



**Escola Nacional de
Administração Pública**

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

Giuliana de Abreu Correa

**Bases para o desenvolvimento regional com foco na economia azul:
realidade ou panaceia?**

**Brasília – DF
2022**

Giuliana de Abreu Correa

**Bases para o desenvolvimento regional com foco na economia azul:
realidade ou panaceia?**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – Enap como requisito para obtenção de título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior

**Brasília-DF
2022**

C8241b Correa, Giuliana de Abreu

Bases para o desenvolvimento regional com foco na economia azul: realidade ou panaceia? / Giuliana de Abreu Correa. -- Brasília: Enap, 2022.

140 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2022.

Orientação: Prof.Dr. José Celso Cardoso Júnior.

1. Primeiro Setor. 2. Desenvolvimento Regional. 3. Planejamento Territorial. 4. Administração Pública Federal. 5. Governança. I. Título. II. Cardoso Júnior, José Celso.

CDD 338.91091

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

Giuliana de Abreu Correa

**Bases para o desenvolvimento regional com foco na economia azul:
realidade ou panaceia?**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – Enap como requisito para obtenção de título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior

Defendida em 11 de março de 2022

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Celso Cardoso Júnior – Ipea

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto – UnB

Prof. Dr. Roberto Pires – Ipea

**Brasília - DF
2022**

Para os Corrêa, para o futuro.

AGRADECIMENTOS

À minha querida família, cujo suporte e carinho foram fundamentais, sem os quais eu não teria a coragem necessária para me dedicar a esta pesquisa em um período tão complicado para todos nós.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Celso de Cardos Júnior, que aceitou o desafio de trabalhar um tema completamente novo e complexo, com paciência, dedicação e muito otimismo, contribuindo imensamente para o meu crescimento profissional.

Ao Dr. João Mendes da Rocha Neto, que foi o responsável por me apontar esse Mestrado e nele foi meu mentor e conselheiro, agradeço por todas as valiosas contribuições e encorajamentos.

Ao Dr. Roberto Pires, membro da banca de defesa, pelos comentários, sugestões e debates enriquecedores, além de excelentes aulas sobre governança.

Aos professores e colegas do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Enap, que tornaram todo nosso processo de aprendizado mais leve e motivador, ainda que nos desafios de adaptação à pandemia.

Ao serviço público federal, por quem sou apaixonada, na esperança de que os conhecimentos adquiridos sejam traduzidos em melhores respostas em políticas públicas aos desafios brasileiros.

Aos meus muito amados amigos, pelo encorajamento, incentivo e paciência, em especial com as minhas ausências para a escrita desse trabalho.

*“Como aceitara ir
no meu destino de mar,
preferi essa estrada,
para lá chegar,
que dizem da ribeira
e à costa vai dar,
que deste mar de cinza
vai a um mar de mar;
preferi essa estrada
de muito dobrar,
estrada bem segura
que não tem errar
pois é a que toda a gente
costuma tomar
(na gente que regressa
sente-se cheiro de mar).”*

João Cabral de Melo Neto

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Instituições e governança dos oceanos em fóruns multilaterais	22
Figura 2 – Conferências sobre Desenvolvimento Sustentável	24
Figura 3 – Definição de economia oceânica para a OCDE	40
Figura 4 – Linha do tempo para a evolução da abordagem europeia para o conceito de economia azul	444
Figura 5 – Evolução do número total de artigos sobre economia azul (blue economy) por ano, em base SCOPUS, para o período de 2010 a 2020.....	555
Figura 6 – Publicação por país para o período de 2011 a 2020, conforme base SCOPUS	56
Figura 7 – Mapa temático do total de artigos sobre economia azul (blue economy), via RStudio, pacote bibliometrix, para o período de 2010 a 2020. .	57
Figura 8 – Número de artigos em coautoria por países de autor, via R Studio, pacote bibliometrix, para o período de 2010 a 2020.	58
Figura 9 – Artigos por ano, na base SCOPUS, analisados vi R Studio, pacote bibliometrix.	62
Figura 10 – Proporção de artigos por fonte, na base SCOPUS, analisados via R Studio, pacote bibliometrix.	63
Figura 11 – Mapa temático para os 69 artigos sobre economia azul, vi R Studio, pacote bibliometrix, para o período de 2010 a 2020.	64
Figura 12 - Framework for Integrated Blue Economy Concepts in Large Marine Ecosystems	77
Figura 13 – Framework for collaborative Blue Management	80
Figura 14 – Componentes da Economia Azul	81
Figura 15 – Passo do PEM, com base em Ehler e Douvere, 2009.	90
Figura 16 – Governança da PNDR fase II, segundo Decreto nº 9.810/2019..	108
Figura 17 – Representação dos eixos de intervenção - Aposta Nordeste 2019-2023	114
Figura 18 – Regiões intermediárias na área de atuação da Sudene.....	117
Figura 19 – Biomas na área de atuação da Sudene	118
Figura 20 – Eixos estratégicos do PRDNE 2020-2023.....	119
Figura 21 – Financiamento do PRDNE	121
Figura 22 – Estrutura organizacional do CONDEL/SUDENE	123
Figura 23 – Modelo de quádrupla hélice	127

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese do Capítulo 2.....	50
Tabela 2 - Trabalhos mais citados, de acordo com a base SCOPUS, analisados vi R Studio, pacote bibliometrix.	60
Tabela 3 – Trabalhos mais citados no conjunto pesquisado, na base SCOPUS, analisados via R Studio, pacote bibliometrix.	65

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CIRM - Comissão Interministerial de Recursos do Mar.

CNUDM - Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar

CONDEL- Conselho Deliberativo

CPDR – Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

GI-GERCO –Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro

IORA - The Indian Ocean Rim Association

PEM- Planejamento Espacial Marinho

PEMSEA - Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia

PNDR-Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNRM- Política Nacional de Recursos do Mar

PRDNE- Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste

PSRM - Plano Setorial para os Recursos do Mar

SUDAM- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO- Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE-Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

RESUMO

Essa dissertação busca compreender, compatibilizar e verificar a possibilidade de inserção da visão de economia azul nos instrumentos de planejamento regional do Nordeste, buscando para tal analisar as interfaces entre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM). Utilizou-se a abordagem qualitativa, como método a pesquisa exploratória, e como procedimento, a pesquisa bibliográfica e documental, seguidas de análise e sistematização das informações. Considera-se que as estruturas de planejamento e governança regional têm o potencial de realizar essa inflexão para alcançar a vertente econômica da Amazônia Azul e que há espaço para o desenvolvimento de intervenções estratégicas e projetos no âmbito do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). Entretanto, ressalta-se que há ainda um longo caminho, caso seja a orientação brasileira seguir na esteira do desenvolvimento da economia azul. Os preceitos da economia azul enquanto modelo de desenvolvimento encontram amparo na finalidade da PNDR e a relevância da zona costeira nordestina, expressa no PRDNE, mas implicam na necessidade de se retornar à importância ao planejamento territorial, tendo em conta a relação terra-mar da zona costeira.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Planejamento territorial. Governança territorial. Economia azul.

ABSTRACT

This research seeks to understand, make compatible and verify the possibility of inserting the blue economy vision in the regional planning instruments of the Northeast, seeking to analyze the interfaces between the National Policy for Regional Development(PNDR) and the National Policy for Marine Resources(PNRM). To this end, a qualitative approach was used, the method used was exploratory research, and the procedure used was bibliographic and documental research, followed by analysis and systematization of the information. It is considered that the regional planning and governance structures have the potential to make this inflection to reach the economic aspect of the Blue Amazon and that there is space for the development of strategic interventions and projects in the scope of the Northeast Regional Development Plan(PRDNE). The premises of the blue economy as a development model find support in the purpose of the PNDR and the relevance of the northeastern coastal zone, expressed in the PRDNE, imply the need to return the importance and territorial planning, taking into account the land-sea interface of the coastal zone.

Keywords: Regional development. Territorial planning. Territorial governance. Blue economy.

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	14
2	ECONOMIA AZUL: O DESENVOLVIMENTO CONCEITUAL DE UM NOVO/VELHO OLHAR SOBRE OS OCEANOS	18
2.1	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO DE ECONOMIA AZUL.....	18
2.1.1	Economia Azul na ONU.....	22
2.1.2	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).....	37
2.2	ORGANIZAÇÕES REGIONAIS	42
2.2.1	União Europeia.....	42
2.2.2	The Indian Ocean Rim Association (IORA)	45
2.2.3	Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA).....	47
3	REVISÃO DA LITERATURA	52
3.1	ECONOMIA AZUL OU BLUE ECONOMY.....	54
3.1.1	Contexto Geral	55
3.1.2	Economia azul: visões e discussão atual	61
3.1.2.1	A economia azul em debate: visões e críticas.....	66
3.2.	Economia Azul: conceito e dimensões para o desenvolvimento do trabalho	82
4	PANORAMA DOS INSTRUMENTOS RELEVANTES PARA A DEFINIÇÃO DA ECONOMIA DO MAR NO BRASIL: BREVE ANÁLISE	85
5	POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SEU INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO REGIONAL	96
5.1	POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: BREVE HISTÓRICO	96
5.1.1	A PNDR Fase II: Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.....	105
5.1.2	Sistema de Governança da PNDR.....	108
5.2.	PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE 2020-2023	114
5.3	O PRDNE E SUA GOVERNANÇA À LUZ DA ECONOMIA AZUL	124
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir da nova configuração básica do governo federal, dada pela MP 870 e convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), cuja estrutura atual se encontra regulamentada pelo Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020. Ao MDR cabe apoiar a vertente de desenvolvimento econômico da Amazônia Azul.¹

Para ser capaz de compreender o ambiente temático e as implicações do que seria realizar um planejamento regional para esse novo território em políticas públicas regionais, faz-se necessária uma breve discussão sobre o conceito de economia azul, sob o ponto de vista das discussões ocorridas em âmbito internacional e via revisão de literatura.

Os estudos sobre a importância da economia azul para o desenvolvimento socioeconômico dos países e regiões têm ganhado importância, notadamente a partir da década de 2010. Entretanto, do que se fala quando nos referimos à economia azul? Esta pergunta possui grande relevância, uma vez que a abordagem sobre essa dinâmica engloba ao mesmo tempo conceito que, à primeira vista, pode aparentar antagonismos: a preservação e a exploração dos recursos marinhos, os serviços ambientais que o ecossistema presta à humanidade, bem como toda atividade econômica que se utiliza desses recursos como insumo para o seu exercício.

Na esteira das discussões sobre a economia verde e bioeconomia, apresentadas na Rio +20, a importância da economia gerada pelos recursos marinhos e os impactos de sua exploração, o impacto sofrido pelas nações insulares e costeiras, o aquecimento global e os desastres ambientais, bem como a fragilidade do ecossistema ainda muito desconhecido, trouxeram à tona um problema complexo, sobretudo de governança multilateral, para realização

¹ Segundo o Centro de Estudos Político-Estratégicos, a Escola Superior de Guerra, vinculada ao Ministério da Defesa, “conforme estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada por quase cem países, inclusive o Brasil, todos os bens econômicos existentes no seio da massa líquida, sobre o leito do mar e no subsolo marinho, ao longo de uma faixa litorânea de 200 milhas marítimas de largura, na chamada Zona Econômica Exclusiva (ZEE), constituem propriedade exclusiva do país ribeirinho. Em alguns casos, a Plataforma Continental (PC) – prolongamento natural da massa terrestre de um Estado costeiro – ultrapassa essa distância, podendo estender a propriedade econômica do Estado a até 350 milhas marítimas. Essas áreas somadas – a ZEE mais a PC – caracterizam a imensa “Amazônia azul””, <https://www.marinha.mil.br/spp/amaz%C3%B4nia-azul>.

dessa preservação e utilização sustentável, visando à conservação do ambiente marinho às futuras gerações.

Importa ainda destacar que o conceito de economia azul abarca em si uma mudança de paradigma de desenvolvimento, e que, portanto, desafia no nível nacional e subnacional a capacidade de planejamento estratégico governamental para a sua real implementação. Nesse ambiente, ressalta-se o espaço constituído enquanto território no qual ocorre a integração entre políticas públicas, onde há múltiplos partícipes e onde a inovação é elemento chave tanto para a sustentabilidade, para o desenvolvimento de atividades econômicas, como também para a criação de novos nichos de mercado (a exemplo de bioeconomia, engenharia de matérias e energias renováveis).

Discute-se, portanto, o que poderia ser realizado pela atual estrutura de governança do desenvolvimento regional, a fim de (re)orientar processos para a realização do apoio ao desenvolvimento econômico desta relevante parcela territorial. Contudo, devido à incipiência do tema na literatura brasileira, este trabalho deve estar focado em realizar uma primeira aproximação entre a política de recursos marinhos e o tema do desenvolvimento regional discutindo a aproximação dos conceitos de economia azul e desenvolvimento regional no Brasil atual e, considerando a atual estrutura de governança prevista na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, para identificar os possíveis papéis do setor público no desenvolvimento da vertente econômica da Amazônia Azul.

A dissertação objetiva verificar a possibilidade de se desenvolver uma estratégia de desenvolvimento regional para o Nordeste baseada na economia do azul.

A hipótese pensada, dado o histórico de outros países levantados no marco teórico do trabalho, e considerando o mandato da SMDRU/MDR em apoiar o desenvolvimento econômico da Amazônia Azul, é a de que é possível desenvolver uma estratégia de desenvolvimento calcada na interface entre a Política Nacional de Recursos do Mar e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional para a economia azul, baixo o instrumento de planejamento regional.

Dada a novidade do tema, a abordagem escolhida foi a qualitativa, tendo por método a pesquisa exploratória. Cervo, Bervian e Silva (2007) afirmam que:

A pesquisa exploratória não requer a elaboração de hipóteses a serem testadas no trabalho, restringindo-se a definir objetivos e buscar mais informações sobre determinado assunto de estudo. Tais estudos têm por objetivo familiarizar-se com o fenômeno ou obter uma nova percepção dele e descobrir novas idéias. A pesquisa exploratória realiza descrições precisas da situação e quer descobrir as relações existentes entre seus elementos componentes. Esse tipo de pesquisa requer um planejamento bastante flexível para possibilitar a consideração dos mais diversos aspectos de um problema ou de uma situação (CERVO, BERVIAN e SILVA, 2007, p. 63-64, ed Kindle).

No mesmo sentido, Gil (2018) as pesquisas exploratórias buscam tornar o problema mais claro, dar familiaridade ao problema, e, sendo assim, o planejamento dessa pesquisa necessita ser flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado.

A coleta de dados pode ocorrer de diversas maneiras, mas geralmente envolve: 1. levantamento bibliográfico; 2. entrevistas com pessoas que tiveram experiência prática com o assunto; e 3. análise de exemplos que estimulem a compreensão (SELLTIZ et al., 1967, p. 63). Em virtude dessa flexibilidade, torna-se difícil, na maioria dos casos, “rotular” os estudos exploratórios, mas é possível identificar pesquisas bibliográficas, estudos de caso e mesmo levantamentos de campo que podem ser considerados estudos exploratórios.

Como procedimento, portanto, para efetivação deste estudo exploratório, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica (mais detalhada na revisão de literatura) e documental. Conforme definido por Cervo, Bervian e Silva (2007), a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses. Já a pesquisa documental investiga documentos com o propósito de descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características. As bases documentais permitem estudar tanto a realidade presente como o passado, com a pesquisa histórica.

Nesse contexto, realizou-se levantamento sobre as principais discussões recentes sobre o desenvolvimento da chamada economia azul, buscando identificar elementos norteadores, estruturais e conceitos, mapeando assim as dimensões e contextos internacionais e sistematizando-os para análise de perspectiva das organizações internacionais sobre o tema.

Para tanto foi realizada pesquisa qualitativa por meio de levantamento documental em sites e relatórios das organizações internacionais, a fim de se

identificar o debate e sua linha do tempo, complementada pela bibliografia especializada, sintetizada em quadro de análise.

Já no capítulo 3, a fim de realizar uma revisão geral sobre o tema e verificar a aplicação científica do conceito de economia azul, considerou-se a produção de artigos científicos originários e incluídos na base SCOPUS em quaisquer datas de início até 2020 (para se identificar apenas a produção realizada em anos fechados e se evitar algum viés na pesquisa), para os termos encontrados na evolução da discussão internacional. Foram identificados 162 artigos para economia azul, que seriam então analisados pelo seu resumo e verificação da pertinência temática da redação desta dissertação. Após esse procedimento, houve a seleção de 69 artigos, cujo teor será analisado em subseções específicas.

Para análise da base gerada, foi utilizada a exportação de arquivos em formato. *BibTeX para R*, contendo dados completos de bibliografia e referências, tendo sua análise sido feita por meio do aplicativo *RStudio*, pacote *bibliometrix*, *biblioshiny*, a fim de gerar estatísticas, gráficos e refinar as referências, além da própria ferramenta de análise da plataforma SCOPUS

No capítulo 4, analisa-se o estágio de desenvolvimento brasileiro para os instrumentos identificados nos dois capítulos anteriores, por meio de pesquisa documental, consulta a órgãos responsáveis e complementação por bibliografia especializada. Já no capítulo 5, resgata-se brevemente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, fase II, visando a compreensão de seus objetivos, estratégias e instrumentos de planejamento regional e se realiza a análise do planejamento regional do Nordeste à luz dos achados para economia azul, seguido das considerações finais deste trabalho.

2 ECONOMIA AZUL: O DESENVOLVIMENTO CONCEITUAL DE UM NOVO/VELHO OLHAR SOBRE OS OCEANOS

A importância dos oceanos e mares para a economia mundial não é um fenômeno recente. Dessa interação entre homem e mar, foram originadas as formações de estados nacionais, novas formas e modelos de administração estatal e novos recursos para exploração.

Recentemente, mares e oceanos retornaram ao foco das discussões socioeconômicas enquanto protagonistas, em virtude das crescentes preocupações com a segurança alimentar, mudanças climáticas e com o renascimento de questões de segurança e soberania marítima. A utilização desses recursos e a territorialização do espaço oceânico são traduzidas em políticas internas e externas sob a égide da economia azul.

Este capítulo tem por objetivo realizar uma análise das principais discussões recentes sobre o desenvolvimento da chamada economia azul, buscando identificar elementos norteadores, estruturais e conceitos.

Para tanto foi realizada pesquisa qualitativa por meio de levantamento documental em sites e relatórios das organizações internacionais, a fim de se identificar o debate e sua linha do tempo, complementada pela bibliografia especializada, sintetizada em quadro de análise.

2.1 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO DE ECONOMIA AZUL

Este tópico foi realizado por meio de análise documental, utilizando-se sobretudo relatórios produzidos pelos organismos multilaterais e disponibilizados na internet, além de bibliografia auxiliar que faz referência aos processos ocorridos durante a formulação dos principais instrumentos da ONU e organismos multilaterais que mencionam economia azul, propriamente dita.

Como marco relevante em contexto, destaca-se a construção da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. O processo de discussão para uma regulamentação sobre as atividades internacionais sobre os oceanos foi retomado com maior força após a criação da ONU em 1945.

O desenvolvimento dessa Convenção, não poderia deixar de envolver a disputa econômica e espacial por recursos, permanecendo ainda as discussões

sobre mare liberum/mare nostrum. De fato, como apontam Menezes (2015) e Ribeiro de Bakker (1983) a evolução de tecnologias e a descoberta de novos recursos a explorar, sobretudo hidrocarbonetos, nas plataformas continentais, além da evolução da capacidade de pesca e aumento de demanda alimentar, impulsionaram em 1958 a realização da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Conforme Menezes (2015, p.30), dentre os logros desta, celebram-se quatro convenções sobre o Direito do Mar: 1) mar territorial e zona contígua; 2) plataforma continental; 3) alto-mar; e 4) pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar. A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), em 1960, também não conseguiu chegar a um consenso sobre a extensão do mar territorial, conforme o ocorrido na Primeira.

A partir de então, tem-se uma maior pressão das nações menos desenvolvidas para a regulamentação do direito do mar, visando a exploração de suas riquezas costeiras, enquanto as grandes nações buscavam assegurar seus espaços de domínio marítimo, impactando no encaminhamento das regulamentações. Em 1970, a ONU aprova a convocatória da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), que perduraria onze anos em rodadas de discussões. O texto final da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) foi aprovado em 1982. A Convenção de Montego Bay, como é conhecida a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), foi promulgada pelo Brasil pelo Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990, e entraria em vigor um ano após a ratificação do sexagésimo Estado signatário, o que ocorreu em 1994 (Menezes, 2015, p. 33).

A CNUDM é composta por 320 artigos, disposto em XVII partes, que tratam do mar territorial e zona contígua; estreitos de navegação internacional; estados arquipélagos; zona econômica exclusiva; plataforma continental; alto mar; regimes de ilhas; mares fechados ou semifechados; direito de acesso ao mar e liberdade de trânsito; criação da autoridade de fundos marinhos; proteção e preservação do meio marinho; investigação científica marinha; desenvolvimento e transferência de tecnologia marinha; além de seus diversos anexos, ilustram a complexidade dessa codificação.

A relevância da CNUDM reside, sobretudo, na pacificação de regras para a configuração do espaço territorial marítimo, estabelecendo os conceitos de linhas de base a partir das quais passam a ser contados: o mar territorial (até 12

milhas náuticas), a zona contígua (até 24 milhas náuticas), a zona econômica exclusiva (200 milhas náuticas) e o limite exterior da plataforma continental além das 200 milhas, bem como os critérios para o delineamento do limite exterior da plataforma.

Segundo Menezes (2015, p.34-35), a amplitude da codificação e da atribuição de responsabilidades, direitos e deveres incide sobre o valor de bem comum dos oceanos, assim a CNUDM:

Fornece regras para a proteção e preservação do ambiente marinho, para a pesquisa científica, para o desenvolvimento e transferência da tecnologia marinha para a exploração dos recursos do oceano e de seu subsolo, delimitando os limites da jurisdição nacional para cada matéria; também consolidou princípios costumeiros que devem ser observados pelos Estados na utilização conjunta dos espaços marítimos, como a liberdade do mar, o exercício da jurisdição interna dos Estados dentro de limites do mar adjacente ao Estado e a caracterização da plataforma continental.

O mecanismo estabelecido pela Convenção para a solução de conflitos fornece quatro meios alternativos, os quais os países aderentes da Convenção têm total liberdade para escolher: o Tribunal Internacional do Mar, a Corte Internacional de Justiça, o Tribunal Arbitral, constituído de acordo com o anexo VII da própria Convenção, ou o Tribunal Arbitral Especial, constituído de acordo com o anexo VIII.

O fundamento, portanto, desse Direito do Mar reside na qualificação do bem comum dada aos oceanos; seus objetivos almejam justamente a sustentabilidade na utilização dos seus recursos; quer dizer, busca assegurar a todos os povos e gerações futuras o direito ao acesso a recursos do mar, a preservação do bioma, a utilização pacífica do mar em seus amplos aspectos comerciais, transporte, segurança, soberania, bem como prevenção e mitigação de efeitos da poluição, visando o desenvolvimento dos povos.²

A partir de sua entrada em vigor, diversos fóruns foram constituídos sobre cada temática específica, o que é reflexo da complexidade do objeto, mas que impacta diretamente na capacidade de governança integrada dos oceanos em seus múltiplos usos.

² <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>, para mais detalhes sobre a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, conforme ratificada pelo Brasil e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1530.htm, que declara sua entrada em vigor.

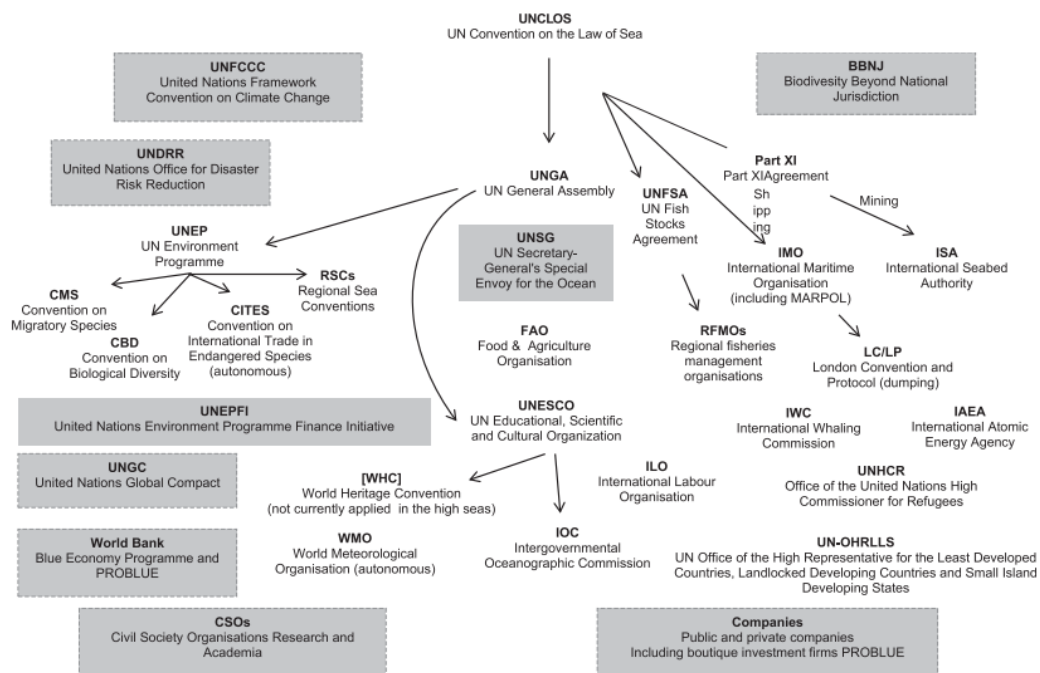
Neste sentido, em 2003 foi criado pelo Comitê de Alto Nível da ONU sobre Programas a ONU-Oceanos:³ o atual mecanismo interagencial da ONU e da Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos (International Seabed Authority – ISA) relativo aos temas dos oceanos e das áreas costeiras, para permitir uma melhor integração entre as diversas agências da ONU que tratam sobre o tema, buscando estabelecer um mecanismo de coordenação interagencial efetivo, transparente e regular sobre os temas de sua competência, bem como levar a conhecimento da comunidade internacional programas e pesquisas de relevante interesse. A ONU-Oceanos atua com planejamento bienal, nos quais são descritas as competências e responsabilidades de cada agência para o desenvolvimento das iniciativas programadas⁴.

Apenas para a ilustração da complexidade temática, aponta-se que compõem a ONU-Oceanos, além de divisões ligadas ao Secretário-Geral da ONU, as agências especializadas FAO, UNESCO (unidade responsável pelos objetivos de desenvolvimento sustentáveis), IOC-UNESCO (unidade responsável pela condução da década dos Oceanos), UNIDO, Banco Mundial, Organização Marítima Internacional, Organização Meteorológica Mundial, Organização Internacional do Trabalho, dentre outras (Figura. 1).

³ <http://www.unoceans.org/>

⁴ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/unoceans/docs/2021_UN-Oceans_Work_Programme_FINAL.pdf, para verificação dos programas em curso no período de 2021.

Figura 1 – Instituições e governança dos oceanos em fóruns multilaterais



Fonte: Kedia e Gautam, p.9, 2020.

Tendo provido o contexto internacional normativo e orgânico de atuação multilateral sobre os oceanos, prossegue-se com os aspectos relativos ao desenvolvimento do conceito de economia azul no âmbito dos organismos internacionais.

2.1.1 Economia Azul na ONU

Muito embora a ideia de desenvolvimento econômico a partir de recursos do mar seja deveras antiga em organismos internacionais, o aparecimento do termo *Economia Azul* é recente, reputado às discussões que antecederam a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como RIO+20. Desta feita, vamos nos ater ao estudo da RIO+20 enquanto marco temporal para as discussões sobre este conceito, mesmo reconhecendo que as discussões sobre oceanos são amplas e possuem diversos outros fóruns para tratamento de dimensões da sustentabilidade oceânica (conforme visto na seção acima).

Importante ressaltar que as discussões sobre a economia azul se inserem também no contexto das grandes discussões multilaterais sobre as estratégias de desenvolvimento propriamente dito (Figura 2) e as oportunidades que podem ser geradas dessa potencialidade para as nações em desenvolvimento.

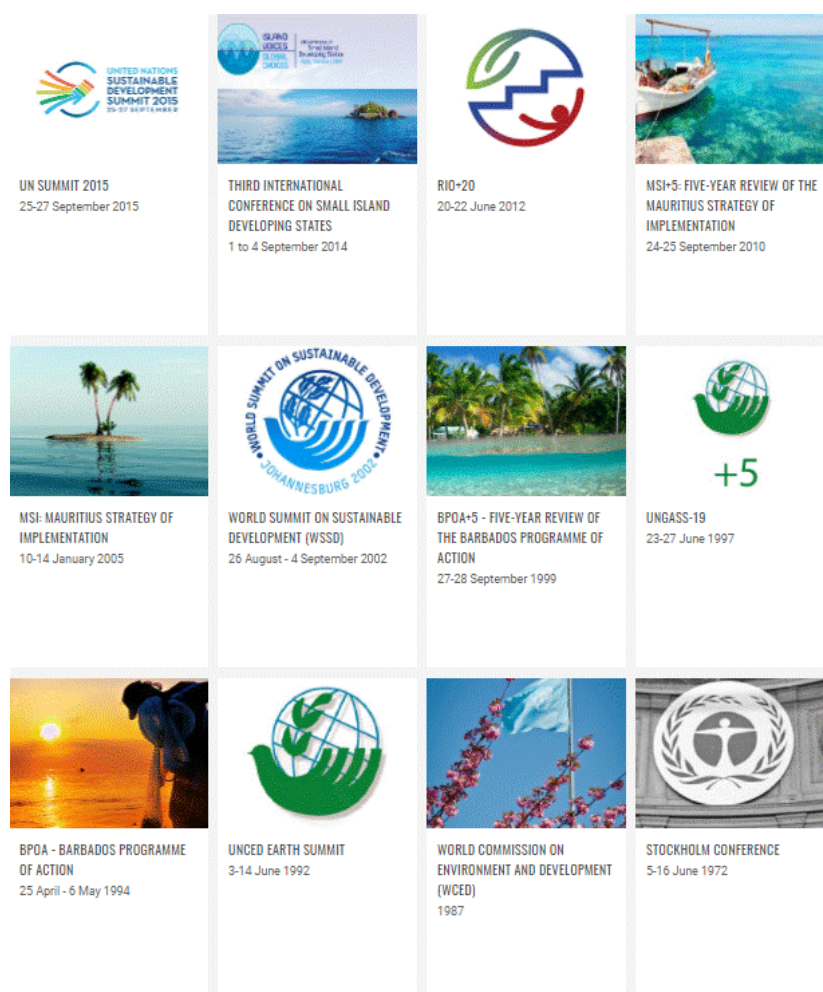
Relembramos aqui que a questão da sustentabilidade associada ao conceito de desenvolvimento já era a tônica das discussões desde a publicação do Relatório Brundtland, em 1987. Conforme a já bastante conhecida definição, desenvolvimento sustentável “é aquele que atende as necessidades do presente, sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem às próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p.46).

Para além de uma construção conceitual, o que se buscava, segundo o próprio Relatório, era rever a percepção do próprio crescimento. Por meio de novos imperativos estratégicos (CMMAD, 1991, p.53) dedicados aos estados em suas esferas nacionais: retomar o crescimento; alterar a qualidade desse desenvolvimento; atender às necessidades básicas de emprego, alimentação, energia, água e saneamento; manter um nível populacional sustentável; conservar e melhorar a base de recursos; reorientar tecnologias e administrar riscos; incluir a economia e o meio ambiente no processo de tomada de decisões.

Ainda similarmente ao que será apresentado na RIO+20 para a economia azul, considera-se que a contabilidade nacional deveria investir em avanços para que fosse possível contabilizar “a melhoria ou deterioração das reservas naturais para o crescimento” de um país (CMMAD, 1991, p.56)

Destaca-se ainda que o Relatório também já advogou o combate à fragmentação setorial. É dizer que para a necessidade de integração intersetorial a fim de se realizar planejamento estratégico multisetorial das intervenções para o desenvolvimento, que considere aspectos econômicos e ambientais não são antagônicos, mas sim complementares, e que se considere os efeitos setoriais entre as atividades, para potencialização dos efeitos positivos e mitigação de impactos negativos de investimentos.

Figura 2 – Conferências sobre Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU, 2021.⁵

A RIO+20, foi realizada em 2012, tendo por base a resolução Resolução 64/236 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, que, além de determinar a própria realização da Conferência, vinte anos depois da RIO 92⁶ ou Eco-92, esperava avaliar a implementação das ações de desenvolvimento sustentável das duas décadas anteriores, bem como a renovação dos pactos sobre desenvolvimento sustentável para o enfrentamento dos novos desafios nesta pauta.

Como de costume, antecederam a conferência uma série de reuniões, conhecidas como Comitê Preparatório (conhecidas como “PrepComs”).

⁵ Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/conferences> Acesso em: maio, 2021.

⁶ Para maiores detalhes sobre a RIO+20, acessar: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui/at_download/rio-20-como-chegamos-ate-aqui.pdf

Segundo o site da RIO+20⁷, a partir de 2010 foram realizadas sessões anuais, além de reuniões intermediárias, chamadas de intersessionais, importantes para dar encaminhamento às negociações.

Diferentemente da sua antecessora, a RIO-92, a Conferência enfrentava um ambiente ainda sobre efeitos da crise econômica de 2010 sobre os países em desenvolvimento, bem como a concorrência de diversos novos fóruns que debatem aspectos ambientais como mudanças climáticas, energia, água e resiliência, todas contando com Conferência das Partes (COP), que visam de fato o estabelecimento de acordos e compromissos mais efetivos, traduzíveis em metas.

Portanto, as expectativas sobre a RIO+20 voltavam-se mais para a ascensão de um acordo político, e menos para um documento como a Agenda 21, e as diversas convenções quadros aprovadas durante a Eco-92.⁸

Muito embora a discussão da RIO+20 tenha sido convocada para a discussão sobre economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e para a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, a questão principal do Documento base “The Future We Want” estava voltada para como seria possível implementar o desenvolvimento sustentável, mais que discutir ou redefinir seu conceito.

Na esteira das discussões sobre sustentabilidade, economia verde e bioeconomia, em preparação para a RIO+20, as nações insulares e em desenvolvimento questionaram se a economia verde e seu desenvolvimento sustentável bastavam para a garantia de seu futuro frente às novas dinâmicas climáticas e socioeconômicas que se impunham.

Importa ressaltar que, conforme vimos na seção anterior, os países em desenvolvimento e insulares, desde a década de 1960, na busca da codificação da CNUDM, já consideravam os recursos do mar como vetor para o seu desenvolvimento (Menezes, 2015, p. 42-43).

⁷ http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html

⁸ Cita-se a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e além da Agenda 21, conforme http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui/at_download/rio-20-como-chegamos-ate-aqui.pdf

O destaque para o conceito “azul” dentre os aspectos da sustentabilidade visava deixar patente a necessidade de se enxergar também a produção derivada dos recursos marinhos e o ambiente oceânico, considerado mais complexo e sensível do que a dimensão terrestre associada a economia verde dos anos 1990 e propor um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico.

Reconheceu-se a relevância da economia gerada pelos recursos marinhos e os impactos de sua exploração, o impacto sofrido pelas nações insulares e costeiras, o aquecimento global e os desastres ambientais, bem como a fragilidade do ecossistema ainda muito desconhecido, e se trouxe à tona um problema complexo, sobretudo de governança multilateral, para realização dessa preservação e utilização sustentável, visando a conservação do ambiente marinho às futuras gerações.

