

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA RECURSOS MARINHOS: O processo de planejamento estratégico de sua implementação

Bernardo da Silva Oliveira Santos¹

André Panno Beirão²

RESUMO

Este artigo analisa o processo de planejamento estratégico aplicado à Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e aos Planos Setoriais de Recursos do Mar (PSRM) no Brasil, examinando a coerência, adaptação e eficácia das estratégias implementadas ao longo do tempo. O estudo explora a evolução do conceito de estratégia, desde suas origens militares até suas aplicações contemporâneas no planejamento estratégico civil, destacando a complexidade de alinhar teoria e prática no contexto governamental. A PNRM, estabelecida pelo Decreto nº 5.377/2005, é apresentada como um marco regulatório que define diretrizes para a gestão sustentável dos recursos marinhos. A análise dos PSRM, do VI ao XI, evidencia avanços específicos e novas prioridades, refletindo as necessidades nacionais e internacionais. A pesquisa conclui que, apesar dos avanços significativos na gestão integrada e sustentável de seus recursos marinhos, o Brasil enfrenta desafios. A análise também ressalta a importância de revisões periódicas e ajustes nos planos e na política para assegurar que todos os objetivos estejam coerentemente alinhados, promovendo uma gestão eficaz e sustentável dos recursos marinhos.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Política Nacional para os Recursos do Mar. Planos Setoriais de Recursos do Mar. Objetivos políticos. Objetivos estratégicos.

1 Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: bernardo.santos@marinha.mil.br; <https://lattes.cnpq.br/0117592946023629>

2 Pós-Doc em Estudos Estratégicos na Universidade de Lisboa (Portugal), Doutor em Direito pela UERJ. Professor do PPGEM - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: beirao@marinha.mil.br.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1185174460786679>

INTRODUÇÃO

Os oceanos, cobrindo 71% da Terra, são essenciais para a vida e enfrentam desafios como poluição e perda de biodiversidade. A gestão dos recursos marinhos é crucial, especialmente para países com vastas zonas costeiras como o Brasil. Políticas públicas para a preservação e uso sustentável são fundamentais para a conservação ambiental, desenvolvimento econômico e soberania nacional. A PNRM, estabelecida pelo Decreto nº 5.377 de 2005, é o principal marco regulatório que orienta as ações do governo na gestão dos recursos marinhos.

Este artigo é uma versão condensada de uma dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, e tem como objetivo analisar o planejamento estratégico aplicado à PNRM e aos Planos Setoriais de Recursos do Mar (PSRM), desenvolvidos posteriormente, com especial atenção à correlação entre os objetivos e ações dos PSRM e as opções políticas da PNRM.

O estudo parte de uma base teórica que explora a evolução do conceito de estratégia, desde suas origens militares até suas aplicações no planejamento estratégico civil. Essa fundamentação teórica é essencial para compreender as complexidades e os desafios inerentes ao alinhamento entre teoria e prática, particularmente no âmbito das políticas públicas.

A seguir, examinaremos a PNRM detalhadamente, considerando suas diretrizes, objetivos e a importância da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) na coordenação e acompanhamento das ações decorrentes dessa política.

Em seguida, os PSRM, do VI ao XI, documentos decorrentes da PNRM, serão analisados individualmente, destacando os avanços e as novas prioridades introduzidas em resposta às demandas emergentes. Concluiremos o desenvolvimento, comparando a PNRM com os PSRM, identificando tanto as linearidades quanto as divergências e discutindo a necessidade de maior coordenação e alinhamento estratégico para garantir a eficácia das políticas públicas.

Finalizaremos este artigo com as considerações finais, buscando responder à seguinte questão: qual é a relação entre a PNRM e os PSRM desenvolvidos ao longo do tempo, e como eles se complementam ou

divergem à luz da teoria do processo de planejamento estratégico?

Este artigo busca, portanto, não apenas contribuir para o debate teórico sobre planejamento estratégico e políticas públicas, mas também fornecer uma análise prática das estratégias implementadas pelo Brasil na gestão de seus recursos marinhos, ressaltando a importância de políticas bem formuladas.

O PROCESSO DECISÓRIO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Este capítulo analisa o planejamento estratégico, integrando teoria e prática no desenvolvimento de políticas públicas, explorando a evolução histórica do conceito de estratégia e sua influência nas políticas de defesa e segurança. Discutimos diferentes modelos teóricos e sua adaptação ao contexto brasileiro, tanto governamental quanto militar. O capítulo estabelece a base teórica para a análise crítica das estratégias atuais e sua eficácia em alcançar os objetivos nacionais, compreendendo as interseções entre teoria e prática na formulação de políticas estratégicas no Brasil.

O LUGAR DAS DECISÕES

Hervé Coutau-Bégarie, em “Tratado de Estratégia” (2010), explica que a palavra “estratégia” tem raízes na história militar e política da Grécia e Roma, derivando do grego “strategia”, que significa “a arte do general”. No século V a.C., em Atenas, os estrategos eram líderes militares eleitos. Após o declínio de Atenas, o termo perdeu importância. A palavra “strategema” surgiu no século IV a.C. com vários significados, incluindo comando militar. Os romanos adaptaram os conceitos de estratégia, mas só no século XVIII, na França, com Joly de Maiseroy, o termo “stratégie” ressurgiu, referindo-se à grande tática dos exércitos (Coutau-Bégarie, 2010, p.52-55).

Podemos observar, nesta parte inicial, que durante muito tempo, a palavra “estratégia” teve uma semântica diretamente relacionada à sua aplicação puramente militar, não possuindo correlação direta com outros assuntos.

De acordo com Coutau-Bégarie (2010), podemos verificar três extensões da estratégia. A primeira extensão, definida como a permanência da estratégia, é marcada pela consolidação do conceito de estratégia,

ainda voltada para o aspecto militar. Nessa fase, começamos a diferenciar a estratégia do general-em-chefe da estratégia de seus subordinados. As reflexões a respeito do tema são intensificadas após a Guerra Franco-Prussiana de 1870 a 1871, que marcou a transição para a era industrial e destacou o papel das paixões nacionais.

No final dos anos 1880, o General Jung define a estratégia em três partes: estratégia positiva, sendo a preparação das vias e meios; estratégia militar do Estado ou estratégia política, como a escolha do objetivo a ser alcançado; e estratégia ativa, caracterizada pelo uso judicioso das tropas (1890, p.194, 211, 231 apud Coutau-Bégarie, 2010, p.61).

Uma década depois, o Capitão Dupuis distingue três estratégias: política, diplomática e militar, controladas por um “estratego integral” (1898 apud Coutau-Bégarie, 2010, p.61). Nos Estados Unidos, temos um pensamento parecido estabelecido pelo Comandante John Bigelow que menciona a “political strategy”, já pensando em nível mais alto, a estratégia regular, no nível habitualmente usado e a “tactical strategy”, voltada para a superioridade militar no campo de batalha (1894, p.105, apud Coutau-Bégarie, 2010, p.61).

