

LUÍS FELIPE SILVA SANTOS

**A COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR E
O PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO:**

uma visão de governança entre Brasil e Portugal

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia -
apresentada ao Departamento de Estudos da
Escola Superior de Guerra como requisito à
obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos
de Política e Estratégia.

Orientador: Prof. Dr. Jacintho Maia Neto.

Rio de Janeiro

2023

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

LUÍS FELIPE SILVA SANTOS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S237c Santos, Luís Felipe Silva

A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar / CMG Luís Felipe Silva Santos - Rio de Janeiro: ESG, 2023.

57 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Jacintho Maia Neto

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos Política e Estratégia (CAEPE), 2023.

1. Meio ambiente marinho. 2. Planejamento Espacial Marinho (PEM). 3. Governança. 4. Marinha do Brasil. I. Título.

CDD – 363.7394

A minha gratidão aos meus pais, pelo amor incondicional, bem como por todo apoio e compreensão, durante este difícil ano, em especial por conta da dedicação às atividades da Escola Superior de Guerra.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por mais esta oportunidade de crescimento, pela luz e proteção a cada passo de minha caminhada.

À Marinha do Brasil pela oportunidade e pela confiança em mim depositada ao me indicar para o curso.

Ao Professor Dr. Jacintho Maia, por ter aceitado o convite para minha orientação, pelo tratamento sempre cordial e, sobretudo, pelas diretrizes seguras e conhecimentos transmitidos.

Sou muito grato também aos demais professores, conferencistas e palestrantes, com quem tive a honra e satisfação de aprender novos conhecimentos e ter uma visão aprofundada dos problemas e potencialidades do Brasil.

Agradeço a toda tripulação ESG, pelo apoio, nos fornecendo toda a retaguarda e tranquilidade para desenvolvermos nosso trabalho.

À equipe da biblioteca, que nos apoiou a todo o momento, cujo trabalho dedicado e silencioso é um dos diferenciais desta Escola.

Aos amigos da Turma Coronel Bezerril, sou grato pelo companheirismo e à convivência tranquila, harmônica e divertida, que tornaram minha estada na ESG bem mais agradável.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo descrever o atual estágio do Planejamento Espacial Marinho (PEM) no Brasil e apresentar uma proposta de governança, considerando a manutenção do PEM como uma ação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com coordenação pela Casa Civil. Para alcançar esse objetivo, foram realizadas pesquisas bibliográficas e análises de experiências de governança relacionadas ao PEM, no contexto internacional, em especial a experiência de Portugal. O PEM é compreendido como um processo integrado que busca ordenar as atividades humanas no ambiente marinho, visando maximizar os benefícios econômicos e sociais, ao mesmo tempo em que garante a proteção e preservação do meio ambiente marinho. Ao considerar a manutenção do PEM como uma ação da CIRM, coordenada pela Casa Civil, foram examinados os possíveis benefícios e desafios dessa estrutura de governança. Foi discutida a importância de garantir o acesso facilitado ao Presidente da República em caso de dissenso, bem como a necessidade de uma coordenação efetiva entre os Ministérios e órgãos envolvidos. No geral, concluiu-se que esse modelo de governança apresenta boas possibilidades de sucesso, quando comparamos com o modelo utilizado por Portugal, que é bastante semelhante ao proposto neste estudo. O PEM em Portugal encontra-se em estado avançado de implantação, com legislação consolidada e uma governança estruturada e eficaz. A colaboração bilateral e a troca de experiências entre os dois países podem, sem dúvida, enriquecer e acelerar o estabelecimento do PEM no Brasil.

Palavras-chave: Planejamento Espacial Marinho (PEM); governança; Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM); Brasil.

ABSTRACT

This study aimed to describe the current stage of the Marine Spatial Planning (MSP) in Brazil and present a governance proposal, considering its maintenance of its management as an action of the Interministerial Commission for the Resources of the Sea (CIRM, in portuguese), coordinated by Civil House. To achieve this objective, bibliographic research and analysis of governance experiences related to MSP were carried out in the international context, in particular the experience of Portugal. MSP is understood as an integrated process that seeks to order human activities in the marine environment, aiming to maximize economic and social benefits, while ensuring the protection and preservation of the marine environment. When considering the maintenance of MSP as a CIRM action, coordinated by the Civil House, the possible benefits and challenges of this governance structure were examined. The importance of ensuring easy access to the President of the Republic in the event of dissent was discussed, as well as the need for effective coordination between the ministries and bodies involved. In general, it was concluded that this governance model has good chances of success when compared with the model used by Portugal, which is very similar to the one proposed in this study. The MSP in Portugal is at an advanced stage of implementation, with consolidated legislation and a structured and effective governance. Bilateral collaboration and the exchange of experiences between the two countries can undoubtedly enrich and accelerate the establishment of MSP in Brazil.

Keywords: *Marine Spatial Planning (MSP); governance; Interministerial Commission for Marine Resources (CIRM, in portuguese); Brazil.*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	Objetivo Final.....	14
1.2	Objetivos Intermediários.....	14
1.3	Delimitação do Estudo.....	15
1.4	Relevância e Justificativa do Estudo.....	15
1.5	Hipótese.....	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	Contextualização.....	17
2.2	O Planejamento Espacial Marinho (PEM).....	17
2.3	O espaço marítimo de aplicação do PEM.....	21
2.4	O PEM no Brasil.....	22
2.4.1	Legislações condicionantes para a implantação do PEM no Brasil.....	23
2.5	Governança pública.....	25
2.6	Governança do PEM.....	29
3	METODOLOGIA.....	31
3.1	Revisão Documental.....	31
3.2	Avaliação da Adequação da CIRM para a Governança do PEM.....	32
4	RESULTADOS	33
4.1	Análise Documental.....	33
4.2	Revisão Bibliográfica.....	34
4.3	Estágio de implementação do PEM em Portugal e no Brasil.....	35
4.4	O PEM em Portugal como modelo a ser seguido pelo Brasil.....	36
4.5	Governança do mar em Portugal.....	38
4.6	Governança do mar no Brasil.....	42
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	44
5.1	Lições de Portugal para o Brasil.....	45
5.2	Análise da Governança do PEM por meio da CIRM.....	46
5.3	Discussão.....	47
6	CONCLUSÃO.....	52
	REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

Os recursos marinhos e costeiros do Brasil constituem uma valiosa fonte de riqueza natural e econômica, proporcionando inúmeras oportunidades para o desenvolvimento sustentável. Com uma extensa costa de 7.491 km e uma zona econômica exclusiva, que abrange mais de 5,7 milhões de km² (Figura 1), conhecida como “Amazônia Azul”¹. O Brasil tem um potencial significativo para aproveitar suas riquezas marinhas para impulsionar o crescimento econômico, preservar o meio ambiente e melhorar o bem-estar social.

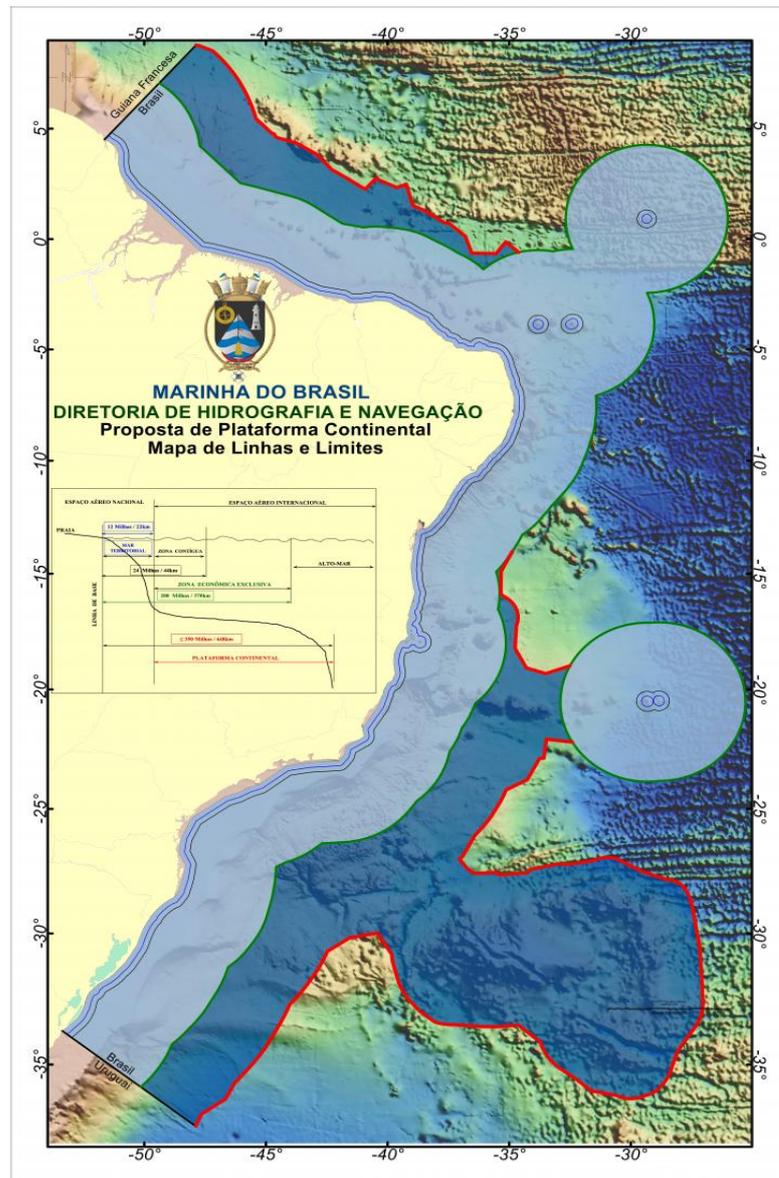
O valor agregado estimado para a Economia dos Oceanos, até 2030, é de US\$ 3 trilhões e 40 milhões de empregos diretos. O maior crescimento é esperado na aquicultura marinha, parques eólicos *offshore*, processamento de pescado e construção e reparo de navios (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2016, p. 13-14). Também cresce a importância da Economia do Mar no Brasil. Com base em estudo realizado pela Dra. Andréa Carvalho, da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), no ano de 2015, o PIB do mar no Brasil foi estimado em R\$ 1,11 trilhão, o que correspondeu a 18,93% do PIB nacional, que totalizou R\$ 5,90 trilhões. Ademais, os setores marinhos empregaram no total mais de 19 milhões de pessoas, gerando quase R\$ 500 bilhões em salários (CARVALHO 2018, p. 93 e 105).

A ocupação do território brasileiro exhibe historicamente características litorâneas. Atualmente, 63% dos estados brasileiros são litorâneos (17 estados) e 5% dos municípios fazem fronteira com o mar (280 municípios).

A participação total dos 17 estados litorâneos na economia nacional e em termos populacionais situa-se em torno de 78,3%. Esses valores expressam a relevância destes estados, destacando-se, dentre os maiores contribuintes em termos de PIB para a economia nacional, São Paulo (33%) e Rio de Janeiro (10,8%); e os três estados mais populosos do Brasil - São Paulo (21,6%), Rio de Janeiro (8,3%) e Bahia (7,3%) (CARVALHO, 2019).

¹ A Amazônia Azul é um conceito político-estratégico que vem sendo divulgado pela Marinha do Brasil, visando conscientizar a sociedade e demais instituições nacionais sobre a importância desse espaço marítimo e fluvial sob jurisdição nacional, considerando os direitos e deveres estabelecidos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar (UNITED NATIONS, 1982). A expressão “Amazônia Azul” foi empregada pela primeira vez em um artigo intitulado “A outra Amazônia”, de autoria do Almirante de Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, à época, Comandante da Marinha, publicado no jornal folha de São Paulo no dia 25 de fevereiro de 2004.

Figura 1: Limites das Águas Jurisdicionais Brasileiras



Legenda:

Azul Claro: Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) reconhecidas pela ONU, de acordo com a CNUDM.

Azul Escuro: AJB submetidas para aprovação junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC).

Fonte: BRASIL, 2023a.

No entanto, apesar da importância econômica e ambiental do mar brasileiro, a governança marinha no país ainda enfrenta muitos desafios, como a pouca integração e coordenação entre as diversas instituições envolvidas, a insuficiência de participação das comunidades costeiras, a carência de recursos financeiros e humanos, a falta de capacidade técnica, a estruturação legal inadequada, a

dificuldade de gerenciamento dos conflitos de interesses e a complexidade do ambiente marinho brasileiro.

