

GEOPOLÍTICA DO BRASIL PARA O ATLÂNTICO SUL: UMA REVISÃO DE LITERATURA A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA O MAR

Etienne Villela Marroni¹
André Luiz Reis da Silva²

RESUMO

Este artigo objetiva o estudo da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), visando à compreensão do espaço marítimo brasileiro. A PNRM foi idealizada no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em 1980. A CIRM é um órgão colegiado, que propugna pelos interesses da Nação brasileira relativos ao mar e zonas adjacentes. Instituída em 1974, internalizou

¹ Doutora em Ciência Política; Coordenadora do Laboratório de Política Internacional e Gestão do Espaço Oceânico, Centro de Engenharias (CENG) – Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Praça Domingos Rodrigues s/n, Prédio COTADA, Pelotas, RS, Brasil. E-mail: etiene.marroni@ufpel.edu.br

² Doutor em Ciência Política; Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPEEI), Faculdade de Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Avenida João Pessoa 52, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: reisdasilva@hotmail.com

preceitos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e colocou o Brasil na vanguarda do processo de formulação de políticas públicas para o ordenamento do espaço oceânico, por meio da formulação de uma política pública destinada aos interesses estratégicos do Brasil no Atlântico Sul. Então, por meio de planos plurianuais, denominados PSRM (Planos Setoriais para os Recursos do Mar), tem organizado o uso e exploração de um dos maiores patrimônios da Nação brasileira, seu espaço marítimo (Amazônia Azul), de forma racional e sustentável e em consonância com Acordos e Tratados Internacionais. Primeiro, defende-se o espaço, a soberania, a seguir as riquezas.

Palavras-Chave: CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar); PNRM (Política Nacional para os Recursos do Mar); Atlântico Sul.

INTRODUÇÃO

Em diversos países, as ações para o meio ambiente marinho e costeiro caracterizam-se como iniciativas voltadas ao uso sustentável de seus recursos naturais, normalmente asseguradas por uma política pública governamental, própria para esses ecossistemas. Diferentemente, vários Estados estabelecem políticas oceânicas nacionais, que surgem, paralelamente, ao planejamento e gerenciamento dos recursos oceânicos, marítimos e costeiros.

Atualmente, os processos dinâmicos caracterizam-se por situações ambivalentes: desencadeiam problemas nas questões internas, no contexto da globalização, e atingem uma dimensão internacional. A governança de movimentos sociais e econômicos dos agentes não-públicos (ONG's, empresas privadas) interferem nas áreas de debate e discussão, principalmente no setor energético. Tal fato cria uma arena pública controversa, ocorrendo enfrentamentos a partir de discursos ideológicos que afrontam o Estado, enfraquecendo, assim, a coerência do discurso para a legitimação de suas propostas. No entanto, a posição do Estado, em razão de confrontos ideológicos, deve ser expressa por meio de valores emergentes na sociedade, como, por exemplo, a salvaguarda ambiental, participação dos atores sociais, transparência, confiabilidade e

eficiência, abordagem ecossistêmica de forma integrada e holística. Então, poderá surgir um novo modelo de política pública no contexto atual, principalmente no que tange à planificação espacial marítima do Brasil no Atlântico Sul.

No entanto, percebe-se um vazio dentro do sistema normativo e legal, berço das iniciativas de planejamento e gestão governamentais. Conforme Wildavsky (1979, p.21), “o estudo de políticas públicas recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequências da ação do Governo”. A política pública pode ser vista sob diversos ângulos, acoplados a filosofias e enfoques diferenciados. Por isso, formam-se correntes distintas entre si, mas com o objetivo único: o direcionamento democrático de estratégias e ações para o ordenamento de um determinado espaço ou contingente de pessoas. Dahl e Lindblom (1971) afirmavam que o direcionamento democrático é duplo, ou seja, consiste de uma condição a ser atingida e de um princípio que orienta o procedimento para atingi-lo. A condição é a igualdade política, pela qual o controle das decisões do Governo é compartilhado de tal modo que as preferências de qualquer cidadão têm igual importância às dos demais.

Nesse sentido, objetiva-se a necessidade do estudo da política pública do Brasil para o mar, visando a compreensão dos direitos dos Estados costeiros aos espaços marítimos (principalmente, direitos de propriedade e de exploração) e tendo em vista a resolução de conflitos e disputas. Como as disputas por esses espaços crescem continuamente, estudos sobre questões ambientais devem ser intensificados, determinando a formação de novos conceitos para uma política marinha e planejamento do espaço oceânico. Atualmente, o desenvolvimento econômico e o tecnológico das sociedades globais influenciam na forma de exploração dos recursos marinhos, bastando observarmos que mais de 80% da exploração do petróleo brasileiro é *offshore*.

Sob essa perspectiva, faz-se uma alusão a Spykman (1969), quando observa as condições para um Estado tornar-se uma grande potência através do espaço, confirmado pelas grandes proporções do espaço oceânico brasileiro, justificada pelas leis que regulamentam as políticas de proteção e uso desse espaço e, finalmente, liberdade de movimento, entendido, aqui, como a estabilidade democrática do Estado brasileiro no contexto internacional, principalmente em relação ao Atlântico Sul, cujo o domínio sob e sobre o espaço é evidente. Em relação a este último item, destacam-se as inúmeras pesquisas para o uso do solo e subsolo marinho sob jurisdição do Brasil.

Logo, considerando a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) como uma política pública internacional, acredita-se que a construção das políticas públicas nacionais, na área oceânica, teve um impulso considerável com o intercâmbio de informações e interrelações, propiciado pelo ambiente da Convenção de 1982. A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) foi instituída no Brasil em 1980, a partir de estudos da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em 1974, objetivando salvaguardar e incentivar o domínio do Mar Territorial brasileiro de 200 milhas náuticas. Porém, é fato que a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar estendeu-se por nove anos e, no período, a diplomacia brasileira, presente nas sessões e analisando o *modus operandi* da Conferência, incorporou muitos de seus fundamentos na política nacional.

Para alcançar o objetivo proposto, a metodologia que se utilizará neste estudo será embasada na análise de conteúdo. Pensando a pesquisa como uma ação, por meio da qual se constrói o conhecimento, cujo objetivo remete à busca de respostas para um determinado problema, pressupõe-se que o método, a ser adotado, possa valer-se do resgate de referenciais bibliográficos pertinentes ao tema. Tal procedimento nos permitirá balizar o campo de ação, pontuando referências e dados precisos para uma abordagem do tema mais fiel, atual e estruturada. Logo, recorrer à Legislação vigente de maneira crítica, e à que se encontra na esfera das especulações ou a serviço de interesses diversificados é necessário, para concretizar o principal objetivo desta pesquisa e contribuir para incrementar os estudos da política pública brasileira para o mar. Dessa forma, estudar-se ão essas políticas no contexto do oceano Atlântico Sul sob a perspectiva da cooperação institucional, como um tema atual e relevante, considerando-se a segurança e a soberania nacionais. O método de análise configurar-se-á em uma pesquisa de caráter histórico-geopolítico-institucional, com unidade fundamentada em documentos oficiais e dados secundários, no contexto do estudo.

Para melhor compreensão dos assuntos relacionados, o artigo encontra-se dividido em três partes. Na primeira parte apresenta-se a gênese da política pública brasileira para o mar. De forma sucinta, procurou-se demonstrar a relevância de se conhecer os mecanismos de atuação dos instrumentos da Política Nacional para os Recursos do Mar para a utilização e proteção do espaço marítimo brasileiro, ou seja, como se dá sua atualização, sua importância no contexto histórico, e a necessidade

das incorporações de Tratados internacionais na política doméstica para o mar do Brasil. Em um segundo momento, estuda-se como a política pública é atualizada, sempre em conformidade com Acordos internacionais assinados pelo Brasil. Na terceira parte, aborda-se uma nova realidade advinda dos oceanos, através da Política Nacional para o Mar, promulgada em 2005.

GÊNESE DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA O MAR: UMA VISÃO ESTRATÉGICA NA DEFESA DO ESPAÇO OCEÂNICO DO BRASIL NO ATLÂNTICO SUL

O Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) sempre foi um instrumento de atualização da política para o mar no Brasil e segue por uma linha lógica de interrelações com os preceitos da Convenção. Um exemplo dessa prática refere-se ao espaço oceânico brasileiro. Desde que o Brasil, em meados da década de 1960, começou a empenhar-se para conhecer o potencial de sua Plataforma Continental, também deu início a um significativo investimento em pesquisas científicas no mar. Esse comprometimento do Estado brasileiro com a pesquisa marítima é justificado pelo fato de que o potencial dos recursos naturais no espaço marítimo é de importância estratégica para o desenvolvimento do país. Após a entrada em vigor da Convenção, em 1994³, houve a exigência de que, para haver a ampliação do espaço oceânico, seria preciso que o Estado dispusesse de tecnologia suficiente e adequada para explorar os recursos, neles, existentes. Caso contrário, o país terá que aceitar Estados terceiros, que participariam em pesquisas, exploração e produção dos recursos do solo e subsolo sob sua jurisdição (CIRM, 2010; 2011a).

