia extrapolar e caminhar para utilização de elementos de guerra, como foi o caso da Guerra da Lagosta, na década de 1960, que envolveu o Brasil e a França e suas Marinhas em uma disputa de pesca desse tipo de crustáceo. Tal controvérsia acabou por ser solucionada por uma definição *político-científica* futura de que a lagosta, ao pular do fundo do mar, não poderia ser considerada peixe.

É interessante pontuar que essa arena de gestão do espaço oceânico, que era até a década de 1950 restrita a militares, juristas e político-estrategistas, tem sua primeira grande ampliação pelo avanço das pesquisas oceânicas e do conhecimento científico, ou seja, cientistas e acadêmicos passam a ser atores influentes, passam a produzir discursos sobre o espaço oceânico, requerendo dos Estados e das organizações internacionais um *redesign* das práticas. Essa evolução da participação dos cientistas e acadêmicos tem seu ápice em 2019, quando se iniciam as reuniões preparatórias da Década da Ciência Oceânica. A Década pode ser considerada como uma oportunidade única para que as nações possam produzir ciência oceânica juntas, tendo por base o desenvolvimento sustentável, criando ainda um novo alicerce por meio da interface ciência-política para fortalecer a gestão dos oceanos e zonas costeiras em benefício da humanidade.

Considerando outra perspectiva de análise apresentada nesse artigo, podemos dizer que a Década é um elemento de governança global, já que o processo de preparação do Brasil para Década envolveu atores internacionais e locais (civis e militares) em processos de consultas ao longo de 2019 e 2020 em lógica de construção da governança multinível, sendo envolvidos nesse processo diversos atores para a formulação do Plano Nacional de Implementação da Década (Silverwood-Cope and Santos 2022, 130). Além disso, a Década pretende promover pesquisas destinadas a reduzir e minimizar os impactos; apoiar o desenvolvimento de sistemas integrados de alerta de múltiplos perigos; introduzir o uso de novas tecnologias por meio de parcerias público-privadas; e promover melhorias na eficiência dos sistemas de alerta precoce para riscos naturais e causados pelo homem — objetivos que podem ser considerados desafiadores. Complementaria a relevância da Década para a governança oceânica dada a multiplicidade de atores da ciência oceânica e *frameworks* que ela propõe trazer para a arena de discussões.

Em relação à amplitude de gestão brasileira muito centrada no meio militar, temos que considerar ainda o protagonismo da Marinha do Brasil

como delineador e executor das políticas públicas científicas e tecnológicas para o oceano, de modo direto ou como apoio, cabendo ressaltar a participação desta força armada nos seguintes projetos: Projeto Pirata (ocorre desde 1997), que monitora variantes climáticas e atmosféricas do Oceano Atlântico na faixa entre a América do Sul e a África, sendo a Marinha responsável por 8 das 18 boias postas em operação; ações de CT&I nos centros de tecnologia da Marinha,<sup>3</sup> em parceria com universidades, para o desenvolvimento de novas tecnologias e soluções oceânicas. Na área acadêmica e de pesquisa de Ciências do Mar nas universidades e nos Laboratórios de Ensinos Flutuantes do Ministério da Educação (MEC), a Marinha contribui com o embarque de alunos, professores e pesquisadores nos seus navios hidrográficos e oceanográficos; sem esquecer da participação direta dela no Programa Antártico Brasileiro, no Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo, Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade e no Sistema Brasileiro de Observação dos Oceanos.

Um outro aspecto dessa ampliação da arena de gestão do espaço oceânico é a perspectiva econômica do espaço oceânico, chamada por um grupo de Economia do Mar e por outro de Economia Azul. Para a análise feita nesse artigo, cabe ponderar que essa perspectiva traz para a área de gestão empresas e organizações que atuam nas temáticas impulsionadoras da governança oceânica citadas, por exemplo, quando se mencionou a União Europeia e a Unclos, com ressalvas que cada área oceânica ou costeira terá preponderância de temáticas diferentes e poderá ainda inserir novas questões que não existem no âmbito da UE e da Unclos. Há que ressaltar aqui também a participação da Marinha do Brasil com um ator detentor do poder de decisão e de ação na perspectiva econômica do espaço oceânico. Contudo, nesse artigo, optou-se por não analisar essa perspectiva.

