

ESCOLA DE GUERRA NAVAL
SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

TAÍSSI PEPE DE MEDEIROS

**REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA EUROPEIA: O
LIVRO VERDE E OS CLUSTERS MARÍTIMOS**

RIO DE JANEIRO

2017

TAÍSSI PEPE DE MEDEIROS

**REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA EUROPEIA: O
LIVRO VERDE E OS CLUSTERS MARÍTIMOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.
Área de Concentração em Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Sabrina Evangelista Medeiros

RIO DE JANEIRO

2017

M488r Medeiros, Taíssi Pepe de

Reflexões sobre a Política Marítima Integrada Europeia: o Livro Verde e os clusters marítimos/ Taíssi Pepe de Medeiros.

— Rio de Janeiro, 2017.

110 f. : il.

Orientadora: Sabrina Evangelista Medeiros.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Guerra Naval, Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), 2017.

1. Estratégia Naval. 2. Política Marítima - Europa. 3. Segurança Marítima. I. Medeiros, Sabrina Evangelista. II. Escola de Guerra Naval (BRASIL). III. Título.

CDD 359.03094

TAÍSSI PEPE DE MEDEIROS

**REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA EUROPEIA: O
LIVRO VERDE E OS CLUSTERS MARÍTIMOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.
Área de Concentração em Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Aprovada em: 29 de Março de 2017

Banca Examinadora:

Prof^ª Doutora Sabrina Evangelista Medeiros – Orientador
Escola de Guerra Naval

Prof. Dr. Claudio Rodrigues Corrêa
Escola de Guerra Naval

Prof. Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida
Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense

Ao meu Deus, Pai da criação e Salvador da humanidade, Jesus, o Cristo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu Deus, Pai da criação e Salvador da humanidade, Jesus, o Cristo, ao qual eu dedico tudo que faço, inclusive este trabalho.

Agradeço à minha família, esteio de amor e aconchego diário. A vida de cada um de vocês é preciosa para mim. Gratidão à minha querida avó Marlene Figueiredo, aos meus pais amados Marlene Cristina e Marcos Piquet, à minha irmã Ludmila Pepe, à minha tia Maria Conceição, aos meus demais tios, primos, primas, enfim, todos aqueles que tem acompanhado minha trajetória.

Agradeço ao meu amado Bernardo Farias, pelo incentivo constante e pela paciência.

Congratulo-me com a Escola de Guerra (EGN), que foi uma porta que se abriu para ampliar meus horizontes e parabenoza pela pioneira iniciativa de cooperação civil-militar no âmbito da pesquisa e do ensino. Agradeço à minha orientadora Dra Sabrina Evangelista Medeiros, uma grande impulsionadora e profissional, e, a todos os demais docentes que contribuíram para o meu aprendizado.

Felicito-me com a Igreja de Cristo na Terra e com meus irmãos na fé, que me sustentaram em oração quando mais precisei. Agradeço imensamente aos meus líderes espirituais, que me conduzem com tanta lealdade e amor, particularmente aos meus pastores e pais na fé, Eliane França e Jacques França.

Ao Deus Todo-Poderoso e ao Senhor Jesus Cristo, seja toda honra, toda glória e todo louvor!

*Ó Senhor, quão variadas são as tuas obras!
Todas as coisas fizeste com sabedoria; cheia está
a terra das tuas riquezas.
Assim é este mar grande e muito espaçoso, onde
há seres sem número, animais pequenos e
grandes.*

(Salmos 104:24,25)

RESUMO

A partir de uma análise documental e exploratória, o presente estudo busca analisar o papel da política marítima europeia e as motivações estratégicas que contribuíram para o seu lançamento. Para tal proposta, foi preciso verificar as iniciativas e o processo que alavancaram a Política Marítima Integrada Europeia (PMIE), bem como os aspectos de formação da União Europeia (UE) com base na corrente teórica neofuncionalista. As reflexões realizadas sobre a PMIE abrangem dois elementos fundamentais para sua constituição, o Livro Verde “Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares”, que se trata do documento mestre que propõe sugestões e diretrizes para a política em análise, e, os clusters marítimos, que se constituem como instrumento de política marítima, na promoção da coesão social e na busca pela competitividade econômica. A visão europeia de novos parâmetros para os oceanos emerge de um cenário estratégico internacional marcado pela pós governança dos oceanos, cujo foco se fundamenta na tecnologia, na política e na segurança marítima. Em busca da competitividade econômica, segurança no provisionamento energético e sustentabilidade ambiental, a PMIE lança uma sofisticada proposta de integração de seus *stakeholders* e de reafirmação do poder político e econômico europeu.

Palavras-chave: Política Marítima Integrada Europeia (PMIE). Governança dos oceanos. Integração. Cooperação. Livro Verde. Clusters marítimos.

ABSTRACT

From a documentary and exploratory analysis, the present study seeks to analyze the role of the European maritime policy and the strategic motivations that contributed to its launch. For this purpose, it was necessary to verify the initiatives and the process that have leapfrogged the Integrated Maritime Policy (IMP), as well as the formation aspects of the European Union (EU) based on the neo-functionalistic theoretical current. The reflections on the IMP cover two key elements of its constitution: the Green Paper "Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas", which is the master document proposing policy suggestions and guidelines, and, maritime clusters, which constitute an instrument of maritime policy, in the promotion of social cohesion and the search for economic competitiveness. The European vision of new parameters for the oceans emerges from an international strategic scenario marked by the post-governance of the oceans, whose focus is based on technology, politics and maritime safety. In pursuit of economic competitiveness, security of energy provision and environmental sustainability, IMP launches a sophisticated proposal to integrate its stakeholders and reaffirm European political and economic power.

