

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC ALBERTO FILIPE FERREIRA DA SILVA

**PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO (2013 a 2023):**

**Uma visão sobre os interesses dos *stakeholders* do descritor  
patrimônio subaquático na região marinha Sul do Brasil.**

Rio de Janeiro

2024

CC ALBERTO FILIPE FERREIRA DA SILVA

**PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO (2013 a 2023):  
Uma visão sobre os interesses dos *stakeholders* do descritor  
patrimônio subaquático na região marinha Sul do Brasil.**

Dissertação apresentada à Escola de  
Guerra Naval, como requisito parcial para  
conclusão do Curso de Estado-Maior para  
Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM-1) ROCHA VIOLANTE

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2024

## **DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR**

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, pelo fôlego de vida e por Sua graça e misericórdia, que renovaram as minhas forças nessa jornada pelo conhecimento, permitindo que os aprendizados me fizessem crescer pessoal e profissionalmente.

Aos meus pais, Pérsida e Alberto, exemplos de fé e perseverança em busca de seus objetivos. Definitivamente, sem esse amor e apoio, que vem desde o meu nascimento, isso não seria possível. Obrigado por serem o meu baluarte nessa empreitada.

Ao meu irmão, Thiago, agradeço o carinho especial e a camaradagem.

À minha esposa, Tatiana, pelo companheirismo, por sua compreensão e por cuidar de nossa família com tanta entrega e dedicação.

Aos meus filhos, Laura, Isabela e Arthur, por me inspirarem a ser uma pessoa melhor a cada manhã. Seus sorrisos foram, são e sempre serão a força motriz para uma navegação tranquila até um porto seguro em dias de mar grosso.

Aos meus familiares e amigos, em especial, àqueles que prestaram apoio à minha família, agradeço pela disponibilidade e pela cordialidade de sempre.

Aos integrantes da Turma Almirante Dodsworth, pelo prazer de estarmos unidos e reunidos novamente, ombreando nas fileiras escolares da Marinha do Brasil, instituição que aprendemos a amar e a servir desde a juventude.

Ao Capitão de Mar e Guerra (RM1) Alexandre Rocha Violante, Oficial de notável saber e meu Orientador, pela paciência, fidalguia, ensinamentos transmitidos e por suas orientações precisas em todo o extenso processo dessa pesquisa.

Ao Capitão de Mar e Guerra Rodrigo Carvalho e ao Capitão do Corveta Sodré, da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), por contribuírem com materiais e recomendações, visando à produção do conhecimento.

Ao Capitão de Corveta Daniel Gusmão, da Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM), por sua disponibilidade em compartilhar um raro conhecimento sobre o patrimônio subaquático brasileiro.

Por último, manifesto meus agradecimentos aos Mestres e Instrutores da Escola de Guerra Naval e da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, por agregarem distinto valor na formação da Turma C-EMOS 2024.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto o Planejamento Espacial Marinho (PEM) no contexto brasileiro, especificamente na região Sul, com foco na gestão do patrimônio cultural subaquático (PCS). O PEM é um processo de organização dos mares que visa conciliar conservação, utilização sustentável e soberania, integrando os interesses de diversos *stakeholders*. A dissertação examina o período de 2013 a 2023, destacando a importância do PCS, que inclui naufrágios históricos e sítios arqueológicos submersos, como parte vital da identidade cultural e da soberania nacional. O estudo identifica os principais *stakeholders* do PCS envolvidos no PEM Sul, seus interesses e as possíveis divergências e convergências entre eles. A metodologia utilizada envolve a análise de teorias dos *stakeholders* e o método de análise de desempenho *Triple Bottom Line* (TBL), que considera dimensões econômica, social e ambiental. Incluiu-se uma quarta dimensão ao trabalho, atinente à vertente soberania da Amazônia Azul. Além disso, discute as diretrizes e fases de implementação do PEM daquela área, enfatizando a necessidade de um planejamento inclusivo, participativo e adaptativo para garantir a sustentabilidade e a proteção do ecossistema marinho. De forma especial, ainda, análises em torno de um arcabouço jurídico seguro e de uma comunicação estratégica com as partes interessadas, no âmbito do PEM Sul e do PCS. Constata-se que o sucesso do PEM, em especial do projeto-piloto da área Sul, pelo seu caráter pioneiro, depende do alinhamento estratégico entre os diversos atores envolvidos e da criação de um ambiente colaborativo que considere e atenda as ambições setoriais sem, no entanto, negligenciar os interesses nacionais, a conservação do patrimônio cultural subaquático e o desenvolvimento sustentável dos recursos marinhos.

**Palavras-chave:** Planejamento Espacial Marinho (PEM). Patrimônio Cultural Subaquático (PCS). Gestão Sustentável. *Stakeholders*. Dimensões da Sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

### **Marine Spatial Planning (2013 to 2023)**

#### **A perspective on the interests of stakeholders in the descriptor of underwater cultural heritage in the Southern marine region of Brazil**

This research addresses Marine Spatial Planning (MSP) in the Brazilian context, specifically in the southern region, with a focus on the management of underwater cultural heritage (UCH). MSP is a process of organizing the seas aiming to reconcile conservation, sustainable use, and sovereignty, integrating the interests of various stakeholders. The dissertation examines the period from 2013 to 2023, highlighting the importance of UCH, which includes historic shipwrecks and submerged archaeological sites, as a vital part of cultural identity and national sovereignty. The methodology involves the analysis of stakeholder theories and the Triple Bottom Line (TBL) performance analysis method, which considers economic, social, and environmental dimensions. A fourth dimension, pertaining to the sovereignty of the Blue Amazon, was included. The study identifies the main UCH stakeholders involved in MSP South, their interests, and potential divergences and convergences among them. The contextualization discusses the guidelines and implementation phases of MSP in the area, emphasizing the need for inclusive, participatory, and adaptive planning to ensure the sustainability and protection of the marine ecosystem. It also promotes an analysis around a secure legal framework and strategic communication with stakeholders within the scope of MSP South and UCH. It concludes that the success of MSP, especially the pilot project in the southern area due to its pioneering nature, depends on strategic alignment among the various actors involved and the creation of a collaborative environment that considers and meets sectoral ambitions without neglecting national interests, the conservation of underwater cultural heritage, and the sustainable development of marine resource.

**Keywords:** Marine Spatial Planning (MSP). Underwater Cultural Heritage (UCH). Sustainable Management. Stakeholders. Sustainability Dimensions.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PCS	–	Patrimônio Cultural Subaquático
PEM	–	Planejamento Espacial Marinho
CE - PEM	–	Comitê Executivo do Planejamento Espacial Marinho
CIRM	–	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
SECIRM	–	Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
MB	–	Marinha do Brasil
TBL	–	<i>Triple Bottom Line</i>
UNESCO	–	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
COI	–	Comissão Oceanográfica Internacional
PMI	–	<i>Project Management Institute</i>
ONGs	–	Organizações Não Governamentais
OCDE	–	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ZEE	–	Zona Econômica Exclusiva
ODS	–	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
CNUDM	–	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
PMN	–	Política Marítima Nacional
PNRM	–	Política Nacional de Recursos do Mar
MRE	–	Ministério das Relações Exteriores
MMA	–	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
BNDES	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FUNBIO	–	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
BNDES FEP	–	Fundo de Estruturação de Projetos do BNDES
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	–	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
PNLD	–	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PP	–	Projeto-Piloto
INDE	–	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
EaD	–	Ensino à Distância
IPHAN	–	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
DPHDM	–	Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha
CNA	–	Centro Nacional de Arqueologia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>TEORIA: PEM, <i>STAKEHOLDERS</i> E GESTÃO.....</b>	<b>11</b>
2.1	PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO (PEM).....	11
2.2	<i>STAKEHOLDERS</i> : DEFINIÇÕES, TEORIA E INTERESSES.....	14
2.3	ESCOPO TEÓRICO DE GESTÃO DO PEM .....	18
<b>3</b>	<b>O PEM SUL DO BRASIL E A IMPORTÂNCIA DO PATRIMÔNIO CULTURAL SUBAQUÁTICO (PCS) NOS ESPAÇOS MARINHOS NACIONAIS.....</b>	<b>21</b>
3.1	EVOLUÇÃO DO TRABALHO E PERSPECTIVAS DO PEM.....	21
3.2	DIRETRIZES A SEREM ATINGIDAS PELO PEM SUL .....	25
3.3	IMPORTÂNCIA DO PCS NOS ESPAÇOS MARINHOS NACIONAIS.....	28
3.4	HISTÓRICO DO PCS BRASILEIRO E A ATUAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL (MB).....	30
3.5	DISCUSSÕES QUE PERDURAM SOBRE O DESCRITOR PCS.....	32
3.6	<i>STAKEHOLDERS</i> DO PCS BRASILEIRO E SUAS INTERAÇÕES.....	33
3.7	GESTÃO ESTRATÉGICA NO PEM SUL E SATISFAÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> .....	36
<b>4</b>	<b>O DESCRITOR PATRIMÔNIO SUBAQUÁTICO E SEUS <i>STAKEHOLDERS</i> SOB O ENFOQUE DO PEM SUL E DAS PROPOSIÇÕES TEÓRICAS.....</b>	<b>39</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>45</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>
	<b>APÊNDICE A – Entrevista de Pesquisa sobre o PEM .....</b>	<b>53</b>
	<b>APÊNDICE B – Fases e Atividades de implementação da região marinha Sul do PEM .....</b>	<b>54</b>
	<b>APÊNDICE C– Entrevista de Pesquisa sobre o PCS no âmbito do PEM Sul ...</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O mar desempenha uma função chave de equilíbrio ecológico do planeta, sendo fonte de recursos naturais, meio de transporte e um importante regulador climático. O gerenciamento eficiente do ambiente marinho confere a sustentabilidade desses benefícios e de seus ativos, como o patrimônio cultural subaquático (PCS), que engloba desde naufrágios históricos até sítios arqueológicos caros a humanidade.

Negligenciar uma gestão responsável significa subjugar-lo às ameaças e gerar um ambiente permissivo e perigoso, colocando em risco a soberania. Então, para uma profícua administração, é necessário a interação com os diversos *stakeholders*, estatais e não estatais, visando ao pleno entendimento de seus interesses e expectativas, suas conciliações e, por último, ao acompanhamento e monitoramento de suas atividades. E isso só pode ser alcançado por meio de um planejamento provido de visão e princípios estratégicos, bem delineado, inclusivo, participativo e flexível.

Neste sentido, foi criado o Planejamento Espacial Marinho (PEM). É um processo político destinado à organização dos mares, com enfoque na conservação, utilização, soberania e desenvolvimento sustentável, ainda em estágios iniciais nacional e internacionalmente (Violante, 2023). Atualmente, adota-se globalmente este conceito para fins de conservação, economia e soberania, refletindo, por exemplo, no caso do Brasil, as três vertentes da Amazônia Azul. Esse planejamento considera a conciliação racional da sustentabilidade e proteção do ecossistema marinho com os interesses sociais, econômicos e de defesa do país.

Mahan (2010) propõe que inovações emergentes transformam as condições econômicas e políticas globais ligadas ao poder marítimo, sem uma relação causal direta, mas centrais aos interesses mais amplos além das fronteiras nacionais. Defendia uma população engajada no comércio marítimo e um Poder Naval forte, augurando políticas públicas e estratégias que veem o mar como fonte vital de sustento, riqueza e poder para nações com litoral. Esses são fatores a serem trabalhados na construção do PEM. Semelhantemente, Carvalho e Coelho (2021) abordam a oceanopolítica e a importância do PEM, com base nos conceitos de Corbett sobre o controle das comunicações marítimas para fins militares e comerciais, buscando harmonizar o uso dos recursos marinhos com a necessidade de proteger a biodiversidade e garantir a segurança marítima. Assim, os conceitos de Mahan e

Corbett sugerem ao PEM a promoção de políticas de cooperação internacional, governança multilateral e gestão de conflitos geopolíticos nos oceanos.

No contexto brasileiro, o PEM foi moldado pelas diretrizes do X Plano Setorial para os Recursos do Mar, que visam integrar as atividades marítimas em uma estrutura de gestão sustentável e segura (Violante, 2023). A coordenação do Planejamento em comento ficou a cargo do Comitê Executivo PEM (CE-PEM), que conta com a participação de representantes dos diversos Ministérios e Secretarias e, outros atores como a Marinha do Brasil (MB), Institutos e Serviços. Esse colegiado multidisciplinar facilita a inclusão de pautas como o descritor PCS, que, embora menos rentável economicamente, possui grande valor para a soberania e a sociedade.

O desconhecimento, as incertezas jurídicas e os interesses conflitantes relacionados a esse patrimônio destacam a necessidade de um planejamento colaborativo e bem fundamentado juridicamente, visando uma exploração sustentável e ao alcance de todos. Afinal, esse ambiente VUCA<sup>1</sup> pode gerar uma inércia prejudicial à soberania desse patrimônio, além de propensão às múltiplas ameaças. Mas se bem gerenciado for, ensejam-se maiores oportunidades e retornos para a sociedade em termos de desenvolvimento, seja histórico, cultural, econômico ou de defesa desses sítios arqueológicos.

Essa pesquisa tem como objeto o PEM e o descritor de naufrágios do PCS na região marinha Sul do Brasil. Como moldura temporal, considera o período de 2013 a 2023, anos marcados pela criação do Grupo de Trabalho Uso Compartilhado do Ambiente Marinho, na Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM); e o início do processo licitatório do projeto-piloto da área marinha Sul do PEM. A questão central é: os interesses dos *stakeholders* em relação ao PCS nessa região estão sendo considerados? A hipótese levantada é que sim, estão. O objetivo central busca realizar uma análise abrangente dos aspectos principais relacionados ao descritor PCS no âmbito do PEM Sul, respondendo à questão de pesquisa.

A metodologia utilizada inclui a comparação de teorias associadas aos *stakeholders* com a realidade, empregando o método de análise de desempenho conhecido como *Triple Bottom Line* (TBL) e a Teoria dos Grupos de Interesses na prática da gestão sustentável. A TBL promove a criação de valor em múltiplas

---

<sup>1</sup> Para fins desta pesquisa, VUCA significa *Volatility, Uncertainty, Complexity e Ambiguity*. Conceito criado pelo *Army War College*, dos Estados Unidos, nos anos 1980 para descrever o cenário do mundo pós-Guerra Fria: volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (tradução nossa). Passou a ser adotado por empresas em diversos setores de atividade, a fim de descrever os problemas que enfrentam.

dimensões (econômica, social e ambiental), enquanto a Teoria dos Grupos de Interesses busca identificar três mecanismos inter-relacionados: regulação, educação e criação de valor sustentável para os *stakeholders*. Correlacionam-se conceitos das vertentes da Amazônia Azul, mais especificamente a de soberania, com os PEM globais. Isso busca confirmar a aderência de todo esse arcabouço teórico no campo dos interesses dos atores do PCS na região marinha Sul.

Esta pesquisa se justifica pela necessidade de uma gestão eficaz, sustentável, provedora de segurança jurídica e preocupada com a soberania dos recursos marinhos e do patrimônio subaquático. Afinal, o projeto-piloto Sul servirá de base para as demais regiões. É, portanto, fundamental conciliar a sustentabilidade e a proteção do ecossistema marinho com os interesses sociais, econômicos e de defesa do país.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. Além desta introdução, o segundo capítulo apresenta as proposições teóricas, explorando os conceitos, a evolução e gestão do PEM, o PCS e a teoria dos *stakeholders*. O terceiro capítulo analisa, a partir da visão e dos princípios norteadores do PEM, o começo de sua elaboração na região Sul do Brasil e a importância do PCS. Também analisa os *stakeholders* envolvidos no PEM Sul, seus interesses conectados a diretrizes de governança, sustentabilidade, educação, regulação, defesa e criação de valor em múltiplas esferas previstas nas teorias. Encerrando o capítulo, identificam-se as divergências e convergências, elucidando as ambições dos atores estatais e não estatais que interagem com o objeto.

O quarto capítulo permeia os resultados da pesquisa, propondo sugestões para mitigar conflitos entre *stakeholders*. Apresenta implicações para a implementação do PEM, por meio de uma prospecção dos resultados do confronto entre a teoria e a realidade. Finalmente, a conclusão apresenta as contribuições da pesquisa, discute as limitações do estudo e sugere direções para pesquisas futuras.

Por fim, como importante achado da pesquisa, constatou-se um aprofundamento sobre os interesses dos *stakeholders* em relação ao PCS na aludida área, contribuindo para um melhor entendimento e implementação do PEM no país.

## 2 TEORIA: PEM, *STAKEHOLDERS* E GESTÃO

Este capítulo apresentará as proposições teóricas, destacando o que é o PEM, qual o seu papel, características, origens, motivações, vieses, passos para acompanhamento e monitoramento, bem como o emprego de analogias por autores ligados ao Poder Marítimo e ao Poder Naval. Além disso, trará aspectos associados à teoria dos *stakeholders* e à gestão da sustentabilidade. Serão apresentadas as etapas do gerenciamento dos atores, as estratégias de acordo com o nível de interesse e influência e métodos de engajamento, preparando o leitor para a inserção do PCS nesse cenário no próximo capítulo. Ao final, reforçar-se-á o escopo teórico do PEM, a importância de uma reflexão crítica aos pleitos dos *stakeholders* e de uma análise conjunta e não individual de seus interesses.

### 2.1 PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO (PEM)

Inicialmente, visando melhor definir o PEM, considerar-se-á a definição usada por Charles Ehler, ex-Diretor do *Ocean Visions Consulting* e da Dra. Fanny Douvere, Chefe do Programa do Patrimônio Mundial Marinho da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO):

[...] um processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal de atividades humanas em áreas marinhas, para alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais, que geralmente foram especificados por um processo político (Ehler; Douvere, 2009, p. 18, tradução nossa)<sup>2</sup>.

O PEM se apresenta como uma ferramenta essencial para uma gestão integrada e eficaz dos espaços marinhos, permitindo uma coordenação racional das diversas atividades humanas, como a pesca, transporte marítimo e turismo. A organização dessas atividades ajuda a mitigar possíveis conflitos e a maximizar a harmonia entre diferentes usos, à medida que um plano eficiente e benéfico é construído para atender às demandas do Estado e dos *stakeholders*. O resultado é um uso mais racional e sustentável dos recursos marinhos, vital para manter a saúde dos ecossistemas e a viabilidade econômica das comunidades costeiras (Ehler; Douvere, 2009).

---

<sup>2</sup> No original: “ 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”.