Na geração seguinte, um avanço adicional é marcado pela figura emblemática de um grande estrategista naval, Julian Corbett. Em sua obra “Some Principles of Maritime Strategy”, Corbett sistematiza a distinção entre “major strategy” e “minor strategy”. A primeira está na interseção entre política e militar, enquanto a segunda pode ser a estratégia em pequenas operações ou em teatros secundários, ou mais amplamente, a estratégia puramente militar (1906, apud Coutau-Bégarie, 2010, p.61-62).

Esses desenvolvimentos teóricos refletem uma evolução contínua e a crescente percepção da conceituação da palavra “estratégia”. Observa-se o início de uma transição além do domínio militar, com a introdução da palavra em um contexto mais amplo e abarcando um nível superior, ou seja, a política.

A segunda extensão da estratégia é definida como estratégias não-militares e surgiu durante a Primeira Guerra Mundial. A expectativa de uma guerra breve foi frustrada e a mobilização econômica tornou-se uma das principais preocupações dos beligerantes, assim como a propaganda, que já estava sendo organizada sistematicamente. A estratégia militar tornou-se apenas um componente entre outros em uma guerra total (Coutau-Bégarie, 2010, p.62).

No meio dos anos 1920, Liddel Hart na Inglaterra passa a adotar

o conceito de grande estratégia, adotando um conceito mais amplo e destacando a importância da economia para sustentar os gastos militares e preparar as forças armadas em tempos de paz e de guerra (Bond, 1977).

Em 1937, na França, o Almirante Raoul Castex propôs o conceito de estratégia geral para designar a arte de conduzir, tanto em tempo de guerra quanto em tempo de paz, o conjunto de forças e meios de luta de uma nação, coordenando e disciplinando as estratégias particulares de diversos setores, como o político, terrestre, marítimo, aéreo, econômico, colonial e moral (1937, apud Coutau-Bégarie, 2010, p. 63).

Durante a Segunda Guerra Mundial, as especulações teóricas de alguns se tornaram realidade no campo de batalha. Em 1940, Hitler comentou seus sucessos iniciais por meio de uma “estratégia ampliada”, caracterizada pela mobilização de todos os recursos sob uma única direção. Nos Estados Unidos já se começa a adotar o conceito de estratégia nacional na mesma época. O processo de propagação desses conceitos foi rápido, levando à expansão do termo “estratégia” para áreas além do contexto militar (Coutau-Bégarie, 2010, p. 63).

Verificamos que, no período entre as Guerras Mundiais, o conceito de estratégia expandiu-se, passando a incorporar diversos outros contextos, como os fatores econômicos, embora os fins permanecessem centrados no Estado.

A terceira e última extensão, citada como a generalização, surgiu após a Segunda Guerra Mundial, levando a estratégia a sair da esfera estatal e bélica para ser aplicada em qualquer atividade social. Uma etapa foi a adoção do conceito pelos criadores da teoria dos jogos³, John von Neumann e Oskar Morgenstern, em 1944, quando começaram a falar em estratégia empresarial, especialmente em empresas aeronáuticas dos EUA, como a Lockheed, que trabalhavam para o Pentágono (Coutau-Bégarie, 2010, p.64).

A partir de então, a estratégia passou a ter o entendimento comum atual, referindo-se ao planejamento e condução de qualquer atividade, sejam elas militares, empresariais ou políticas.

Coutau-Bégarie, também propôs a elaboração da “Trilogia Clássica” que se refere ao enquadramento composto por três pilares fundamentais: a política, a estratégia e a tática (Coutau-Bégarie, 2010, p.

3 Área fundamental da matemática aplicada e da economia que estuda as interações estratégicas entre agentes racionais. Um dos principais conceitos obtidos é o de “Jogos de Soma Zero”, em que o ganho de um jogador é exatamente igual à perda de outro.

89-90).

Carl von Clausewitz define a tática como o uso das forças armadas na execução das operações de combate e no contexto específico do campo de batalha. Ele também destaca a interdependência entre tática e estratégia, em que a primeira fornece os meios para alcançar os objetivos definidos pela segunda (Clausewitz, 2007, p.74). Uma forma adicional de diferenciá-las é considerar que, enquanto a estratégia geralmente possui um longo alcance temporal e um grande grau de impacto e irreversibilidade, a tática está prioritariamente voltada aos meios para alcançar objetivos específicos (Oliveira, 2007, p. 21).

Originalmente focada em operações militares para vencer batalhas e guerras, a estratégia expandiu-se, para incluir a organização e gestão de recursos, visando objetivos mais amplos. Isso envolve a aplicação de princípios de gestão organizacional e administração eficaz, alinhando recursos e capacidades com metas estratégicas. Envolve planejamento meticuloso, alocação de recursos, coordenação de unidades e implementação de políticas para alcançar o sucesso organizacional sustentável (Coutau-Bégarie, 2010).

O último pilar da trilogia clássica é a política, que reconhece que a estratégia frequentemente opera dentro de ou em relação a contextos políticos, o que implica sua subordinação. A prática política implica que a estratégia não é apenas uma questão de vitórias militares ou de sucesso organizacional, mas também envolve a navegação em complexos ambientes políticos, a negociação de alianças e a gestão de percepções públicas e internacionais (Coutau-Bégarie, 2010, p 90-91).

A Trilogia Clássica oferece uma visão holística da estratégia, aplicável não só militarmente, mas também na administração de organizações e governos, ressaltando a necessidade de coordenação entre política, estratégia e tática para o sucesso em diversas situações. Este estudo segue Beirão (2023), aplicando a estratégia no contexto civil, focando em metas e programas para alcançar objetivos específicos como decisão de alto nível subsequente à decisão política, no planejamento estratégico.

DISCORDÂNCIAS TEÓRICAS

Iniciaremos o estudo sobre planejamento estratégico, adotando a definição de Golbery do Couto Silva (1979), que o descreve como um sistema de escolhas sucessivas e hierarquizadas entre alternativas, dentro

de um universo de conhecimentos em expansão, com o objetivo de racionalizar e orientar ações para atingir determinados fins, considerando a disponibilidade de recursos e os obstáculos estimados (Silva, 1979, p. 285-286).

Essa definição ressalta a importância de considerar o planejamento estratégico não apenas como um conjunto aleatório de decisões, mas como uma série de escolhas informadas que direcionam os esforços organizacionais para objetivos específicos.

A expressão da vontade do Estado não se resume a leis ou atos normativos, mas consiste em um conjunto de ferramentas sistemáticas que direcionam uma área específica. A teoria clássica do planejamento estratégico indica que a “política” define os objetivos (“o que queremos alcançar”), enquanto a “estratégia” aborda como realizá-los (“como fazer”), seguida pelos planos e ações práticas. É importante destacar os mecanismos em vigor, os que estão sendo aprimorados e os que precisam ser implementados com urgência (Beirão, 2023, p. 712).