Key words: Integrated Maritime Policy (IMP). Oceans governance. Integration. Cooperation. Green Paper. Maritime clusters.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Europa banhada pelo mar.....	21
Figura 2 – Convenções relacionadas aos mares regionais.....	43
Figura 3 – As regiões marinhas definidas pela diretiva “estratégia marinha”.....	45
Figura 4 – Intervenientes nos Setores Marítimos.....	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas de Formação da UE.....	35
Quadro 2 – Atores Envolvidos na Construção da PMIE.....	39
Quadro 3 – A Evolução da PMI da UE.....	50
Quadro 4 - Foco Estratégico Pós Moderno de Governança dos Oceanos.....	55
Quadro 5 - A Visão Europeia para os Oceanos.....	80
Quadro 6 - Clusters Marítimos No Âmbito Europeu (2008).....	89
Quadro 7 – Cooperação entre Clusters.....	94

Sumário

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: A UNIÃO EUROPEIA (UE) E A POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA (PMI)	27
1.1 Fundamentos teóricos para compreendermos a formação da União Europeia (UE).....	28
1.2 O desenvolvimento da Política Marítima Integrada Europeia (PMIE)	35
1.3 A Estratégia Marinha <i>versus</i> a Política Marítima da UE.....	48
CAPÍTULO 2: O LIVRO VERDE “PARA UMA FUTURA POLÍTICA MARÍTIMA DA UNIÃO: UMA VISÃO EUROPEIA PARA OS OCEANOS E MARES”	52
2.1 Livro Verde	52
2.1.1 O contexto imediato e o contexto das ideias	54
2.1.2 A Autoria	57
2.1.3 A autenticidade e a confiabilidade do texto.....	58
2.1.4 A natureza do texto.....	58
2.1.5 Os conceitos-chave e a lógica interna do texto.....	59
2.1.6 Introdução ao Livro Verde	60
2.1.7 Preservar a Supremacia Europeia em Matéria de Desenvolvimento Sustentável das Atividades Marítimas	62
2.1.8 Maximizar a Qualidade de Vida nas Regiões Costeiras.....	68
2.1.9 Fornecer os Instrumentos para Gerir as Nossas Relações com os Oceanos.....	70
2.1.10 Governança Marítima	72
2.1.11 Reivindicar o Patrimônio Marítimo e Reafirmar a Identidade Marítima da Europa	77
2.1.12 Perspectiva conclusiva sobre o Livro Verde	78
CAPÍTULO 3: CLUSTERS MARÍTIMOS	84
3.1 Revisão do conceito de cluster	84
3.2 Tipologia dos clusters	87
3.3 European Network of Maritime Clusters (ENMC)	90
3.4 Panorama econômico dos clusters marítimos e tendências dos setores marítimos	91
3.5 Análise do papel das organizações de cluster marítimo	92
3.6 A relação entre políticas de cluster e o desempenho do setor	94
3.7 O cluster e o aspecto político.....	95
CONCLUSÃO.....	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

INTRODUÇÃO

O continente europeu, cercado por dois oceanos, cortado por mares e rios, é um mosaico natural. Sua pujança em extensão e abrangência de recursos marinhos impõe um desafio de organização, principalmente se pensarmos que os Estados territoriais constituídos não necessariamente coincidem com limites naturais, como o curso de rios, lagos, etc. Ao observarmos nos dias atuais a União Europeia (UE) como um órgão aglutinador multiestatal consolidado, não devemos descartar o passado de disputas nos oceanos e os presentes debates sobre a organização do uso dos recursos compartilhados pelos países. Os oceanos são alvo de múltiplos interesses, como econômicos, políticos, sociais, estratégicos, etc. Nisso reside a necessidade de fazer políticas, isto é, de regulamentar disputas ou litígios, de coordenar as ações.

No presente trabalho, tem-se como objetivo analisar o papel da Política Marítima Integrada Europeia (PMIE) e as motivações em torno de sua formação. Também identificaremos os principais temas concernentes ao seu conteúdo. Como veremos, o caso europeu foi representativo. Um dos seus aspectos marcantes foi o lançamento do Livro Verde (2006) “Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares” e o destaque nesse mesmo documento atribuído ao papel dos clusters¹ marítimos.

Tal desenvolvimento culminou no Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2011, que estabeleceu um programa de apoio ao aprofundamento da Política Marítima Integrada (PMI). Não propomos aqui um modelo de política marítima com base na experiência europeia, mas buscamos identificar os elementos que compuseram essa visão europeia para os oceanos, tendo em vista o cenário estratégico internacional.

Desdobramentos Históricos da Europa

Antes de nos atermos à política marítima formulada no âmbito da UE, é interessante retomarmos alguns desdobramentos históricos da Europa para compreendermos como o mar

¹ O termo cluster, normalmente traduzido para *agregado* ou *aglomerado*, é aqui utilizado sem o estilo itálico por entendermos que já é estabelecido e difundido no Brasil.

figurou como pano de fundo central nesses desdobramentos. João Miguel Aleixo Zamith, em sua dissertação de mestrado² pela Universidade de Coimbra, faz uma retrospectiva sobre as principais talassocracias europeias entre os séculos quatorze e vinte. Talassocracia é um termo pertinente para este estudo, visto que vem do grego *thálassa*, mar e *krácia*, que significa poder, isto é, poder baseado na expansão marítima, através de uma projeção naval.