É relevante lembrar que esse processo inovador de gestão integrada advém do aumento das atividades do homem no mar, causando uma preocupação em torno de segurança jurídica e interferência mútua. Esse fenômeno foi conceituado como infraestruturação e territorialização do mar, intimamente associados a expansão das fronteiras que hoje transbordam o ambiente terrestre e adentram o ambiente marinho, em decorrência de uma ocupação derivada da globalização e das constantes e cada vez mais céleres evoluções da tecnologia (Wedin, 2015).

Em complemento, o PEM, por sua adaptabilidade e resiliência, ajusta-se dinamicamente a novas informações e mudanças ambientais ou socioeconômicas, auxiliando na conservação dos ecossistemas marinhos e na preservação da biodiversidade marinha. Isso contribui para que o uso dos recursos marinhos seja eficiente, não comprometendo as gerações futuras. Também aumenta a previsibilidade e a transparência nas decisões de uso dos mares, o que é essencial para atrair investimentos e para uma gestão eficaz, estabelecendo um ambiente de confiança e cooperação (União Europeia, 2014).

Dada a complexidade da implantação de um planejamento genuinamente multidisciplinar como é o PEM, e aliado a quantidade relevante de partes interessadas e as suas expectativas, espera-se que este processo não seja tão expedito, mas sim de longo prazo, com contínuas e sucessivas mudanças.

E como tudo começou? De acordo com Velasco e Santos (2023), para a Comissão Oceanográfica Internacional (COI/UNESCO, 2009), o PEM teve suas origens nas décadas de 1960 e 1970, na Austrália. Esse período foi marcado por atividades de mineração de calcário e extração de petróleo próximas à Grande Barreira de Corais, gerando grandes preocupações. Nesse contexto, foi criada uma legislação que estabeleceu a Autoridade do Parque da Grande Barreira de Corais, responsável por desenvolver um PEM para a região. Ao longo do tempo, esse tipo de discussão se expandiu e se refinou globalmente, evidenciando uma complexidade crescente e a necessidade de estabelecer padrões em órgãos técnicos para validar as ações dos Estados.

O ano de 2006 foi marcado pelo ineditismo da realização do primeiro evento internacional sobre o tema, promovido pela UNESCO. Avançando no fomento e na pesquisa sobre o assunto, foi lançado, em 2009, o primeiro trabalho que elucidou diretrizes e conceitos sobre o PEM: o *“Marine Spatial Planning. A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-base Management”* (Ehler; Douvere, 2009). Em

continuidade, com foco em avaliação, monitoramento e desempenho do PEM, publicou-se um segundo guia chamado de *Guide to Evaluating Marine Spatial Plan* (Ehler; Douvere, 2014). Com isso, percebe-se que em um curto espaço temporal, esse planejamento passa a ser debatido em alto nível nos fóruns internacionais, que buscam uma padronização das diretrizes básicas para a elaboração e execução, de maneira a garantir a maior sustentabilidade possível do ambiente marinho e, acima de tudo, um incremento da mentalidade marítima pela sociedade.

Para estabelecer um PEM, a UNESCO sugeriu dez passos que permeiam a gênese da elaboração alcançando o controle e o monitoramento. Porém, esta pesquisa aduzirá apenas o passo da participação das partes interessadas.

Diante disso, pode-se afirmar que o PEM, desde sua origem, abrange mais do que apenas os setores econômicos marítimos, incorporando uma abordagem mais ampla que envolve aspectos de governança. Ademais, é importante destacar que, ao longo dos últimos 60 anos, o número de países envolvidos e a quantidade de PEMs em desenvolvimento ou já implementados cresceram significativamente (Velasco; Santos, 2023). De acordo com a COI/UNESCO (2022), em 2021, havia mais de 300 iniciativas de PEM em 102 países e territórios, incluindo projetos-pilotos

Percebe-se, assim, que o PEM não é meramente uma ferramenta de apoio ou metodologia, ou uma diretriz política. Dependendo do fim a que se destina, pode ser tudo isso. Constará a sua motivação política-estratégica, econômica, social e ambiental (Vivero, 2021), o que passa a ser exposto a seguir.

Corbett (1911), em sua obra sobre o Poder Naval, aborda a relevância estratégica dos oceanos como ferramentas para a extensão do poder e influência para além das fronteiras terrestres. No âmbito do PEM, essa perspectiva estratégica concorre para compreensão de como o PCS transcende seu valor histórico ou cultural, representando um ativo raro para a soberania e a segurança nacional. Portanto, o PEM pode incorporar essas dimensões político-estratégicas na proteção do PCS, que também denotam preocupações militares e econômicas.

Castex (1929) enfatizou o papel do oceano na formação da identidade e na unidade social de países com tradições marítimas. Usando sua visão, o PCS não se trata apenas de um elemento do ambiente marinho, mas também de constituição de identidade e memória coletivas. A conservação desse patrimônio no PEM tem um impacto profundo na consciência social, consolidando a conexão das comunidades com o oceano e ampliando a percepção de herança e continuidade histórica.

Wedin (2015) ressalta a importância de práticas sustentáveis na administração dos oceanos, corroborando a necessidade de um PEM que incorpore a conservação do meio ambiente. Este defende que os oceanos, além de cenários para atividades econômicas e estratégicas, são ecossistemas essenciais que demandam uma gestão cuidadosa para preservar sua saúde duradoura. Nesta perspectiva, o PCS é considerado um componente deste sistema, cuja conservação é fundamental para a resiliência do ambiente marinho.

Em suma, diante dessas reflexões de autores do Poder Naval e do Poder Marítimo, fica claro que as motivações, em um meio que se encontra em avançado estágio de infraestruturação e territorialização, e, portanto, circundada de vieses isolacionistas e não coletivos, devem ser conhecidas, criticadas, debatidas e consentidas pelos diversos atores em um fórum efetivamente colaborativo.

Considerando que o PEM deve conferir transparência e integração, os participantes que podem influenciar ou serem impactados pelas gestões devem ser ouvidos, geridos e monitorados, à luz de um gerenciamento de projeto focado em uma postura proativa, que privilegie os benefícios para o bem comum sem prescindir da sustentabilidade.

Dessa forma, a próxima seção ater-se-á as partes interessadas e aos conceitos modernos de gerência que as envolve, promovendo uma visão holística e profissional que deve ser levada em conta na execução do PEM, em especial, nas fases iniciais.

## 2.2 STAKEHOLDERS: DEFINIÇÕES, TEORIA E INTERESSES

Para o gerenciamento de projeto de um PEM, como proposto pela UNESCO em seu manual, é necessário discutir quem são os principais *stakeholders* associados. O *Project Management Institute* (PMI) define *stakeholder* como: “[...] um indivíduo, grupo, ou organização que pode afetar, ou ser afetada, de forma positiva ou negativa, por uma decisão, atividade ou resultado do projeto” (Fabra; Valle; Mendes, 2014).

Segundo Fabra, Valle e Mendes (2014), o PMI (2013), de uma maneira sucinta, destrincha o gerenciamento de *stakeholders* em quatro etapas: a primeira seria a identificação das partes interessadas. Visa reconhecer indivíduos, grupos ou organizações que podem afetar ou ser afetados pela atividade, utilizando análises de documentos e outras informações relevantes para entender seus interesses, engajamento e interdependências. A segunda, trata-se do planejamento do

gerenciamento das partes interessadas, criando estratégias para engajar cada ator. Já a terceira, versa sobre o gerenciamento do engajamento das partes interessadas, que inclui comunicar-se com elas de maneira a satisfazer suas necessidades e expectativas. Enfim, a quarta e última etapa trata do controle do engajamento das partes interessadas, que abrange o monitoramento das relações com os *stakeholders* e o ajuste das estratégias e planos para seu engajamento continuado.

Diante disto, Fabra, Valle e Mendes (2014) complementam ser basilar definir estratégias básicas conforme o nível de poder e de interesse (alto ou baixo) que as partes interessadas manifestam, mantendo os aliados satisfeitos, os membros da rede informados, os desaceleradores monitorados e os bloqueadores acompanhados de perto para que não gerem antagonismos<sup>3</sup>.

Inserindo o PEM neste contexto, segundo o Banco Mundial, a sustentabilidade oceânica cobre uma ampla gama de aspectos, que vão desde a pesca sustentável até a saúde dos ecossistemas e a prevenção de poluição. Enfatiza que alcançar essa sustentabilidade exige cooperação transfronteiriça e intersetorial, por meio de parcerias entre os *players*. Contudo, muitas vezes os diferentes *stakeholders* priorizam seus próprios interesses, o que pode resultar em conflitos potenciais entre as diversas preferências ou interesses (Voyer et al., 2018).

Sintetizando, é essencial estabelecer claramente quais partes interessadas devem ser envolvidas no PEM. A inclusão desses *players* em várias fases do processo garante a consideração de suas perspectivas e interesses, como explicado por Fabra, Valle e Mendes (2014), o que não só aprimora a qualidade e a aceitação do plano, mas também fortalece a colaboração e o comprometimento com a implementação efetiva.

Grupos como entidades governamentais, Organizações Não Governamentais (ONGs), comunidades locais, representantes do setor privado e especialistas em diversos campos devem ser meticulosamente selecionados e envolvidos no processo, visando alinhar os objetivos do PEM com as expectativas e necessidades dessas partes (Ehler; Douvere, 2009). Os agentes estatais e não estatais necessitam envidar esforços para uma governança dos espaços marinhos que preze por mitigar riscos à sustentabilidade, gerar segurança regulatória e jurídica; e alinhar interesses diversos.

---

<sup>3</sup> Para esta pesquisa, serão considerados aliados as partes com alta influência e alto interesse positivo. Os membros da rede, com baixa influência e interesses positivos. Serão denominados bloqueadores aqueles com alta influência e interesses negativos; e desaceleradores, com baixa influência e interesses negativos.

De igual modo, a escolha do momento para o envolvimento também maximiza suas contribuições. As etapas iniciais, como a definição de metas e a coleta de dados, são momentos em que a entrada dos *stakeholders* é particularmente valiosa. Os métodos de engajamento são reuniões públicas, consultas diretas, *workshops* participativos e métodos de consulta eletrônica. Variam conforme o estágio do processo e os tipos de *stakeholders* (Fabra; Valle; Mendes, 2014). Deve-se escolher um que seja acessível, garantindo uma participação eficaz e equitativa.

Para elucidar, nesta pesquisa, o que um engajamento efetivo pode agregar, as estimativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que, até 2030, a economia do mar poderá gerar entre US\$ 3 a 5 trilhões por ano, evidenciando a envergadura deste tema e de seus principais atores. No caso do Brasil, a economia do mar<sup>4</sup> é responsável por cerca de 19% do PIB (Carvalho, 2018). Cabe acrescentar a constituição do *High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy*, uma iniciativa internacional que reúne Chefes de Estado, com o objetivo de promover uma gestão sustentável dos oceanos. Esse grupo representa 45% das zonas econômicas exclusivas (ZEE), sendo responsável por 25% da frota de transporte marítimo e 21% do pescado. Trata-se de 18 países de seis continentes que detém 50% da zona costeira mundial.

Contudo, além dos benefícios econômicos, esperam-se desafios afetos à equidade social e proteção ambiental. Howard (2018) discute intensamente a importância de os *stakeholders* assumirem um papel central na criação de propostas que favoreçam o uso sustentável dos oceanos, o que impulsiona o desenvolvimento da economia do mar, gerando oportunidades de emprego para a sociedade.

Dessa forma, percebe-se o quão sensível pode ser para um país a insatisfação das partes envolvidas em um projeto de elaboração voltado para o planejamento espacial com foco marítimo. Violante et al. (2022) observa que, frequentemente, os decisores encontram-se apenas reagindo aos problemas e desafios já manifestos, sem a capacidade de planejar ou influenciar positivamente o futuro daquele ambiente. Essa postura passiva limita a eficácia das respostas e impede a implementação de soluções que poderiam promover um resultado mais benéfico e sustentável para os ecossistemas marinhos. Isto posto, então, o que se espera?

---

<sup>4</sup> De acordo com Carvalho (2018), a economia do mar pode ser definida como atividades econômicas que desenvolvem influência direta do mar, considerando inclusive aquelas que não utilizam o mar como matéria-prima, mas que realizam as práticas nas suas adjacências.

Inicialmente, o envolvimento multidisciplinar de partícipes de setores que esperam o seu crescimento. Esse retorno seria convertido em benefícios para a sociedade com uma melhoria em áreas como turismo, pesca, construção naval, transporte marítimo, portos, arqueologia e patrimônio subaquático, defesa, energética, extração de petróleo e gás, dentre outros (Santos; Fontes, 2020).

Logo após, perante a quantidade de atores sobre esse sistema, espera-se que conflitos surjam entre aqueles que privilegiarão a busca pelo desenvolvimento sustentável, satisfazendo às aspirações do momento, sem comprometer um possível atendimento das mesmas a longo prazo; e àqueles que visam uma vertente desenvolvimentista mais realista, vocacionada para o crescimento econômico. Ou seja, é desejável um alinhamento para a implementação de um PEM que atendam esses grupos, de certa forma concorrentes (Schutter; Hicks 2019).

Esses pontos iniciais, conforme o método de análise de desempenho das organizações defendido por Elkington (1997), conhecido como *Triple Bottom Line* (TBL), promovem a criação de valor em múltiplas dimensões. Ele enfatiza que o sucesso e o desempenho organizacional devem ser avaliados não só por critérios econômicos, mas também por aspectos sociais e ambientais. Portanto, o desenvolvimento sustentável é visto como a integração dessas três dimensões de sustentabilidade — econômica, social e ambiental — que devem operar de maneira interconectada e complementar (Ciegis; Ramanauskiene; Martinkus, 2009).

Corroborando essa visão, Horisch, Freeman e Schaltegger (2014) analisaram as conexões, semelhanças e diferenças entre a Teoria dos Grupos de Interesses e a gestão da sustentabilidade, desenvolvendo um modelo conceitual que reforça essa integração. Eles identificaram três mecanismos inter-relacionados: criação de valor sustentável para os *stakeholders*, educação e regulação, para interligarem a gestão dos *stakeholders* à sustentabilidade. Observa-se que há uma convergência entre a teoria do TBL e os três mecanismos propostos por Horisch, Freeman e Schaltegger (2014), especialmente em relação ao valor intangível que o comprometimento dos *stakeholders* pode agregar a qualquer projeto que priorize a sustentabilidade.

Com isso, percebe-se que as teorias e o PEM estão alinhados com as diretrizes da COI/UNESCO (2022), à medida que a identificação das motivações e necessidades dos planejamentos levam em conta, segundo Velasco e Santos (2023, p.2): “[...] contextos geográficos, [...] recursos marinhos, conflitos percebidos, ações políticas, legislação e compromissos nacionais e internacionais”.

Diante dessas aspirações multissetoriais e contando com o real engajamento das partes interessadas, o PEM se apresenta como um processo de gestão público, proativo e orientado para o futuro, que busca minimizar os conflitos descritos, cumprindo o seu papel de identificar e de implementar estratégias de gestão com viés integrativo, preventivo e eficaz em prol do desenvolvimento sustentável (Violante et al., 2022). Dentre os benefícios identificáveis que essa gestão estratégica espacial marinha pode trazer, Arocho e Díaz (2008) destacam a unificação de iniciativas setoriais que anteriormente eram dispersas, a solução de problemas associados à limitada extensão espacial das áreas protegidas e o fomento à economia local, enfatizando tanto as oportunidades quanto as responsabilidades decorrentes.

Finalizando, conforme descrito por Ehler e Douvère (2009), constata-se que o PEM é uma abordagem inovadora para o gerenciamento de conflitos e compatibilidades no espaço marinho. Seu objetivo passa por moderar as pressões decorrentes do desenvolvimento e intensificar o interesse social e cultural na proteção e conservação do ecossistema marinho. Logo, é necessário apontar, discutir e analisar a participação dos *stakeholders* e uma melhor compreensão dos seus interesses e perspectivas à luz dos conceitos do PMI.

Isso contribuirá para a elaboração de um PEM com escopo mais colaborativo, integrativo, desenvolvimentista e sustentável possível, além de direcionar um uso mais efetivo e com menos interferências nesse espaço, aquecendo a Economia Azul, ampliando infraestruturas e forjando o devido processo legal, como evidencia a próxima seção.

### 2.3 ESCOPO TEÓRICO DE GESTÃO DO PEM

Como mencionado, a definição do escopo e dos limites da economia do mar, bem como o alinhamento visando aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os principais *stakeholders* e seus respectivos interesses e papéis, aparecem de maneira vaga e desafiadora. Segundo Lee, Noh e Khim (2020), para fomentar um desenvolvimento sustentável e próspero, é essencial estabelecer metas e objetivos realistas e alcançáveis, levando em conta e identificando todas as partes interessadas principais envolvidas.

Em Estados europeus, o PEM surgiu em um escopo mais amplo, denominado Política Marítima Integrada, que propunha a segurança internacional em todos os seus

vieses. Com essa percepção, alguns deles já segmentaram seus espaços marinhos para acomodar toda a variedade de atividades humanas, como transporte marítimo, exploração de petróleo e gás, geração de energia renovável *offshore*, aquicultura e mineração *offshore*, além de depósito de resíduos. Contudo, consideraram cada setor individualmente sem analisar adequadamente os impactos sobre outras atividades humanas ou o ambiente marinho, realizando um zoneamento isolado. Os resultados esperados são dois tipos de conflitos: entre diferentes usos humanos e entre esses usos e o meio ambiente marinho, comprometendo a capacidade dos oceanos de fornecer os serviços ecossistêmicos essenciais para a vida na Terra (Violante, 2023).

No âmbito internacional, a Economia Azul está sendo moldada por políticas e práticas que refletem uma conscientização crescente sobre os impactos das atividades humanas nos oceanos. A regulamentação de emissões, o controle de poluição, o PCS e a proteção de *habitats* marinhos são discutidos em fóruns globais e incorporados nas legislações nacionais, representando uma tendência de governança sustentável (Santos et al., 2022).

Entretanto, a aplicação efetiva do PEM requer uma compreensão técnica e científica dos ecossistemas marinhos, além de uma abordagem holística que considere aspectos socioeconômicos. As políticas de Economia Azul, ao serem implementadas por meio do PEM, devem, portanto, ser sensíveis às necessidades locais e adaptáveis às condições ambientais específicas (Ehler; Douvère, 2009).

Em relação ao PEM no Brasil, Violante (2023) não vislumbra um marco legal inicial, pontuando que foram adotadas algumas políticas no contexto da Amazônia Azul baseadas, em sua maioria, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e influenciadas indiretamente por diversas outras como a Política Marítima Nacional (PMN), que orienta as ações do Poder Naval no que tange à segurança marítima e ao controle do tráfego aquaviário; e a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM), que também contribui com estratégias para uma administração unificada dos ambientes costeiros e marinhos, visando ao aproveitamento responsável desses recursos.