A abordagem brasileira de planejamento estratégico possui características únicas, especialmente no governo. A Política Nacional de Defesa (PND) define a postura nacional frente a ameaças externas e objetivos de defesa, enquanto as Políticas Públicas refletem os interesses do Estado, apoiadas pelo Legislativo, Executivo e Judiciário. Embora todos os Poderes possam implementar políticas públicas, o Judiciário geralmente verifica a legalidade. No Brasil, o Legislativo e o Executivo propõem e executam políticas, exigindo articulação política para definir objetivos e alocar recursos. Após decidir “o que se quer”, os escalões inferiores determinam “como fazer”, necessitando articulação em todos os níveis para priorizar e alocar recursos (Beirão, 2023, p. 714-717).

A Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) define e organiza atividades relacionadas ao preparo e emprego do poder militar, estabelecendo parâmetros para dimensionamento, organização e equipamento das Forças Armadas. Perpassa três níveis: nacional (mais altas autoridades), setorial (Ministério da Defesa e órgãos relacionados) e subsetorial (Forças Armadas). Em cada nível, considera três etapas: análises e avaliações, política e estratégica (Defesa, 2018, p.15). A utilização dos termos “política” e “estratégia” pode causar dúvidas sobre os “níveis de decisão”. A decisão política sobre “o que fazer” é das autoridades mais altas, enquanto no nível setorial cabe colocá-la em prática, ou seja, a estratégia (“como fazer”). No entanto, em cada nível há uma fase “Política”

que pode gerar confusão, desencadeando um processo decisório sobre “o que fazer” quando deveria focar no “como fazer” (Beirão, 2023, p. 717).

Nos Estados Unidos, apesar da vasta literatura, há confusão sobre a relação entre decisões políticas e planejamento estratégico. O modelo de Liotta e Lloyd, desenvolvido na década de 1970 pelo Departamento de Defesa, inclui etapas como identificação de interesses nacionais, análise de ameaças, definição de objetivos de segurança, formulação de estratégias, implementação e avaliação. Embora adote uma abordagem descendente focando no “como fazer”, o modelo começa pela identificação de interesses nacionais, que deveria ser definida pelos níveis superiores de decisão (Ribeiro, 2020, p. 34; Beirão, 2023, p. 720).

Golbery do Couto e Silva, que inicialmente defendia que a fase política definia “o que fazer” e a fase estratégica “como fazer”, modificou seu pensamento, sugerindo que a estratégia definida pelo governo origina a política de cada ministro. Tal mudança reflete a transição de uma abordagem em que a fase política está no nível superior do governo para uma visão em que a estratégia é consequência das políticas estabelecidas. Isso destaca a complexidade e a dicotomia na relação entre política e estratégia (Beirão, 2023, p.720-721; Ribeiro, 2020, p.80).

De acordo com Ribeiro (2020), o planejamento estratégico é um processo complexo que abrange formulação e implementação de estratégias em diversos contextos, adaptando-se continuamente às mudanças ambientais e internas. Ele alinha missões e visões organizacionais com ações práticas para alcançar objetivos, sendo vitais no governo para lidar com complexidades políticas, econômicas e sociais. No governo, requer coordenação entre agências e ministérios, assegurando a implementação eficaz de políticas com uma abordagem holística da governança.

Com base na obra “Planejamento Estratégico” de Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira (2007), o planejamento estratégico é fundamental para alinhar metas organizacionais com procedimentos operacionais e táticas. Oliveira destaca a importância de um planejamento proativo e adaptativo, capaz de antecipar mudanças no mercado e responder de forma flexível, exigindo monitoramento e revisão constantes. Além disso, a eficácia do planejamento estratégico depende da integração entre estratégia e cultura organizacional, considerando aspectos econômicos, competitivos, humanos e culturais que impactam a implementação da estratégia (Oliveira, 2007).

Nesta seção, exploramos abordagens teóricas do planejamento estratégico e os conflitos entre teoria e prática, focando em como diferentes pensadores propõem metodologias distintas para formular e implementar estratégias, levando a discordâncias sobre a melhor forma de alcançar objetivos estratégicos. Essa análise é crucial para entender as complexidades na adaptação de teorias estratégicas em práticas eficazes, especialmente no contexto governamental.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este capítulo explorou a teoria do planejamento estratégico, destacando sua evolução da estratégia militar para uma ferramenta de administração e política. Ao discutir discordâncias teóricas, elucidou-se as dificuldades práticas de implementar estratégias sólidas em ambientes complexos, revelando a ausência de um padrão claro para o planejamento estratégico de políticas públicas e uma diferença de pensamento entre os níveis de decisão. Apesar das discordâncias, todos os autores concordam que a estratégia decorre de decisões de alto nível (política) às quais está subordinada. Assim, os objetivos estratégicos (“como fazer”) estão alinhados aos objetivos políticos (“o que fazer”). Esse entendimento é relevante para analisar as políticas nacionais de recursos do mar do Brasil, em que teoria e prática encontram-se para formular estratégias que respondam a desafios atuais e antecipem futuras necessidades e oportunidades.

MODELO BRASILEIRO PARA OS RECURSOS DO MAR

Neste capítulo, será estudado o Modelo Brasileiro para os Recursos do Mar, com foco na PNRM, que guia a gestão sustentável dos recursos marinhos do Brasil, e nos PSRM, instrumentos de planejamento setorial derivados da PNRM. A PNRM será analisada em detalhe, destacando seus objetivos, diretrizes e a importância de sua implementação. Em seguida, examinaremos os PSRM, e como cada plano específico adapta e expande os objetivos da política nacional. Essa análise permitirá uma compreensão das linearidades e divergências entre a PNRM e os PSRM, com base na teoria do processo de planejamento estratégico.

A POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR

A gestão dos recursos marinhos é de vital importância para o Brasil, um país com uma extensa linha costeira e vastos recursos marinhos a serem explorados. A primeira PNRM, instituída em 1980, precisou ser revista devido à dinâmica das questões marítimas e às mudanças no cenário jurídico global, especialmente com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) em 1994. Em resposta, o governo brasileiro promulgou a nova PNRM por meio do Decreto nº 5.377 em 23 de fevereiro de 2005, adaptando-se ao contexto em evolução.