Nesse contexto, o Planejamento Espacial Marinho (PEM) emerge como uma ferramenta fundamental para equilibrar de maneira eficaz as demandas de desenvolvimento e conservação.

A falta de uma regulação adequada dos espaços marinhos tem grandes chances de acarretar o fenômeno de apropriação do oceano (*ocean grabbing*), conforme a definição proposta por BENNETT *et al* (2015, p. 62, tradução nossa):

A apropriação do oceano refere-se à desapropriação ou apropriação do uso, controle ou acesso ao espaço ou recursos oceânicos de usuários anteriores de recursos, detentores de direitos ou habitantes. A apropriação dos oceanos ocorre por meio de processos de governança inadequados e pode empregar atos que prejudicam a segurança humana ou os meios de subsistência ou produzem impactos que prejudicam o bem-estar sócio ecológico. A apropriação oceânica pode ser perpetrada por instituições públicas ou interesses privados.²

No cenário mundial, a crescente busca dos principais atores geopolíticos pelos recursos marinhos e a tendência de "Territorialização do Oceano" tornam-se evidentes. A iminente escassez de recursos terrestres para atender uma população em crescimento destaca os oceanos como a última fronteira acessível e favorável sob perspectivas sociais, econômicas e políticas. Este interesse é evidenciado por ações como a criação de ilhas artificiais militarizadas e disputas em águas internacionais, além de violações de soberania por embarcações estrangeiras. Dentro deste cenário, o PEM surge como uma ferramenta crucial para assegurar a governança e soberania da Amazônia Azul, promovendo o uso sustentável dos mares, incentivando a economia e garantindo segurança jurídica, enquanto protege interesses ambientais e estratégicos do Brasil.

Assim, do ponto de vista da soberania nacional, o estabelecimento do PEM reforçará junto aos demais países e organismos internacionais o comprometimento e a capacidade do país em gerir suas águas jurisdicionais, fortalecendo, inclusive seus pleitos de incorporação de novas áreas marítimas, junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental, da ONU (CLCS, em inglês).

² *Ocean grabbing refers to dispossession or appropriation of use, control or access to ocean space or resources from prior resource users, rights holders or inhabitants. Ocean grabbing occurs through inappropriate governance processes and might employ acts that undermine human security or livelihoods or produce impacts that impair social-ecological well-being. Ocean grabbing can be perpetrated by public institutions or private interests.*

De acordo com EHLER (2009, p. 18, tradução nossa),

Planejamento Espacial Marinho (PEM) é um processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas em áreas marinhas para atingir objetivos ecológicos, econômicos e sociais que geralmente são especificados por meio de um processo político.³

Ou seja, o PEM visa o ordenamento das atividades humanas no ambiente marinho, de modo a garantir a proteção da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento econômico sustentável. A implementação do PEM pode trazer muitas oportunidades, como a redução de conflitos entre as atividades econômicas, a proteção e conservação da biodiversidade marinha, o aumento da resiliência das comunidades costeiras e a segurança jurídica necessária aos investimentos. O objetivo é criar um equilíbrio entre a exploração dos recursos naturais e a proteção do ambiente marinho, de forma a garantir a sua preservação para as gerações futuras.

Conforme apresentado na Estratégia Nacional para o Mar 2021-30 de Portugal (PORTUGAL, 2021, p. 8):

Nos últimos cinco anos o “ecossistema político” relativo às questões dos oceanos deu um salto epistemológico a nível internacional:

1) As Nações Unidas publicaram em 2015 o seu primeiro relatório do “Processo Regular de Avaliação Global do Estado do Ambiente Marinho, incluindo aspetos socioeconômicos”, iniciando assim um ciclo de avaliações regulares sobre o “estado do Oceano mundial”. Esta avaliação foi seguida por uma segunda avaliação em 2017 que foi aprovada durante a 75ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas; e

2) Durante 25 anos de agendas de objetivos mundiais de desenvolvimento, que começaram nos anos 90 do século XX, com os sete Objetivos Internacionais de Desenvolvimento da OCDE e continuaram com os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio da ONU em 2001, o oceano não foi considerado como objetivo ou alvo. Mas, em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, afirmados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incorporaram pela primeira vez um objetivo autónomo relacionado com o oceano, o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 14 – Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Pouco depois, as Nações Unidas anunciaram também uma Década das Ciências do Oceano para o Desenvolvimento Sustentável, juntamente com uma Década da Restauração dos Ecossistemas, ambas a serem implementadas entre 2021-2030.

³ *Marine Spatial Planning (MSP) is a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through a political process.*

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU consistem em 17 objetivos globais estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015 para serem alcançados até 2030. Esses objetivos abrangem diversas áreas, incluindo erradicação da pobreza, saúde, educação, igualdade de gênero, água limpa e saneamento, e ação climática, entre outros. O ODS 14, especificamente, trata da "Vida na Água". Este objetivo visa "conservar e usar de forma sustentável os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável". Dentro desse objetivo, há várias metas específicas. Uma dessas metas, a 14.2, menciona a gestão e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros, incluindo o fortalecimento da resiliência e a tomada de medidas para restaurá-los. Outra meta, a 14.5, almeja conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas até 2020 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

O PEM pode ser visto como uma ferramenta ou abordagem que ajuda a alcançar essas metas, pois ele promove uma gestão integrada dos recursos marinhos, considerando os múltiplos usos do espaço marinho, como pesca, transporte, conservação, energia, entre outros. Embora o termo "planejamento espacial marinho" não seja explicitamente mencionado no texto dos ODS, ele está implicitamente relacionado à gestão sustentável dos oceanos e mares.

A Conferência dos Oceanos de 2017, ocorrida na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, teve a finalidade de apoiar a implementação do ODS 14, da Agenda 2030. Dentre os compromissos assumidos, de acordo com o documento final, elaborado por 193 Estados-membros da ONU, encontra-se um específico, dedicado ao PEM (UNITED NATIONS, 2017, tradução nossa):

13. Nós apelamos a todas as partes interessadas para que conservem e utilizem de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável através das seguintes ações, as quais devem ser aplicadas com caráter de urgência, inclusive a partir do aproveitamento de instituições e parcerias já existentes:

(...)

(j) Sustentar o uso efetivo e apropriado de ferramentas baseadas em área, inclusive áreas marinhas protegidas e outras abordagens integradas e intersetoriais, incluindo planejamento espacial marinho e gestão integrada da zona costeira com base na melhor ciência disponível, bem como o engajamento de partes interessadas e a aplicação de abordagens ecológicas e preventivas, consistentes com o direito internacional e de

acordo com a legislação nacional, para aprimorar a resiliência oceânica e melhorar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha.⁴

De acordo com o Fórum Político de alto-nível em desenvolvimento sustentável, decorrente da Conferência dos oceanos 2017 (UNITED NATIONS, 2017a, p. 4), na avaliação do ODS 14.2 (Gestão sustentável e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros), verificou-se que as medidas relativas a este compromisso voluntário (CV) geralmente envolviam algum aspecto da gestão baseada no ecossistema, incluindo a gestão costeira integrada e o planejamento espacial marinho.

Ademais, verificou-se nesse fórum que a crescente importância do planejamento espacial marinho refletiu-se na sua inclusão em 33 CV. Algumas ações referem-se ao apoio ao PEM e à melhoria da sua base de informação, através da pesquisa, enquanto outras dizem respeito ao reforço da cooperação intersetorial e aos compromissos para o desenvolvimento de planejamentos espaciais marinhos nacionais como, por exemplo, nas Seicheles, África do Sul, Moçambique, Madagascar, Argentina, Montserrat, México, **Brasil** e Barbuda.

O Brasil assumiu, durante a Conferência da ONU para o Oceano, em 2017, o compromisso voluntário de implantar o PEM no País até o ano de 2030. Tal compromisso, encontra-se registrado como a Ação Oceânica 19704 (*#OceanAction19704*), no item 334, do Anexo II, do Relatório da Conferência das Nações Unidas para Apoio à Implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (UNITED NATIONS, 2017c).

No Brasil, a implementação do PEM tem sido estudada desde 2013, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Criada pelo Decreto nº 74.557/1974 (BRASIL, 1974), a CIRM tem como objetivo coordenar e orientar as atividades relacionadas com os recursos do mar e contribuir para a formulação da Política Nacional para os Recursos do Mar. A sua composição

⁴ 13. We call upon all stakeholders to conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development by taking, inter alia, the following actions on an urgent basis, including by building on existing institutions and partnerships:

(...)

(j) Support the use of effective and appropriate area-based management tools, including marine protected areas and other integrated, cross-sectoral approaches, including marine spatial planning and integrated coastal zone management, based on best available science, as well as stakeholder engagement and applying the precautionary and ecosystem approaches, consistent with international law and in accordance with national legislation, to enhance ocean resilience and better conserve and sustainably use marine biodiversity.

interministerial assegura que diversas perspectivas sejam consideradas, o que pode beneficiar a implementação do PEM.

No entanto, embora a estrutura da CIRM possa ser adequada para a gestão do PEM, é crucial examinar se a sua governança está alinhada com os princípios e práticas de governança, essenciais para garantir que o PEM seja implementado de forma justa e eficaz.

Este estudo visa, portanto, explorar a implementação do PEM no Brasil, focando na avaliação da proposta de manter a sua gestão no âmbito da CIRM e sugerindo uma forma de governança mais eficaz. Para tanto, o Problema de Pesquisa foi: “A CIRM é o órgão adequado para realizar a governança do Planejamento Espacial Marinho no Brasil, com base/conforme os critérios de governança pública?”.

Para isso, será feita uma revisão bibliográfica e uma análise dos documentos oficiais, com o objetivo de entender a adequação dessa proposta à luz dos princípios e práticas de boa governança. Ademais, será realizado um estudo do modelo de governança do PEM em Portugal, que se encontra em estágio avançado de implementação.

Dada a importância estratégica dos recursos marinhos para o Brasil e a necessidade de gerir eficazmente estes recursos para garantir um desenvolvimento sustentável, o resultado deste estudo poderá proporcionar *insights* valiosos para o melhor modelo de governança para a implementação do PEM no Brasil.

1.1 Objetivo Final

O objetivo deste trabalho é apresentar o estágio atual da implementação do PEM no Brasil, focando na avaliação da proposta de manter a sua gestão no âmbito da CIRM e verificando se esse seria o órgão mais adequado para sua governança.

1.2 Objetivos Intermediários

- Apresentar o modelo de governança do PEM em Portugal, verificando a adequabilidade de replicar no Brasil seus pontos fortes e ensinamentos obtidos; e
- Identificar os principais desafios e estratégias para a implementação do PEM no Brasil.

1.3 Delimitação do Estudo

Considerando o tema proposto, a delimitação do estudo será direcionada para as principais dificuldades enfrentadas na implementação do Planejamento Espacial Marinho no Brasil e na avaliação da proposta de manter a sua gestão no âmbito da CIRM, verificando se esse seria o órgão mais adequado para sua governança.

1.4 Relevância e Justificativa do Estudo

Este estudo tem uma grande importância para o desenvolvimento nacional por várias razões. Em primeiro lugar, o Planejamento Espacial Marinho contribui para a sustentabilidade ambiental e econômica das atividades marinhas e costeiras, que são essenciais para a economia do país. Ao implementar o PEM de forma adequada e garantir sua governança, é possível conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação do meio ambiente e a preservação dos recursos naturais.

Além disso, o Brasil possui uma das maiores extensões de costa do mundo e um enorme potencial de recursos marinhos, que precisam ser explorados de forma responsável e sustentável. A implementação do PEM pode garantir que as atividades relacionadas ao mar sejam planejadas de forma integrada e coordenada, reduzindo conflitos e maximizando benefícios para toda a sociedade.

Por fim, o estudo pode contribuir para aprimorar a gestão pública no país, uma vez que o PEM exige uma governança eficiente e participativa, envolvendo diferentes atores e instituições. A identificação das principais dificuldades e desafios na implementação do PEM e da sua governança pode fornecer subsídios para aprimorar as políticas públicas relacionadas ao mar e para a construção de uma gestão mais eficiente, transparente e participativa.

1.5 Hipótese

A implementação do Planejamento Espacial Marinho no Brasil é um processo complexo que requer uma governança participativa e coordenada, que pode ser aperfeiçoada por meio de uma maior integração entre as diversas instituições envolvidas e uma maior participação das comunidades costeiras.