Embora as políticas para o PEM no Brasil estejam apenas começando (Gerhardinger et al., 2019) e o desenvolvimento do conhecimento nessa área ainda seja limitado, a participação tem sido incentivada por um ambiente político favorável, que surgiu a partir de 2013 e persiste até os dias atuais, atendendo às demandas por uma maior participação social na governança costeira (Violante, 2023).

Um aspecto relevante para a eficácia do planejamento no Brasil é que poucos estudos adotam uma perspectiva transnacional para discutir o PEM e suas implicações (Kemp et al., 2012; Jones et al., 2016). Isso se deve ao fato de que os objetivos da gestão espacial são frequentemente generalistas, enquanto os órgãos executivos geralmente focam em objetivos setoriais específicos (Jones et al., 2016).

Portanto, uma análise espacial multicritério apoiada pelo PEM deve estabelecer parâmetros para maximizar a eficiência entre áreas e sustentabilidade, considerando a avaliação socioeconômica das atividades marinhas (Dapueto et al., 2015). Identificar zonas para piscicultura, energia, lazer e turismo pode ajudar na conservação de Áreas Marinhas Protegidas e do PCS, além de orientar a tomada de decisões (Rees et al., 2010).

A adaptação das estratégias globais ao contexto nacional, especialmente na região Sul, pode contribuir para o uso sustentável dos recursos marinhos e aquecimento da economia. Por exemplo, a prioridade de uma gestão marinha que preza pelo desenvolvimento de infraestruturas marítimas, pelo domínio da alta tecnologia e inovação em diversos setores associados ao mar e pelo aumento da conscientização são relevantes para um país emergente com setores estruturais de sua economia tão deficitários. Essa priorização levará a uma maior participação e engajamento das partes interessadas, alavancando o crescimento.

Nesse caso, o PEM, acompanhado de um seguro arcabouço jurídico, pode ser o mecanismo que alinhará os anseios dos atores, por meio de formação de política pública e parcerias público-privadas regidas pela sustentabilidade, aos interesses nacionais. Dentro desse ambiente colaborativo, a cooperação transfronteiriça pode ser explorada mediante parcerias e acordos com países vizinhos, promovendo uma gestão integrada e eficiente dos espaços marinhos.

Nessa seção, foram apresentados aspectos relevantes e gerais do PEM, bem como do planejamento do Brasil. A seguir, tratar-se-á da área marinha Sul do PEM brasileiro, objeto de estudo desta pesquisa, com o objetivo de apresentar o seu desenvolvimento, as fases e as atividades correlatas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Para esta pesquisa, em virtude da escassez de referências bibliográficas, serão utilizados como elementos basilares de análise a revista INFOCIRM (v.36, n.1, 2024) e o Edital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de seleção pública de parceiro executor de estudo técnico do Projeto-Piloto do PEM na região marinha do Sul do Brasil.

### 3 O PEM SUL DO BRASIL

Este capítulo examina as primícias do PEM na região Sul do Brasil, destacando a importância do patrimônio subaquático. Analisa os *stakeholders*, seus interesses relacionados à governança, sustentabilidade, educação, regulação, defesa e criação de valor em múltiplas esferas conforme as teorias estabelecidas. Ainda identifica as divergências, convergências e ambições entre os atores envolvidos com o PCS.

As seções começam com a evolução do trabalho e as perspectivas do PEM, seguida das diretrizes que precisam ser atingidas. Introduce o descritor patrimônio cultural subaquático no escopo do PEM Sul, apresentando sua importância, histórico, *stakeholders* e aspectos relacionados às atividades da fase inicial do PEM.

Em seguida, transmite a importância do PCS nos espaços marinhos nacionais, fornecendo um histórico do patrimônio subaquático brasileiro e da atuação da Marinha. O capítulo continua discutindo questões persistentes, identificando as principais partes interessadas no PCS, seus interesses e interações, e esclarecendo as divergências e convergências esperadas. Finalmente, o capítulo aborda a gestão estratégica necessária para satisfazer as partes interessadas no contexto do PEM Sul.

#### 3.1 EVOLUÇÃO DO TRABALHO E PERSPECTIVAS DO PEM

A coordenação do PEM no Brasil, inicialmente, foi chefiada pela CIRM, por meio do CE-PEM, conforme estabelecido na Portaria 235/MB, de 2020. Este comitê é composto por representantes de diversos órgãos governamentais, incluindo a Casa Civil da Presidência da República, Ministérios da Defesa, Relações Exteriores (MRE), Infraestrutura, Agricultura, Educação, Saúde, Economia, Minas e Energia, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Cidadania, Turismo, Desenvolvimento Regional, a Secretaria de Portos da Presidência da República, além do Estado-Maior da Armada e da Diretoria de Portos e Costas (Brasil, 2020).

O dispositivo inicial do Comitê, por meio da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), se manteve até a entrada em vigor do Decreto Presidencial 11.349, em 1º de janeiro de 2023. Este transferiu as áreas de competência do PEM à estrutura regimental do MMA, órgão da administração direta, mantendo a articulação com outros Ministérios competentes e a pasta do Meio Ambiente à condição de coordenadora (Brasil, 2023a).

A entrevista do Capitão de Corveta Carlos Daniel Sodré Vieira, Auxiliar do PEM na SECIRM, apontou que a participação do MMA na agenda do PEM já era significativa, minimizando os impactos da mudança introduzida pelo decreto. Na verdade, o alcance e o conhecimento científico daquele ministério facilitaram o desenvolvimento da agenda e a obtenção de financiamentos. Enquanto a SECIRM já havia assegurado recursos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para projetos nas regiões marinhas Sul e Sudeste, a atuação do MMA junto ao Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO)<sup>6</sup> garantiu fundos para a Nordeste. No caso do PEM Sul, o decreto foi emitido antes da seleção da empresa executora, evitando assim quaisquer impactos no projeto. Apesar da coordenação dividida, a SECIRM permaneceu como a principal articuladora da agenda do PEM. Destaca-se que a CIRM é um órgão deliberativo e de assessoramento, com quase 50 anos de existência, detentora de credibilidade e experiência para conduzir uma pauta tão abrangente e transversal, conforme Apêndice A.

O estabelecimento do CE-PEM já permite uma primeira aproximação da natureza dos principais *stakeholders* associados ao PEM brasileiro. Com intuito de posicionar a outra parte do objeto desta pesquisa, o PCS está contemplado no caderno setorial atinente ao Turismo, o que já nos instiga a pensar sobre o viés que os coordenadores decidiram conferir a este descritor. Mas antes, discutir-se-á sobre o PEM Sul, dando sequência ao raciocínio lógico que já vislumbrou um conceito estendido do que seria um PEM, sua importância, origens, dentre outros fatores que serviram para ambientar o leitor a uma interpretação adequada das especificidades do estabelecimento da primeira área do PEM do Brasil e seus *stakeholders*.

O foco no ordenamento do espaço marinho aumentou tanto nacional quanto internacionalmente, resultando no compromisso voluntário do Brasil em implementar o PEM até 2030, conforme anunciado na Conferência das Nações Unidas para os Oceanos em 2017. Assim sendo, o BNDES apoiou financeiramente estudos e pesquisas por meio do Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES FEP). Em 25 de fevereiro de 2022, foi firmado um Acordo de Cooperação entre o BNDES e a União para um projeto-piloto do PEM na região marinha do Sul do Brasil, com estudos técnicos em três fases ao longo de 36 meses, que corroborará com a operacionalização e a gestão do PEM na região Sul baseado na sustentabilidade

---

<sup>6</sup> O Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) é um mecanismo financeiro nacional privado, que trabalha para que recursos sejam destinados a iniciativas efetivas de conservação da biodiversidade.

(BNDES, 2022). A pesquisa amplia as informações sobre essa iniciativa.

O BNDES lançou um programa com foco na Economia Azul denominado BNDES AZUL. Durante a apresentação, o seu presidente formalizou o contrato para o PEM na região Sul do Brasil. Além disso, foi lançado um edital para a região Sudeste e anunciadas novas iniciativas para a infraestrutura e a indústria naval. Ele destacou a importância do projeto, mencionando a integração das iniciativas BNDES Azul e Verde para promover a sustentabilidade dos oceanos e do clima. Este esforço é resultado de um protocolo assinado com o Ministro da Defesa, em outubro de 2023 (INFOCIRM, 2024).

Para uma gestão costeira e marinha eficaz, faz-se mister que os gestores compreendam a diversidade do mar. Mapeá-la é essencial, especialmente em um país continental como o Brasil, permitindo gerenciar as atividades humanas de forma a otimizar usos compatíveis e reduzir conflitos.

Neste sentido, a região Sul, incluindo Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina foi escolhida devido à disponibilidade de dados e à concentração de instituições de pesquisa e de especialistas em estudos marinhos. A empresa Codex lidera o projeto, com apoio das Universidades Federais do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (INFORCIRM, 2024).

A Codex já apresentou seu plano de trabalho em um encontro multissetorial, com a participação de diversos ministérios e instituições como MMA, Pesca e Aquicultura, Minas e Energia, Turismo, Defesa, Secretaria do Patrimônio da União, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Este projeto nacional envolve uma ampla gama de interessados, sendo, portanto, muito relevante o estabelecimento de uma comunicação estratégica clara e eficaz que garanta a satisfação e a informação das partes interessadas em todas as dimensões (INFOCIRM, 2024).

As próximas etapas do PEM serão delineadas, respectivamente, nas regiões marinhas sudeste, nordeste e norte. A perspectiva política é que o PEM incentive o uso sustentável e compartilhado do ambiente marinho, gerando empregos e divisas com segurança jurídica para investidores e para o Estado. O objetivo é fomentar a Economia Azul, respeitando interesses ambientais, econômicos, sociais e de defesa. Nos próximos anos, espera-se incorporar novas áreas de importância socioambiental, como corais e socioeconomia das praias, aos projetos.

Em consonância à perspectiva supracitada, a Resolução 7, de 21 de novembro de 2023, aprovou a Proposta da CIRM para a visão e os dezessete princípios do PEM no Brasil, a fim de subsidiar o desenvolvimento e a implementação dos processos no País. Nesta pesquisa, destacaremos os seguintes princípios:

2.1. Ter uma abordagem ecossistêmica [...]; 2.3. Ter abordagem precautória [...]; 2.5. Ter visão integrada: [...]; 2.6. Promover a integração e coordenação intergovernamental [...] pela colaboração com os diversos setores [...]; 2.7. Ter participação social legítima: garantir a representatividade e transparência [...]; 2.8. Promover a Cultura Oceânica [...]; 2.9. Ser inclusivo e acessível [...]; 2.10. Ser transparente [...]; 2.12. Ser adaptativo e contínuo [...]; 2.13. Ser instrumento de enfrentamento à Mudança do Clima [...]; 2.14. Promover a economia oceânica sustentável e inclusiva [...]; 2.16. Promover a cooperação internacional [...]; 2.17. Contribuir para a Soberania do Estado[...] (Brasil, 2023b, Anexo, p. 1 e 2).

Esta Resolução visa fomentar, em toda a sociedade, debates futuros no processo de execução e desenvolvimento do PEM. O estabelecimento de uma visão e desses princípios confere um transbordamento da mentalidade marítima do PEM para o povo brasileiro, contribuindo com a criação de valor na dimensão social e ajudando no desenvolvimento de um pensamento crítico mais realista a respeito de interesses nacionais no mar, da integridade territorial e da soberania. Esta ideia se coaduna com o que Violante afirma: “Essa mudança de mentalidade passa pelo fomento da maritimidade do povo brasileiro, fazendo-a reconhecer a importância do mar como seu patrimônio, indo além das percepções [...] sobre o seu uso [...]” (Violante, 2023, p. 314).

Um exemplo prático de efeito social com contribuição do PEM é a divulgação do novo mapa político brasileiro pelo IBGE, contendo a Amazônia Azul. Ressalta-se que esse conceito geográfico foi incluído no Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) 2023 para o Ensino Médio, voltado para alunos e professores de escolas públicas de educação básica. Espera-se que os materiais utilizados em outros níveis de ensino sejam atualizados até 2027. O Capitão de Mar e Guerra Rodrigo Carvalho, Coordenador do CE-PEM, na SECIRM, acredita que: “todos tenham estudado o Brasil apenas com 8,5 milhões de Km<sup>2</sup> de território terrestre. Porém, o verdadeiro Brasil tem mais 5,7 milhões de Km<sup>2</sup>, totalizando 14,2 milhões de Km<sup>2</sup>” (INFOCIRM, 2024, p.14)<sup>7</sup>. Conclui que a divulgação desse mapa nas escolas transmitirá a ideia de apropriação do que é nosso.

Em suma, uma frase que ilustra essa iniciativa de fomento à mentalidade

---

<sup>7</sup> Entrevista ao Estúdio News, realizada em 28 de outubro de 2023, mencionada na INFOCIRM.

marítima seria: Amazônia Azul, do mapa do Brasil para a mente dos brasileiros. Encontra-se, nesse momento, uma grande oportunidade de discutir e incutir na sociedade as raízes do nosso país com o mar, reforçando a comunicação estratégica<sup>8</sup> nesse quesito, tornando-os efetivamente participantes ativos na gestão do ambiente marinho, afinal, mais do que nunca, a Amazônia Azul está sendo vista e percebida.

Por ora, busca-se imergir nas diretrizes do PEM da região marinha sul. Entretanto, ao final desta pesquisa, traçar-se-á outro paralelo à luz dos princípios do PEM, mais especificamente no âmbito da mencionada região, correlacionando-o com os interesses dos *stakeholders* em relação ao PCS.

### 3.2 DIRETRIZES A SEREM ATINGIDAS PELO PEM SUL

Tendo por base o Edital de Seleção Pública de Parceiro Executor de Estudo Técnico voltado à implementação de Projeto-Piloto (PP) do Planejamento Espacial Marinho - PEM na Região Marinha do Sul do Brasil, discorrer-se-á sobre as três fases e as onze atividades do Planejamento.

A primeira fase prevê a elaboração de diagnóstico de usos atuais e potenciais. A segunda, a construção de uma ferramenta de apoio à decisão chamado de Geoportal. Isso incluiria a formação de atores e capacitação para utilização dessa ferramenta, além de projeção de cenários. A terceira e última fase seria a de publicação dos estudos e de proposta de documentação formal do PEM, considerando as áreas marinhas e seus reflexos nas áreas costeiras (BNDES, 2022).

Para compreender e analisar os processos de gestão previstos para o PEM, faz-se mister conhecer e monitorar as atividades, para, enfim, entender se concordam com práticas modernas de governança, diante da complexidade dos interesses multidisciplinares das pastas e dos *stakeholders*, em especial, se considerarmos o inter-relacionamento das três dimensões da sustentabilidade propostas na teoria: social, ambiental e econômica, somando-se a vertente soberania da Amazônia Azul. Isso pode incrementar a performance organizacional do PEM, não apenas por critérios associados ao crescimento econômico. Isto posto, as onze atividades que compõem as três fases estão dispostas no Apêndice B e serão percorridas a seguir.

---

<sup>8</sup> Para fins desta pesquisa, a comunicação estratégica é aquela que busca estabelecer canais de conversação contínuos entre a organização e seus interlocutores, atuando para produzir sentidos, dar significado e difusão às ações organizacionais (Oliveira, 2003, p.5).

A execução da atividade em no PEM para a região marinha do Sul inicia-se com a mobilização dos *stakeholders* e a introdução da equipe do parceiro executor. Esta fase inclui uma reunião inicial entre o BNDES e o CE-PEM, onde são definidos consensualmente os objetivos e as diretrizes do projeto. A comunicação estratégica com o público é essencial nessa atividade porque envolve a elaboração e distribuição de materiais informativos sobre o PEM, seus objetivos e etapas de desenvolvimento. Este processo visa não apenas mobilizar os *stakeholders*, mas também educar e sensibilizar o público sobre a importância do PEM, promovendo uma maior compreensão e apoio às iniciativas propostas (BNDES, 2022).

De acordo com o Edital de Seleção Pública BNDES FEP Fomento 03/2022, a segunda atividade concentra-se na elaboração de um relatório, que examina o arcabouço legal e as inconsistências das legislações e planos setoriais que afetam o ambiente marinho e costeiro. Este relatório detalha as legislações relevantes, mapeando áreas de conservação, uso sustentável e restrições impostas sobre a biodiversidade marinha. A análise visa identificar conflitos entre as legislações e os usos atuais do espaço marinho, destacando áreas de sobreposição ou conflito, e propõe estratégias para mitigar esses conflitos, promovendo uma gestão mais integrada e eficiente dos recursos marinhos. Para tal, deverão ser considerados planos, programas, políticas e instrumentos para a confecção do aludido relatório.

Conforme estabelece o aludido Edital de Seleção Pública, na atividade três, o parceiro executor avaliará os usos atuais e potenciais do ambiente marinho e costeiro, projetando suas potencialidades econômicas e sustentabilidade para os próximos dez, 15 e 20 anos das seguintes áreas temáticas: portos e indústria naval; pesca artesanal e industrial; petróleo e gás; aquicultura; energias renováveis; geologia, recursos minerais e mineração; meio ambiente e mudança do clima; navegação de cargas e passageiros; segurança e defesa; e o turismo, que inclui o PCS.

Baseado no relatório anterior, ocorrerá um mapeamento dessas áreas. Os resultados serão consolidados em cadernos setoriais que detalham a produção atual, projeções futuras e impactos socioambientais, servindo como fonte para futuras oficinas de trabalho e negociações. Nesta fase, será necessário reunir informações sobre os principais *stakeholders*, bem como sobre os programas, políticas, planos, projetos e instrumentos ao nível federal e estadual, que estejam relacionados a cada atividade do Projeto-Piloto. Isso se estende a uma análise das instituições que o

representam, seus interesses no Projeto Piloto, as condições de influenciar o processo decisório e como esses *players* interagem e se articulam (BNDES, 2022).

Para enriquecer as discussões futuras, o sumário executivo deve prezar de uma linguagem técnica ponderada, permitindo a participação dos atores sociais nessas reuniões, com o intuito de vislumbrar as percepções desses grupos no contexto da gestão e de melhor entender os impactos na área costeira.