Acrescenta-se que uma política para mares e oceanos é muito mais do que a formulação e seleção de objetivos em um processo puramente político. E, se considerarmos a planificação e gestão do espaço oceânico como ordenamento territorial, elas passarão a ser mais um instrumento técnico e administrativo para a atribuição do uso do espaço. Uma vez que a política oceânica é amparada pelo ordenamento territorial, pressupõe-se que o estudo conjunto desses conceitos poderá evitar incompatibilidades, organizando, racionalmente, o espaço marítimo. A política para o ordenamento do território está sujeita às abordagens e estudos mais específicos. Porém, seus

³ Em 16 de novembro de 1994, a Convenção entrou em vigor com a ratificação do sexagésimo Estado que, neste caso, foi a Guiana (BRASIL, 2016; MARRONI, 2013).

conceitos são considerados como instrumentos fundamentais para o entendimento do planejamento do espaço oceânico.

Para Putnam (1988, p.97), “a ratificação de acordos internacionais pode parecer estranho para as democracias”. Porém, acredita-se que a Convenção, ratificada em 1994, foi um importante acontecimento, que impulsionou a esfera internacional no sentido de reorganizar as políticas nacionais para a proteção do espaço marítimo, devido às potencialidades naturais que esse grande ecossistema revela. Com a reorganização do espaço oceânico pelos Estados costeiros do globo, a definição e a incorporação de um regime internacional único de proteção, baseadas nos princípios fundamentados pela Convenção, tornou-se um referencial democrático e significativo à proposição de políticas públicas nacionais e um modelo de readequação para a utilização democrática e pacífica dos recursos naturais marinhos renováveis e não-renováveis.

A preocupação do Governo brasileiro quanto à regulamentação política para a utilização dos recursos marítimos e dos espaços costeiros evidenciou-se nos anos 1970, assim como a ótica ambiental no planejamento estatal do país. A pressão internacional para a preservação do patrimônio ambiental das nações fez com que o Brasil instituisse, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, marco inicial de um planejamento integrado do aparelho estatal, com vistas à preservação e conservação da biodiversidade e da geodiversidade brasileira. Um ano após, constituiu-se a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM), com a finalidade de coordenar temáticas que conduzissem a uma política nacional para a região litorânea do Brasil. Essa Comissão possui autonomia para requisitar colaboradores, ou criar grupos e subgrupos de trabalho administrativo e técnico (MARRONI; ASMUS, 2005).

Somente quando foi ratificada a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, é que as questões legais, relacionadas ao meio ambiente, tomaram forma e efeito. O inciso 4º, do artigo 225 da Constituição Brasileira, estabelece a Zona Costeira como Patrimônio Nacional. Logo, faz-se necessária sua utilização na forma da lei, tendo-se em vista o fator preservação. Ressalva-se que, embora a Zona Costeira conste na Constituição Brasileira como Patrimônio Nacional, não se pode interpretar este dispositivo como sendo, ela, Patrimônio Federal ou Propriedade da União, esses considerados bens sobre os quais a União exerce seu domínio. Portanto, nas esferas federal, estadual ou municipal as

normas regimentais deverão ser editadas para regulamentar o uso sensato e adequado da Zona Costeira.

Dahl e Lindblom (1971) afirmavam que o planejamento de um sistema político e econômico dificilmente poderia ser definido de maneira sensata, exceto em termos extremamente amplos, como o controle do uso de recursos escassos. Destacavam que a existência de acordos eram validados pela variedade de proposições da área política-econômica. Verificaram, também, que grande parte dos conflitos existentes no planejamento do meio político-econômico e social eram as prováveis consequências específicas, sobre as quais reina um grande acordo. Assim, argumentavam que as metas ou valores globais não eram operacionalmente definidos, obscurecendo o consenso científico pela ênfase sobre divergências que nascem de metas e definições entre Estados. Logo, compreende-se que os grandes acordos no Sistema Internacional decorrem do conflito para o estabelecimento de um sistema global de valores concernentes à incorporação dual entre economia e política em espaços diferenciados para o controle de recursos escassos. Considerando-se a ideia principal dos autores, o fato da Convenção ser um grande acordo para a sistematização de valores igualitários entre os Estados do globo, para a proteção de recursos naturais escassos no ecossistema oceânico, nada impede que cada Estado adapte essas metas globais, conforme o funcionamento político, econômico e social do seu contexto estatal.

Então, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída em 1981, objetivou “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art. 4º), “considerando o meio ambiente como um patrimônio público”, “tendo em vista o uso coletivo” (art. 2º). Esta lei organiza todo o sistema nacional de gestão político-ambiental do país, delegando ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) a atribuição de dar corpo legislativo às ações previstas na PNMA.

Na mesma perspectiva, a PNRM, instituída em 1980 por Medida Presidencial, tem como órgão executor a CIRM, Comissão criada em 1974 com base nas discussões realizadas na III Conferência das Nações Unidas para os Direitos do Mar, tendo por finalidade coordenar e implementar a política marítima no Brasil. A PNRM, instaurada, tornou-se um elemento de articulação entre as diversas políticas setoriais federais em suas projeções nos meios costeiros e marinhos, sendo nomeado o ministro da Marinha (à época) para coordenar a Comissão. A finalidade da PNRM era a de “fixar as medidas essenciais à promoção da integração do mar territorial e plataforma

continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos". Essa política se consubstancia em planos e programas plurianuais, elaborados no âmbito da CIRM. (PNRM, 1980; 2005, CIRM, 2010).

A CIRM, órgão **multidisciplinar**, hoje gerenciado pelo Comando da Marinha, dispõe de uma Secretaria (SECIRM) que reúne e executa todas as atividades programadas. Este órgão possui autonomia para requisitar colaboradores ou criar grupos e subgrupos de trabalho administrativo e técnico. É importante entender o mecanismo de funcionamento da CIRM, porque ela tem por finalidade o planejamento e a gestão do espaço marítimo brasileiro, por meio da coordenação de uma Política Nacional para os Recursos do Mar e, como o Brasil é um Estado costeiro, necessita de uma política que gerencie o meio ambiente marinho.

Para conhecer o planejamento e gerenciamento de uma política pública, recorre-se, novamente, aos princípios de Dahl e Lindblom (1971, p.9), em que esclarecem que "o poder é democratizado quando as frustrações das massas transformam-se, necessariamente, em problemas da política pública". E o mar brasileiro era (e continua sendo) uma preocupação tanto da sociedade, referente às oportunidades econômicas e sociais, quanto do Estado, atento à manutenção e proteção de seus espaços marítimos ante ao Sistema Internacional. Essa questão é respaldada por Xavier (1994, p.11) ao afirmar que, "no Brasil, a jurisdição nacional abrange áreas marinhas que caracterizam um grande país costeiro e lhe conferem uma situação privilegiada no Atlântico".

Assim, é imperativo o estudo de políticas públicas que não só planejem o uso racional do meio ambiente costeiro-oceânico, mas, também, que gerenciem toda uma gama de políticas econômicas e sociais, partes da manutenção e utilização adequadas dos espaços oceânicos sob jurisdição brasileira no Atlântico Sul. Por esse motivo, a implementação das atividades relativas aos recursos do mar têm ocorrido de forma descentralizada, por vários agentes, em diferentes ministérios, estados, municípios, instituições de pesquisa, comunidade científica e iniciativa privada, segundo suas respectivas competências e em consonância com as diretrizes estabelecidas na PNRM. Portanto, a CIRM funciona como articuladora entre o público e o privado, sendo que profissionais da área científica são, periodicamente, convidados a participarem de reuniões, projetos e políticas proporcionados pelo órgão.

Reconhecida a importância do mar para o desenvolvimento do Brasil, justifica-se a divulgação das Diretrizes Gerais da PNRM, traçadas em 1980 pela CIRM. Foram seis anos de estudos e propostas de Grupos

de Trabalho, até concluí-las em sua primeira versão. Tais Diretrizes contêm as linhas básicas que deverão nortear todos os esforços nas áreas de ensino, pesquisa, exploração e exploração⁴ dos recursos do mar. Logo, a PNRM tem por finalidade estabelecer medidas essenciais para promover a integração do Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos, compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d'água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do país e para a segurança nacional. Os princípios básicos desse processo integrado preconizam a harmonização e colaboração em programas internacionais.