A partir desse entendimento, acredita-se que a experiência adquirida pela CIRM, em seus mais de 50 anos de existência em coordenar e orientar as atividades relacionadas com os recursos do mar seja a opção mais adequada para a governança do PEM, desde que ocorra uma alteração do seu nível decisório atual para o primeiro escalão de governo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A governança do PEM no Brasil é uma entidade em evolução, oscilando entre as necessidades imediatas de conservação marinha, exploração sustentável e complexidades jurisdicionais. O referencial teórico deste capítulo será construído para esclarecer as nuances destes elementos cruciais, lançando luz sobre as melhores práticas, políticas existentes e oportunidades para integração e inovação.

Nossa análise será formada não apenas pela legislação e políticas existentes no Brasil, mas também por uma comparação crítica com Portugal, um país com um histórico notável na gestão marítima eficaz. Este enriquecimento transnacional do referencial teórico tem o objetivo de proporcionar *insights* mais profundos e recomendações práticas para o aprimoramento da governança do PEM no Brasil.

Além disso, estaremos particularmente focados na Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) como um ator central neste cenário. A análise de seu papel, capacidades, desafios e oportunidades serão essenciais para entender o panorama completo da governança do PEM no contexto brasileiro.

2.1 Contextualização

Esta revisão da literatura serve de base para a análise subsequente da proposta de manter a gestão do PEM no âmbito da CIRM, verificar se esse seria o órgão mais adequado para sua governança e a conveniência da elevação dessa Comissão ao nível do primeiro escalão do Governo Federal.

Ao entender o conceito de PEM, seus desafios no contexto brasileiro, a estrutura da CIRM e os princípios de boa governança, pode-se avaliar a adequação da proposta em questão.

2.2 O Planejamento Espacial Marinho (PEM)

O Planejamento Espacial Marinho (*Marine Spatial Planning* – MSP, em inglês) é um processo integrado que busca ordenar as atividades humanas no mar de forma a maximizar os benefícios econômicos e sociais, garantindo a proteção e preservação do meio ambiente marinho. O PEM surge como uma nova abordagem

de gerenciamento de conflitos e compatibilidades do espaço marinho a fim de controlar as pressões do desenvolvimento e aumentar o interesse (social e cultural) pela conservação da natureza.

O PEM representa um processo público que envolve a aplicação de uma abordagem analítica e estratégica para a alocação espacial e temporal das atividades humanas no mar, para atingir os objetivos ecológicos, econômicos e sociais (EHLER; DOUVERE, 2009). Isso implica uma gestão eficiente dos recursos marinhos, possibilitando a coexistência harmoniosa das atividades humanas no mar, enquanto minimiza os impactos ambientais e maximiza os benefícios econômicos e sociais.

Um dos principais objetivos do PEM é a gestão integrada e sustentável das atividades econômicas, ambientais e sociais no ambiente marinho. Para isso, é necessário levar em consideração os diversos usos e interesses relacionados ao mar e à zona costeira, bem como a conservação da biodiversidade e a proteção dos ecossistemas marinhos.

O ordenamento dos espaços marinhos teve início na década de 1990, com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNITED NATIONS, 1982), quando as nações começaram a definir e administrar suas águas jurisdicionais. Já a metodologia do Planejamento Espacial Marinho teve início, a nível global, em 2006, com o primeiro workshop internacional sobre o PEM, promovido pela COI-UNESCO.

O primeiro guia passo a passo do PEM foi então publicado em 2009 (EHLER; DOUVERE, 2009) e, posteriormente, a COI adotou com a Comissão Europeia um roteiro conjunto para acelerar os processos do PEM em todo o mundo (*MSProadmap*⁵), em linha com a Agenda 2030 da ONU. Desde então, diversos países têm adotado essa prática, em especial na Europa (INTERGOVERNMENTAL OCEANOGRAPHIC COMMISSION; UNESCO, 2022; EHLER; DOUVERE, 2009).

Conforme já mencionado, EHLER E DOUVERE (2009) propõem uma abordagem passo a passo para o PEM, que enfatiza a necessidade de uma abordagem ecossistêmica, participação dos *stakeholders*, integração das políticas e regulamentações setoriais e a necessidade de adaptabilidade e monitoramento contínuo.

⁵ Para maiores informações ver:
https://www.mspglobal2030.org/wp-content/uploads/2019/03/Joint_Roadmap_MSP_v5.pdf

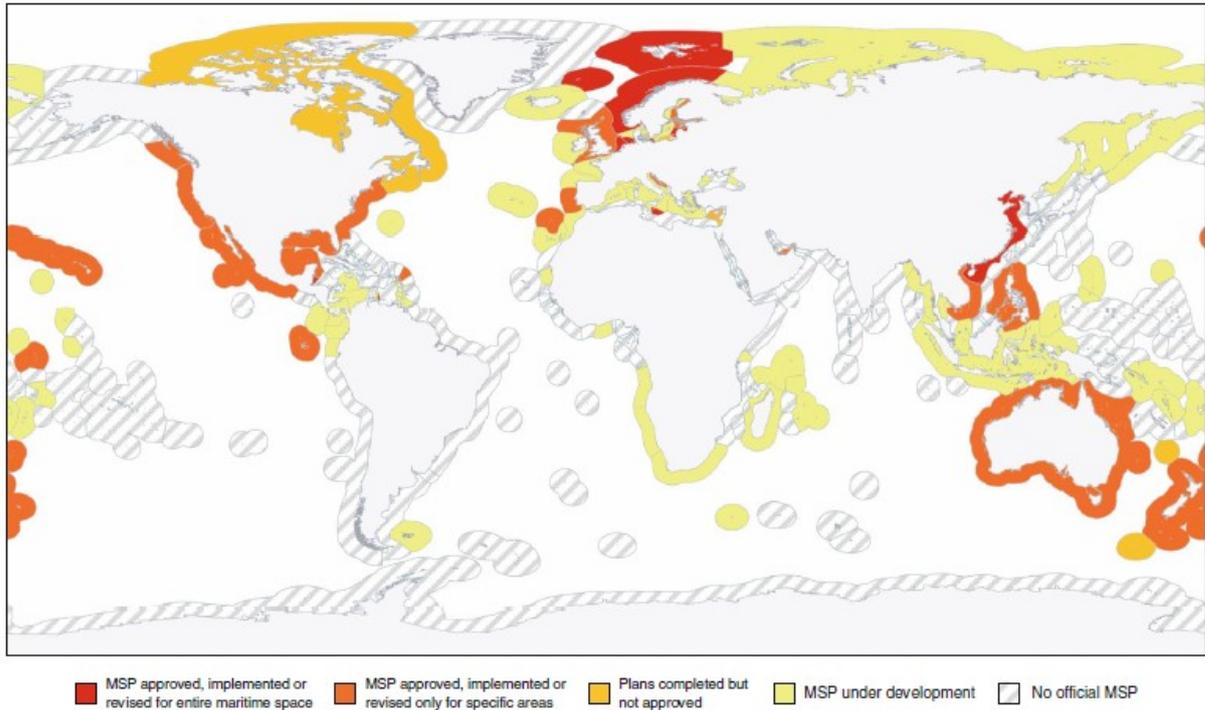
A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta o panorama de implantação do PEM no mundo, em 2019.

Principais benefícios do Planejamento Espacial Marinho (Adaptado de EHLER; DOUVERE, 2009):

Benefícios econômicos:

- Maior certeza de acesso a áreas de interesse para novos investimentos, frequentemente elevados e de longa duração (20-30 anos);
- Identificação de usos compatíveis dentro da mesma área de interesse;
- Redução de conflitos entre usos incompatíveis;
- Melhor capacidade para planejar novas atividades humanas, incluindo tecnologias emergentes e seus efeitos associados;
- Promoção do uso eficiente de recursos e espaço; e
- Simplificação e transparência nos procedimentos de autorização e licenciamento.

Figura 2: Panorama de implantação do PEM no mundo em 2019



Legenda:

- **Vermelho:** Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE) de países onde: os planos espaciais marinhos estão aprovados pelo governo ou implementados para o todo o espaço marinho
- **Laranja escuro:** os planos de ordenamento do espaço marinho são aprovados ou implementados apenas para uma área específica dentro da ZEE, como uma província, município, reserva estadual ou marinha
- **Laranja:** os planos espaciais marinhos estão totalmente desenvolvidos, mas não estão aprovados pelo governo
- **Amarelo:** os planos espaciais marinhos ainda estão em desenvolvimento
- **Cinza:** nenhuma iniciativa formal de PEM está sendo realizada

Fonte: SANTOS *et al.* 2020.

Benefícios sociais:

- Melhores oportunidades para a participação da comunidade e dos cidadãos;
- Identificação dos impactos das decisões sobre a atribuição do espaço oceânico (áreas interditadas para determinados usos; áreas protegidas etc.) para as comunidades e economias *onshore* (emprego; distribuição de renda etc.);
- Avaliação das necessidades das comunidades locais no desenvolvimento de políticas;

- Proteção e valorização de áreas de lazer; e
- Identificação e preservação de valores sociais e espirituais relacionados com a utilização do oceano.

Benefícios ambientais:

- Identificação de áreas biológicas e ecológicas importantes;
- Incorporação de objetivos de biodiversidade na tomada de decisões;
- Identificação e redução de conflitos entre o uso humano e a natureza;
- Atribuição de espaços para a biodiversidade e a conservação da natureza;
- Estabelecimento de diretrizes para o planejamento de uma rede de áreas marinhas protegidas; e
- Identificação e redução dos efeitos cumulativos das atividades humanas nos ecossistemas marinhos.

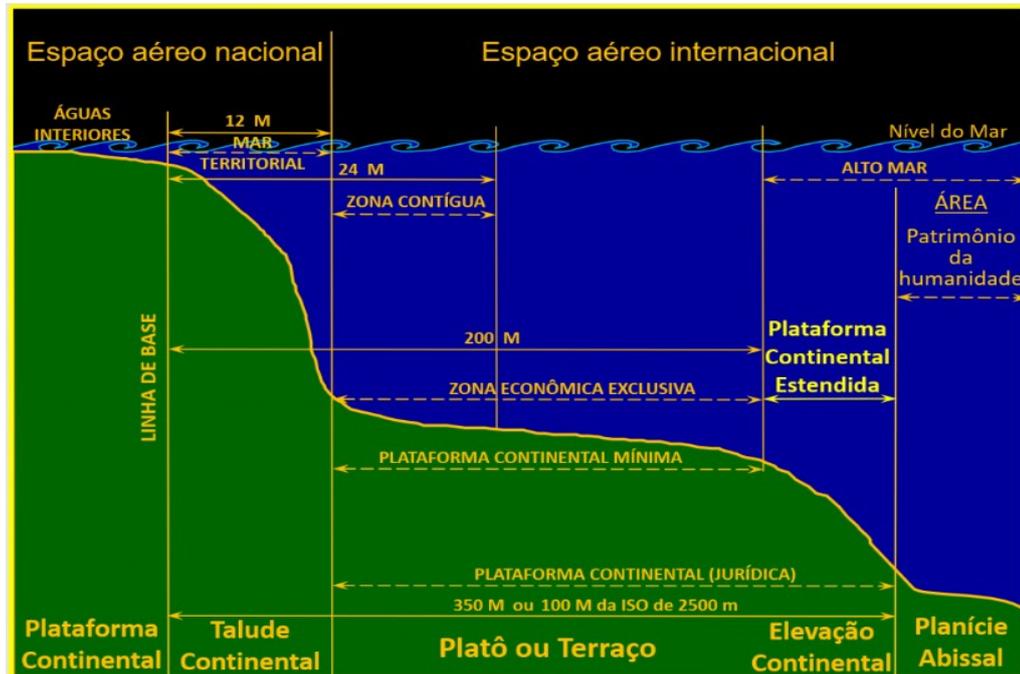
2.3 O espaço marítimo de aplicação do PEM

As águas jurisdicionais brasileiras correspondem a 5,7 milhões de km², equivalente a cerca de 67% da área continental do território nacional, de 8.511.996 km², e constituem uma imensa área, valiosa em recursos naturais e importante do ponto de vista ambiental e estratégico. Num esforço abnegado de muitos anos, vale destacar a dedicação e o profissionalismo dos envolvidos no Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), modernos “bandeirantes das longitudes salgadas”, que ampliam os limites da nossa Amazônia Azul na longínqua Elevação do Rio Grande (VIVEIROS, 2020).