A retrospectiva se inicia no relato sobre as repúblicas marítimas italianas. Havia uma ânsia genovesa para além do lago mediterrâneo, que se contrapunha aos interesses venezianos e árabes. Os catalães, que também influenciaram as repúblicas italianas com seus pequenos enclaves, formaram colônias mercantis fortes. Os venezianos estabeleceram comunidades mercantis e dominaram o comércio das *commodities*, basicamente especiarias, provindas da Índia, China, Ceilão, Molucas. O autor definiu a Europa da Idade Média como um “saco de gatos”, ou seja, um cenário de disputas e conflitos.

A China era uma promessa a ser lançada na expansão naval, contudo a mesma foi interrompida por um movimento reacionário da burocracia de Beijing no ano de 1433 e também enfrentou uma crise de hiperinflação que levou ao colapso do papel moeda chinês. O Mediterrâneo era o espaço tradicional de projeção de poder das repúblicas italianas e da Catalunha. Nesse contexto, Portugal estava à procura de uma rota marítima alternativa para uma das fontes de especiarias, a Índia. Após lançar-se às expedições marítimas, Portugal deu origem a uma nova especialização econômica internacional, que se baseou no ouro, no tráfico de escravos e nas especiarias.

O êxito de Portugal nas expedições marítimas deveu-se a um conjunto de inovações técnicas e científicas, como a caravela e a nova cartografia, como à gestão do conhecimento global da época (o centro de ação do infante Henrique e o *war room* de D. João II), e também a inovações estratégicas para a projeção de poder (rede das primeiras feitorias e fortificações, de plataformas oceânicas e de novas cidades, e de um modelo de colonização) e ainda jurídicas (estabelecimento da doutrina do *mare clausum*³ e assinatura dos primeiros tratados de divisão

² ZAMITH, João Miguel Aleixo. *Política Marítima Europeia. Uma política à medida de Portugal? Principais talassocracias europeias – breve retrospectiva histórica*. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus) - Faculdade de Letras. Universidade de Coimbra, 2011, pp. 4-20.

³ A doutrina do *mare clausum* foi formalizada no Tratado de Tordesilhas, em 1494. Os países da Península Ibérica foram pioneiros neste processo, procurando obter para si, em exclusivo, os direitos sobre as terras descobertas e a descobrir, dentro de uma política de mercantilismo. O papado contribuía para legitimar e reforçar essas pretensões. Como o papa Nicolau V, que pela bula *Romanus Pontifex* de 1455, proibira a navegação nos mares exclusivos dos portugueses sem a autorização do rei de Portugal. João II de Portugal, Manuel I de Portugal, os Reis Católicos e Carlos I de Espanha consagrariam o princípio do *mare clausum* e dar-lhe-iam a sua maior amplitude e universalidade, baseados em justificações jurídicas e filosóficas, além de punições para quem ousasse usurpá-lo.

do mundo em zonas de influência). Tais inovações permitiram o surgimento de um novo ciclo geopolítico, que substituiu a liderança da república italiana de Veneza no vigente arranjo de poder. Em paralelo, o autor comenta sobre o ciclo de ouro espanhol. O apogeu da cultura espanhola se dá desde o Renascimento do século quinze até ao período barroco do século dezessete. O Estado espanhol se sedimenta através da união dinástica em 1469 entre os reis católicos Fernando de Aragão e Isabel de Castela e Leão. Em 1492, Granada, o bastião mouro⁴, é conquistada pelos reis católicos e no mesmo ano, Cristóvão Colombo chega à América, que foi denominada como a chegada às “Índias” pelo Ocidente. O Tratado de Tordesilhas foi assinado em 1494 entre D. João II e os reis católicos. No ano de 1538, inicia-se a corrida aos metais preciosos da América pelos “conquistadores” espanhóis. Durante os anos de 1591 a 1595, há um pico da importação de prata pela Espanha.

Em 1580, ocorre a anexação dinástica de Portugal à Espanha após a Guerra de Sucessão Portuguesa (1580-1583) e a formação da monarquia dual ibérica, sob a coroa dos Habsburgo (dinastia dos Felipes, dos Áustrias). Os estrategistas da Corte dos Felipes sonhavam com uma “monarquia mundial”. Ainda na vigência do reinado de Felipe II (1556-1598), ocorre a decadência do ciclo espanhol. Entre os fatos importantes para essa derrocada a serem mencionados são os ataques dos corsários ingleses às possessões espanholas das Américas; o desastre da “Invencível Armada⁵” em 1588 e a derrota frente aos ingleses na batalha naval do estreito de Gilbratar em 1590. Além disso, a rivalidade com o cardeal francês Richelieu da França arrastou a Espanha para a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e diversos conflitos com a Itália e com os Países Baixos. Em 1640, a coroa portuguesa é restaurada e a União Ibérica é finalizada em 1648.

Quanto à retrospectiva da Europa nos anos modernos e suas principais talassocracias, há que se relatar sobre o ciclo holandês e sobre a hegemonia inglesa. No século dezessete, os

As Ordenações Manuelinas e as Filipinas em Portugal são disso exemplo. Este princípio pressupunha também o domínio militar dos mares e a colonização das regiões adjacentes.

⁴ Mouros, mauritanos, mauros ou sarracenos são considerados, originalmente, os povos oriundos do Norte de África, praticantes do Islã. O período da Reconquista, entre o século oito até 1492, marca a expulsão destes povos da Península Ibérica, consubstanciando-se também numa cruzada histórica entre a religião dos mouros, o islão, e a religião dos povos da Península Ibérica, o catolicismo. Ver: BEZZERRA, Katharyne. Fim da Reconquista da península Ibérica. In: ESTUDOS PRÁTICOS. História. Disponível em > <http://www.estudopratico.com.br/fim-da-reconquista-da-peninsula-iberica/> > 10 de mai. 2017.