Para dar um relativo direcionamento ao final do artigo, optou-se por falar da governança oceânica para o Brasil. Alguns elementos presentes no país já foram apresentados ao longo do texto, e pode-se dizer que a governança oceânica no âmbito nacional evoluiu nos últimos cinquenta anos, mas reflete em parte a fragmentação constatada no âmbito global, com a sutil diferença de uma coordenação prioritária da Marinha do Brasil em quase todas as amplitudes de gestão, até mesmo nas que estão diretamente relacionadas à ciência oceânica ou gerenciamentos costeiro, de fluxos ou de extração de recursos. A Marinha é de fato a Autoridade Oceânica Brasileira, indo muito além do que juridicamente esse termo descreve, e até tem relativa integração com os outros *stakeholders* brasileiros que atuam no espaço oceânico (de um modo similar ao que ocorre com a Aeronáutica e as questões do espaço aéreo brasileiro). Mas, como já mencionado, não podemos esquecer que ela é uma força armada, parte do sistema da defesa

nacional, e que, nos últimos anos, as relações civis-militares brasileiras não tenderam à cooperação, mas sim ao conflito. Nos últimos anos, observamos intensas divergências entre os atores civis e militares nas questões de meio ambiente brasileiro, bem como em investimentos em pesquisa e nas universidades, e isso pode ter se refletido nas questões ambientais e de pesquisa no espaço oceânico.

Em sua essência, cabe à Marinha do Brasil a missão de preparar e empregar o poder naval a fim de contribuir para a defesa da Pátria e dos recursos estratégicos brasileiros. Seria então o espaço oceânico uma área onde estão nossos recursos estratégicos? Nas entrelinhas da Política e da Estratégia de Defesa Nacional de 2020, encontramos, sim, esse espaço como uma área estratégica, principalmente a faixa que vai de Santos (SP) a Vitória (ES), e a área em torno da foz do rio Amazonas. Contudo, esses dois documentos não citam nenhuma estrutura de governança multinível e integrável possível de ser aplicada ao espaço oceânico que contemple militares e civis. Complementando, a Marinha do Brasil, ao coordenar a CIRM, tem sob seu potencial o delineamento político-estratégico e financeiro: dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM); do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (influenciando os planos municipais); da Política Nacional para Assuntos Antárticos (Polantar); o que exemplifica sua participação direta nas funções compreendidas na governança, como propõem Peters et al. (2016): tomada de decisões; seleção de objetivos; mobilização de recursos; implementação; e *feedback*, avaliação e aprendizagem. A Marinha se faz presente em todas essas funções, mesmo que muitas vezes utilize o discurso que preenche apenas uma lacuna pela ausência de outro ator brasileiro que faça essas atividades (chamadas de ações subsidiárias). E como afirmam Barros-Platiau et al. (2022, 178), essa não é uma particularidade do Brasil, já que observamos também uma forte interconexão entre diplomacia, forças armadas e ciência nos países poderosos lhes permite competir para a exploração do espaço, do alto-mar, dos fundos marinhos, do Ártico e da Antártica, enquanto o restante do mundo permanece parcialmente excluído.

Além disso, o Brasil, um país com uma imensa área oceânica e com interesses consideráveis sobre os recursos, com certa celeridade estratégica, criou outras iniciativas que, de modo direto ou indireto, têm a participação da Marinha, como: o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira; o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva (instrumentos para a governança de recursos marinhos e costeiros com níveis gradativos de restrição de uso); o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico

Sul e Equatorial; e o Programa de Pesquisa Científica em Ilhas Oceânicas. Considerando esses programas, chamaria mais uma vez a atenção para a Marinha como um ator da ciência oceânica.