As Águas Jurisdicionais Brasileiras (Figura 3) compreendem: o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental, conforme disposto na Lei 8.617/1993 (BRASIL, 1993). Essas áreas foram definidas de acordo com o estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, internalizada no Brasil por meio de Decreto nº 1.530/1995 (BRASIL, 1995).

A Plataforma Continental de um Estado costeiro, conforme estabelece o Artigo 76 da CNUDM (UNITED NATIONS, 1982), compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da

Figura 3: Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental



Fonte: BRASIL, 2023a.

margem continental, ou até a distância de duzentas milhas náuticas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

O Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) é o programa de Governo instituído pelo Decreto nº 98.145/1989 (BRASIL, 1989), com o propósito de estabelecer o limite exterior da nossa Plataforma Continental no seu enfoque jurídico, ou seja, determinar a área marítima, além das 200 milhas, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinho.

2.4 O PEM no Brasil

No Brasil, o PEM está ainda em fase de implementação e enfrenta diversos desafios, como a necessidade de um marco legal apropriado, a integração das políticas e regulamentações, a coordenação entre os diferentes atores envolvidos e a necessidade de dados e pesquisas adequados (SOUZA *et al.*, 2019). Esses autores defendem a necessidade de uma **estrutura de governança robusta** que possa superar esses desafios e promover a implementação eficaz do PEM.

O início dos estudos governamentais para a implementação do PEM no Brasil ocorreu em 2013, com a criação do Grupo de Trabalho de Uso Compartilhado do Ambiente Marinho (GT-UCAM), no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Atualmente, o PEM constitui uma das 11 Ações do X Plano Setorial para os Recursos do Mar (X PSRM), aprovado pelo Decreto nº 10.544/2020, com vigência entre 2020 e 2023 (BRASIL, 2020). Além disso, a “Ação PEM” é conduzida por um Comitê Executivo (CE-PEM) sob coordenação da Marinha do Brasil, por intermédio da Secretaria Executiva da CIRM.

O CE-PEM conta com a participação de representantes da: Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil/PR); Ministério da Defesa (MD); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Infraestrutura (MInfra); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Saúde (MS); Ministério da Economia (ME); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério Público (MP); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); Ministério das Comunicações (MC); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Cidadania (MCom); Ministério do Turismo (MTur); Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR); Estado-Maior da Armada (EMA/MB) e Diretoria de Portos e Costas (DPC/MB).

2.4.1 Legislações condicionantes para a implantação do PEM no Brasil

O Planejamento Espacial Marinho está alinhado com as legislações e políticas nacionais que tratam da gestão das Águas Jurisdicionais Brasileiras, cujas principais são apresentadas a seguir:

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) é o principal documento jurídico do país e estabelece em seu Artigo 20, inciso IV, que as águas territoriais, a zona contígua e a plataforma continental são bens da União. Além disso, a Constituição também prevê, no Artigo 225, a obrigação do Poder Público e da coletividade de proteger o meio ambiente, incluindo os ecossistemas marinhos.

A Política Marítima Nacional, aprovada pelo Decreto nº 1265/1994 (BRASIL, 1994) que, conforme disposto em sua Introdução, tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica,

visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais.

A Política Nacional de Defesa, criada Decreto nº 6.703/2008 (BRASIL, 2020), cuja versão atual de 2020 estabelece a importância da proteção da área marítima para a defesa do país e destaca a necessidade de se criar um sistema integrado de monitoramento e controle do mar.

A Estratégia Nacional de Defesa, instituída pelo Decreto nº 6.703/2008 (BRASIL, 2020), define as diretrizes para a defesa nacional e destaca a necessidade de se garantir a proteção da zona econômica exclusiva e da plataforma continental brasileira.

O Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2020a), documento produzido pelo Ministério da Defesa, apresenta à nação e ao mundo a estratégia de defesa do país. Destaca a importância da área marítima para a defesa do país e a necessidade de se implementar uma política de proteção e desenvolvimento sustentável dos recursos marinhos.

A Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM) (BRASIL, 2005), tem como principal objetivo estabelecer diretrizes para o uso sustentável e a conservação dos recursos marinhos do Brasil. Ela enfatiza a necessidade de integração das atividades econômicas relacionadas ao mar, ao mesmo tempo em que se busca preservar os ecossistemas marinhos e costeiros.

O X Plano Setorial para os Recursos do Mar (X PSRM) (BRASIL, 2020b), destina-se a atualizar e otimizar a utilização dos recursos marinhos do Brasil, considerando os novos desafios do século XXI. Ele se concentra em promover a pesquisa científica, a inovação tecnológica e a gestão integrada para garantir a sustentabilidade dos recursos marinhos.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (BRASIL, 1988a), objetiva gerenciar e proteger as áreas costeiras do Brasil, buscando equilibrar a preservação ambiental com o desenvolvimento socioeconômico. Este plano destaca a importância do zoneamento costeiro e da participação social nas decisões relativas à gestão costeira.

A Política Nacional de Biodiversidade (BRASIL, 2002), tem o propósito principal de conservar a biodiversidade brasileira, promovendo o uso sustentável de seus componentes. Ela destaca a importância de estabelecer sistemas de informação, monitoramento e avaliação da biodiversidade, bem como incentivar a

pesquisa e o compartilhamento de benefícios advindos do uso dos recursos genéticos.

Finalmente, o Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2020c) fornece diretrizes importantes sobre governança que podem ser aplicadas ao contexto do Planejamento Espacial Marinho. Ele destaca a importância da governança no planejamento efetivo e no gerenciamento de recursos.

2.5 Governança pública

A governança pública emergiu como uma construção fundamental na administração moderna, evoluindo para incorporar dimensões múltiplas e complexas. As nuances e contornos deste conceito têm se expandido, integrando perspectivas conceituais, mensurais e democráticas que se entrelaçam para formar um ecossistema rico e multidimensional.

A estrutura de governança para a administração pública no Brasil foi instituída pelo Decreto Federal nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017). O Decreto estabeleceu as definições, os princípios, as diretrizes e os mecanismos de governança pública, além de criar um comitê interministerial para assessorar a Presidência da República nos assuntos relativos à governança nos órgãos e entidades da administração pública federal.

De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (BRASIL, 2020c, p. 15), a governança pública organizacional se refere ao emprego integrado de práticas de liderança, estratégia e controle. Essas práticas habilitam os líderes de uma entidade pública e os *stakeholders* a analisar o estado atual e as necessidades da organização, orientar suas ações e supervisionar suas operações de forma eficaz. O propósito central é cumprir metas institucionais e maximizar a probabilidade de fornecer resultados positivos e serviços de qualidade aos cidadãos, bem como implementar políticas públicas eficazes.

A governança pública organizacional tem o objetivo de melhorar o desempenho da organização para a geração de valor. Todas as práticas de governança servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade (BRASIL, 2020c, p. 15).

Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora (Figura 4).

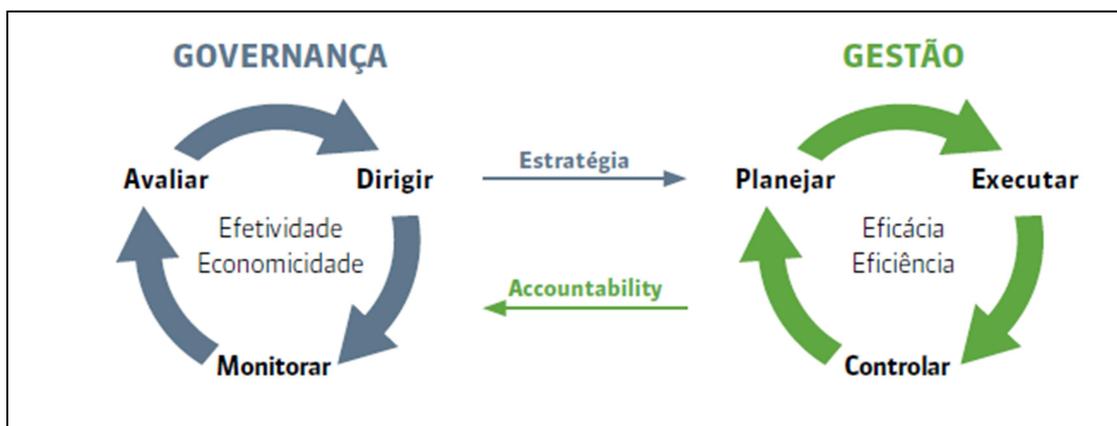
A **governança** pública organizacional envolve três atividades básicas (BRASIL, 2020c, p. 17):

- Avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados;
- Direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos; e
- Monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos.

Já as atividades básicas de **gestão** são:

- Planejar - dada a direção, as prioridades e os objetivos, quais são os passos para chegar lá?
- Executar - colocar o plano para funcionar e gerar resultados de políticas e serviços; e
- Controlar - como estão os indicadores de eficácia e de eficiência? Como lidar adequadamente com os riscos de não cumprir as metas?

Figura 4: Relação entre Governança e Gestão



Fonte: BRASIL, 2020c, p. 17.

A Figura 5 sintetiza os mecanismos e práticas da governança pública organizacional.

Figura 5: Práticas relacionadas aos mecanismos de liderança



Fonte: BRASIL, 2020c, p. 52

A boa governança é caracterizada pelos seguintes princípios da governança pública organizacional (BRASIL, 2020c, p. 44):

1. Capacidade de resposta;
2. Integridade;
3. Transparência;
4. Equidade e participação;
5. *Accountability*;
6. Confiabilidade; e
7. Melhoria regulatória.

1. Capacidade de resposta

Refere-se à habilidade do setor público em atender de maneira eficaz e eficiente às necessidades das partes interessadas. Esta capacidade é ampliada pela

colaboração entre entidades estatais, não estatais e a sociedade civil, visando entender e atender às demandas sociais, equilibrar interesses e fortalecer a confiança nas instituições públicas. Está intrinsecamente ligada ao princípio da participação, sendo essencial focar na qualidade, quantidade e agilidade dos serviços públicos oferecidos com recursos limitados.

2. Integridade

Refere-se à adesão estrita de agentes públicos e organizações aos valores, princípios e normas éticas, priorizando o interesse público. A eficácia das políticas de integridade depende de sua contextualização e flexibilidade, evitando abordagens excessivamente rígidas. Três pilares sustentam a integridade pública: um sistema de integridade bem desenvolvido, a promoção de uma cultura de integridade e a garantia de prestação de contas, responsabilização e transparência.

3. Transparência

Envolve a disponibilização ampla e atualizada de informações sobre as operações e desempenho do setor público em uma linguagem acessível ao cidadão (Lei 12.527/2011). Não se limita à divulgação de dados exigidos por lei, mas inclui uma ampla gama de informações relevantes para criar um clima de confiança entre o setor público e a sociedade.

4. Equidade e participação

Referem-se à promoção de um tratamento justo e à inclusão ativa de todas as partes interessadas nos processos decisórios e de formulação de políticas públicas, considerando seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

5. Accountability (prestação de contas e responsabilização)

Refere à responsabilidade de pessoas ou entidades que administram recursos públicos em prestar contas de sua gestão fiscal, gerencial e programática de forma clara e tempestiva. O conceito vai além da prestação de contas regular, abrangendo a assunção das consequências de atos e omissões.

6. Confiabilidade

Está ligada à habilidade das instituições em reduzir incertezas para os cidadãos em vários setores e se manter alinhadas aos seus objetivos e diretrizes definidos.

7. Melhoria regulatória

É o processo de desenvolver e avaliar políticas e atos normativos de forma transparente e baseada em evidências, considerando as perspectivas dos cidadãos e partes diretamente interessadas. Não se limita apenas à regulação econômica por agências reguladoras, mas também se estende a diversos setores. Uma regulação eficaz é caracterizada pela clareza, fundamentação em evidências e alinhamento com objetivos econômicos, sociais ou ambientais específicos.

O “Guia da Política de Governança Pública”, publicado pela Presidência da República (2018), por sua vez, enriquece a narrativa, introduzindo um arcabouço detalhado para a integração e coordenação entre os diversos órgãos do governo. A ênfase recai sobre a sinergia entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como entre as diferentes esferas do governo. O guia ilumina a necessidade de uma governança que seja tanto horizontal quanto vertical, marcada pela colaboração interinstitucional e pela participação ativa dos cidadãos.