Os objetivos da PNRM direcionam-se ao desenvolvimento da tecnologia nacional, a fim de que possam ser produzidos, no Brasil, materiais e equipamentos necessários às atividades marítimas. Assim, é preciso o apoio da iniciativa privada e a participação de brasileiros em todo e qualquer ato que envolva cooperação estrangeira. Além disso, assegurar total aproveitamento dos quadros de pessoal técnico e científico do país, com formação em áreas relacionadas ao mar e seus recursos, propugnando pela ampliação desses quadros por meio de cursos. Importante, ainda, é manter atualizada a legislação brasileira nos aspectos concernentes aos recursos do mar, tendo-se em vista o desenvolvimento e a segurança do país. É necessário estimular e ampliar o intercâmbio técnico-científico interno ou para além de nossas fronteiras, incluindo, progressivamente, os brasileiros na exploração dos recursos marítimos que estejam fora da jurisdição nacional. Desejável é, também, o permanente incentivo à formação de organismos de ensino e pesquisa sobre o mar, seus recursos e atividades a ele relacionadas (PNRM, 2005; CIRM, 2013).

Quanto à política de consecução, o Governo brasileiro reserva-se o direito de orientar, coordenar e controlar a pesquisa, a exploração e a exploração de recursos vivos, minerais ou energéticos do Mar Territorial, ZEE e Plataforma Continental do Brasil, entendidos como coluna d'água, solo e subsolo, respectivamente. Com o objetivo de descentralização e multidisciplinaridade da CIRM, em 1982 foi ratificado o I PSRM, ou seja, o I Plano Setorial para os Recursos do Mar, tendo por finalidade, a concepção de planos e programas para o planejamento e gerenciamento do espaço marítimo brasileiro.

Conforme Arretche (1996), a descentralização da política pública é um assunto debatido desde a década de 1980, em um número expressivo e países. Diz a autora que, até pouco tempo, distintas correntes de orientação política têm articulado, de forma eficiente, propostas de descentralização

⁴ Entenda-se por exploração a ação de assegurar a produção de um mineral.

a diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado. No Brasil, esta descentralização ocorre, eficientemente, em questões relativas ao mar. Observa-se que, desde a década de 1970, o Governo brasileiro vem manifestando o desejo de manter uma política pública planejada por um órgão colegiado, ou seja, a CIRM. A representatividade de vários ministérios em sua composição e, também, da sociedade civil por meio de universidades e centros de pesquisa, demonstra a versatilidade da política brasileira para o mar e sua vocação inicial de descentralização. Pelo Decreto nº 3939, de 26 de setembro de 2001, houve uma reformulação no regimento da CIRM referente à sua composição ministerial e, em 2003, seu art.3º foi modificado em conformidade com o Decreto nº 4815, de 20 de agosto (CIRM, 2010; 2011).

Atualmente, encontra-se em vigor o Decreto nº 6.107, de 2 de maio de 2007, que determinou a seguinte composição da CIRM: Casa Civil da Presidência da República; Ministérios: Defesa; Relações Exteriores; Transportes; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Educação; Saúde; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Minas e Energia; Ciência, Tecnologia e Inovação; Meio Ambiente; Integração Nacional; Pesca e Aquicultura; Turismo; Esporte; Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Portos da Presidência da República; Comando da Marinha; SECIRM; Subcomissões; Comitês Executivos e Grupos de Trabalho (CIRM, 2011a; 2012).

A composição atualizada da CIRM constituiu-se em um expressivo marco institucional para os propósitos do Brasil em relação a uma nova perspectiva de desenvolvimento, advinda dos recursos do mar. Ressalva-se que a atualização constante da PNRM pelos Planos Setoriais é decorrente, também, de Tratados e Acordos internacionais assinados pelo Brasil, visando a proteção e o uso racional dos recursos marítimos e costeiros.

Nesse aspecto e com a incorporação da PNRM junto ao sistema institucional brasileiro, sua atualização deve ser feita conforme as necessidades específicas do momento. Assim, um dos planos que integra tal política é o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), com vigência plurianual. E os demais mecanismos de atuação da política vão sendo reformulados por meio de avaliações quanto ao andamento e a execução do processo. Para entender o mecanismo de atuação dos planos setoriais, por meio da base teórica e norteadora da PNRM, é necessário conhecer seus planos e programas de execução.

OS PLANOS SETORIAIS PARA OS RECURSOS DO MAR: O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA O ESPAÇO OCEÂNICO NO ATLÂNTICO SUL

A constante atualização de uma política pública, principalmente em conjunção com Acordos internacionais assinados pelo Brasil, mantém o Estado dinâmico e integrado ao Sistema Global. Verifica-se, assim, maior interrelação entre os atores do Sistema Nacional com o Sistema Internacional, por meio da cooperação com instituições globais, conforme preceitos de Keohane (1988). Isso implica em maior reciprocidade quanto a assuntos de interesses comuns, tendo como exemplo problemas derivados da variação climática. É visível o pioneirismo da Política Nacional para os Recursos do Mar, como uma política pública dinâmica e descentralizada, com a incorporação periódica de novos temas de cooperação da agenda global no sistema político da Nação, por meio dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM).

O PSRM constitui-se em uma atualização da PNRM e possui vigência plurianual. Em uma política direcionada para os recursos do mar, as proposições expressas nos planos precisam assegurar sua continuidade por meio dos programas governamentais gerados a partir deles. O PSRM deve manter-se em conformidade com os instrumentos básicos do Direito Internacional. Tais instrumentos definem uma estratégia jurídica global para uniformizar as ações de cada país, no sentido de que a meta comum de uso sustentável dos recursos do mar seja alcançada. Deve-se ter claro que o plano em questão subordina-se à legislação interna, como à Constituição de 1988, que incorpora os conceitos de espaços marítimos definidos pela CNUDM. A frequente atualização da PNRM pelos planos setoriais tem originado planos, programas e ações específicos para a política em sua totalidade. O I PSRM, com vigência no período de 1982 a 1985, favoreceu a reestruturação das atividades de pesquisa e de prospecção dos recursos do mar, orientando interesses significativos da sociedade brasileira para a incorporação desses recursos ao sistema produtivo nacional.

O PSRM encontra-se, atualmente, em sua 8ª versão (2012-2015). Porém, é importante que, por meio de uma síntese conceitual e contextual, compreenda-se o curso dos planos setoriais e, conseqüentemente, a evolução do estudo político no Brasil para o espaço marítimo no Atlântico Sul. Destaca-se, ainda, que o I PSRM, embora tenha sido o

início da estruturação do pensamento político para o mar, configurou-se, também, como a base do II PSRM, que contextualizou a dinâmica dos processos multidisciplinares para os estudos do mar brasileiro.

O II PSRM (1986-1989) assinalou o início da trajetória do Brasil rumo a interesses específicos na Plataforma Continental. Nele, estão contidos aspectos como o estudo multidisciplinar da pesquisa marítima no Brasil, a necessidade de formação de recursos humanos e a base dos estudos para o aumento da Plataforma Continental brasileira. Consta no II PSRM que o Estado brasileiro tem interesse em promover a crescente incorporação dos recursos do mar à realidade socioeconômica do país, ou seja, atualizar o conhecimento e incentivar a utilização racional dos recursos do mar como elementos fundamentais para que o Brasil possa alcançar um desenvolvimento contínuo, proporcionando novas oportunidades de exploração e investimentos. A adoção da PNRM para o entendimento de temas relacionados ao espaço marítimo torna-se referência inicial, a partir dos elementos incorporados na CNUDM, identificando grandes temas interrelacionados, que englobavam todo o universo de interesses do Brasil no mar, tais como os recursos minerais, recursos energéticos, recursos alimentares e a conservação de recursos vivos (CIRM, 2012).

A preocupação do Governo brasileiro em incorporar as diretrizes advindas da Convenção encontra-se expressa no II PSRM. O Plano contém elementos que demonstram a escassez de matérias-primas em terra firme e, conseqüentemente, alerta para a procura de novas fontes de abastecimento estratégico rumo ao espaço marítimo brasileiro no Atlântico Sul. Demonstra que tal fator contribui, fortemente, para levar as Nações mais desenvolvidas a buscarem recursos energéticos no mar. Há evidências de que essas operações ocorriam de forma individual ou a partir de consórcios internacionais e que, dessa forma, os países desenvolvidos, detentores da tecnologia de prospecção e exploração de recursos minerais no mar, mobilizaram seus recursos tecnológicos, inacessíveis aos países em desenvolvimento. Logo, as Nações desenvolvidas obtinham significativos avanços na identificação das riquezas existentes nos oceanos, distanciando-se, mais, de outros países. Um pequeno número de potências marítimas dispunha dos meios necessários para a exploração da última fronteira do planeta, ou seja, do oceano.