Ainda considerando os eventos antecedentes a RIO+20, foram publicados três documentos: “A Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability” (IOC/UNESCO, IMO, FAO, 2011), realiza propostas para a desenvolvimento sustentável da região costeira e oceânica; “Green economy in a blue world” (UNEP *et al.*, 2012), que, na mesma linha do anterior demonstrava a dependência do mar para a sociedade e como os setores relacionado ao mar poderiam evoluir na esteira da economia verde; e “Why Value the Oceans”(UNEP; Duke University, 2012), que propugnava uma série de questões para discussões de especialistas, a fim de demonstrar a relevância da correta mensuração em contas nacionais do valores da economia dos oceanos e dos serviços ecossistêmicos para fins de melhoria de regulação, uso sustentável e do papel de organismos regionais.

Ressalta-se que o documento “Green economy in a blue world” (UNEP *et al.*, 2012, p.22), apenas menciona o termo economia azul em suas conclusões, quando ressalta a necessidade de que a economia azul se torne verde, no sentido de dar sustentabilidade às indústrias oceânicas, enquanto que o “Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability” (IOC/UNESCO, IMO, FAO, 2011, p.5) faz uso do termo ‘blue-green economy’(em tradução livre):

Neste Relatório, o termo Economia "Blue-Green" é usado para se referir à transição para uma relação humano-oceânica centrada onde a humanidade estaria "vivendo com o oceano e do oceano de uma forma sustentável". Entende-se também que este conceito integra suas duas dimensões - a do fornecimento

de bens e serviços, bem como a da destruição da propriedade humana e da vida.⁹

Indicando, assim, a necessidade de uma abordagem de transição centrada no desenvolvimento da humanidade para que os humanos vivam com os oceanos e dos oceanos de uma maneira sustentável.

Dessa forma, iniciou-se o desenvolvimento do conceito de economia azul, buscando aliar a preservação e a exploração, para a garantia da sustentabilidade a longo prazo desse ecossistema, buscando ser vetor de desenvolvimento e equidade.

A importante pactuação global sobre a necessidade da sustentabilidade e da integração dos povos para reversão dos danos ambientais ocorreu em 2015 e foi traduzida na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Visando incluir todas as pessoas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro da capacidade de suporte do planeta, a Agenda 2030 adota 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, enquanto instrumento de planejamento global, aclarando que a preservação e usos sustentável dos recursos marinhos, abordada em um objetivo próprio, incorpora aos oceanos enquanto objeto de reflexão.

Os ODS apresentam caráter mutuamente reforçador, para que os esforços empreendidos no alcance desses objetivos sejam também força motriz para o alcance de outros. Em se tratando dos oceanos, o Objetivo 14 – Vida na água, pretende Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável:

14.1 Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.

14.2 Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos.

⁹ “In this Report, the term ‘Blue-Green’ Economy is used to refer to the transition toward a human-ocean centered relationship where humankind would be “living with the ocean and from the ocean in a sustainable way”. It is also understood that this concept integrates its two dimensions– that of provision of goods and services as well as that of destruction of human property and life.”

14.3 Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis.

14.4 Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.

14.5 Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.

14.6 Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio.

14.7 Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos, a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo.

14.a Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos.

14.b Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados.

14.c Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na UNCLOS [Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar], que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do “Futuro Que Queremos”¹⁰.

Com relação à implementação do ODS 14, o relatório de progresso de 2021¹¹ aponta avanços, mas ainda abaixo das metas traçadas. No caso da instituição de áreas marinhas protegidas, o alcance da meta em 2020 chegou

¹⁰ <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/14>

¹¹ <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/goal-14/>

em 7,74% frente aos 10% de área marinha oceânica global planejados; para a proteção de áreas-chaves para a proteção da biodiversidade, embora o crescimento tenha sido expressivo de 2000 até 2020, passando de 28% para 44% de áreas identificadas protegidas, nos últimos 5 anos o avanço se mostrou lento, com crescimento de apenas 1%; a identificação de zonas mortas nos oceanos, graças a eutrofização, alcançou em 2019 700 pontos, com 300 pontos a mais do que identificado em 2008. Os investimentos em pesquisa e ciência marinha continuam baixos, com média de 1,2% dos recursos alocados pelos países para pesquisa.

Houve avanços nas ratificações das regulações internacionais, mas ainda é variável a implementação da agenda dessas regulações no mundo. Para a UNCLOS, a evolução está na implementação da convenção: ainda cerca de 31% dos países que a ratificaram possuem média ou baixa implementação. Para o combate à pesca ilegal o indicador passou de 3 para 4, em uma escala na qual 5 significa alta implementação.

Em 2018, destaca-se a primeira Conferência sobre Economia Azul, realizada no Quênia. Com o tema “The blue economy and the 2030 Agenda for Sustainable Development”, buscou-se discutir a Agenda 2030 enquanto estratégia para atender o duplo objetivo de proteger os ecossistemas marinhos e comunidades, à medida que são desenvolvidos os usos dos recursos marinhos.

Esta Conferência é realizada em preparação à Conferência do Oceano de 2020 (adiada devido à COVID-19), que promove Quênia juntamente a Portugal.

Segundo o *Concept Paper* da Conferência:

O objetivo da Conferência Global da Economia Azul é ter discussões orientadas para a ação, relativas a uma estratégia de economia azul sustentável que seja centrada nas pessoas, com investimentos centrados nos oceanos. A Conferência proporcionará uma oportunidade para que tanto os países em desenvolvimento quanto os desenvolvidos explorem:

- As prioridades e desafios do estabelecimento de uma economia azul sustentável e suas contribuições para a implementação da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, incluindo a segurança marítima e a segurança.
- O papel inovador de várias partes interessadas, incluindo governos nacionais e locais, setor privado, sociedade civil, grupos regionais e sub-regionais, bem como instituições financeiras nacionais e internacionais, no investimento e na

formulação de formas sustentáveis de exploração da Economia Azul (OCEANS, 2018, p.2).

No mesmo *paper*, há uma interessante conceituação, agregando ao conceito de economia azul a qualidade expressa da sustentabilidade, definindo a economia azul sustentável como (em tradução livre):

Uma economia azul sustentável procura promover o crescimento econômico, a produção e o consumo responsáveis, a inclusão social e a preservação ou melhoria dos meios de vida, ao mesmo tempo em que garante a sustentabilidade ambiental do oceano e das áreas costeiras, através da economia circular. Em sua essência, refere-se à dissociação do desenvolvimento socioeconômico através de setores e atividades relacionadas aos oceanos da degradação ambiental e dos ecossistemas (OCEANS, 2018, p.1).¹²

Outra importante nota é que a economia azul sustentável da ONU inclui em seu escopo não apenas mares e oceanos, mas também a água doce, dentre os seus territórios objeto.

Da Conferência, resultou um Relatório que apresenta sua estrutura em termos de estratégias desenvolvidas em mensagem-chave, oportunidades, desafios e caminho a seguir para nove temas: “navegação inteligente, portos, transporte e conectividade global; emprego, criação de empregos e erradicação da pobreza; cidades, turismo, costas e infraestrutura resistentes; energia sustentável e recursos minerais e indústrias inovadoras; gestão e manutenção da vida marinha, conservação e atividades econômicas sustentáveis; acabar com a fome, assegurando o abastecimento de alimentos, promovendo a boa saúde e a pesca sustentável; ação climática, agricultura, gestão de resíduos e oceanos livres de poluição; segurança marítima e aplicação da regulamentação; e pessoas, cultura, comunidades: a economia azul inclusiva (SBEC TECHNICAL DOCUMENTATION REVIEW COMMITTEE, 2018)

Importante destacar que após esse primeiro desenvolvimento, diversos fóruns discutem aspectos associados à economia azul, tanto sob o aspecto ambiental (geração de conhecimento, proteção ambiental e de diversidade de

¹² “A Sustainable blue economy seeks to promote economic growth, responsible production and consumption, social inclusion, and the preservation or improvement of livelihoods while at the same time ensuring environmental sustainability of the ocean and coastal areas, through the circular economy. At its core, it refers to the decoupling of socioeconomic development through ocean-related sectors and activities from environmental and ecosystems degradation.”

espécies, redução de poluição por resíduos, acidificação oceânica, aquecimento global e mudanças climáticas), como do ponto de vista econômico (comércio, contabilidade internacional, regulações, baixo carbono; *blue financing*; *blue bonds*); territoriais e jurídicos.

Dada essa pluralidade, seria excessivamente ambicioso e fora do escopo dessa dissertação tentar realizar sequer uma breve síntese das discussões mundiais nos fóruns multilaterais. Apenas a título ilustrativo, por se relacionarem aspectos discutidos na literatura sobre economia azul, aborda-se ainda duas agências da ONU como parte ilustrativa do fomento econômico e social, FAO e Banco Mundial.

2.1.1.1 A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)

A abordagem da Economia Azul foi muito bem recebida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura -FAO. Nos anos 1990, a FAO conduziu a elaboração do “Code of Conduct for Responsible Fisheries” (FAO,1995). Nesse período, a conscientização científica sobre a superexploração dos recursos pesqueiros já reforçava a necessidade de se extrair mais recursos naturais para a maximização da produção sustentável (FAO, 2017, p.14, em tradução livre):

para fortalecer a estrutura jurídica internacional para uma conservação, gestão e exploração e produção mais eficazes dos recursos aquáticos vivos, a Conferência da FAO de 1995 adotou o Código de Conduta da FAO para uma Pesca Responsável.¹³

Do Código foram derivados diversos instrumentos, como guias, planos de ação, abordagem ecossistêmica para pesca e aquicultura, além de outras iniciativas como: “the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable SmallScale Fisheries”, “the Port State Measures Agreement”, “the Catch Documentation Schemes”, and the “Blue Growth Initiative”

¹³ to strengthen the international legal framework for more effective conservation, management and sustainable exploitation and production of living aquatic resources, the 1995 FAO Conference adopted the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries”

A Blue Growth Initiative é objeto de uma melhor definição, tendo em vista sua homônima Blue Growth na União Europeia, da qual difere sobremaneira.

Posteriormente as discussões da Rio+20, onde a pesca é meio de subsistência de uma grande quantidade de pessoas e de povos tradicionais, e sobretudo, contribui para a segurança alimentar e nutricional da população, em 2013, a FAO lançou iniciativa “Blue Growth Initiative”, que buscava trazer os três pilares da sustentabilidade (econômico, social e ambiental) para os setores de pesca e aquicultura. Notadamente, a FAO buscou incluir a visão social a frente dos processos ambientais e econômicos, ao inserir a importância dos recursos enquanto meios de subsistência, emprego e segurança nutricional:

O Crescimento Azul, com sua ênfase no emprego e subsistência, segurança alimentar e nutrição, boas práticas de gestão pesqueira e apoio a ecossistemas saudáveis, coloca essas comunidades no centro de todas as suas políticas e atividades.^{14, 15}

Destaca-se ainda que, segundo a FAO, a iniciativa visa também que os trabalhadores na cadeia da pesca e aquicultura não sejam apenas extrativistas, mas também sejam elementos chave no uso sustentável de recursos, auxiliando sua conservação.

O documento ainda ressalta a importância da complementaridade entre o Blue Growth e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14-Vida na água (FAO, 2017, p. 22), cujos objetivos correlatos são monitorados pela própria FAO.

2.1.1.2 Banco Mundial

Em 2017 o Banco Mundial lançou, em cooperação com o Departamento de assuntos Econômicos e Sociais da ONU o relatório de “The Potential of the Blue Economy” (World Bank, 2017), cujo conteúdo abarca definições de economia azul e blue growth, com foco em países em desenvolvimento e países insulares em desenvolvimento. Neste relatório é endossada a ideia de que

¹⁴ <https://www.fao.org/fisheries/blue-growth/en/>

¹⁵ Blue Growth, with its emphasis on employment and livelihoods, food security and nutrition, sound fisheries management practices and support to healthy ecosystems, places these communities at the heart of all its policies and activities.

economia azul é polissêmica, ao se realizar a definição do termo para o Banco Mundial (em tradução livre, grifo nosso):

Embora o termo "economia azul" tenha sido usado de diferentes maneiras, entende-se aqui como compreendendo a gama de setores econômicos e políticas relacionadas que juntos determinam se o uso dos recursos oceânicos é sustentável.¹⁶ O conceito de "economia azul" procura promover o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação ou melhoria dos meios de vida, garantindo ao mesmo tempo a sustentabilidade ambiental dos oceanos e áreas costeiras (World Bank, 2017, p. VI).¹⁷

Sendo essa abordagem estratégica, o documento defende ainda que cabe a cada país a definição de setores da sua economia azul e a busca pela utilização sustentável desses recursos. Defende que haja a construção de uma visão de sustentabilidade que seja apoiada e implementada por planos e políticas nas zonas marítimas de cada país. A clareza desse enquadramento para a economia azul é necessária a fim de mobilizar os stakeholders, cuja mobilização é considerada fundamento para a iniciativa, e fomentar a criação conjunta da visão nacional sobre a economia azul.

Adicionalmente, esses planos, claro, devem seguir as deliberações e orientações dada pela CNUDM, pactuadas em direitos e obrigações estatais quanto ao ambiente marinho.

Assim, cada país precisará elaborar sua visão para uma economia oceânica sustentável, incluindo como equilibrar crescimento e sustentabilidade para permitir o uso otimizado dos recursos oceânicos com o máximo benefício (ou, pelo menos, dano mínimo) para o meio ambiente. A visão poderia ser apoiada pelo desenvolvimento de planos e políticas, às vezes chamados de planos de economia azul, para as zonas marítimas de cada país, o que apoiaria a realização da visão acordada." (World Bank, 2017, p. 5, tradução livre).¹⁸

Em muitos casos, estruturas políticas claras não são desenvolvidas a nível nacional, mas são essenciais, assim como

¹⁶ Although the term "blue economy" has been used in different ways, it is understood here as comprising the range of economic sectors and related policies that together determine whether the use of oceanic resources is sustainable

¹⁷ The "blue economy" concept seeks to promote economic growth, social inclusion, and the preservation or improvement of livelihoods while at the same time ensuring environmental sustainability of the oceans and coastal areas

¹⁸ Each country will thus need to draft its vision for a sustainable oceans economy, including how to balance growth and sustainability to enable optimal use of ocean resources with maximum benefit (or at least minimal harm) to the environment. The vision could be supported by development of plans and policies, sometimes referred to as blue economy plans, for the maritime zones of each country, which would support the attainment of the agreed-upon vision

um processo engajado de consulta às partes interessadas e co-criação de uma visão comum para a economia azul a nível nacional. (World Bank, 2017, p. 7, tradução livre).¹⁹

O mesmo relatório do Banco Mundial, elenca como setores mais comuns as indústrias de pesca e aquicultura, turismo, transporte marítimo, energias renováveis, dessalinização, extração de recursos não vivos, biotecnologia e bioprospecção (World Bank, 2017, p.6).

Um acréscimo importante é a qualificação das atividades propostas pelo Banco Mundial para que uma atividade econômica integre a economia azul: há necessidade de atender pelo menos dois dos quatro requisitos considerados basilares em um projeto:

Para uma atividade contribuir para a economia azul, seria necessário incluir pelo menos dois dos quatro elementos de eficiência de recursos: redução da perda e desperdício de alimentos ao longo da cadeia de valor, eficiência energética (redução da pegada de carbono), emprego decente e financiamento ou tecnologias inovadoras. Além disso, o projeto precisaria proporcionar benefícios ambientais, sociais e econômicos.²⁰

Observa-se aqui o direcionamento da abordagem do Banco para os países em desenvolvimento, sejam eles insulares ou não, visando reduzir a insegurança alimentar e o trabalho decente.

Considerando ainda que as economias em desenvolvimento façam sua transição à economia azul, são apresentados elementos necessários para esse fim: implementação da CNUDM pelos estados-parte, avaliação do valor dos recursos marinhos e seus serviços ecossistêmicos correspondentes; tomada de decisões baseada em evidências; estruturar o gerenciamento baseado em ecossistemas; melhorar governança para fazer crescer uma economia azul; parcerias amplas e resilientes para coordenação e colaboração de projetos e iniciativas da economia azul; financiamento inovador para direcionar

¹⁹In too many instances, clear policy frameworks are not developed at the national level, yet are essential, as is an engaged process of stakeholder consultation and co-creation of a common vision for the blue economy nationally.

²⁰ For an activity to contribute to the blue economy, it would need to include at least two of the four elements of resource efficiency: reducing food loss and waste along the value chain, energy efficiency (reducing the carbon footprint), decent employment, and innovative financing or technologies. In addition, the project would need to provide environmental, social, and economic benefits

investimentos para atividades econômicas que podem melhorar a saúde dos oceanos; e indicadores para medir e acompanhar o progresso das iniciativas.

Além desse relatório, o Banco Mundial coordena o PROBLUE, lançado em 2018, como fundo fiduciário de multidoadores, que apoiam o desenvolvimento de recursos marinhos e costeiros integrados, sustentáveis e saudáveis. Este Programa se concentra no desenvolvimento de quatro áreas principais e está abrangido pelo Programa de Economia Azul do Banco:²¹

- A gestão da pesca e da aquicultura sustentáveis;
- Enfrentar as ameaças que a poluição marinha representa para a saúde dos oceanos, incluindo lixo e plásticos, provenientes de fontes marinhas ou terrestres;
- O desenvolvimento sustentável dos principais setores oceânicos como o turismo, o transporte marítimo e a energia renovável off-shore;
- Construção de capacidade governamental para gerenciar recursos marinhos, incluindo infraestrutura baseada na natureza, como manguezais, de forma integrada para proporcionar mais e duradouros benefícios aos países e comunidades.

Além disso, considera como tópicos transversais a igualdade de gênero, mudança climática e a mobilização de recursos financeiros para desenvolvimento (MFD).

Em 2021, foi publicado o Relatório Anual do Fundo, o *PROBLUE Annual Report* (World Bank, 2021), cuja temática está no desenvolvimento azul para a retomada do pós-covid. Muito foi notado que os oceanos manifestaram, nesse curto tempo, melhoras nos indicadores de qualidade da água e vida submersa, e há necessidade de que o equilíbrio ecossistêmico seja chave na retomada das atividades econômicas para o futuro.

Como de interesse dessa dissertação, em especial, temos neste relatório o Banco Mundial trata de explicar seu “Blue Economy Development Framework-BEDF”, no qual atua com parceiros para ampliar o entendimento sobre economia do oceano e realizar a transição para a economia azul.

Ela consiste em três componentes principais: gestão do conhecimento; reformas políticas, institucionais e fiscais; e incentivo ao investimento na economia azul. Foi desenvolvido um conjunto de ferramentas, incluindo notas de orientação sobre

²¹ <https://www.worldbank.org/en/programs/problue/overview>

revisões de despesas públicas azuis, contabilidade nacional dos oceanos e Planejamento Espacial Marinho(PEM), para permitir que os países clientes projetem e implementem estratégias para o desenvolvimento da economia azul adaptadas às suas circunstâncias particulares (WORLD BANK, 2021, p.23, tradução livre).²²

Os esforços nacionais e regionais do BEDF incluem análises diagnósticas e ferramentas para informar o desenvolvimento de uma abordagem de economia azul, incluindo a avaliação do capital natural em Kiribati e Vietnã e avaliações socioeconômicas na Guiné, Indonésia e Tanzânia. A América Central, Indonésia, Moçambique, Tanzânia e Vietnã também estão desenvolvendo estratégias abrangentes que incluem esquemas de financiamento azul (incluindo pagamento por serviços ambientais e envolvimento do setor privado), bem como avaliações institucionais, regulatórias e fiscais, para apoiar o desenvolvimento de planos de ação da economia azul ligados às atividades do PMA e garantir a alocação e utilização sustentável dos recursos marinhos e do espaço.” (WORLD BANK, 2021, p.24, tradução livre).²³

Depreende-se que para o Banco, as reformas para o desenvolvimento da economia azul, iniciam-se com reformas de estado, em especial as de âmbito fiscal. Também são utilizadas as ferramentas de conhecimento sobre a economia do oceano presente no estado, que se constitui na medição da contribuição dada pelos setores da economia dos oceanos para o produto interno do país, e na elaboração do planejamento espacial marinho, que busca conhecer e ordenar os usos do espaço marinho, para então realizar as estratégias de desenvolvimento e transição para a economia azul.

²² It consists of three core components: knowledge management; policy, institutional, and fiscal reforms; and fostering investment in the blue economy. A suite of tools, including guidance notes on blue public expenditure reviews, national ocean accounting, and MSP, has been developed to enable client countries to design and implement strategies for blue economy development tailored to their particular circumstances.

²³ National and regional BEDF efforts include diagnostic analyses and tools to inform the development of a blue economy approach, including natural capital valuation in Kiribati and Vietnam and socioeconomic assessments in Guinea, Indonesia, and Tanzania. Central America, Indonesia, Mozambique, Tanzania, and Vietnam are also developing comprehensive strategies that include blue financing schemes (including payment for ecosystem services and private sector engagement), as well as institutional, regulatory, and fiscal assessments, to support development of blue economy action plans linked to MSP activities and ensure sustainable allocation and use of marine resources and space

2.1.2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²⁴ é um organismo internacional, cujo formato em fórum atua em duas frentes principais: o aperfeiçoamento de políticas públicas e o intercâmbio de experiências entre países membros e parceiros.

Tem desenvolvido diversos trabalhos relacionados à economia azul, com três linhas são destacadas em atuação com a temática oceanos: a) *ocean economy and innovation*, que congrega ações voltadas para economia dos oceanos, inovação e ciência e tecnologia, além de países em desenvolvimento e economia; b) *environmental impacts*: conservação dos oceanos e uso sustentável, poluição e mudanças climáticas; e c) desenvolvimento de setores: aquicultura e pesca, e cabotagem e armeiro.

A partir de 2011, com financiamento inicial da Coreia do Sul, a OCDE iniciou seu trabalho sobre economia oceânica cuja proposição gerou o projeto “The Future of the Ocean Economy”, que foi apresentado em caráter prévio durante EXPO 2012, ocorrida também na Coreia, que gerou a Yeosu Declaration of Living Ocean and Coast. O grupo iniciou seus trabalhos em 2013, com diversos países e especialistas até 2015, cujo trabalho citado gerou o primeiro relatório da OCDE sobre economia dos oceanos, que se tornou referência nas discussões acerca da mensuração das consideradas indústrias marítimas.

O relatório “The Ocean Economy in 2030” (OCDE, 2016) reconhece o potencial da economia dos oceanos para o desenvolvimento socioeconômico mundial, ao mesmo tempo que condiciona esse potencial a utilização sustentável dessas riquezas, às melhorias providas pela inovação e ciência e tecnologia, ao aprofundamento do conhecimento científico, e da governança internacional.

Ilustra que há particularidades envolvidas no ambiente marinho, que não são vivenciadas no ambiente terrestre, o que justificaria a existência de um nicho de estudos específicos acerca da temática, dentre os quais citam-se alguns: a) os recursos vivos e não vivos não estão abrangidos em sua totalidade em uma única fronteira nacional, incidindo sobre eles uma pluralidade de regimes jurídicos para a exploração de uma única atividade; b) os custos de

²⁴ <https://www.oecd.org/ocean/topics/>

monitoramento e pesquisa são mais elevados e as tecnologias mais complexas para realizar seu inventário, as espécies marinhas viajam com maior velocidade e a distâncias maiores que as espécies terrestres; c) o caráter fluido do ambiente oceânico faz que impactos poluentes sejam sentidos a longas distâncias, bem como os impactos da ação antrópica podem ser percebidos com muito maior atraso.

O documento faz ainda referências aos impactos causados pelas atividades terrestres na biosfera oceânica, como acidificação da água, aquecimento global e mudanças climáticas e reputa a incapacidade de resposta para os impactos sofridos pelos oceanos ao tratamento por setor da economia oceânica, que dificultaria o olhar integrado sobre o uso dos recursos vivos e não vivos, além das pressões oriundas de fatores de crescimento populacional.

Interessante perceber que a OCDE, ao abordar a questão da economia dos oceanos, assevera que não há ainda uma definição internacional para a economia oceânica e que há pluralidade de termos correlatos (OCDE,2016, p.21-22, em tradução livre):

A terminologia relativa à economia oceânica é utilizada de forma diferente em todo o mundo. Os termos comumente utilizados incluem: indústria oceânica, economia marinha, indústria marinha, atividade marinha, economia marítima e setor marítimo. "Oceano" é normalmente usado na Irlanda e nos Estados Unidos, enquanto "marinho" é amplamente usado na Austrália, Canadá, França, Nova Zelândia e no Reino Unido. O "marítimo" é frequentemente utilizado pela União Europeia, Noruega e Espanha. Muitas vezes, as terminologias também são traduzidas de forma diferente para o inglês quando são tiradas do japonês, coreano ou mandarim. O presente relatório tentará distinguir "marítimo" e "marinho" da seguinte forma: "marítimo" será entendido como "estar ligado ao mar, especialmente em relação à atividade marítima, comercial ou militar", enquanto "marinho" será entendido como "de, encontrado em, ou produzido pelo mar, 'plantas marinhas'; 'biologia marinha'". Enquanto "indústria" incorpora apenas atividades baseadas no mercado nos setores privado e público, o termo "economia" é mais adequado para capturar a noção de bens e serviços baseados e não baseados no mercado. Além da terminologia diferente, ainda não existe uma definição universalmente aceita da economia oceânica. Por exemplo, para a Comissão Europeia (Ecorys, 2012), "a economia marítima consiste de todas as atividades econômicas setoriais e intersetoriais relacionadas com os oceanos, mares e costas". Isto inclui as atividades de apoio direto e indireto mais próximas necessárias para o funcionamento destes setores econômicos,

que podem ser localizadas em qualquer lugar, inclusive em países sem litoral.”

Uma definição semelhante é sugerida por Park (2014) após a realização de um meta-estudo sobre as diferentes definições e percepções mundiais existentes sobre a economia oceânica: "A economia oceânica são as atividades econômicas que ocorrem no oceano, recebem produtos do oceano e fornecem bens e serviços para o oceano". Em outras palavras, a economia oceânica pode ser definida como as atividades econômicas que direta ou indiretamente ocorrem no oceano, utilizam os produtos e serviços do oceano e colocam os bens e serviços nas atividades do oceano".

O presente relatório, no entanto, considera que qualquer definição de economia oceânica é incompleta, a menos que também englobe estoques naturais não quantificáveis e bens e serviços não mercantis. Em outras palavras, a economia oceânica pode ser definida como a soma das atividades econômicas das indústrias baseadas nos oceanos e dos bens, bens e serviços dos ecossistemas marinhos.²⁵

Nota-se que, anteriormente às discussões sobre a economia azul serem aprofundadas na Rio+20, as discussões realizadas até aquele momento no âmbito da economia estavam mais afeitas ao campo da contabilidade nacional propriamente dita, na busca de mensuração da produção e da classificação de

²⁵The terminology relating to the ocean economy is used differently around the world. Commonly used terms include: ocean industry, marine economy, marine industry, marine activity, maritime economy and maritime sector. "Ocean" is usually used in Ireland and the United States, whereas "marine" is widely used in Australia, Canada, France, New Zealand and the United Kingdom. "Maritime" is frequently used by the European Union, Norway and Spain. Often terminologies are also translated differently into English when they are taken from Japanese, Korean or Mandarin. The present report will endeavour to distinguish "maritime" and "marine" as follows: "maritime" will be understood as "being connected with the sea, especially in relation to seafaring, commercial or military activity", while "marine" will be understood as "of, found in, or produced by the sea, 'marine plants'; 'marine biology'". While "industry" embodies only market-based activities in the private and public sectors, the term "economy" is better suited to capturing the notion of both market-based and non-market goods and services.

In addition to the differing terminology, there is still no universally accepted definition of the ocean economy. For example, for the European Commission (Ecorys, 2012), "the maritime economy consists of all the sectoral and cross-sectoral economic activities related to the oceans, seas and coasts. This includes the closest direct and indirect supporting activities necessary for the functioning of these economic sectors, which can be located anywhere, including in landlocked countries."

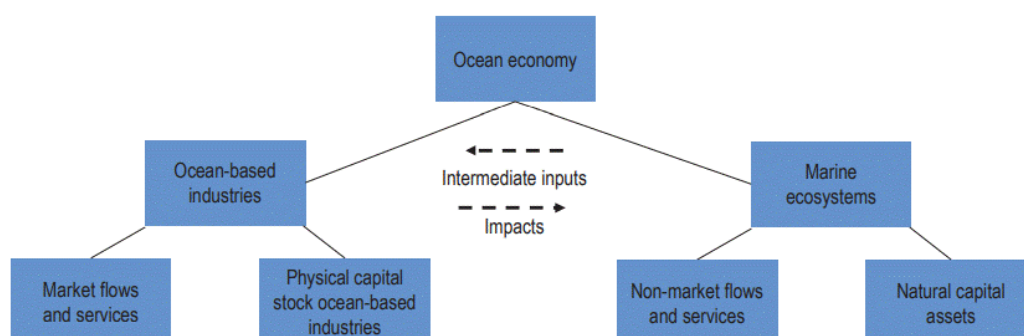
A similar definition is suggested by Park (2014) after conducting a meta study about existing different worldwide definitions and perceptions of the ocean economy: "The ocean economy are the economic activities that take place in the ocean, receive outputs from the ocean, and provide goods and services to the ocean. In other words, the ocean economy can be defined as the economic activities that directly or indirectly take place in the ocean, use the ocean's outputs, and put the goods and services into the ocean's activities."

The present report, however, considers that any definition of the ocean economy is incomplete unless it also encompasses non-quantifiable natural stocks and non-market goods and services. In other words, the ocean economy can be defined as the sum of the economic activities of ocean-based industries, and the assets, goods and services of marine ecosystems

serviços ao nicho específico de desenvolvimento produtivo por meio de suas indústrias.

Contudo, a principal contribuição deste documento da OCDE é incorporar no conceito de economia oceânica a dimensão ambiental, sobretudo dos serviços ambientais e ecossistêmicos (Figura 3). Depreende-se que há a evolução do conceito para a alocação do componente de sustentabilidade, advogado pela Rio+20 em 2012 e também pelo Relatório Brundtland, e de que a sua totalidade em contribuição às contas nacionais não deve ser ignorada, mas sim consolidada, atrelada a um novo padrão de desenvolvimento econômico.

Figura 3 – Definição de economia oceânica para a OCDE



Fonte: OCDE, 2016, p.22.

Argumenta que a integração entre o terra-mar, ou seja, entre as atividades realizadas na zona costeira e no ambiente marinho faz que a governança necessite do caráter preventivo, antecipatório e integrado, para o combate aos efeitos nocivos da utilização desse recurso (OCDE, 2016, p.33). Para tanto, o documento advoga pela implementação de instrumentos de manejo e gestão, como o Planejamento Espacial Marinho, a fim de disciplinar os múltiplos usos do mar.

Muito embora haja preocupação na instituição de instrumentos de manejo, em especial com planejamento espacial marinho, zonas de proteção marinha e zoneamento costeiro implementado nessas áreas pelos estados nacionais, ainda há grande variação entre o grau de detalhamento nesses instrumentos e sua implementação efetiva.

Importa ressaltar que o desconhecimento sobre o oceano ainda está dentre os grandes obstáculos para um manejo eficaz dos recursos, (OCDE, 2016, p.231), bem como um melhor uso de dados socioeconômicos da indústria

marinha: hoje há uma elevada fragmentação entre as bases de dados e foco na vertente biofísica do espaço. Como exemplo, cita a necessidade de refinamento dos dados serviços ambientais, de modo que o planejamento espacial tenha condições de ser integral, considerando as variáveis ecossistêmicas.

No tocante à governança, o documento da OCDE defende uma mudança de paradigma (em tradução livre):

A governança e o engajamento das partes interessadas são fundamentais para o gerenciamento eficaz dos oceanos, ou seja, a coordenação entre os governos, bem como o engajamento de todas as partes interessadas relevantes - cientistas, empresas, indústrias e associações de usuários - no processo. Entretanto, dado seu longo histórico de abordagens setoriais, as atuais estruturas de governança geralmente não são adequadas para lidar eficazmente com essas tarefas de coordenação e consulta entre setores, especialmente onde os recursos são móveis e renováveis (por exemplo, captura de pescarias) e/ou estacionários e na maioria das vezes não renováveis (por exemplo, depósitos de petróleo e gás). Diferentes burocracias são geralmente encarregadas de lidar com o licenciamento para diferentes usos e usuários, mas tendem a não cooperar bem, se é que existe alguma cooperação. Passar da gestão setor por setor para a gestão integrada dos oceanos é uma grande mudança institucional.²⁶

Em síntese, o documento aponta tendências e constrói dois cenários nos quais o desenvolvimento da economia dos oceanos ocorre sem a intervenção em governança e proteção dos ecossistemas (business-as-usual), o que geraria subaproveitamento dos recursos e a degradação irreparável do ecossistema, causando o próprio fim das indústrias oceânicas; e o cenário de desenvolvimento de atividades em um formato mais sustentável, que possibilite o uso sustentável desses recursos. Na sequência, há avaliações sobre setores portadores de futuro e tendências/incertezas no desenvolvimento da economia oceânica, focados em questões que vão desde a acidificação e aquecimento global, ao aumento populacional, a desigualdade e pressão sobre recursos naturais,

²⁶ Governance and stakeholder engagement are key to effective ocean management, i.e. co-ordination across government as well as the engagement of all relevant stakeholders – scientists, business, user industries and associations – in the process. However, given their long history of sector-based approaches, current governance structures are usually not well suited to handle these co-ordination and consultation tasks effectively across sectors, especially where resources are moveable and renewable (e.g. capture fisheries) and/or stationary and mostly non-renewable (e.g. oil and gas deposits). Different bureaucracies are usually in charge of handling the permitting for different uses and users, but they tend not to co-operate well, if at all. Moving from sector-by-sector management to integrated ocean management is a major institutional change

energias e recursos vivos e não vivos, até questões de disputa geopolítica e segurança marítima.

O documento reforça o papel fundamental do desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento da economia dos oceanos, tanto no que concerne a atividades de conhecimento dos potenciais econômicos para preservação, monitoramento e uso sustentável, bem como o desenvolvimento de atividades portadoras de futuro, a exemplo de engenharia subaquática, biotecnologia, nanotecnologia e outras.

2.2 ORGANIZAÇÕES REGIONAIS

A exemplo dos fóruns globais, muitas organizações regionais estão tratando da economia azul dentro o seu portfólio de atividades. A seguir, são elencados alguns exemplos de como as organizações regionais têm trabalhado ou reconhecido a economia azul.

2.2.1 União Europeia

A União Europeia (UE) abraçou prontamente o desenvolvimento da economia azul, considerando como relevantes tanto seu aspecto de planejamento e integração de atividades econômicas, como o seu potencial inovador. A definição adotada pela União Europeia refere-se simplesmente “a qualquer atividade econômica relativa aos oceanos e mares”(European Union, 2021, p.IV;) (Scholaert et al., 2020, p.1).

Tendo por base a política marítima integrada, lançada em 2007, na qual se pretendia “uma atuação coordenada, coerente e transparente para os processos decisórios relacionados a políticas que afetassem o espaço marítima”, a UE lançou em 2021 sua estratégia de desenvolvimento, a qual denominou blue growth, ou crescimento azul, nas quais figuram os setores de energia eólica offshore, a biotecnologia azul, a mineração dos fundos marinhos e a dessalinização.

A estratégia consistia em conceber uma estrutura (framework) que aliasse potenciais de inovação e criação de empregos em setores sustentáveis de

desenvolvimento. Foram selecionados 5 setores (energia azul, aquicultura, turismo costeiro e marítimo, biotecnologia e mineração submersa).