A inserção do olhar acadêmico enriquece nossa compreensão da governança pública. Buta e Teixeira (2020) delineiam uma tríade conceitual que incorpora uma dimensão conceitual, centrada na estrutura e processos; uma dimensão mensural, focada em indicadores e métricas; e uma dimensão democrática, que se ancora na participação, representatividade e transparência. A dimensão democrática, apresenta o desafio de balancear a participação democrática além do processo eleitoral para produzir políticas públicas que resolvam problemas sociais e tenham legitimidade. Assim, os atores ou instituições responsáveis por exercer a governança, seriam os cidadãos, sociedade ou eleitorado; principais *stakeholders*; governo; agências ou entidades públicas; burocracia; e políticos.

2.6 Governança do PEM

A governança do PEM envolve a definição das regras e processos que orientam a tomada de decisões sobre o uso do espaço marinho. O modelo de governança pode ter um papel crucial na eficácia do PEM (EHLER; DOUVERE, 2009). No contexto brasileiro, a proposta deste trabalho sugere que a governança do PEM seja realizada pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)

(BRASIL, 1974), com alterações regimentais que elevem o nível das decisões ao primeiro escalão do governo.

A implementação do PEM requer uma governança efetiva, com a definição clara de responsabilidades, competências e recursos para garantir a execução e o monitoramento das ações planejadas.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho emprega uma abordagem qualitativa para investigar a proposta de incorporar a gestão do Planejamento Espacial Marinho (PEM) no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) no contexto brasileiro.

A abordagem de pesquisa qualitativa se concentra na interpretação de textos e na compreensão dos contextos institucionais e regulatórios. Essa abordagem é apropriada para a pesquisa em questão, pois permite uma análise detalhada e aprofundada da proposta de gestão do PEM pela CIRM.

A metodologia é composta pelas etapas a seguir:

3.1 Revisão Documental

A revisão documental envolveu uma análise dos documentos oficiais relacionados à CIRM, ao PEM e à área marítima. Isso incluiu leis, regulamentos e políticas. Esta etapa permitiu compreender o contexto regulatório, nacional e internacional referentes aos espaços marinhos, em especial das Águas Jurisdicionais do Brasil e de Portugal.

A revisão documental incluiu a análise de documentos que delineiam a política de governança pública no Brasil. Os documentos específicos analisados incluem o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017) e o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (BRASIL, 2020c).

Buscou-se identificar os elementos de governança presentes na estrutura e funcionamento da CIRM e como eles se alinham com os princípios de boa governança.

Também foi estudado o arcabouço legal em vigor para a governança dos espaços marinhos nacionais no Brasil e em Portugal, buscando verificar as melhores práticas que podem ser adaptadas ao contexto nacional.

3.2 Avaliação da Adequação da CIRM para a Governança do PEM

Com base na análise de conteúdo, foi realizada uma avaliação da adequação da CIRM para a gestão do PEM. Esta avaliação levou em consideração a estrutura da CIRM, suas práticas de governança, e os desafios e necessidades do PEM.

A pesquisa buscou responder à pergunta: A CIRM é adequada para a governança do PEM no Brasil? A resposta a esta pergunta foi baseada na análise dos documentos e na aplicação dos princípios de boa governança.

4 RESULTADOS

Os resultados deste estudo são apresentados a partir das quatro etapas metodológicas descritas: análise documental, revisão bibliográfica, estudo comparativo e análise da governança.

4.1 Análise Documental

A análise documental neste estudo é fundamental, permitindo a compreensão sobre o estabelecimento e evolução das políticas e estratégias relacionadas ao Planejamento Espacial Marinho no Brasil. A revisão dos documentos oficiais, legislações, relatórios e publicações acadêmicas não apenas ilustra o estado atual da governança marinha, mas também revela as lacunas, oportunidades e desafios inerentes ao sistema.

Políticas e Legislações Nacionais

A exploração dos textos normativos, como a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), oferece uma visão das iniciativas políticas brasileiras em resposta à crescente necessidade de um gerenciamento marinho sustentável. A análise destes documentos destaca os esforços legislativos para equilibrar a exploração econômica, conservação ambiental e segurança nacional nas vastas e biodiversas águas sob jurisdição do Brasil.

Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)

O escrutínio da CIRM e seus documentos relacionados revela o papel multifacetado desta entidade na coordenação e implementação de políticas marítimas. A análise documental aqui se restringiu à estrutura organizacional da CIRM, seus mandatos, responsabilidades e a interação dinâmica entre os diferentes ministérios e órgãos governamentais envolvidos.

Perspectiva Internacional - O Caso de Portugal

O estudo comparativo com Portugal, por meio da análise de documentos oficiais e políticas do país, oferece um contraste e ideias para as práticas brasileiras.

O foco foi a estrutura de governança do PEM em Portugal, os desafios superados, e as estratégias adotadas para uma gestão marinha eficaz e eficiente.

Intersecção com Princípios de Governança

Uma revisão dos documentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e sua aplicação ao contexto marítimo brasileiro permite uma avaliação de como os princípios de boa governança estão sendo incorporados, ou podem ser fortalecidos, na estrutura existente da CIRM e na implementação mais ampla do PEM.

Esta análise documental delinea uma trajetória de desenvolvimento considerável da governança marinha no Brasil. As políticas existentes, a estrutura da CIRM e as práticas internacionais, especialmente de Portugal, começam a pintar um quadro de um ambiente marítimo brasileiro que está na encruzilhada entre o crescimento sustentável, a inovação e os desafios de conservação.

A interação destes documentos, suas implicações e a projeção de seus impactos futuros sobre a governança do espaço marinho brasileiro, tornam-se centrais para a próxima fase deste estudo. Esta fundação documental serve como a base sobre a qual as análises subsequentes, discussões e recomendações serão construídas, objetivando um PEM no Brasil que seja não apenas robusto e responsivo, mas também adaptável e resiliente aos desafios emergentes da governança marinha global.

O exercício de análise documental permitiu um melhor entendimento do arcabouço legal e das estruturas governamentais envolvidas na gestão dos recursos marinhos no Brasil. Com a criação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) em 1974 e a soberania sobre o território marinho, garantida pela CNUDM e pela Constituição de 1988, o Brasil demonstrou a intenção de estabelecer uma forte gestão de seus recursos marinhos. No entanto, a ausência de um plano específico para o PEM indica que a aplicação efetiva dessas políticas ainda não foi completamente realizada.

4.2 Revisão Bibliográfica

A revisão da literatura existente sobre o PEM no Brasil indica que há vários desafios para a sua implementação efetiva. Estes incluem a coordenação

insuficiente entre diferentes órgãos governamentais, falta de capacidade técnica e financeira para a realização de ações e a necessidade de um compromisso mais sólido para a gestão sustentável dos recursos marinhos (SOUZA, MARQUES; REIS, 2019). A literatura também enfatiza o potencial do PEM como uma ferramenta vital para cumprir compromissos internacionais e avançar na gestão dos recursos marinhos do Brasil, além de ser uma ferramenta de projeção geopolítica para o país.

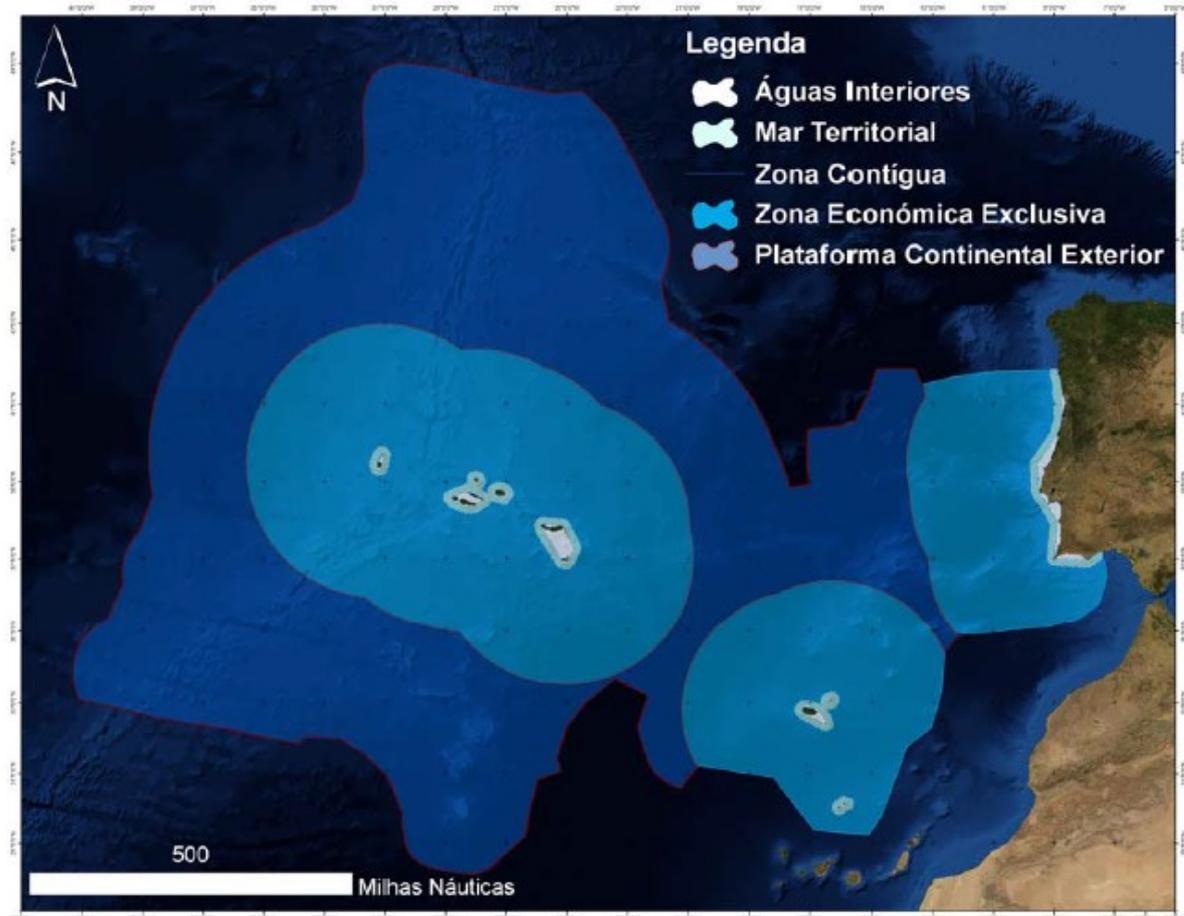
4.3 Estágio de implementação do PEM em Portugal e no Brasil

Para adicionar uma perspectiva comparativa à análise da implementação do PEM no Brasil e da proposta de sua gestão sob a CIRM, é relevante examinar como outros países com características geográficas e culturais semelhantes têm implementado suas políticas de PEM. Nesse contexto, Portugal apresenta um exemplo interessante, por ser uma nação com uma significativa economia marítima, similarmente ao Brasil e com uma implementação bem-sucedida de seu PEM (PORTMAN *et al.*, 2012; QIU; JONES, 2013).

Apesar das diferenças contextuais entre os dois países, Portugal demonstra a eficácia de um processo de planejamento participativo, a importância da integração entre diferentes níveis de governo e a necessidade de uma abordagem de gestão que seja baseada em ecossistemas (PORTUGAL, 2017; PORTMAN *et al.*, 2012; QIU; JONES, 2013; VEGA *et al.*, 2020). Essas lições podem ser úteis para orientar a implementação futura do PEM no Brasil.

Portugal é um país oceânico, com uma linha de costa de cerca de 2.500 km, contando com uma das maiores zonas económicas exclusivas do mundo que se estende por 1,7 milhões de km², incluindo uma grande diversidade de ecossistemas e de recursos. O triângulo marítimo português (continente, Madeira e Açores) constitui 48% da totalidade das águas marinhas sob jurisdição dos Estados-Membros da União Europeia (UE) em espaços adjacentes ao continente europeu (Erro! Fonte de referência não encontrada.).

Figura 6: Área de Aplicação do PEM em Portugal



Fonte: PORTUGAL, 2011, p.10

4.4 O PEM em Portugal como modelo a ser seguido pelo Brasil

Na Europa, e particularmente em Portugal, a implementação do PEM foi bem-sucedida e enfrentou desafios que podem ser úteis para o caso brasileiro (QIU & JONES 2013). O modelo de governança em Portugal é caracterizado pela coordenação intersetorial, envolvimento de diversos *stakeholders* e um forte compromisso político (PORTUGAL, 2017; SANTOS et al., 2019; VEGA et al., 2020).