Morris (1979, p. 521, tradução nossa) entendia que

[...] a política oceânica pode ser uma face relativamente nova do desenvolvimento nacional para os Estados em desenvolvimento. Porém, já existe um registro histórico considerável, no qual as condições de iniciativas políticas adquiriram expressiva importância, como no caso de uma grande potência emergente como o Brasil. A respeitável posição e características do Brasil o levam a uma qualificação séria de interpretações da evolução da política para o mar.

Conforme Morris, os rumos para a construção da política oceânica brasileira, na década de 1970, já eram um exemplo positivo para diversos países. A própria criação da CIRM, em 1974, foi um exemplo da seriedade do Governo brasileiro em questões relativas ao mar. Mesmo não sendo uma potência marítima, o Brasil sempre demonstrou preocupação com a defesa de seu litoral e a com a proteção dos recursos naturais submersos, posicionando-se, fortemente, nas reuniões internacionais em defesa de seu espaço para além-mar.

Para o Brasil, face à sua extensão litorânea, a aplicação do novo regime jurídico, além da soberania sobre o Mar Territorial⁵, implicaria em direitos de soberania sobre a Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos recursos naturais no Atlântico Sul. Nesse aspecto, o II PSRM previa que a Plataforma Continental brasileira, em alguns trechos, ultrapassava as atuais 200 milhas náuticas com a ocorrência de reservas desconhecidas, inclusive de petróleo e gás natural, sob direito soberano nacional. Além disso, nele encontram-se perspectivas relacionadas com os recursos minerais da Área, externos à zona legal de influência do Brasil. Portanto, caberia investir em tecnologias de ponta, utilizadas para a mineração em águas profundas.

Como o II PSRM foi elaborado entre os anos de 1986 e 1989, o Estado brasileiro, à época, acelerava estudos para atender às obrigações decorrentes da ratificação da Convenção de 1982, que ocorreu no ano de 1994 (com a assinatura do 60º Estado).

⁵ Os limites das jurisdições nacionais e internacionais foram especificados nas delimitações de espaços marinhos, cada qual com diferentes graus de jurisdição. Nas áreas de jurisdição nacional: Mar Territorial; Zona Contígua; Zona Econômica Exclusiva; Plataforma Continental. Nas áreas de jurisdição internacional: o Alto Mar; Zona Internacional do leito marinho, denominada Área (Cf. SOUZA; ROCHA NETO, 2007).

Com as mudanças que viriam com o estabelecimento da Convenção, o Governo brasileiro, na década de 1980, começou a providenciar meios para a capacitação tecnológica e científica de profissionais da área. Durante a CNUDM, foram assumidos compromissos e deveres, dentre os quais a delimitação da Plataforma Continental Jurídica (PCJ), sendo criado o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), pela CIRM, em 7 de março de 1988 (CIRM, 2011a).

O II PSRM destacava, também, o imenso potencial das reservas minerais no espaço marítimo brasileiro, observando que o Brasil deveria começar a investir em tecnologias para a exploração futura. Na época, países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América e o Japão, já possuíam tecnologias apropriadas para a exploração de minerais, além de conhecimento específico para a prospecção e exploração do fundo dos oceanos. O interesse dos Estados desenvolvidos, naquele momento histórico, voltava-se para a região do oceano Pacífico, onde haviam sido mapeadas reservas de nódulos polimetálicos em diversos pontos da Área. No cenário internacional, entende-se que a importância estratégica desses recursos poderia gerar a concentração de altos investimentos, normalmente requeridos, tendência motivada pelo crescimento da demanda mundial pelos minérios, associada ao reaquecimento da economia mundial, em fins da década de 1980. Foi necessária, aí, a organização de uma política interna consistente, em defesa dos recursos marítimos do Estado brasileiro no Atlântico Sul.

Putnam (1988), citando Katzenstein e Krasner, acreditava que o principal objetivo de todas as estratégias de política econômica externa era fazer com que as políticas internas fossem compatíveis com a economia política internacional. Os decisores políticos deveriam preocupar-se, simultaneamente, com pressões internas e internacionais. Nesse caso, supõe-se que o Estado deriva de seus interesses e defende políticas consistentes com o sistema internacional em todos os momentos e circunstâncias. Porém, o autor enfatiza que estudos centrados no Estado formam uma base incerta para teorizar sobre a interação entre política nacional e internacional, ressaltando que a conexão entre causa e efeito do Sistema Internacional é muito superior, se comparada com o contexto doméstico. É preciso, então, ir além da simples observação dos fatores domésticos que influenciam os assuntos internacionais, ou vice-versa, e recorrer a teorias que integram ambas as esferas, evidenciando as áreas de entrelaçamento entre elas. Para o Brasil, a incorporação dos preceitos da

CNUDM, mais que uma simples interconexão com fatores regionalizados do contexto marítimo sulamericano, era a incorporação de diretrizes básicas que protegessem seu espaço privilegiado no Atlântico Sul, bem como os recursos renováveis e não-renováveis nele presentes.

Morris (1979) entendia que os assuntos e os recursos provenientes do mar sobrepõem-se tanto na política interna como na política externa e constituem-se em uma parte relativamente coesa do Sistema Internacional. A defesa dos interesses marítimos, de reservas minerais e outros recursos, envolvem a interação entre as políticas nacionais para o mar e a participação dos Estados em conferências marítimas internacionais, buscando negociações para a defesa de interesses e reservas específicas. Portanto, percebe-se que as condições políticas para o planejamento dos espaços oceânicos são diferenciadas das políticas que envolvem o traçado de um território continental. A política para o oceano não só apresenta padrões distintos, mas tem um impacto, cada vez maior, nos assuntos nacionais e estrangeiros. Logo, o autor enfatiza o pioneirismo brasileiro em questões que envolvem a política pública para o mar.

Conforme consta no II PSRM, o Governo brasileiro empenhou-se em um progressivo levantamento de suas reservas, a fim de compará-las com as de outros países, atentando, também, para as técnicas de prospecção e de exploração em nível mundial. Foi constatado que era (e ainda é) grande a defasagem brasileira no setor, devendo o país esforçar-se, rapidamente, para se posicionar, proporcionalmente, aos pioneiros mundiais na exploração de reservas minerais submarinas (CIRM, 2011a).

De acordo com Marroni (2013), não adiantava fomentar novas técnicas de exploração dos recursos naturais marítimos sem a demarcação da Plataforma Continental Estendida. Esta demarcação, considerada gigantesca pelos especialistas, era de fundamental importância para os interesses brasileiros. Assegurando o espaço da Plataforma Continental Estendida, o Brasil também assegurava sua soberania sobre a exploração dos recursos dela provenientes. Para Putnam (1988), grupos domésticos perseguem seus interesses, pressionando o Governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam o poder por meio da construção de coalizões entre esses grupos. Sob a perspectiva internacional, os Governos nacionais procuram maximizar a própria capacidade de satisfazer as pressões internas, minimizando as consequências adversas dos desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois aspectos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, desde que seus países continuem interdependentes e soberanos.

Os estudos para a incorporação da Plataforma Continental Estendida ao espaço sob jurisdição brasileira no Atlântico Sul compreendia um esforço da política doméstica, visando garantir direitos assegurados pela CNUDM.

Nessa perspectiva, e procurando compreender o que hoje é passado, conclui-se que existiam duas situações bem distintas para o dimensionamento da Plataforma Continental: a primeira referia-se à escassez substancial de pessoal qualificado; a segunda relacionava-se às dificuldades na formação de equipes multidisciplinares, necessárias à execução de distintas atividades. Tais fatores, associados à carência de equipamentos apropriados, eram frequentes em todas as avaliações sobre o estudo do oceano no Brasil. Por outro lado, condicionantes inter e intra-institucionais, por vezes, não permitiam o avanço dos trabalhos multidisciplinares. Porém, com disciplina no campo institucional (em particular, com o esforço dispensado pela CIRM), em plena década de 1980 o Governo brasileiro conseguiu executar trabalhos de qualidade. Estudos creditavam às equipes multidisciplinares o início do planejamento para a Plataforma Continental Estendida, afastando-as de uma concepção mais abrangente do foco oceanográfico e proporcionando-lhes uma concepção pluralista do ecossistema em questão. Procedimento indispensável para atingir resultados significativos, também, no campo político e econômico (CIRM, 2011; 2012).