Para que esse desenvolvimento azul seja possível, foram eleitos alguns instrumentos, que, muito embora tenham seu foco voltado para o desenvolvimento das 5 atividades acima, teriam potencial de transversalidade, espalhando efeitos positivos para a inovação também nos setores econômicos tradicionais. Os aceleradores desse processo seriam o ordenamento marinho, a proteção ambiental (incluindo as Áreas de Proteção Ambientais), apropriação de dados, pesquisa e inovação, monitoramento marítimo, capacitação e financiamento.

No tocante ao Planejamento Espacial Marinho (PEM), ele foi concebido como instrumento chave da política espacial marítima europeia. Considerando especificamente seu papel para o desenvolvimento da economia azul, o PEM permite não só a regulação e diminuição de conflitos entre usos, como também possibilita que novos espaços sejam inseridos para desenvolvimento de atividades econômicas.

A proteção ambiental também é relevante para que o desenvolvimento da economia azul ocorra. Para tal, a EU adota o Marine Strategy Framework Directive (MSFD), que obriga os estados a realizarem o controle de da qualidade da água por meio de diversos indicadores, para o alcance de metas nacionalmente desenvolvidas chamadas de “good environmental status-GES”. Como crítica, o parlamento europeu indica que, embora muito esforço tenha sido realizado, ainda há um longo caminho para alcançar os GES. (European Union, 2021). Também foram tratadas a ampliação de áreas protegidas e financiados projetos para a análise dos valores ecossistêmicos providos pelo mar. A poluição também é objeto dessa pauta ambiental. Busca-se a redução de detritos nos oceanos por meio da implementação de iniciativas de economia circular, cuja estratégia vem sendo desenvolvida desde 2015.

Ainda considerando esses aceleradores, pesquisa, dados e habilidades foram objeto de foco de financiamento da EU, buscando o fortalecimento de capacidades humanas, a melhoria de projetos multidisciplinares associados ao crescimento azul e a promoção de sinergias entre os países e regiões. Foram criados institutos de pesquisa para desenvolvimento de novas tecnologias e

implementados laboratórios nos quais atuam em conjunto as indústrias, os pesquisadores e os stakeholders para implementação de inovação.

Papel importante nesse desenho de estrutura também é realizado pelos fundos europeus. Segundo o Blue Economy 2021 Report (2021, p.10), o financiamento reforça os esforços realizados pelos setores políticos, técnicos e investigativos, principalmente nos setores mais inovativos, onde o investimento era relativamente escasso. Diversos fundos setoriais e os fundos regionais participam do custeio das iniciativas, como o fundo marítimo e de pesca europeu, o fundo de desenvolvimento regional, fundos de coesão e os fundos sociais europeus, dentre outros. Os fundos privados ainda investem pouco no crescimento azul, devido ao risco apresentado pelas iniciativas em desenvolvimento.

Por fim, a segurança e o monitoramento marinho garantem que o crescimento azul ocorra de maneira sustentável e facilita, além do acompanhamento de questões de fronteira e aduaneiras, também o combate a extração ilegal de recursos.

Figura 4 - Linha do tempo para a evolução da abordagem europeia para o conceito de economia azul



Fonte: Comissão Europeia, 2021.

Mais recentemente, em virtude das necessidade de retomada econômica com a urgente revisão das emissões de carbono e das mudanças climáticas,

como parte do Green Deal Europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2021, p.1, em tradução livre),

Todos os setores da economia azul, incluindo pesca, aquicultura, turismo costeiro, transporte marítimo, atividades portuárias e construção naval, terão que reduzir seu impacto ambiental e climático. O combate às crises climáticas e de biodiversidade requer mares saudáveis e um uso sustentável de seus recursos para criar alternativas aos combustíveis fósseis e à produção de alimentos tradicionais.²⁷

A transição para uma economia azul sustentável requer investimentos em tecnologias inovadoras. A energia das ondas e marés, a produção de algas, o desenvolvimento de artes de pesca inovadoras ou a restauração dos ecossistemas marinhos criarão novos empregos e negócios verdes na economia azul.²⁸

Assim, o que se busca é trazer ainda mais aspectos de redução da emissão de poluentes, ampliar a economia circular e as energias renováveis.

2.2.2 The Indian Ocean Rim Association (IORA)

A Indian Ocean Rim Association (IORA) é uma organização intergovernamental criada em 1997, composta por Austrália, Bangladesh, União das Comores, França, Índia, Indonésia, Irã, Quênia, Madagascar, Malásia, Maldivas, Maurício, Moçambique, Omã, Seichelles, Cingapura, Somália, África do Sul, Sri Lanka, Tanzânia, Tailândia, Emirados Árabes Unidos e Iêmen.

A IORA tem dentre seus objetivos, segundo sua carta constitutiva (IORA, 2018, p.3, em tradução livre):

- (a) Promover o crescimento sustentado e o desenvolvimento equilibrado da região e dos Estados Membros, e criar uma base comum para a cooperação econômica regional;
- (b) Enfocar as áreas de cooperação econômica que oferecem o máximo de oportunidades para desenvolver interesses compartilhados e colher benefícios mútuos. Para este fim, formular e implementar projetos de cooperação econômica relacionados à facilitação e liberalização do comércio, promoção do investimento estrangeiro, intercâmbios científicos e

²⁷ All blue economy sectors including fisheries, aquaculture, coastal tourism, maritime transport, port activities and shipbuilding will have to reduce their environmental and climate impact. Tackling the climate and biodiversity crises requires healthy seas and a sustainable use of their resources to create alternatives to fossil fuels and traditional food production

²⁸ Transitioning to a sustainable blue economy requires investing in innovative technologies. Wave- and tidal energy, algae production, development of innovative fishing gear or restoration of marine ecosystems will create new green jobs and businesses in the blue economy

tecnológicos, turismo, movimento de pessoas físicas e prestadores de serviços em uma base não discriminatória; e o desenvolvimento da infraestrutura e a redução da pobreza entre recursos humanos, promoção do transporte marítimo e assuntos relacionados, cooperação nos campos do comércio da pesca, pesquisa e gestão, aquicultura, educação e treinamento, energia, TI, saúde, proteção do meio ambiente, agricultura, gestão de desastres.²⁹

Dentre os elementos dessa cooperação se insere a economia azul, a qual foi reconhecida pelo grupo de países em 2014, e que, já mais adiante, em 2017, gerou a meio da Declaração de Jacarta (IORA, 2017). Nela, se determinam o conceito de economia azul e quais setores são prioritários, conforme abaixo:

1. A Economia Azul deve assegurar a gestão sustentável e a proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive reforçando sua resiliência e tomando medidas para sua restauração a fim de manter oceanos saudáveis e produtivos, e alcançar um crescimento econômico inclusivo na região do Oceano Índico;
2. O desenvolvimento dos setores prioritários da Economia Azul da IORA, a saber Pesca e Aquicultura; Energia Renovável dos Oceanos; Portos Marítimos e Navegação; Hidrocarbonetos Offshore e Minerais do Fundo do Mar; Mineração em alto mar, Turismo Marinho; e Biotecnologia Marinha, Observação Oceânica, Pesquisa e Desenvolvimento, devem ser realizados de forma ambientalmente sustentável". (IORA, 2017, em tradução livre).³⁰

Como ferramentas, a IORA conta com um Fundo para elaboração de projetos de acordo com seus objetivos organizacionais, mas não foram

²⁹ "(a) To promote the sustained growth and balanced development of the region and of the Member States, and to create common ground for regional economic co-operation;
(b) To focus on those areas of economic co-operation that provide maximum opportunities to develop shared interests and reap mutual benefits. Towards this end, to formulate and implement projects for economic co-operation relating to trade facilitation and liberalization, promotion of foreign investment, scientific and technological exchanges, tourism, movement of natural persons and service providers on a non-discriminatory basis; and the development of infrastructure and human resources inter-alia poverty alleviation, promotion of maritime transport and related matters, cooperation in the fields of fisheries trade, research and management, aquaculture, education and training, energy, IT, health, protection of the environment, agriculture, disaster management."

³⁰ 1. The Blue Economy should ensure the sustainable management and protection of marine and coastal ecosystems to avoid significant adverse impacts, including by strengthening their resilience, and taking action for their restoration in order to maintain healthy and productive oceans, and achieve inclusive economic growth in the Indian Ocean region;
2. The development of IORA's Blue Economy priority sectors namely: Fisheries and Aquaculture; Renewable Ocean Energy; Seaports and Shipping; Offshore Hydrocarbons and Seabed Minerals; Deep Sea Mining, Marine Tourism; and Marine Biotechnology, Ocean Observation, Research and Development, should be carried out in an environmentally sustainable manner".

disponibilizados os valores aplicados ou os perfis de projetos realizados para a economia azul.

2.2.3 Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA)

A PEMSEA é uma organização de estados com o objetivo de permitir o gerenciamento costeiro e oceânico no Leste Asiático. São membros da PEMSEA Camboja, China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Indonésia Laos, Filipinas, Japão, Vietnã, Cingapura e Timor Leste.

A organização tem fornecido soluções para o gerenciamento eficaz de costas e oceanos através dos mares compartilhados da Ásia Oriental. Como mecanismo de coordenação regional da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para os Mares do Leste Asiático (SDS-SEA), uma estratégia marinha compartilhada entre 14 países da região, a PEMSEA trabalha com governos nacionais e locais, empresas, instituições de pesquisa e ciência, comunidades, agências internacionais, programas regionais, investidores e doadores para a implementação da SDS-SEA. Redes cruciais como centros de aprendizado também contribuem com sua experiência e habilidades de gestão costeira para os objetivos compartilhados da SDS-SEA.

Objetiva construir proativamente parcerias intergovernamentais e intersetoriais eficazes e expandir as capacidades dos países e outras partes interessadas com políticas, ferramentas e serviços inovadores e transversais para a gestão costeira e oceânica integrada. A PEMSEA aplica o gerenciamento costeiro integrado (GCI) como nossa principal abordagem para gerar e sustentar oceanos, pessoas e economias saudáveis.

No âmbito da economia azul, a PEMSEA são dois os importante documento que podem revelar como a economia azul é vista nessa região: a Declaração de Changwon (2012) e o relatório Blue Economy for Business in East Asia: Towards an Integrated Understanding of Blue Economy (WHISNAT E REYES, 2015).

A Declaração de Chagwon (2012) expressa a definição sobre economia azul da seguinte forma, em tradução livre:

Entendemos que a Economia Azul é um modelo econômico prático baseado nos oceanos, utilizando infraestrutura e tecnologias verdes, mecanismos de financiamento inovadores e arranjos institucionais proativos para atingir os objetivos duplos de proteger nossos oceanos e costas e aumentar sua contribuição potencial para o desenvolvimento sustentável, incluindo a melhoria do bem-estar humano, e a redução dos riscos ambientais e da escassez ecológica.³¹

Já o relatório, busca traduzir para o campo dos negócios a abordagem e perspectivas da economia azul, apontando quatro elementos chave para que uma atividade seja considerada da economia azul: 1. Protege, restaura e sustenta serviços saudáveis dos ecossistemas costeiros e marinhos; 2. Gera benefícios econômicos sustentáveis e equitativos e crescimento inclusivo; 3. Integra abordagens entre múltiplas indústrias e governo; e 4. Inova, informado pela melhor ciência disponível (WHISNAT E REYES, 2015 p.6).

Identificou ainda 10 categorias destacadas pelos governos parceiros para investimento no Leste Asiático: Transporte costeiro; Ecoturismo/Turismo sustentável; Energia; Empreendedorismo e meios de subsistência; Pesca e segurança alimentar; Proteção, restauração e gerenciamento do habitat; Desenvolvimento e implementação do MIC; Prevenção e gerenciamento de riscos naturais e causados pelo homem; Redução da poluição e gerenciamento de resíduos; e Gerenciamento do uso e fornecimento de água.

Como visto, não há, por parte das organizações internacionais, uma definição única sobre o significado de economia azul, quais são os setores econômicos envolvidos ou sobre de que maneira deve ser tratada a governança multiescalar para os usos múltiplos dos recursos marinhos, mas todas as abordagens realizadas consideram a importância do tripé da sustentabilidade para esta economia.

³¹ We understand the Blue Economy to be a practical ocean-based economic model using green infrastructure and technologies, innovative financing mechanisms and proactive institutional arrangements for meeting the twin goals of protecting our oceans and coasts and enhancing its potential contribution to sustainable development, including improving human well-being, and reducing environmental risks and ecological scarcities

Entretanto, organismos multilaterais têm defendido a importância dessa vertente de pensamento para a economia mundial, variando a sua abordagem em acordo com as competências de cada organismo para as discussões propostas. Se, por um lado, essa pluralidade de fóruns demonstra o crescimento da relevância das discussões mundiais a partir da Rio+20, por outro evidencia que incidem sobre essa temática múltiplas dimensões e governanças.

Como elementos relevantes para os fóruns, podemos apontar que, sob o aspecto da governança, a gestão compartilhada figura como fundamental, a fim de que o envolvimento de múltiplos atores, setores e comunidades reflitam o uso sustentável dos recursos oceânicos; em instrumentos, destaca-se a importância do Planejamento Espacial Marinho e do Manejo Costeiro Integrado, para diagnóstico e disciplinamento dos usos múltiplos dos oceanos; no âmbito econômico, a importância da mensuração da contribuição oceânica à economia. A tabela 1 expressa a síntese desses elementos.

Tabela 1 – Síntese do Capítulo 2

Fórum multilateral	Conceito	Governança	Instrumentos/ferramentas	Temas-chave
Conferência Economia Azul (2018)	Promover o crescimento econômico, a produção e o consumo responsáveis, a inclusão social e a preservação ou melhoria dos meios de vida, ao mesmo tempo em que garante a sustentabilidade ambiental do oceano e das áreas costeiras, através da economia circular. Refere-se à dissociação do desenvolvimento socioeconômico através de setores e atividades relacionadas aos oceanos da degradação ambiental e dos ecossistemas.			navegação inteligente, portos, transporte e conectividade global; emprego, criação de empregos e erradicação da pobreza; cidades, turismo, costas e infraestrutura resistentes; energia sustentável e recursos minerais e indústrias inovadoras; gestão e manutenção da vida marinha, conservação e atividades econômicas sustentáveis; acabar com a fome, assegurando o abastecimento de alimentos, promovendo a boa saúde e a pesca sustentável; ação climática, agricultura, gestão de resíduos e oceanos livres de poluição; segurança marítima e aplicação da regulamentação; e pessoas, cultura, comunidades: a economia azul inclusiva.
Banco Mundial (2017)	Promover o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação ou melhoria dos meios de vida, garantindo ao mesmo tempo a sustentabilidade ambiental dos oceanos e áreas costeiras.	Cada país precisa elaborar a visão, poderia ser apoiada pelo desenvolvimento de planos e políticas, às vezes chamados de planos de economia azul, para as zonas marítimas de cada país, o que apoiaria a realização da visão acordada. Estruturas políticas claras não são desenvolvidas a nível nacional, mas são essenciais, assim como um processo engajado de consulta às partes interessadas e co-criação de uma visão comum para a economia azul a nível nacional.	Revisões de despesas públicas azuis, contabilidade nacional dos oceanos e Planejamento Espacial Marinho (PEM).	Elenca como setores mais comuns as indústrias de pesca e aquicultura, turismo, transporte marítimo, energias renováveis, dessalinização, extração de recursos não vivos, biotecnologia e bioprospecção.
OCDE (2016)	A soma das atividades econômicas das indústrias baseadas nos oceanos e dos bens, bens e serviços dos ecossistemas marinhos	A governança e o engajamento das partes interessadas são fundamentais para o gerenciamento eficaz dos oceanos, ou seja, a coordenação entre os governos, bem como o engajamento de todas as partes interessadas relevantes - cientistas, empresas, indústrias e associações de usuários - no processo.	Instrumentos de manejo, em especial com planejamento espacial marinho, zonas de proteção marinha e zoneamento costeiro implementado. Conhecimento claro da contribuição oceânica à economia.	Abrange os setores de atividade relacionados com os oceanos (transportes marítimos, pesca, energia eólica marítima, biotecnologia marinha), mas também os recursos naturais e os serviços ecossistêmicos que o oceano fornece (pescado, vias de navegação, absorção de CO ₂ , etc.). Uma vez que ambos estão indissociavelmente ligados, este relatório aborda muitos aspectos dos serviços ecossistêmicos e da gestão assente em ecossistemas, focando ao mesmo tempo a dimensão dos setores de atividade relacionados com os oceanos. O documento reforça o papel fundamental do desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento da economia dos oceanos, tanto no que concerne a atividades de conhecimento dos potenciais econômicos para preservação, monitoramento e uso sustentável, bem como o desenvolvimento de atividades portadoras de futuro, a exemplo de engenharia subaquática, biotecnologia, nanotecnologia e outras

Fórum multilateral	Conceito	Governança	Instrumentos/ferramentas	Temas-chave
União Europeia(2021)	Qualquer atividade econômica relativa aos oceanos e mares.	Estratégia de desenvolvimento, a qual denominou <i>blue growth</i> , ou crescimento azul, nas quais figuram os setores de energia eólica offshore, a biotecnologia azul, a mineração dos fundos marinhos e a dessalinização.	Os aceleradores desse processo seriam o ordenamento marinho(PEM), a proteção ambiental (incluindo as Áreas de Proteção Ambientais), apropriação de dados, pesquisa e inovação, monitoramento marítimo, capacitação e financiamento.	A estratégia consistia em conceber uma estrutura (framework) que aliasse potenciais de inovação e criação de empregos em setores sustentáveis de desenvolvimento. Foram selecionados 5 setores (energia azul, aquicultura, turismo costeiro e marítimo, biotecnologia e mineração submersa).
IORA(2018)	Assegurar a gestão sustentável e a proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive reforçando sua resiliência e tomando medidas para sua restauração a fim de manter oceanos saudáveis e produtivos, e alcançar um crescimento econômico inclusivo na região do Oceano Índico.			Pesca e Aquicultura; Energia Renovável dos Oceanos; Portos Marítimos e Navegação; Hidrocarbonetos Offshore e Minerais do Fundo do Mar; Mineração em alto mar, Turismo Marinho; e Biotecnologia Marinha, Observação Oceânica, Pesquisa e Desenvolvimento.
PEMSEA (2012)	Modelo econômico prático baseado nos oceanos, utilizando infraestrutura e tecnologias verdes, mecanismos de financiamento inovadores e arranjos institucionais proativos para atingir os objetivos duplos de proteger nossos oceanos e costas e aumentar sua contribuição potencial para o desenvolvimento sustentável, incluindo a melhoria do bem-estar humano, e a redução dos riscos ambientais e da escassez ecológica.	A PEMSEA é coordenação regional da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para os Mares do Leste Asiático (SDS-SEA), a PEMSEA trabalha com governos nacionais e locais, empresas, instituições de pesquisa e ciência, comunidades, agências internacionais, programas regionais, investidores e doadores para a implementação da SDS-SEA.	A PEMSEA aplica o gerenciamento costeiro integrado (GCI) como nossa principal abordagem para gerar e sustentar oceanos, pessoas e economias saudáveis.	Transporte costeiro; Ecoturismo/Turismo sustentável; Energia; Empreendedorismo e meios de subsistência; Pesca e segurança alimentar; Proteção, restauração e gerenciamento do habitat; Desenvolvimento e implementação do MIC; Prevenção e gerenciamento de riscos naturais e causados pelo homem; Redução da poluição e gerenciamento de resíduos; e Gerenciamento do uso e fornecimento de água.

Fonte: Elaboração da autora, 2022.

3 REVISÃO DA LITERATURA

Para realização da revisão de literatura acerca do tema, considerando que o campo é novo na discussão brasileira, a sistematização iniciou-se via pesquisa sobre o tema economia azul traduzido para inglês (*blue economy*) na página da Capes, em maio de 2021, tendo sido encontrada a maior concentração de artigos (453) na base SCOPUS (Elsevier). A base de dados SCOPUS é um banco de dados multidisciplinar, que integra artigos revisados por pares que contempla cerca de 77 milhões de documentos, com cerca de 1,4 bilhões de referências citadas³². Assim, em virtude de possuir o maior número de artigos no tema, segundo a plataforma CAFE/CAPES, e de ser esta plataforma multidisciplinar e congregar o maior número de artigos revistos por pares, optou-se por proceder o levantamento bibliográfico em sua base.

Importante ressaltar que a profusão de terminologias associadas à questão da economia azul, conforme vistos no itens anteriores, demonstra que há efervescência ainda sobre seus conceitos e abordagens.

Não se pretende aqui realizar um juízo sobre esta polissemia do tema, o que se revelaria infrutífero, devido à novidade temática e sua fluidez. Basta dizer nuances teóricas distintas variam de acordo com a origem da publicação, nicho de conhecimento envolvido e a ampliação das discussões no tempo.

O que se pretende aqui é identificar, sempre que possível, as nuances teóricas da estrutura de desenvolvimento que é proposta e suas facetas/dimensões e a governança associadas ao tema, a fim de permitir olhar por esta ótica para os instrumentos de planejamento regional do Nordeste.

A fim de realizar uma revisão geral, considerou-se a produção de artigos científicos originários e incluídos na base SCOPUS em quaisquer datas de início até 2020 (para se identificar apenas a produção realizada em anos fechados e se evitar algum viés na pesquisa), para os termos encontrados na evolução da discussão internacional, conforme vistos no item 1 desta seção, por meio de relato de sua construção por organismos internacionais. Considera-se que a economia azul, além de incorporar os aspectos econômicos atrelados à contabilidade nacional, expressa pela economia dos oceanos e mares, traduz

³²[https://www.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Scopus%20\(introdu%C3%A7%C3%A3o%20completa\).pdf](https://www.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Scopus%20(introdu%C3%A7%C3%A3o%20completa).pdf)

também um potencial para desenvolvimento, visando o alcance de novos paradigmas de crescimento, aliados à sustentabilidade econômica e à justiça social.

Dessa feita, optou-se então pela análise do termo, justamente para encontrar, para além dos conceitos basilares, as construções de estruturas e estratégias de aplicação para verificar a possibilidade de incorporação da visão da economia azul nos instrumentos de planejamento do desenvolvimento regional.

Como elementos de busca, utilizou-se economia azul, traduzidos para o inglês como *blue economy*, procurando os termos apenas em “títulos, resumo e palavras-chave” de artigos publicados. Dessa forma, foram encontrados 264 artigos referenciando a economia azul.

Como o objetivo da busca é a identificação de conceitos ou definições, os resultados foram refinados ainda na plataforma SCOPUS pela sintaxe query abaixo, na qual o * é utilizado para envolver qualquer formato parcial do vocábulo: *(TITLE-ABS-KEY ("blue economy") AND PUBYEAR < 2021) AND (concept* OR defin*) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE, "ar"))*.

Resultante desse segundo processo de refinamento, foram identificados 162 artigos para economia azul, que seriam então analisados pelo seu resumo e verificação da pertinência temática da redação desta seção. Após esse procedimento, houve a seleção de 69 artigos, cujo teor será analisado em subseções específicas.

Para análise da base gerada, foi utilizada a exportação de arquivos em formato *BibTeX para R*, contendo dados completos de bibliografia e referências, tendo sua análise sido feita por meio do aplicativo *RStudio*, pacote *bibliometrix*, *biblioshiny*, a fim de gerar estatísticas, gráficos e refinar as referências, além da própria ferramenta de análise da plataforma SCOPUS (Aria e Cuccurullo, 2017).

Como constatação inicial, informa-se a baixa participação da literatura científica sul-americana dentro desses termos buscados. Uma hipótese aventada, além da novidade temática, seria a de limitações linguísticas, vez que as publicações em periódicos na SCOPUS ocorrem em sua maioria em inglês ou do foco em aspectos e elementos componentes da economia azul, com análises mais setoriais. Foi realizada busca no próprio portal CAPES, na data de 3 de maio de 2021, a fim de verificar essa hipótese, mas a busca retornou apenas

seis documentos, inclusive com a busca ampliada pela terminologia “economia do mar”:

- *Economia do mar: 06 documentos, dos quais 1 era dissertação e outros 4 artigos revisados por pares, sendo que destes apenas 1 era brasileiro; os demais, portugueses.*
- *Economia Azul: nenhum documento em português ou brasileiro.*

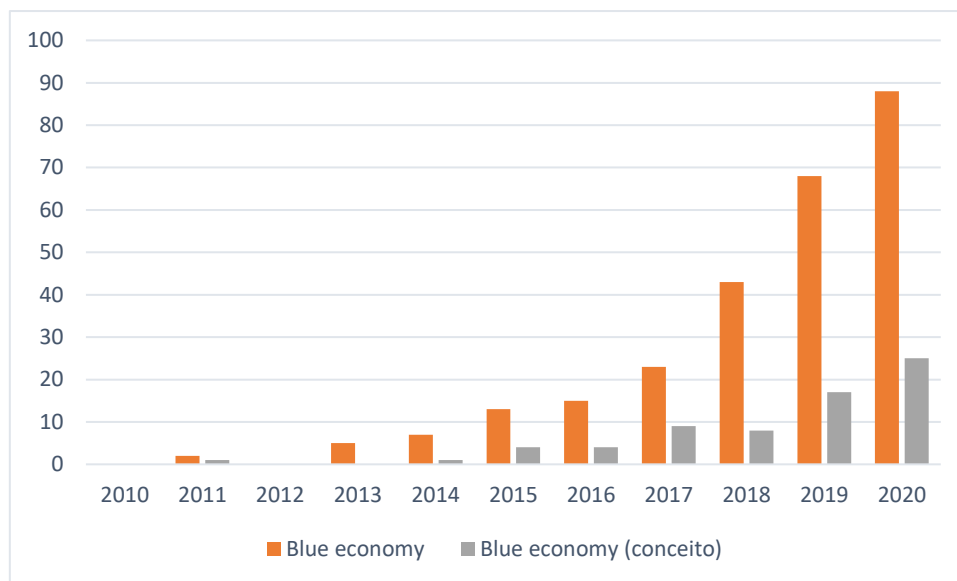
Com relação à dissertação, refere-se à primeira tentativa de discussão da economia do mar, sob os aspectos da contabilização de sua contribuição para a economia brasileira, por meio de matriz insumo produto. Com o título de *Economia do mar: conceito, valor e importância para o Brasil*, Carvalho (2018) realiza a primeira incursão nacional sobre o tema.

3.1 ECONOMIA AZUL OU BLUE ECONOMY

Com início de publicações em 2011, ano que antecedeu a Rio+20, as publicações científicas sobre o tema economia azul ou “*blue economy*” totalizaram 264, sendo 69 deles contendo discussões envolvendo conceito/definição de economia azul, conforme figura 5, cuja listagem completa se encontra em anexos I e II. Ademais, identifica-se que o total de publicações que abordam de alguma forma a discussão de conceito/definição sobre economia azul representa 26,13% do total de publicações sobre o assunto.

Verifica-se o crescimento anual de 60,48% em publicações totais e um crescimento de 58,38%, quando se consideram trabalhos envolvendo algum grau de discussão sobre conceito/definição de economia azul. Com ambas em crescimento, é possível inferir que o debate é atual e tem despertado a atenção de diversos campos científicos, com maior expressão no último ano do período, 2020.

Figura 5 – Evolução do número total de artigos sobre economia azul (blue economy) por ano, em base SCOPUS, para o período de 2010 a 2020



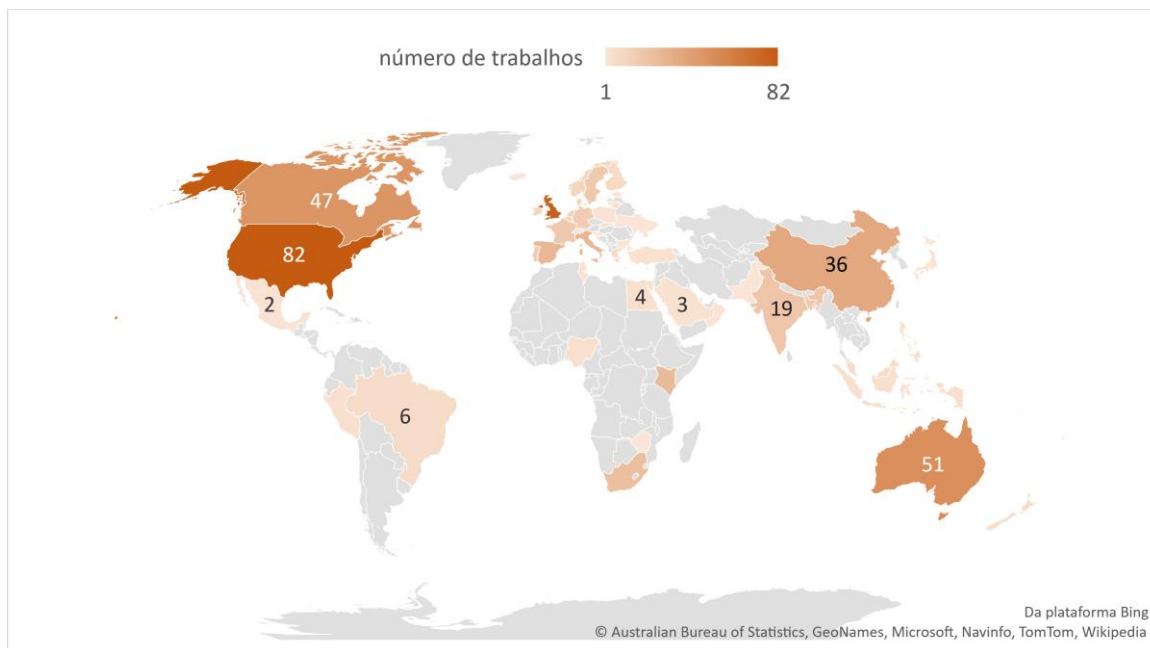
Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Para uma melhor localização sobre a questão conceitual e a produção geral sobre economia azul, essa seção será subdividida em contexto geral e delimitação conceitual sobre economia azul.

3.1.1 Contexto Geral

Ao se analisar o conjunto dos 264 trabalhos, identificou-se que há análises originárias de todos os continentes (figura 6). Os países com maior quantidade de publicações científicas identificadas são Estados Unidos (82), Reino Unido (78), Austrália (51), Canadá (47) e China (36).

Figura 6 – Publicações por país para o período de 2011 a 2020, conforme base SCOPUS

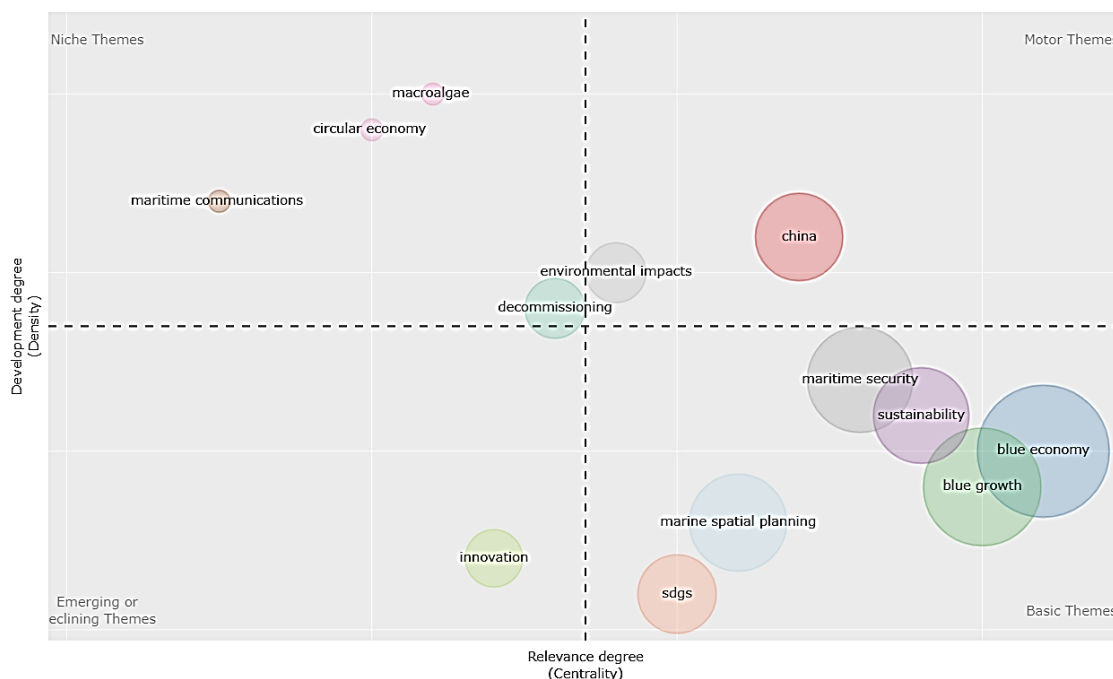


Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Com relação à temática mais frequente, a análise de palavras-chave feita via *R Studio* (Figura 7) demonstra que há certa preocupação com o tema inovação, mas que impactos ambientais e redução de emissão de gases tem se mostrado mais relevantes quando se aborda o conjunto total de artigos produzidos sobre economia azul, sendo considerados relacionados mais diretamente os temas sustentabilidade, segurança marítima, crescimento azul (mais relacionáveis a publicações europeias) e economia azul.

Há ainda relevância crescente dos temas relativos ao Objetivos de Desenvolvimento Sustentável(ODS) e do Planejamento Espacial Marinho (PEM), que se aproximam mais do eixo relevância para o período, muito possivelmente em decorrência dos desenvolvimentos de trabalho associados à Década dos Oceanos, cujo fomento está diretamente incidente sobre o ordenamento marinho (ou seja, a dimensão espacial do território e seus usos múltiplos) e sobre o adensamento do conhecimento técnico-científico associado aos oceanos; e, no caso do PEM, especificamente ao fomento do Blue Growth na União Europeia, cujo PEM é considerado instrumento de aceleração do desenvolvimento para as diversas linhas portadoras de futuro, conforme discutido no capítulo 2 deste trabalho.

Figura 7 – Mapa temático do total de artigos sobre economia azul (blue economy), via RStudio, pacote bibliometrix, para o período de 2010 a 2020



Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Quando considerado o conjunto de documentos (264), foram reportadas 135 fontes, indicando uma grande profusão de revistas publicando sobre a temática, o que indica, em certa maneira, o não pertencimento da economia azul a uma categoria temática exclusiva, mas há uma cadeia transversal e multidisciplinar de conhecimento. Para a compreensão da relevância dessas fontes, considerou-se o número de publicações e o H-Index, que é calculado pela relação do número de trabalhos publicados e suas citações no período de análise.