Em seguida, cabe apresentar alguns avanços e limitações da governança oceânica pela amplitude do meio civil, muito baseada na área de ciência e tecnologia. A título de ilustração, no relatório da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (2017, 12) são contabilizados mais de 370 mil artigos em Ciência Oceânica no mundo no período de 2010 a 2014. O Brasil, apesar de sua imensa área oceânica, participa em cerca de 13 mil deles demonstrando alguma capacidade de pesquisa oceânica, mas ainda longe dos níveis desejados de fomento e desenvolvimento de capacidades. Apesar dessa conjuntura, observa-se, sim, um investimento nos últimos trinta anos na Ciência Oceânica brasileira, com apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério do Meio Ambiente, do CNPq, da Capes e da Finep. Uma importante iniciativa é o programa Ciência no Mar, que se propõe a atuar na gestão da ciência brasileira em águas oceânicas, com horizonte de 2030. O programa tem sete linhas temáticas (que até poderiam ser considerados impulsionadores da governança oceânica): gestão de riscos e desastres; mar profundo; zona costeira e plataforma continental; circulação oceânica, interação oceano-atmosfera e variabilidade climática; tecnologia e infraestrutura para pesquisas oceanográficas e biodiversidade marinha. Outro exemplo que pode gerar frutos para o país são as ações previstas no âmbito da Década da Ciência Oceânica.

Por fim, pensado na governança oceânica e suas práticas, olhando para experiências brasileiras — como um vazamento de óleo bruto que atingiu o litoral da região Nordeste em 2019 advindo de uma embarcação provavelmente no alto-mar — podemos ponderar que, em muitos casos, delineiam-se estruturas com modelo de governança *top-down*, onde é observada a prevalência da Marinha do Brasil e de atores federais, já que se entende que eles têm a competência jurídica (que vem muitas vezes pela ratificação de instrumentos jurídicos internacionais) e capacidade estrutural para a execução das práticas. No entanto, esta abordagem negligencia o modelo *bottom-up*, ou seja, as esferas estaduais e municipais que eventualmente entendem mais sobre a conjuntura local, os problemas territorializados e as ameaças do espaço oceânico.

## CONCLUSÕES

Ao longo do artigo, foram sendo apresentadas reflexões analíticas baseadas em uma longa e ampla coleta de dados sobre governança e seus *frameworks*, seguidas de conclusões pontuais. Assim, nessa conclusão, gostaria

de ressaltar como a construção do Plano Nacional de Implementação da Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável pode ser um mecanismo-guia para a gestão e governança oceânica no Brasil, principalmente por utilizar amplamente a capilaridade de engajamento de redes (de múltiplos *stakeholders* oceânicos) e representações sociais vinculadas às questões oceânicas. Há que se ressaltar que a organização da Década é fundamentada no voluntarismo, no pertencimento e no engajamento. Outro contraexemplo seria o Planejamento Espacial Marinho que, ainda em sua fase inicial no Brasil, tende a hierarquizar valores econômicos e interesses privados, ressaltando, em um segundo plano, aspectos da preservação do ambiente marinho e da gestão sustentável, sem incluir vozes marítimas à margem dos processos políticos decisórios usuais, como pescadores artesanais, principalmente pela dificuldade de promover uma governança multinível como ferramenta de construção de políticas públicas no país.

Esse seria um segundo aspecto a ser ressaltado: dada a dimensão oceânica e costeira brasileira, temos uma desestruturação da *metagovernança* oceânica no país, ou seja raramente observamos *frameworks* que propõem construir a governança vertical ou multinível, aquela que ocorre na integração dos níveis de Estado (federal) e global (internacional) com o nível local. Os casos de derramamento de óleo na costa do Nordeste em 2019 ou do rompimento da Barragem de Mariana e contaminação do Rio Doce em 2015 descrevem muito bem essa lacuna.

Um terceiro aspecto é que, nas reuniões preparatórias da Década da Ciência Oceânica e nas questões discutidas no âmbito do GT MAR e do HOB-Painel Mar, encontramos muitas sementes do que propõe o conceito de governança antecipatória, uma abordagem que oferece os conceitos sobre concepções de futuro e a sua relação com os processos decisórios atuais. Ou seja, olha-se para o espaço oceânico e seus possíveis *frameworks* de governança considerando a necessidade de existência de atributos de resiliência no processo de tomada de decisão; afinal de contas, temos muitos *riscos azuis* a serem considerados, principalmente porque vivemos uma *aceleração azul* em todo o planeta Terra, que é na verdade um *planeta azul*. Por fim, não podemos deixar de incluir as *inovações azuis* no *paradigma do crescimento azul*, garantindo às futuras gerações toda a completude do espaço oceânico. Muitos dos elementos apresentados nesse parágrafo podem ser parte de uma pesquisa sobre governança oceânica futura, e tem de ser parte estruturante do Planejamento Espacial Marinho brasileiro.