A PNRM baseia-se em princípios que incluem seguir as diretrizes políticas da Presidência, harmonizar-se com outras políticas nacionais, definir prioridades conforme o plano plurianual, adotar precaução na exploração sustentável, proteger a biodiversidade e cumprir compromissos internacionais. O decreto destaca que a execução das políticas deve ser “descentralizada e participativa”, incentivando parcerias entre União, Estados, Municípios, setor privado e sociedade (Brasil, 2005a). A PNRM orienta o desenvolvimento de atividades relacionadas ao uso sustentável dos recursos marinhos, promovendo desenvolvimento socioeconômico, emprego, renda e inserção social. Os objetivos incluem “promover a formação de recursos humanos”, “estimular a pesquisa, ciência e tecnologia marinha” e “incentivar a exploração sustentável dos recursos do mar” (Brasil, 2005a).

Para todos os três objetivos definidos pela PNRM, no item 7 do anexo ao Decreto, é estabelecida a estratégia e o conjunto de ações a serem empreendidas para o respectivo atingimento.

O objetivo de “promover a formação de recursos humanos” inclui estimular a formação e aperfeiçoamento de cientistas, técnicos e profissionais em diversos níveis educacionais, fortalecer instituições educacionais e de pesquisa em ciências marinhas, e criar novas instituições de ensino e pesquisa focadas no estudo dos mares. Além disso, incentiva a formação de educadores para implementar currículos escolares voltados para a preservação ambiental e o uso sustentável dos recursos marinhos. Busca também promover uma consciência marítima e ambiental na população brasileira e expandir o intercâmbio técnico-científico, tanto nacional quanto internacional, para facilitar a troca de dados e informações pertinentes à ciência e tecnologia marinha (Brasil, 2005a).

O objetivo de “Pesquisa, Ciência e Tecnologia Marinha” inclui

estimular pesquisas para mapear e avaliar a biodiversidade e os recursos vivos⁴ e não-vivos⁵, implementar sistemas nacionais de monitoramento oceanográfico e climatológico, realizar pesquisas de larga escala sobre mudanças climáticas e desenvolver tecnologias para aumentar a eficiência pesqueira e explorar recursos minerais marinhos. Promove-se o intercâmbio científico e tecnológico, a cooperação internacional e o desenvolvimento local de tecnologias e equipamentos. A política também integra temas marítimos no currículo escolar para conscientizar sobre a preservação dos oceanos e preparar os alunos para futuros desafios na gestão dos recursos marinhos (Brasil, 2005a).

Abordando melhor o objetivo que versa sobre a exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar, a promoção da gestão dos recursos marítimos e costeiros do Brasil visa sua utilização responsável e preservação dos ecossistemas. A estratégia propõe atualizações legislativas para a gestão integrada das zonas costeiras e marinhas e normas científicas para proteger espécies vulneráveis. Incentivam-se projetos de maricultura e pesca responsável para aumentar a disponibilidade de recursos pesqueiros de forma sustentável. A política também incentiva o desenvolvimento do turismo costeiro e marinho, promovendo atividades sustentáveis que valorizem o patrimônio natural e cultural. A coordenação de financiamentos para projetos marítimos é priorizada, buscando apoio de organismos multilaterais e ONGs. Além disso, a política incentiva o uso, exportação e valorização dos produtos marinhos, e fomenta a construção nacional de embarcações e estruturas que apoiem ensino, pesquisa e exploração sustentável dos recursos marinhos (Brasil, 2005a).

Essas medidas visam não apenas proteger o ambiente marinho, mas também potencializar os benefícios econômicos e sociais que os recursos do mar podem oferecer ao país.

A PNRM deve ser desdobrada em planos setoriais plurianuais elaborados pela Comissão Interministerial de Recursos do Mar (CIRM). Tais planos devem ser estruturados em programas e ações, em consonância com as normas do plano plurianual e do orçamento da União. A CIRM possui atribuições relativas à PNRM, quais sejam: coordenar os assuntos relativos à sua consecução; acompanhar os programas e ações decorrentes,

4 Recursos vivos são os recursos da pesca bem como biológicos, incluindo os recursos genéticos ou qualquer outro do ambiente marinho de utilidade biotecnológica ou de valor para a humanidade (Brasil, 2005a).

5 Recursos não-vivos são os recursos minerais existentes, bem como os recursos energéticos advindos dos ventos, marés, ondas, correntes e gradientes de temperatura (Brasil, 2005a).

bem como seus resultados; e por fim, propor atualizações à PNRM (Brasil, 2005a).

A PNRM é um marco na gestão integrada dos recursos marítimos do Brasil, alinhada com a sustentabilidade ambiental, econômica e social, embora enfrente desafios na coordenação entre órgãos governamentais e na integração de objetivos. Sua implementação é fundamental para a formulação dos PSRM, tema do próximo item.

OS PLANOS SETORIAIS PARA RECURSOS DO MAR

Os PSRM, resultantes da PNRM, orientam a utilização sustentável dos recursos marinhos, sendo elaborados de forma setorial com base em diagnósticos, análises de tendências futuras e aspectos socioeconômicos e ambientais. Eles estabelecem objetivos, metas, diretrizes e ações para o desenvolvimento sustentável dos setores marítimos, visando a conservação dos ecossistemas, uso racional dos recursos, promoção econômica e melhoria da qualidade de vida das comunidades costeiras. A elaboração e implementação envolvem órgãos governamentais, instituições de pesquisa, ONGs e setor privado, garantindo a efetividade e integração das políticas setoriais com os objetivos gerais da PNRM.

Neste estudo, estudaremos a partir do VI PSRM, em vigor desde a promulgação da atual PNRM em 2005, até o XI PSRM, elaborado em 2023 e implementado em 1º de janeiro de 2024, vigente até 31 de dezembro de 2027.

O VI PSRM, elaborado após a aprovação da PNRM, foi aprovado pelo Decreto nº 5.382 de 3 de março de 2005, e vigorou até 31 de dezembro de 2007. O plano visava promover um desenvolvimento socioeconômico sustentável, geração de empregos e renda, e inclusão social, além de estabelecer diretrizes para a pesquisa, ciência e tecnologia marinha e a exploração sustentável dos recursos marinhos. O plano delineou ações descentralizadas para diferentes entidades, alinhadas às diretrizes da PNRM. Os objetivos incluíam a avaliação das potencialidades do mar, o monitoramento dos recursos vivos e não-vivos e dos fenômenos oceanográficos e climatológicos, visando a gestão e uso sustentável dos recursos e a distribuição justa dos benefícios (Brasil, 2005b).

Cabe ressaltar que os objetivos listados no VI PSRM foram bastante semelhantes com os listados no V PSRM, que não será objeto de estudo por estar fora do contexto temporal da atual PNRM.

O VII PSRM, vigente de 2008 a 2011, foi instituído pelo Decreto nº 6678 de 8 de dezembro de 2008. Este plano introduziu objetivos específicos, inovando em relação às versões anteriores, que se concentravam na geração de conhecimento sobre o ambiente marinho e na formação de recursos humanos. O objetivo era apoiar o uso sustentável dos recursos marinhos por diferentes segmentos da sociedade brasileira. O escopo temático do VII PSRM inclui o uso sustentável dos recursos vivos e não-vivos, e o monitoramento oceanográfico e climatológico, ampliando a atuação governamental para além dos limites da jurisdição nacional (Brasil, 2008).