Apesar da expectativa, a implementação do II PSRM foi permanentemente acompanhada, com reavaliações, pelo menos a cada dois anos, objetivando tornar o plano um instrumento útil, que expusesse, adequadamente, a dinâmica dos acontecimentos em seu período de vigência. Particularmente, o II PSRM focou-se em uma participação mais ativa nos programas nacionais direcionados à formação de recursos humanos, para a melhor utilização dos programas vinculados a acordos mantidos pelo Brasil com países desenvolvidos e Organismos Internacionais. O III PSRM, vigente entre 1990 e 1993, basicamente, conservou as diretrizes e prioridades do II PSRM para aquele período, e considerou os efeitos da ratificação, pelo Brasil, da CNUDM. Também estabeleceu, como principal meta, a investigação e exploração racional dos recursos da Zona Econômica Exclusiva.

Conforme Albuquerque (2009, p.2),

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi concluída em Montego Bay, Jamaica, em

10 de dezembro de 1982. Aprovada no Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 5, de 9 de novembro de 1987, a CNUDM foi ratificada pelo Brasil em 22 de dezembro de 1988 e entrou em vigor em 16 de novembro de 1994. Em consequência, a CNUDM foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, para o Brasil tem força de lei.

Em 1989, a CIRM criou um Grupo de Trabalho (GT) formado por oito especialistas da comunidade científica, com a incumbência de avaliar o desempenho do II PSRM em projetos executados e em desenvolvimento. A seguir, foi elaborada uma proposta para o III PSRM, considerando que prioridades e diretrizes estabelecidas no II PSRM continuariam válidas para o período 1990-1993, tendo em vista que, no período, o Brasil já havia ratificado a CNUDM.

Entre 1990 e 1993 (III PSRM), o Brasil prosseguiu envidando esforços para aderir, de forma satisfatória, os princípios da Convenção para fazer valer seus direitos de soberania e exclusividade de seu espaço oceânico; que, incorporado ao Patrimônio Nacional, conferiu ao Brasil direitos e deveres específicos. Assim, o Governo brasileiro continuava investindo nos estudos direcionados à delimitação da Plataforma Continental (CIRM, 2012).

Para Morris (1979), a política oceânica representava uma nova face do desenvolvimento brasileiro, que desde o início da década de 1970, já contava com um considerável registro histórico de iniciativas voltadas à formulação de políticas internas para o mar. Segundo o autor, o fato adquiriu considerável importância no caso de uma grande potência emergente como o Brasil. A posição estratégica do Estado brasileiro no Atlântico Sul proporciona excelentes condições para a análise evolutiva da política para o mar, pois o país precisa, constantemente, adequar-se a novos padrões estabelecidos pela comunidade internacional em relação à defesa dos recursos naturais no mar. Sob esta ótica, na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1973-1982), o Brasil interferiu e sofreu interferências significativas no curso das negociações. A participação do país no evento foi particularmente importante para a organização de uma política internacional para o mar. Ao final da Conferência, o estabelecimento de um regime global para os oceanos permitiu ao Estado brasileiro formular regras legais específicas (em conformidade com o que,

hoje, se conhece por Convenção), para regulamentar os principais setores marítimos brasileiros.

Consta no III PSRM que, no final da década de 1980 e início da década de 1990, o conhecimento científico da Margem Continental brasileira estava aquém do mínimo exigido para traçar um programa dirigido à prospecção e à pesquisa de recursos minerais, à exceção dos hidrocarbonetos. De acordo com o Plano, a exploração do petróleo e gás, no mar brasileiro, obteve êxito considerável até a década de 1990, suprimindo mais de 50% da demanda do país. Além disso, o Brasil já era auto-suficiente em tecnologias de ponta, que viabilizaram a exploração de tais recursos também no exterior. Esse progresso foi marcado por uma mudança de mentalidade que possibilitou a formação de equipes multidisciplinares e determinou uma evolução na abrangência dos estudos, ou seja, de enfoques parciais para abordagens integradas de ecossistemas da costa brasileira. Entretanto, o aspecto quantitativo dos recursos humanos continuava crítico, mesmo com a formação de novos e bons profissionais, por meio de significativos investimentos da CAPES e CNPq. Porém, não foram viabilizados mecanismos eficientes que permitissem a integração desses profissionais às equipes estruturadas, dando-lhes chances de atuação. Logo, era preciso encontrar meios de fixar esses profissionais em suas devidas áreas de trabalho. Então, tornou-se necessário o Estado adaptar-se a um conjunto de normas e regras horizontais que estimulassem a cooperação institucional no próprio planejamento político doméstico, aos moldes da cooperação de instituições internacionais (CIRM, 2010; 2011a; 2012).

Keohane (1988), citando Rawls, esclarece que se considera a incorporação de regras e metas no contexto político como resumos de decisões passadas, que permitem ao planejador prever acontecimentos futuros. Atenta-se que as regras podem ser alteradas por razões da contextualidade política e econômica do Estado. Essa concepção torna-se útil, na medida em que a prática é explícita nas regras que a definem, e o método condiciona-se ao modo como essas regras corrigem o comportamento institucionalizado no espaço-tempo. Logo, os agentes envolvidos em uma prática cooperativa compreendem as regras de forma precisa, o que é fundamental ao planejamento político doméstico.

Por tal motivo, a formulação de planos e programas decorrentes da PNRM deve ser estabelecida sob a ótica das mudanças que ocorrem no Sistema Internacional, em consonância com os interesses internos do Estado.

A cooperação entre ministérios e organizações civis internas constitui-se em um ótimo recurso para o planejamento político doméstico. Destaca-se, de forma positiva, que a CIRM sempre procurou ajustar-se a esse modelo político. No III PSRM, este cenário agregou novas sistemáticas, surgindo as Subcomissões vinculadas à Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM).

O IV PSRM (1994-1998), da CIRM, tratou das atividades de pesquisa e prospecção dos recursos marítimos do país, complementando Planos anteriores (I, II e III), com base na ratificação, pelo Brasil, da CNUDM, em 1988. O IV PSRM estuda os recursos do mar (situação atual e perspectivas; condicionantes e necessidades; recursos minerais, energéticos e vivos, entre outros) suas diretrizes e linhas de ação (levantamento dos potenciais sustentáveis de captura de recursos vivos da ZEE; recursos pesqueiros; avaliação da potencialidade mineral da plataforma continental; processos físicos e químicos e formação de recursos humanos). Considerando a necessidade desses levantamentos, o IV PSRM estabeleceu, como uma de suas diretrizes, a avaliação da potencialidade mineral da Plataforma Continental, objetivando assegurar o permanente controle dos recursos minerais e seu futuro aproveitamento. Assim, estimula um processo ordenado de decisões e ações, com o intuito de garantir um desenvolvimento energético (CIRM, 2010; 2011a; 2012).

Como persiste a necessidade de realizar as atividades planejadas no REMPLAC (Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira), sob as orientações contidas na CNUDM, a Subcomissão do PSRM atribuiu à Secretaria da CIRM a tarefa de elaborar propostas, a partir da adequação do III PSRM, uma vez que suas prioridades e diretrizes continuam válidas. Nesse sentido, foi recomendada, no IV PSRM, a Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental para haver continuidade dos levantamentos sistemáticos anteriores, desenvolvidos pelas Operações GEOMAR (Geologia Marinha), pelo Programa de Reconhecimento Global da Margem Continental Brasileira (REMAC), por diversos levantamentos efetuados por meio do Programa de Geologia e Geofísica Marinha (PGGM), LEPLAC e *Programa Ocean Science in Relation to Non-Living Resources* (OSNLR), da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI). No início da década de 1990, o estágio do conhecimento científico referente à Margem Continental brasileira era, ainda, incompatível com o mínimo exigido para a formulação de conceituações que permitissem criar um programa

dirigido à prospecção e à pesquisa de recursos minerais, à exceção dos hidrocarbonetos.

No contexto da formulação do V PSRM (1999-2003), o conhecimento geológico sobre a Margem Continental brasileira era insuficiente para a projeção de um programa dirigido à prospecção e à pesquisa de recursos minerais, à exceção dos hidrocarbonetos. Somente a partir de levantamentos geológicos e geofísicos, em escala adequada, foi possível avaliar a potencialidade da Plataforma Continental. Assim, o país terá acesso às atividades de mineração na **Área**, juntamente com países que fizeram prévias requisições à Autoridade⁶ Internacional dos Fundos Marinhos

UMA NOVA REALIDADE ADVINDA DOS OCEANOS: REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR A PARTIR DE 2005

Com o Decreto n° 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, o Brasil passou a contar com uma política pública diferenciada para as questões do mar. A primeira versão da PNRM foi feita em 1981. Após mais de 14 anos, com revisões constantes dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar, houve a constatação de significativas mudanças nos cenários nacional e internacional, relativas aos mares, oceanos e zonas costeiras ou zonas de transição, conforme descrito por Krug (2012). Tais espaços sofreram alterações notáveis com relação à moldura jurídica global, principalmente em função da vigência da CNUDM, em novembro de 1994. Então, tornou-se necessária a atualização da PNRM.