Assim, olhando para o Brasil, buscamos uma governança oceânica que inclua civis e militares; acadêmicos e profissionais públicos e privados ligados ao oceano; os governos federal, estaduais e municipais; saberes tradicionais e *acadêmico/politizados*. E, como bem descreve o Grupo de Trabalho

para Uso e Conservação Marinha (GT-Mar), o país anseia pela: a aprovação da Lei do Mar (PL n° 6.969/2013), integrando de fato políticas para uso e conservação do sistema costeiro marinho; a valorização dos terrenos de marinha, sendo esses espaços essenciais para o combate às mudanças climáticas; pela aprovação do projeto de lei n° 2.524/2022, que estabelece normas para a economia circular do plástico e redução da poluição no oceano; e pela revisão da Lei Geral da Pesca, para promover a sustentabilidade na atividade pesqueira; além de pensar em conter a exploração de petróleo em áreas sensíveis, a qualificação do debate sobre as eólicas *offshore*, e a proteção das comunidades costeiras.

## REFERÊNCIAS

- Barros-Platiau, A. F., and J. G. do Cravo Barros. 2017. “A Governança Global dos Oceanos: Desafios e Oportunidades para o Brasil”. In *Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global*, ediyed by Guilherme de Oliveira Schmitz and Rafael Assumpção Rocha. Brasília: Ipea. 453–84.
- Barros-Platiau, A. F., G. L. da Cunha, and C. H. Tomé. 2022. “Governança do Oceano: as balizas da história e a estrutura do Sistema Internacional”. In *Economia Azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil*, edited by Thauan Santos et al. São Paulo: Essential Idea Editora. 172–90.
- Benedict, K. 2001. “Global Governance”. In *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, edited by Neil J. Smelser and Paul B. Baltes. Pergamon. 6:232–7.
- Bueger, C. 2015. “What is Maritime Security?” *Marine Policy*, no. 53: 159–64.
- Bueger, C., and T. P. Edmunds. 2020. “Blue Crime: Conceptualising Transnational Organised Crime at Sea”. *Marine Policy* 119, artigo 104067.
- Cabral, J. P. F. 2016. “As Nações Unidas e a Governança Global do mito do idealismo liberal à regulação internacional”. Dissertação (Mestrado) — Universidade da Beira Interior.
- Cavalcante, P., and R. R. C. Pires. 2018. “Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental”. *Boletim de Análise Político-Institucional*, no. 19: 9–15.
- Cavalcante, P., and R. R. Pires. 2018. “Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental”. *Nota Técnica*, IPEA no. 24.

- Comissão Mundial Independente para os Oceanos. IWCO. 1998. *The Ocean... Our Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighbourhood*. Oxford University Press.
- Dionisio da Silva, D., A. F. Baptista, and A. Antunes. 2021. "Assegurar o Ambiente Marítimo: uma necessidade para além das competências de *safety* e de *security*". *Revista da Escola de Guerra Naval* 27: 669–702.
- Haas, B., M. Mackay, C. Novaglio, and Fullbrook et al. 2021. *The future of ocean governance*. University of Tasmania. Journal contribution.
- Intergovernmental Oceanographic Commission. 2017. *Global Ocean Science Report: the current status of ocean science around the world*.
- Magunna, Aaron. 2022 "Multi-level Maritime Security Governance: Evidence from Southeast Asia". *Paper presented at the Ocean Governance Workshop*. Saint Andrews: University of Saint Andrews.
- Mahon, R., and L. Fanning. 2019. "Regional Ocean Governance: integrating and coordinating mechanisms for polycentric systems". *Marine Policy* 107, artigo 103589.
- Oliveira, C. C. et al. 2022. "A governança fragmentada da conservação e do uso sustentável do oceano e de seus recursos". *Revista Inclusiones* 9, no. esp.: 219–41.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre, and B. Guy Peters. 2016; *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, K. 2020. "The territories of governance: unpacking the ontologies and geophilosophies of fixed to flexible ocean management, and beyond". *Phil. Trans. R. Soc B* 375: 20190458.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Santos, T. & Carvalho, A. B. 2020. "Blue is the new green": the economy of the sea as a (regional) development policy". *Global Journal of Human-Social Science* 20, no. 2: 1–16.
- Silverwood-Cope, K de O., Santos, T. 2022. "Governança do Mar na Década da Ciência Oceânica". In *Economia Azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil.*, edited by Thauan Santos et al. São Paulo: Essencial Idea Editora. 119–36.