Os objetivos específicos do VII PSRM, de acordo com a PNRM, incluem a defesa dos interesses político-estratégicos do Brasil no mar, a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável, o resgate da cultura das populações tradicionais, a disseminação da mentalidade marítima⁶, a garantia da qualidade do ambiente marinho, a redução da vulnerabilidade a eventos extremos e mudanças climáticas, o fortalecimento da cadeia de valor para o mar, o incremento de parcerias estratégicas para controle de desastres e o desenvolvimento regional na zona costeira, em articulação com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2008).

O VIII PSRM, implementado pela Resolução nº 6/2011 da CIRM, teve vigência de 2012 a 2015. Representou um avanço ao introduzir um modelo de gestão participativa e integrada, envolvendo Ministérios, órgãos de fomento, comunidade acadêmica e científica, e a iniciativa privada na elaboração e execução de ações conjuntas, alinhadas às diretrizes da PNRM. O plano comprometeu-se com o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação no conhecimento marinho, monitoramento oceanográfico e climático, e disponibilização de dados em tempo real, focando também nos recursos da Zona Costeira (CIRM, 2011).

Os objetivos específicos do XIII PSRM apresentaram maior detalhamento do que os anteriores.

Tais objetivos incluem a promoção de pesquisas científicas e tecnológicas marinhas e ações de conservação nas Ilhas Oceânicas para preservar ecossistemas terrestres e marinhos; o estímulo ao conhecimento, conservação e uso sustentável dos recursos vivos marinhos em águas nacionais e internacionais; e a contribuição para a criação e consolidação

6 Mentalidade marítima: modo de pensar característico da sociedade sobre a importância do mar e das águas interiores para a vida dos brasileiros e para o desenvolvimento nacional (CIRM, 2023).

de Unidades de Conservação marinhas e costeiras, bem como a criação de áreas protegidas além da jurisdição nacional (CIRM, 2011).

O plano também visa estimular o planejamento e a gestão ambiental da zona costeira para reduzir vulnerabilidades, promover estudos e pesquisas para o uso sustentável do potencial biotecnológico e energético dos recursos marinhos, pesquisar o potencial mineral da Plataforma Continental e dos fundos marinhos internacionais, incluindo a aquisição de direitos de exploração, e expandir sistemas de monitoramento dos oceanos, zona costeira e atmosfera. Além disso, fomenta a disponibilização de dados oceanográficos e o intercâmbio de informações científicas e tecnológicas, e incentiva a produção nacional de materiais e equipamentos para atividades marinhas (CIRM, 2011).

Adicionalmente, o VIII PSRM inclui a promoção de estudos e alterações na legislação para melhorar o marco legal e incluir a iniciativa privada nos temas marinhos e costeiros; a divulgação das ações do plano por meio de diversas mídias; o fortalecimento da mentalidade marítima na sociedade brasileira, bem como a formação contínua de recursos humanos em Ciências do Mar (CIRM, 2011).

O IX PSRM, que teve vigência de 2016 a 2019, foi estabelecido pelo Decreto nº 8.907, de 22 de novembro de 2016. Ele manteve o modelo de gestão participativa e integrada que envolve ministérios, órgãos de fomento, a comunidade acadêmica e científica, e a iniciativa privada, tanto na elaboração quanto na execução de ações conjuntas. Também assumiu um compromisso explícito com o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação nesse campo, com o monitoramento sedimentológico e meteoceanográfico e a disponibilização de dados e informações em tempo real para a sociedade. Além disso, o plano deu uma atenção especial aos recursos da Zona Costeira e áreas marítimas de interesse nacional (Brasil, 2016).

A maioria dos objetivos específicos do VIII PSRM foram mantidos no IX PSRM. Ambos enfatizam a importância da pesquisa científica, do desenvolvimento tecnológico, e da conservação e uso sustentável dos recursos marinhos, bem como das aquisições dos direitos de exploração. Ademais, buscam defender os interesses político-estratégicos do Brasil no mar, sublinhando seu papel estratégico na governança dos oceanos. O planejamento e a gestão ambiental territorial são focos, com ênfase na importância de manter e ampliar os sistemas de monitoramento. A promoção e fortalecimento da mentalidade marítima também são pontos

em comum, além de priorizarem a formação e o desenvolvimento contínuo de recursos humanos.

Apesar disso, os planos também contêm algumas mudanças interessantes. A primeira mudança observada foi a retirada dos estudos para a possível criação de áreas marinhas protegidas além da jurisdição nacional. Outrossim, a alteração mais significativa foi a inclusão do objetivo que versa sobre a promoção de estudos e subsídios com a finalidade de implementar o uso compartilhado do ambiente marinho.

O X PSRM, estabelecido por meio do Decreto nº 10.544, de 16 de novembro de 2020, possuiu vigência de 2020 a 2023 e teve o propósito de organizar as pesquisas necessárias para fornecer dados sobre os recursos naturais e energéticos dentro das águas jurisdicionais, com o objetivo de facilitar a exploração sustentável e um monitoramento eficaz da Amazônia Azul⁷, contribuindo para lidar com emergências como mudanças climáticas significativas e apoiando o desenvolvimento e a execução da Economia Azul⁸, trazendo diversos benefícios para a sociedade brasileira (Brasil, 2020).

Comparando os objetivos específicos do X PSRM com o plano anterior verificamos algumas continuidades. Ambos os planos visaram a promoção de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, e a conservação e uso sustentável dos recursos marinhos; enfatizaram a ampliação e consolidação de sistemas de monitoramento; promoveram estudos e pesquisas para desenvolver o uso sustentável do potencial biotecnológico, energético e mineral dos recursos marinhos; visaram reduzir as vulnerabilidades da zona costeira; fomentaram a continuação da educação e formação de recursos humanos, bem como o desenvolvimento de tecnologias nacionais e intercâmbio de informações. Ademais, buscaram promover estudos que sugerissem atualizações na legislação brasileira para melhor gestão dos recursos.

Não obstante, também foram observadas algumas diferenças ao compararmos os dois planos. A primeira foi a inclusão da contribuição para o atingimento dos objetivos da PNRM, mesmo sendo o PSRM um documento decorrente. Nota-se também um foco na atividade pesqueira no

7 Amazônia Azul: conceito político-estratégico dos espaços marítimos relacionados ao Brasil que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da plataforma continental brasileira (CIRM, 2023).

8 Economia azul seria o uso sustentável dos recursos marinhos com vistas ao desenvolvimento econômico, melhoria do bem-estar social e geração de empregos (Santos et al., 2022, p. 51).