Utilizar Portugal como modelo para a implementação do Planejamento Espacial Marinho no Brasil traz diversas vantagens, considerando o progresso e a experiência que Portugal já acumulou nessa área. A seguir são apresentadas algumas dessas vantagens:

- **Experiência com legislação:** Portugal já aprovou uma Lei que serve como guia para o desenvolvimento do PEM no país. A Lei n.º 17/2014 de Portugal, estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo

Nacional (LBOGEM), consagra uma nova visão e uma nova prática, que se pretende simplificada, para a utilização eficiente e efetiva de todo o espaço marítimo nacional.

Analisar essa legislação pode oferecer *insights* valiosos para o Brasil sobre como estruturar e implementar sua própria legislação.

- **Governança:** A Direção-Geral de Política do Mar (DGPM), do Ministério da Economia e Mar de Portugal, desempenha um papel central na gestão e implementação do PEM. Observar como Portugal organizou e coordenou a gestão e execução do PEM pode ser útil para o Brasil na definição de responsabilidades e colaboração interinstitucional.

- **Tamanho e complexidade:** Apesar de Portugal ser geograficamente menor que o Brasil, sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) é uma das maiores do mundo, devido aos territórios insulares como Açores e Madeira. Isso dá ao Brasil uma referência valiosa, já que ambas as nações têm uma vasta extensão marítima a ser gerida.

- **Desafios similares:** Ambos os países enfrentam desafios similares no oceano Atlântico, como a proteção da biodiversidade, pesca sustentável, mudanças climáticas, entre outros. Portugal pode oferecer lições aprendidas sobre como abordar esses desafios.

- **Histórico de cooperação:** Brasil e Portugal compartilham laços históricos, culturais e linguísticos. Esse histórico de cooperação e compreensão mútua pode facilitar a troca de conhecimentos e práticas na área de PEM.

- **Inovações e melhores práticas:** Portugal tem estado na vanguarda de várias iniciativas marítimas na Europa e pode compartilhar com o Brasil inovações tecnológicas, metodologias e melhores práticas que beneficiaram sua gestão marinha.

- **Oportunidades de financiamento:** Portugal, por ser membro da União Europeia, tem acesso a vários programas de financiamento e pesquisa relacionados ao ambiente marinho. O Brasil poderia explorar parcerias conjuntas ou aprender sobre como mobilizar recursos financeiros para o PEM.

Apesar das vantagens, é fundamental que o Brasil adapte as lições e práticas aprendidas de Portugal ao seu contexto único, considerando suas características geográficas, sociais, econômicas e políticas específicas. A colaboração bilateral e a troca de experiências entre os dois países podem, sem dúvida, enriquecer e acelerar a implementação eficaz do PEM no Brasil.

4.5 Governança do mar em Portugal

O modelo de governança adotado para o PEM em Portugal contou com uma forte coordenação central, desempenhada primordialmente pelo Ministério da Economia e Mar. O processo de planejamento ainda envolveu ampla participação dos *stakeholders*, por meio de consultas e *workshops* (PORTUGAL, 2017).

No âmbito da governança do PEM, Portugal enfatizou a necessidade de alinhar o planejamento marinho com outros planos e políticas relevantes, tanto a nível nacional como da União Europeia, além de um acompanhamento contínuo para aferir o sucesso do plano e realizar ajustes necessários (SANTOS *et al.*, 2019).

A implementação do PEM em Portugal seguiu uma abordagem passo a passo, seguindo em grande parte as diretrizes delineadas pela Comissão Europeia, que colocam ênfase na coordenação intersetorial, na gestão baseada no ecossistema e na participação dos *stakeholders*.

Portugal adotou uma estratégia que envolveu um amplo espectro de partes interessadas no processo de planejamento, incluindo representantes do governo, indústria, sociedade civil e academia (PORTUGAL, 2017).

Entre os desafios encontrados na implementação do PEM em Portugal, ressaltam-se: a necessidade de uma coordenação efetiva entre diferentes setores e atores, a obtenção de dados adequados para fundamentar o processo de planejamento, e a gestão dos impactos ambientais decorrentes das atividades marítimas (VEGA *et al.*, 2020).

O PEM de Portugal conta com o seguinte arcabouço legal:

1. Lei n.º 17/2014, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM);
2. Decreto-Lei n.º 38/2015 Regulamenta a Lei n.º 17/2014;
3. Decreto-Lei n.º 139/2015, que Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 38/2015;
4. Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014 - Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (ENM 2013-2020), já substituída pela ENM 2021-2030, conforme a Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2021; e
5. Diretiva n.º 2014/89/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo.

De acordo com a Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030 de Portugal (PORTUGAL, 2021, p. 88) o modelo de governança do mar consta de uma coordenação política e uma coordenação técnica. A coordenação política é assegurada pela Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM), que é a estrutura de reflexão, coordenação e decisão estratégica sobre o mar, **presidida pelo Primeiro Ministro**. A CIAM é apoiada por uma rede de pontos focais, designados pelos membros do Governo e dos Governos Regionais que a constituem. A coordenação técnica é responsabilidade da Direção-Geral de Política do Mar (DGPM), que assegura o apoio logístico, administrativo e técnico necessário ao bom funcionamento da CIAM, competindo-lhe secretariar as reuniões da CIAM e coordenar a já referida rede de pontos focais.

A **CIAM** foi criada com o objetivo principal de garantir o acompanhamento e a concertação das políticas transversais no âmbito dos assuntos do Mar, com os seguintes objetivos:

- a) Definição e implementação dos objetivos, iniciativas e medidas governativas, direta ou indiretamente, relacionados com a área do mar, através da coordenação e articulação de todos os membros do Governo;
- b) Definição de metas para a execução das iniciativas e medidas governativas anuais, em articulação com a proposta de Lei do Orçamento do Estado, assim como numa perspetiva plurianual de médio e longo prazo;

Figura 7: Escala temporal das principais políticas nacionais relacionadas com a gestão e ordenamento do espaço marítimo sob jurisdição portuguesa



Fonte: CASIMIRO, 2015.

- c) Garantia da implementação e atualização da Estratégia Nacional para o Mar (ENM), de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Governo, sob proposta do Ministra do Mar;
- d) Definição anual de prioridades e objetivos para a execução do plano de ação da ENM, em articulação com a proposta de Lei do Orçamento do Estado, e numa perspectiva plurianual de médio e longo prazo, incluindo as iniciativas nacionais e dos territórios orientadas para o crescimento azul e envolvendo, também, a formação e o emprego, em linha com as prioridades estabelecidas pelo Governo no respetivo programa;
- e) Coordenação do esforço interministerial de implementação das medidas de simplificação administrativa, no âmbito do programa SIMPLEX, no que respeita aos assuntos do mar;
- f) Acompanhamento dos desenvolvimentos respeitantes à aprovação da proposta de Extensão da Plataforma Continental Portuguesa junto da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e planificação do aproveitamento potencial dessa extensão;
- g) Acompanhar e, sempre que necessário, coordenar a atuação dos diversos níveis de poder com competência nas matérias relacionadas com o mar, notadamente, o Governo e os governos regionais dos Açores e da Madeira.

A **DGPM** é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão desenvolver, avaliar e atualizar a Estratégia Nacional para o Mar (ENM), elaborar e propor a Política Nacional do Mar nas suas diversas vertentes, planejar e ordenar o espaço marítimo nos seus diferentes usos e atividades, acompanhar e participar no desenvolvimento da Política Marítima Integrada da União Europeia e promover a cooperação nacional e internacional no âmbito do mar. Possui as seguintes atribuições:

- a) Desempenhar as funções executivas de apoio à Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM), necessárias à coordenação, ao acompanhamento, à atualização e à avaliação da implementação da ENM e das medidas e políticas transversais relacionadas com os assuntos do mar aprovadas pelo Governo;
- b) Propor à CIAM projetos e medidas específicas que consubstanciem as ações previstas na ENM, bem como coordenar a sua preparação, elaboração e lançamento;

- c) Submeter à CIAM parecer sobre as iniciativas legislativas referentes aos assuntos do mar, no âmbito das ações e medidas contempladas na ENM;
- d) Coordenar o grupo de pontos focais de alto nível da CIAM e respectivas equipes executivas especializadas;
- e) Propor os programas e projetos de ação adequados à implementação e atualização da ENM;
- f) Conceber e coordenar ações de comunicação, sensibilização e mobilização da sociedade para a importância do mar;
- g) Participar no desenvolvimento da política nacional para os portos, transportes marítimos, navegabilidade e para a segurança marítima e portuária;
- h) Colaborar na elaboração e revisão do Plano Nacional Marítimo-Portuário, acompanhar a elaboração e dar parecer sobre os instrumentos de planejamento do setor, assegurando a sua articulação com os demais instrumentos de gestão territorial;
- i) Dar apoio no desenvolvimento e coordenar a execução da política de ensino e formação no âmbito do setor das pescas, da náutica, dos portos e do transporte marítimo e do conhecimento, investigação e desenvolvimento do mar;
- j) Participar no desenvolvimento das políticas para a exploração e utilização dos recursos naturais marinhos;
- k) Coordenar a concessão, o desenvolvimento, a implementação e integração dos serviços de informação e comunicação do Ministério do Mar na área do mar, notadamente, controle de tráfego marítimo e de monitoração do ambiente marinho e da atmosfera e a integração destes com outros sistemas de informação e comunicação nacionais e internacionais;
- l) Desenvolver e coordenar as ações necessárias a um adequado planeamento e ordenamento do espaço marítimo;
- m) Acompanhar a execução da Política Marítima Integrada da União Europeia e de outras ações de cooperação bilateral e multilateral, relacionadas com o mar e coordenar a representação nacional nos fóruns internacionais relacionados com o mar, que não constitua competência própria de outros órgãos, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE); e
- n) Acompanhar os trabalhos e promover a execução das obrigações decorrentes do Acordo de Cooperação para a Proteção das Costas e das Águas do Atlântico Nordeste.

4.6 Governança do mar no Brasil

O Brasil ainda não possui um modelo de governança para o mar unificado como ocorre em Portugal. A governança do espaço marítimo é setorial, envolvendo diferentes órgãos e agências governamentais, que legislam sobre atividades específicas.

No entanto o Brasil dispõe de uma estrutura semelhante à CIAM de Portugal, que é a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

A **CIRM** foi criada pelo Decreto nº 74.557/1974 (BRASIL, 1974), com o objetivo de coordenar e orientar as atividades relacionadas aos recursos do mar. A sua composição interministerial a torna uma plataforma potencialmente adequada para a implementação do PEM, dada a necessidade de coordenação entre diferentes setores e atores.

De acordo com a Resolução 1/2019 da CIRM, ela é um órgão deliberativo e de assessoramento que tem a finalidade de orientar e coordenar as ações relativas à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), conforme o Decreto nº 5.377/2005 (BRASIL, 2005), implementar e planejar a execução do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), aprovado pela Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR) por meio do Decreto nº 88.245/1983, além de aprovar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), conforme a Lei nº 7.661/1988 (BRASIL, 1988) (Figura 8: Plano, os Programas e Ações da CIRM).

O Comandante da Marinha, designado Autoridade Marítima é o Coordenador da CIRM e os membros da CIRM, indicados pelos titulares dos órgãos que representam, serão designados pelo Ministro de Estado da Defesa, atendendo proposta do Coordenador da CIRM.

Os trabalhos de secretaria e outros encargos técnicos e administrativos de interesse da CIRM serão assegurados pelo Comando da Marinha e exercidos pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), Organização Militar da Marinha do Brasil.