A quarta atividade, segundo o referido Edital, envolve a organização de oficinas setoriais para validar dados e áreas de interesse atinentes às atividades previamente mapeadas. Servirão para debater os usos atuais, futuros e potenciais, e identificar investimentos prioritários para cada área nos cadernos setoriais. A participação de órgãos públicos e representantes da sociedade civil oportunizará o debate das fragilidades, desafios e oportunidades de investimento, assegurando que as decisões tomadas ganhem um alcance efetivo e representem uma ampla gama de interesses.

Na atividade cinco, o Edital em epígrafe discorre que o foco é sistematização de informações geoespaciais geradas nas atividades anteriores. O parceiro executor consolidará e documentará esses dados, preparando-os para integração na Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) e para exportação para o futuro Geoportal, garantindo acessibilidade aos dados coletados e processados.

Pelas diretrizes do Edital em comento, a sexta atividade trata do desenvolvimento de um Geoportal, uma ferramenta para a modelagem de mapas de pressão, e realização de prognósticos de cenários futuros. Este portal permitirá a visualização de superposições de uso que representem sinergias e conflitos, facilitando a análise e a elaboração do PEM.

Na atividade sete, serão analisadas as sobreposições, sinergias e pressões exercidas nas áreas marinha e costeira. Analisará as diretrizes estabelecidas em planos, programas e políticas relevantes para a governança marinha. Como produto, será expedido um relatório, que mapeia as sobreposições dos diferentes usos, ajudando, também, a identificar as principais interações (BNDES, 2022).

A atividade oito foca na formação e capacitação de diversos atores para utilizarem o Geoportal. Será útil para o uso da ferramenta e preparação para as 11 oficinas de negociação intersetorial que serão conduzidas *a posteriori*. Serão realizados módulos de Ensino à Distância (EaD) e oficinas presenciais, abrangendo temas para o planejamento e gestão dos espaços marinhos, conforme estabelece o Edital de Seleção Pública. Já a nona atividade prevê a modelagem de cenários futuros

para horizontes de dez, 15 e 20 anos. A análise desses cenários ajudará a identificar variáveis e estratégias de mitigação para a área de abrangência do Projeto-Piloto.

A atividade dez envolverá oficinas de negociação intersetorial para avaliar e refinar os cenários futuros desenvolvidos na atividade anterior. Objetiva realizar negociações que permitam resolver incompatibilidades entre diferentes setores. Ao final, será gerado um relatório documentando o processo e resultados (BNDES, 2022).

Por último, o Edital pretende, com a décima primeira atividade, desenvolver uma proposta detalhada de documento formalizador do PEM. Incluirá uma minuta de ato normativo, anexos técnicos e cartográficos detalhando as áreas marinhas e suas interações com as áreas costeiras, articulando as justificativas do plano, fundamentação legal e regras para resolução de conflitos.

Por fim, nas próximas seções, a pesquisa introduzirá o descritor PCS no escopo do PEM Sul. Detalhará sua importância, um breve histórico, os seus *stakeholders* e os aspectos atinentes aos mesmos diante das atividades um, dois, três e quatro da fase um. Abarcará, ainda, a identificação dos seus interesses e interações, elucidando as possíveis divergências e convergências esperadas, na visão de especialistas.

### 3.3 IMPORTÂNCIA DO PCS NOS ESPAÇOS MARINHOS NACIONAIS

Um descritor importante do PEM, mas por vezes esquecido, é o objeto desta pesquisa: o patrimônio cultural subaquático. Para fins de compreensão, usaremos a definição exposta no Art. 1º da Convenção da UNESCO de 2001, criada como um mecanismo para proteger PCS, em resposta ao desconhecimento generalizado sobre os bens situados em águas submersas, ameaçados por atividades humanas como dragagem, construção de dutos submersos, extração mineral, pesca de arrasto e obras portuárias:

Para os efeitos da presente Convenção:

1. (a) "Patrimônio cultural subaquático" significa todos os traços de existência humana tendo um caráter cultural, histórico ou arqueológico, que tenham estado parcialmente ou totalmente debaixo de água, periódica ou continuamente, durante pelo menos 100 anos, tais como: [...]
- (ii) barcos [...], em conjunto com o seu contexto arqueológico e natural [...]<sup>9</sup> (UNESCO, 2001, p. 51, tradução nossa).

<sup>9</sup> No original: "For the purposes of this Convention: 1. (a) "Underwater cultural heritage" means all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character which have been partially or totally under water, periodically or continuously, for at least 100 years such as: [...] (ii) vessels [...], together with their archaeological and natural context [...]"

Em um contexto mais contemporâneo, o manual da UNESCO de 2009 prevê que se enfatize a proteção do PCS como uma parte integrante da gestão racional dos espaços marinhos. Ele ressalta que áreas arqueológicas submersas, como naufrágios e outros sítios arqueológicos, devem ser consideradas dentro das zonas de interesse do PEM para garantir sua preservação. Em consonância com os preceitos de sustentabilidade e preservação, esse descritor visa alocar espaço específico para a proteção do PCS, garantindo que as atividades humanas sejam organizadas sem comprometer esses valiosos recursos históricos e culturais (Ehler; Douvere, 2009).

Então, um PEM eficiente deve reconhecer a relevância dessas áreas, fomentar a discussão sobre elas e designar estratégias de gestão que restrinjam claramente o seu uso, protegendo o aludido patrimônio que, de outra forma, poderia ser danificado ou destruído pela interferência humana, ou por atividades econômicas.

Desta forma, mostra-se que a natureza do PEM não é a de apenas a regular o uso do espaço marítimo para evitar conflitos entre diferentes *stakeholders*, mas também o seu caráter protetivo e preventivo, em especial, em áreas importantes do ponto de vista patrimonial, sejam eles culturais ou históricos (Ehler; Douvere, 2009). O patrimônio histórico possui estreitas relações com o viés econômico, de proteção e conservação, e também estratégico, pois comuta-se com diversas áreas do PEM. A seu grande espectro já denota um potencial conflito de interesses. Assim, identificar os atores, seus interesses, expectativas e impactos associados, como exposto nas proposições teóricas, se faz necessário.

A entrevista de Daniel Gusmão<sup>10</sup> aponta Instituições do Governo Federal, Estadual e Municipal, entes do setor privado, organizações da sociedade civil, ONGs, Academia e Instituições de Pesquisa, Comunidade Científica Internacional, dentre outros, como os principais *stakeholders* para a implementação da primeira fase do PEM Sul, atinente à elaboração de diagnóstico de usos atuais e potenciais, conforme Apêndice C.

A seguir, na próxima seção, será apresentado um breve histórico sobre o PCS, com ênfase na atuação da MB, enquanto Autoridade Marítima, e no papel dual perante esse patrimônio, em atenção à sustentabilidade e ao arcabouço cultural do Brasil.

---

<sup>10</sup> Daniel Martins Gusmão é Capitão de Corveta do Quadro Técnico da Marinha do Brasil. Atua como Encarregado da Divisão de Arqueologia Subaquática, na Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM). É Mestre em Arqueologia pela Universidade Federal de Sergipe, onde teve como Orientador o Dr. Gilson Rambelli, especialista em patrimônio subaquático. Entrevista de pesquisa concedida em 03 de junho de 2024, na cidade do Rio de Janeiro.

### 3.4 HISTÓRICO DO PCS BRASILEIRO E A ATUAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL

O PCS brasileiro representa uma parcela da identidade cultural do país, abrigando vestígios de diferentes épocas que são verdadeiras "cápsulas do tempo". A Lei Federal 3.924, de 1961, dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, sendo um mecanismo legal, generalista e precursor, de proteção desses sítios no país. Entretanto, não aborda explicitamente os sítios submersos, deixando uma lacuna significativa na proteção do PCS (Rambelli, 2009).

A primeira tentativa de regulamentação específica surgiu com a Lei Federal 7.542, de 1986, que delegou à MB a responsabilidade de coordenar e fiscalizar as atividades de exploração de bens submersos. Esta lei foi posteriormente modificada pela Lei Federal 10.166, de 2000, permitindo a continuidade da exploração comercial de naufrágios, o que está em desacordo com a Convenção da UNESCO de 2001, que proíbe tal prática (Rambelli, 2009).

A Portaria Interministerial 69, de 1989, um esforço conjunto entre os Ministérios da Marinha e da Cultura, foi a primeira a incluir o Ministério da Cultura nas questões do PCS. No entanto, esta portaria focou mais nos critérios para artefatos já resgatados do que na forma de intervenção nos sítios (Rambelli, 2009).

A proteção efetiva do PCS é fundamental pela preservação histórica e pelos interesses diversos dos *stakeholders* envolvidos. Essas partes interessadas incluem órgãos governamentais, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a MB, pesquisadores acadêmicos, e a sociedade civil e seu empresariado, ou seja, componentes do triplo hélice<sup>11</sup>. O Projeto de Lei 7.566, de 2006, apresentado pela deputada Nice Lobão, visa seguir as diretrizes da Convenção da UNESCO, transferindo a responsabilidade das pesquisas subaquáticas para o IPHAN, assegurando um controle mais rigoroso e científico (Rambelli, 2009). Como não houve uma apreciação definitiva após três legislaturas, o PL foi arquivado.

Este cenário legislativo revela a complexidade e os desafios na gestão do patrimônio subaquático, onde frequentemente ocorrem conflitos de interesses entre a exploração econômica e a conservação cultural. A MB, por exemplo, tem desempenhado um papel dual de proteção do patrimônio e autorização das explorações, em que pese ouvir o IPHAN para cancelar esse último quesito,

---

<sup>11</sup> Para esta pesquisa, o triplo hélice é modelo de inovação centrado na colaboração de três elementos inter-relacionados: Empresas, Academia e o Estado. Este é o conceito adotado pela MB (EMA-415).

refletindo um equilíbrio delicado entre segurança nacional e preservação cultural.

Em suma, as leis e projetos de lei citados demonstram a evolução e os desafios enfrentados na proteção do PCS brasileiro. A Lei Federal 7.542, de 1986, e suas modificações pela Lei 10.166, de 2000, a Portaria Interministerial 69, de 1989, e o Projeto de Lei 7.566, de 2006, refletem um esforço contínuo para integrar a gestão desse patrimônio nas políticas nacionais de conservação. No entanto, ainda há muito a ser feito para harmonizar a legislação existente com as diretrizes internacionais e assegurar uma gestão sustentável e eficaz dos recursos subaquáticos.

Mas diante deste histórico, a MB tem realizado mais algum esforço em prol deste patrimônio? Além do papel dual, da regulamentação e da fiscalização, a Marinha tem investido em projetos de pesquisa e catalogação de naufrágios e outros bens submersos, como o Projeto Atlas dos Naufrágios, que visa mapear e documentar esses sítios, segundo Apêndice C. Essa iniciativa contribui para a preservação do PCS e para o avanço do conhecimento histórico e arqueológico sobre o Brasil.

A entrevista de Daniel Gusmão aduz que a finalização da inclusão de dados do Projeto Atlas na plataforma INDE, em março de 2023, marcou um avanço para o manejo do PCS. Essa iniciativa resultou na catalogação de 1.009 naufrágios ocorridos ao longo de séculos nas águas jurisdicionais brasileiras (AJB)<sup>12</sup>, facilitando o acesso a essas informações por parte de acadêmicos, gestores de políticas marítimas e do público em geral. Isso impulsionará a pesquisa acadêmica e a formulação de políticas públicas mais informadas e contextualizadas para o PEM Sul, segundo Apêndice C.

A MB também colabora com o IPHAN e universidades, para promover a pesquisa e a educação sobre a importância do PCS. Essas parcerias auxiliam na formação de novos profissionais e na conscientização pública sobre a necessidade de proteger esses bens, conforme o Apêndice C.

Em suma, a MB, como Autoridade Marítima, tem papel relevante na gestão do PCS, que é bem amplo. Engloba a regulamentação, fiscalização, pesquisa e educação. A base normativa que a MB hoje dispõe para grande parte das suas ações são as previstas nas Normas da Autoridade Marítima. Por meio dessas, assegura que o PCS seja preservado para as futuras gerações, ao mesmo tempo em que contribui para o desenvolvimento sustentável e a valorização cultural do país.

---

<sup>12</sup> Para esta pesquisa, as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau. Este é o conceito resumido adotado pela MB.

### 3.5 DISCUSSÕES QUE PERDURAM SOBRE O DESCRITOR PCS

Em novembro de 2001, durante um encontro em Paris, a UNESCO, enfim, formalizou a Convenção sobre a proteção do PCS, destacando os sítios arqueológicos de naufrágios, que são constituídos por restos de embarcações de diversas épocas e origens, imersas nos mares. Estes locais servem como evidências de um patrimônio cultural que transcende fronteiras, mostrando a universalidade desses vestígios submersos, segundo esta referência (UNESCO, 2001).

O Brasil, durante a votação desta Convenção, se absteve sob a argumentação de que já possuía legislação específica sobre o assunto, a Lei Federal 10.166, de 2000. Ela permite a exploração comercial de naufrágios, em contradição com o artigo 2º da Convenção, que proíbe tal prática. Curiosamente, essa lei foi sancionada durante as festividades de final do ano 2000, transmitindo uma percepção sobre a influência e os interesses das caças ao tesouro, uma atividade que a Convenção visa restringir (Rambelli, 2006).

No Brasil, como vimos na seção anterior, as políticas culturais, especialmente as voltadas para a proteção patrimonial, têm sido marcadas por oscilações e por frágil transparência, com muitas iniciativas sendo implementadas pelo governo federal e sujeitas a interpretações variadas (Funari; Pelegrini, 2009).

A legislação vigente permite que pessoas não qualificadas como arqueólogos, incluindo caçadores de tesouros, possam realizar essas atividades. Esse fato é carente de uma análise especial, pois o IPHAN, pela parte técnica, normalmente chancela as solicitações de pesquisas exploratórias baseadas em rigorosos critérios científicos. A lei também propõe compensações financeiras para atividades de resgate, tratando artefatos culturais como *commodities*, desconsiderando as normas de proteção patrimonial e a própria Constituição Federal de 1988 (Rambelli, 2006).

Esses fatos, materializados em legislações, podem transmitir uma percepção de negligência aos padrões arqueológicos estabelecidos pela Arqueologia Subaquática e endossados pela Convenção da UNESCO sobre a proteção do PCS. A falta de proteção adequada ao PCS ressalta a necessidade de revisar as políticas e legislações, para garantir uma administração séria desses valiosos recursos históricos e culturais. Rambelli (2006, p.26) menciona que: “[...] o descaso para com o PCS se torna ainda mais notório quando consideramos três características básicas: são únicos, não renováveis e de interesse público”. Também se refere a vasta gama

de evidências materiais de nosso passado, cujo estudo é primordial para a sociedade, pois o conhecimento tácito que eles geram, como o arqueológico, só adquire significado quando é de domínio público e permeia as comunidades.

Ou seja, constata-se que a Convenção de 2001 emana uma nova orientação, predominantemente ética e de consenso global, para o manejo responsável desses bens culturais. Essa convenção introduziu diretrizes para as pesquisas arqueológicas subaquáticas que incentivam os arqueólogos a extraírem conhecimento e informações dos sítios, enquanto minimizam a remoção física de materiais, honrando um compromisso social com as futuras gerações. Em consonância, a estratégia é promover o uso comunitário e a sustentabilidade do PCS, garantindo que tudo ocorra com o engajamento de diversos *stakeholders*.

Isto seria um desdobramento do sentimento de pertencimento a que Violante (2023, p. 212) se refere: "[...] A preservação do PCS fortalece a identidade e a coesão social". Geraria, por exemplo, identificação das comunidades ribeirinhas e marítimas com o patrimônio e as pesquisas arqueológicas, trazendo benefícios a sociedade oriundos dos serviços derivados dos sítios arqueológicos. Esse pode ser um grande desafio para a elaboração do PEM da Amazônia Azul a partir desse descritor, em especial, na região marinha Sul, onde estão concentrados grande parte desses sítios, afinal, o PCS é uma rica fonte de informações históricas e culturais, refletindo séculos de navegação e comércio. Segundo a entrevista de Daniel Gusmão, a MB tem se empenhado em catalogar e preservar esses sítios, corroborando sua relevância para a identidade nacional e a memória histórica do país. A proteção ambiental e desses recursos também estimulam a atividade cultural, o desenvolvimento do turismo histórico e arqueológico, e a mentalidade marítima.

Na próxima seção, os principais *stakeholders* do PCS serão identificados e classificados. Apresentar-se-á os interesses convergentes e divergentes entre eles sob a égide do PEM Sul, bem como a sua importância e o resultado complexo de suas interações, que podem auxiliar nas discussões sobre o tema e em futuras pesquisas.

### 3.6 STAKEHOLDERS DO PCS BRASILEIRO E SUAS INTERAÇÕES

Para fins dessa pesquisa, foram identificados os *stakeholders* de maior influência e interesse no PCS, à luz da Divisão de Arqueologia Subaquática, da Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM), no âmbito

região marinha Sul do PEM. Trata-se de uma das Organizações Militares descritoras responsáveis pelo lançamento de dados na INDE, neste caso, referente aos naufrágios de interesse histórico nas AJB. Desta forma, a entrevista de Daniel Gusmão importa para análises das divergências e convergências entre os principais *stakeholders* desse descritor no PEM Sul. Ele menciona, sob uma ótica pessoal, a classificação dessas partes. Podem ser Aliados, o IPHAN, as universidades e centros de pesquisa e a UNESCO. Membros da Rede, museus, instituições culturais e ONGs. Os setores de desenvolvimento urbano e imobiliário costeiro, além do turismo marítimo e recreativo são potenciais Desaceleradores. Por último, Gusmão analisa as Indústrias de Pesca comercial e de extração de recursos, como o petróleo, gás e a mineração como Bloqueadores, segundo Apêndice C.

As divergências entre os *stakeholders* do PCS são consideráveis e afetam diretamente a gestão desses recursos. Conforme o Apêndice C, identifica-se que a indústria da pesca comercial frequentemente entra em colisão com as partes interessadas na proteção e preservação dos sítios subaquáticos. A restrição de áreas de pesca pode auxiliar a preservação desses patrimônios. Por outro lado, pode limitar as atividades pesqueiras e impactá-la financeiramente. O debate sobre essa interação é relevante pela falta de alternativas viáveis para as comunidades pesqueiras.

Há também uma relação conflituosa significativa entre a indústria extrativista e a preservação dos sítios submersos. Operações de extração de petróleo, gás e mineração têm o potencial de causar uma degradação incomensurável aos sítios arqueológicos submersos. A exploração desses recursos naturais nas áreas marítimas leva a confrontos diretos com órgãos de preservação, que tentam impedir a destruição desses importantes patrimônios históricos, de acordo com o Apêndice C.