Morris (1979) afirmava que os aspectos internacionais dos assuntos brasileiros para o oceano ocorriam no âmbito da política externa brasileira, que atuava dentro das oportunidades do Sistema Internacional. A aplicabilidade das características da política externa à política oceânica brasileira pode ser observada de forma explícita.

⁶ A Autoridade dos Fundos Marinhos é um órgão criado à luz da Convenção de 1982, para gerenciar os recursos da Área Internacional do Oceano, ou seja, aquele espaço que não pertence a nenhuma nação específica e considerado patrimônio comum da humanidade (Cf. MARRONI, 2013). Caracteriza-se por uma estrutura complexa: é uma estrutura de poder, cujos poderes, devidamente jurisdicionados pelo texto convencional, possuem características normativas, criadoras do direito, ligadas ao estabelecimento de regras a serem cumpridas pelos Estados-Partes e suas Empresas na exploração dos recursos do mar, características executórias, cabendo à própria Autoridade a execução das normas por ela feitas e até mesmo de competência territorial, tendo em vista que cabe à Autoridade, e somente a ela, a organização e o controle da exploração dos fundos marinhos (Cf. FIORATI, 1997, p.137).

Em primeiro lugar, as relações marítimas internacionais do Brasil, há muito, diversificaram-se rapidamente. Depois, os interesses marítimos brasileiros expandiram-se da mesma forma. Logo, o engajamento do Estado em questões marítimas internacionais não foi fácil, pois exigiu maior assertividade de interesses políticos e econômicos. A nova ordem dos oceanos incluía a participação ativa em conferências marítimas, a partir da perspectiva de um poder aspirante de um Estado como o Brasil. Para isso, era preciso alterar a ordem nacional existente e reformular as relações marítimas com os Estados desenvolvidos. Porém, o Brasil mostrava-se relutante em endossar o radicalismo da nova ordem econômica internacional, relativo à esfera marítima, nomeadamente o fundo do mar profundo. Durante a III CNUDM, os decisores políticos brasileiros fizeram oposição aos Estados desenvolvidos, que preconizavam uma forte autoridade para as profundezas do leito marinho internacional (MARRONI, 2013).

Assim, contextualizando os conceitos de Morris ao período atual, constata-se que, ao aplicar as três primeiras características da política externa (diversificação, expansão e maior assertividade de interesses), a política brasileira para o mar, em geral, tem sido flexível e pragmática quanto a esses assuntos. É significativo que tal flexibilidade da política externa do Estado brasileiro para assuntos relacionados ao espaço oceânico revista-se de assertividade de interesses e resultados positivos. Justifica-se esse posicionamento, entendendo-se que os assuntos para os oceanos são distintos e que a evolução da política interna brasileira não provém, somente, das tendências da política externa do Brasil, influenciadas pelo sistema internacional. Atenta-se para as tendências e distintos eventos marítimos regionalizados, bem como aqueles derivados da natureza do próprio espaço geográfico do Brasil.

No entanto, é importante ressaltar, conforme Keohane e Nye (2000), que a globalização afeta, fortemente, a governança interna e está longe de tornar o Estado obsoleto no sistema internacional. A existência de tradições políticas nacionais para o mar significa que o Estado continuará sendo a instituição básica para a governança. Porém, a política doméstica estará em constante pressão, decorrente, dentre outros fatores, da ineficiência econômica e das tensões em torno da redistribuição e da desigualdade que acompanham a própria globalização. Dessa forma, atores transnacionais, como empresas e consórcios de minério marinho, por exemplo, representam um entrave para o equilíbrio entre a política doméstica e a

política internacional para os oceanos. Ressalta-se que a globalização política e econômica precisa funcionar com um grau de autonomia nacional, visando o equilíbrio democrático internacional. Assim, entende-se que a elaboração de normas e regras de interpretação na governança global para os oceanos deve ser pluralizada. Essas regras aplicam-se, notadamente, a Estados, organizações intergovernamentais, empresas privadas, ONGs, sub-unidades dos governos, e às redes transnacionais e transgovernamental. Como resultado, todos desempenham um papel, normalmente em conjunto, com as autoridades centrais do Estado e organizações intergovernamentais, resultando em um único projeto para a governança global, neste caso entendido como governança global oceânica. Com tais procedimentos, preservar-se-á os processos democráticos nacionais, por meio de políticas marítimas direcionadas ao contexto do Estado costeiro, permitindo-lhe os benefícios da integração internacional (KEOHANE; NYE, 2000).

O VI PSRM (2004-2007), além de definir as pesquisas prioritárias para atingir os objetivos estabelecidos na PNRM, subsidiou as atualizações dos Programas e Ações do Plano Plurianual do Governo Federal destinados aos recursos do mar. Observa-se, então, que o Governo brasileiro, de forma contínua e descentralizada, reafirma sua estratégia para o desenvolvimento de políticas que subsidiem o entendimento técnico e científico do ecossistema costeiro-oceânico (CIRM, 2010; 2011a; 2012).

Keohane e Nye (2000), citando Kaufmann e Pape (1999), alegam que os interesses no interior dos Estados são influenciados pelas ações de outros Estados e atores e, portanto, a soberania torna-se uma mescla entre o poder político e jurídico. Perante os efeitos da crescente interdependência global e os problemas complexos representados por esses dilemas, os Governos (concebidos como atores unitários) têm procurado responder com ações unilaterais que proporcionem o aumento da governança global. Particularmente interessante é o fato de os Estados aceitarem as normas desenvolvidas por outros, análogos. Sobre esse aspecto, Morris (1979) acreditava que os decisores políticos brasileiros reconheciam a tendência do crescimento nacional como uma forma de diversificar as relações exteriores, diminuindo a dependência externa. Nesse caso, a política brasileira para o mar refletia características da política externa e operava dentro das oportunidades do Sistema Internacional. Portanto, o Brasil era uma referência em políticas para o mar e não reproduzia, conforme Keohane e Nye (2000), arranjos políticos dos outros para resolver problemas domésticos.

Contextualizando, é inevitável lembrar Dahl e Lindblom (1971), quanto ao trabalho em pequenos grupos. Dizem os autores que trabalhar em pequenos grupos não significa, simplesmente, um trabalho cooperativo. Os pequenos grupos podem funcionar melhor do que os grandes, mas devem ter uma finalidade significativa e coerência interna. Já o Estado, como grande grupo, poderá oferecer o arcabouço, porquanto não pode desempenhar a função dos pequenos grupos. Se tentar fazê-lo, o Estado perderá sua coesão, propugnando pela centralização. O recomendável é a importância da descentralização política nos processos decisórios. Estruturalmente, os planos setoriais asseguram o sucesso da política maior. No caso específico e aludindo aos estudos de Keohane (1988), a cooperação institucional ocorre no âmbito doméstico, na perspectiva dos planos e programas decorrentes da política de consecução dos recursos do mar.

Para que a cooperação institucional ocorra na política doméstica, a participação deve ser viabilizada por meio de estratégias de comunicação, utilizando os canais existentes ou criando novos canais pelos diversos programas do VI PSRM. Especificamente, é interessante observar o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLOC), no VI PSRM. Nele, estão contidos os resultados de pesquisas desenvolvidas pelo Brasil, demonstrando o interesse brasileiro em demarcar seu espaço marítimo referente aos recursos minerais e energéticos no Atlântico Sul. Também, nele, encontram-se citados o Projeto de Geologia Marinha (GEOMAR), o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLOC), o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLOC) e outros levantamentos feitos a partir do Programa de Geologia e Geofísica Marinha. Enfim, o Programa destaca que várias potencialidades já foram identificadas, reforçando a necessidade da avaliação dos recursos minerais e energéticos da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (BRASIL, 2012; 2012a; 2013).

Recorre-se a Putnam (1988) para o entendimento da abordagem teórica entre a diplomacia e a política doméstica para o mar no Brasil, buscando compreender a importância dos preceitos da Convenção para o planejamento do espaço oceânico. De acordo com o VI PSRM, entre os anos 2004 e 2007 (vigência do Plano), houve o comunicado do Governo brasileiro sobre as descobertas de hidrocarbonetos na camada do pré-sal. Concomitantemente, em 2004, o Governo brasileiro enviou sua submissão para a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), pleiteando a adição de mais 990.000 km² da Plataforma Continental estendida.