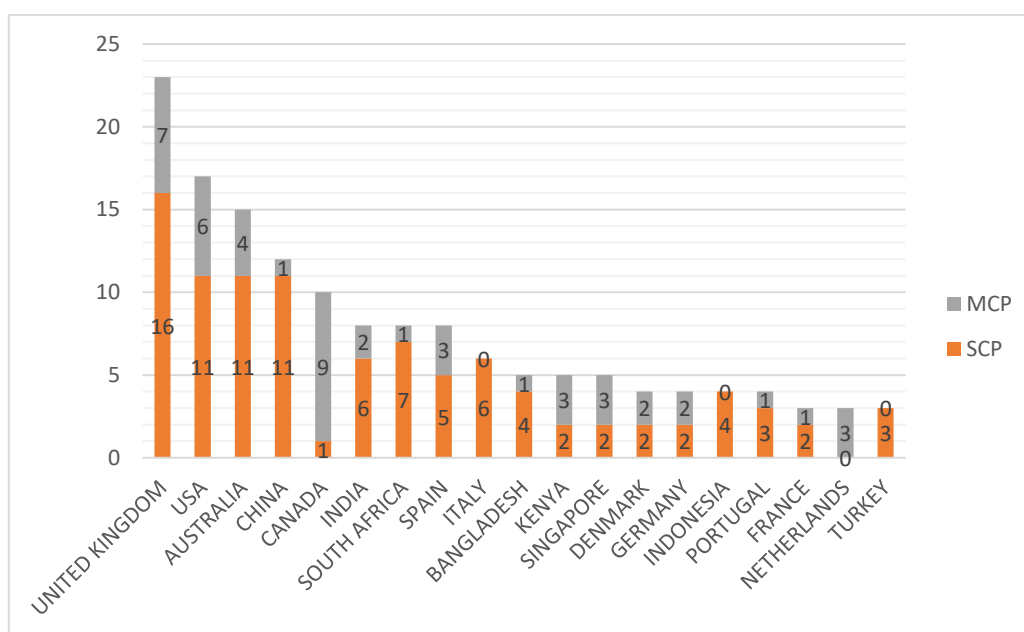
As cinco mais relevantes a revista *Marine Policy*/H-index (14) e número de publicações 35, *Journal of the Indian Ocean Region*/H-index (6) e número de publicações 17, *Frontiers in Marine Science*/H-index (5) e número de publicações 12, *Dialogues in Human Geography*/H-Index (4) e número de publicações 7, *Journal of Political Ecology*/H-index (4) e número de publicações 7; *Ocean and Coastal Management*/H-index (4) e número de publicações 7.

Com relação a análise de autores, esta reforça o caráter regional e global das parcerias: demonstra-se que há colaboração ativa dos pesquisadores nessa área de conhecimento para a publicação de artigos, indicando que a partilha de

pesquisa científica no corte temático de conceitos está em discussão nos diversos fóruns acadêmicos.

A **figura 8** indica que, muito embora o Reino Unido lidera em número de publicações, é o Canadá que realiza o maior número de publicações internacionais em colaboração com outros países (MCP); o Reino Unido é o país com o maior número de publicações gerais, sendo 16 internas (SCP) e 7 com outros países (MCP).

Figura 8 – Número de artigos em coautoria por países de autor, via R Studio, pacote bibliometrix, para o período de 2010 a 2020



Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Identificar os trabalhos mais citados pode auxiliar o mapeamento dos conceitos em sua evolução temporal. Os trabalhos globalmente mais citados (Tabela 2), ou seja, as referências mais comuns encontradas nas citações acadêmicas relacionadas à economia azul, podem aclarar as referências atuais e nichos de discussão. Assim, elegeram-se para breve síntese os cinco trabalhos mais citados globalmente, conforme abaixo.

O trabalho de Silver *et al.*, (2015), *Blue Economy and Competing Discourses in International Oceans Governance* relata por meio de metodologia etnográfica a construção do conceito de economia azul e das quatro diferentes perspectivas envolvidas em sua delimitação durante a Rio+20 para a criação de

um conceito holístico, mas potencialmente contraditório e, cujas pretensões econômicas poderiam mitigar o aspecto da proteção ambiental da iniciativa.

O trabalho de Bueger (2015), *What is maritime security?* Trata da definição de segurança marítima como uma estrutura sobre as quais são construídas três concepções: a) segurança marítima como a interseção dos conceitos de “marine safety, seapower, blue economy and resilience”; b) como a dialética envolvendo ameaças de segurança e seus significados políticos subjacentes; e, por fim, c) sobre a construção da atuação dos atores para o aumento de sua segurança.

Na vertente inovadora de serviços ambientais, Jobstvogt, Watson e Kenter (2014), com o trabalho *Looking below the surface: The cultural ecosystem service values of UK marine protected areas (MPAs)* abordam o valor dos serviços ecossistêmicos culturais dos mares para o lazer da população do Reino Unido, tanto do ponto de vista do usuário quanto do ponto de vista de gerenciamento dos ambientes protegidos, visando auxiliar na tomada de decisão quanto ao equilíbrio entre a utilização e a preservação dos recursos naturais na economia azul.

Destaca-se também o trabalho de Cohen *et al.*(2019), que, embora menos citado que os anteriores, sobretudo tendo em vista se tratar de trabalho recente, apresenta a maior taxa de citação por ano, indicando valiosa contribuição científica. O trabalho versa sobre a pesca artesanal, seu papel nas economias emergentes e o pequeno espaço a ela dedicado nas discussões sobre economia azul e crescimento azul, as quais são desconsideradas por ambos os grupos em dialética: pela economia de larga escala e pelo discurso preservacionista, retirando o lugar de comunidades tradicionais e seus meios de subsistência.

Por fim, Winder e Le Heron, (2017), *Assembling a Blue Economy moment? Geographic engagement with globalizing biological-economic relations in multi-use marine environments*, busca fomentar o debate na geografia, sobretudo em sua vertente humana, para uma análise mais completa do território marinho, superando o enquadramento teórico das demais ciências sobre o que significa esse ambiente marinho, de forma a caracterizar uma abordagem relacional entre os diversos atores que atuam nesse território.

Tabela 2 – Trabalhos mais citados, de acordo com a base SCOPUS, analisados vi R Studio, pacote bibliometrix.

Artigo	To tal Citação	TC, por ano	DOI
SILVER JJ, 2015, J ENVIRON DEV	12 1	17,2 86	10.1177/107049651558079 7
BUEGER C, 2015, MAR POLICY	95	13,5 71	10.1016/j.marpol.2014.12.0 05
JOBSTVOGT N, 2014, ECOSYST SERV	66	8,25 0	10.1016/j.ecoser.2014.09.0 06
COHEN PJ, 2019, FRONT MAR SCI	60	20,0 00	10.3389/fmars.2019.00171
WINDER GM, 2017, DIALOGUES HUM GEOGR	58	11,6 00	10.1177/204382061769164 3
VOYER M, 2018, J ENVIRON POLICY PLANN	52	13,0 00	10.1080/1523908X.2018.14 73153
BENNETT NJ, 2018, MAR POLICY	49	12,2 50	10.1016/j.marpol.2018.06.0 01
RAAKJAER J, 2014, MAR POLICY	48	6,00 0	10.1016/j.marpol.2014.03.0 07
PINTO H, 2015, MAR POLICY	44	6,28 6	10.1016/j.marpol.2015.03.0 29
KEEN MR, 2018, MAR POLICY	41	10,2 50	10.1016/j.marpol.2017.03.0 02
BURGESS MG, 2018, MAR POLICY	40	10,0 00	10.1016/j.marpol.2016.12.0 05
CLAPP J, 2018, J PEASANT STUD	36	9,00 0	10.1080/03066150.2017.13 81602
WANG J, 2018, IEEE ACCESS	36	9,00 0	10.1109/ACCESS.2018.2879 902
BENNETT NJ, 2019, COAST MANAGE	35	11,6 67	10.1080/08920753.2019.15 64958
EHLERS P, 2016, WMU J MARIT AFF	34	5,66 7	10.1007/s13437-016-0104-x
BIANCAROSA I, 2018, J SCI FOOD AGRIC	32	8,00 0	10.1002/jsfa.8798
HADJIMICHAEL M, 2018, MAR POLICY	30	7,50 0	10.1016/j.marpol.2018.05.0 07
SMITH-GODFREY S, 2016, MARIT AFF	30	5,00 0	10.1080/09733159.2016.11 75131
BENNETT NJ, 2018, MAR POLICY-a	29	7,25 0	10.1016/j.marpol.2017.10.0 23
WRIGHT G, 2014, OCEAN COAST MANAGE	29	3,62 5	10.1016/j.ocecoaman.2014. 07.004

Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Dentre os autores mais citados, destaca-se Nathan J. Bennett, que conta com três trabalhos dentre os mais citados (Bennett, 2019; Bennett *et al.*, 2018; Bennett, 2018) discutindo o papel que as que as ciências sociais podem ofertar, inclusive para a sustentabilidade da economia azul, além da preocupação da inserção da dimensão socioambiental na economia azul.

Ressalta-se que a revista *Marine Policy* se destaca também nessa seção, com 8 dos 20 trabalhos mais citados sobre o tema economia azul.

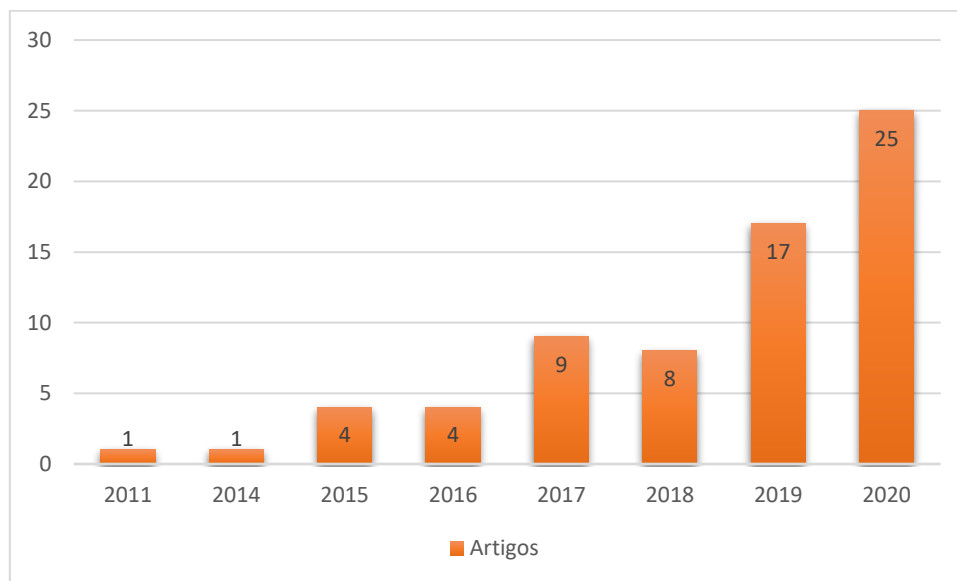
3.1.2 Economia azul: visões e discussão atual

A partir desta subseção será realizada análise mais aprofundada dos 69 artigos previamente selecionados por meio da leitura de seus resumos. Da mesma maneira que a subseção anterior, os dados coletados via Scopus também foram analisados via RStudio, *BibTeX para R*, contendo dados completos de bibliografia e referências, tendo sua análise sido feita por meio do aplicativo *RStudio*, pacote *bibliometrix*, *biblioshiny()*, a fim de gerar estatísticas, gráficos e refinar as referências.

Em linhas gerais, esta subseção demonstra haver uma gama relevante de periódicos discutindo de alguma maneira o conceito de economia azul: foram identificadas 38 fontes, com 209 autores participando da produção dos artigos. Destes, 188 autores figuram em artigos construídos por múltiplos autores. Novamente, há prevalência de trabalho conjunto entre autores, indicando que a construção conceitual é objeto de debate mais amplo na academia com reflexões de grupos de trabalho. Os autores individuais com maior produção relacionada são Voyer M (5), Quirk, G(2).

As discussões sobre conceitos são iniciadas em 2011, mas ganham maior expressão a partir de 2017, ressalta-se que foi ano preparatório para a entrada na Década dos Oceanos da ONU, com aumento substantivo de publicações ocorrendo a partir de 2019, conforme é possível ver na figura 9.

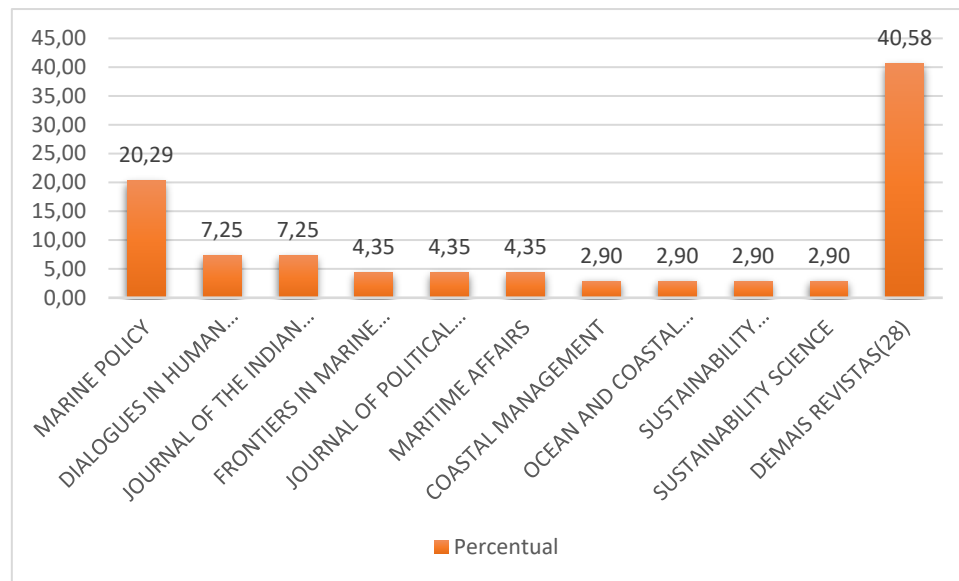
Figura 9 – Artigos por ano, na base SCOPUS, analisados vi R Studio, pacote bibliometrix



Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Para as discussões conceituais, a revista *Marine Policy* continua a se mostrar a mais relevante, com 20,29% das publicações ou 14 artigos no período de 2011 a 2020, seguida das revistas *Dialogues in Human Geograph* e *Journal of the Indian Ocean Region*, com 7,25% ou 5 artigos cada, conforme figura 10. Importante ressaltar que há uma ampla difusão de revistas (28 fontes), com pelo menos um artigo publicado que abarca algum grau de discussão conceitual, o que exemplifica o espraiamento do conceito e sua interdisciplinariedade. Entretanto, a *Marine Policy* permanece a mais influente, sobretudo considera-se que, na análise de referências citadas, mais de 151 artigos têm como fonte àquela revista.

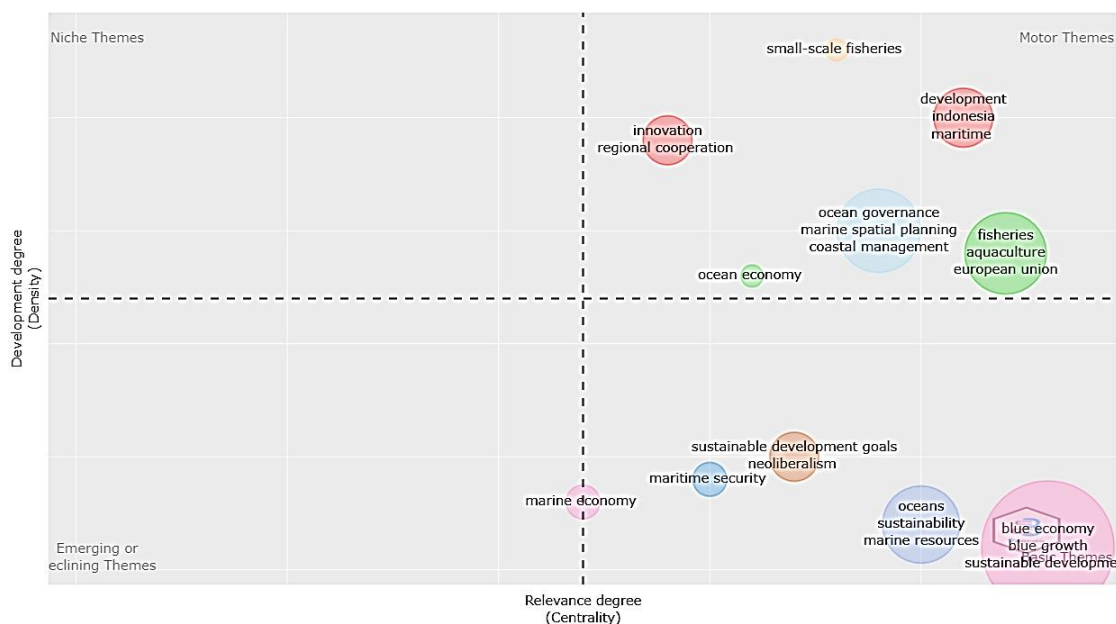
Figura 10 – Proporção de artigos por fonte, na base SCOPUS, analisados via R Studio, pacote bibliometrix



Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Como mapeamento temático, foi realizada a análise de palavras-chave (Figura 11), revelando um panorama diverso do apresentado pelo grupo geral. Nos artigos que discutem mais a fundo os conceitos de economia azul, há o maior grupo de concentração para as relações entre economia azul, blue growth e desenvolvimento sustentável, que permeiam todos os grupamentos de pesquisa identificados mais adiante nesta seção.

Figura 11 – Mapa temático para os 69 artigos sobre economia azul, vi R Studio, pacote bibliometrix, para o período de 2010 a 2020



Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Para compreender a relevância dos trabalhos identificados, analisou-se também os documentos mais citados na referência dentre o conjunto dos 69 artigos analisados. Apenas 32 artigos tiveram alguma citação dentre os pares do conjunto (Tabela 3). Destes, destacam-se os artigos de Silver *et al.*, (2015), *Blue Economy and Competing Discourses in International Oceans Governance*, que inicia a discussão científica sobre o termo economia azul e de como as diversas óticas dos grupos de interesse foram tratadas para sua definição preliminar, contabilizando 25 citações no conjunto; Voyer *et al.*, (2018), *Shades of blue: what do competing interpretations of the Blue Economy mean for oceans governance?*, que retomas às discussões de Silver *et al.* (2015), analisando os discursos e atores na academia e literatura cinza sobre economia azul, com 12 citações; e por fim, Winder e Heron, Le, (2017), *Assembling a Blue Economy moment? Geographic engagement with globalizing biological-economic relations in multi-use marine environments*, que discute o papel analítico da Geografia no momento de desenvolvimento das discussões sobre a economia azul e como a visão da geografia humana poderia auxiliar nas discussões sobre o tema, para além do desenvolvimento econômico, com 11 citações.

Tabela 3 – Trabalhos mais citados no conjunto pesquisado, na base SCOPUS, analisados via R Studio, pacote bibliometrix

Artigo	Ano	Local Citations	Global Citations	DOI
SILVER JJ, 2015, J ENVIRON DEV	2015	25	121	10.1177/1070496515580797
VOYER M, 2018, J ENVIRON POLICY PLANN	2018	12	52	10.1080/1523908X.2018.1473153
WINDER GM, 2017, DIALOGUES HUM GEOGR	2017	11	58	10.1177/2043820617691643
SMITH-GODFREY S, 2016, MARIT AFF	2016	8	30	10.1080/09733159.2016.1175131
BENNETT NJ, 2018, MAR POLICY	2018	7	49	10.1016/j.marpol.2018.06.001
KEEN MR, 2018, MAR POLICY	2018	7	41	10.1016/j.marpol.2017.03.002
CHOI YR, 2017, DIALOGUES HUM GEOGR	2017	7	21	10.1177/2043820617691649
COHEN PJ, 2019, FRONT MAR SCI	2019	6	60	10.3389/fmars.2019.00171
HADJIMICHAEL M, 2018, MAR POLICY	2018	5	30	10.1016/j.marpol.2018.05.007
PINTO H, 2015, MAR POLICY	2015	4	44	10.1016/j.marpol.2015.03.029
BURGESS MG, 2018, MAR POLICY	2018	4	40	10.1016/j.marpol.2016.12.005
VOYER M, 2019, RESOUR POLICY	2019	4	22	10.1016/j.resourpol.2019.02.020
VOYER M, 2018, J INDIAN OCEAN REG	2018	4	19	10.1080/19480881.2018.1418155
MULAZZANI L, 2017, MAR POLICY	2017	4	19	10.1016/j.marpol.2017.08.006
GARLAND M, 2019, GEOGR COMPASS	2019	3	13	10.1111/gec3.12445
SCHUTTER MS, 2019, J POLIT ECOL	2019	2	12	10.2458/v26i1.23102
GAMAGE RN, 2016, MARIT AFF	2016	2	7	10.1080/09733159.2016.1244361
BOND P, 2019, J POLIT ECOL	2019	2	6	10.2458/v26i1.23504
FOLEY R, 2017, DIALOGUES HUM GEOGR	2017	2	4	10.1177/2043820617691650
VAN DEN BURG SWK, 2019, MAR POLICY	2019	1	24	10.1016/j.marpol.2018.10.050
BENNETT NJ, 2019, COAST MANAGE	2019	1	15	10.1080/08920753.2019.1540905
BEAR C, 2017, DIALOGUES HUM GEOGR	2017	1	14	10.1177/2043820617691635
MORRISSEY K, 2017, DIALOGUES HUM GEOGR	2017	1	8	10.1177/2043820617691651
OBURA DO, 2020, MAR POLICY	2020	1	7	10.1016/j.marpol.2020.103973
GRAZIANO M, 2019, APPL GEOGR	2019	1	7	10.1016/j.apgeog.2019.02.013
POTGIETER T, 2018, J INDIAN OCEAN REG	2018	1	7	10.1080/19480881.2018.1410962
BLAAUSKAS N, 2015, BALTICA	2015	1	7	10.5200/baltica.2015.28.15

CARVER R, 2019, J POLIT ECOL	2019	1	6	10.2458/v26i1.23025
KACZYNSKI WM, 2011, FOUND MANAG	2011	1	6	10.2478/v10238-012-0033-8
OKAFOR-YARWOOD I, 2020, FRONT MAR SCI	2020	1	5	10.3389/fmars.2020.00586
ROGERSON CM, 2019, URBANI IZZIV	2019	1	5	10.5379/urbani-izziv-en-2019-30-supplement-002
DUARTE, 2016, J INDIAN OCEAN REG	2016	1	3	10.1080/19480881.2015.1067384

Fonte: Elaboração da autora, 2021.

Percebe-se que o debate acadêmico ocorre de maneira a considerar não somente as publicações de seu nicho, mas há esforço em se acompanhar o trabalho científico realizado por outras áreas de análise, interligando as discussões entre os diversos tons analíticos conferidos à economia azul.

3.1.2.1 A economia azul em debate: visões e críticas

Ao relatar as discussões sobre os diversos significados de economia azul durante a RIO+20, Silver *et al.* (2015, p.137) disseram não saber se a terminologia passaria a ser de domínio de um grupo de atores, como os pequenos países insulares em desenvolvimento, ou se comporia uma referência para mecanismos de governança ou ideologia.

A leitura dos textos permite inferir que, passados cerca de dez anos do aparecimento das discussões sobre a economia azul, sua polissemia incorporou aspectos além da dinâmica dos atores internacionais em negociação buscando influenciar a tomada de decisões mundiais, conforme a abordagem de gênese de Silver *et al.* (2015) ou da utilização do modelo inovador de negócios para utilização de recursos e enfrentamento de necessidades, como a obra de Pauli (2010). O significado da economia azul varia em acordo com a ótica pela qual é percebida a interação entre os atores envolvidos; o ambiente no qual ocorre a interação; sua relação com o tripé de desenvolvimento sustentável e com o território costeiro e oceânico.

De certa forma, a ausência de uma definição única reflete a pluralidade de tônicas e matizes sob as quais os oceanos são percebidos e apropriados, com a fluidez necessária para a dialética de conhecimento e percepções sobre o território. Nessa linha, a caracterização do espaço é vista como a oportunidade de se operar novos mecanismos de uso e ocupação por diversos grupos em

busca da realização de seus objetivos políticos e estratégicos, econômicos, sociais e culturais.

Do grupo de artigos selecionados, considerando os que de fato se aprofundaram na definição de economia azul, foram identificados, grosso modo, quatro linhas nas quais a economia azul é abordada e que são descritas a seguir: como industrialização dos oceanos; como comoditização dos oceanos; como objeto de estudo da geográfica; e como estratégia de desenvolvimento.

Importante ressaltar que este agrupamento livre não implica necessariamente que elementos de outros grupos não estejam presentes no texto e na análise empreendida de cada objeto dos artigos. É possível que o mesmo autor aborde elementos duas ou mais linhas identificadas a fim de compor sua própria análise. O agrupamento foi realizado apenas com o intuito de situar a revisão da literatura, e traçam um mosaico no qual estão sendo trabalhados importantes aspectos comuns às discussões acadêmicas apresentadas, refletindo as expectativas de pesquisa em torno do tema: contas nacionais; desenvolvimento sustentável, social e equitativo; potencial de inovação; e governança.

a) *Economia azul e a comoditização dos oceanos.*

Essa linha de pensamento está contida em autores cuja abordagem sobre a economia azul é crítica. Para eles, a economia azul é um instrumento utilizado pelos detentores de poder econômico para legitimar pelo discurso a sua atuação em um novo território, desconsiderando sobretudo os aspectos sociais na acumulação de capital. O fórum decisório é sempre estratégico, portanto, e as decisões são tomadas de maneira *top-down* para a apropriação do território e de seus recursos sem considerar a importância das escalas inferiores e o impacto social causado por estas decisões.

Bond (2019), que analisa a economia azul na África do Sul, sob os auspícios do Plano Phakisa, a economia azul está imbuída da lógica capitalista de acumulação. Logo, a sua lógica é destrutiva para o meio ambiente e excludente socialmente, beneficiando as elites do capital. Para que ela de fato se torne mais verde e justa economicamente, as lutas sociais e a resistência aos modelos de exploração de recursos marinhos impostos são fundamentais.

Defende ainda que seja feita uma transição da economia azul para uma economia justa, pois somente pela ótica do desenvolvimento comunitário será possível o enfrentamento real do combate ao aquecimento global e às mudanças climáticas.

Já Mallin e Barbesgaard (2020), acreditam que a economia azul é um novo paradigma capitalista, resultante da evolução de um processo histórico de acumulação, no qual se mostram como as tendências conflitantes da espacialização capitalista, da transformação técnico-organizacional e das ideologias da economia dos oceanos encaminham a necessidade de reconfiguração substantiva das relações entre os atores e seu território e os recursos disponíveis, visando modificar as atuais barreiras e tensões ao processo acumulação criadas com a instituição da UNCLOS. Advogam que a economia azul funciona como um catalisador para o aprofundamento das formas de desenvolvimento geográfico desigual, exacerbando assim o desenvolvimento de antagonismos sociais em torno do uso de ambientes costeiros e marinhos e as disputas pela hegemonia de poder internacional.

Uma série de atores nesse grupo abordam a questão dos pescadores artesanais e comunidades tradicionais, que, por meio da reconfiguração do espaço marinho dada tanto pelas regulações estatais, pela instituição de áreas de proteção ambientais ou pela permissão de exploração de grandes indústrias oceânicas, em um processo denominado *ocean grabbing* e que o crescimento da economia azul arrisca o bem estar das comunidades extrativistas.

Nessa linha, o importante trabalho de Cohen *et al.*(2019) advoga pela implementação dos *guidelines* da FAO (2015), a fim de assegurar que o elemento social esteja presente na economia e no crescimento azul, garantindo segurança alimentar e espaço para populações tradicionais, indicando que as comunidades tradicionais estão alijadas do centro de poder sistêmico.

Hadjimichael (2018) aponta as contradições existentes nas políticas da EU para o crescimento azul e as falhas existentes para a implementação do uso sustentável de recursos. Advoga que não há crescimento sustentável de consumo dos recursos naturais, cabendo o decréscimo do consumo para fins

da sustentabilidade e que o único aspecto social na estratégia europeia de crescimento azul é o aumento no emprego.

Para Said e MacMillan (2020), as promessas de desenvolvimento sustentável da economia azul e do crescimento azul estão apenas nos discursos, e na implementação, causam enormes desigualdades sociais e econômicas entre as comunidades pesqueiras locais e a catastrófica ruptura do sistema socioecológico da pesca. Desenvolvem a agenda de decrescimento azul, através de uma política de *re-grabbing* que compartilha a riqueza acumulada dos recursos marinhos de forma mais inclusiva, por meio de sistemas de governança adequados a nível nacional e local. O controle das forças de privatização, que facilitam a acumulação capitalista dos recursos naturais, bem como a implementação da conservação marinha que inclua a pesca em pequena escala, é uma forma sólida de revitalizar as comunidades costeiras e, simultaneamente, restaurar a reposição dos estoques pesqueiros.

Igualmente defendendo o decrescimento para manutenção do equilíbrio ambiental, Bogadóttir (2020) afirma, ao analisar as Ilhas Faroe, que os discursos da Bioeconomia Azul e Blue Growth e suas ideologias subjacentes, não estão aumentando a eficiência da utilização de recursos, o que seria esperado na sustentabilidade, mas estão criando expansão de infraestruturas de produção alimentadas por esta extração de mais recursos, criando novos caminhos de exploração e maior dependência.

Bennett (2018) avalia que há marginalização do aspecto social tanto da parte dos defensores ambientais, como dos processos de desenvolvimento e de sustentabilidade da economia azul, que não têm dado ênfase ao seu pilar social. Reforça o papel da governança e dos instrumentos de diálogos da sociedade para garantia de elementos éticos e da inclusão social. Defende ainda a importância da incorporação das ciências sociais enquanto unidade de análise e formulação das estratégias da economia azul.

Por fim, Satizábal *et al.*, (2020) entendem a economia azul como a forma definida pela Declaração Changwon, de 2012, da Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA): um modelo econômico prático baseado no oceano, usando infraestrutura e tecnologias verdes,

mecanismos de financiamento inovadores e acordos institucionais pró-ativos para o alcance do objetivos duplo de proteger nossos oceanos e costas e melhorar sua contribuição potencial para o desenvolvimento sustentável, incluindo melhorar o ser humano e reduzir a poluição ambiental riscos e exaustão ecológica. Para eles, após a análise de discurso e prática dos atores, os oceanos estão sendo pensados como uma fronteira aberta que deve ser gerenciada e utilizada tanto para fins de conservação como para fins econômicos. Essas fronteiras abertas geram novos processos de territorialização e criam novas fronteiras e novas estruturas de gestão, que muitas vezes contornam as salvaguardas sociais e ambientais, ameaçando os habitantes da costa. O desenvolvimento econômico e gestão costeira estão colocados em primeiro plano nas Filipinas, unidade de análise, e assim uma abordagem de governança socialmente justa e ambientalmente sustentável é negligenciada.

A escala transversal de poder que molda o regional, nacional, e parcerias políticas e econômicas subnacionais asseguram que os habitantes da costa permaneçam periféricos às intervenções de governança azul. Dada a história dos movimentos sociais nas Filipinas, processos participativos que apoiam a justiça azul ainda tem um potencial considerável para abordar equidade e desigualdade através da redistribuição e garantias de bem-estar entre os habitantes da costa.

b) *Economia azul como industrialização dos oceanos.*

Esse grupo de autores aborda como a economia azul é traduzida em sua expressão enquanto indústria, setores econômicos, quantificação da participação dessas indústrias na produção dos países e contabilização dos serviços ecossistêmicos. Frequentemente, são apresentados os conceitos de economia azul como sinônimo ou evolução de economia oceânica ou economia marinha ou economia marítima (Wei, Nian e Li, 2020; Mulazzani e Malorgio, 2017; Patil, Failler e Alam, 2019; Smith-Godfrey, 2016).

O importante trabalho de Smith-Godfrey (2016) realizou o esforço de, por meio de uma revisão literária, construir uma definição de economia azul que contemplasse elementos mínimos necessários, a fim de se alcançar quais seriam as áreas percebidas como de potencial crescimento da economia azul;

para ele, a definição basilar seria “Blue Economy is the sustainable industrialisation of the oceans to the benefit of all”(SMITH-GODFREY, 2016, p.3). Ao definir a economia azul em termos mensuráveis e calculáveis, podem ser estabelecidos padrões para ela, permitindo uma abordagem sistêmica na forma como se equilibram as obrigações relacionadas ao regime com as atividades socioeconômicas, sem degradação ecológica dos oceanos.

Alharthi e Hanif (2020) examinam a influência dos fatores da economia azul no crescimento econômico dos países que compõem a Associação para Cooperação Regional do Sul Asiático. Patil *et al.*(2019) também iniciam a contabilização da contribuição econômica da economia azul em Bangladesh, buscando fornecer ao governo uma linha de base ainda incipiente sobre a qual as políticas e os caminhos de reforma podem ser avaliados e o crescimento medido, à medida que o país persegue seus objetivos de economia azul. O exercício para Bangladesh também aponta questões e estratégias para países em desenvolvimento com sistemas de dados econômicos e ambientais mais limitados para iniciar o processo de criação de estratégias de economia azul empiricamente fundamentadas.

Na linha de contabilizar serviços sistêmicos, Mulazzani e Malorgio (2017) apresentam uma estrutura (framework) para a inclusão de serviços ecossistêmicos (e serviços abióticos) na contabilidade da economia azul; provê uma estrutura lógica para estimar a degradação ambiental ajustando proporcionalmente esta degradação ao PIB, cumprindo as especificações da *System of Environmental-Economic Accounting* da ONU.

Já Kaczynski (2011), em um dos primeiros trabalhos publicados sob a temática da economia azul, aborda a relevância da conservação dos oceanos para assegurar os benefícios gerados por eles no longo prazo e mostrar que a “indústria do espaço oceânico” moderna, por meio da evolução tecnológica sobretudo nos setores econômicos associados ao crescimento azul (energias renováveis, turismo, biotecnologia, etc.) oferta possibilidades de investimentos e de novos modelos de parceria entre países, setores público e privados.

Associados ao desenvolvimento da indústria e a necessidade da economia azul de realizar o usos múltiplos do espaço marinho, relacionados ao

Planejamento espacial Marinho estão os trabalhos de Blažauskas *et al.*(2015), Burg, van den *et al.*(2017) e (Dalton *et al.*, 2019), visando, respectivamente aplicação do PEM no caso do Mar Báltico(Lituânia); aplicação do PEM a 72 países, para verificar a sobreposição de indústrias marítimas nos espaços do Atlântico Europeu, Mar do Norte e Báltico, Mediterrâneo e Negro, Caribe e Golfo do México, visando auxiliar ao planejadores do PEM o desenvolvimento de atividades inovadoras para permitir a múltiplos usos e crescimento da economia do mar; A maior contribuição é uma nova metodologia para selecionar, filtrar, desenvolver e classificar propostas comerciais para uso múltiplo de espaço (MUS) e plataformas multiuso (MUP).

Voyer *et al.*(2018) discute a importância da segurança marítima para o desenvolvimento da economia azul no Oceano Índico, indicando que a segurança pode ser uma condição para assegurar tanto o conhecimento como a proteção dos recursos marítimos, como também pode ser tratada como um setor da economia marítima. Neste último caso, é difícil realizar sua quantificação, dado que incorpora uma ampla gama de indústrias, que permeiam em sua cadeia os setores públicos e privados da economia.

Já no âmbito do papel da inovação e na relação entre as indústrias do crescimento azul, o trabalho de Pinto, Cruz e Combe (2015), aborda a clusterização para o desenvolvimento de inovação e cooperação em indústrias da economia marinha. Analisa o que são clusters e como se comportam as empresas nesses clusters. Identifica baixa capacidade de cooperação, de maneira geral, sendo que as empresas com maior qualidade em seu capital humano são mais propensas a cooperar. Identifica que as empresas de setor emergente não possuem maior propensão à cooperação que os setores tradicionais, contradizendo o senso comum sobre os ambientes de novas tecnologias.

c) *Economia azul como objeto de estudo da geografia*

Inseridos em um grande debate conceitual, iniciado por Winder e Le Heron (2017), os geógrafos têm discutido como a economia azul pode se beneficiar de uma leitura geográfica, que considere escalas, estrutura de poder, espaço e

relações entre os atores para a formação de uma estrutura econômica que condicionam a sua governança.

Winder e Le Heron (2017) identificam que há um uso econômico para o termo, dissociado ainda de suas dimensões territoriais e ambientais. Para estes autores, a economia azul como um conceito relacional: as relações entre oceano-costa-terra são variáveis e inclusivas a quaisquer atividades e que, baixo a definição de economia azul, o planejamento dessas atividades necessita ser tomado conjuntamente, considerando suas potencialidades e conflitos de uso (WINDER e LE HERON, 2017, p.14-16).