Steinberg, P. 2001. *The Social Construction of the Ocean*. Cambridge: Cambridge University Press.

Unclos. 1982. United Nations Convention on the Law of the Sea. New York: United Nations.

## GOVERNANÇA OCEÂNICA PARA O BRASIL: DO GLOBAL AO LOCAL, DO MEIO MILITAR AO CIVIL

### RESUMO

No presente artigo, propõe-se demonstrar que a governança oceânica para o Brasil tem perspectivas de abordagem que partem historicamente do âmbito internacional, tendo evoluído alcançando o âmbito nacional, mas que ainda não se observa efetividade no âmbito local. Ao longo do artigo, pondera-se também que o espaço oceânico ainda mantém uma amplitude de gestão centrada no meio militar, com o protagonismo da Marinha do Brasil como delineador das políticas. O artigo está dividido em quatro partes, sendo a primeira a introdução. A segunda parte versa sobre aspectos da evolução do termo governança, chamando a atenção para a governança global e como se deu a transferência de elementos da governança para o espaço oceânico do âmbito internacional para *frameworks* de governança regional ou nacional, ressaltando ainda a necessidade de mapear *frameworks* no nível micro ou local. Nessa parte são pontuados atores, discursos e práticas que serviram de base para a governança oceânica. A terceira parte apresenta elementos relevantes da governança oceânica no Brasil, as amplitudes de gestão e algumas iniciativas que têm sido realizadas no meio militar e em conjunto com o meio civil. Por fim, são apresentadas algumas conclusões e iniciativas que permitem pensar o futuro.

Palavras-chave: Governança Oceânica; Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar; Governança Global; Brasil.

### ABSTRACT

This article proposes to demonstrate that oceanic governance for Brazil has approaches that historically depart from the international scope, in order to reach the national scope, but effectiveness has not yet been observed at the local level. Moreover, the article also proposes that the oceanic space governance in Brazil still maintains a range of management centered on the military approach, and the Brazilian Navy's leading role can be considered as a policy outliner. The article is divided into four parts, the first being the introduction. The second part deals with aspects of the evolution of the term governance, drawing attention to global governance and how elements of governance were transferred to the oceanic space from the international and multilateral scope to regional or national governance frameworks, highlighting the intention of map frameworks at the micro or local level. In this part are punctuated actors, discourses and practices that served as the basis for ocean governance. The third part presents relevant elements of ocean governance for Brazil, the approaches of ocean management and some initiatives that have been carried out in the military and together with the civil agencies. Finally, some conclusions and initiatives will be presented that allow us to think about the future.

**Keywords:** Ocean Governance; United Nations Convention on the Law of the Sea; Global Governance; Brazil.

Recebido em 10/03/2024. Aceito para publicação em 14/06/2024.

## NOTAS

1. Planejamento Espacial Marinho é um processo sistemático pelo qual a distribuição espacial e temporal de atividades humanas em áreas marinhas é analisada. O objetivo tem de ser promover a sustentabilidade ecológica, econômica e social das atividades humanas nesta área. Por meio do PEM, busca-se reduzir conflitos, orientar e facilitar tomadas de decisões, organizar e agilizar processos de licenciamento e planejar adaptações a mudanças climáticas.
2. A governança antecipatória é uma abordagem que oferece os conceitos sobre concepções de futuro e a sua relação com os processos decisórios atuais, considerando a existência de *uma sociedade de riscos* (conforme Ulrich Beck), com foco alinhando governança, gestão de riscos e cenários futuros, fundamental para a governança que envolve recursos naturais (Silverwood-Cope and Santos 2022, 131).
3. O Instituto de Pesquisa da Marinha (IPqM), o Centro de Análises e Sistemas Navais (Casnav), o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) e o Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira (IEAPM).