Compete à CIRM:

- a) Submeter ao Ministro de Estado da Defesa, as propostas de diretrizes para a execução da PNRM;
- b) Planejar as atividades relacionadas aos recursos do mar e propor as prioridades para os programas e projetos que as integram;

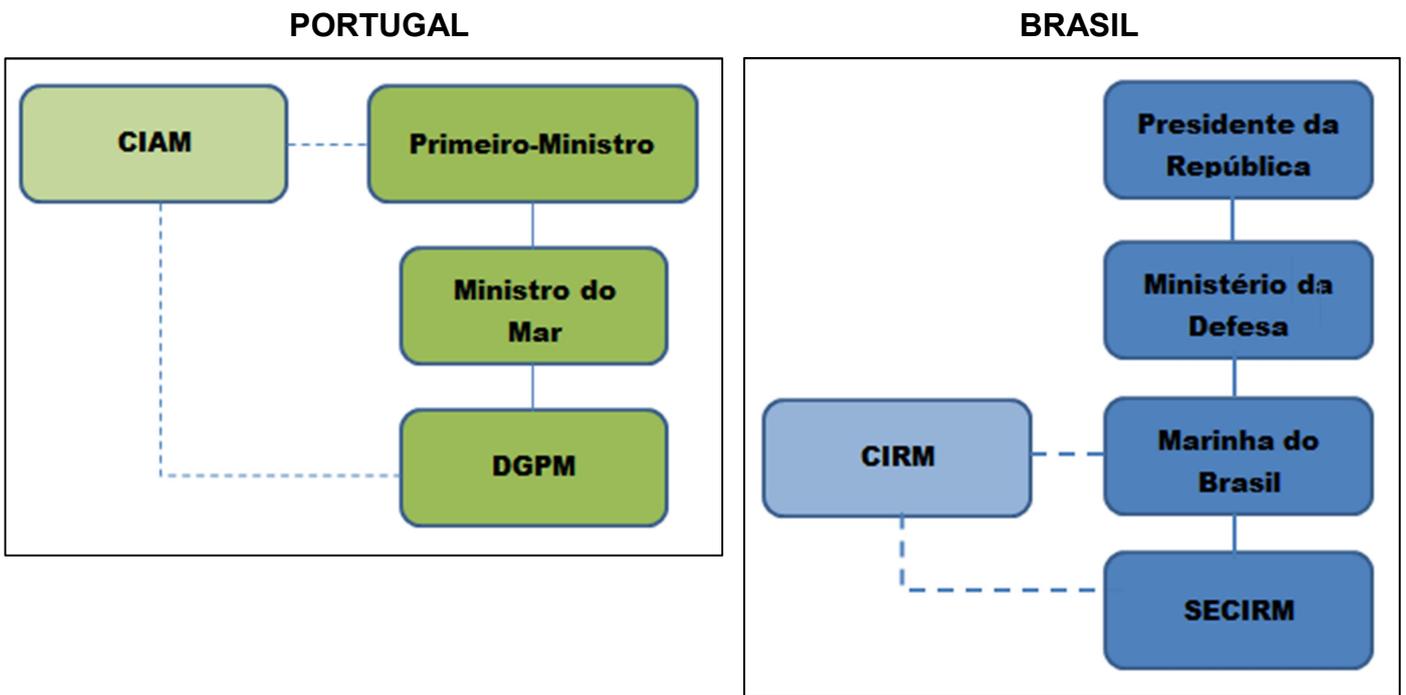
- c) Coordenar a elaboração de planos e programas plurianuais e anuais, comuns e setoriais, relacionados aos recursos do mar;
- d) Propor a destinação de recursos financeiros para incrementar o desenvolvimento das atividades relacionadas ao mar e à Antártica, por meio de dotações orçamentárias ou de outras fontes, internas ou externas;
- e) Acompanhar os resultados e propor as alterações à PNRM e ao PROANTAR;
- f) Aprovar o PNGC, ouvido o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);
- g) Orientar e coordenar medidas de gestão e o ordenamento do uso dos recursos vivos e não-vivos existentes nas áreas marinhas sob jurisdição e de interesse nacional, conforme a PNRM;
- h) Emitir pareceres e sugestões relativos aos assuntos e às atividades relacionadas aos recursos do mar, quando determinado pelo Ministro de Estado da Defesa; e
- i) Coordenar a elaboração do **Planejamento Espacial Marinho (PEM)**, instrumento público, multissetorial, de cunho operacional e jurídico, indispensável para garantir a governança e a soberania da Amazônia Azul.

Figura 8: Plano, os Programas e Ações da CIRM



Como se verifica do exposto, a SECIRM corresponde à DGPM em Portugal, e a CIRM ao CIAM. Todavia nota-se a grande diferença nos níveis decisórios e de participação dos colegiados. Enquanto a CIRM é presidida pelo Comandante da Marinha (3º escalão), a CIAM é presidida pelo Primeiro-Ministro (1º escalão), evidenciando a elevada prioridade e importância dadas por Portugal à governança de suas águas jurisdicionais (Figura 9: Estruturas de governança do mar em Portugal e no Brasil).

Figura 9: Estruturas de governança do mar em Portugal e no Brasil



Fonte: AUTOR, 2023.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Lições de Portugal para o Brasil

O caso de Portugal fornece algumas lições valiosas para a implementação do PEM no Brasil. Em primeiro lugar, destaca a importância da coordenação intersetorial e da participação dos *stakeholders* no processo de planejamento. Em segundo lugar, ressalta a necessidade de um forte compromisso político e de uma liderança eficaz na governança do PEM. Finalmente, aponta para a necessidade de alinhar o PEM com outras políticas e planos relevantes, e de monitorar e avaliar continuamente o plano para garantir sua eficácia e adaptabilidade. (VEGA *et al.*, 2020; SANTOS *et al.*, 2019).

Este estudo comparativo fornece um quadro mais amplo para avaliar a proposta de gestão do PEM pela CIRM, ao trazer a experiência de um país que já implementou com sucesso o seu PEM. A análise subsequente deste estudo comparativo informará a avaliação da adequação da CIRM para a gestão do PEM no Brasil.

A Tabela 1 apresenta uma comparação das características espaciais, normativas e de governança da implementação do PEM no Brasil e em Portugal.

Tabela 1: Características da implementação do PEM no Brasil e em Portugal.

Característica	Portugal	Brasil
1. Áreas de Jurisdição Marítima	Considerando o continente europeu e os arquipélagos da Madeira e Açores, possui uma das maiores ZEEs do mundo, abrangendo cerca de 1,7 milhão de km ² . Sua posição estratégica no Atlântico confere ao país uma relevância marítima significativa	Possui uma vasta zona econômica exclusiva (ZEE) e uma plataforma continental extensa. A extensão da ZEE é de aproximadamente 5,7 milhões de km ²
2. Legislação e Ordenamento Jurídico	O país adotou um quadro legal para o planejamento do espaço marítimo com a "Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo". Essa legislação serve como base para o desenvolvimento de planos de ordenamento do espaço marítimo (POEM) para as diferentes regiões	Existem diversas legislações que tratam do espaço marítimo e dos recursos marinhos, mas não uma política consolidada ou uma legislação específica para o PEM
3. Governança	Portugal estabeleceu uma estrutura de governança mais integrada para o PEM, com a Direção-Geral de Política do Mar (DGPM) desempenhando um papel central na gestão e implementação do planejamento do espaço marítimo, por meio da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM).	A governança do espaço marítimo é setorial, envolvendo diferentes órgãos e agências governamentais, que legislam sobre atividades específicas, incluindo a Marinha do Brasil, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, o Ministério do Meio Ambiente, a Agência Nacional do Petróleo, entre outros. A coordenação entre essas entidades seria crucial para a implementação eficaz do PEM

Fonte: AUTOR, 2023.

5.2 Análise da Governança do PEM por meio da CIRM

Ao avaliar a CIRM com base nos princípios da boa governança pública, observamos:

- Capacidade de resposta: Embora a CIRM tenha estruturas em vigor, sua capacidade de resposta pode ser fortalecida com decisões mais ágeis e eficazes, com a elevação do nível decisório, em especial em relação ao PEM.
- Integridade: A CIRM já demonstra integridade, mas deve haver contínua vigilância para evitar conflitos de interesses.
- Transparência: Há espaço para melhorias na comunicação e divulgação das decisões e políticas da CIRM.
- Equidade e participação: A inclusão de todas as partes interessadas é fundamental e a CIRM deve intensificar seus esforços para garantir essa participação.

- Accountability: embora a CIRM mantenha certo nível de responsabilização, pode-se aprimorar os mecanismos de prestação de contas.
- Confiabilidade: A CIRM é vista como uma instituição confiável, mas a implementação consistente das políticas por ela gerenciadas é fundamental para angariar e manter a confiança da sociedade.
- Melhoria regulatória: A CIRM está aberta à adaptação, mas deve buscar constantemente formas de aprimorar a regulamentação do espaço marinho.

Considerando as diretrizes do Referencial Básico de Governança do TCU (2020), é possível perceber que a proposta de incorporar a gestão do PEM à CIRM está alinhada com os princípios de boa governança, cabendo o acompanhamento e aprimoramento contínuos. Contudo, a implementação bem-sucedida desta proposta dependerá do compromisso e da capacidade dos atores envolvidos, bem como do apoio político e alocação de recursos para a gestão do PEM.

Com base nos resultados obtidos e em uma análise das implicações da incorporação da gestão do Planejamento Espacial Marinho no âmbito da Comissão CIRM, é possível delinear uma série de considerações relevantes.

5.3 Discussão

O primeiro ponto de discussão centra-se em torno dos desafios atuais enfrentados pelo Brasil na implementação do PEM. A falta de coordenação entre os diversos órgãos governamentais, a falta de capacidade técnica e financeira e a falta de políticas públicas efetivas são obstáculos consideráveis. Esses desafios também são ressaltados na literatura acadêmica (EHLER; DOUVRE, 2009; SOUZA, MARQUES; REIS, 2019) e apontam para a necessidade de um esforço mais focado e coordenado na implementação do PEM.

Em segundo lugar, as lições aprendidas do estudo comparativo com Portugal demonstrou que o sucesso na implementação do PEM envolve um processo de planejamento participativo, a integração entre os diferentes níveis de governo e a adoção de uma abordagem baseada no ecossistema (PORTUGAL, 2017; PORTMAN *et al.*, 2012; QIU; JONES, 2013; VEGA *et al.*, 2020). Estes princípios podem ser aplicados no Brasil, no entanto, é importante considerar as diferenças contextuais entre os dois países.

O exemplo de Portugal, com seu modelo robusto e consolidado de governança, demonstra o potencial de eficiência e eficácia que uma boa governança pode trazer. Esta eficácia é demonstrada pela inclusão bem-sucedida de diferentes setores e atores nas decisões de uso do espaço marinho, uma abordagem que é fundamental para o sucesso do PEM.

Um terceiro ponto de discussão envolve a proposta de incorporar a gestão do PEM no âmbito da CIRM. Com base na análise de governança conduzida, a CIRM poderia oferecer uma plataforma valiosa para a coordenação e implementação efetiva do PEM. A incorporação da gestão do PEM na CIRM poderia proporcionar um alinhamento mais coerente das políticas marítimas e ambientais, além de uma gestão mais eficaz dos recursos marinhos.

A avaliação da proposta de gestão do PEM dentro do escopo da CIRM, guiada pelo referencial de governança do TCU (TCU, 2020c), sugere que tal iniciativa poderia ajudar a superar alguns dos desafios identificados, como a falta de coordenação entre diferentes órgãos. A CIRM, com sua estrutura interministerial, poderia proporcionar a coordenação necessária entre os diferentes órgãos e garantir uma abordagem integrada para o PEM. Além disso, seria necessário investir em capacitação técnica e financeira para apoiar a implementação efetiva do PEM. Um componente importante que também deveria ser considerado é a participação pública, permitindo a inclusão de diferentes interesses e a promoção da gestão sustentável dos recursos.

O processo de Planejamento Espacial Marinho é complexo e necessita de uma estrutura de governança robusta e eficiente para ser implementado com sucesso. Neste sentido, a proposta de incorporar a gestão do PEM no âmbito da CIRM parece ser um passo estratégico e promissor.

Todavia é fundamental que haja uma reformulação do nível decisório da CIRM. Nossa proposta, à luz da experiência de Portugal, seria elevar a CIRM ao 1º escalão e alterar sua coordenação para a Casa Civil. Seria uma quebra de paradigma muito grande, com a necessidade de um estudo e um planejamento aprofundado.