⁵ Foi uma esquadra reunida pelo rei Filipe II de Espanha em 1588 para invadir a Inglaterra. No combate no Canal da Mancha, os ingleses impediram o embarque das tropas em terra e frustraram os planos de invasão, o que obrigou a Armada a regressar contornando as Ilhas Britânicas. Na viagem de volta, devido às tempestades, uma grande parte dos navios se perdeu. O episódio da armada foi uma grave derrota política e estratégica para a coroa espanhola.

holandeses ficaram conhecidos como “carreteiros do mar”, pois sua frota naval era o dobro daquela possuída pela Inglaterra e França juntas. Devem-se citar inovações anglo-holandesas no período entre 1600-1700, como a contestação do *mare clausum* pela fundamentação conceitual do holandês Hugo Grotius⁶ de que o oceano seria um bem público comum, defendida em sua obra *Mare Liberum*⁷ em 1609; a criação de um tipo de companhia *trading*, baseada numa sociedade por ações, com a criação da Companhia Inglesa das Índias Orientais / Companhia das Índias Orientais pela Holanda, em 1602, a quem os monarcas atribuíram poderes soberanos nas regiões de expansão; a fundação em 1609 do Banco de Amsterdã e em 1694 do *Bank of England*; além do que, muitos historiadores designaram “revolução militar” o ocorrido ao longo da primeira metade do século dezessete, visto que os ingleses e holandeses inovaram em termos de velocidade, flexibilidade (aperfeiçoamento da capacidade de bolinar⁸) e posicionamento da artilharia a bordo dos navios.

O incremento dos negócios na Europa advindo da comercialização dos produtos provindos do comércio marítimo ocasionou a acumulação de capitais e o surgimento da classe social denominada burguesia. Os burgueses eram os habitantes dos burgos, que eram pequenas “cidades” protegidas por muros. Tal acumulação primitiva deu impulso à Revolução Industrial iniciada na Inglaterra em meados do século dezoito, que trouxe, entre seus marcos de inovação, o motor a vapor em navios.

Há diversos modos de abordarmos um mesmo período histórico e isso enriquece o estudo como um todo. Pattberg (2007, p. 5) caracteriza os anos 1450 a 1750 como o “passo à frente” europeu. Ele defende que a ideologia do domínio sobre a natureza é de origem europeia, embora hoje seja compartilhada por quase todas as sociedades na terra, através dos efeitos sutis da globalização (idem, p. 1). Tal ideologia teria se desenvolvido no período do “passo à frente” da Europa, estreitamente ligado e influenciando mutuamente pela ascensão do capitalismo, a

⁶ As ideias do jurista Grotius foram contestadas linha a linha pelo jurista português Frei Serafim de Freitas cuja obra denominada *Do Justo Império Asiático dos Portugueses*, publicada em 1625, defendia o direito jurisdicional e comercial dos reis de Portugal sobre os mares do Oriente e da América, justificando a legitimidade das bulas papais. No entanto, o tema da liberdade dos mares não perdeu destaque e tornou-se um princípio do direito internacional. Ver: CALAFATE, Pedro. Frei Serafim de Freitas. In: INSTITUTO CAMÕES. Filosofia Portuguesa. Disponível em <<http://cvc.instituto-camoes.pt/filosofia/ren17.html>> 13 de mai. 2017. O jurista inglês John Selden, também em crítica à Grotius, na obra “*Mare Clausum*” (1635), argumenta que os países poderiam controlar o mar territorial na medida em que pudessem dominá-lo militarmente.

⁷ A dualidade conceitual entre *mare clausum* e *mare liberum* nos remete ao direito romano, no qual se contrapunham o caráter de *res communis* (coisa comum, em latim) e *res nullius* (coisa de ninguém, em latim). Embora Grotius seja conhecido como o expoente da *res communis*, pois contestou a propriedade do mar ou a exclusividade de navegação baseadas no direito de ocupação, o teórico medieval Isidoro de Sevilha (560-636), por exemplo, já propusera o direito das gentes em sua obra “Etimologias”, antevendo a fundamentação de Grotius (BRITO, 2006).

⁸ Bolinar significa navegar, ziguezagueando contra os ventos contrários.

formação do Estado territorial moderno e primitivo, a diminuição da influência do dogma religioso e o surgimento de visões de mundo científicas e as descobertas (idem, p.2). Esses fatores tornaram o ambiente institucional europeu mais verticalizado, baseado no comando e controle, e, menos baseado numa distribuição horizontal de poder, o que propiciou o florescimento da ideologia em questão. Na concepção do autor, a emergência da dominação e controle da natureza são parte integral da cultura primitiva europeia (idem, p.5).

A relação da Europa com o mar foi fundamental para o seu surgimento como uma civilização conquistadora, enquanto as expedições marítimas da China eram mais limitadas e consideradas um luxo no contexto de uma iminente invasão continental (idem, p.4). Além do mais, já foi mencionado que a ideologia do domínio sobre a natureza teve origem na Europa e lá floresceu. Esse aspecto pode ser apontado como vantagem europeia em relação à China no tocante aos pré-requisitos para a expansão marítima.

Zamith enfoca a história da Europa entre os séculos quatorze e vinte, apresentando as talassocracias. Philipp demonstra a conquista, domínio e controle exercidos pela Europa como provindos da primazia europeia no que tange à ideologia de domínio sobre a natureza, desenvolvida entre os séculos quinze e dezoito. O mesmo também nos apresenta um ferramental filosófico pertinente para compreendermos essa primazia europeia. Francis Bacon introduziu o conceito de dominação sobre a natureza. René Descartes foi o expoente da teoria da visão de mundo mecanicista. Isaac Newton formulou o princípio fundamental de gravitação, cuja influência foi tamanha na ideia de progresso no século dezessete (idem, p.6). Sendo assim, vemos que a história é constituída por correntes filosóficas e ideológicas que a impulsionam.