Além disso, o desenvolvimento urbano e imobiliário costeiro apresenta divergências em relação à proteção costeira e subaquática. De acordo com Gusmão, projetos de expansão urbana e construção de infraestrutura costeira frequentemente resultam em alterações no ambiente subaquático, lesando em algum grau os sítios históricos. A pressão pelo desenvolvimento econômico das regiões costeiras frequentemente se sobrepõe à necessidade de preservar esses patrimônios, criando um ambiente de constante tensão entre os interesses envolvidos (Apêndice C).

Finalmente, menciona-se o conflito entre o turismo marítimo e recreativo e os órgãos que promovem a sustentabilidade dos sítios subaquáticos. Se essa atividade for mal gerida, pode causar danos físicos, poluição e outras formas de degradação

ambiental ao PCS. A crescente popularidade do turismo subaquático destaca a necessidade de regulamentações rigorosas, sobretudo de fiscalização e controle, visando mitigar possíveis prejuízos aos recursos históricos submersos (Apêndice C).

Apesar das divergências, podem existir áreas de convergência a serem exploradas para a gestão eficaz do PCS. Uma das mais significativas é a colaboração entre a MB (Setor de Defesa) e o IPHAN (Setor da Cultura). Ambas as instituições compartilham o objetivo de preservar o PCS, cooperando na identificação, proteção e gestão desses sítios. Daniel Gusmão reforça que essa parceria fortalece os esforços de conservação e assegura que as ações sejam coordenadas de maneira eficiente. Pode-se incluir nesse contexto, o ICMBio, que pertence ao Setor de Meio Ambiente.

Outra convergência perceptível, pode ser aquela entre a MB e as universidades/centros de pesquisa. O conhecimento técnico e a pesquisa fornecidos por essas instituições acadêmicas são relevantes para a proteção e estudo dos sítios subaquáticos. A colaboração com universidades oferece o suporte científico e técnico necessário para a gestão eficaz do patrimônio subaquático, promovendo a formação de novos especialistas na área e o fomento à integração de dois elementos do Triplo Hélice determinantes para os processos de inovação: a Academia e o Estado.

A MB também encontra alguns pontos de convergência com a UNESCO. Segundo a entrevista de Daniel Gusmão, as diretrizes da UNESCO para a proteção do PCS fornecem um quadro de referência essencial para a conservação desses sítios. Entretanto, existe uma ressalva nessa convergência em termos de soberania, quesito caro ao Brasil, evidenciado como uma das vertentes de nossa Amazônia Azul.

O viés de universalidade do patrimônio em comento dado pela UNESCO não se coaduna com os interesses nacionais. Esse entendimento foi formalizado pela MB ao MRE, por meio do Estado-Maior da Armada, pelo Ofício Externo 1453, de 2001 e novamente ratificado pelo Ofício Externo 10-86, de 2021, que conclui que o PCS engloba elementos do Direito Público, Interno e Externo, e do Direito Privado, o que enseja a sua complexidade.

O documento apresenta a possibilidade de outros Estados influenciarem nas questões ligadas ao PCS brasileiro, à medida que alegarem possuir algum tipo de vínculo com o patrimônio, o que poderia levá-los a um pleito de exploração, ainda que compartilhada, desses sítios, independentemente da jurisdição das águas onde se encontrem. Segundo esse documento administrativo da MB, a Convenção conflita com a Lei 7.542, de 1986, no que concerne as pesquisas e ao destino dado a esse

patrimônio, sobretudo os cascos de madeira dos séculos 16, 17 e 18, que, por força dessa lei, confere à União o direito de exploração e propriedade.

Outras potencialidades de relativização da soberania seriam: o fato de que, segundo a Convenção, dragagens podem impactar os sítios, levando a possíveis questionamentos sobre futuras atividades desse tipo no mar territorial; o texto se refere aos bens submersos arqueológicos como herança comum da humanidade, o que poderia facultar o direito de exploração por outros Estados parte; a possibilidade de reivindicações e intervenções de outros Estados na Plataforma Continental ou, até mesmo, no seu mar territorial, sob a égide de dispositivos de preservação e exploração dispostos nos artigos da Convenção (UNESCO, 2001).

Convém destacar a cooperação entre a MB e ONGs especializadas como outra convergência significativa. Essas ONGs fornecem suporte técnico e orientação para a proteção do PCS, ajudando a ampliar os esforços de preservação e sensibilização pública. Daniel Gusmão entende que as parcerias com ONGs permitem a implementação de projetos de conservação e educação que envolvem a comunidade local, aumentando a conscientização sobre a importância desses sítios.

Por último, relembra-se que os museus e instituições culturais também compartilham interesses convergentes com a MB. Eles desempenham um papel vital na preservação e divulgação do PCS, educando o público sobre seu valor cultural e histórico. Essas instituições, assim como as ONGs, ajudam a promover a valorização dos sítios submersos, contribuindo para a conscientização e o apoio público às iniciativas de preservação.

Na seção seguinte, discutir-se-á a importância de construir uma gestão estratégica para satisfazer as partes interessadas, dado o ineditismo e o caráter de integração do PEM, sobretudo na fase inicial, uma vez que se essa não atingir um patamar mínimo de atendimento aos anseios dos atores, ou pelo menos nivelar seus interesses, pode levar, brevemente, a atualizações do PEM.

### 3.7 GESTÃO ESTRATÉGICA NO PEM SUL E SATISFAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS*

Por ocasião do I Simpósio do Patrimônio Cultural Subaquático, realizado nos dias 15 e 16 de março de 2023, nas dependências da DPHDM, Rambelli se posicionou sobre o futuro e a gestão desse patrimônio que podemos trazer para as práticas relacionadas ao PEM. Para ele, é essencial um ambiente sinérgico e colaborativo, que

ele conclui que já existe, principalmente entre o IPHAN, a MB e o Centro Nacional de Arqueologia (CNA), visando à proposição de uma legislação menos permissiva e mais restritiva quanto a prática da chamada caça ao tesouro e a pesca com práticas danosas a conservação desse patrimônio, motivo de críticas por parte de entidades preservacionistas interessadas no PEM. Estas, junto com as eólicas *offshore*, foram identificadas como as de maior influência e interesse (Rabello, 2023).

Isso é possível, por meio de uma comunicação estratégica voltada para a difusão da mentalidade marítima e das oportunidades de um crescimento econômico responsável, que vislumbre a sustentabilidade e o uso social e inclusivo do PCS.

A temática de conscientização deverá abarcar uma educação que ele denominou como “educação patrimonial”, considerando também no debate não só os aspectos técnicos arqueológicos de qualificação, manuseio, exploração, pesquisa e conservação, *in situ* ou fora de seu ambiente natural, do patrimônio, mas também de soberania e econômico. Como exemplo de estratégia, a instituição de um turismo subaquático mais profissionalizado do ponto de vista arqueológico, que envolveria a formação e a capacitação de pessoal para a referida atividade, segundo Rambelli (2009), mitigaria, em muito, as consequências adversas de aventuras exploratórias.

Conforme discutido no Simpósio do Patrimônio Cultural Subaquático, citado anteriormente, o Dr. Augusto Salgado menciona que Portugal está criando escolas de exploração do patrimônio cultural, com módulos de introdução à arqueologia subaquática. Iniciativas como essa são alavancadas pela Marinha Portuguesa e diversos entes da administração pública (Salgado, 2023).

Dessa forma, percebe-se, por meio de uma iniciativa pública, o fomento de uma mentalidade marítima e preservacionista no âmago da sociedade. Essas instituições de ensino criadas habilitam profissionais com elevado grau de formação acadêmica, para chefiar e dirigir campanhas de exploração desse patrimônio com técnicas compatíveis com as boas práticas arqueológicas. Por esse motivo, Portugal alcançou bons resultados na gestão marinha desse patrimônio, sendo a Carta Arqueológica do Concelho de Cascais<sup>13</sup> reconhecida pela UNESCO com o prêmio de Exemplo de Boas Práticas de 2017 e 2022.

---

<sup>13</sup> A Carta Arqueológica do Concelho (Município) de Cascais compila um inventário e a descrição de 162 achados e sítios arqueológicos. O prêmio, que está inserido na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Arqueológico Subaquático (2001), visando à defesa de naufrágios, cidades afundadas e outros vestígios culturais das pilhagens e destruição por caçadores de tesouros e técnicas de pesca agressivas, teve sua renovação estendida em 2017 e 2022.

Gusmão alerta que os desafios associados à preservação dos sítios subaquáticos são amplificados pelas constantes ameaças de violação e pilhagem. A vigilância contínua e a compilação de relatórios de atividades ilícitas são fundamentais para moldar intervenções eficazes que protejam este patrimônio, segundo ele. Essas informações coletadas podem ajudar a construir um quadro regulatório mais robusto, que considere a integridade do PCS e fortaleça a soberania e segurança das AJB.

Assim, percebe-se nessas proposituras uma criação de valor multissetorial, além da observação dos dois outros mecanismos inter-relacionados de educação e regulação, da teoria dos grupos de interesse da gestão sustentável. De igual forma, possui aderência às práticas de gestão do PEM, se considerarmos as vertentes da Amazônia Azul e as dimensões social, ambiental e econômica da sustentabilidade.

Ao findar o capítulo, após apresentar um histórico do PCS brasileiro e da atuação da MB, expor as discussões que perduram sobre o PCS e analisar os *stakeholders* do PCS da região marinha Sul do Brasil, suas interações e gestões estratégicas para satisfazê-los, verificou-se que o patrimônio subaquático representa um componente crítico no PEM, contribuindo não apenas para a preservação histórica e cultural, mas, também, para a biodiversidade e para a Economia Azul.

No Brasil, a adoção de medidas de proteção do PCS no PEM pode ajudar a alinhar os objetivos de conservação com os interesses econômicos e sociais. Este enfoque integrador pode promover a criação de valor em múltiplas dimensões, garantindo que o PCS seja protegido e valorizado de forma sustentável. Assim, preponderante seria a aquiescência desses termos, por parte das partes interessadas mais influentes, durante a toda a primeira fase do PEM Sul.

O próximo capítulo apresenta os resultados da pesquisa, propondo sugestões para mitigar conflitos entre *stakeholders* e mostrando as implicações para a implementação do PEM, por meio de uma prospecção dos resultados do confronto entre as proposições teóricas expostas no capítulo dois e o objeto exposto no capítulo três.

O intuito é verificar se há aderência da TBL, da Teoria dos Grupos de Interesses, dos conceitos globais de PEM e da vertente soberania da Amazônia Azul, que fornecem o arcabouço teórico necessário para entender como os diferentes interesses dos *stakeholders* são integrados na governança sustentável, no período de 2013 a 2023, com o PCS no âmbito do PEM Sul, objeto desta pesquisa.

#### 4 TEORIAS E O PATRIMÔNIO SUBAQUÁTICO NO ÂMBITO DO PEM SUL

A análise das onze atividades do PEM para a região marinha do Sul do Brasil revela uma abordagem abrangente e multidimensional que integra os princípios da *Triple Bottom Line* (econômica, ambiental e social). Este projeto não apenas visa à conservação dos recursos marinhos e à promoção de um uso sustentável, mas também busca fomentar o desenvolvimento econômico e social da região, respeitando os interesses dos *stakeholders* e criando valor aos descritores mais rentáveis e para aqueles, por vezes, negligenciados, como o PCS.

No contexto do PEM, as atividades são planejadas para garantir que as ações econômicas, como a pesca e a exploração de hidrocarbonetos, sejam realizadas de maneira que minimizem os impactos ambientais e maximizem os benefícios sociais. Este equilíbrio abrange, ainda, a proteção e a valorização do PCS, que representa parte da identidade e história locais. Por exemplo, o estabelecimento de áreas exclusivas de proteção de naufrágios históricos, com acesso limitado, reduz a probabilidade de que essas zonas sejam afetadas por aventureiros, pela pesca de arrasto ou pela extração de recursos, preservando o patrimônio.

A cooperação transfronteiriça, como relembra Mahan, emerge ao considerar a proteção e a soberania nacional, incluindo a do PCS. A gestão compartilhada com outros entes federativos e a articulação com países vizinhos são indispensáveis para enfrentar desafios comuns e aproveitar oportunidades de desenvolvimento mútuo e sustentável.

Pensando na vertente soberania da Amazônia Azul, uma abordagem coordenada e colaborativa, caras ao PEM, é particularmente relevante para a proteção de recursos que transcendem fronteiras nacionais, evitando conflitos decorrentes de falta de planejamento e sinergia com atores do entorno estratégico brasileiro. Isso pode ser alcançado, por exemplo, por entendimentos com o Uruguai para a proteção conjunta de áreas marinhas que abrigam importantes sítios arqueológicos submersos na fronteira marítima adjacente, promovendo uma gestão integrada e eficiente. De acordo com Violante (2023), em caso de sucesso, futuramente, essa tratativa pode se estender à Guiana Francesa, na área norte.

O Apêndice C descreve a notoriedade da área entre o Cabo de Santa Marta e o Rio da Prata, por sua história densa de naufrágios, devido às condições marítimas adversas que caracterizam a região. A riqueza de dados sobre os naufrágios nesta

parte do litoral brasileiro não apenas enriquece o corpus histórico e arqueológico disponível, mas mostra, mais uma vez, a necessidade premente de políticas de PEM vocacionadas para a cooperação transfronteiriça e para a defesa nacional.

Till (2018) adverte que, do ponto de vista estratégico, as principais ameaças militares aos interesses nacionais podem vir do mar, decorrentes de conflitos relacionados à disputa por recursos marinhos, novas ameaças, exaustão de recursos naturais, envolvimento em disputas alheias e ações deliberadas de atores hostis.

Gusmão aponta que a maior dificuldade pode ser a grande extensão marítima brasileira, que complica a tarefa de monitorar e proteger todos os naufrágios históricos em suas águas. A insuficiência de recursos e de pessoal pode dificultar a realização de patrulhas e a implantação de sistemas de vigilância adequados à grandeza da Amazônia Azul (Apêndice C).

Os conflitos de interesses entre os defensores da sustentabilidade e do crescimento econômico podem surgir e introduzir inércia nos processos de gestão. A análise das atividades do PEM sugere o desenvolvimento de estratégias eficazes para mitigar esses conflitos, promovendo um diálogo constante e inclusivo entre os diferentes *stakeholders*.

As perspectivas devem ser gerenciadas por meio de mecanismos de participação, consulta, acompanhamento e monitoramento. A fase um do processo permitirá identificar e resolver incompatibilidades, facilitando a implementação de um PEM que contemple desenvolvimento econômico e conservação ambiental. Por exemplo, a criação de conselhos consultivos para cada área do PEM, que incluem representantes das comunidades pesqueiras, setores de turismo, ONGs ambientais e governo, podem assegurar que todas as vozes sejam ouvidas e consideradas nas decisões de planejamento.

Cabe salientar que a dimensão social da sustentabilidade precisa ser reforçada por intermédio de comunicação estratégica, que dissemine a importância do PCS e engaje a comunidade local, promovendo um ambiente colaborativo e inclusivo.

Aliado a isso, para os efeitos serem positivos, como sugere as teorias dos *stakeholders*, o Estado deverá criar os dispositivos para uma fiscalização eficiente, ostensiva e transparente a ser respeitada pelas partes, típico de projetos de sucesso ao nível de governança.

Desta forma, consumado um Plano de Gestão Espacial Marinho de referência para a região Sul, o país pode apreciar uma prévia de organização e desenvolvimento

setores estruturais que compreendam não só o mar, mas também as infraestruturas essenciais da costa naquela área.

As incertezas jurídicas das atividades representam outro desafio significativo. A harmonização das legislações e políticas relacionadas ao uso do espaço marinho é essencial para mitigar conflitos e promover uma governança resiliente. O PEM Sul contempla a implementação de regulamentos que protegem os sítios subaquáticos contra exploração indiscriminada. Essas regulações são essenciais para assegurar que as atividades econômicas respeitem os limites ambientais e contribuam para a sustentabilidade dos recursos.

Nesse diapasão, formou-se um Grupo de Estudo, pela Portaria 165, de 2024, do IPHAN, para rever a possibilidade de desarquivar o Projeto de Lei 7.566, de 2006, redesignado como Projeto de Lei Complementar 45, de 2008, em vista da sua suscetibilidade. A MB, por meio do Estado-Maior da Armada e da DPHDM, foi convidada a participar das reuniões desse Grupo, que visa ainda discutir, mensalmente, o aprimoramento da gestão do PCS. Apesar desta iniciativa, a inércia política e a fragilidade normativa podem prejudicar a criação de um arcabouço legal claro e coerente, vital para proporcionar segurança jurídica e incentivar investimentos sustentáveis.

Assim, a cooperação transfronteiriça, a proteção do patrimônio, a gerência de conflitos de interesses e a criação de um arcabouço legal sólido são elementos centrais de garantia de uma gestão profícua do espaço marinho. Também contribuem para assegurar a defesa e o desenvolvimento da Amazônia Azul, em termos econômicos, de conservação e soberania. Estas ações fomentam uma visão pautada em biodiversidade, sustentabilidade, produção, resiliência e segurança, dentro de uma esfera equitativa e democrática, como previsto na Resolução 7, de 2023, da CIRM.

À luz dos 17 princípios do PEM, apresentados no capítulo três, um Plano de Gestão Espacial Marinho bem consolidado pode estabelecer rumos promissores para o desenvolvimento econômico e social das regiões do país, conferindo também uma percepção maior de oportunidades e ameaças advindas do mar. Conseqüentemente, no campo da defesa nacional, espera-se um ganho direto na mentalidade marítima. No âmbito social, um retorno em sociobiodiversidade, serviços ecossistêmicos e inclusão. E nas diretrizes ambientais, uma conjugação justa de elementos intrínsecos à conservação do meio ambiente e às mudanças climáticas com o bem-estar da sociedade.

A fase um do projeto-piloto pode incluir a criação de áreas de preservação de sítios subaquáticos, que, embora possam impactar economicamente os pescadores, demonstram um compromisso com o meio ambiente e a preservação cultural. Essa abordagem reflete a necessidade de equilibrar os três pilares da TBL, garantindo que a conservação dos recursos naturais não comprometa os interesses sociais e econômicos dos *stakeholders*.

A Teoria dos Grupos de Interesses também se revela na gestão do PEM Sul. A fase inicial do projeto envolve a mobilização de diversos atores, incluindo, dentre outros anteriormente citados, comunidades pesqueiras, órgãos governamentais e instituições de pesquisa. Essa colaboração multissetorial propicia que diferentes perspectivas sejam consideradas e integradas nas decisões de planejamento e que as inovações sejam discutidas pelos agentes do triplo hélice.