A elevação do nível decisório de uma entidade interministerial, como a CIRM do 2º para o 1º escalão, é uma proposição que carrega consigo várias implicações e possibilidades. Através da análise do caso de Portugal, e a estrutura da Comissão

Interministerial para o Mar (CIAM), podemos entender mais profundamente essas implicações.

i) Tomada de Decisão Mais Ágil e Coordenada:

Ao elevar o nível decisório da CIRM ao 1º escalão, a tomada de decisões pode se tornar mais rápida e eficaz. Isso é observado na CIAM em Portugal, onde decisões de alto impacto relacionadas ao mar são tratadas de forma mais centralizada e estratégica. O 1º escalão, por estar mais próximo das lideranças máximas do governo, tem maior capacidade de mobilizar recursos e definir diretrizes rapidamente.

ii) Maior Visibilidade e Importância Estratégica:

Quando um órgão é elevado ao 1º escalão, ele tende a ter maior visibilidade e reconhecimento dentro do governo e na sociedade. No caso da CIAM em Portugal, essa estrutura elevada posiciona o mar e suas questões associadas como temas de prioridade nacional. O mesmo impacto poderia ser esperado para a CIRM no Brasil, consolidando o mar como um ponto central na agenda nacional.

iii) Maior Integração entre Ministérios:

Estando no 1º escalão, a CIRM teria uma maior capacidade de integrar diferentes ministérios e agendas governamentais. Isto foi observado na CIAM, onde uma coordenação mais integrada permitiu um planejamento mais abrangente e interdisciplinar em relação ao mar.

iv) Maior Peso Político:

Com a elevação ao 1º escalão, a CIRM teria maior influência política, podendo negociar e advogar mais efetivamente pelos recursos do mar e pelas políticas associadas. A CIAM em Portugal, ao operar nesse nível, tem um papel proeminente nas políticas marítimas nacionais e nas negociações internacionais.

v) Aumento da Responsabilidade e Escrutínio:

Estar no 1º escalão também significa maior responsabilidade e escrutínio por parte de outros órgãos do governo, do legislativo e da sociedade civil. A CIAM, por

exemplo, está constantemente sob a lupa de diferentes *stakeholders*, garantindo que suas decisões estejam alinhadas com as expectativas e interesses nacionais.

A experiência da CIAM em Portugal ilustra claramente os benefícios de se elevar uma comissão interministerial ao 1º escalão. No contexto brasileiro, a elevação da CIRM poderia trazer inúmeras vantagens em termos de eficácia na tomada de decisão, visibilidade, integração entre ministérios, peso político e responsabilização. Contudo, tal movimentação também requer uma preparação adequada, capacitação e recursos para que a CIRM possa efetivamente desempenhar seu papel nesse nível elevado.

A gestão do PEM pela CIRM, com a elevação do seu nível decisório, trará vantagens consideráveis, especialmente considerando a possibilidade de acesso mais fácil ao presidente da república em caso de dissenso e uma melhor articulação no plano internacional. Como a Casa Civil é um órgão ligado diretamente à Presidência da República, essa estrutura permitiria que questões importantes ou controversas fossem prontamente encaminhadas ao mais alto nível de decisão.

Entretanto, tal proposta também apresenta desafios. A incorporação do PEM na CIRM exigirá uma redefinição de papéis e responsabilidades entre os diferentes órgãos e ministérios. Além disso, a eficácia da coordenação pela Casa Civil dependeria em grande medida do compromisso político e da capacidade técnica deste órgão.

A CIRM aparece como um ator potencialmente fundamental na implementação de um PEM efetivo. Sua posição como uma comissão interministerial com um mandato para coordenar ações referentes ao mar e sua condução bem sucedida das políticas e programas relacionados ao mar (PNRM, PNGC PROANTAR e LEPLAC), ao longo de mais de 50 anos, coloca-a em uma posição privilegiada para desempenhar um papel central na gestão do PEM. Esta posição será reforçada com a elevação do seu nível decisório e pelo acesso direto ao Presidente da República em caso de conflitos ou desentendimentos significativos.

Além disso, o alinhamento da gestão do PEM com a CIRM com os princípios de boa governança conforme delineado pelo TCU (2020c) sugere que esta abordagem tem potencial para ser eficaz e eficiente. A eficiência é demonstrada pela economia potencial de recursos decorrente do uso de uma estrutura já estabelecida, enquanto a eficácia é indicada pela capacidade da CIRM de tomar decisões

coordenadas e resolver conflitos, promover uma coordenação efetiva entre diferentes ministérios e agências, aumentando assim a probabilidade de se alcançar os objetivos do PEM.

No entanto, a implementação bem-sucedida de um PEM eficaz no Brasil depende de vários fatores além de uma estrutura de governança eficaz. Estes incluem, entre outros, a capacidade de envolver uma variedade de atores relevantes, a disponibilidade de recursos adequados e o apoio político contínuo.

A CIRM tem o potencial de desempenhar um papel fundamental na gestão do PEM. No entanto, ainda existem muitos desafios a serem enfrentados e será necessário um compromisso sustentado com a boa governança para superá-los. O PEM é não apenas uma ferramenta para a proteção ambiental, mas também uma estratégia para o desenvolvimento sustentável e a soberania marítima. Portanto, sua implementação deve ser uma prioridade para o Brasil.

6 CONCLUSÃO

Neste estudo, a questão central se debruçou sobre a governança do Planejamento Espacial Marinho no Brasil, concentrando-se na proposta de manter sua administração dentro da estrutura da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Através de uma análise da literatura disponível e um estudo comparativo com a experiência de Portugal, foi possível extrair valiosos *insights* e estabelecer possíveis diretrizes para uma implementação bem-sucedida do PEM no Brasil.

A governança do PEM é complexa, uma vez que abrange uma variedade de setores e atores e exige a coordenação de múltiplos interesses, além de capacitação técnica e financeira. O exemplo de Portugal demonstrou que, apesar dos desafios, é possível alcançar um modelo de governança eficaz e que este pode resultar em benefícios significativos em termos de uso sustentável e conservação do espaço marinho.

No Brasil, a CIRM aparece como uma candidata promissora para a gestão do PEM. A CIRM já possui uma estrutura interministerial consolidada e um mandato relacionado à coordenação de ações referentes ao mar, que são fatores que podem favorecer a gestão eficaz do PEM. Além disso, a proposta de manutenção do PEM na CIRM alinha-se com os princípios de boa governança delineados pelo TCU (2021), o que sugere que essa abordagem poderia potencialmente melhorar a eficiência e eficácia na gestão dos recursos marinhos. No entanto, esta proposta deve ser considerada dentro de um contexto mais amplo, que leva em conta as particularidades do ambiente político e social brasileiro, bem como as lições aprendidas de experiências internacionais bem-sucedidas, em especial de Portugal.

No entanto, ainda existem diversos desafios a serem superados. Para a implementação bem-sucedida de um PEM eficaz, é essencial considerar a participação de uma variedade de atores relevantes, garantir a disponibilidade de recursos adequados e garantir um apoio político contínuo.

Ademais, uma ressalva crítica emerge – a necessidade de elevar o nível decisório da CIRM. O modelo português, exemplificado pela CIAM, destaca os benefícios inerentes de uma entidade com poder decisório elevado, capaz de agilizar processos, facilitar a coordenação e promover a participação ativa de diversas partes interessadas.

Em suma, o PEM é uma ferramenta estratégica para o Brasil. Ele tem o potencial de promover uma melhor gestão dos recursos marinhos e apoiar o desenvolvimento sustentável. Para alcançar estes benefícios, é necessário um compromisso político claro, um planejamento adequado e uma governança eficaz. A manutenção da gestão do PEM na CIRM e a elevação dessa Comissão ao nível do primeiro escalão do Governo Federal, sob coordenação da Casa Civil, pode ser um passo importante neste sentido.

Ao mirar o futuro, este trabalho ressalta a jornada contínua e evolutiva da governança do PEM. O mar, com sua riqueza e complexidade, convoca uma abordagem que seja tão dinâmica, integrada e adaptável quanto ele próprio. Neste sentido, a pesquisa reafirma que a resposta não está em estruturas rígidas, mas em sistemas de governança que são capazes de navegar pelas ondas de mudanças contínuas, equilibrando a exploração sustentável, a conservação e a soberania nacional.

REFERÊNCIAS

BENNETT, N. J.; GOVAN H.; SATTERFIELD T. Oceangrabbing. **Marine Policy**, v. 57, p. 61-68, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X15000755>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Comando da Marinha. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira**. Brasília, DF: CIRM, 2023a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac>. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. Comando da Marinha. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Plano, programa e ações da CIRM**. Brasília, DF: CIRM, 2023b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994**. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm#art3. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.530 de 22 de junho de 1995**. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.338, de 22 de agosto de 2002**. Política Nacional de Biodiversidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005**. Política Nacional de Recursos do Mar. Brasília, DF: Presidência da República, 2005 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm. Acesso em: 29 set. 2023

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acessado em: 01/09/2023.

BRASIL. Decreto nº 10.544, de 16 de novembro de 2020. X Plano Setorial de Recursos do Mar. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF: p. 1, n. 219, 17 nov. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.544-de-16-de-novembro-de-2020-288552390>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974.** Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1974. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74557-12-setembro-1974-423027-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989.** Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98145.htm#:~:text=DECRETO%20No%2098.145%2C%20DE,Brasileira%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20providencias. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.** Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1988a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa. Política Nacional de Defesa.** Brasília, DF: MD, 2020. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º) Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, DF: MD, 2020a. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública.** Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional. 3. d.** Brasília, DF: TCU, 2020c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 29 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 Passos para a Boa Governança. 2ª ed.** Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

BUTA B. O.; TEIXEIRA M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**, 2020.

CARVALHO, A. B. **Economia do mar: conceito, valor e importância para o Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) - Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

CARVALHO A. B.; SANTOS T. **Conheça Amazônia Azul: breve perfil socioeconômico dos municípios da Economia do Mar Brasileira**. [S. l.]: Grupo Economia do Mar, 2019. Disponível em: https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/economia-do-mar.html. Acesso em: 28 ago. 2023.

CASIMIRO, **O ordenamento e gestão do espaço marítimo português: a articulação com o regime terrestre e o contexto europeu**. 2015. Dissertação (Mestrado em Biologia Animal) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015.

EHLER, C.; DOUVERE, F. **Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management**. Paris: UNESCO, 2009. ICAM Dossier n. 6.

INTERGOVERNMENTAL OCEANOGRAPHIC COMMISSION; UNESCO. **State of the Ocean Report 2022: pilot edition**. Paris: IOC; UNESCO, 2022. Disponível em: https://unfccc.int/documents/568128?gclid=CjwKCAjw69moBhBgEiwAUFCx2ODhWII4SIZFsXGifC_Q5zOqvDJY1DCVJDzkUlp5InIPKwWx8X_U2xoCMmQQAxD_BwE. Acesso em: 29 set. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The Ocean Economy in 2030**. Paris: OECD, 2016. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030_9789264251724-en. Acesso em: 20 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 29 set. 2023.

PORTMAN, M. E., ESTEVES, L. S., LE, X. Q.; KHAN, A. Z. The use of marine spatial planning in implementing ecosystem-based, sea use management. **Marine Policy**, n. 37, p. 182-191, 2012.

PORTUGAL. Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território. **Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo. v.1 – Enquadramento**. Lisboa: DGPM, 2011. Disponível em: https://www.dgpm.mm.gov.pt/_files/ugd/eb00d2_2d48d335285649d7a819f61d1465cd7b.pdf. Acesso em: 03 out. 2023.

PORTUGAL. Ministério do Mar. Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos. **Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional**. Lisboa: DGRM, 2017. Disponível em: <https://www.dgrm.mm.gov.pt/as-pem-psoem>. Acesso em: 20 jul. 2023.

PORTUGAL. **Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030**. 2021. Disponível em: https://www.dgpm.mm.gov.pt/_files/ugd/eb00d2_69ba72534a2840c0895ca5483d13df30.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

QIU, WANFEI; JONES, PETER JS. The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe. **Marine Policy**, v. 39, p. 182-190, 2013.

SANTOS, C. F. *et al.* Marine spatial planning. In: World seas: An environmental evaluation. **Academic Press**, p. 571-592, 2019.

SANTOS, C. F. *et al.* Integrating climate change in ocean planning. **Nature Sustainability** 3, 505-516, 2020.

SOUZA, T.; MARQUES, F.; REIS, R. Planejamento espacial marinho no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 1, 2019.

UNITED NATIONS. **The United Nations Convention on the Law of the Sea**. New York: UN, 1982. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017**. New York: UN, 2017. Disponível em: https://web.archive.org/web/20181102042943/http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/312&Lang=E. Acesso em: 31 ago. 2023.

UNITED NATIONS. **High-Level political forum on sustainable development**. New York: UN, 2017a. Disponível em: https://web.archive.org/web/20180727040407/https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/16542Short_Analysis_of_Voluntary_Commitments.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development**. New York: UN: 2017. Disponível em: <https://undocs.org/A/CONF.230/14>. Acesso em: Acesso em: 29 set. 2023.

VEGA, A., MOURA, P., SOUSA, L. P.; BENTES, L. Marine spatial planning: Lessons learned from the Portuguese debate. **Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems**, v. 30, n. 1, p. 186-197, 2020.

VIVEIROS C. P. Amazônia Azul, o mar que nos pertence. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 nov. 2020.