O Reino Unido, potência naval, adotou uma política externa imperialista no século dezenove, de caráter anexionista, com presença significativa no Atlântico. Ocupou as Ilhas Malvinas/Falklands em 1833, mantendo-as sobre custódia até 1982, momento da invasão argentina. Até hoje há tensões em torno das Malvinas/Falklands, que permanecem sob o governo britânico. Disputou a posse da Ilha da Trindade entre 1895 e 1896 com o Brasil. E atualmente marca presença através dos territórios britânicos ultramarinos, sob a soberania do Reino Unido, como Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha, no oceano Atlântico Sul, e, as ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul. Esse é mais um elemento histórico que nos exemplifica uma talassocracia europeia.

Através dessa breve revisão histórica, vemos que, mais marcadamente, no período da Idade Moderna, podemos definir a história do continente como uma trajetória de tradição

expansionista no mar, ou seja, a história das talassocracias. O embate conceitual-estratégico⁹ entre *mare clausum* e *mare liberum* revela as disputas práticas que envolviam o mar.

No mundo contemporâneo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), adotada em 1982, que entrou em vigor em 1994, é um marco que veio a tratar dos problemas do espaço marítimo. A mesma foi adotada num contexto em que gradativamente aumentavam as informações sobre o rico potencial dos recursos marinhos, o que poderia desencadear crises de soberania devido à ausência de um enquadramento legal específico em caráter de regime internacional. A Comunidade Europeia e todos os Estados membros da UE fazem parte da CNUDM. Conforme Kraska (2011), a função da CNUDM é:

O Direito do Mar serve como uma poderosa ferramenta para transferir disputas políticas marítimas de uma causa de violência e guerra naval para um sistema para evitar conflitos, prevenir a guerra e criar um sistema político global mais pacífico e verdejante. CNUDM é a melhor esperança - na verdade, a única opção prática - para realizar a visão de Myres S. McDougal e William T. Burke¹⁰ para alcançar uma "ordem pública mínima dos oceanos" (KRASKA, 2011, p. 103).

A Necessidade de uma PMIE

Uma das perguntas que podemos lançar é: se os Estados membros da UE já faziam parte da CNUDM, que é o regime internacional máximo no que se refere aos assuntos marítimos, qual seria a necessidade do estabelecimento de uma PMIE? A resposta a essa pergunta não é simples e, simultaneamente, podemos refletir sobre o papel da política marítima, no âmbito da UE. A visão para os oceanos e os mares defendida no Livro Verde (2006) advém do contexto da Estratégia de Lisboa (2000)¹¹, que se permeou pela busca de um justo equilíbrio entre os aspectos econômico, social e ambiental. Sabemos que tal equilíbrio tende a parecer utópico. A princípio, foi nesse espírito que o Livro Verde se originou, no intuito de uma abordagem integrada dos assuntos marítimos, buscando objetivos centrais como o desenvolvimento sustentável, segurança do aprovisionamento energético e competitividade.

⁹ Estratégico relativo à orientação estatal e à inteligência política (FIGUEIREDO, 2010).

¹⁰ Autores da obra *Ordem Pública dos Oceanos* (1962).

¹¹ A Estratégia de Lisboa, também conhecida como Agenda de Lisboa ou Processo de Lisboa é um plano de desenvolvimento estratégico da União Europeia. Foi aprovado pelo Conselho Europeu em Lisboa em março de 2000.

O que são Assuntos Marítimos?

É pertinente abordarmos os aspectos classificados como “assuntos marítimos” pela UE nessa iniciativa que se deu para uma nova política acerca dos oceanos. A Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas da Comissão Europeia ocupa-se de dois domínios - a já citada PMIE e a Política Comum das Pescas (PCP). Reformulada nas bases do Livro Verde (2006), a PMIE versa sobre a coordenação dos assuntos marítimos, incidindo¹²:

- em questões que não são cobertas por uma política setorial específica, por exemplo, o “crescimento azul” (crescimento econômico paralelo à contribuição de diversos setores marítimos);
- em questões que exigem uma coordenação entre vários setores e intervenientes como, por exemplo, conhecimento do meio marinho.

Em suma, consideramos a ideia de que assuntos marítimos abrangem questões que exigem políticas transversais no que se refere ao âmbito marítimo.

Entre os assuntos marítimos compreendidos na PMIE, especificamente, devem-se notar as seguintes políticas transversais¹³:

- “crescimento azul”, que tem como objetivo apoiar a longo prazo o crescimento sustentável no conjunto dos setores marinho e marítimo;
- conhecimento e dados sobre o meio marinho, para melhorar o acesso à informação sobre o mar;
- ordenamento do espaço marítimo, a fim de garantir uma gestão eficaz e sustentável das atividades no mar;
- vigilância marítima integrada, para melhor controle das autoridades em relação ao que se passa no mar;
- estratégias para as bacias marítimas, a fim de assegurar a combinação de medidas mais adequadas para promover um crescimento sustentável que considere os fatores climáticos, oceanográficos, econômicos, culturais e sociais.

¹² COMISSÃO EUROPEIA. *Política Marítima Integrada*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/index_pt.htm> Acesso em 23 jul. 2015.

¹³ COMISSÃO EUROPEIA. *Crescimento Azul*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth/index_pt.htm> Acesso em 24 jul. 2015.

Desse modo, percebemos que os assuntos marítimos condizem com as esferas econômica, social, política e ambiental. A reformulação da PMIE teve o desafio de perpassar essas esferas. Tal percepção nos leva a pensar que é necessário um olhar perspicaz para a tratativa do tema.