Adicionam ainda a complexidade e importância das escalas: não há qualquer divisão territorial, que poderiam ser as 12 milhas ou as 200 milhas em termos de abrangência, que caracteriza uma territorialização ou desterritorialização, à medida que devemos agora pensar sobre esses espaços em termo de tempo e espaço e em como essa organização escalar poderá ocorrer.

Dessa forma, advogam por uma “montagem”, ou seja, por um mosaico que é construído de acordo com a dialética entre os múltiplos usos, conhecimentos e atores envolvidos. Esse mosaico evolui a cada implementação, retroalimentado pelas regulações, narrativas e governanças criadas nesses espaços, que, por sua vez, é dada pelas resultantes dessas interações.

Uma vez que não é porque existem determinados usos em curso ou em potencial, que sua legitimidade é assente perante a sociedade, ressaltando o caráter participativo e transparente necessário ao desenho de sua governança. Assim, cada criação uma noção de território é proposta, fortemente dependente dessa co-aprendizagem na busca de soluções às questões relevantes para sociedade e meio ambiente, criando um ambiente aberto e modificável, sob o ponto de vista da criação de consensos inerentes à sua governança.

Em se tratando do planejamento governamental, objeto dessa dissertação, a proposição geográfica de Winder e Le Heron, parece nos encaminhar para o Planejamento Situacional Estratégico (Iida, 1993; Matus, 2007), no qual relevantes dimensionamentos são sinalizados para a construção de uma estrutura na qual o papel de fomento/ desenvolvimento coordenado ou

articulado pelo governo, tenha a capacidade de estruturar ações de longo prazo, tal qual a advogada pela economia azul.

Os demais trabalhos, acrescentam à discussão de Winder e Le Heron, por meio de revisões conceituais ou refutações.

Na linha crítica, Morrissey (2017) discute correntes e literatura que tem estudado economia azul e contribuído ao debate, inclusive a geografia, e questiona exatamente como a geografia cultural e social poderia ampliar os conhecimentos sobre mares e oceanos. Foley (2017) vê o oceano como compondo um complexo quadro, ainda somando a interação com ar e costa, bem como com as demais águas, sendo tributário de diversas políticas públicas e visões. Vê a necessidade de rever a ontologia, mas tendo por base a economia e o valor atribuído ao uso dos oceanos, para então definir a importância da manutenção de seu ambiente saudável.

Para Bear (2017), abrange também a inefetividade da separação terra-mar, dado que a interação entre ambos realiza a produção do espaço; coloca o foco na vida marinha, independentemente de sua caracterização humana, enquanto componente vivo que pode influenciar, por vontade própria, governança e regime ao alterar o uso do espaço e recursos.

Peters (2020) discute a noção de território e sua re-territorialização ou desterritorialização com base nos significados subjacentes para as governanças empreendidas. Para ela, sem rever as ontologias e geofilosofias que encaminham a governança marinha atual, não será possível realizar o poder transformador para o desenvolvimento sustentável baseado no mar, em virtude do emprego da mesma lógica terrestre.

Garland *et al.* (2019) realizam uma importante contribuição quanto a importância da regionalização para a economia azul. Revisam a literatura existente sobre a geografia da economia azul através de uma meta-análise estruturada de trabalhos publicados, especificamente suas conceitualizações e aplicações aos debates no campo. Identificam que o discurso presente é maciçamente atinente ao desenvolvimento econômico. Consideram que a economia azul é uma estrutura (framework), contendo nexus de sustentabilidade, justiça ambiental e equidade, não considerando as escalas,

região e estruturas de poder que implementam as lógicas de usos. A compreensão dos fundamentos geográficos da economia azul permite a caracterização das dimensões espaciais, especialmente em termos do desenvolvimento de uma compreensão sobre desigualdades, em especial ao se considerar a ligação entre inovação/desenvolvimento (por exemplo, inovações na produção de energia como a energia eólica maremotriz ou offshore) e seu impacto no desenvolvimento desigual de regiões. Acreditam, por fim, que a economia azul não deve ter uma única definição, mas ser uma abordagem que considere a importância da regionalização.

Choi (2017) realiza importante uma relevante contribuição às discussões de territorialização do oceano, ao discutir a abordagem chinesa sobre a economia azul. Para ele, economia azul é mais que um projeto econômico; é necessariamente um projeto governamental por meio de intervenções espaciais, abrindo novos espaços governáveis e racionalizando certas práticas de governança (CHOI, 2017, p. 39) Economia azul chinesa inclui água doce, mar territorial, ZEE e territórios em disputa internacional; seu desenvolvimento bem como o estímulo a parcerias internacionais, se torna uma ferramenta de poder regional chinês. Para além do discurso, os geógrafos devem atentar-se a como os projetos de economia azul são materializados de fato. Acrescenta ainda que a caracterização do espaço oceânico como espaço para desenvolvimento pode aprofundar sua utilização extrativista e pode, sim, por meio da regulação engendrar *ocean grabbing*.

d) Economia azul como estratégia de desenvolvimento

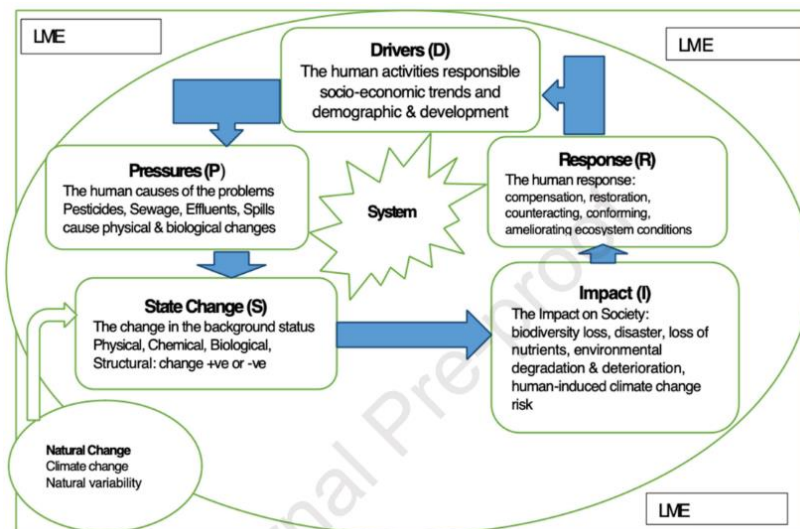
Os autores desse grupo compartilham a ideia de que para que a economia azul seja desenvolvida, ela necessita ser alçada ao plano estratégico, ou seja, ter definido claramente seus objetivos, integrar políticas e regulações, e haver realizado a pactuação deles com os diversos stakeholders. Partindo tanto da perspectiva do desenvolvimento de regiões sub-nacionais, nacionais, ou regiões multilaterais, associa-se a economia azul a um desenho estratégico de atuação concertada.

McKinley *et al.*(2019), apresentam os resultados do workshop "Advancing green growth in Peru", apontando áreas para desenvolvimento de novas

pesquisas. Para os pesquisadores, a economia azul é a plataforma para desenvolvimento estratégico, integrado e participativo para costa e oceanos, incorporando também sua proteção, por meio de economia de baixo carbono, abordagem ecossistêmica e bem estar humano, por meio do avanço de indústrias regionais, serviços e atividades. Entretanto, não detalha como seria essa plataforma de desenvolvimento, apenas indica áreas onde futuras pesquisas poderiam beneficiar o crescimento peruano.

Karani e Failler (2020), adotam o conceito de economia azul da União Africana economia azul é definida como: desenvolvimento sustentável que incorpora benefícios socioeconômicos e conservação ecológica e procura essencialmente promover o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação ou melhoria dos meios de subsistência, assegurando ao mesmo tempo a sustentabilidade ambiental dos lagos, rios, oceanos e áreas costeiras. Tanto a cobertura costeira quanto a interior mostra potencial de prosperidade e com capacidade de gerar e proporcionar ganhos e benefícios econômicos para as comunidades locais. Partindo dos potenciais para o desenvolvimento dos Grandes Ecossistemas Marinhos da África (LMEs), analisam as oportunidades impulsionadas pelos setores estratégicos de: Turismo costeiro e marinho; Resiliência Climática; Meio Ambiente; Serviços e Infraestrutura de Carbono Azul e Ecossistemas. Para tanto, estes componentes requerem uma estrutura integrada e interativa para serem aplicados, mostrando dependência e interdependência de cada um dos conceitos em sistema interativo com abordagem integrada, conforme a figura 12.

Figura 12 – Framework for Integrated Blue Economy Concepts in Large Marine Ecosystems



Fonte: Karani e Failler, 2020, p. 7.

Rasowo *et al.* (2020), analisam a economia azul no Quênia, cuja definição é mesma da União Africana, que aponta a inclusão de todas as águas na economia azul, para mitigação da pobreza, melhoria da segurança nutricional, criação de emprego e sustentabilidade ambiental, sendo a economia azul um subsetor de desenvolvimento para o país. Afirmam que no Quênia já há expertise setorial e de ativos, conforme demonstrado pelas diversas instituições governamentais participantes da Economia Azul; entretanto, falta a integração dessas instituições e políticas para o aproveitamento das potencialidades. Assim, sugerem uma estrutura para alavancagem da economia azul (RASOWO *et al.*, 2020, p.12-16), contemplando: (i) Medir o tamanho da economia oceânica do Quênia; (ii) Identificar e investir em setores prioritários de crescimento; (iii) Estabelecer Estruturas de Governança e Jurídicas capacitantes; (iv) Investir na Gestão Efetiva e Proteção de Ativos Naturais Marinhos; (v) Empreender a colaboração e o compartilhamento de conhecimento; (vi) Investir no desenvolvimento de uma forte base de recursos humanos, sobretudo capacidade em ciências marinhas.

Graziano *et al.* (2019) buscam compreender o que desenvolvimento regional significa para a economia azul e usa a região dos Grandes Lagos nos EUA, como unidade de análise para um modelo de clusters, nos quais as indústrias da economia azul são analisadas e comparadas com o desempenho das indústrias em outras áreas dos Estados Unidos. Sugerem a necessidade de

repensar como a economia azul é definida, passando de definições *top-bottom* para definições regionais, desenvolvidas através de um processo transdisciplinar envolvendo os formuladores de políticas locais, pesquisadores e setor privado. As especificidades locais colocam pressão sobre o Planejamento Espacial Marinho, à medida que cada local possui ecossistemas e potencialidades variadas e os stakeholders do processo também influenciaram em acordo com o arcabouço de priorização de indústrias, regulações às quais estão submetidos, inclusive federativas. Dessa maneira, não é possível adotar uma estrutura rígida para realizar o desenho das intervenções, mas faz-se necessário considerar o contexto regional para promover seu desenvolvimento.

Hassanali (2020) procura destacar que os diversos discursos da economia azul precisam ser cuidadosamente considerados, negociados e resolvidos internamente para que a CARICOM seja eficaz na economia coletiva, benefícios sociais e culturais do uso dos oceanos e de seus recursos enquanto garantindo a conservação e preservação do meio ambiente. Um esforço regional concertado para entender e coordenar a visão da economia azul, seu desenvolvimento e execução são necessários entre a Comunidade Caribenha. Os discursos divergentes têm impedido parcerias bi e multilaterais na região. Essas mesmas parcerias podem impactar a economia dos países vizinhos sobremaneira, de modo que há uma necessidade de política integrada.

Jiang, Chen e Dai (2017) abordam uma das principais estratégias do plano nacional de desenvolvimento da economia azul do governo chinês: os parques industriais marítimos, que têm recebido investimentos nacionais e estrangeiros e dos governos em todos os níveis. A capacidade de carga de um parque industrial marítimo é importante para todas as partes interessadas relacionadas. Neste estudo, foi estabelecido um sistema de avaliação baseado na revisão da literatura e entrevistas com especialistas, utilizando 32 índices sob três dimensões (pressão, rolamento e transformação) para determinar a capacidade de carga de um parque industrial marinho. A capacidade de carga dos parques industriais marinhos na província de Shandong foi avaliada usando este sistema em diversas dimensões, incorporando o espaço estatal e processos de hierarquia analítica. Os resultados indicaram que a capacidade de carga diferia significativamente entre regiões, parques e dimensões específicas. Além disso,

sugestões sobre planejamento de parques, apoio político, cluster industrial e alianças indústria-universidades-institutos de pesquisa são fornecidas ao governo.

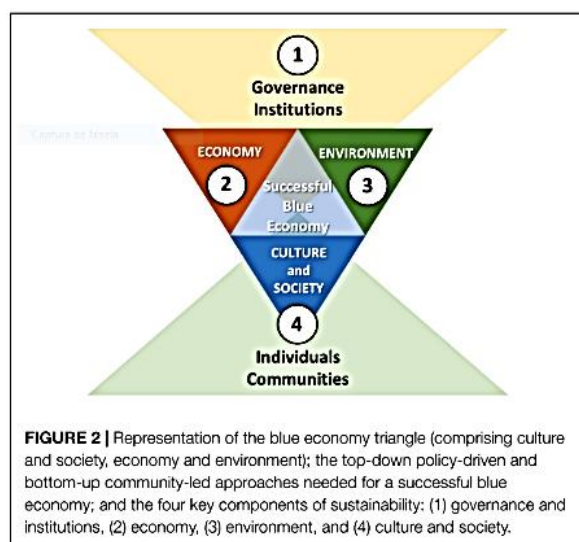
Para Penca (2019) a economia azul é um paradigma político, cujo objetivo é aliar crescimento econômico com desenvolvimento sustentável. Os paradigmas políticos e os debates sociais relacionados influenciam o desenvolvimento de políticas para além da definição da agenda, enquanto potencial transformador, em especial considerando a alocação de recursos para o desenvolvimento de iniciativas. Ao analisar as aplicações da economia azul, Penca entende haver um desbalanceamento nos investimentos da UE e dos países mediterrâneos. Isto implicou também uma influência desproporcional das prioridades e abordagens da UE. Avalia ainda que, embora a economia azul tenha certamente tido efeito integrador na região euromediterrânea, é questionável se melhorou a co-propriedade em sua governança. O ideário da UE, bem como seu papel financeiro, parece continuar a dominar, impedindo o progresso para a participação dos estados e parceiros em termos mais iguais.

O que a Economia Azul significa para os formuladores de políticas e implementadores nacionais e locais é raramente explorado, e falta especificidade sobre como o triplo objetivo de crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e equidade social pode ser alcançado. Schutter e Hicks (2019) estudam a República das Seychelles - para estabelecer a) como os formuladores e praticantes de políticas percebem a Economia Azul b) que perspectivas influenciam o conceito; e c) quem ganha ou a perde com sua implementação. Como resultados, apontam a dificuldade de tradução dos conceitos internacionais para as práticas nacionais e locais. Identifica que não há concordância entre os atores no significado e na crença da aplicação da economia azul e que não há em Seychelles a identidade no aspecto social envolvido no tripé da sustentabilidade.

Voyer e Van Leeuwen, (2019) pesquisam como os discursos econômicos podem desempenhar um papel na informação dos debates sobre a legitimidade de atuação do setor privado na Economia Azul.

No estudo de Okafor-Yarwood *et al.* (2020) são analisados dois objetivos críticos: (i) avaliar o desempenho de iniciativas governamentais, corporativas e comunitárias contra métricas sociais, econômicas e ambientais, e (ii) propor uma estrutura de engajamento colaborativo em projetos que possa guiar e apoiar o desenvolvimento da economia azul africana, combinando as abordagens de gestão *top-down* e *bottom-up* e implementado o gerenciamento colaborativo (Fig. 13).

Figura 13 – Framework for collaborative Blue Management



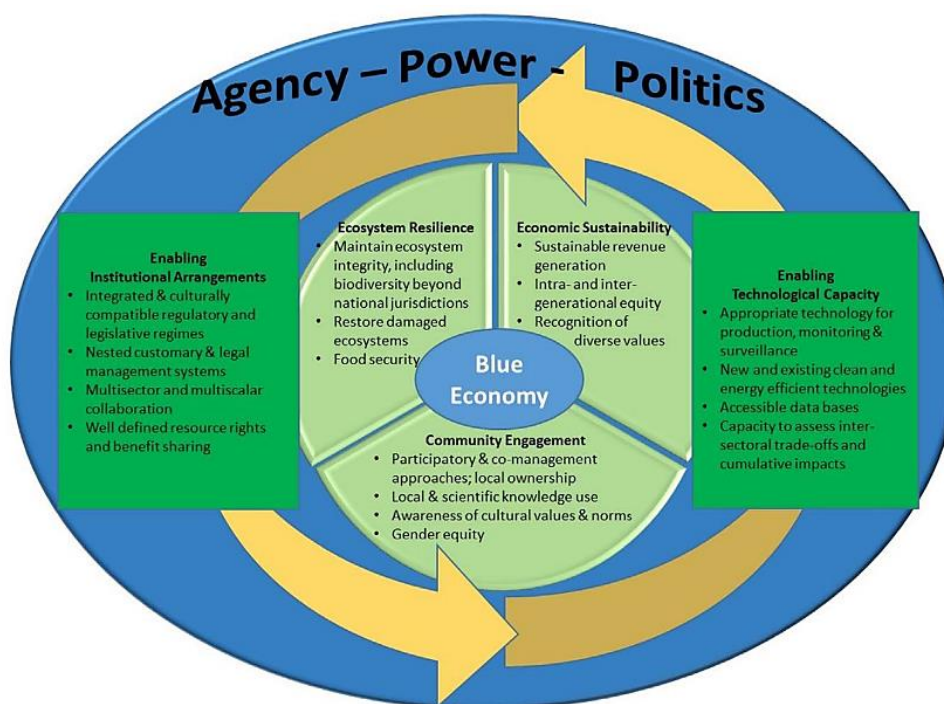
Fonte: Okafor-Yarwood *et al.*, 2020, p. 12.

Entende-se que a abordagem *top-down* é mais importante quando são exigidas respostas de comportamento rápidas via regulação e *enforcement*. Já a abordagem *bottom-up*, tem o condão de criar hábitos duradouros, relações mais sólidas entre os stakeholders, construindo capacidade social no processo. Assim, a abordagem colaborativa visa a complementaridade das duas abordagens, considerando sempre as escalas do projeto e o grau de regulação exigido para os mesmos.

Keen, Schwarz e Wini-Simeon (2018) objetivam o desenvolvimento de uma estrutura conceitual por meio de revisão da literatura e discursos, que são então aplicados a três casos no setor pesqueiro - pesca em pequena escala, mercados de peixe urbanos e processamento de atum em terra. Por meio de uma análise da economia ecológica, são identificados 5 componentes da economia azul: resiliência ambiental; sustentabilidade econômica; engajamento

comunitário; integração institucional e construção de capacidade técnica, sendo os dois últimos considerados como aceleradores do desenvolvimento dessa abordagem.

Figura 14 – Componentes da Economia Azul



Fonte: Keen, Schwarz e Wini-Simeon, 2018, p.3.

Os cinco componentes, delineados acima, situam-se dentro de uma política mais ampla e contexto cultural (Figura 14). Relacionamentos, dinâmicas de agência e poder entre proprietários de recursos, usuários e elites, determinam o acesso aos recursos e a capacidade de gestão, moldando arranjos institucionais (ou seja, as regras, regulamentos e eficácia de aplicação) e quem exerce o poder.

As instituições resultantes podem ser formais (e legalmente capazes), ou informais com suas raízes na cultura e tradição. Onde os regimes de gestão são elites fracas e poderosas - políticas, não governamentais e comerciais - podem estabelecer agendas de exploração de recursos.

Quando isso ocorre, os resultados do desenvolvimento dependem não apenas da capacidade, dos recursos e do desempenho, mas também "criticamente do equilíbrio de poder entre as classes e grupos afetados por

aquela instituição, ou seja, do acordo político" (KEEN, SCHWARZ E WINI-SIMEON, 2018,p 3)

3.2. Economia Azul: conceito e dimensões para o desenvolvimento do trabalho

No conjunto de textos consultados, decorridos sete anos do trabalho de Silver *et al.* (2015), a economia azul ainda permanece como um conceito convenientemente em construção.

Voyer *et al.* (2018) ao tratar das diferentes concepções associadas à economia azul ressalta a importância da construção entre a estratégia de desenvolvimento pretendida e possível por parte dos atores internacionais para o desenho dos diversos significados sobre o termo "economia azul".

Para eles, é possível considerar que a estratégia de desenvolvimento pensada (tenha ela ênfase em geopolítica, em *soft power*, em economia, em defesa dos países em desenvolvimento ou ainda em nichos de novos mercados) é a linha mestra que molda em que medida e qual será o peso a realizar em consideração aos elementos sociais, ambientais e econômicos atrelados à economia azul e quem participa desse fórum. Isso inclusive pode ser observado ao se analisar as definições e componentes da economia azul por parte dos organismos regionais, como exemplo: financiamento europeu à inovação em "blue growth" que encontram dificuldades na obtenção de financiamento privado, devido à incerteza de retorno do investimento.

A ausência de definições internacionalmente aceitas, segundo Voyer *et al.* (2018) não implica em uma imobilidade na atuação regional ou estatal sob a égide da economia azul. Longe de ser um obstáculo, para a autora, essa permeabilidade conceitual autoriza diversas formas de atuação e de coordenação e cooperação regional, que variam segundo a sua ótica, inclusive dentro de discursos dos próprios atores envolvidos.

Por esses aspectos, a consideração é que a definição de economia azul pertence ao âmbito da estratégia nacional de desenvolvimento pretendida (tal qual advoga o Banco Mundial), e tem a dupla função de comunicar, tanto internamente quanto externamente, a posição de um estado sobre o foco de sua atuação perante sua costa, mares e oceanos.

Tendo em vista que a definição é estratégica, implica compreender que ela poderia tratar-se de um conceito, um processo, um framework, de um

instrumento ou até mesmo de matéria do éter, como aborda Choi (2017). Ainda segundo esse autor, a forma com a definição toca o solo da implementação é que revela a real intenção por trás dos discursos. O não fazer, inclusive, precisa ser considerado na balança das decisões de elaboração e implementação de políticas públicas.

Essas considerações tornam mais curioso ainda a ausência de discussões robustas sobre o papel do estado e do planejamento para o alcance dos objetivos de economia azul. Uma das hipóteses seja a pequena aplicabilidade ainda do próprio conceito de economia azul, traduzido em ação governamental estruturada, por ser recente ainda nas discussões mundiais; outra hipótese, seria a fragmentação setorial, que, no plano nacional, se impõe frente ao planejamento integrado preconizado pelo conceito de economia azul.

O fato é que na literatura estado é majoritariamente ator de direito internacional nas discussões associadas à governança internacional (Gamage, 2016; Kedia e Gautam, 2020; Penca, 2019; Fanning, Lucia e Mahon, 2020; Duarte, 2016) é um regulador das relações entre os objetivos sociais, ambientais e econômicos e as grandes corporações/empreendimentos, inclusive sendo capturado por elas (Bogadóttir, 2020; Bond, 2019; Carver, 2019; Potgieter, 2018; Rasowo *et al.*, 2020) ou das relações jurisdicionais de fronteiras nacionais (Graziano *et al.*, 2019); é indutor de novas racionalidades espaciais e de vetores de desenvolvimento (Choi, 2017; European Union, 2021; Jiang, Chen e Dai, 2017), sejam eles de caráter sustentável ou por meio de *blue grabbing* (Hadjimichael, 2018; Mallin e Barbesgaard, 2020).

Outra observação necessária é que, muito embora pretenda-se escalaridade em planejamento e implementação para o desenvolvimento da economia azul, poucos artigos foram encontrados tratando da governança escalar para a consecução de seus objetivos, a exemplo da corrente geográfica.

Tendo em vista que o objetivo desta dissertação é analisar como introduzir a visão da economia azul nos instrumentos de planejamento regional para o desenvolvimento do Nordeste, sob o ponto de vista do governo federal enquanto promotor desse planejamento, é que estão ausentes as definições institucionais sobre a definição de economia azul, setores da economia por ele abrangidos e escalas de implementação, faz-se necessário a adoção de uma abordagem que

privilegie o desenho da governança institucional para a instrumentalização dos objetivos de economia azul.

Portanto, é relevante que a definição aqui adotada não seja pertencente ao aspecto de economia azul enquanto industrialização dos oceanos, dado a inexistência de bases na economia nacional para essa concepção; tampouco seja relacionada à comoditização dos oceanos, dado que a aplicabilidade dessa abordagem responde a apenas uma faceta, a social, e se demonstraria ineficaz no âmbito do planejamento regional por sua excessiva localização; por sua vez, a abordagem geográfica também é demasiado complexa e requereria um exercício próprio de planejamento integrador de diversas visões e dimensões do espaço, inclusive o aquático (hoje ainda de conhecimento incipiente no Brasil), para sua efetiva construção; cabendo, portanto, a abordagem da economia azul como estratégia desenvolvimento.

Essa abordagem ao mesmo tempo que conceitua, permite a construção de um sistema no qual há espaço para a construção de mecanismo de governança que permita a articulação de diversos atores para o uso racional de recursos e consecução de desenvolvimento sustentável. A estrutura de Keen, Schwarz e Wini-Simeon (2018) poderia ser aplicada a alguns setores previstos no PRDNE de maneira a promover um piloto que traduzisse diretrizes da estratégia de desenvolvimento econômico do nordeste tendo em vista os cinco componentes da economia azul.

4 PANORAMA DOS INSTRUMENTOS RELEVANTES PARA A DEFINIÇÃO DA ECONOMIA DO MAR NO BRASIL: BREVE ANÁLISE

As definições estratégicas são fundamentos para as decisões de modelos de governança e de aplicação para a economia azul. Tendo sido considerados nos capítulos anteriores os elementos mínimos para a concepção de estratégia de planejamento baseada no desenvolvimento sustentável da economia do mar, faz-se necessário verificar o estágio de desenvolvimento destes instrumentos no Brasil.

Para tanto foi realizada pesquisa qualitativa por meio de levantamento documental em sites e relatórios das organizações internacionais, a fim de se identificar o estágio legal e de implementação dos instrumentos, complementada pela bibliografia especializada.

No caso da economia azul, conforme vimos no capítulo 2, considera-se como elementos fundamentais para seu exercício os instrumentos Planejamento Espacial Marinho (PEM), a identificação dos setores econômicos que compõem a economia do mar de um país e a gestão costeira, para seu aproveitamento sustentável.

Para tal, é relevante compreender sua esfera máxima de articulação: a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), responsável tanto pela Política Nacional de Recursos do Mar-PNRM, (Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005), como em acompanhar a gestão costeira.

A PNRM tem a finalidade de orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social.

A CIRM é órgão deliberativo e de assessoramento, criado em 12 de setembro de 1974 e reinstituído em 2019 pelo Decreto nº 9.858, de 25 de junho de 2019 e é composta pelo Comandante da Marinha, denominado Autoridade Marítima, que a Coordena, e tem ainda como membros Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da

Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Turismo; Ministério do Desenvolvimento Regional; e Comando da Marinha, do Ministério da Defesa. Conta ainda com sua secretaria executiva, subcomissões e grupos técnicos, responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento das políticas a cargo da CIRM.

Conforme o artigo 7º do Decreto, hoje as subcomissões são apenas três: a Subcomissão para o Plano Setorial para os Recursos do Mar; a Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro; e a Subcomissão para o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira.

A PNRM é consolidada por Planos e Programas plurianuais e anuais decorrentes, elaborados pela CIRM, que se desdobram em projetos específicos e constituem os documentos básicos de trabalho. Esses projetos são aprovados pela CIRM e o seu financiamento e desenvolvimento ficam a cargo dos diversos órgãos, mediante parcerias também com instituições executoras (Universidades, Institutos de Pesquisa e organizações governamentais ligadas aos recursos do mar), conforme o desenvolvimento das várias fases.

Assim, a CIRM pode ser considerada um órgão criado para a promoção das atividades transversais relacionadas à gestão costeira e marinha, incluídas a capacitação de recursos humanos, de desenvolvimento técnico-científico e exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar.

São instrumentos os planos integrantes da PNRM, o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). O Plano Setorial de Recursos do Mar é elaborado em consonância com PPA e traz as orientações e planejamento para cada período de 4 anos.

Muito embora o Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005 estabeleça à CIRM a atribuição desafiadora de coordenação horizontal para preservação e aproveitamento sustentável dos recursos do mar, ele deixa fluida a governança. Nos dizeres do anexo ao Decreto, item 7. estratégia:

A estratégia é formada por um conjunto de ações a serem empreendidas para alcançar os objetivos da PNRM. As ações serão executadas sob a orientação e a coordenação dos órgãos integrantes da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de acordo com as suas competências específicas

legalmente estabelecidas e em consonância com as orientações desse colegiado.

O PSRM está em sua décima edição, aprovada pelo Decreto nº 10.544, de 16 de novembro de 2020, e se desdobra em onze Ações, com foco na conservação e exploração sustentável dos recursos marinhos. Dentre as Ações previstas neste Plano, destacam-se: Aquicultura e Pesca (AQUIPESCA); Biotecnologia Marinha (BIOTECMARINHA); Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA); Sistema Brasileiro de Observação dos Oceanos e Estudos do Clima (GOOS-Brasil); Pesquisas Científicas nas Ilhas Oceânicas (PROILHAS); Planejamento Espacial Marinho (PEM); Desenvolvimento e Aproveitamento Sustentável da Amazônia Azul (PRO AMAZÔNIA AZUL); e Promoção da Mentalidade Marítima (PROMAR).

Conforme informação da SECIRM, via Plataforma Fala Brasil em 16 de janeiro de 2021 (Anexo) para cada uma dessas ações é estabelecido um Órgão coordenador, pertencente a CIRM, e um Comitê Executivo, também composto por representantes dos Órgãos pertencentes à Comissão, e cuja finalidade é identificar e implementar as tarefas necessárias ao cumprimento das metas e ao alcance dos objetivos previstos para a referida Ação. Os relatórios, pareceres, resoluções e propostas decorrentes dos trabalhos realizados no âmbito dos comitês executivos, consoante ao contido no regimento interno da CIRM, devem ser apresentados, inicialmente, à Subcomissão para o PSRM e, quando pertinente, nas reuniões da CIRM, para fins de apreciação e decisão do colegiado. Acresceu ainda que este modelo de gestão se tem mantido inalterado desde os últimos PSRM formulados.

Depreende-se, portanto, que a contribuição dos órgãos e a implementação dessas ações, portanto, é efetivada de acordo com as proposições próprias de cada componente da CIRM e que a responsabilidade pela implementação das ações recai na agenda de cada setorial. Assim, a importância da clareza da agenda de trabalho proposta, bem como a capacidade de adesão à agenda em alinhamento com as políticas setoriais ficam sujeitas às disponibilidades individuais dos órgãos no âmbito político, técnico e orçamentário.

Decorre disso que não há tradição de avaliação ou monitoramento da implementação dos planos setoriais de recursos do mar, conforme informação da própria Secretaria-Executiva para a Comissão de Recursos do Mar:

5 - Feitas tais considerações, participa-se que não existe, no âmbito desta Secretaria, fruto da metodologia adotada para condução das Ações constantes nos últimos PSRM, documento próprio que consolide uma avaliação sobre a implementação dos referidos Planos, tampouco sobre os mecanismos de governança adotados para suas gestões. No tocante a execução orçamentária e produtos finalizados, ambos estão na esfera de acompanhamento e controle dos respectivos coordenadores das Ações.

Entende-se que este aspecto prejudica o cumprimento pela CIRM do Art. 3º, inciso V, do Decreto nº 9.858, de 25 de junho de 2019: acompanhar os resultados e propor as alterações da Política Nacional para os Recursos do Mar e do Programa Antártico Brasileiro.

O Planejamento Espacial Marinho (PEM), que está inserido como uma das ações no PSRM X. Sua primeira aparição enquanto ação data do PRSM IX, referente ao período de 2016-2019.

Segundo o sítio eletrônico da Marinha do Brasil³³, o PEM é traduzido como:

“poderoso instrumento público, multissetorial, de cunho operacional e jurídico, indispensável para garantir a governança e a soberania da Amazônia Azul; o uso compartilhado, eficiente, harmônico e sustentável de suas riquezas; e promover a geração de divisas e de empregos para o País, afiançando a necessária segurança jurídica aos investidores nacionais e internacionais relativa às atividades econômicas desenvolvidas nesse extenso ambiente marinho e costeiro, respeitada a salvaguarda de interesses estratégicos e de defesa nacional.”

Segundo Gandra, Bonetti e Scherer (2020, p. 456-457) o PEM aparece na literatura internacional a partir de 2003, como um instrumento de gestão integrada que visa compatibilizar as atividades humanas no mar, bem como conservar os ecossistemas marinhos, seus recursos e serviços ecossistêmicos.

Mais modernamente, segundo a UNESCO, por meio de Ehler e Douvere, 2009, o PEM é definido como um processo público de análise e alocação da

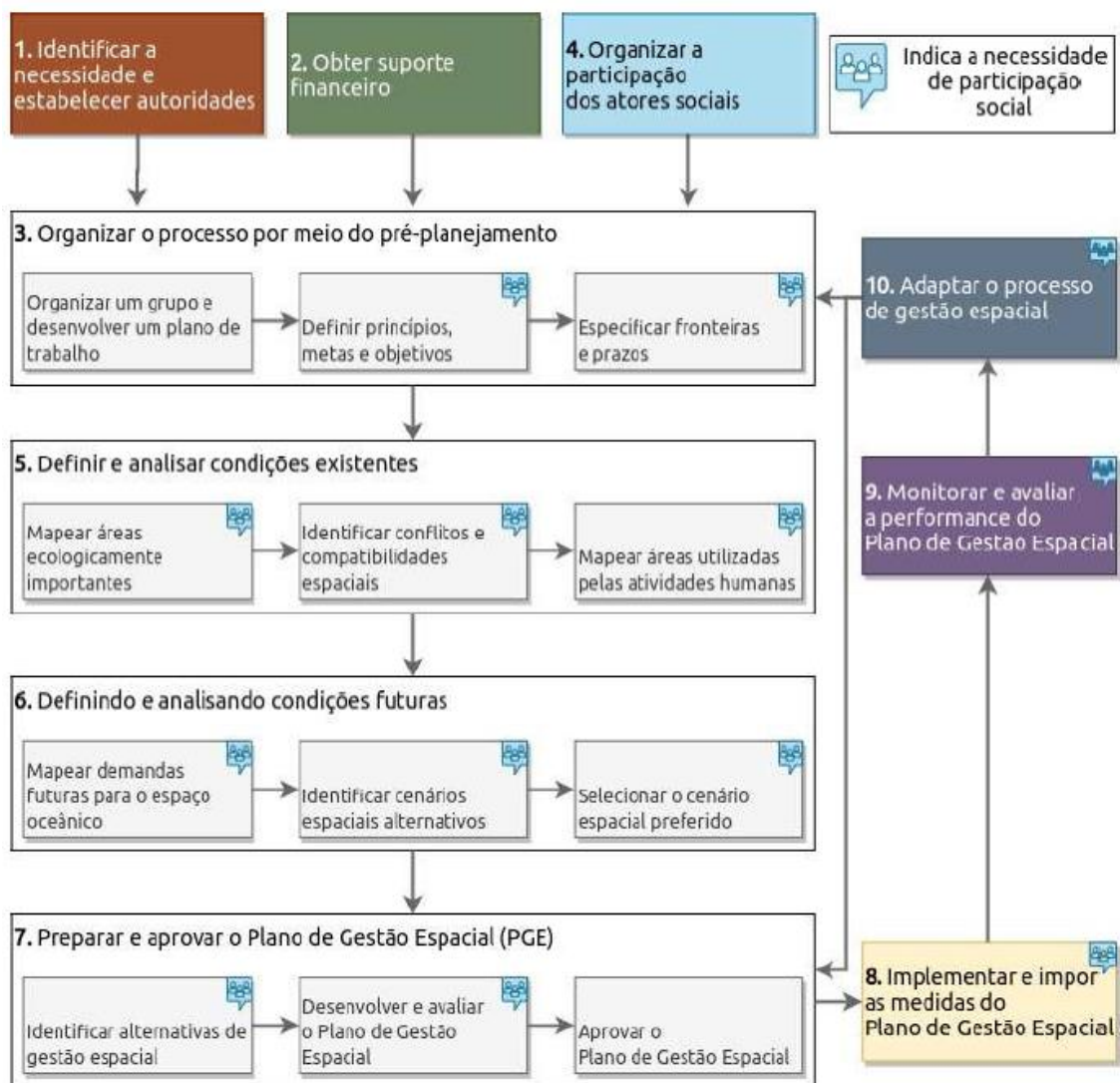
³³ <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/pem>

distribuição espacial e temporal das atividades humanas no mar para atingir objetivos ecológicos, econômicos e sociais definidos por meio de um processo político.” (Ehler e Douvere, 2009, p.18, apud: Gandra, Bonetti e Scherer (2020) e possui 10 passos identificados como sua metodologia de implementação.