A fase um do PEM Sul prioriza a proteção dos sítios arqueológicos subaquáticos, alinhando-se com os conceitos básicos das Convenções da UNESCO, citadas nas proposições teóricas, como preservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Essa fase é fundamental para garantir que as atividades econômicas, como a pesca e o turismo, sejam realizadas de maneira que não comprometam os recursos históricos e culturais subaquáticos.

Igualmente, a inter-relação de educação, regulação e criação de valor da segunda teoria é percebida, pois a primeira fase inclui a disseminação de informações sobre a importância do PCS e a necessidade de sua proteção, transmitindo conhecimento aos *stakeholders*, por meio de métodos de engajamento, sobre os benefícios a longo prazo da conservação.

A estratégia para a criação de valor pode ser posta em prática com a promoção do turismo sustentável e da exploração científica dos sítios subaquáticos. Essas atividades não apenas geram benefícios econômicos, mas também incentivam a preservação e a gestão do conhecimento do PCS. Contudo, é preciso atenção com o seu gerenciamento, para não degradá-lo ou expô-lo aos atores amadores e sem comprometimento. Se isso ocorrer, a imagem de aliado pode ser revertida para bloqueador ou desacelerador, colocando em xeque a estratégia a que se propôs.

As diretrizes internacionais, como as da UNESCO, também reforçam a gestão sustentável do PEM Sul ao pavimentarem uma estrutura de proteção do PCS, alinhando as práticas locais com os padrões globais de preservação. Todavia, o entendimento de universalidade de bens submersos pode levar a uma relativização

da soberania, uma das vertentes da Amazônia Azul. Para mitigar esse risco, há a necessidade de incrementar a mentalidade marítima, com pujante enfoque na percepção das ameaças à segurança dos interesses nacionais nas AJB, fortalecendo a posição do Estado na proteção do PCS.

Segregando os *stakeholders* para uma analogia à luz do modelo Triplo Hélice, Daniel Gusmão indica que a colaboração entre academia, governo e o empresariado é essencial para a gestão eficaz do patrimônio subaquático. Ele destaca que a academia pode contribuir com pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e metodologias para estudar e preservar o patrimônio subaquático. As instituições acadêmicas buscam financiamento para projetos e desejam divulgar seus resultados. Em que pese o suporte científico conferido pela colaboração com universidades, pode haver uma desconexão entre pesquisa acadêmica e necessidades práticas locais, além de limitações de financiamento, alerta Gusmão (Apêndice C).

O empresariado, por sua vez, vê oportunidades de negócios no turismo, mergulho e exploração comercial. As empresas buscam parcerias com instituições acadêmicas e governamentais para acessar recursos e financiamento. No entanto, Gusmão destaca que, apesar de contribuírem com investimentos e avanços tecnológicos, essas iniciativas podem colocar o lucro em primeiro lugar, levando a um processo exploratório irresponsável e conflitos de interesse.

É natural que o governo esteja interessado primordialmente no desenvolvimento econômico sustentável, na conservação do PCS e na proteção ambiental. Cabe a ele a criação e aplicação de leis e regulamentos, além de buscar parcerias público-privadas. Neste sentido, Gusmão aduz que embora uma regulamentação adequada possa assegurar a proteção do PCS, a burocracia e a escassez de recursos podem minar o avanço de programas e políticas de preservação. Este argumento corrobora mais uma vez com as preocupações inerentes a postura passiva das entidades públicas para a dinamização dos processos, em atenção aos prazos assumidos, visando a implementação desse planejamento espacial. Para tal, a integração entre esses importantes *stakeholders* é extremamente necessária.

Por fim, a implementação do PEM Sul demonstra uma forte aderência às proposições teóricas discutidas, especialmente nas atividades um, dois, três e quatro da fase um, que deixam latente o compromisso com a gestão integrada, a sustentabilidade e a criação de valor, equilibrando os interesses dos *stakeholders*. Da mesma forma, as teorias da TBL e dos Grupos de Interesses estão em consonância

com o planejamento espacial daquela região marinha voltada para o atendimento dos interesses dos *stakeholders* do patrimônio subaquático.

No entanto, não se deve esquecer dos constantes conflitos que podem ser transformados em oportunidades, quando bem gerenciados. Para tal, os setores não devem ser considerados individualmente sem analisar adequadamente os impactos sobre outras atividades humanas ou o ambiente marinho, realizando um zoneamento isolado. Assim, os resultados esperados são dois tipos de conflitos: entre diferentes usos humanos e entre esses usos e o meio ambiente marinho (Violante, 2023).

A aplicação dessas teorias na prática elucidada um processo moderno de governança do PCS no âmbito do PEM região Sul do Brasil, baseado na integração, que refletirá em benefícios para as mais variadas expressões do Poder Nacional e da sociedade. Nesse contexto, dada a influência e o interesse do ator MB no PEM, cabe mencionar a oportunidade que a instituição passa a ter para o auxiliar na construção de processos profícuos de gestão e de fomentar conceitos atinentes à mentalidade marítima, à Amazônia Azul e à Economia Azul, provendo uma conscientização maior da população e gerando a sensação de presença da Força, bem como de seu compromisso em defender o patrimônio nacional.

Assim, em relação ao PCS, pode-se afirmar que a análise das práticas do PEM na região Sul tem aderência às teorias discutidas no capítulo dois. A TBL e a Teoria dos Grupos de Interesses fornecem o arcabouço teórico necessário para entender como os diferentes interesses dos *stakeholders* são integrados na gestão sustentável do PCS no âmbito do PEM Sul.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa confirma que os interesses dos *stakeholders* em relação ao patrimônio subaquático na região marinha Sul do Brasil estão sendo considerados, alinhando-se com a hipótese inicial. A análise das teorias em relação à realidade demonstra que, embora haja desafios, o PEM Sul tem conseguido equilibrar, pelo menos nesse primeiro momento, os interesses econômicos, sociais e ambientais, promovendo a criação de valor sustentável.

Nas discussões capitulares, constatou-se que a integração das proposições teóricas ao PEM Sul tem se mostrado eficaz, na prática. A análise crítica dos interesses dos *stakeholders* e a necessidade de uma estrutura normativa e regulatória clara foram temas recorrentes.

No capítulo dois, as teorias do *Triple Bottom Line* e dos Grupos de Interesses fundamentaram a necessidade de uma gestão equilibrada entre os interesses econômicos, sociais e ambientais, capaz de inter-relacionar educação, regulação e criação de valor. Buscou-se, ainda, reforçar a envergadura do PCS quanto ao seu potencial de criação de valor em múltiplas dimensões e provocar a reflexão sobre o estabelecimento de estratégias claras de gestão dos interesses dos *stakeholders*, no âmbito do PEM, para garantia da soberania, proteção e exploração sustentável desse descritor, em consonância à visão e aos princípios para aquele planejamento e às lides de um gerenciamento de projeto moderno à luz do PMI.

No capítulo três, a introdução do descritor PCS no escopo do PEM Sul destacou a importância de preservar esses recursos históricos e culturais, enquanto se promove a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico. Verificou-se que os interesses dos *players* têm sido considerados, em especial, nas atividades da fase um. As discussões sobre as divergências e convergências entre os *stakeholders*, assim como as estratégias para mitigar conflitos, foram cruciais para entender a complexidade da gestão do PCS. Da mesma forma, verificou-se a oportunidade de aprimorar medidas para um engajamento efetivo, pautado na transparência, na inclusão e na democracia.

O estudo destacou a importância de uma gestão que preze pela sinergia de elementos do triplo hélice e pelo consenso, envolvendo todos os *stakeholders* capazes de influenciar a política e o ambiente marinho, e a necessidade de contínuo desenvolvimento de capacidades e fortalecimento da governança para garantir a eficácia do PEM. A inovação em processo, por meio da criação de um Geoportais, pode

apontar, no espaço marinho, esses pontos potenciais de interferência mútua. Esses direcionarão os esforços de negociação dos responsáveis pelo gerenciamento do planejamento espacial, devendo atuar, sempre que possível, preventivamente, para que os aliados e membros da rede não se tornem bloqueadores e desaceleradores.

A implementação efetiva de um PEM que integra a gestão do patrimônio subaquático exige um marco regulatório claro que alinhe os objetivos de conservação ambiental com a proteção do patrimônio cultural. A estruturação de zonas específicas de preservação de PCS, similar ao que sugere a Convenção, poderia ser uma abordagem eficaz. Elas ajudam a preservar locais de importância histórica e arqueológica, enquanto se protege a biodiversidade marinha, promovendo um uso sustentável dos recursos marinhos.

Diante dos fatos, é desejável que o Brasil considere o diálogo com normas internacionais para enriquecer a legislação nacional. A adoção de práticas recomendadas pela Convenção da UNESCO, mesmo sem uma adesão formal, poderia fortalecer as políticas de PEM e demonstrar um compromisso com a proteção integral dos ecossistemas marinhos e do patrimônio submerso. Isso não apenas elevaria a gestão ambiental e cultural, mas também posicionaria o Brasil como um líder em conservação marinha e arqueologia subaquática no cenário internacional.

Nesse contexto, a necessidade premente por uma profissionalização do manejo dos sítios arqueológicos submersos também deve ser lembrada. Como modelo, sugere-se um estudo aprofundado das boas práticas de Portugal quanto a qualificação de recursos humanos para uma exploração benéfica, em termos científicos, econômicos e sociais, centrada na perenidade do PCS.

O capítulo quatro mostrou como os princípios teóricos foram aplicados e integrados na prática, revelando tanto os sucessos quanto os desafios enfrentados. Ensjou como a colaboração intersetorial e a articulação com países vizinhos são medidas convidativas para enfrentar desafios comuns e aproveitar oportunidades de desenvolvimento sustentável.

A partir daí, propõe-se uma série de recomendações para mitigar conflitos e melhorar a governança, destacando a importância de um diálogo constante e inclusivo entre todas as partes interessadas. A necessidade de um arcabouço jurídico robusto e harmonizado, a implementação de zonas de preservação e a educação contínua dos atores foram identificados como requisitos básicos para o sucesso do PEM.

Constata-se que, ao continuar aprimorando as estratégias de gestão e

governança, o Brasil pode proteger seu patrimônio subaquático e promover um desenvolvimento econômico e social sustentável que beneficie todas as partes envolvidas. Essa percepção positiva pode ser transmitida por meio da comunicação estratégica, como uma das ferramentas fundamentais para a disseminação da importância do PCS e engajamento da comunidade local.

A utilização de campanhas educativas e informativas, além do uso de métodos de engajamento como workshops, oficinas e reuniões públicas, podem ajudar a construir um ambiente colaborativo, promovendo a conscientização e o envolvimento ativo dos *stakeholders*. Além disso, o gerenciamento das partes desaceleradoras e bloqueadoras deve ser conduzido com sensibilidade e eficácia, criando mecanismos de participação e consulta que permitam a resolução de conflitos e a integração de diferentes interesses.

Nessa pesquisa, a vertente soberania da Amazônia Azul e a Economia Azul também foram temas centrais no contexto do PEM Sul. A proteção dos recursos marinhos e do PCS é vital para garantir a soberania nacional. Nessa questão, há de se observar com cautela quaisquer iniciativas que visem relativizar a soberania. A MB desempenha um papel crucial nesse processo, não apenas na defesa dos interesses nacionais, mas também no monitoramento das AJB e na promoção de uma mentalidade marítima que valorize e proteja o patrimônio subaquático. Ainda provê, no âmbito do PEM Sul, assessoria para políticas eficazes de preservação e gestão do PCS, em um ambiente marcado por sua transversalidade e multidisciplinaridade. Pode, também, contribuir para a construção de um arcabouço legal e fiscal robusto e a implementação de práticas de governança que assegurem a proteção dos recursos marinhos.

Por fim, a conclusão reafirma que, apesar dos desafios decorrentes de um ambiente marinho em processo de territorialização e infraestruturação avançado, as teorias aplicadas têm se mostrado eficazes em promover uma gestão sustentável e equilibrada, alinhada aos interesses dos *stakeholders*. Anseia-se, ao final, fomentar a mentalidade marítima, propondo-a como elemento de comunicação estratégica eficaz para alcançar o maior número de partes interessadas nesse processo, com o fito de ouvir e considerar os interesses de forma colaborativa e inclusiva. Essas considerações contribuem para a compreensão da implementação do PEM Sul, fornecendo um conhecimento prévio ao leitor para futuras iniciativas em outras regiões marinhas do país.

## REFERÊNCIAS

AROCHO, J. V.; DIAZ, E. *Marine Spatial Planning Guidelines for the Submerged Lands of Puerto Rico. Department of Natural and Environmental Resources Coastal Zone Division (DRAFT)*, p.22. 2008.

BRASIL. BNDES. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Seleção Pública BNDES FEP Fomento nº 03/2022.** Projeto-Piloto do Planejamento Espacial Marinho (PEM). Brasília, DF, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.349, de 1º de janeiro de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF, 2 jan. 2023a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria nº 235/MB/2020, de 20 de março de 2020.** Cria o Comitê Executivo PEM, subordinado à Subcomissão para o Plano Setorial para os Recursos do Mar e designa sua composição. Brasília, DF, 23 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.924, de 26 de julho de 1961.** Dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Brasília, DF, 26 jul. 1961.

BRASIL. **Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986.** Dispõe sobre a competência da Marinha do Brasil para coordenar e fiscalizar atividades relacionadas a bens submersos. Brasília, DF, 26 set. 1986.

BRASIL. **Lei nº 10.166, de 27 de dezembro de 2000.** Altera a Lei nº 7.542, de 26 de setembro de 1986, e dá outras providências. Brasília, DF, 27 dez. 2000.

BRASIL. Ministério da Cultura. IPHAN. **Portaria nº 165/IPHAN, de 6 de maio de 2024.** Institui um Grupo de Estudo sobre o Patrimônio arqueológico subaquático. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior da Armada. **Ofício Externo nº 1.453, de 12 de outubro de 2001.** Análise do Projeto de Convenção para proteção do Patrimônio Cultural Subaquático da UNESCO. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior da Armada. **Ofício Externo nº 10-86/MB, de 31 de maio de 2021.** UNESCO – Convenção de 200. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. **Resolução nº 7, de 21 de novembro de 2023.** Aprova a Proposta da CIRM para a visão e os dezessete princípios do Planejamento Espacial Marinho no Brasil. Brasília, DF, 22 nov. 2023b.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 69, de 26 de maio de 1989.** Estabelece critérios para a exploração de artefatos resgatados de sítios arqueológicos submersos. Brasília, DF, 26 mai. 1989.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7.566, de 2006.** Dispõe sobre a gestão e autorização das pesquisas arqueológicas subaquáticas. Apresentado pela deputada Nice Lobão em 2006. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2006.

CARVALHO, Andréa Bento. **Economia do Mar: conceito, valor e importância para o Brasil**. 2018. 185 f. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento). Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PPGE/PUCRS. Porto Alegre, 2018.

CARVALHO, Bruno de Seixas; COELHO, Emílio Reis. **Geopolítica dos oceanos e planejamento espacial marinho**. Revista CEDEPEM, Grupo Geopolítica e Governança Oceânica (CEDEPEM), v. 1, n. 2, p. 1-25, jul./ago. 2021.

CARVALHO, Rodrigo C. **Economia Marinha**. Entrevista cedida ao Estúdio News. TOLEDO, Gustavo. Rio de Janeiro. 04 nov. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4-vCcE4bPks&t=3s>. Acesso em: 30 mai. 2024.

CASTEX, R. [1929]. Castex. *Théories Stratégiques, Paris, Institut de Stratégie Comparée et Économica*, 1997. Tomo I – VII.

CIEGIS, R.; RAMANAUSKIENE, J.; MARTINKUS, B. *The concept of sustainable development and its use for sustainability scenarios*. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, p. 28-37, 2009.

COI; UNESCO; European Commission. *Updated Joint Roadmap to accelerate Marine/Maritime Spatial Planning processes worldwide – MSProadmap (2022–2027)*. Paris, UNESCO. 2022.

CORBETT, Julian Stafford. *Some Principles of Maritime Strategy*. Londres: Longmans, Green and Co., 1911.

DAPUETO, G.; MASSA, F.; COSTA, S.; CIMOLI, L.; OLIVARI, E.; CHIANTORE, M.. **Uma avaliação espacial multicritério para a seleção do local da piscicultura marinha offshore no Mar da Ligúria**, Itália. *Ocean & Coastal Management*, 116, 64–77. 2015.

EHLER, Charles; DOUVERE, Fanny. *Guide to Evaluating Marine Spatial Plan*. *Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*. IOC Manual and Guides. Paris. UNESCO. 2014

EHLER, Charles; DOUVERE, Fanny. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. *Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*. IOC Manual and Guides. Paris: UNESCO. 2009

ELKINGTON, John. *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21<sup>st</sup> Century Business*. Stoney Creek, CT: New Society Publishers, 1997.

FABRA, Marcantonio; VALLE, André Bittencourt; MENDES, João Ricardo Barroca. **Gerenciamento de Projetos**. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra de Cássia Araújo. **Patrimônio Histórico e Cultural**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

GERHARDINGER, L. C.; QUESADA-SILVA, M.; GONÇALVES, L. R.; TURRA, A. ***Unveiling the genesis of a marine spatial planning arena in Brazil***. *Ocean & Coastal Management*, v. 179, p. 104-825, 2019.

HORISCH, J.; FREEMAN, R. E.; SCHALTEGGER, S. ***Applying Stakeholder Theory in sustainability management: Links, similarities, dissimilarities and a conceptual framework***. *Organization & Environment*, v. 27, n. 3, p. 328-346, 2014.

HOWARD, Brian Clark. ***Blue growth: stakeholder perspectives***. *Mar Policy* 87, 375–377. DOI: 10.1016/j.marpol.2017.11.002. 2018.

INFOCIRM. **BNDES AZUL fomentará o crescimento econômico sustentável do País a partir do mar. PEM conquista a mente e o coração dos brasileiros. Economia Azul: mar de riqueza dos brasileiros**. Revista INFOCIRM, Brasília, v. 36, n. 1, p. 10-14, abr. 2024.

JONES, P. J. S.; LIEBERKNECHT, L. M.; QIU, W. ***Marine spatial planning in reality: Introduction to case studies and discussion of findings***. *Marine Policy*, v. 71, p. 256–264, 2016.

KEMP, J.; JENKINS, G. P.; SMITH, D. C.; FULTON, E. ***Measuring the performance of spatial management in marine protected areas***. In: GIBSON, R. N.; ATKINSON, R. J. A.; GORDON, J. D. M.; HUGHES, R. N. (Eds.). *Oceanography and Marine Biology: An Annual Review*. Boca Raton, FL: CRC Press; Taylor & Francis Group, p. 287–314. 2012.