X PSRM, com dois objetivos diretamente ligados ao tema. Com relação ao uso compartilhado do ambiente marinho, há a inclusão da implementação do Planejamento Espacial Marinho (PEM).

O X PSRM dá mais ênfase à criação e ao aprimoramento de bancos de dados meteoceanográficos e recursos naturais, além de promover a inclusão de sistemas para dados biogeoquímicos e biológicos. O plano também estimula todos os componentes da CIRM a compartilharem seus dados na Infraestrutura de Dados Espaciais. O X PSRM destaca especificamente a contribuição para a implementação de metas do ODS nº 14 (Vida na Água) da Agenda 2030, bem como a contribuição para mitigar a poluição de resíduos sólidos. Embora ambos os planos considerem a economia relacionada ao mar, o X PSRM apresenta uma promoção explícita do desenvolvimento e consolidação de uma economia azul sustentável. O plano também buscou estimular parcerias para pesquisas e qualificação de pessoal, de modo a possibilitar o aporte de recursos extraorçamentários.

Embora ambos os planos versem sobre a mentalidade marítima, o X PSRM introduz a contribuição para o desenvolvimento de uma cultura oceânica⁹. Por fim, observa-se a ausência de dois objetivos que estavam presentes na IX PSRM: o estímulo à criação e à consolidação de Unidades de Conservação, bem como a divulgação das ações do Plano.

O XI Plano Setorial para os Recursos do Mar, implementado em 1º de janeiro de 2024 e vigente até 31 de dezembro de 2027, foi estabelecido por meio da Resolução nº 6/2023 da CIRM (CIRM, 2023).

Os objetivos específicos do XI PSRM possuem diversas semelhanças com os do plano anterior, e incluem pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e uma base integrada para apoiar a conservação dos recursos marinhos. Visam diminuir vulnerabilidades das áreas costeiras, expandir sistemas de monitoramento pesqueiro e aquícola, intensificar pesquisas sobre o potencial mineral dos fundos marinhos e adquirir direitos de exploração em áreas internacionais. Continuam a reforçar o monitoramento oceânico e costeiro, promover educação em Ciências do Mar, desenvolver tecnologias nacionais, atualizar a legislação, implementar o PEM e as metas da Agenda 2030 (ODS 14), fortalecer a mentalidade marítima, e incentivar parcerias nacionais e internacionais

9 Cultura oceânica é um conceito amplo e criado nos Estados Unidos que pode ser sintetizado como a influência do oceano em nós e nossa influência sobre o oceano". A cultura oceânica é um conceito dinâmico adaptável às peculiaridades de cada país" (CIRM, 2023).

para obter recursos adicionais

Já analisando as evoluções em relação ao plano anterior, podemos identificar, como primeira mudança, que o XI PSRM introduziu a importância da conservação da diversidade étnico-racial e das culturas das comunidades costeiras, e uma abordagem justa e equitativa para a economia azul. Destacou a redução de poluição, com foco nos resíduos plásticos. Também trouxe novos objetivos, como apoiar políticas de diminuição da poluição por metais pesados e resíduos emergentes, estimular colaborações científicas e tecnológicas, integrar ciência e política no manejo dos recursos marinhos e garantir a presença ativa de especialistas em negociações internacionais sobre oceano. Além disso, fortalece os princípios do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e visa melhorar a infraestrutura aquaviária e portuária, integrando-a a outros modais de transporte (CIRM, 2011).

LINEARIDADES E DIVERGÊNCIAS ENTRE A PNRM E OS PSRM

A teoria do planejamento estratégico no Capítulo 2 destaca as dificuldades para implementar estratégias eficazes em ambientes complexos, com opiniões divergentes sobre o processo. No entanto, todos os autores concordam que os objetivos e ações estratégicas devem estar alinhados com os objetivos políticos de alto nível. Assim, os objetivos políticos da PNRM devem ser atendidos pelos objetivos e ações dos PSRM. Analisar as linearidades e divergências entre a PNRM e os PSRM permite avaliar a eficácia e coerência do planejamento estratégico dos recursos marítimos no Brasil.

Os objetivos do VI PSRM, o primeiro plano pós-decreto da PNRM, alinham-se à PNRM ao enfatizar a pesquisa e o monitoramento dos recursos marinhos e o uso sustentável desses recursos, tanto para exploração econômica quanto para conservação ambiental. No entanto, enquanto a PNRM destaca a formação e capacitação de recursos humanos, o VI PSRM dá menos ênfase a essa área, indicando uma possível divergência estratégica. A introdução de uma distribuição justa dos recursos marinhos no VI PSRM, não mencionada explicitamente na PNRM, pode refletir uma evolução no pensamento estratégico ou uma resposta às críticas sociais e econômicas, garantindo benefícios equitativos para todos os setores da sociedade.

Prosseguindo, os objetivos do VII PSRM e da PNRM compartilham a importância da defesa dos interesses marítimos do Brasil, uso sustentável dos recursos marinhos para o desenvolvimento socioeconômico, promoção da mentalidade marítima e resgate cultural, e manutenção da qualidade do ambiente marinho. No entanto, o VII PSRM foca na redução da vulnerabilidade a eventos extremos e mudanças climáticas, fortalecimento da cadeia de valor relacionada ao mar e incremento de parcerias estratégicas, aspectos mais detalhados e específicos em comparação à PNRM. O VII PSRM também enfatiza o desenvolvimento regional e a gestão de desastres, sugerindo uma integração mais estratégica das políticas marítimas, o que não está diretamente delineado na PNRM.

O VIII PSRM alinha-se à PNRM ao enfatizar a pesquisa científica, a conservação ambiental, o fortalecimento dos sistemas de monitoramento e a disseminação de dados. Ambos incentivam o desenvolvimento de tecnologias e a produção nacional de equipamentos para pesquisa e exploração marinha e promovem a mentalidade marítima. Pela primeira vez, o VIII PSRM inclui a formação de recursos humanos, passando a se alinhar plenamente a um dos principais objetivos da PNRM. O plano também sugere alterações na legislação para incorporar a iniciativa privada, algo não tão explicitamente destacado na PNRM. Além disso, o plano tem objetivos específicos para a divulgação de suas ações, refletindo uma estratégia de engajamento e conscientização pública, sem correlação direta com a PNRM.

No IX PSRM, foram mantidas as linearidades com a PNRM, já presentes no plano anterior que visavam o fomento à educação e à formação contínua de recursos humanos nas ciências marítimas; a promoção da mentalidade marítima; bem como da pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico, especialmente em áreas marinhas sob jurisdição nacional e internacional; a importância da conservação e do uso sustentável dos recursos marinhos, destacando uma estratégia contínua de sustentabilidade ambiental, que é fundamental para a gestão dos recursos marítimos; além de ampliar e consolidar sistemas de monitoramento dos oceanos e da zona costeira, reflete os objetivos da PNRM relacionados à gestão e proteção ambiental, visando a redução de vulnerabilidades e riscos associados a eventos extremos e mudanças climáticas.