A condição base para a elaboração do PEM está no diagnóstico do estado atual do ambiente costeiro-marinho, sugerido no passo 5 da metodologia proposta (Figura 15), considerando o mapeamento das atividades econômicas realizadas, mas também no mapeamento dos ecossistemas, para a definição dos serviços ambientais. Para o levantamento de dados econômicos, Gandra, Bonetti e Scherer ressaltam ainda que há pouca disponibilidade de dados organizados e com boa base metodológica. O fracionamento das atividades e as diferentes escalas de uso podem ser considerados um elemento desafiador a essa consolidação.

Considera-se, portanto, que relevância do PEM consiste no conhecimento dos recursos marinhos, para ordenamento de seus usos e monitoramento dos impactos desses usos no ecossistema; e para que isso ocorra de maneira eficaz, há necessidade de participação popular e discussões amplas, além, claro da pactuação sobre os usos previstos.

Figura 15 – Passo do PEM, com base em Ehler e Douvere, 2009



Fonte: Gandra, T. B. R.; Bonetti, J.; Scherer, 2020, p.458.

O desenvolvimento de tecnologias *offshore*, além das bioeconomias baseadas no mar, ambas identificadas como portadoras de futuro pela literatura internacional, tem no PEM um importante instrumento.

E, muito embora tenham sido avançados no Brasil regulações setoriais, a exemplo da Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022, conhecida também como BR do Mar, ou ainda o Decreto 10.946/2022, que indica as diretrizes para os projetos eólicos *offshore*, o PEM ainda não conseguiu sair das intenções da CIRM.

Segundo Gandra, Bonetti e Scherer (2020, p.460):

No Brasil, podemos considerar que o processo de elaboração do PEM iniciou em 2011, tendo como marco zero uma sessão do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), com a participação de representantes da UNESCO2, que destacaram a importância de iniciar uma agenda pública para o PEM (Gerhardinger *et al.*, 2018). Em 2014, ocorreu em Brasília um seminário intitulado “Planejamento Integrado do Espaço Marinho”, com a troca de experiências nacionais e internacionais (De Freitas *et al.*, 2014). Desde então, o PEM obteve avanços pontuais em pequenas áreas do extenso litoral brasileiro, principalmente em iniciativas de caráter acadêmico.”

“Uma análise das iniciativas governamentais nacionais mostra que alguns passos para o Planejamento Espacial Marinho foram discutidos no nível federal, mas que ainda falta experiência em relação à implementação, execução e integração de iniciativas subnacionais no processo de PEM, o que fez com que Gerhardinger *et al.* (2019) classificassem o período entre 2014 e 2019 como uma fase de dormência do PEM no Brasil. Conforme ilustrado anteriormente, de acordo com Ehler e Douvère (2009), que elaboraram um manual de apoio para a implementação do PEM fomentado pela UNESCO, o PEM é um processo composto por dez passos. Nessa perspectiva, considera-se que o Brasil já superou a fase de identificação da necessidade e definição da autoridade (passo 1) e atualmente está na fase inicial de articulação e estruturação do PEM, de forma simultânea com as fases de obtenção de recursos financeiros (passo 2) e pré-planejamento (passo 3). Em 2019, o antigo Grupo de Trabalho em Uso e Conservação de Áreas Marinhas (GTUCAM) foi transformado no Grupo de Trabalho para o PEM (GT-PEM), composto por representantes técnicos dos 15 ministérios que atualmente compõem a Comissão Interministerial de Recursos do Mar (CIRM).

Estando o PEM nacional ainda em fase embrionária, destacamos que o Brasil assumiu, em 2017, durante a Conferência da ONU para os Oceanos, em 2017, o compromisso voluntário de implantar o PEM até 2030. Dado que nem a iniciativa piloto foi construída, o prognóstico é que o Brasil não consiga cumprir, dentro da linha temporal acordada, esse compromisso internacional.

Ainda no âmbito da Subcomissão para o Plano Setorial para os Recursos do Mar está a responsabilidade de definir o chamado PIB do Mar

A Portaria nº 248/MB/MD, de 24 de agosto de 2021³⁴, criou o Grupo Técnico "PIB do Mar", no âmbito da Subcomissão para o Plano Setorial para os Recursos do Mar, atribuiu suas competências e designou sua composição. Dentre suas competências, apresentadas no artigo segundo:

³⁴ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-248/mb/md-de-24-de-agosto-de-2021-341970852>

Art. 2º Atribuir ao GT "PIB do Mar" as seguintes competências:
I - definir o conceito de Economia Azul ou Economia do Mar para o Brasil;
II - identificar os setores e atividades que integram e/ou contribuem para a Economia Azul e seus correspondentes aportes para o PIB do Mar;
III - elaborar proposta de metodologia que permita mensurar o PIB do Mar, contribuindo para o acompanhamento estatístico regular de sua evolução no País; e
IV - apresentar sugestão para a institucionalização, no âmbito do Governo Federal, da referida metodologia, de modo que possa servir como uma eficaz ferramenta e subsídio para a elaboração e condução de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento e aproveitamento sustentável da Amazônia Azul e áreas internacionais de interesse

O GT tem como seu coordenador, o Ministério da Economia (ME) e como seus membros Ministério da Defesa (MD); Ministério da Infraestrutura (MInfra); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Turismo (MTur); Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); Diretoria-Geral de Navegação (DGN/MB); Escola de Guerra Naval (EGN/MB); Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM/MB); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/ME); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ/MInfra); e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP/MME).

Está em curso a definição nacional, portanto, sobre o que seria a contribuição econômica e de quais setores serão considerados pertencentes à economia do mar, na visão brasileira. Ressalta-se que os GTs, segundo o decreto da CIRM, não podem ser superior a um ano de trabalho, de maneira que até agosto de 2022 deverá ser realizada apresentação do relatório de trabalho desse grupo contendo as definições iniciais.

Inclusive, dado o próprio decreto do GT, não está ainda clara se a denominação a ser adotada nacionalmente será economia azul/economia do mar, que caracterizaria o aspecto mais econômico/industrial sobre aspecto de desenvolvimento, no qual se insere socioambiental, inclusive a faceta urbana, extremamente relevante na zona costeira e recentemente incorporada a mesma pasta de desenvolvimento regional. Como divulgação realizada, apenas tem se

o boletim SECAP³⁵, de junho de 21, que utiliza a denominação economia do mar e faz um breve relato das discussões iniciais entre os órgãos técnicos quanto a definição do conceito de PIB e a utilização da CNAE 2.0 na identificação das atividades, além das dificuldades encontradas para caracterizar, no âmbito de setores específicos, o que de fato entraria nas contas do mar.

Como nota curiosa, ao tratar das definições de contas, foi utilizado o Manual Global das Contas Oceânicas, que estabelece um conceito para a economia oceânica, conforme Boletim SECAP, PIB do Mar, 2021, p.2:

“a economia do oceano é o valor monetário da produção, consumo, acumulação, importações e exportações em setores econômicos considerados relevantes para o oceano, bem como serviços não mercantis, em comparação com a economia de uma nação. A economia se reflete nas Contas dos Oceano como usuária de serviços do oceano e fornecedora de resíduos(poluentes) e atividades que afetam o oceano”

Contudo, como esse debate não tem sido publicizado até o momento de redação dessa dissertação (dezembro/janeiro 2022), estando restrito às instituições convidadas e componentes do referido Grupo de Trabalho, não há ainda a indicação de caminhos que os gestores têm seguido para realizar essa definição.

Já sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro-PNGC, (Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988), em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Política Nacional de Meio Ambiente, o período recente se demonstra pouco promissor no aspecto federal. Conforme o decreto da CIRM, a esta cabe realizar a aprovação do PNGC.

Muito embora receba a denominação de plano, segundo Polette (2020, p.319), trata-se de uma política de fato, tendo em vista que possui diversos instrumentos de caráter normativo e impositivo, com estruturas similares a outras políticas federais. O atual Plano, o PNGC II, foi detalhado pela resolução CIRM nº01/90 e contou com a inserção de instrumentos trouxeram padrões de qualidade ambiental (RQA-ZC e SMA-ZC, ZEEC), de ordenamento territorial

³⁵ <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins/boletim-secap-planejamento-pib-do-mar/view>

(ZEEC), de informação e comunicação (SIGERCO e Macrodiagnóstico), e de regulação, comando e controle (SMA-ZC). Entretanto, a avaliação de Polette (2020, p-321-322) reforça que as políticas territoriais, quando vencem a barreira de elaboração, dificilmente têm uma implementação de nível satisfatório. Isso porque, para que se efetivem seus objetivos, que geralmente são de longo prazo, há necessidade de continuidade em diversos governos. Polette (2020, p.321-322) afirma:

“...a operacionalização do PNGC foi tímida no âmbito da União, nos 17 estados costeiros, e principalmente nos municípios costeiros brasileiros. Apesar da legislação estabelecer princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes norteadoras, é evidente a **falta de ações estratégicas e táticas para sua consecução, bem como a falta de uma séria e crítica avaliação territorial considerando as realidades socioeconômicas e culturais ao longo da costa brasileira.** Soma-se também a falta de vontade política, e principalmente a falta de entendimento e conhecimento da natureza teórica e, inclusive em considerar o ciclo político como elemento estruturante no âmbito do PNGC.”

Mais recentemente, existe ainda uma área cinzenta sobre como se encontra a gestão costeira, dada não reinstalação do Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), no âmbito da CIRM, instituído com o propósito de promover a articulação das Ações Federais na Zona Costeira a partir dos planos de ação federal e fomentar a aplicação escalar dos instrumentos de gestão costeira, de modo que, na atualidade, não há fórum dedica às questões de Zoneamento Costeiro e seu planejamento no âmbito federal.

Como aspectos finais a este capítulo, destaca-se a fragilidade das instâncias estratégicas de planejamento territorial associadas aos instrumentos da economia azul. Cabe aqui resgatar que a governança necessária à implementação da economia azul é multiescalar e multisetorial.

As discussões recentes sobre a governança consideram que no âmbito de sua efetividade regional, há necessidade de coordenação vertical e horizontal para o processo de transformação do território, para além das fronteiras administrativas, por atores estatais e não estatais (WILLI et al., 2018, p 768).

Muito embora existam as estruturas, as discussões sobre o tema, ainda que no nível estratégico, pouco tem tido foco no desenvolvimento da economia azul e, dado os documentos analisados, podemos considerar que se encontram ainda restritas ao nível de um arranjo de cooperação horizontal federal. É dizer, pouco se avança na implementação subnacional das decisões do nível estratégico (ao se tratar do PNGC) e que, no aspecto de coordenação horizontal, seu arranjo não realiza a construção conjunta de políticas nem se responsabiliza pela implementação das mesmas, ficando restrito a discussões e contribuições de cada pasta componente, a medida das possibilidades políticas, financeiras e setoriais; o que dificulta a criação de um sistema de gestão e de acompanhamento dos resultados das intervenções estatais no formato concebido pela economia azul.

5 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SEU INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO REGIONAL

Este Capítulo busca realizar a discussão do estágio atual da Política de Desenvolvimento Regional brasileira, em sua versão recente, visando a identificação de suas principais estratégias e eixos de intervenção, tendo em vista seus instrumentos de planejamento. A partir de então, busca-se verificar, no âmbito do PRDNE, como estão refletidas essas diretrizes e quem que medida as instâncias de governança têm sido utilizadas na formulação e implementação do planejamento regional nordestino.

Para tanto, realizou-se levantamento bibliográfico e documental acerca da temática, seguido de sua descrição de conteúdo e análise.

5.1 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: BREVE HISTÓRICO

A preocupação com o desenvolvimento equilibrado do território, objeto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), impõe ao poder público desafios complexos ao planejamento governamental, sobretudo ao desenho de seus instrumentos e a forma de governança exigida para atuação, com vistas à mitigação das disparidades socioeconômicas presentes na realidade brasileira. Isto porque a necessidade de coordenação vertical e horizontal é parte inerente ao arranjo institucional que instrumentaliza a Política: seja porque o Brasil é um vasto país em termos de extensão territorial; seja porque este vasto país é também complexo e heterogêneo em termos de ocupação populacional e de distribuição geográfica das atividades estruturantes do desenvolvimento; ou seja ainda porque o desenvolvimento, em essência, é um processo multidimensional. Dessa forma, pensar a governança da política regional brasileira implica necessariamente considerar que ela é, de partida, intersetorial, transversal e interfederativa.

De fato, a *Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2011) aponta (grifo nosso):

De certa forma, isso atesta nossa hipótese inicial de que a Política Regional é uma “política vazia”, isto é, sem conteúdo setorial que a parametrize. Se partirmos do ponto de vista que o sentido das políticas públicas é proporcionar serviços e facilidades à população, o que “chega” ao cidadão são serviços proporcionados por políticas setoriais. Por isso, **não cabe**

esperar que o conteúdo (setorial) seja a essência da política regional. Sua razão de ser é a coordenação, a articulação, a combinação de meios que, realizados num dado território, transmitam a seus cidadãos uma parcela dos bens públicos e privados que os equiparam aos cidadãos de outras regiões. (BRASIL, 2011, p. 96)

Segundo Pires (2016), a intersetorialidade traduz-se na ação governamental que demanda arranjos e instrumentos que precisam ser construídos, para superar estruturas administrativas setorializadas e produzir articulação e cooperação entre os atores envolvidos na construção de políticas públicas.

As práticas de intersetorialização não ocorrem de modo natural, encontrarem importantes barreiras diante das estruturas burocráticas tradicionais: processos, estruturas e atores que foram construídos operam de forma setorializada, fragmentada. Necessitam, portanto, ser estimuladas e reforçadas.

A professora Celina Souza (2018), também aponta no mesmo sentido de Pires, ressaltando haver pouca exploração empírica sobre a capacidade de comando exercida dentro do poder executivo, ao trabalhar a uma definição de coordenação horizontal:

“ (...) coordenação horizontal seja considerada como um processo e como instrumentos e mecanismos que visam operacionalizar a confluência, voluntária ou forçada, de atividades e esforços das organizações do setor público. Esses mecanismos são utilizados para criar maior coerência, reduzir duplicações, lacunas e contradições no interior da mesma política ou entre diferentes políticas, assim como na sua implementação e gestão.” (BOUCKAERT e outros. (2010, p. 16), apud Souza, 2018).

Para a PNDR, o desafio também consiste em que a sua governança também tenha a capacidade de promover a coordenação vertical. A professora Celina Souza, em recente trabalho publicado pela Enap, destaca que a “coordenação vertical remete ao tema das relações intergovernamentais, ou seja, aquelas que se estabelecem entre diferentes níveis de governo para a produção de políticas” (SOUZA, 2018, p.28).

Aplicados esses conceitos ao contexto brasileiro e da PNDR, observa-se a multiplicidade de estruturas governativas setoriais, com capacidades

heterogêneas, e com problemáticas diversas, que interagem no ambiente de políticas públicas afetos ao desenvolvimento regional.

Sem uma governança que produza a convergência da ação governamental no território, os esforços empreendidos podem atuar contribuindo para o aprofundamento da concentração de investimentos em áreas e setores que adensam os ativos territoriais preexistentes e que, assim, acentuam as desigualdades intra e interregionais; podem promover forças antagônicas no território, ou não observar relevantes diferenciações regionais no tocante a elaboração de políticas públicas, impactando negativamente em resultados das políticas e causando mau aproveitamento dos recursos públicos; assim como podem promover a fragmentação territorial, econômica, social e regional, fragilizando um processo tão caro ao desenvolvimento, que é o de coesão nacional

Segundo o documento o *Resumo Executivo do Texto de Referência para a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional* (BRASIL, 2012, p.9), no período recente da política regional, a PNDR fase I (2003-2010) se originou da necessidade de um novo projeto nacional, que pudesse prover desenvolvimento de forma mais integradora: não apenas abordando a macrorregião como sua escala de atuação, mas trabalhando justamente em nível sub-regional, buscando a inserção competitiva dessas porções territoriais na economia global. Entendia-se que a pluralidade regional brasileira enfrentava desafios e angariava potencialidades de valoração econômica em escalas diferenciadas, principalmente associadas ao desenvolvimento local. Assim, retomava-se a importância do planejamento e das políticas de base territorial e regional (BRASIL, 2012, p.10).

Neste contexto, insere-se a formulação da PNDR, em sua primeira fase, de 2003 a 2010. Em 2003, com a instalação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional – CPDR, o governo federal propõe a conjugação das visões de redução das desigualdades regionais (macrorregionais) por meio do aproveitamento dos potenciais endógenos (sub-regionais).

A percepção de que a questão regional brasileira é tema transversal, orientava a atuação da PNDR em arranjos institucionais de coordenação horizontal, vez que a realidade brasileira impunha desafios multissetoriais

(afeitos a mais de um ministério) e em arranjos institucionais de coordenação vertical, para que a ação de órgãos setoriais federais fosse articulada com os níveis subnacionais, o setor produtivo e a sociedade civil organizada. Assim, visava-se à superação do modelo de planejamento *top down*, onde os territórios não poderiam expressar sua visão na construção das intervenções regionais.

A governança era o *core* responsável por toda a inteligência estratégica que alimentaria a PNDR: o que se planejava era um modelo de concertação de planejamento multiescalar e, para que sua sustentabilidade fosse possível, o estabelecimento de um arranjo de gestão deveria permitir a comunicação entre os *stakeholders*, difundindo e absorvendo informações necessárias aos tomadores de decisão, com o intuito para incentivar boas práticas e mitigar externalidades negativas de ações no território. Havia, portanto, a clara concepção de que a governança que desse suporte à PNDR deveria ser mais robusta.

Mais além, a necessidade de reconstrução das relações federativas em seu aspecto cooperativo e de promover controle e a participação social sobre os investimentos, visando recuperar as instituições regionais dos escândalos de corrupção da década de 1990, fez que a proposta de arranjo caminhasse para a construção de fóruns sub-regionais.

Neste período, os arranjos de articulação institucional propostos para sua implementação possuíam três escalas de coordenação:

- I. Em nível federal, criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), ambos presididos pela Casa Civil da Presidência da República.
- II. Em nível macrorregional, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, é ressaltada a importância dos planos estratégicos de desenvolvimento e da recriação das superintendências regionais, extintas em gestões anteriores.
- III. O nível sub-regional seria de responsabilidade dos fóruns e agências de desenvolvimento, que responderiam pela articulação e coordenação dos programas sob governança do ministério nos espaços prioritários da Política.” (Brasil, 2012, p.11)

Era necessária a recriação da estrutura institucional regional – SUDENE, SUDAM e SUDECO, que estavam atuando como agências, que contaria em seu conselho deliberativo com a participação das unidades da federação e

representações do setor produtivo para a tomada de decisão, principalmente no tocante aos Planos Regionais de Desenvolvimento e a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento.

A proposta contaria ainda com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que seria responsável pelo financiamento de infraestrutura e projetos estruturantes, de forma não reembolsável, para permitir melhoria da competitividade dos territórios e inserção de regiões economicamente mais frágeis, estagnadas, na dinâmica regional e nacional.

A PNDR fase I foi institucionalizada somente em 2007, por meio do Decreto nº 6047 e, embora muito tenha avançado, o principal instrumento de governança, a CPDR, e o seu principal instrumento de financiamento, o FNDR, não foram efetivamente implementados. Também os instrumentos de planejamento macrorregionais, consubstanciados nos Planos Regionais de Desenvolvimento, não foram institucionalizados.

No que concerne aos recursos orçamentários para investimentos regionais, de caráter não reembolsável, o *Resumo Executivo do Texto de Referência para a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional* (BRASIL, 2012) aponta que:

Em termos concretos, dadas as limitações estruturais em sua base de recursos orçamentários, a ação regional concentrou-se na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional nas mesorregiões e demais espaços prioritários. Dada a exiguidade orçamentária, a política regional tornou-se refém de emendas parlamentares, fortemente dissociadas de qualquer proposta mais coerente de desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2012, p.13)

Ressalta-se ainda que os instrumentos tradicionais, vigentes antes da aprovação da PNDR, seguiram financiando o setor produtivo nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento do Norte (FDA) e do Nordeste (FDNE) e dos incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE.

Os volumes de recursos disponibilizados pelos Fundos Constitucionais (FCs), por exemplo, somaram R\$ 72 bilhões no período 1989 a 2010, com seus

desembolsos ampliando-se significativamente na última década de 2005 a 2010. Já para os incentivos fiscais, só em 2010, foram totalizados R\$6,57 bilhões (JÚNIOR, 2011).

Entretanto, devido inclusive ao próprio posicionamento intermitente do governo federal em relação à implementação da política regional e de seus instrumentos de planejamento, os instrumentos de financiamento Fundos Regionais seguiram obedecendo a lógicas anteriores à formulação da política, ficando dissociada a sua aplicação da própria PNDR. Estes elementos são descritos pelo *Relatório de Avaliação da PNDR (2011)*, cuja análise revela que “a Política Regional se caracterizou como um conjunto de ‘instrumentos sem uma política’” (BRASIL, 2011, p. 89).

Isto pode ser relacionado com a ausência de um arranjo de governança que pudesse estabelecer com clareza os critérios e diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros necessários à PNDR e realizar articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades da PNDR, competências estas dadas à CPDR, pelo extinto Decreto nº 6047 de 2007.

Apesar disso, Alves e Rocha Neto (2014) avaliam que este momento foi a materialização de um primeiro esforço voltado a formalização e instituição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no país e, portanto, fazia-se necessário prosseguir com sua melhoria, reformulando os pontos falhos da primeira abordagem, em especial a governança e a desvinculação entre instrumentos e a política.

A assunção ao governo federal da Presidência de Dilma Rousseff, em 2011, permitiu a contexto político favorável para que a revisão da PNDR encontrasse espaço dentre os novos atores do governo federal e passasse a fazer parte da agenda governamental.

Capella (2005) aponta que para o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), a inserção na agenda é o resultado da convergência entre três fluxos independentes: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*).

No fluxo de problemas, busca-se analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental (CAPELLA, 2005). Muito embora várias

situações sociais sejam percebidas pelos formuladores de políticas públicas (condições), apenas quando os formuladores acreditam que se deve fazer algo a respeito é que a condição se constitui em um problema. No caso da PNDR, embora tanto os indicadores sociais e de renda tenham melhorado no Brasil até 2010, os *gaps* entre desenvolvimento das macrorregiões permaneceram relevantes. Os *feedbacks* sobre os programas apontaram que a desigualdade regional ainda se configurava em um problema para o país, e que desconexão entre as atuações territoriais geram conflitos de aplicação entre políticas públicas, implicando em perdas de oportunidades de desenvolvimento para importantes porções da população e do território, o que trouxe para o centro das atenções dos formuladores de políticas a necessidade de revisão da política.

No fluxo de soluções ou alternativas, às comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) já vinham percebendo a necessidade de atualização da política e de se discutir as políticas explícitas de desenvolvimento regional e seus resultados face às políticas implícitas, que geraram sobreposições e esvaziamentos da primeira. Como exemplo disso, as análises sobre o programa Territórios da Cidadania e dos seus impactos sobre as mesorregiões diferenciadas foram elaborados, e a própria *Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (2011) aponta neste sentido:

“Territórios da Cidadania foi criado em fevereiro de 2008, em momento no qual a CPDR, após a institucionalização da PNDR em 2007, deu por encerrado seus esforços de implantar os instrumentos básicos da PNDR e passou a considerar apenas o monitoramento das ações.(...) O programa Territórios da Cidadania emerge do vácuo de coordenação deixado pela CPDR, vindo a ocupar um espaço que a PNDR, por algum motivo, deixou de utilizar. (...) O cálculo dos ganhos e perdas do exercício da atividade política, feitos tanto para o presente quanto para o futuro, por exemplo, promoveu o “transplante” da matriz de interação territorial dos programas federais para o MDA e não para o MI. Não que a Casa Civil deixasse de mediar a questão central da PNDR naquele momento; mas o fez no sentido de encaminhar a solução para um núcleo político-partidário com interesses mais próximos dos do partido do Presidente da República.” (BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2011)

Inúmeras publicações sobre a questão regional indicavam a necessidade da revisão da escala de atuação da política e de seus instrumentos, bem como a sua perda de relevância política para o centro de governo.

No fluxo político (*politics*) a vinda para o ministério do então Ministro Fernando Bezerra Coelho promoveu modificações na pasta Integração Nacional, engendrando uma série de revisões na atuação das secretarias e das unidades vinculadas ao Ministério.

A conjugação desses três fluxos propiciou nova janela de oportunidade à política de desenvolvimento regional, para a revisão de suas bases.

O novo desenho para a política regional foi objeto de um debate ampliado, com participação de diferentes segmentos da sociedade, com envolvimento de mais de 13 mil pessoas em um processo conferencial faseado promovido pelo Ministério da Integração Nacional, entre os anos de 2012 e 2013, que culminaram na elaboração de uma proposta Projeto de Lei, que não chegou a ser encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional, em virtude da modificação das prioridades na agenda federal, e da subsequente instabilidade institucional por qual passou o governo federal a partir de 2014, no segundo governo Dilma Rousseff.

Entretanto, a PNDR estava sob monitoramento de órgãos de controle, em virtude de tratar-se ela, na visão desses órgãos, de uma política de estado, visando o objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.

Já em 2017, o Tribunal de Contas da União, exarando uma série de Acórdãos 1655/2017 e 1827/2017 e 2388/2017 cujo objeto era a política regional, determinou que houvesse coordenação executiva, por meio do centro de governo, para a reformulação da PNDR e de seus instrumentos.

Uma nova janela de oportunidade para que a questão regional retornasse à primazia na agenda governamental foi aberta. A Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elaboraram, por meio de esforços de coordenação horizontal, um plano de ação que previa a revisão da Política, dos seus instrumentos e a revisão do papel de SUDAM, SUDENE e SUDECO (Monteiro Neto e Pêgo, 2019).

Fundamentalmente, os órgãos de controle demonstravam a desconexão entre os instrumentos da política e a própria política, que, em linhas gerais residia na própria sua própria governança. Nesse sentido, apontam Monteiro Neto e Pêgo (2019, p. 30):

“Ademais, um problema grave de coordenação institucional no âmbito do MI e suas coligadas se apresentava como elemento de fragilidade para a efetividade da PNDR. De um lado, órgãos planejadores e executores de políticas regionais, como as superintendências regionais de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco), não se apresentam alinhados com as orientações gerais da política, dada a sua fragilidade institucional e orçamentária, que vinha desde a sua recriação, em 2003. De outro lado, os bancos regionais (BNB e BASA), ao operarem sob a dupla determinação de serem comandados do ponto de vista bancário pelo então Ministério da Fazenda e do ponto de vista dos objetivos da política regional pelo MI, apresentam dificuldades de realizar a contento a desejada tarefa de financiamento subsidiado de atividades produtivas. Desse modo, a execução da PNDR vem sendo realizada sob forte desalinhamento das instituições componentes do sistema MI. Tal avaliação foi sendo consensuada ao longo das discussões do GT1, e resultariam em prescrições de melhoria da efetividade institucional.”

Foram realizadas dezessete reuniões ao longo de 2018 e 2019, das quais foram partícipes, A Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Integração Nacional (posteriormente MDR), o Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda (posteriormente Ministério da Economia), as Superintendências do Desenvolvimento Regional da Amazônia, do Centro-Oeste e do Nordeste, o IPEA, Bancos Regionais e demais convidados que, tomando por base o processo conferencial de 2012-2013, construíram no documento legal, revisando as bases da política regional, visando sobretudo a sua atualização territorial e de governança. Este trabalho culminou no Decreto nº 9.810 de 2019³⁶, com a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional instituída.

Após a revisão de suas bases de atuação, a revisão de seus instrumentos entrou em prioridade na agenda de governo: os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Oeste foram elaborados respectivamente por SUDAM, SUDENE e SUDECO, em 2019, com a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Dando continuidade ao chamado GT 1, que trabalhou na revisão da PNDR, os Planos Regionais iniciaram seus processos de desenvolvimento por meio das Agendas Estratégicas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste (BRASIL, 2020), que visava auxiliar

³⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm

duplamente a elaboração do PPA, buscando a realização de coordenação horizontal, bem como a coordenação vertical, por meio dos Planos Regionais de Desenvolvimento e do pacto de metas que seguiria a sua elaboração.

Após três anos, os planos ainda se encontram em tramitação no Congresso Nacional, com pouco indicativo de sua aprovação³⁷. Também houve a revisão dos fundos constitucionais, cujo objetivo principal era a adequação dos custos de operações financeiras, conforme o porte do tomador de recursos dos fundos, e de propiciar a função de Fundo Garantidor da Infraestrutura, visando realizar alavancagem de obras regionais para concessão de parcerias público-privadas³⁸.

Tendo em vista o breve resgate histórico aqui proposto, demonstra-se que a implementação da PNDR fase II é ainda embrionária, mas apenas seus dois anos de vigência iluminam uma série de aspectos inovadores, que serão apresentados na sequência. Retoma-se a importância da discussão sobre a implementação do modelo de governança da PNDR, bem como as expectativas sobre a sua efetivação enquanto Política de Estado.

5.1.1 A PNDR Fase II: Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019

A PNDR fase II representa instrumento legal que busca orientar a ação do Governo Federal para a redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Infere-se do parágrafo único, do artigo primeiro de seu Decreto instituidor, que a necessidade de que objetivos sejam compartilhados pelos entes federativos, por meio de pactuações para ação articulada e integrada, incluindo setores públicos e privados para a sua consecução, permanece relevante. Demonstra-se a intenção do governo federal de realizar uma coordenação

³⁷ Considera-se relevante para estudos futuros realizar pesquisa sobre a tramitação dos planos regionais e das emendas de bancada e individuais relacionadas à política regional, a fim de avaliar as visões de executivo e legislativo sobre desenvolvimento regional, sob o ponto de vista de alocação orçamentária e priorização de investimentos.

³⁸ O estudo de Fundos de Desenvolvimento, embora extremamente relevante, está além do escopo deste trabalho, mas igualmente, considera-se relevante estudar o potencial de investimentos que foi desenvolvido tendo o planejamento regional por base, bem como as estratégias privilegiadas por estes instrumentos no período recente.

horizontal e vertical e, portanto, se indicam que todos os *stakeholders* devem participar de seu arranjo de governança e, de que, como furto desse arranjo, as intervenções propostas sejam realizadas múltiplas escalas.

Dentre seus princípios, a PNDR considera seus elementos basilares, sem os quais objetivos, estratégias e instrumentos não serão capazes de produzir os resultados capazes de alcançar a melhoria da qualidade de vida da população. São eles a transparência e participação social; solidariedade regional e cooperação federativa; o planejamento integrado e transversalidade da política pública; a atuação multiescalar no território nacional; o desenvolvimento sustentável; o reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social, cultural e econômica das regiões; a competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo; e a sustentabilidade dos processos produtivos.

Por conseguinte, seu modo de atuação em prol da redução das desigualdades, passar a ser executado conforme quatro objetivos prioritários: promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos; consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, considerando as especificidades de cada região; estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e fomentar agregação de valor e diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observando critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

Não há por parte do MDR ainda uma definição de relacionamento entre as variáveis dos objetivos da PNDR no território. É dizer, em termos de aplicabilidade de políticas públicas, não fica claro pelo desenho institucional por ela realizado, se os objetivos serão tratados em maneira integrada ou se serão tratados em formato separado, o que de ser respondido por meio da regionalização provida pela revisão da tipologia da Política, conforme seu artigo 6º.

“Art. 6º. Sem prejuízo da atuação nas sub-regiões especiais, a PNDR estabelecerá tipologia referencial a partir de quadro geográfico de desigualdades regionais, para definir os espaços elegíveis e, circunscritos a estes, elencar as áreas prioritárias para a sua atuação, que terá como referência para formulação de indicadores os próprios objetivos da Política.”

A mobilização planejada e articulada de ações no âmbito federal, estadual e municipal, envolvendo atores públicos e privados, suscitam a execução de programas e investimentos articulados entre a União e entes federativos subnacionais, fortalecendo processos de desenvolvimento.

As intervenções pretendidas pela Política, em consonância com os objetivos prioritários acima descritos, têm como eixos setoriais de intervenção em desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestruturas econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais.

Esses eixos foram estabelecidos como aceleradores das estratégias: é dizer, investimentos nesses eixos possuem a capacidade de transbordamento para o desenvolvimento dos territórios na busca pelo objetivo da PNDR e contribuem para transformar a estratégia em intervenções e ações concretas.

A estratégia de implementação da PNDR fase II considera o desenvolvimento regional como um projeto de âmbito nacional, no qual o potencial e a diversidade das regiões sejam aproveitados e dinamizados, promovendo-se, simultaneamente, a integração nacional e uma gradual convergência de renda entre regiões. Dentre elas, destacamos do artigo quarto, Decreto nº 9.810/2019:

“Art. 4º São estratégias da PNDR:

I - estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional, para assegurar a articulação setorial das ações do Governo Federal, a cooperação federativa e a participação social;

II - implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional e das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste;

III - estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas;

- IV - aprimoramento da inserção da dimensão regional nos instrumentos de planejamento e orçamento federal, bem como em políticas e programas governamentais diversos;
- V - aderência dos instrumentos de financiamento aos objetivos de desenvolvimento regional;
- VI - estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, integrando-os a sistemas regionais, nacionais ou globais;”

5.1.2 Sistema de Governança da PNDR

A PNDR conta ainda uma gama de instrumentos que auxiliam a priorização e execução eficaz de ações de desenvolvimento no território nacional. Dentre eles destacam-se os planos macrorregionais e sub-regionais de desenvolvimento, os pactos de metas com governos estaduais e as carteiras de projetos prioritários, que deverão ser elaborados e monitorados dentro de sua estrutura de governança.

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) instância estratégica de governança da PNDR, que é a instituição máxima de governança, baliza as diretrizes para o desenvolvimento regional em coordenação horizontal, por meio da aprovação de planos sub-regionais, programas e ações de desenvolvimento regional; propor medidas para o fortalecimento dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional, com aprimoramento e integração dos instrumentos existentes; propor a inserção das ações federais priorizadas nos planos regionais e sub-regionais, no Plano Plurianual da União e na Lei Orçamentária Anual; propor a inserção de questões relativas ao desenvolvimento regional na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e em outros instrumentos de planejamento de longo prazo do Governo federal; e propor metas e estratégias de redução das desigualdades econômicas e sociais inter e intra as regiões brasileiras. No período recente, apenas uma reunião da CPDR foi realizada, em 2020, para sua instalação.