LEE, K. H.; NOH, J.; KHIM, J. S. ***The Blue Economy and the United Nations' sustainable development goals: Challenges and opportunities***. *Environment International*, v. 137, abr. 2020.

MAHAN, Alfred Thayer. ***The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)***. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. E-book.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes. **Novo sentido da comunicação organizacional: construção e um espaço estratégico**. INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Belo Horizonte/MG. 2 a 6 set. 2003.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK)**. 5. ed. *Pennsylvania: Project Management Institute, 2013. Newton Square*: PMI, 2013.

RAMBELLI, Gilson. **Patrimônio cultural subaquático da humanidade: um patrimônio sem fronteiras**. Diálogos: Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História, v. 10, n. 3, p. 19-32. Maringá: Universidade Estadual de Maringá. 2006.

RAMBELLI, Gilson. **A arqueologia subaquática no Brasil**. Revista do Museu de Arqueologia e Etnologia, São Paulo, Suplemento 8: p.53-62. 2009.

RAMBELLI, Gilson. Transcrição do **I Simpósio do Patrimônio Cultural Subaquático**, 2023, Rio de Janeiro. Realizado na Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM), março de 2023. Palestrante Dr. Gilson

Rambelli. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lkyk4er9R9k&t=12682s>. Acesso em: 28 jun.2024.

REES, S. E., RODWELL, L. D., ATTRILL, M. J., AUSTEN, M. C., MANGI, S. C.. ***The value of marine biodiversity to the leisure and recreation industry and its application to marine spatial planning***. *Marine Policy*, 34(5), 868–875. 2010.

SALGADO, Augusto. Transcrição do **I Simpósio do Patrimônio Cultural Subaquático**, 2023, Rio de Janeiro. Realizado na Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM), março de 2023. Palestrante Dr. Augusto Salgado. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lkyk4er9R9k&t=12682s>. Acesso em: 28 jun.2024.

SANTOS, Thauan; ARAÚJO FILHO, Moacyr C.; CARVALHO, Andréa B.; BEIRÃO, André P. **Economia Azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2022.

SANTOS, Thauan; FONTES, Arthur César Souza. **A participação amazônica na economia do mar do Brasil: uma análise das atividades relacionadas a portos e defesa**. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 347-380, maio/ago. 2020.

SCHUTTER, Marleen S.; HICKS, Christina C. ***Networking the Blue Economy in Seychelles: pioneers, resistance, and the power of influence***. *Journal of Political Ecology*, v. 26, n. 1, p. 425–447, 2019.

TILL, G. ***Seapower. A Guide for the Twenty-First Century***. 4 ed. Nova York: Routledge, 2018.

UNESCO. **Convenção sobre a proteção do patrimônio cultural subaquático**. Paris: UNESCO, 2001.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. **Diretiva nº 2014/89/EU, de 23 de julho de 2014**. Estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 257, p. 135-145, 28 ago. 2014.

VELASCO, Diogo; SANTOS, Thauan. **O Planejamento Espacial Marinho e o desenvolvimento das eólicas offshore no Brasil**. *Ensaio Energético*, 11 de dezembro de 2023.

VIOLANTE; Alexandre Rocha; ALBUQUERQUE, Frederico Medeiros Vasconcelos; CARVALHO, Rodrigo Campos. **A relevância estratégica do Planejamento Espacial Marinho para a Economia Azul**. In: SANTOS, T. et al. **Economia Azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil**. Marinha do Brasil. Rio de Janeiro. p.231-249, 2022.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. **O Submarino Convencional com Propulsão Nuclear Brasileiro no Planejamento Espacial Marinho: Análise e Avaliação da Implementação (2012 a 2022)**. 2023. 320 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos). Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

VIVERO, Juan Carlos de. Transcrição da Mesa Redonda 3 do EBERI VIII – **Planejamento Espacial Marinho**. Palestrante Prof. Emérito Juan Carlos de Vivero (Univ. Sevilla), p. 23, 2021.

VOYER, Michelle; QUIRK, Genevieve; MCLLGORM, Alistair; AZMI, Kamal. **Tons de azul: o que as interpretações concorrentes da Economia Azul significam para a governança dos oceanos?** Journal of Environmental Policy & Planning, v. 20, n. 5, p. 595-616, 2018.

WEDIN, Lars. **Estratégias marítimas no século XXI: a contribuição do Almirante Castex**. Rio de Janeiro: Nuvis, 2015.

## **APÊNDICE A – Entrevista de Pesquisa sobre o PEM**

**Entrevistado: Carlos Daniel Sodré Vieira, Capitão de Corveta do Corpo da Armada da Marinha do Brasil.**

**Local: Brasília-DF.**

**Data: 6 de junho de 2024.**

### **ENTREVISTA**

1 - O decreto nº11349/2023 passou a coordenação do PEM para o MMA. Quais foram os impactos para o PEM, de uma forma geral e em relação ao PEM Sul?

R. O MMA já tinha participação ativa na agenda do PEM, o que não trouxe grandes impactos com a mudança gerada pelo decreto em questão. Na prática, a capilaridade e o conhecimento científico disponíveis no MMA colaboraram para o desenvolvimento da agenda. Além disso, contribuiu no momento de buscar fontes de financiamento, pois a SECIRM já havia conseguido recursos junto ao BNDES para os projetos do Sul e Sudeste, porém foi a ação do MMA junto ao FUNBIO que conseguiu os recursos para o Nordeste. Em relação ao PEM Sul, o decreto foi anterior a seleção da empresa executora, o que não trouxe impactos para o projeto.

2 – Com essa mudança, qual o novo papel da SECIRM nesse contexto?

R. Com a coordenação dividida, a SECIRM ainda se mantém como grande articulador para o avanço da agenda do PEM, porém dividindo esforços com o MMA. Na verdade, a CIRM se mostra como um Colegiado ideal para um tema tão transversal, em virtude de já ter quase 50 anos e goza de prestígio e maturidade para conduzir a agenda.

**Obs.:** Sodré atua como Auxiliar do PEM, na SECIRM. É graduado em Ciências Navais, pela Escola Naval brasileira; e Mestre em Ciências Navais, pela Escola de Guerra Naval do Brasil.

**APÊNDICE B – Tabela de Fases e Atividades de implementação da região marinha Sul do PEM**

FASE 1	FASE 2	FASE 3
Atividade 1. Planejamento do trabalho e organização de atividades e atores	Atividade 6. Criação do Geoportal: ferramenta de apoio à decisão	Atividade 10. Oficinas de negociação intersetorial e mapas de cenários futuros validados
Atividade 2. Identificação do arcabouço legal, conflitos e inconsistências	Atividade 7. Sobreposições de uso, sinergias, mapas de pressão e serviços ecossistêmicos	Atividade 11. Proposta de documento formalizador do PEM
Atividade 3. Identificação dos usos atuais e potenciais	Atividade 8. Formação de atores e capacitação para utilização de Geoportal	
Atividade 4. Oficinas setoriais de validação dos dados de entrada e das áreas de interesse, incluindo mapas de <i>habitats</i> e serviços ecossistêmicos	Atividade 9. Elaboração e Projeção de cenários futuros	
Atividade 5. Disponibilização de camadas de informação na Infraestrutura Nacional de Dados – INDE e preparação dos <i>scripts</i> para exportação de dados para o futuro Geoportal		

Fonte: elaborado pelo autor com base no Edital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de seleção pública de parceiro executor de estudo técnico do Projeto Piloto do PEM na região marinha do Sul do Brasil.

## **APÊNDICE C – Entrevista de Pesquisa sobre o Patrimônio Cultural Subaquático no âmbito do PEM Sul**

**Entrevistado: Daniel Martins Gusmão, Capitão de Corveta do Quadro Técnico da MB.**

**Local: Rio de Janeiro-RJ.**

**Data: 03 de junho de 2024.**

### **ENTREVISTA**

I — Dados

1 - Em relação ao patrimônio subaquático, como anda a inserção desses dados na INDE? Quem é o responsável por esses dados? Os dados que lá existem são todos os disponíveis para o PEM SUL?

R. A inserção dos dados do Projeto Atlas dos Naufrágios de Interesse Histórico da Costa do Brasil foi concluída em março de 2023. Até o momento, aproximadamente 1.009 naufrágios foram inseridos, com suas posições geográficas classificadas como estimadas, reportadas ou confirmadas sobre naufrágios ocorridos entre 1500 e 1950 nas AJB. Esses dados são disponibilizados para consulta online na plataforma da INDE, permitindo acesso amplo e facilitado a pesquisadores, gestores e ao público interessado em conhecer mais sobre o patrimônio arqueológico subaquático do Brasil. A DPHDM, por meio de sua Divisão de Arqueologia Subaquática, é uma das OM descritores responsáveis pela inserção de dados no PEM, especificamente dos naufrágios de interesse histórico. Os dados que lá existem são para todas as regiões litorâneas do Brasil.

2 - Existem dados da quantidade de naufrágios (parecem ser elevados os números) entre o Cabo de Santa Marta e o Rio da Prata?

R. Sim, existem dados sobre a quantidade de naufrágios entre o Cabo de Santa Marta e o Rio da Prata, e os números realmente são elevados. Essa região é conhecida por ser uma das áreas com maior incidência de naufrágios na costa sul-americana devido a suas condições marítimas desafiadoras, como correntes fortes, ventos intensos e a presença de bancos de areia. Os registros históricos indicam que centenas de embarcações naufragaram nessa área ao longo dos séculos. Muitos desses naufrágios são de interesse arqueológico e histórico, pois incluem navios comerciais, militares e de exploração que datam desde o período colonial até o século 20. As iniciativas de catalogação e estudo desses naufrágios têm sido conduzidas por diversas instituições, incluindo a MB. Através de uma busca pontual nos metadados disponíveis na INDE é possível quantificar o número de naufrágios por região.

3 - Existem dados estatísticos sobre violação ou cooptação desse patrimônio, ou artigos afetos a ele?

R. A Marinha, na qualidade de Autoridade Marítima, é responsável pela coordenação, controle e fiscalização das atividades de pesquisa, exploração e preservação de bens submersos. Relatórios anuais e documentos específicos podem conter estatísticas sobre violações detectadas, que são produzidas pelas Capitânicas, Delegacias e Agências e encaminhadas anualmente para a DPC.

4 - Existem mais dados relevantes em relação ao PAT SUBAQ que o Sr. Poderia apresentar? Poderia encaminhar esses dados, gráficos ou imagens?

R. Os dados relevantes sobre o Patrimônio Cultural Subaquático já se encontram disponibilizados na INDE. Segue anexo, artigo sobre o Projeto Atlas dos Naufrágios de Interesse Histórico da Costa do Brasil a fim de aprofundar conhecimentos sobre o tema.

5 - O que eles refletem em termos de interesses nacionais? E no âmbito do PEM, o que esses dados refletem?

R. A proteção e a violação do patrimônio subaquático refletem diversos interesses nacionais. Nos aspectos cultural e histórico, destaca-se a preservação da história, pois o patrimônio subaquático inclui naufrágios e artefatos que são testemunhas valiosas da história marítima do Brasil. Protegê-los ajuda a preservar a memória histórica e cultural do país. Para a identidade nacional, propicia manter e estudar esses sítios, contribuindo para a construção e valorização da identidade cultural brasileira.

No aspecto econômico, os sítios arqueológicos subaquáticos podem ser desenvolvidos como atrações turísticas, atraindo mergulhadores e turistas interessados na história e arqueologia. Na pesquisa e desenvolvimento, com a exploração responsável pode-se incentivar investimentos em pesquisas científicas e tecnológicas, fomentando a inovação e o desenvolvimento econômico.

Destaca-se ainda que proteger o patrimônio subaquático reforça a soberania brasileira sobre suas águas jurisdicionais. Na prevenção de crimes, o combate ao saque e à cooptação de sítios arqueológicos ajuda a prevenir crimes e a manter a ordem nas águas territoriais brasileiras.

No âmbito do PEM, esses dados refletem a gestão integrada e sustentável, pois ele visa promover o uso sustentável dos recursos marinhos, incluindo a preservação dos sítios arqueológicos subaquáticos, integrando a proteção ambiental com a exploração econômica. Na cooperação internacional, reflete o compromisso do Brasil com tratados e acordos internacionais relacionados à proteção do PCS.

Os dados sobre a proteção e violação do patrimônio subaquático refletem um complexo conjunto de interesses nacionais que incluem a preservação cultural e histórica, o desenvolvimento econômico sustentável e a segurança e soberania territorial. No âmbito do PEM, esses dados são fundamentais para orientar políticas públicas, fortalecer a capacidade institucional e promover a inovação tecnológica,

garantindo a exploração responsável e a proteção do patrimônio cultural subaquático brasileiro.

6 - Como poderíamos fazer o *link* ou qual o contexto desse patrimônio ou do projeto ATLAS com a gestão do PEM Sul?

R. O PEM Sul, que abrange a região sul da costa brasileira, inclui objetivos de gestão sustentável e integrada dos recursos marinhos, preservação ambiental, e desenvolvimento econômico. O patrimônio subaquático e o projeto Atlas dos Naufrágios de Interesse Histórico da Costa do Brasil estão diretamente relacionados a esses objetivos de várias maneiras. A preservação cultural e histórica, desenvolvimento econômico sustentável, gestão ambiental, segurança e soberania dentre outros.

A gestão do PEM Sul pode se beneficiar significativamente da integração dos dados e objetivos do projeto Atlas dos Naufrágios de Interesse Histórico. Ao alinhar as metas de preservação cultural, desenvolvimento econômico sustentável, gestão ambiental, e segurança, o PEM Sul pode assegurar uma abordagem holística e eficaz para a gestão das águas jurisdicionais na região sul do Brasil.

9 - Existem conflitos de interesses estatais na gestão do patrimônio cultural subaquático? Sendo mais específico, entre o Brasil e os países limítrofes (ARG e URU). No plano de gestão marinho deles, o que é previsto nesse sentido? Isso é de nosso conhecimento?

R. Não foram identificados conflitos de interesses entre o Brasil e países limítrofes como Argentina e Uruguai na gestão do patrimônio histórico-cultural subaquático. A Argentina possui uma legislação específica para proteção do patrimônio cultural subaquático, incluindo naufrágios. O país também é signatário da Convenção da UNESCO sobre a Proteção do PCS.

O Uruguai também tem regulamentações para proteção do patrimônio cultural subaquático e é parte da Convenção da UNESCO.

Não temos conhecimento do plano de gestão marinho desses países.

## II — *STAKEHOLDERS* e interesses.

10 - Em sua opinião, considerando o PEM, quais são os *stakeholders* do descritor patrimônio histórico cultural subaquático, em especial, na região marinha sul?

R. Considerando o PEM, os *stakeholders* do descritor “patrimônio histórico-cultural subaquático”, especialmente na região marinha sul, podem incluir uma variedade de atores e grupos interessados que têm influência ou são afetados pela gestão desse patrimônio. Instituições do Governo Federal, como o Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Cultura, IPHAN, Agência Nacional de Águas, Secretarias de Meio Ambiente, Cultura e Turismo (estaduais e municipais), comunidades locais e

populações tradicionais, setor privado, organizações da sociedade civil e ONGs, Academia e Instituições de Pesquisa, Comunidade Científica Internacional etc.

Esses *stakeholders* possuem diferentes interesses, objetivos e perspectivas em relação ao patrimônio histórico-cultural subaquático na região marinha sul. É importante envolver todos esses atores de forma colaborativa e participativa na gestão e conservação desses recursos, garantindo que as políticas e práticas adotadas sejam sustentáveis, inclusivas e respeitem os direitos das comunidades locais e povos tradicionais.

11 - Quais são seus interesses e expectativas? Considerando o PEM, os interesses dessas partes interessadas estão sendo atendidos? Caso negativo ou parcialmente, apresentar os motivos, limitações, dificuldades e ações em andamento para mitigá-las. Após estabelecer quem são, quais interesses e expectativas, como eles têm colaborado para a confecção do PEM?

R. Acredito que os *stakeholders* do PEM têm interesses e expectativas distintos, alinhados com suas áreas de atuação e envolvimento. Enquanto os órgãos governamentais buscam promover o desenvolvimento econômico sustentável, a conservação ambiental e a segurança marítima, as comunidades locais almejam a proteção dos recursos naturais e culturais, assim como o seu uso sustentável. Já o setor privado está interessado nas oportunidades de negócios relacionadas à exploração e utilização dos recursos marinhos. No entanto, é essencial reconhecer que nem sempre todos os interesses são completamente atendidos durante o processo de formulação e implementação do PEM.

12 - Quais deles, pela ótica da preservação e proteção do PAT SUBAQ, impedem processos de inovação para o desenvolvimento/crescimento do país? Baseado em que podemos dizer isso?

R. Na ótica da preservação e proteção do patrimônio cultural subaquático, alguns *stakeholders* podem potencialmente impedir processos de inovação para o desenvolvimento e crescimento do país. Isso pode ocorrer quando há conflitos de interesse entre a conservação do patrimônio cultural e as atividades econômicas que buscam explorar os recursos marinhos.

Esses *stakeholders* podem dificultar os processos de inovação para o desenvolvimento do país ao priorizar ganhos econômicos imediatos em detrimento da preservação do patrimônio cultural. Baseamo-nos nisso através de evidências de atividades de exploração irresponsável, saques ilegais de naufrágios, danos causados por projetos de desenvolvimento costeiro não planejados e relatos de sensacionalismo na mídia em relação às descobertas subaquáticas.

A preservação do patrimônio subaquático não apenas protege a herança cultural e histórica do país, mas também pode ser uma fonte de inovação e crescimento econômico sustentável, se gerenciada adequadamente. Portanto, é crucial que haja

um equilíbrio entre a conservação e o desenvolvimento, garantindo que as atividades econômicas respeitem e contribuam para a proteção do patrimônio cultural subaquático.

13 - Quais são os maiores conflitos (divergências, em ordem de importância) e concordâncias (convergências, em ordem de importância) que envolvem os interesses desse descritor?

## **R. Conflitos (Divergências)**

### **1. Indústria da Pesca Comercial x Proteção do Patrimônio Subaquático:**

**Importância:** Alta. A pesca comercial pode danificar sítios arqueológicos subaquáticos e restringir áreas de pesca, impactando economicamente os pescadores.

**Descrição:** A necessidade de proteger áreas subaquáticas importantes pode levar à criação de zonas de exclusão para a pesca, causando resistência dos pescadores.