O IX PSRM manteve as linearidades com a PNRM, promovendo educação e formação contínua em ciências marítimas, mentalidade marítima, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, conservação

e uso sustentável dos recursos marinhos e sistemas de monitoramento. No objetivo que se refere à atualização da legislação brasileira, houve uma alteração que passou a se alinhar inteiramente ao previsto na PNRM para melhor gestão dos recursos marinhos e zonas costeiras. Contudo, manteve a divergência na divulgação de suas ações, sugerindo um engajamento público mais detalhado. Introduziu estudos sobre o uso compartilhado do ambiente marinho, não explicitados na PNRM.

A proposta do IX PSRM para promover estudos sobre o uso compartilhado do ambiente marinho introduz uma abordagem potencialmente nova e expansiva, que não está diretamente explicitada na PNRM. Além disso, um dos objetivos do IX PSRM é a criação de Unidades de Conservação, que não tem correlação direta com os objetivos de alto nível da PNRM e conflita com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, em seu Artigo 12, Inciso X, que direciona ao IBAMA essa responsabilidade, denotando uma possível incongruência jurídica.

O X PSRM manteve seu alinhamento estratégico à PNRM, ao enfatizar a importância da pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, formação de pessoal em ciências marítimas, conservação e uso sustentável dos recursos marinhos, ampliação dos sistemas de monitoramento e atualização da legislação. Novos objetivos incluem estímulo a parcerias, intercâmbio de dados e combate à poluição de resíduos sólidos, além de desenvolvimento da pesca sustentável e aquicultura, alinhando-se à PNRM.

Entretanto, o X PSRM, introduziu e modificou alguns objetivos que nos levam a notar um certo descolamento da PNRM. O primeiro dos seus objetivos listados se refere a: “contribuir para consecução dos objetivos estabelecidos pela PNRM” (Brasil, 2020). Sendo o PSRM um documento decorrente da PNRM, não caberia a seu propósito de existência ser listado como um dos objetivos, tendo em vista que, de acordo com a teoria aplicada, todos os seus objetivos já devem estar alinhados com os objetivos da PNRM, ou seja, objetivos políticos.

Entretanto, o X PSRM introduziu e modificou alguns objetivos, como “contribuir para a consecução dos objetivos da PNRM”, o que é redundante, pois seus objetivos já devem estar alinhados à PNRM. O objetivo de promover a mentalidade marítima foi ampliado para desenvolver uma cultura oceânica e um novo objetivo foi a consolidação da economia azul, conceitos abrangentes que extrapolam o previsto na PNRM. O X PSRM reformulou o objetivo sobre estabelecimento de uso

compartilhado do ambiente marinho, ao introduzir que tal uso deveria ser implementado por meio do PEM, mantendo a divergência estratégica por não possuir nenhum alinhamento direto com a PNRM.

O plano atualmente em vigor, XI PSRM, manteve praticamente todos os alinhamentos estratégicos com a PNRM observados no plano anterior, com apenas alguns refinamentos e aprimoramentos nos objetivos que não influenciaram na correlação de objetivos.

Ademais, o XI PSRM também manteve as incongruências com a PNRM já observadas no plano anterior. No que tange ao objetivo relacionado ao desenvolvimento e implementação do PEM, além de não possuir correlação direta com nenhum objetivo da PNRM, passou a ir de encontro ao previsto no Artigo 1º do Decreto nº 11.349, de 1º de janeiro de 2023, ou seja, antes da confecção do presente PSRM, que estabelece o Ministério do Meio Ambiente como o responsável pelo PEM.

Além disso, o XI PSRM inovou ao introduzir quatro novos objetivos que não possuem qualquer tipo de alinhamento direto ou indireto com a PNRM. O primeiro deles diz respeito a efetuar a interface entre a ciência e a política; o segundo cita estimular ações de coordenação de subsídios de curto, médio e longo prazo, referentes a acordos internacionais, com a presença de especialistas em ciências do mar, política e direito internacional. Ambos os objetivos ultrapassam o limite do previsto na PNRM, não possuindo nenhum amparo ou alinhamento estratégico.

O terceiro novo objetivo diz respeito a fomentar princípios, objetivos e diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, fazendo referência ao Decreto nº 5.300 de 2004. Tal proposta vai de encontro ao estabelecido no documento de referência, que atribui responsabilidade ao Ministério do Meio Ambiente sobre o tema especificado.

Por fim, o último objetivo refere-se a contribuir para o aprimoramento da oferta de estrutura aquaviária e dos portos, de modo a torná-la mais eficiente e competitiva, o que de nenhuma forma é amparado pela PNRM.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A análise dos PSRM em relação à PNRM revela um progresso complexo na gestão dos recursos marinhos no Brasil. A PNRM, estabelecida pelo Decreto nº 5.377/2005, define objetivos de promoção da pesquisa científica, formação de recursos humanos, conservação

ambiental e uso sustentável dos recursos marinhos, alinhando-se às diretrizes internacionais e nacionais. Os PSRM, como instrumentos decorrentes, refletem a continuidade e adaptação das políticas de gestão marinha, enfatizando pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, conservação ambiental e promoção da mentalidade marítima.

Desde o VI até o XI PSRM, observa-se um esforço para implementar os objetivos da PNRM, com avanços específicos e novas prioridades adaptadas ao cenário nacional e internacional. Todos os planos destacam a gestão sustentável dos recursos marinhos, formação de recursos humanos, fortalecimento dos sistemas de monitoramento e promoção da mentalidade marítima.

Entretanto, algumas divergências são notáveis. A falta de ênfase em certos objetivos da PNRM e a inclusão de temas como economia azul, planejamento espacial marinho e gestão de desastres nos PSRM indicam a necessidade de maior coordenação e alinhamento estratégico. Essas observações ressaltam a complexidade do planejamento estratégico e a importância de revisões periódicas para assegurar que todos os objetivos estejam alinhados com a PNRM, promovendo uma gestão eficaz e sustentável dos recursos marinhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do planejamento estratégico nas políticas de recursos marinhos no Brasil revelou ensinamentos sobre coerência, adaptação e eficácia das estratégias ao longo do tempo. Este artigo examinou a teoria do planejamento estratégico e sua aplicação prática na formulação e implementação dos objetivos da PNRM e dos PSRM. O capítulo inicial forneceu uma base teórica, explorando a evolução da estratégia desde suas origens militares até suas aplicações contemporâneas no planejamento estratégico civil. Destacou-se a complexidade de alinhar teoria e prática, especialmente no contexto governamental, em que a integração de diversos atores é vital. A análise de diferentes modelos de planejamento estratégico, como os de Golbery do Couto e Silva e Antônio Silva Ribeiro, forneceu uma compreensão das dinâmicas envolvidas no processo. Há um entendimento claro de que as estratégias devem derivar de objetivos políticos, estabelecidos pelo nível superior de decisão.