O Comitê-Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que é instância tática, para operacionalizar a articulação de políticas e ações federais para o benefício das áreas prioritárias da PNDR; submeter à aprovação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional propostas de planos, programas e projetos

considerados de relevância para a integração nacional e o desenvolvimento regional. Foram realizadas duas reuniões do Comitê, sendo uma em 2020, e uma em 2021 (Figura 16).

Figura 16 – Governança da PNDR fase II, segundo Decreto nº 9.810/2019



Fonte: MDR, 2019, *mimeo*.

Há também um importante papel desempenhado pelas Superintendências Regionais no desenho de governança da PNDR. Se, por um lado, lhes cabe a elaboração e execução de instrumentos de desenvolvimento regional, como os Planos regionais e os fundos constitucionais, por outro exercem fundamental papel de articulação vertical, por meio de seus conselhos deliberativos, que são estruturas de governança multilateral, para pactuar com setores produtivos, estados, municípios e governo federal a aprovação dos instrumentos de planejamento e financiamento regionais.

Importa aqui, portanto, resgatar o modelo de elaboração dos planos regionais e, para tal, utilizaremos a Lei Complementar nº 125 (LC nº125), de 3 de janeiro de 2007, que institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de

junho de 1991; e dá outras providências³⁹, dado o território em questão nesse projeto ser o Nordeste.

Destaca-se que, com relação ao papel das Superintendências Regionais, no caso a SUDENE, o lócus estratégico e tático enquanto unidade de planejamento e orçamento dado por seus artigos primeiro, terceiro e quarto:

“Art. 1º Fica instituída a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com sede na cidade de Recife, Estado de Pernambuco, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

Art. 3º A Sudene tem por finalidade promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

Art. 4º Compete à Sudene:

IV - articular e propor programas e ações nos Ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supraestadual ou sub-regional;

VI - atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, visando a promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal;

VII - nos termos do inciso VI do caput deste artigo, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por ocasião da elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas para sua área de atuação;

VIII - apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;(...)”

É dizer que, para o legislador, a SUDENE exerceria o papel tanto da concepção e orientação de novos programas setoriais, enquanto órgão de desenvolvimento regional, como seria também responsável pelo desenho e acompanhamento orçamentário na região, dado ser agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Em sequência, o artigo treze da LC nº125, traz os mandamentos legais para o conteúdo e gestão do plano regional do Nordeste. É dado a SUDENE o

³⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp125.htm

mando de, em conjunto com o Ministério de Desenvolvimento Regional e demais ministérios, em articulação com os estados, a elaboração do PRDNE, que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional, no mesmo prazo do Plano Plurianual (PPA). A ideia é de que a regionalização orçamentária e alocação de recursos devesse seguir a articulação horizontal e vertical, o que propiciaria não só a influência do orçamento federal, mas também a influência na elaboração dos PPAs subnacionais, criando o ambiente propício para a concertação governamental.

Como um dos órgãos fundamentais de governança e de gestão dos instrumentos da política de desenvolvimento regional, o Conselho Deliberativo das Superintendências é composto por governadores de sua área de abrangência, ministros do Desenvolvimento Regional e ministro da Economia, demais ministros setoriais afeitos, representantes de municípios, da classe empresarial e de trabalhadores, além do Presidente de banco regional e do próprio superintendente regional. As reuniões trimestrais (art.9º) seriam o ambiente de acompanhamento e discussão federativa, mas também com a representação dos segmentos econômicos e de trabalhadores para todo o ciclo do plano regional.

Importa ainda destacar que o Conselho Deliberativo é o órgão responsável pela articulação e aprovação do respectivo plano regional, por meio de resolução, a fim de que esse plano seja então submetido à apreciação do órgão supervisor, no caso o Ministério de Desenvolvimento Regional, e então, encaminhado para aprovação do setorial orçamentário (Ministério da Economia). A partir daí, a tramitação segue para o centro de governo, para análise jurídica final e submissão de mensagem ao Congresso Nacional.

A transversalidade proposta para atuação da SUDENE (e das demais Superintendências Regionais) e do próprio Ministério do Desenvolvimento Regional, perpassaria pelo notório pertencimento da política regional ao núcleo de governo: 1) a clareza na realização de investimentos e seu alinhamento com o planejamento federal (pelo menos a médio prazo); e 2) sua articulação com o centro de governo e com as políticas setoriais.

Como se observa, o arranjo institucional previsto para a PNDR fase II, a fim de estimular a comunicação e intersetorialidade entre as políticas - de forma duradoura - previu três aspectos fundamentais a serem considerados:

- a) Envolvimento do centro de governo na instância estratégica de governança da Política, a fim de garantir que o tema adentrasse na agenda governamental e obtivesse capacidade de influenciar as agendas setoriais;
- b) Protagonismo dado às Superintendências do Desenvolvimento Regional enquanto planejadoras em escala regional, por meio dos planos de desenvolvimento que devem ser por elas elaborados.
- c) A coordenação vertical, por meio dos pactos de metas a serem firmados com os governos estaduais, com vistas a garantir sinergia e convergência de prioridades no arranjo federativo em prol da PNDR.

Há que se considerar ainda a instituição do Núcleo de Inteligência Regional, rede de instituições que analisaria e monitoraria a PNDR e a dinâmica regional brasileira, retroalimentando a atuação do sistema de governança da Política, auxiliando a tomada de decisão sob o ponto de vista técnico, com base em evidências, conforme eram as intenções da Casa Civil da Presidência da República.

Considerando o que foi tratado nos capítulos anteriores e dado que a PNDR fase II e a economia azul são conceitos bastante recentes, com apenas início de sua implementação, é possível apenas realizar uma superficial comparação descritiva entre os enunciados entre ambas as iniciativas, a fim de se verificar possibilidades de interseção.

Em termos conceituais, a economia azul, enquanto conceito da ONU para a Conferência Economia Azul (2018), visa promover o crescimento econômico, a produção e o consumo responsáveis, a inclusão social e a preservação ou melhoria dos meios de vida, ao mesmo tempo em que garante a sustentabilidade ambiental do oceano e das áreas costeiras, através da economia circular. Refere-se à dissociação do desenvolvimento socioeconômico através de setores e atividades relacionadas aos oceanos da degradação ambiental e dos ecossistemas.

A abordagem da ONU visa que se tenha o tripé da sustentabilidade aplicado aos recursos hídricos e oceânicos, considerando as comunidades, usos culturais e a utilização sustentável dos recursos do mar. Entende como fundamental a integração e participação entre setores e atividades, enfatiza a necessidade de melhoria dos conhecimentos técnicos-científicos sobre o mar para a permitir o seu uso sustentável e o aproveitamento das potencialidades

providas pelo oceano para reduzir as desigualdade de promover a erradicação da pobreza e da insegurança alimentar. Importa ainda evidenciar a necessidade de pactuação entre todos os usuários dos recursos do mar: a promoção da governança desse território e desses recursos deve ser realizada de maneira escalar, como dita a Convenção do Mar.

No caso da PNDR, sua finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

A importância das potencialidades territoriais também é considerada chave para o desenvolvimento sustentável pretendido pela política: compreender e trazer essas potencialidades da sociobiodiversidade do território nacional para a construção de novos nichos de desenvolvimento: essa a temática que foi manifesta nos três planos regionais e na estratégia Rotas de Integração Nacional. Para tanto, os princípios estabelecidos pela Política lançam luz à sustentabilidade e a importância dos desenvolvimentos providos pela ciência e tecnologia para o provimento da inovação.

Igualmente, a PNDR não considera possível realizar seu intento de desenvolvimento territorial sem que haja a concertação entre os diversos atores abarcados em seu espaço de atuação. É dizer, a PNDR reconhece que as dinâmicas territoriais são resultantes de intervenções múltiplas entre variadas políticas setoriais, biomas, estrutura socioeconômicas, culturais e de poder, que aproximam ou antagonizam intervenções e que, para isso, há necessidade de se harmonizar essas intervenções territoriais por meio de sua governança.

Assim, a PNDR vai além da gestão de um planejamento, ao prover espaços de deliberação paritários para a construção conjunta de valores, princípios e objetivos.

Assim, considera-se que a visão de governança da PNDR se insere no contexto de ciclo de políticas públicas de longo prazo, requerente de pactuações constantes entre as dinâmicas de diálogo entre os diversos atores envolvidos, para aprimoramentos e revisões necessários ao desenvolvimento regional.

Tendo a economia azul enquanto abordagem para o desenvolvimento, conforme visto no capítulo 3, os instrumentos e estratégias da política podem ser realizados em porções territoriais onde preponderam as atividades econômicas

correlatas ao mar. Tanto planos sub-regionais como os pactos de metas podem realizar as intervenções que almejem geração de emprego e renda, com o uso sustentável das potencialidades naturais identificadas por meio de diagnósticos realizados, partícipes identificados, estratégias pactuadas e monitoramento e avaliação das intervenções por meio dos fóruns de gestão compartilhada providos pela política.

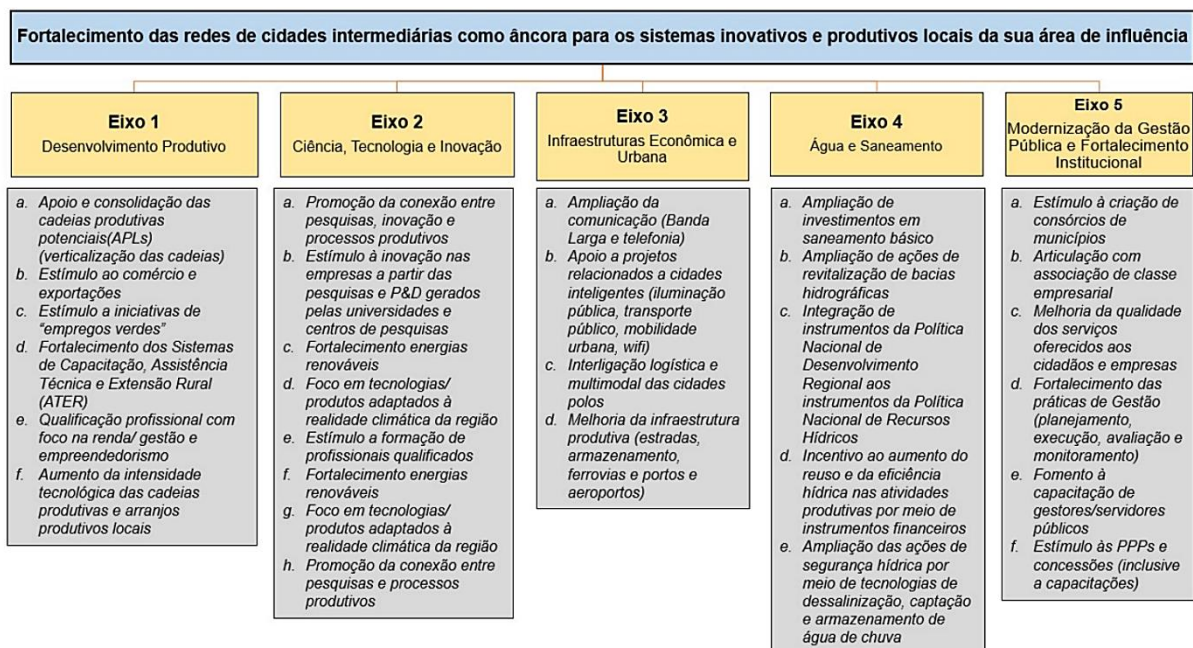
5.2. PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE 2020-2023

De acordo com o relato na seção anterior, a importância do Planejamento Regional e sua implementação também ficam associadas a capacidade de governança exercida para a efetivação da PNDR II.

No período recente, esse processo foi iniciado em 2018 pelas discussões das Agendas Macrorregionais, por meio das quais o Ministério do Desenvolvimento Regional, as Superintendências e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, realizaram um chamamento às discussões regionais, visando prover uma visão integrativa de desenvolvimento, nos quais as ações setoriais fossem capazes de ser potencializadas e tivessem um poder transformador no território.

No caso do Nordeste, a opção pela mensagem força foi “Fortalecimento das redes de cidades intermediárias como âncora para os sistemas inovativos e produtivos locais para sua área de influência” (BRASIL, p.27) e se desdobrava em cinco eixos transformadores, conforme a figura 17.

Figura 17 – Representação dos eixos de intervenção - Aposta Nordeste 2019-2023.



Fonte: Sudene, 2018.

Interessante ainda destacar que, muito embora a agenda tenha servido de base para a elaboração do Plano, o processo de refinamento e priorização dos programas foi apurado por grupos temáticos da Sudene; grupo de especialistas; núcleos de trabalho dos estados; núcleos de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia (Grupo PPA); consulta aos Governos Estaduais; consulta Pública à sociedade civil sobre o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene, 2019, p.10). Muito embora o Plano tenha sido realizado para o PPA vigente, ele traz seu horizonte diagnóstico para doze anos, de modo que a evolução do planejamento pretendido tenha um horizonte de longo prazo. Assim, chega-se a versão PRDNE (2020-2023)⁴⁰, que passa a ser apresentada e discutida agora.

No presente, se tem demonstrado que a barreira executiva até pode ser vencida com coordenação horizontal no executivo federal, mas que aprovação legislativa para vigor do instrumento é um novo desafio a ser trabalhado, sobretudo se não há clareza na visão parlamentar sobre signficante e significado de política regional, por meio da expressão de orçamento destinado à sua fiel execução. No Congresso, o PL 6163/2019 se encontra desde 26 de novembro de 2019, tendo sido Comissão Especial destinada a proferir parecer em fevereiro

⁴⁰ <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/prdne-v-06-12-2019-v2-pdf>

de 2020, mas sem indicação e composição para análise da matéria até o presente momento.

O PRDNE traz em seu bojo um desafio interessante de alinhar tradicional e o disruptivo para a promoção do desenvolvimento em um território desigual e diverso. Se, sob o ponto de vista do território, seu ponto de partida são as cidades intermediadoras nordestinas, sendo estas as centralidades das regiões geográficas intermediárias⁴¹, valorizando a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades. Sob o ponto de vista do elemento conector entre os diversos programas propostos, está a aposta na capacidade de inovação e no papel propulsor que ela desempenha para inserir a economia nordestina em escala e em competitividade no cenário brasileiro e mundial.

A estratégia do PRDNE é que a inovação forneça os mecanismos que catalisem o desenvolvimento de competências para a adoção de novos padrões de desenvolvimento para a diversificação econômica da região, a incorporação de novas tecnologias que promovam mais eficiente capacitação humana nessas diversas atividades; a valorização da biodiversidade para a produção sustentável, inclusive em novos setores como fármacos e biotecnologias; na melhoria de serviços públicos, ampliando seu acesso e melhorando sua qualidade; e também na gestão compartilhada, para que a tecnologia seja a ferramenta que possibilite a mobilização e a pactuação entre os atores envolvidos no plano e que sirva também para a melhoria da transparência, por meio de divulgação da execução e do monitoramento dos resultados do plano (Sudene, 2019, p.104-105).

Muito embora o PRDNE considere as cidades intermediárias como seu locus de atuação, não falha em reconhecer a diversidade dessas cidades e a existências delas em um contexto territorial complementar: mar e ambiente costeiro, cerrado e caatinga.

Nos ambientes de cerrado, a Sudene aponta a presença forte do agronegócio, e aponta como necessidade a melhoria da logística para exportação da produção, a conservação dos recursos hídricos do Parnaíba e do São Francisco, e a inserção da agricultura familiar em uma cultura de empreendedorismo.

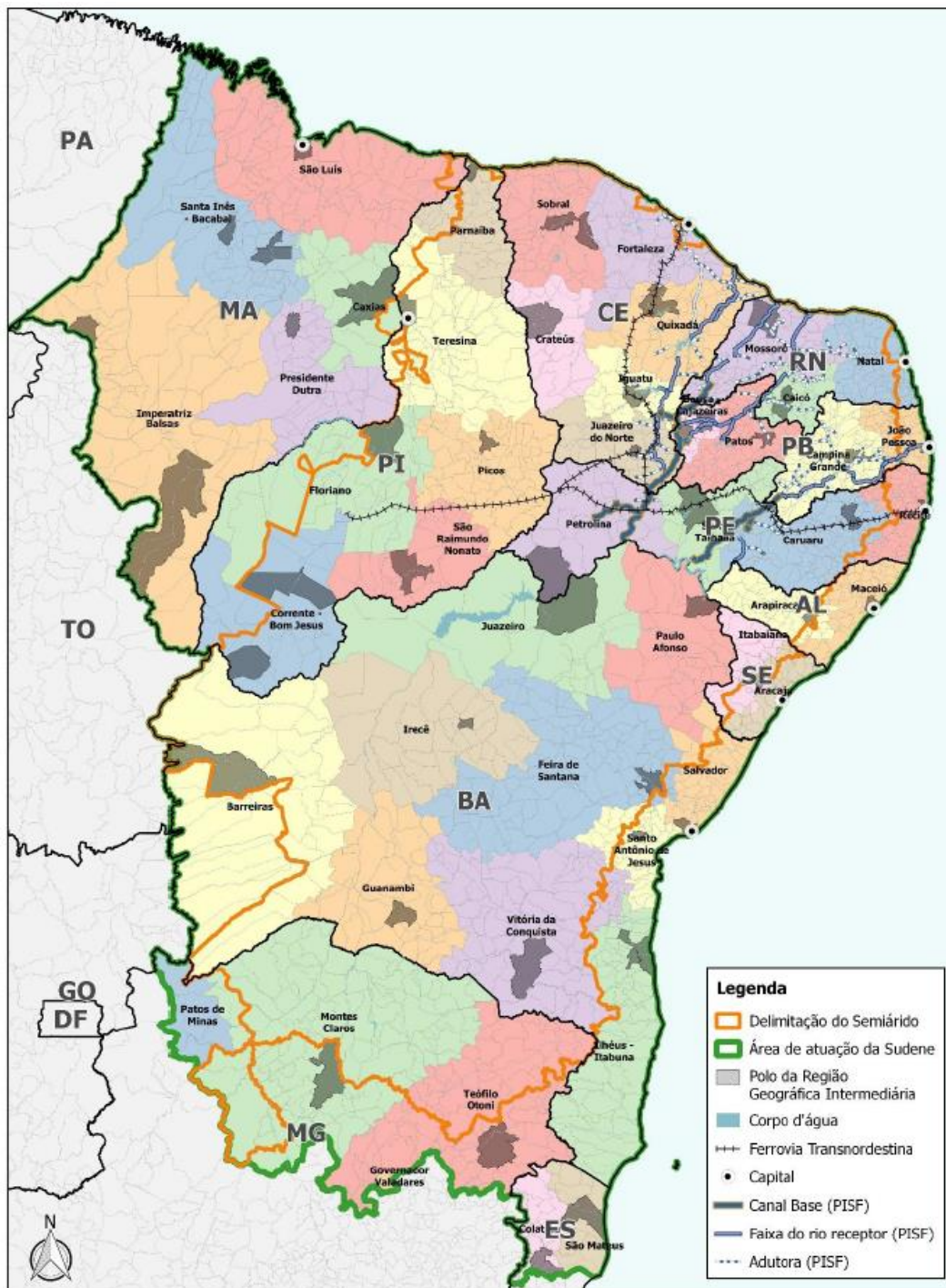
⁴¹ Determinadas de acordo com a Divisão Urbano Regional do Brasil, IBGE, 2016.

Nos ambientes de caatinga, o desafio é compreender os múltiplos semiáridos e as variações da própria caatinga, para o desenvolvimento de soluções hídricas e considerar o poder empreendedor na região, como a sua grande fortaleza.

No mar e ambiente costeiro, a Sudene realiza sua primeira menção ao desenvolvimento da economia do mar como oportunidade de desenvolvimento para a região. Na visão ainda incipiente sobre o tema, a SUDENE identifica como possíveis componentes da economia do mar, passíveis de consideração, os recursos minerais, a construção náutica, a construção naval, reparo naval, pesca, aquicultura, processamento do pescado, porto e transporte marítimo, além da relevante participação do turismo costeiro e da diversidade cultural distribuído nessa porção territorial (SUDENE, 2019, p.111).

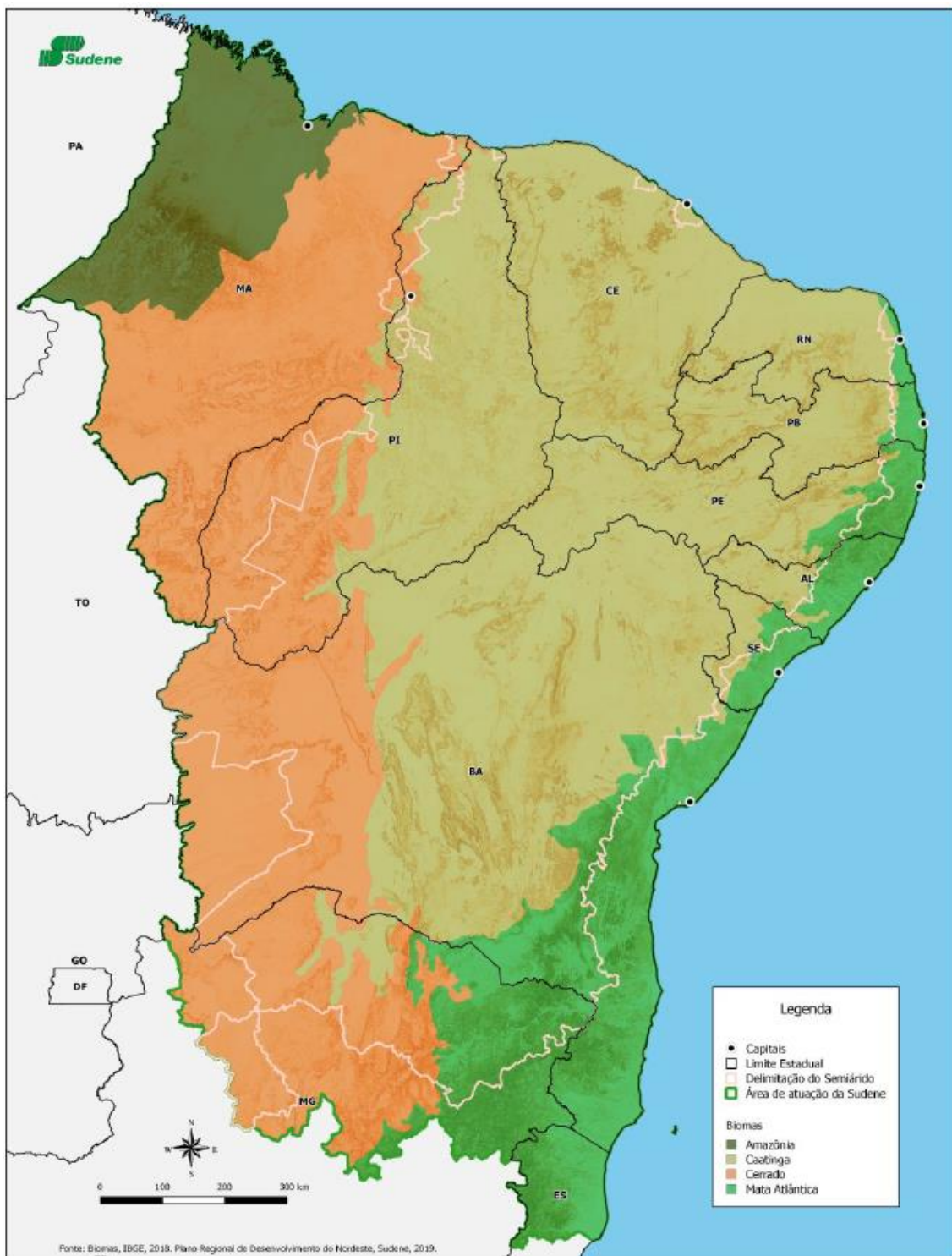
Delimita ainda esse ambiente em municípios da linha costeira do Atlântico Norte situados nas regiões intermediárias de São Luís, Parnaíba, Sobral, Fortaleza, Mossoró e Natal e na linha costeira do Atlântico Sul, os municípios das regiões intermediárias de Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador, Santo Antônio de Jesus, Ilhéus/Itabuna e São Mateus. Aponta como seu principal desafio a questão de associação com o uso da terra e a preservação do ambiente natural que possui ecossistemas frágeis. As figuras 18 e 19 referem-se aos mapas apresentados na publicação que ilustram e detalham o território.

Figura 18 – Regiões intermediárias na área de atuação da Sudene



Fonte: Sudene, 2019, p. 115

Figura 19 – Biomas na área de atuação da Sudene



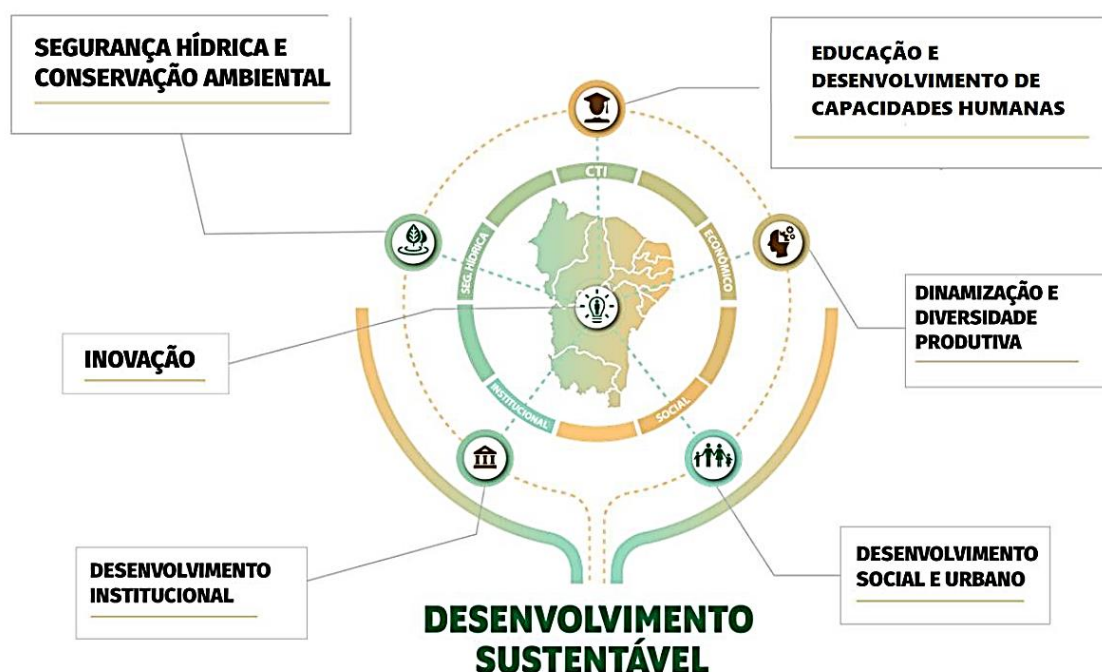
Fonte: Sudene, 2019, p. 116.

Na atual versão do PRDNE (2020-2023)⁴², a agenda estratégica teve seu desdobramento efetivado em seis eixos estratégicos: Inovação,

⁴² <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/prdne-v-06-12-2019-v2-pdf>

Desenvolvimento de capacidades humanas, Dinamização e diversificação produtiva, Desenvolvimento social, Conservação Ambiental e Segurança Hídrica e Desenvolvimento institucional, considerando a necessidade de fortalecimento das cidades médias para um prazo de doze anos, o que enseja revisão de quatro em quatro anos da carteira de projetos e dos próprios programas propostos nessa primeira versão (figura 20).

Figura 20 – Eixos estratégicos do PRDNE 2020-2023



Fonte: Sudene, 2019, p. 103.

O eixo de ciência, tecnologia e inovação, é o primeiro descrito e o principal a ser desenvolvido, considerando o documento do PRDNE. A agenda estratégica proposta nesse eixo deveria ser responsável pela evolução na solução dos problemas renitentes (fragilidades) aos quais são atribuídas as desigualdades tanto do ponto de vista do desequilíbrio regional como também internas ao desenvolvimento do território nordestino. Este eixo teria o condão de promover o desenvolvimento de ativos pouco explorados, como biodiversidade, energias renováveis e diversidade cultural.

O eixo da educação e desenvolvimento das capacidades humanas propõem o enfrentamento ao analfabetismo e a educação de má qualidade, além de formação de competências para o desenvolvimento dos demais eixos,

incorporando novas tecnologias, ampliando e especializando também as competências técnicas necessárias ao desenvolvimento produtivo.

O eixo dinamização e diversificação produtiva também se alicerça na capacidade de inovação tecnológica para alavancar a economia regional, adensando as cadeias produtivas, com modificações que elevem a competitividade das atividades econômicas implementadas no território nordestino. Espera-se, com isso, melhoria de emprego e renda além do avanço dos indicadores de serviços na região.

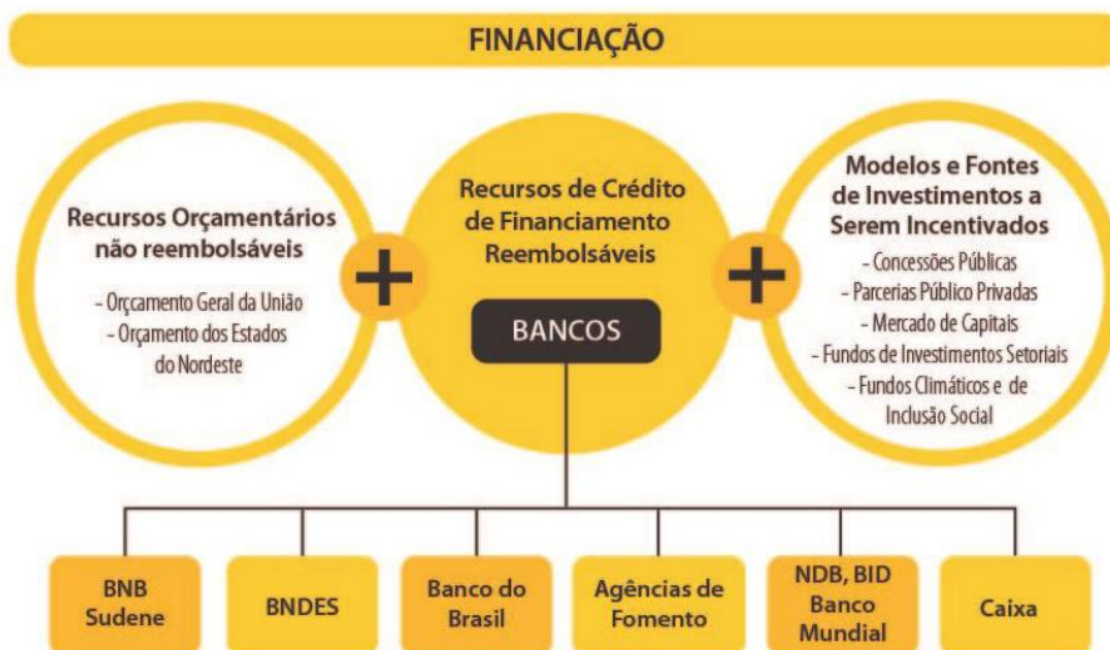
Já no eixo desenvolvimento social e urbano, a estratégia é promover o desenvolvimento equilibrado das cidades intermediadoras, de modo que elas não repitam os padrões das grandes metrópoles. Assim, os investimentos localizados nessas cidades estão focados na melhoria do acesso à saúde, saneamento e tratamento de resíduos sólidos, além de segurança e mobilidade urbana e planejamento e gestão urbanas. O documento ainda aponta que será necessário associar mais diretamente esse eixo com o de desenvolvimento produtivo, para que se possa impactar os níveis de renda da população e ofertar melhorias em serviços públicos.

Assegurar a segurança hídrica e a conservação ambiental no Nordeste também é um dos eixos estruturadores do PRDNE. Nele estão articulados ações para proteger o meio ambiente, promover o uso sustentável dos recursos naturais, terrestres e marítimos, e aumentar a resiliência a eventos climáticos extremos (Sudene, 2019, p.144). A proteção dos recursos naturais também permite o acesso a essa biodiversidade, realizado por meio de atividades turísticas com grande relevância para emprego e renda na região. A biodiversidade da caatinga é abordada no documento, como possível fonte para bioeconomia, fármacos, entre outros. O acesso a água também se beneficia de ações de revitalização e de preservação, em especial destacando o projeto São Francisco e a necessidade de que os instrumentos de gestão hídrica sejam objeto de gestão integrada permitindo e promovendo seus usos múltiplos e reduzindo o conflito pelo seu acesso.

Por fim, o eixo de desenvolvimento institucional busca contribuir para a reorganização das organizações regionais e de novos arranjos institucionais e financeiros para a implementação do plano.

Muito embora o financiamento do desenvolvimento regional não seja objeto de discussão direta deste trabalho, destaca-se que o PRDNE dedicou um capítulo a tratar desse importante instrumento, que está sumarizado na figura 21.

Figura 21 – Financiamento do PRDNE



Fonte: Sudene, 2019, p.119.

É dizer que a depender do objeto do projeto a ser desenvolvido, a governança terá também papel decisivo na configuração das opções de financiamento das iniciativas propostas e na mobilização dos atores para a pactuação dos objetivos, ações e iniciativas desse plano para a gestão compartilhada.

No âmbito do PRDNE, a governança tem também um capítulo de destaque. Ressalta-se que, a exemplo da PNDR, a governança prevista pretende atender a dois propósitos: a ampliação da transparência e da eficiência das políticas públicas e também na partilha de interesses entre os diversos níveis governamentais e entre esses níveis e os partícipes/interessados pelas políticas públicas. Busca-se um modelo inovador de multiescalas e multiníveis para a implementação territorial das ações previstas.

Assim, a definição de governança adotada no PRDNE se expressa como (SUDENE, 2019, p. 128, grifo nosso):

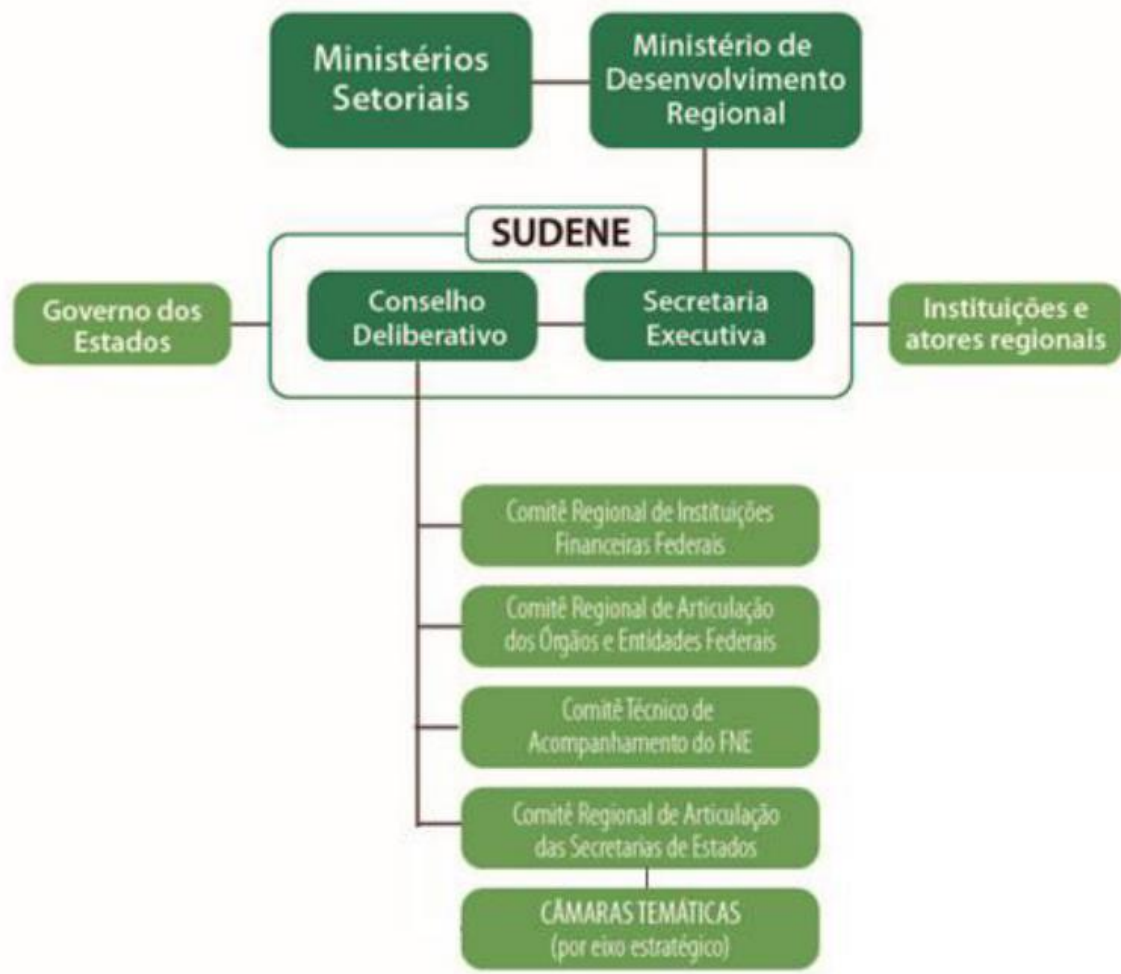
A governança entendida como **processo institucional-organizacional** de construção de uma estratégia, **que compatibiliza os diferentes modos de coordenação entre atores** geograficamente próximos, **deve atender à premissa de resolução de problemas**. Os compromissos resultantes desse processo **articulam interesses entre os atores econômicos e atores institucionais, sociais e políticos através de um jogo de regras definidas que possibilitam sua arbitragem**. Também permitem a mediação de interesses entre diferentes escalas, como a local, a nacional e a global, através das ações realizadas por atores ancorados no território.