O Papel dos Clusters Marítimos

Entre as orientações e políticas preconizadas pelo Livro Verde, deve-se mencionar que os clusters marítimos são apontados como um instrumento de desenvolvimento fundamental para os territórios marítimos europeus. É recomendada a exploração do potencial oferecido pela formação dos clusters, promovendo a combinação entre os setores de produção e serviços relacionados ao âmbito marítimo. Nesse mesmo documento, cita-se que o conceito de cluster foi aplicado com êxito em vários Estados membros da UE. Inclusive, é introduzida a ideia de que os clusters marítimos têm um papel no aumento da competitividade dos setores marítimos e na promoção de um sentimento de identidade marítima.

A Hipótese de Pesquisa

A hipótese deste trabalho é de que o papel da política marítima europeia foi promover uma visão europeia de novos parâmetros para os oceanos como forma de reafirmação de poder, tendo em vista um novo cenário estratégico internacional, no qual a tradição marítima moderna centrada na expansão geográfica foi superada. Numa primeira análise, poderíamos afirmar que a PMIE teve meramente o papel de promover uma compatibilização de instrumentos legais já existentes e gerar mecanismos ainda não devidamente aventados de gestão compartilhada dos recursos marinhos. No entanto, supomos que esses foram os meios para alcançar as motivações inicialmente citadas, cujo objetivo principal seria a reafirmação de poder político e econômico.

Com base em Vivero (2007, p. 412), o espaço marítimo e os limites marítimos – como foram elaborados após a CNUDM - estão conceitualmente mais próximos às noções de desterritorialização e limites compartilhados (*network boundaries*) do que territórios geograficamente fixados. A CNUDM instituiu uma estrutura jurisdicional que modula os direitos territoriais, permitindo direitos exclusivos a serem criados sobre os recursos sem haver completa territorialização pelos Estados das áreas marinhas adjacentes. Nesse sentido, a tradição marítima moderna de expansionismo geográfico, ou das talassocracias europeias,

como vimos, foi superada. O novo cenário estratégico internacional é marcado pela ação social e política denominada governança dos oceanos, conforme veremos mais aprofundadamente, que abrange um conjunto de objetivos estratégicos formulados pelos países mais desenvolvidos.

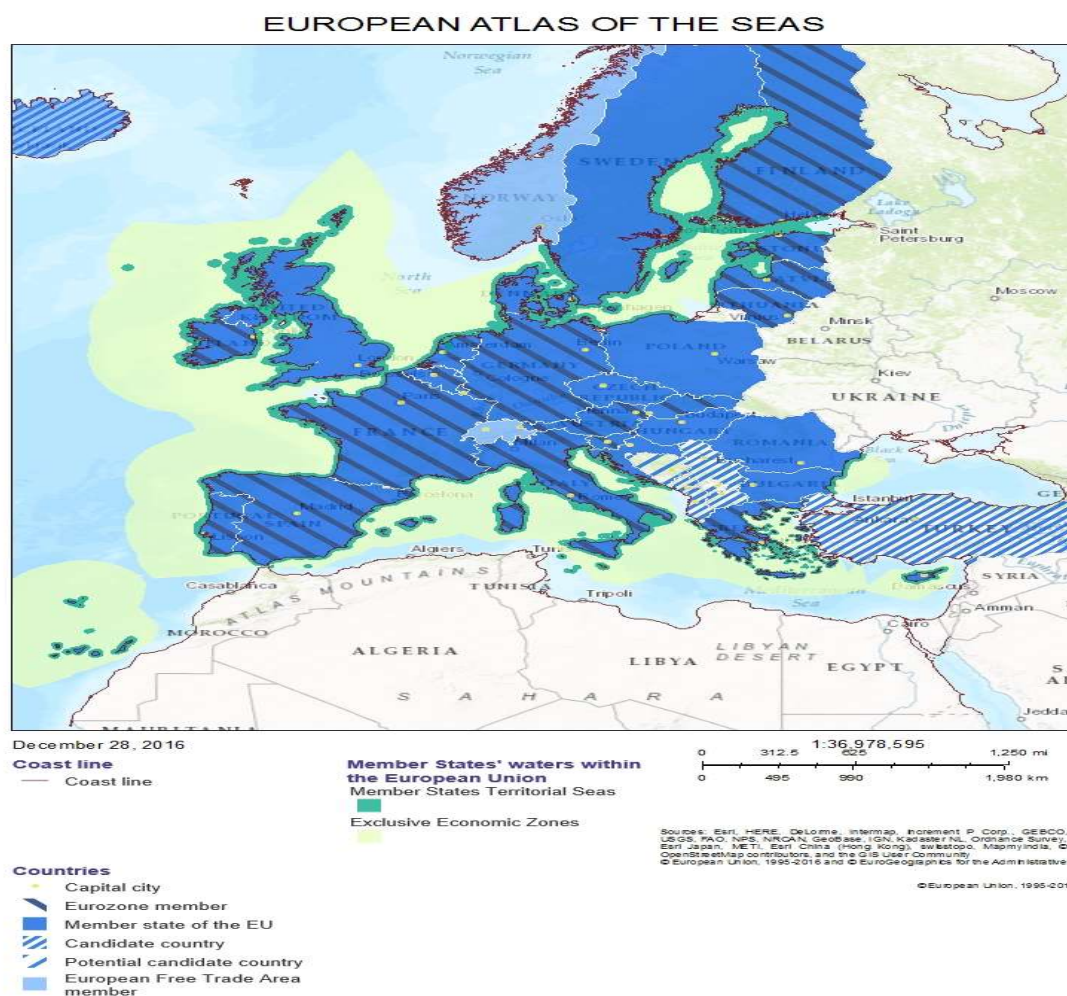
A Europa assumiu, a partir de 2007, ano da apresentação do Livro Azul “Comunicação sobre uma política marítima integrada para a União Europeia” a função de coordenação das políticas públicas ligadas ao espaço marítimo e costeiro europeu. O objetivo de alcançar uma política marítima mais integrada não seria exclusivo da Europa. Esse objetivo tem sido perseguido e implementado por países de outras regiões do mundo, como a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos (EUA).