### **2. Indústria de Extração de Recursos x Preservação de Sítios Subaquáticos:**

**Importância:** Alta. Operações de extração de petróleo, gás e mineração podem destruir sítios subaquáticos.

**Descrição:** A exploração de recursos naturais em áreas marítimas pode resultar em danos irreversíveis aos sítios arqueológicos, levando a conflitos com órgãos de preservação.

### **3. Desenvolvimento Urbano e Imobiliário Costeiro x Proteção Costeira e Subaquática:**

**Importância:** Média. Projetos de desenvolvimento costeiro, notadamente em terrenos de marinha, podem impactar negativamente os sítios subaquáticos próximos à costa.

**Descrição:** Expansão urbana e construção de infraestrutura costeira podem resultar em alterações no ambiente subaquático e danos a sítios históricos.

### **4. Turismo Marítimo e Recreativo x Sustentabilidade dos Sítios Subaquáticos:**

**Importância:** Média. Atividades turísticas podem causar danos aos sítios subaquáticos se não forem bem geridas.

**Descrição:** O aumento do turismo em áreas subaquáticas pode levar a impactos físicos nos sítios, além de poluição e outras formas de degradação ambiental.

## **Concordâncias (Convergências)**

### **1. Marinha do Brasil e IPHAN:**

**Importância:** Alta. Ambos têm interesse comum na preservação do patrimônio cultural subaquático.

**Descrição:** A MB e o IPHAN colaboram na identificação, proteção e gestão de sítios subaquáticos, com objetivos alinhados de preservação cultural e histórica.

## **2. Marinha do Brasil e Universidades/Centros de Pesquisa:**

**Importância:** Alta. Pesquisa e conhecimento técnico são essenciais para a proteção e estudo dos sítios subaquáticos.

**Descrição:** A colaboração com instituições acadêmicas fornece suporte científico e técnico necessário para a gestão eficaz do patrimônio subaquático.

## **3. Marinha do Brasil e UNESCO:**

**Importância:** Média. As diretrizes da UNESCO para a proteção do patrimônio cultural subaquático são uma importante ferramenta de proteção do PCS.

**Descrição:** A adesão às convenções e diretrizes internacionais da UNESCO fortalece os esforços de proteção do PCS a nível internacional.

## **4. Marinha do Brasil e ONGs Especializadas:**

**Importância:** Média. ONGs fornecem suporte técnico e orientações para a proteção do patrimônio subaquático.

**Descrição:** A colaboração com ONGs especializadas ajuda a ampliar os esforços de preservação e sensibilização sobre a importância do patrimônio subaquático.

## **5. Marinha do Brasil e Museus/Instituições Culturais:**

**Importância:** Média. Museus e instituições culturais ajudam na preservação e divulgação do patrimônio subaquático.

**Descrição:** Essas instituições desempenham um papel importante na educação e na promoção do valor cultural dos sítios subaquáticos, contribuindo para a conscientização pública.

Resumo:

Conflitos Prioritários

Indústria da Pesca Comercial x Proteção do Patrimônio Subaquático

Indústria de Extração de Recursos x Preservação de Sítios Subaquáticos

Desenvolvimento Urbano e Imobiliário Costeiro x Proteção Costeira e Subaquática

Turismo Marítimo e Recreativo x Sustentabilidade dos Sítios Subaquáticos

Concordâncias Prioritárias

1. Marinha do Brasil e IPHAN

2. Marinha do Brasil e Universidades/Centros de Pesquisa

3. Marinha do Brasil e ONGs Especializadas

4. Marinha do Brasil e Museus/Instituições Culturais

5. Marinha do Brasil e UNESCO

Essas listas de divergências e convergências ajudam a entender melhor os desafios e as oportunidades na gestão e proteção do patrimônio cultural subaquático, permitindo uma abordagem estratégica na resolução de conflitos e na maximização das colaborações.

14 - O que compete à MB quanto a proteção do PAT SUBAQ? Qual a publicação que versa sobre isso (além da antiga NORMAM-10)? Em que ela é mais frágil? Quais as dificuldades que a MB encontra para fazer essa proteção (se possível, incluir os desafios na resposta).

R. Conforme a Lei 7542/1986, a Autoridade Marítima, que é a Marinha, é responsável pela coordenação, controle e fiscalização das atividades de pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos nas AJB, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar. Alinhada à ela, temos a NORMAM 221/DPC, aonde são apresentados os princípios fundamentais para normatizar e estabelecer os procedimentos para assistência e salvamento, pesquisa, exploração, remoção demolição de coisas e bens. São normas bem consistentes e que protegem eficiente o patrimônio cultural subaquático. Acredito que a maior dificuldade seja a extensão do território marítimo, o que torna desafiador monitorar e proteger todos os naufrágios históricos em suas águas. A falta de recursos e de pessoal pode dificultar a cobertura adequada de patrulha e vigilância.

15 - Qual é exatamente o papel do IPHAN e da MB no âmbito do PEM no que tange o PAT SUBAQ? Para onde converge e onde encontramos divergências de interesses entre a MB e o IPHAN, no âmbito do PEM? Nesse sentido, o que o PEM ou a DPHDM, ou a SECIRM, ou a MB (o que couber melhor) promoverá para melhor gerir esses interesses desses 2 atores?

R. São instituições descritoras do PEM, sendo que a DPHDM responsável pela inserção de naufrágios de interesse histórico no PEM.

16 - Pela ótica de MB de proteção do PCS, como fomentadora do PEM, quem são os *stakeholders* que poderíamos classificar como ALIADO, MEMBRO DA REDE, BLOQUEADOR e DESACELERADOR? Por que podem ser classificados dessa maneira? Dado que a gestão do PEM prevê o desenvolvimento sustentável e a preservação, e que a MB cabe a proteção do PCS, o que temos feito ou que está previsto no PEM para o atendimento dessas estratégias para lidar com os *stakeholders*, que acaba implicando em um incremento da gestão de risco desse patrimônio?

R. A proteção do Patrimônio Cultural Subaquático e o fomento do PEM envolvem uma série de *stakeholders*, cada um com papéis e interesses distintos. Segue uma sugestão de abordagem *stakeholders* a partir de uma ótica pessoal:

#### 1. Aliado

**Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN):** Trabalha diretamente com a preservação do patrimônio cultural e possui interesses alinhados com a MB na proteção do PCS.

**Universidades e Centros de Pesquisa:** Instituições acadêmicas que realizam pesquisas e fornecem conhecimento técnico que apoiam a conservação e valorização do PCS.

**UNESCO:** Promove a proteção do PCS em nível internacional e suas diretrizes e convenções são seguidas pela comunidade acadêmica nacional e internacional.

**Razão:** Esses *stakeholders* têm objetivos e missões alinhadas com a MB no que diz respeito à proteção e pesquisa do PCS, facilitando a colaboração e a troca de conhecimentos.

## 2. Membro da Rede

**Museus e Instituições Culturais:** Ajudam na preservação e divulgação do patrimônio cultural subaquático, trabalhando em conjunto com a MB e outras entidades.

**Organizações Não Governamentais (ONGs):** ONGs especializadas em arqueologia e conservação subaquática que podem fornecer suporte técnico e demais orientações.

**Razão:** Esses *stakeholders* são importantes colaboradores que contribuem com recursos, expertise e visibilidade para os esforços de proteção, embora não tenham necessariamente o mesmo nível de envolvimento direto ou influência que os aliados.

## 3. Bloqueador

**Indústria da Pesca Comercial:** Pode ter interesses conflitantes com as áreas protegidas ou regulamentadas pelo PEM, especialmente se estas áreas impactarem suas zonas de pesca.

**Indústria de Extração de Recursos (petróleo, gás, mineração):** Operações de extração podem conflitar com as áreas de patrimônio subaquático, levando a possíveis danos ou destruição dos sítios arqueológicos subaquáticos.

**Razão:** Esses *stakeholders* têm interesses econômicos que podem entrar em conflito direto com os objetivos de preservação do PCS e do PEM, podendo resistir a regulamentações ou restrições que afetam suas operações.

## 4. Desacelerador

**Setores de Desenvolvimento Urbano e Imobiliário Costeiro:** Desenvolvimento em áreas costeiras pode impactar negativamente os sítios de patrimônio subaquático, exigindo negociações e regulações que podem desacelerar processos.

**Turismo Marítimo e Recreativo:** Embora o turismo possa ser um aliado, ele também pode ser um desacelerador se não for gerido de forma sustentável, causando danos inadvertidos aos sítios subaquáticos.

**Razão:** Esses *stakeholders* podem não ser diretamente opostos aos esforços de proteção, mas suas atividades podem levar a impactos indiretos ou exigirem medidas mitigatórias que desaceleram o processo de preservação e planejamento espacial.

Essa classificação ajuda a entender melhor o panorama de interesses e influências em torno da proteção do patrimônio cultural subaquático e do planejamento espacial marinho, permitindo uma abordagem mais estratégica na gestão desses *stakeholders*.

### III - ASPECTOS GERAIS

17 - Quais são os meios ou métodos de preservação desse patrimônio? Quais são os desafios para a preservação?

R. Existem vários meios e métodos de preservação do patrimônio subaquático, incluindo naufrágios históricos. A criação e aplicação de leis e regulamentos específicos para proteger o patrimônio subaquático são fundamentais. Isso inclui restrições à exploração comercial, proibição da remoção de artefatos sem autorização e estabelecimento de zonas de proteção. A realização de patrulhas regulares e o uso de tecnologia de monitoramento, como sonares e drones subaquáticos, ajudam a detectar atividades ilegais e proteger os sítios subaquáticos. Promover a conscientização pública sobre a importância do patrimônio subaquático e as leis que o protegem é crucial. Isso pode ser feito por meio de campanhas educativas, programas de visita controlada e atividades de divulgação. Realizar pesquisas arqueológicas e documentar os sítios subaquáticos ajuda a entender sua importância histórica e cultural. Isso também permite o desenvolvimento de estratégias de preservação adequadas. A cooperação entre países é essencial para proteger o patrimônio subaquático que atravessa fronteiras. Acordos bilaterais e multilaterais podem facilitar o intercâmbio de informações e recursos para a preservação.

No entanto, a preservação do patrimônio subaquático enfrenta diversos desafios. O saque de naufrágios históricos por caçadores de tesouros e colecionadores é uma ameaça significativa. Isso pode resultar na perda irreparável de artefatos e informações arqueológicas. Mudanças ambientais, como erosão costeira, aumento do nível do mar e atividades humanas, como dragagem e construção costeira, podem danificar sítios subaquáticos e seus artefatos. A poluição marinha, incluindo resíduos sólidos, produtos químicos e óleo derramado, pode contaminar e degradar os sítios subaquáticos, afetando sua integridade e preservação. O desenvolvimento urbano e industrial ao longo da costa pode ameaçar sítios subaquáticos, seja por meio de construção direta ou por alterações nos padrões de circulação de água. A falta de financiamento e pessoal qualificado pode dificultar a implementação eficaz de medidas de preservação e a resposta a ameaças potenciais.

Para superar esses desafios, é necessário um esforço conjunto de governos, organizações não governamentais, comunidades locais e indivíduos para proteger e preservar o patrimônio cultural subaquático para as gerações futuras. Isso requer investimentos em pesquisa, conservação, educação e cooperação internacional.

18 - Quais são as habilitações que eles precisam ter? Quem autoriza exatamente cada step desse processo exploratório? Existe insegurança jurídica nesse sentido? Quais

são? O que existe de medidas mais atuais no sentido de mitigar essa insegurança? Citar Projetos de Lei, tratativas em andamento ou outras medidas julgadas pertinentes.

R. Os pesquisadores que se dedicam ao estudo e preservação do PCS geralmente possuem formações acadêmicas e experiência em áreas como arqueologia marítima, oceanografia, história, antropologia e conservação. As habilitações necessárias podem variar dependendo do tipo de pesquisa e das regulamentações específicas para cada situação.

Considero que não exista uma insegurança jurídica. No entanto, desenvolvimento de normas e instruções tem sido postas em prática para melhor atuação dos entes federativos no segmento. Cito a Portaria Interministerial nº 69/1989, do então ex-Ministério da Marinha e o Ministério da Cultura que aprovou normas comuns sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens de valor artístico, de interesse histórico ou arqueológico.

19 - O que esse patrimônio pode retornar para a sociedade? Considerar os aspectos sociais, econômicos e políticos, se houver.

R. O PCS pode retornar diversos benefícios para a sociedade em diferentes aspectos. Na educação e conscientização, no turismo cultural e na pesquisa científica, pois o patrimônio subaquático oferece uma oportunidade única para pesquisadores estudarem a história marítima, a arqueologia subaquática, a biologia marinha e outras disciplinas relacionadas. Essas pesquisas podem contribuir para o avanço do conhecimento científico e a compreensão da história humana.

Em suma, o patrimônio subaquático pode trazer uma variedade de benefícios sociais, econômicos e políticos para a sociedade, desde oportunidades educacionais e turísticas até desenvolvimento econômico e reconhecimento internacional. No entanto, é fundamental que esses benefícios sejam equilibrados com a necessidade de preservação e proteção responsável do patrimônio cultural e ambiental para garantir sua sustentabilidade a longo prazo.

20 - No âmbito da inovação, considerando o Triplo hélice, o que a academia, o empresariado e o Governo têm de interesse sobre o patrimônio subaquático? Eles estão sendo atendidos? Se possível, citar os pontos positivos e negativos, se houver.

R. Dentro do contexto do Triplo Hélice, que se refere à colaboração entre academia, empresariado e governo para promover a inovação, cada uma dessas partes interessadas tem diferentes perspectivas e interesses em relação ao PCS:

#### 1. **Academia:**

- Interesse em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e metodologias para estudar e preservar o patrimônio subaquático.

- Busca de financiamento para projetos de pesquisa, bolsas de estudo e parcerias com outras instituições e setores.

- Desejo de divulgar e compartilhar os resultados da pesquisa com o público acadêmico e o público em geral.

**Pontos Positivos:**

- A academia pode contribuir com conhecimento especializado e expertise técnica para resolver desafios relacionados ao patrimônio subaquático.
- Pesquisas acadêmicas podem resultar em inovações tecnológicas e metodológicas que beneficiam a preservação e estudo desses sítios.

**Pontos Negativos:**

- Pode haver uma desconexão entre a pesquisa acadêmica e as necessidades práticas das comunidades locais e das empresas.
- Limitações de financiamento podem dificultar a realização de pesquisas abrangentes e de longo prazo sobre o patrimônio subaquático.

**2. Empresariado:**

- Interesse em oportunidades de negócios relacionadas ao turismo, mergulho, exploração comercial e desenvolvimento de tecnologias para o estudo e preservação do patrimônio subaquático.
- Busca de parcerias com instituições acadêmicas e governamentais para acesso a recursos e financiamento para projetos inovadores.
- Preocupação com questões legais, regulatórias e ambientais relacionadas à exploração comercial do patrimônio subaquático.

**Pontos Positivos:**

- Empresas podem trazer investimentos e recursos financeiros para projetos de pesquisa e preservação do patrimônio subaquático.
- Inovações tecnológicas desenvolvidas pelo setor privado podem beneficiar a pesquisa e exploração responsável dos sítios subaquáticos.

**Pontos Negativos:**

O foco excessivo no lucro pode levar a práticas exploratórias irresponsáveis que ameaçam a integridade dos sítios subaquáticos.

Conflitos de interesse podem surgir entre empresas, comunidades locais e organizações governamentais em relação ao uso e gestão do patrimônio subaquático.

**3. Governo:**

- Interesse na promoção do desenvolvimento econômico sustentável, conservação do patrimônio cultural e proteção do meio ambiente marinho.
- Responsabilidade pela elaboração e aplicação de leis e regulamentos que regem a pesquisa, exploração e proteção do patrimônio subaquático.

- Busca de parcerias público-privadas e cooperação internacional para a gestão e preservação eficazes do patrimônio subaquático.

**Pontos Positivos:**

- O governo pode estabelecer políticas e programas de financiamento que incentivam a inovação e a colaboração entre os diferentes atores do Triplo Hélice.
- A regulamentação adequada pode garantir a proteção e preservação responsável do patrimônio subaquático, conciliando interesses comerciais e ambientais.

**Pontos Negativos:**

- Burocracia excessiva e falta de recursos podem atrasar a implementação de políticas e programas de preservação do patrimônio subaquático.
- A falta de coordenação entre diferentes agências governamentais pode resultar em lacunas ou conflitos na aplicação da legislação relacionada ao patrimônio subaquático.

No geral, o PCS oferece oportunidades significativas para a colaboração entre academia, empresariado e governo no âmbito do Triplo Hélice. No entanto, é importante garantir que os interesses de todas as partes interessadas sejam atendidos de forma equilibrada, garantindo a preservação e exploração responsável desses recursos históricos e culturais.

21 - Quais órgãos, agentes governamentais e não governamentais são os maiores parceiros da DPHDM/SECIRM no PEM em relação ao PAT SUBAQ? Quais de seus interesses mais se alinham com os nossos interesses (da MB, no que se refere à atuação da DPHDM, SECIRM e outras OM, se os Srs. quiserem citar).

R. Os maiores parceiros da Marinha do Brasil em relação ao Patrimônio Cultural Subaquático são:

1. **Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN):** Este instituto é responsável pela proteção e promoção do patrimônio cultural do Brasil, incluindo o patrimônio cultural subaquático. A colaboração entre a Marinha do Brasil e o IPHAN é crucial para identificar, preservar e gerenciar sítios subaquáticos de importância histórica e cultural.

2. **UNESCO:** A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) desempenha um papel vital na proteção do patrimônio cultural subaquático através da Convenção sobre a Proteção do PCS. Apesar do Brasil não ser Estado Parte desta Convenção, as suas diretrizes são fundamentais para uma proteção efetiva do PCS.

3. **Universidades e Centros de Pesquisa:** Diversas universidades e centros de pesquisa no Brasil colaboram com a Marinha do Brasil em projetos de pesquisa e preservação do patrimônio cultural subaquático. Estas instituições fornecem suporte técnico e científico para as atividades de exploração e conservação.

**4. Museus e Instituições Culturais:** Museus marítimos e outras instituições culturais também são parceiros importantes, ajudando a preservar e divulgar o PCS descoberto.

Essas parcerias são fundamentais para garantir a proteção e a valorização do patrimônio cultural subaquático brasileiro, promovendo a investigação científica, a preservação dos sítios e a disseminação do conhecimento sobre esse patrimônio.

**Obs.:** Gusmão atua como Encarregado da Divisão de Arqueologia Subaquática, na Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM). É Mestre em Arqueologia pela Universidade Federal de Sergipe, onde teve como Orientador o Dr. Gilson Rambelli, especialista em PCS.