Há convergência no documento com as preocupações expressas na revisão da PNDR, no sentido de que a governança necessária ao desenvolvimento regional precisa contribuir para a superação da coordenação tradicional entre os níveis de governo; intensificar a coordenação horizontal e o alinhamento dos instrumentos de planejamento para a conjugação de esforços no desenvolvimento das ações, ativando os fóruns de concertação existentes ou em novos espaços; realizar o monitoramento e a avaliação; promover a maior participação da sociedade civil e também do legislativo.

Para que seja possível realizar esse papel, a Sudene retoma o papel de liderança no sistema regional, e aponta o Conselho Deliberativo (CONDEL) como espaço da governança compartilhada. Reforça-se que a secretaria executiva do CONDEL, que é a própria Sudene, realize a articulação com governos estaduais e com o governo federal, além da própria sociedade.

Propõem que sejam criadas Câmaras Técnicas no âmbito da secretaria executiva, a fim de poder acompanhar e discutir os eixos do PRDNE com a sociedade e com os governos estaduais (SUDENE, 2019, p.134). Para assumir esse papel técnico e gerencial, o documento aponta certa modificação de atuação da Sudene, no sentido que funcione com uma instituição de inteligência regional, com melhorias técnicas, sistemas de informação e monitoramento (Figura 22).

Figura 22 – Estrutura organizacional do CONDEL/SUDENE



Fonte: Sudene, 2019, p.135.

5.3 O PRDNE E SUA GOVERNANÇA À LUZ DA ECONOMIA AZUL

Retomando o objetivo deste trabalho, qual seja, discutir como a economia azul poderia ser considerada instrumento de planejamento para o desenvolvimento do nordeste, *vis-à-vis* PNDR fase II, tendo o do governo federal enquanto promotor desse planejamento para seu aproveitamento econômico, faz-se necessário recuperar os achados dos capítulos prévios, assim sumarizados:

- A economia azul ainda está em desenvolvimento e se encontra mais atinente ao plano de conceito estratégico, havendo poucos exemplos de efetiva implementação por parte dos governos nacionais;

- No tocante ao componente econômico, estão ausentes as definições institucionais no Brasil sobre economia do mar e os setores da economia por ele abrangidos, não havendo igualmente estratégias e escalas de implementação territorial, mas que há aparente interesse governamental no estabelecimento dessas diretrizes por meio do trabalho realizado no grupo de PIB do Mar, na CIRM;
- No tocante ao componente ambiental, o instrumento planejamento espacial marinho, embora tenha figurado em dois planos setoriais de recursos do mar, não teve sua elaboração finalizada;
- A governança e gestão costeira também tem rumo pouco claro no período recente, contando com a desativação de seu principal fórum gestor nacional, o GI-GERCO;
- Por outro lado, não há incompatibilidade expressa entre os preceitos da economia azul e a PNDR.

Esses achados parecem indicar que há oportunidade no tocante a agenda nacional, para que a economia azul esteja inserida enquanto modelo de desenvolvimento para territórios da PNDR.

Observa-se que o requisito fundamental tanto para a PNDR como para economia azul incide sobre a necessidade do estabelecimento de concertação e cooperação entre os diversos stakeholders da economia do mar.

Para tanto, faz-se necessária a adoção de uma abordagem que privilegie o desenho da governança institucional para a instrumentalização da economia azul enquanto modelo de desenvolvimento e que permita, portanto, o diálogo e a harmonização de diversas atividades econômicas desenvolvida no âmbito costeiro, a fim de realizar os preceitos de desenvolvimento econômico, sustentável e inclusivo que é abordado pela economia azul, conforme o documento da ONU assim como da PNDR fase II.

A abordagem aqui pretendida busca a utilização dos espaços já constituídos no âmbito da governança do desenvolvimento regional para alicerçar a articulação de diversos atores para o uso sustentável de recursos e consecução de desenvolvimento territorial integrado.

No modelo de desenvolvimento estratégico pensado para a PNDR fase II, os elementos constitutivos associados ao desenho estratégico da economia azul se encontram recepcionados pelos eixos setoriais da PNDR: desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e fortalecimento das capacidades governativas dos entes

federativos dialogam com as necessidades de se prover melhor conhecimento e gestão sobre o território marinho, a promoção de emprego e renda com iniciativas portadoras de futuro, como as 5 eleitas pela EU para a sua estratégia *blue growth*, além de estratégia multinível de implementação.

Caberia às agências regionais, no caso, instituições regionais de planejamento, que configuram em um duplo papel de executores operacionais das políticas e de desenvolvedores táticos, atuar como validadoras do papel do Estado na cooperação com o setor privado em busca da promoção do desenvolvimento, indo além do preenchimento de lacunas não diretamente atrativas ao setor produtivo (KATTEL E MAZZUCATO, 2018, p.11).

É dizer, enxergar as oportunidades de desenvolvimento de novos nichos, por meio da capacidade ativa de busca de parcerias, tanto no setor privado, ouvindo e promovendo essa participação em seus fóruns e instrumentos de financiamento, como também de levar aos governos estaduais e federais a visão do território sobre as suas próprias possibilidades de desenvolvimento.

Portanto, o papel das agências é distante de reativo às pressões do setor público ou responsivo às demandas federais e estaduais: é um papel de traduzir e conectar as dinâmicas regionais em distintos fóruns no contexto tanto do aprimoramento dos setores tradicionais como dos setores com potencial inovador. Fomentar as competências para esse novo modelo de desenvolvimento é, sem dúvidas, um importante desafio e um ganho em papel institucional ao desempenho das superintendências regionais. Requer o desenvolvimento de capacidades e competências na articulação de uma equipe multidisciplinar e atentas às constantes mudanças no ambiente da política pública e em seus arranjos de governança.

Como se observa, a complementaridade de esforços e a convergência de propósitos num sistema de governança de base regional se constituem em elementos fundamentais ao tratamento de territórios e temas complexos, como é a economia azul num país como o Brasil.

Abordagem multiescalar, definição de eixos prioritários de atuação, aposta em instrumentos de planejamento e implementação de um sistema de governança horizontal (intersetorial) e vertical (multinível) parecem ser ingredientes importantes que, quando combinados, tendem a oportunizar o desenvolvimento da economia azul.

Esse desafio, no entanto, necessita do engajamento continuado de diversos entes e entidades, públicas e privadas, cuja atuação deve ser mais complementar que concorrente. Num contexto de alterações político-institucionais a cada ciclo de governo, onde a descontinuidade da política pública é recorrente, sobretudo no planejamento territorial, investir em mecanismos de garantia de institucionalidades, assim como na mobilização de atores da sociedade civil organizada parecem ser caminhos importantes a serem considerados no processo de instituição do sistema de governança deste território, sobretudo por suas particularidades e dimensões.

Deste ponto de vista, a implementação contínua de projetos que materializem entregas partilhadas entre a chamada quintupla hélice (Figura 23), poderia ser chave para a permanência da política pública e o reconhecimento da importância do território e de seus recursos, conforme experiência RIS3 de desenvolvimento regional da União Europeia: *Research Innovation Strategies for Smart Specialisation* (Estratégias de inovação regionais/nacionais para a especialização inteligente) e a exemplo do Rotas de Integração Nacional.

Segundo o MDR (2020), as oficinas de planejamento estratégico identificam projetos estruturantes, organizando as intervenções necessárias em uma carteira de projetos. Seguindo a quintupla hélice, atores estratégicos são convidados a participar das oficinas, contribuindo com seu conhecimento técnico, recursos humanos e financeiros para a formulação de projetos e posterior viabilização. Permite-se assim que haja o diálogo entre todos os partícipes em torno de objetivos e objetos claros para a implementação de projetos associados às ações e estratégias do PDRNE.

Figura 23 – Modelo de quintupla hélice



Fonte: MDR, 2020.

Está posto pelo PDRNE a proposta de realizar o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste do país por meio do desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação, sobretudo em linhas estratégicas da economia verde, considerando como âncoras para esse desenvolvimento as cidades intermediárias e o suporte da quintupla hélice para a longevidade e efetiva implementação de projetos.

Muito embora não tenha havido um capítulo dedicado à economia do mar, o texto do PRDNE a aborda em dois momentos: o primeiro, ao tratar da escolha diversidade de subsistemas regionais, mar e ambientes costeiros (SUDENE, 2019, p.111) e, posteriormente, no Programa 1 - Inovação para o desenvolvimento, Projeto 1.6 - Orientação das instituições para soluções tecnológicas nas áreas prioritárias: água, energia, biodiversidade, bioeconomia, economia do mar, saúde, produção de alimentos (SUDENE, 2019, p.165), cujas ações indicativas são: 1.6.1 Fomentar à implementação de tecnologias sustentáveis (captação de energia solar, aproveitamento e/ou reúso de água); e 1.6.2 Implantar redes digitais locais de telecomunicação, denominadas Cidades Digitais, com fornecimento de fibra óptica, equipamentos e softwares necessários à sua implantação, com instalação, capacitação, suporte técnico, garantias e operação assistida.

Entretanto, muitos outros aspectos de plano estão relacionados e poderiam ser tratados sob os preceitos da economia azul, caso a região costeira configurasse como um recorte territorial para a carteira de projetos em

pactuação, sobretudo os propostos nos programas Eixo 1 – Ciência, tecnologia e inovação e Eixo 3 – Dinamização e diversificação produtiva, além dos demais programas, que poderiam, de forma complementar atuar na melhoria das condições costeiras e na saúde dos oceanos ao diminuir resíduos humanos por meio do saneamento e dos instrumentos da gestão hídrica e da revitalização de bacias, além da preparação da gestão subnacional para trabalhar, dentro do planejamento urbano e seus instrumentos, os desafios de se encontrar em uma região ambientalmente frágil e de dar lugar de fala a comunidades tradicionais, que sobrevivem do mar em sua atividade de subsistência.

A amplitude dos eixos estratégicos permite a realização de um desenho preliminar aderente com os preceitos da economia azul: seleção de atividades que gerem emprego e renda, que tenham potencial de inovação, que salvaguardem ecossistemas frágeis e que sejam inclusivas, no ponto de vista social.

A estrutura proposta por Keen, Schwarz e Wini-Simeon (2018), figura 14, poderia ser adaptada para dar aplicabilidade de projetos pactuados sob o instrumento Planos de Desenvolvimento Regional do Nordeste, auxiliando no diálogo com a quádrupla hélice de maneira a promover um piloto que traduzisse diretrizes da estratégia de desenvolvimento econômico do planejamento regional, consideradas as particularidades costeiras na sua concepção e implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando a norma que instigou esta dissertação, caberia ao MDR apoiar o desenvolvimento da vertente econômica da economia azul e daí o ponto de partida de se investigar a possibilidade de se compreender, compatibilizar e verificar a possibilidade de inserção da visão de economia azul nos instrumentos de planejamento regional do Nordeste.

Um importante ponto de observação futura, portanto, é justamente no que resultarão as discussões acerca do 'PIB do Mar', em curso pela CIRM, que, se assume, delimitará no contexto atual o que seria considerado como a vertente econômica para o Brasil. Não obstante, a definição desses parâmetros econômicos não são suficientes para afirmar que o Brasil adotaria a economia azul, cabendo o desenvolvimento ainda das componentes social e ambiental, o que sinaliza a necessidade de um modelo de planejamento e gestão integrados.

Sob o ponto de vista social, ressalta-se que as atividades setoriais costeiras e marinhas, componentes dessa economia do mar, têm potencial conflitivo em seus múltiplos usos, podendo inclusive gerar expropriação de espaço de comunidades tradicionais, conforme vista no capítulo 3, durante a revisão da literatura sobre o tema, privando-os do acesso a subsistência e que, desequilíbrios ambientais afetam diretamente serviços e acesso ao ambiente natural, gerando impactos econômicos. Há ainda, no caso brasileiro, um relevante componente de gestão costeira associado ao desenvolvimento urbano, suas desigualdades e o papel que essa relação implica para o espaço marinho, no ponto de vista socioambiental.

Sob o ponto de vista ambiental, em que pese a CIRM tenha capitaneado avanços relevantes para o conhecimento científico do território marinho nacional, como os programas componente do Plano Setorial de Recursos do Mar, como BIOTEC marinha, GOOS-Brasil, PROAREA, PROANTAR, AQUIPESC, entre outros, há muito ainda a se fazer para a elaboração de um diagnóstico que permita a elaboração do Planejamento Espacial Marítimo (PEM). Há necessidade da definição do alcance para o PEM nacional, o refinar metodológico e a determinação da granulometria de dados em acordo com as tecnologias disponíveis para a realização de uma proposta em acordo com as especificidades do território nacional, que permite parametrizar dados para a

elaboração de uma única base para o desenvolvimento de indicadores para o monitoramento e tomada de decisão, dentre outros.

Dessa feita, a elaboração do PEM tem papel fundamental para a caracterização do espaço marinho e de seus usos, ao buscar aliar o econômico e o ambiental, deve ainda ter ressaltado seu caráter amalgamador entre distintos usos, oferecendo uma gama de possibilidades para o desenvolvimento de atividades da economia do mar e fornecer os meios para o monitoramento de seus indicadores. Enquanto instrumento de ordenamento territorial, busca trazer à realidade esse território tridimensional em dialética constante no qual interagem atores de diferentes culturas, portes econômicos e objetivos, criando relações inclusive para além das fronteiras nacionais, transformando em espaço complexo de políticas públicas o ambiente costeiro-marinho.

É dizer que o PEM não substitui o planejamento territorial costeiro, mas a ele se integra para tecer as diretrizes de desenvolvimento socioeconômico, que deverão ser objeto de pactuação dentro de um arranjo institucional propício.

Neste sentido se tangenciam os instrumentos de planejamento e gestão da economia azul com o desenvolvimento regional. Em um arcabouço de desenvolvimento regional sob a PNDR fase II, é relevante não apenas o crescimento de um setor em isolamento, mas a sustentabilidade das intervenções e a pactuação entre os diversos partícipes, a fim da garantia de que tanto o uso dos recursos não impacte o aspecto ambiental como também não promova segregação e adensamento das desigualdades territoriais. Indo além, o desenvolvimento regional analisa o território nacional como um todo, considerando para além de suas sub-regiões prioritárias, a relação destas com a sua macrorregião e da macrorregião com o país.

Como seria possível, portanto, realizar essa elaboração de estratégia, dado ambas políticas e instrumentos: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Política Nacional de Recursos do Mar e seus instrumentos de planejamento para o Nordeste?

Neste ponto, em que pese haver aparente ausência de conflito entre as bases de desenvolvimento regional e as bases de desenvolvimento da economia azul, destaca-se que as políticas territoriais de gestão costeira e de desenvolvimento regional não têm encontrado ambiente fácil de desenvolvimento e nem têm sido regulares em sua implementação.

Entende-se que o desafio de desenvolver a economia azul no Brasil abarca, assim com a PNDR, diferentes escalas de atuação e distintos problemas e oportunidades socioambientais, que vão requerer o desenvolvimento de uma nova mentalidade associada à função de planejamento governamental.

Estes problemas complexos trazem em seu bojo a necessidade de engajamento dos setores produtivos, da sociedade e o desenvolvimento de nova literalidade acerca dos problemas os quais visam combater: é dizer que, sobretudo, o desafio é transformar em ambiente presente às intervenções de planejamento, soluções discutidas e consensuadas, com assunção de responsabilidades em diversos níveis para sua implementação. Para isso, é necessário que a visão estratégica associada a esses temas sejam objeto de amplo debate institucionalizado, que permita ao arranjo institucional o aprendizado e a adaptação às mudanças de percepção dos atores envolvidos.

Muito embora não haja responsável claro pelo desenvolvimento da economia do mar no país, a quem caberia ao MDR apoiar, considera-se a sua condição de componente da CIRM, que é responsável pelos instrumentos associados ao desenvolvimento da economia azul, e também o seu papel fundamental na CPDR, que delimita e implementa o planejamento regional, não se verificando óbice para a aproximação entre os planejamentos nessa porção territorial, por meio das política pública de desenvolvimento regional.

Considera-se que as estruturas de planejamento e governança regional têm o potencial de realizar essa inflexão para alcançar a vertente econômica da Amazônia Azul e que há espaço para o desenvolvimento de intervenções estratégicas e projetos no âmbito do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste que poderiam evoluir para o conceito de economia azul. Os preceitos da economia azul enquanto modelo de desenvolvimento encontram amparo na finalidade da PNDR e a relevância da zona costeira nordestina, expressa no PRDNE, implicam na necessidade de se retornar à importância do planejamento territorial, tendo em conta a relação terra-mar da zona costeira.

No caso específico do PRDNE, considerar a abordagem integrativa entre cadeias de um setor econômico, sua potencialidade de associação com instituições de pesquisa e estudos, seu potencial de gerar emprego e renda, associado às capacidades de promover inovação tanto em processos como em

novos nichos, com respeito às diversidades socioambientais, dá ao Plano ainda mais proximidade com a economia azul enquanto modelo de desenvolvimento.

Contudo, enunciar as possibilidades de setores econômicos portadores de futuro calcados no desenvolvimento de ciência e tecnologia para promoção de um ambiente inovador relacionado à economia azul, impõe às estruturas e arranjos de desenvolvimento regional a necessidade de se realizar trabalho mais constante no território.

É dizer que a ênfase recai na própria SUDENE e seu papel frente às instâncias estratégicas do planejamento federal e estadual com o desafio de se tornar uma agência com caráter fluido entre o aspecto tático e estratégico, entre o político e a implementação, de fornecer a inteligência regional capaz de amalgamar indústria, ciência e pesquisa, governos e sociedade, na busca de um desenvolvimento pactuado. Isso demanda que a estrutura da agência, o financiamento e os modelos de projeto implementados tenham capacidade de traduzir as necessidades destes partícipes, se adaptar ao desenvolvimento tecnológico e permitir um certo grau de risco, a fim de que ganhos e aprendizados possam ser realizados.

Indo mais além, o desafio é o de se enxergar o caminho para assunção da visão de futuro pretendida pela política regional associada a economia do mar, para o alcance da economia azul. Muito embora ainda ocorram problemas estruturais graves relativos às desigualdades regionais, os esforços da política regional estrito senso e de seus instrumentos não devem se furtar ao arrojo de olhar e caminhar para futuro. Aqui pode-se considerar que as chamadas políticas regionais implícitas (tais como a educação e saúde regionalizada, políticas para pessoas, a exemplo das de redistribuição de renda, dentre outras) possuem condão de prover a mitigação dos efeitos da desigualdade regional e de melhorar as condições para a implementação da política regional estrito senso, mas que as oportunidades de usos das potencialidade econômicas nordestinas associadas à economia azul, só são possíveis dentre dessa visão prospectiva, com a governança regional estabelecida e com claras atribuições entre os seus atores.

Finalmente, considera-se que a contribuição deste trabalho reside em realizar uma primeira aproximação sobre a PNDR e seus instrumento de planejamento com a visão de economia azul, enquanto modelo de

desenvolvimento, entendendo que ainda é necessário amadurecimento e clarificação das bases econômicas e ambientais, para o delineamento de um planejamento estratégico. Dado que o estágio do desenvolvimento dos instrumentos diagnósticos da economia azul ainda se encontram incipientes no país, o que se buscou nesse texto foi realizar uma reflexão e um chamamento à análise de como os problemas complexos do aproveitamento dos recursos do mar e o desenvolvimento de potencialidades regionais, que possuem caráter territorial, podem ser transformadores do diálogo intersetorial, do diálogo público e da promoção de implementações eficazes em políticas públicas por meio de construção e responsabilidades coletivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFRICA, S. **CHARTER OF THE INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION (IORA)**, 2018.
- ALHARTHI, M.; HANIF, I. Impact of blue economy factors on economic growth in the SAARC countries. **Maritime Business Review**, v. 5, n. 3, p. 253–269, 2020.
- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311–338, 2014.
- ARIA, M.; CUCCURULLO, C. bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. **Journal of Informetrics**, v. 11, n. 4, p. 959–975, 2017.
- BEAR, C. Assembling ocean life: More-than-human entanglements in the Blue Economy. **Dialogues in Human Geography**, v. 7, n. 1, p. 27–31, 2017.
- BENNETT, N. J. *et al.* Coastal and Indigenous community access to marine resources and the ocean: A policy imperative for Canada. **Marine Policy**, v. 87, p. 186–193, 2018.
- BENNETT, N. J. Navigating a just and inclusive path towards sustainable oceans. **Marine Policy**, v. 97, p. 139–146, 2018.
- BENNETT, N. J. Marine Social Science for the Peopled Seas. **Coastal Management**, v. 47, n. 2, p. 244–252, 2019a.
- BENNETT, N. J. In Political Seas: Engaging with Political Ecology in the Ocean and Coastal Environment. **Coastal Management**, v. 47, n. 1, p. 67–87, 2019b.
- BLAŽAUSKAS, N. *et al.* Towards sustainable use of marine resources in the south-eastern baltic sea (Lithuania): A review. **Baltica**, v. 28, n. 2, p. 179–188, 2015.
- BOGADÓTTIR, R. Blue Growth and its discontents in the Faroe Islands: an island perspective on Blue (De)Growth, sustainability, and environmental justice. **Sustainability Science**, v. 15, n. 1, p. 103–115, 2020.
- BOND, P. Blue Economy threats, contradictions and resistances seen from South Africa. **Journal of Political Ecology**, v. 26, n. 1, p. 341–362, 2019.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. PNDR: Avaliação da política nacional de desenvolvimento regional. p. 296, 2011.
- BRASIL. Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023. v. 2018, p. 1–51, 2020.
- BUEGER, C. What is maritime security? **Marine Policy**, v. 53, p. 159–164, 2015.
- BURG, S. W. K. VAN DEN *et al.* Mobilizing investors for blue growth. **Frontiers in Marine Science**, v. 3, n. JAN, 2017.

- CAPELLA, A. C. N. XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT19 -Políticas Públicas. **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, p. 1–35, 2005.
- CARVALHO, A. B. **Economia do mar**: conceito, valor e importância para o Brasil. [s.l.] PUCRS, 2018.
- CARVER, R. Resource sovereignty and accumulation in the blue economy: The case of seabed mining in Namibia. **Journal of Political Ecology**, v. 26, n. 1, p. 381–402, 2019.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. DA; **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2007. *Ebook*.
- CHOI, Y. R. The Blue Economy as governmentality and the making of new spatial rationalities. **Dialogues in Human Geography**, v. 7, n. 1, p. 37–41, 2017.
- CMMAD, C. M. SOBRE M. A. E D. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- COHEN, P. J. *et al.* Securing a just space for small-scale fisheries in the blue economy. **Frontiers in Marine Science**, v. 6, n. MAR, 2019.
- DALTON, G. *et al.* Feasibility of investment in Blue Growth multiple-use of space and multi-use platform projects; results of a novel assessment approach and case studies. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v. 107, p. 338–359, 2019.
- DUARTE, É. Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic. **Journal of the Indian Ocean Region**, v. 12, n. 1, p. 97–111, 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. **Developing a sustainable blue economy in the European Union**, 2021.
- EUROPEAN UNION. **The EU Blue Economy Report 2021**. [s.l.: s.n.].
- FANNING, L; MAHON, R. Governance of the Global Ocean Commons: Hopelessly Fragmented or Fixable? **Coastal Management**, v. 48, n. 6, p. 527–533, 2020.
- FANNING, LUCIA; MAHON, R. Governance of the Global Ocean Commons: Hopelessly Fragmented or Fixable? **Coastal Management**, v. 48, n. 6, p. 527–533, 2020.
- FAO. **FAO Working for SDG 14**. [s.l.: s.n.].
- FOLEY, R. ‘One blue’. **Dialogues in Human Geography**, v. 7, n. 1, p. 32–36, 2017.
- GAMAGE, R. N. Blue economy in Southeast Asia: Oceans as the new frontier of economic development. **Maritime Affairs**, v. 12, n. 2, p. 1–15, 2016.
- GANDRA, T. B. R.; BONETTI, J.; SCHERER, M. E. G. Planejamento Espacial Marinho. *In*: MUEHE, D.; LINS-DEBARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (orgs.) **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. Rio de Janeiro, RJ: [s.n.]. p. 456-472.

- GARLAND, M. *et al.* The blue economy: Identifying geographic concepts and sensitivities. **Geography Compass**, v. 13, n. 7, 2019.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa..** São Paulo: Atlas, 2018. *Ebook*.
- GRAZIANO, M. *et al.* Understanding an emerging economic discourse through regional analysis: Blue economy clusters in the U.S. Great Lakes basin. **Applied Geography**, v. 105, p. 111–123, 2019.
- HADJIMICHAEL, M. A call for a blue degrowth: Unravelling the European Union’s fisheries and maritime policies. **Marine Policy**, v. 94, p. 158–164, 2018.
- HASSANALI, K. CARICOM and the blue economy – Multiple understandings and their implications for global engagement. **Marine Policy**, v. 120, 2020.
- IOC/UNESCO, IMO, FAO, U. A Blueprint for Ocean and Coastal Sustainability. An Inter-agency Paper towards the Preparation of the UN Conference on Sustainable Development (Rio+20). **loc/Unesco**, v. 51, p. 671–688, 2011.
- IORA. Jakarta Declaration on Blue Economy. n. March, 2017.
- JIANG, D.; CHEN, Z.; DAI, G. Evaluation of the carrying capacity of marine industrial parks: A case study in China. **Marine Policy**, v. 77, p. 111–119, 2017.
- JOBSTVOGT, N.; WATSON, V.; KENTER, J. O. Looking below the surface: The cultural ecosystem service values of UK marine protected areas (MPAs). **Ecosystem Services**, v. 10, p. 97–110, 2014.
- JÚNIOR, M. D. O. Marco Regulatório das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Fundos de Desenvolvimento e Fundos Constitucionais de Financiamento. 2011.
- KACZYNSKI, W. (VLAD) M. The Future of Blue Economy: Lessons For European Union. **Foundations of Management**, v. 3, n. 1, p. 21–32, 2011.
- KARANI, P.; FAILLER, P. Comparative coastal and marine tourism, climate change, and the blue economy in African Large Marine Ecosystems. **Environmental Development**, v. 36, 2020.
- KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, n. 5, p. 787–801, 2018.
- KEDIA, S.; GAUTAM, P. Blue economy meets international political economy: The emerging picture. **Maritime Affairs**, v. 16, n. 2, p. 46–70, 2020.
- KEEN, M. R.; SCHWARZ, A. M.; WINI-SIMEON, L. Towards defining the Blue Economy: Practical lessons from pacific ocean governance. **Marine Policy**, v. 88, n. March, p. 333–341, 2018.
- MALLIN, F.; BARBESGAARD, M. Awash with contradiction: Capital, ocean space and the logics of the Blue Economy Paradigm. **Geoforum**, v. 113, p. 121–132, 2020.
- MCKINLEY, E. *et al.* Charting the course for a blue economy in Peru: a research agenda. **Environment, Development and Sustainability**, v. 21, n. 5,

p. 2253–2275, 2019.

MENEZES, W. **O Direito do Mar**. Brasília, DF: FUNAG, 2015.

MONTEIRO NETO, A.; PÊGO, B. A PROPOSTA DE REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR): MEMÓRIA DE UM GRUPO DE TRABALHO. **Boletim regional, urbano e ambiental, IPEA**, v. 21, n. Jul-Dez.2019, p. 225 p., 2019.

MORRISSEY, K. It's not just a Blue Economy moment.... **Dialogues in Human Geography**, v. 7, n. 1, p. 42–44, 2017.

MULAZZANI, L.; MALORGIO, G. Blue growth and ecosystem services. **Marine Policy**, v. 85, p. 17–24, 2017.

OCDE. **The Ocean Economy in 2030**. Paris: OECD Publishing, 2016.

OCEANS, U. **Concept Paper For the Sustainable Blue Economy**

Conference. [s.l.: s.n.]. Disponível em:

<http://www.blueeconomyconference.go.ke/wp-content/uploads/2018/11/Conference-Concept-Paper-compressed.pdf>. Acesso em: novembro. 2021.

OKAFOR-YARWOOD, I. *et al.* The blue economy-cultural livelihood-ecosystem conservation triangle: The African experience. **Frontiers in Marine Science**, v. 7, 2020.

PATIL, P. G. *et al.* Initial measures of the economic activity linked to Bangladesh's ocean space, and implications for the country's blue economy policy objectives. **Journal of Ocean and Coastal Economics**, v. 6, n. 2, 2019.

PATIL, P. G.; FAILLER, P.; ALAM, K. Introduction to the special issue on the blue economy of Bangladesh. **Journal of Ocean and Coastal Economics**, v. 6, n. 2, 2019.

PAULI, G. **Blue Economy-10 Years, 100 Innovations, 100 Million Jobs**. [s.l.: s.n.].

PENCA, J. Blue economy in the euro-mediterranean: Implications of the policy paradigm. **International Journal of Euro-Mediterranean Studies**, v. 12, n. 1, p. 69–92, 2019.

PETERS, K. The territories of governance: Unpacking the ontologies and geophilosophies of fixed to flexible ocean management, and beyond: The territories of governance. **Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences**, v. 375, n. 1814, 2020.

PINTO, H.; CRUZ, A. R.; COMBE, C. Cooperation and the emergence of maritime clusters in the Atlantic: Analysis and implications of innovation and human capital for blue growth. **Marine Policy**, v. 57, p. 167–177, 2015.

POLETTI, Marcos. Gestão e governança costeira e marinha. *In*: MUEHE, D.; LINS-DEBARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (orgs.) **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. Rio de Janeiro, RJ: [s.n.]. p. 292-340

POTGIETER, T. Oceans economy, blue economy, and security: notes on the South African potential and developments. **Journal of the Indian Ocean**

Region, v. 14, n. 1, p. 49–70, 2018.

RASOWO, J. O. *et al.* Harnessing Kenya's Blue Economy: prospects and challenges. **Journal of the Indian Ocean Region**, v. 16, n. 3, p. 292–316, 2020.

RIBEIRO DE BAKKER, P. Recursos do Mar. **Revista do Serviço Público**, v. 111, n. 4, p. 99–104, 1983.

SAID, A.; MACMILLAN, D. 'Re-grabbing' marine resources: a blue degrowth agenda for the resurgence of small-scale fisheries in Malta. **Sustainability Science**, v. 15, n. 1, p. 91–102, 2020.

SATIZÁBAL, P. *et al.* Blue economy discourses and practices: reconfiguring ocean spaces in the Philippines. **Maritime Studies**, v. 19, n. 2, p. 207–221, 2020.

SBEC TECHNICAL DOCUMENTATION REVIEW COMMITTEE. **Report on the global sustainable Blue Economy Conference**. Nairobi: [s.n.]. Disponível em: <http://www.blueeconomyconference.go.ke/wp-content/uploads/2018/12/SBEC-FINAL-REPORT-8-DECEMBER-2018-rev-2-1-2-PDF2-3-compressed.pdf>. Acesso em: novembro. 2021.

SCHOLAERT, F. *et al.* **The blue economy: Overview and EU policy framework**. [s.l.: s.n.].

SCHUTTER, M. S.; HICKS, C. 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.

SILVER, J. J. *et al.* Blue Economy and Competing Discourses in International Oceans Governance. **The Journal of Environment & Development**, v. 24, n. 2, p. 135–160, 21 jun. 2015.

SMITH-GODFREY, S. Defining the Blue Economy. **Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India**, v. 12, n. 1, p. 58–64, 2 jan. 2016.

SUDENE. **Plano Regional de Desenvolviemtno do Nordeste (Anexos I, II e III)**. [s.l.: s.n.].

UNEP, FAO, IMO, UNDP, IUCN, WORLD FISH CENTER, GRIDA. **Green Economy in a Blue World SYNTHESIS REPORT**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7977/-Green Economy in a Blue World Synthesis Report-20121082.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7977/-Green%20Economy%20in%20a%20Blue%20World%20Synthesis%20Report-20121082.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: agosto. 2021.

UNEP;DUKE UNIVERSITY. **Why Value The Oceans**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11822/32244>. Acesso em: agosto. 2021.

VOYER, M *et al.* Shades of blue: what do competing interpretations of the Blue Economy mean for oceans governance? **Journal of Environmental Policy and Planning**, v. 20, n. 5, p. 595–616, 2018.

VOYER, MICHELLE *et al.* Maritime security and the Blue Economy: intersections and interdependencies in the Indian Ocean. **Journal of the Indian**

Ocean Region, v. 14, n. 1, p. 28–48, 2018.

VOYER, M.; LEEUWEN, J. VAN. 'Social license to operate' in the Blue Economy. **Resources Policy**, v. 62, p. 102–113, 2019.

WEI, H.; NIAN, M.; LI, L. China's Strategies and Policies for Regional Development during the Period of the 14th Five-Year Plan. **Chinese Journal of Urban and Environmental Studies**, v. 8, n. 2, 2020.

WHISNAT, R.; REYES, A. **Blue Economy for Business in East Asia: Towards an Integrated Understanding of Blue Economy**. [s.l.] PEMSEA, 2015.

WILLI, Yasmine et al. 'Towards a versatile and multidimensional framework to analyse regional governance'. **Environmental and Planning C: Politics and Space**. Vol 36(5) p. 775-795, 2018.

WINDER, G. M.; HERON, R. LE. Assembling a Blue Economy moment? Geographic engagement with globalizing biological-economic relations in multi-use marine environments. **Dialogues in Human Geography**, v. 7, n. 1, p. 3–26, 1 mar. 2017.

WORLD BANK. **The Potential of the Blue Economy**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26843/115545.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: agosto. 2021

WORLD BANK. **PROBLUE 2021 Annual Report (English)**. Washington, D.C.: [s.n.]. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/412571635838102176/PROBLUE-2021-Annual-Report>. Acesso em: agosto. 2021.