A Importância dos Oceanos para a UE

Alguns fatos sobre a importância econômica dos oceanos para a UE devem ser explanados e servem de respaldo à escolha do contexto de estudo do presente trabalho. 23 dos 27 países da UE são banhados pelo mar, conforme vemos na figura 1. A costa marítima da UE é sete vezes mais longa do que a dos EUA e quatro vezes mais longa do que a da Rússia. As regiões marinhas da UE acolhem quase metade da sua população e representam quase metade do seu Produto Interno Bruto (PIB) (COMISSÃO EUROPEIA, 2007). Em termos de superfície, há mais espaços marítimos do que terrestres sob jurisdição dos países da UE. Contando com as regiões ultraperiféricas¹⁴, a UE tem o maior território marítimo do mundo, conforme vemos adiante.

¹⁴ “Atualmente, a UE tem oito regiões ultraperiféricas (RUP) que são parte integrante do seu território: Guadalupe, Guiana, Martinica, Saint-Martin, Reunião (França); Ilhas Canárias (Espanha); Açores e Madeira (Portugal). Ao contrário dos países e territórios ultramarinos (PTU), que dispõem de um estatuto de associação com os seus Estados membros (Dinamarca, França, Países Baixos e Reino Unido), os direitos e as obrigações que advêm dos Tratados europeus aplicam-se plenamente às RUP.” COMISSÃO EUROPEIA. *As regiões ultraperiféricas: regiões da Europa, de triunfos e de oportunidades*. Bruxelas, 2012, p.4. “Situadas nos Oceanos Atlântico e Índico, no Mar das Caraíbas e na selva Amazônica, as regiões ultraperiféricas são territórios com características naturais únicas e com locais ideais para a investigação e a experimentação numa série de áreas, como o desenvolvimento de energias renováveis, a astrofísica ou a minimização dos efeitos das alterações climáticas.” (idem, p. 3).

Figura 1 – Europa banhada pelo mar.



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA. *European Atlas of The Sea*. Disponível em: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=EN;p=w;bkgd=15;theme=2:0.75,46:0.75> Acesso em 27 dez. 2016.

Cabe mencionar que os setores marítimos europeus marcam presença mundial. Por exemplo, os armadores europeus controlam quase quarenta por cento da frota mundial, os construtores navais europeus são líderes mundiais em termo de volume de negócios e inovação, as empresas europeias de dragagem têm oitenta por cento de participação do mercado e os europeus dominam o mercado emergente de energias renováveis *offshore* (POLICY RESEARCH, 2009, p. 9).

A Governança dos Oceanos

Como em outras partes do mundo, as águas europeias estão sob inúmeras ameaças. Tais ameaças são representadas por atores e tipos distintos, mas como veremos, possuem elementos

em comum. Por isso, torna-se fácil compreender que a governança dos oceanos está presente nas agendas de políticas públicas de diversos países. Porém, muitos desses países não têm conseguido avançar nos esforços para um sistema de governança dos oceanos.

O tema da governança é recorrente nas agendas nacionais, internacionais e globais. No que diz respeito aos oceanos, o tema tem sido colocado em pauta em convenções para o uso compartilhado de recursos marinhos, em acordos para a gestão da pesca, etc. O papel das organizações internacionais tem se mostrado vital para a governança em diversas agendas, e assim, tem sido em relação ao tema dos oceanos. As organizações internacionais são vistas como um contraponto ao terror inerente a um sistema anárquico de Estados equipados com armas da era industrial (MURPHY, 2004, p. 12). Tais elementos se contrapõem, pois o sistema anárquico de Estados, conforme descrito pela corrente realista das Relações Internacionais (RI)¹⁵, pressupõe ausência de ordem, no qual os Estados buscam a sobrevivência em meio a um cenário de medo e desconfiança, enquanto vemos que a governança global contribui para a inclusão de Estados antes opositores do capitalismo industrial (idem), reduzindo a desconfiança e proporcionando maior regulação das relações entre os Estados. O conceito de governança global está fortemente presente nos debates de RI.

Conforme os autores Alcindo Gonçalves e Maria Luiza Machado Granziera (2014, p. 20), o conceito de governança tem sido associado por algumas correntes de pensamento como uma organização do processo de tomada de decisões, isto é, como algo de caráter formal e estático. Há uma corrente distinta (BIERMAN; PATTBERG, 2012, apud GONÇALVES; GRANZIERA, 2014, p. 20), que visualiza a governança em “ação”, como a busca de maneiras para administrar problemas comuns, buscando resultados socialmente desejáveis. Esse conceito teve origem na dimensão da Comissão sobre a Governança Global, criada pela ONU em 1992. Desse modo, a governança é vista como de caráter instrumental; havendo ampla participação nas decisões e deliberações; o consenso e a persuasão nas relações e ações são preponderantes