Em termos políticos, tanto internacionalmente como internamente, tais acontecimentos fortaleceram o Estado brasileiro. Referente ao planejamento energético, as descobertas do pré-sal, respaldadas pela jurisdição do Brasil no mar, colocaram o país na vanguarda mundial de explorações de petróleo *deepshore*. Quanto à submissão à CLPC, os trâmites burocráticos perduram, embora já esteja concretizado o aumento do espaço oceânico junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Relativo à política do Brasil para o mar entende-se que, havendo homogeneidade nos interesses nacionais, a promoção da cooperação internacional será fortalecida. Por meio da compreensão histórico-institucional da PNRM e do contexto histórico da própria Convenção, percebe-se que o Brasil assume uma forte posição no âmbito doméstico, com negociadores brasileiros pragmáticos e flexíveis em acordos internacionais. Lembra-se que na vigência da III CNUDM (nove anos) o Governo brasileiro já mapeava a margem continental brasileira e já sabia da existência de lençóis petrolíferos no seu litoral, porém, jamais o Brasil assumiu uma posição diplomática agressiva na busca de seus interesses.

O VII Plano (2008-2011) incentivou várias ações, dentre elas a defesa dos interesses político-estratégicos do Brasil no mar e a promoção do desenvolvimento socioeconômico, privilegiando o uso sustentável desses recursos. Para dar continuidade a essas ações era necessária a proteção do ambiente marinho. Assim, tornou-se indispensável o fortalecimento da cadeia de valor para o mar, representado por geração de conhecimentos, desenvolvimento de tecnologias e inovação em produtos e serviços. Uma novidade que consta do VII PSRM é a implantação de Ações, articuladas pela CIRM, por meio da SECIRM e, especificamente, da Subsecretaria para o PSRM. As ações seriam implementadas pelos Ministérios e órgãos setoriais do Estado, de forma a assegurar a efetiva incorporação do uso sustentável dos recursos marinhos, numa perspectiva de sustentabilidade ambiental e econômica, assimilando a condição da cooperação institucional doméstica (CIRM, 2010; 2011; 2011a).

Ressalta-se que os estudos de processos oceânicos, cujas atividades transcendem os limites jurisdicionais brasileiros, envolvem a cooperação institucional no aspecto global, conforme preceitos de Keohane (1988), propiciando a progressiva ampliação das linhas de fomento a projetos de larga escala, desenvolvidos no Atlântico Sul e Equatorial. Para a implementação nacional, o VII PSRM presumia a colaboração internacional por meio de acordos e demais instrumentos jurídicos, relativos aos

programas nele estabelecidos. A justificativa para tal junção era a de que o Brasil cumpriria os compromissos assumidos com os organismos internacionais, em especial àqueles que envolviam cooperações regionais referentes ao Mercosul e aos países da África Atlântica.

Cabe destacar que a extração dos recursos minerais no mar não se restringe aos hidrocarbonetos. O Governo brasileiro prevê uma possível demanda internacional por sítios de exploração mineral na região denominada **Área**. Assim, considerando as potencialidades dos fundos marinhos, o VII PSRM alerta para as situações que deverão ser previstas na formulação de políticas e estratégias para a exploração do mar brasileiro. O receio do Estado fundamenta-se no fato de que dezenas de empresas de mineração, nas últimas décadas, envolveram-se na prospecção de nódulos polimetálicos no leito marinho. Quando a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos tiver concluído os regulamentos para a prospecção e exploração de sulfetos polimetálicos e de crostas cobaltíferas, outras áreas de mineração também poderão ser requisitadas para a exploração desses recursos, incluindo áreas no Atlântico Sul, situadas em frente à Margem Continental brasileira. Além dos recursos minerais, ressalta-se o alto potencial biotecnológico no oceano profundo, pouco conhecido, cujo valor não se pode avaliar (CIRM, 2013a).

Ao longo das sete primeiras versões do PSRM, o foco das discussões centrou-se na geração de conhecimentos sobre o ambiente marinho e no uso sustentável das riquezas nele existentes, evidenciando sua dimensão socioeconômica. O VIII PSRM (2012-2015) caracteriza-se como aprimoramento do VII PSRM e sua elaboração foi decorrente da participação de diversos representantes da comunidade científica e das instituições com representatividade na CIRM. Sua diretriz principal expressa a preocupação do Governo brasileiro com as áreas do oceano Atlântico Sul e Zona Costeira. Para o Brasil, esses espaços geográficos constituem-se em ambientes estratégicos ao desenvolvimento nacional e, por isso, foi incorporado na PNRM, por meio de estudos oriundos do VIII PSRM, o Programa Temático denominado “Mar, Zona Costeira e Antártida”. Percebe-se que há uma clara distinção entre a forma de planejar e gerenciar tais espaços oceânicos, pois a finalidade do estudo do VIII PSRM são as áreas do Atlântico Sul, bem como o ambiente costeiro, originando o eixo temático “Mar, Zona Costeira e Antártida”. Logo, entende-se que o Governo brasileiro assimila a cooperação institucional e internacional no seu espaço marítimo (CIRM, 2013; 2013a).

O oceano Atlântico e a Zona Costeira brasileira são espaços geográficos estratégicos para o desenvolvimento nacional, razão pela qual o VIII PSRM constitui um importante instrumento para o planejamento, execução e gestão das atividades relacionadas com os recursos vivos e não vivos, incluindo os energéticos, existentes nas águas sobrejacentes ao leito do mar, bem como no leito do mar e seu subsolo, nas áreas costeiras adjacentes e outras de interesse nacional.

No contexto da cooperação institucional, entende-se que a governança para os espaços marinhos, propostos pelo Plano, baseia-se na gestão política, econômica e ambiental das atividades do Estado nesses espaços. Para otimizar o gerenciamento das estruturas de governança nacional e internacional precisa-se de um planejamento colaborativo (KEOHANE ; NYE, 2000; GIDDENS, 2000). Compreende-se que a liderança do Estado, juntamente com organizações institucionais avalizadas pelo sistema político global, é determinante para o planejamento e gestão do espaço oceânico. Como a governança pode ser estabelecida pelo Estado ou por organizações institucionais, deve ser respaldada por meio de políticas, leis ou regulamentos específicos. Portanto, pressupõe-se que tal modelo é uma abordagem alternativa ao modelo tradicional de gestão, em que é considerada a cooperação institucional com o propósito de oferecer melhores respostas em algumas circunstâncias.

Na gestão oceânica, apresentada pelo Programa Temático em três níveis de atuação: Mar, Zona Costeira e Antártida⁷, o Governo do Brasil avança na pluralidade relacionada ao estudo do ecossistema oceânico, abrangendo, definitivamente, a conotação internacional que o assunto revela. Observa-se o permanente incentivo aos estudos pesquisas para avaliação da capacidade mineral da Plataforma Continental, dos Fundos Marinhos Internacionais, bem como para o intercâmbio de informações científicas e tecnológicas (nacional e internacional). Porém, ressalta-se que

[...] os termos da investigação científica marinha não foram definidos na Convenção, mas está especificada que sua realização na ZEE e na plataforma continental deve ser conduzida com o consentimento do Estado costeiro. Isso significa que o Estado costeiro pode permitir projetos científicos marinhos de outros Estados ou de competência de organizações internacionais, desde que

⁷ Nome temático e áreas prioritárias associadas ao VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar.

pautados por propósitos pacíficos e voltados ao aumento do conhecimento científico sobre ambientes marinhos, de forma a beneficiar toda a humanidade. O Estado costeiro deve estabelecer regras e procedimentos que assegurem que essa concessão não seja retardada ou negada sem razão (GALVÃO, 2002, p.44).

As pesquisas sobre o Atlântico Sul e Equatorial são importantes para o Brasil, contribuindo para a ampliação do conhecimento de fenômenos geológicos, oceanográficos e climáticos, passados e recentes, como base para elaboração de prognósticos. É necessário e urgente consolidar o mar como fonte de riquezas estratégicas e de importância sócio-educativa para o desenvolvimento sustentável e o futuro da nação e da humanidade.

Portanto, o VIII PSRM apresenta uma nova concepção se comparado aos demais Planos Setoriais, principalmente pela importância relativa à regionalização do espaço oceânico. O entendimento derivado do estudo inicial da Zona Costeira em consonância com a importância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil, aliado ao interesse brasileiro em manter base de pesquisa no território Antártico, reafirma o compromisso do país em relação ao mar. Sob tal perspectiva, informações sobre os limites jurisdicionais e soberanos da Nação são elementos essenciais para a gestão do espaço marinho no Atlântico Sul. Assim, o Brasil, via CLPC, prossegue pleiteando a incorporação da totalidade de sua Plataforma Continental estendida, para obter a demarcação jurídica de suas fronteiras. Ressalta-se que as incertezas quanto aos limites marítimos, por vezes, causam conflitos na geopolítica oceânica. Ao observarmos a questão sob a ótica da governança entre Estados costeiros e organizações internacionais, destaca-se a relevância do estudo de fronteiras no mar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os limites marítimos brasileiros tornaram-se foco de discussões desde a descoberta de hidrocarbonetos na camada do pré-sal. Porém, anteriormente, o Governo brasileiro já se preocupava com a definição do seu espaço marítimo com a implantação da Política Nacional para os Recursos do Mar, por meio da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Primeiro, defende-se o espaço, a soberania e, a seguir, as riquezas. A política pública para o mar, condicionada ao Sistema Internacional pela

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, avaliza o Brasil como signatário responsável pelas deliberações da governança global dos oceanos.