A PNRM, estabelecida pelo Decreto nº 5.377/2005, define diretrizes para a gestão sustentável dos recursos marinhos no Brasil, focando em

pesquisa científica, formação de recursos humanos, conservação ambiental e uso sustentável. Os PSRM subsequentes adaptam essas diretrizes aos desafios emergentes. Analisando do VI ao XI PSRM, observa-se esforço contínuo para implementar os objetivos da PNRM, com avanços e novas prioridades. A comparação entre a PNRM e os PSRM revelou alinhamentos e divergências, destacando a necessidade de maior coordenação. Todos os planos enfatizam a pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, conservação ambiental, formação de recursos humanos e fortalecimento dos sistemas de monitoramento dos oceanos e recursos vivos e não-vivos.

A introdução de novos objetivos nos PSRM, como a economia azul e o PEM, destaca a complexidade do planejamento estratégico, muitas vezes extrapolando o escopo da PNRM sem justificativa clara ou alinhamento estratégico. A gestão de desastres e a criação de Unidades de Conservação sem base clara na PNRM refletem a falta de coerência e continuidade nos objetivos estratégicos.

O artigo conclui que, apesar dos avanços na gestão integrada e sustentável dos recursos marinhos, o Brasil enfrenta desafios. A análise ressalta a importância de revisões periódicas e ajustes para assegurar que todos os objetivos estejam alinhados, promovendo uma gestão eficaz dos recursos marinhos. As divergências entre a PNRM e os PSRM têm implicações para o futuro do planejamento estratégico dos recursos marinhos. A falta de alinhamento pode resultar em gestão ineficaz, afetando a sustentabilidade ambiental, economia e segurança nacional. A persistência dessas divergências destaca a necessidade de atualizações na PNRM e revisões nos planos setoriais para garantir um alinhamento coerente. A capacidade do Brasil de alcançar uma gestão sustentável está ligada à eficácia do planejamento estratégico, atualmente comprometida pela falta de alinhamento e dispersão de esforços, como evidenciado pelo Decreto nº 11.349 de 2023, contrastando com os PSRM na responsabilidade pelo PEM.

Nesse contexto, é importante destacar o papel da CIRM, que coordena a execução da PNRM, acompanha os programas e ações decorrentes e propõe atualizações, conforme o Decreto nº 5.377, de 2005. A implementação de estratégias bem formuladas, alinhadas à teoria do planejamento estratégico, é de suma importância para alcançar os objetivos nacionais e garantir a sustentabilidade dos recursos marinhos do Brasil.

Public Policies for Marine Resources: The strategic planning process of their implementation

Bernardo da Silva Oliveira Santos
André Panno Beirão

ABSTRACT

This dissertation analyzes the strategic planning process applied to the National Policy for Marine Resources (PNRM) and the Sectoral Plans for Marine Resources (PSRM) in Brazil, examining the coherence, adaptation, and effectiveness of the strategies implemented over time. The study explores the evolution of the concept of strategy, from its military origins to its contemporary applications in civil strategic planning, highlighting the complexity of aligning theory and practice in the governmental context. The PNRM, established by Decree No. 5.377/2005, is presented as a regulatory milestone that defines guidelines for the sustainable management of marine resources. The analysis of the PSRMs, from VI to XI, highlights specific advances and new priorities, reflecting national and international needs. The dissertation concludes that, despite significant advances in the integrated and sustainable management of its marine resources, Brazil faces challenges. The analysis also emphasizes the importance of periodic reviews and adjustments to the plans and policies to ensure that all objectives are coherently aligned, promoting effective and sustainable marine resource management.

Keywords: Strategic planning. National Policy for Marine Resources. Sectoral Plans for Marine Resources. Political objectives. Strategic objectives.

REFERÊNCIAS

BEIRÃO, André. O locus e o modus do planejamento estratégico. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, setembro/dezembro 2023, p. 709-745. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/issue/view/882/168>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 28 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, nº 235, 8 dez. 2004, Seção 1, p. 2-6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, nº 37, 24 fev. 2005, Seção 1, p. 1-2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.382, de 3 de março de 2005. Aprova o VI Plano Setorial para os Recursos do Mar (VI PSRM). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, nº 43, 4 mar. 2005, Seção 1, p. 3-11. Disponível em: https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5382.

htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.678, de 8 de dezembro de 2008. Aprova o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar (VII PSRM). Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 239, 9 dez. 2008, Seção 1, p. 1-7. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6678.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 8.907, de 22 de novembro de 2016. Aprova o IX Plano Setorial para os Recursos do Mar (IX PSRM). Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 224, 23 nov. 2016, Seção 1, p. 1-10. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8907.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.544, de 16 de novembro de 2020. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar (X PSRM). Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 219, 17 nov. 2020, Seção 1, p. 1-15. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10544.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.349, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, edição extra, 2 jan. 2023, Seção 1, p. 1-2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11349.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BOND, Briand. Liddel Hart: a study of his military thought. London: Cassel, 1977.

CLAUSEWITZ, Carl von. On War. Tradução de Michael Howard e Peter Paret, com introdução e notas de Beatrice Heuser. Oxford: Oxford University Press, 2007.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM). Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Resolução nº 6/2011 de 23 de novembro de 2011. Aprova o VIII Plano

Setorial para os Recursos do Mar (VIII PSRM) e o submete à Presidência da República, por intermédio da Ministério da Defesa. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/resolucao-6-2011.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM). Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Resolução nº 6/2023 de 21 de novembro de 2023. Aprova o XI Plano Setorial para os Recursos do Mar (XI PSRM) e o submete à Presidência da República, por intermédio da Ministério da Defesa. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/cirm/cirm211/resolucao-n6.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. Tratado de estratégia. Tradução de Brigitte Bentolila de Assis Manso et al. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

DEFESA, Ministério da. Portaria Normativa nº 94/GM-MD, de 20 de dezembro de 2018. Aprova a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md51a_m01a_sista_plja_estra_mila_spema_2a_ed_2018.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

INFOPÉDIA. Dicionário da Língua Portuguesa. Porto Editora, 2024. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/bioprospecção>. Acesso em: 27 jul. 2024.

MAHAN, Alfred T. Naval administration and warfare. Boston: Little Brown, 1907. p. 172.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento Estratégico. 23ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

RIBEIRO, Antonio Silva. Modelos do Processo Estratégico. Lisboa, Portugal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 2020.

SANTOS, T.; BEIRÃO, A. P.; ARAÚJO FILHO, M. C.; CARVALHO, A. B. (Orgs.). Economia Azul: Vetor para o Desenvolvimento do Brasil. São Paulo, SP: Essencial Idea Editora, 2022.

SILVA, Golbery do Couto. Planejamento estratégico. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1979.