O estudo da política pública nacional para o mar revela a importância do Atlântico Sul para o Estado Brasileiro. Através do conhecimento de políticas específicas para este tema, pôde-se esclarecer a relevância do planejamento e gerenciamento de ações que visam prover orientação aos que têm poder de decisão, responsáveis por determinados setores, atividades ou preocupações, de tal forma que possam tomar iniciativas mais seguras e de forma mais abrangente, integradas e complementares.

Desta forma, entende-se que para ocorrer a proteção institucional do espaço brasileiro no Atlântico Sul torna-se necessário o entendimento do mecanismo de execução da política pública brasileira para o mar, sendo seu maior expoente a CIRM. A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar foi estabelecida em 1974, com a finalidade de coordenar assuntos relativos à consecução da Política Nacional para Recursos do Mar (PNRM). A CIRM atua como órgão colegiado e é vinculada ao Comando da Marinha.

Para Albuquerque (2009), a área da Amazônia Azul (que compreende o espaço marítimo brasileiro) estende-se desde a linha de costa até a borda exterior da plataforma continental brasileira, além das 200 milhas náuticas. O espaço marítimo adiante desse limite é considerado alto mar e deve ser utilizado para fins pacíficos. Esclarece o autor que o alto mar é aberto a todos os Estados, desde que não haja interferência em seus espaços políticos, conforme determina a Convenção. Sendo assim, o fato de um Estado costeiro estabelecer o limite exterior da plataforma continental confirma sua soberania em relação à exploração e utilização dos recursos naturais do seu espaço oceânico.

Equivalente à metade do território nacional, o espaço marítimo brasileiro, no oceano Atlântico, tem enorme importância estratégica e econômica. O Brasil é o quinto maior país do mundo em área continental, se comparado a outros países. O pleito do Brasil junto à CLPC poderá adicionar mais 950.000 km², perfazendo um total de mais 4,5 milhões de km², equivalentes à metade da extensão territorial, uma nova Amazônia, porém no mar. Amazônia Azul foi um nome adotado pela Marinha brasileira, como forma de alertar a sociedade para a importância, não só estratégica, mas, também, econômica dessa vastidão do litoral brasileiro junto ao Atlântico Sul. E todo o esforço para se chegar a essas conclusões originou-se de anos de pesquisa e desenvolvimento, proporcionados por

uma séria e comprometida Política Nacional para o Mar, projetada, ao longo dos anos, por um órgão competente e responsável denominado Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.

Por meio da multidisciplinaridade de ações e da parceria estratégica com órgãos de pesquisa do Brasil, essa Comissão mostrou que o comprometimento de todos em busca de um interesse soberano para o país (a demarcação exata de nossos limites marítimos), pode (e deve) transformar-se em um modelo de gestão para a zona do Atlântico Sul, ao qual o Brasil faz parte.

Devido às características geopolíticas do Brasil no Atlântico Sul, sem outros Estados convergindo para essa parte do mar, com os quais o nosso país teria de partilhar e/ou disputar território, ao contrário, o país não sofre a ameaça de Estados confrontantes, pois a posição relativa do Brasil, neste cenário, é inigualável, demonstrando que a Amazônia Azul (espaço marítimo brasileiro), na geopolítica internacional dos oceanos, é realidade.

BRAZIL'S GEOPOLITICS FOR THE SOUTH ATLANTIC: A LITERATURE REVIEW BASED ON THE NATIONAL PUBLIC POLICY FOR THE SEA

ABSTRACT

This article aims to demonstrate the importance of studying the National Policy for Sea Resources (NPSR), in order to understand the Brazilian maritime space in the South Atlantic Ocean. The NPSR was conceived within the Inter-Ministry Commission for Sea Resources in 1980. The Commission is a collegiate body, which determines the interests of the Brazilian nation regarding the sea and surrounding areas. Established in 1974, the Commission has internalized the precepts of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and has placed Brazil at the forefront of the process of formulating public policies for the management of the oceanic space,

through the formulation of a public policy that is aligned with Brazil's strategic interests in the South Atlantic. In that sense, through multi-annual plans, called Sector Plans for Sea Resources, the Commission has organized the use and operation of one of the greatest assets of the Brazilian nation, the Blue Amazon, in a rational and sustainable manner and in line with international agreements and treaties. Firstly, it aims at defending the space and sovereignty, and secondly, the resources.

Keywords: Inter-Ministry Commission for Sea Resources, National Policy for Sea Resources, South Atlantic.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Alexandre Tagore Medeiros de. Amazônia Azul. Entrevista com o Oficial Superior da Marinha do Brasil Alexandre Tagore Medeiros de Albuquerque, 2009. Centro de Regulação e Efetividade. *Informações sobre as decisões governamentais em regulação*. Disponível em: <<http://cre.org.br/index.php?action=see-news&wneCode=301&language=por>>. Acesso em: 12 maio 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, 1996.

BRASIL. Decreto n. 2.956, de 03 de fevereiro de 1999. Aprova o V Plano Setorial para os Recursos do Mar. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 04 fev. 1999. Disponível em: <www2.camara.leg.br/.../decreto-2956-3-fevereiro-1999-322251-anexo1-...>. Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. Decreto n. 6.678, de 08 de dezembro de 2008. Aprova o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 09 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6678.htm>. Acesso em: 12 maio 2013.

BRASIL. Decreto n. 74.577, de 12 de setembro de 1974. Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do MAR (CIRM) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 set. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D74557.htm>. Acesso em: 25 maio 2011.

BRASIL. Decreto n. 95.522 de 07 de abril de 1986. Aprova o II Plano setorial para os recursos do mar. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 abr. 1986. Disponível em: <www2.camara.leg.br/.../decreto-92522-7-abril-1986-442493-planosetori...>. Acesso em: 23 jul. 2014.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira* - REMPLAC. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/remplac.html>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01 set. 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Programa Antártico Brasileiro* - PROANTAR. 1982. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/cirm-org.htm>>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Prospecção e exploração de recursos minerais da área internacional do atlântico sul e equatorial* - PROAREA. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/proarea.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *O modelo brasileiro para o desenvolvimento das atividades voltadas para os recursos do mar*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.secirm.mar.mil.br>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

BRASIL. Marinha. *Amazônia azul: o patrimônio brasileiro no mar*. 2012. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/vertentes_soberania.html2011>. Acesso em: 21 nov. 2014.

BRASIL. Marinha. *Vertentes da Amazônia azul*. 2012a. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/vertentes.html>. Acesso em: 21 nov. 2011.

BRASIL. Diretoria de e Hidrografia e Navegação. *Plano de levantamento da plataforma continental brasileira*. Rio de Janeiro: DHN, 2013. Disponível em: <<https://www1.mar.mil.br/dhn/leplac>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2012.

DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University, 1989.

DAHL, Robert e LINDBLOM, Charles. *Política, economia e bem estar social*. Rio de Janeiro: Lidador, 1971. (Coleção Societas).

GALVÃO, A.C.F. (Coord.). *Mar e ambientes costeiros*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2007.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolado: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, 1988 (mimeo.).

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. Introduction. In: NYE, Joseph S. e DONAHUE, John D. (Ed.). *Governance in a globalizing world*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

KRUG, Luiz Carlos (Org.). *Formação de recursos humanos em ciências do mar: estado da arte e plano nacional de Trabalho*. VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar. Pelotas: Textos, 2012.

MARRONI, E.V.; ASMUS, M.L. *Gerenciamento costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental*. Pelotas: USEB, 2005.

MORRIS, Michael A. Ocean policy and law: the case of Brazil. *Latin American Commercial Law Symposium*, v. 2, Boston College International and Comparative Law Review, 1979 (mimeo.).

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, 1988 (mimeo.).

SPYKMAN, Nicholas. *The geography of the peace*. s/c, USA: Archon Books, 1969 (mimeo.).

VIVERO, Juan L. Suárez de; MATEOS, Juan C. Rodríguez. Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers building new geopolitical scenarios. *Marine Policy*, 34, p. 967-978, 2010.

XAVIER, Renato. *O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional*. Brasília, DF: IPRI, 1994. (Coleção Relações Internacionais, 25).

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: s/e, 1979. (mimeo.).

Recebido em: 19/12/2015

Aceito em: 09/02/2016