¹⁵ O realismo tem Hans Morgenthau como um dos seus expoentes no século vinte e um. Ele defendeu que o objetivo supremo de todo Estado seria a sobrevivência e o poder seria instrumentalizado para servir aos interesses nacionais. Morgenthau está ligado à corrente realista neoclássica, também referida como realismo político. A premissa básica do autor é de que a natureza humana é egoísta e ela se projeta na conduta dos Estados. O realismo como corrente de RI advém de uma construção filosófica de pensadores clássicos como Tucídides (460a.C.-395a.C.), Maquiavel (1469-1527) e Hobbes (1588-1679). A ideia de que os homens vivem numa situação de permanente conflito e de “anarquia”, isto é, de “estado de natureza”, sem que haja uma autoridade superior capaz de determinar a regras, advém de Hobbes. A partir de meados dos anos 1970, surgem analistas que não enfatizam tanto as variáveis políticas e militar-estratégicas, mas destacam os aspectos econômicos como recurso de poder, propondo uma atualização da teoria, que ficou conhecida como o neorealismo, tendo expoentes como Joseph Nye, Robert Keohane e Kenneth Waltz.

à coerção e à obrigação de cumprir; possuindo a dimensão institucional, que compreende regras capazes de designar papéis e guiar a interação dos agentes.

Com base em Vivero (2007, p. 410), a governança dos oceanos é uma ação social e política que é apenas acessível para países com instituições mais altamente desenvolvidas. É mais enfocada nas áreas marinhas sob jurisdição nacional e menos em relação ao oceano comum, apesar do fato de que, em termos geográficos, o alto mar e a área dominem o planeta. Governança dos oceanos é entendida como “(...) regras e práticas dos oceanos que são equitativas, eficientes na alocação de usos dos oceanos e recursos (...)” (FRIEDHEIM RL., 1999, apud VIVERO, 2007, p. 410), sendo algo mais que uma mera política ou forma de gestão, implementadas com menos intervenção estatal e burocracia. Em suma, essa é uma forma avançada de gestão que envolve uma maior complexidade e é resultado de uma cultura política que é mais bem desenvolvida e mais aperfeiçoada. O autor defende que a governança dos oceanos abrange um conjunto de objetivos estratégicos formulados pelos países mais desenvolvidos, pois os mesmos teriam a cultura política suficiente para tal desenvolvimento. Esse último modo de pensar a governança é o que mais converge com o presente trabalho e com o tema em questão.

Apesar do aspecto citado, deve-se notar que existe uma complexidade em termos de conceitualização e operacionalização de um sistema de governança dos oceanos e de costa marítima, conforme Juda (2007). Pois, como veremos mais detalhadamente, compreende mudanças institucionais e políticas que se fazem necessárias para tal sistema. Dualidades e dilemas como crescimento econômico *versus* proteção do meio ambiente se fazem presentes.

A Relevância da Pesquisa

A relevância da pesquisa se deve ao aspecto de que poucas são as contribuições que apresentam ferramentas de análise sobre uma política marítima. A abordagem sobre o modelo europeu pode nos apontar para as tendências do cenário estratégico internacional com relação à temática dos oceanos. Embora o Brasil possua ricos e vastos recursos marinhos, o tema é aqui pouco difundido e estudado.

Ainda fazemos uma reflexão sobre a integração dos atores no âmbito marítimo, sobre quais as possíveis perspectivas desse processo. A atuação dos atores de modo isolado e desconexo pode ser menos benéfica do que uma abordagem integrada.

Daí, a importância de estudarmos o sistema europeu de governança dos oceanos, baseando-se numa visão crítica para evitarmos generalizações inadequadas.

As Teorias sobre Processos de Integração

Existem diversas teorias na Ciência Política e Relações Internacionais para explicar o fenômeno da integração e recapitularemos algumas que nos servem ao presente trabalho. É importante abordarmos esse fenômeno para a compreensão acerca das organizações de cluster, pois as mesmas são redes de atores formados no ensejo de cooperação com vistas à integração, conforme as características retiradas de Andriani et al. (2005). Com base no *Dicionário de Política*, a integração é definida do seguinte modo:

A este respeito, há entre os autores duas correntes de pensamento. Uma, chamada funcionalista, sustenta que a extensão gradual das áreas de colaboração entre as várias organizações estatais e o aumento dos benefícios garantidos aos membros destas organizações acabarão por produzir interesses constituídos para a manutenção das áreas integradas até atingir uma Integração global de todas as áreas. Outra corrente afirma que, sendo a maioria dos problemas a serem enfrentados para chegar a uma organização integrada, ou de natureza e caráter políticos, ou incidentes de maneira relevante no comportamento e na atividade de todos os membros das várias organizações, é o poder político que deve assumir a direção do processo de Integração.

(...)

Uma vez iniciado o processo, são a quantidade e a qualidade dos benefícios atingíveis pela organização que vão impulsionar os vários membros a fundir suas energias para conseguir níveis mais altos de Integração (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2007, p. 632).

A segunda corrente mencionada não é nomeada, no entanto há traços que nos levam a identificar a influência da teoria realista de Relações Internacionais. A teoria realista é ontologicamente pautada na crença de uma integração que reproduz as características existentes dos Estados membros, sobre a qual os mesmos detêm o controle e determinam os resultados. Pois sua premissa básica é de que o Estado é um ator central e racional, buscando a manutenção da soberania, da segurança nacional e da integridade territorial.

A primeira corrente é da perspectiva de necessidades e ganhos envolvidos no processo de integração, que é denominada funcionalista, conforme explicitado no texto. Essa teoria é muito utilizada para explicar a formação da UE (1993) como um produto de necessidades dos Estados membros. O principal autor da teoria funcionalista é David Mitrany, que elaborou a Teoria da Ramificação em 1943. Esta, por sua vez, serve de base para um dos principais conceitos do neofuncionalismo, o *spill-over* de Haas (1970). O argumento é de que um dos

efeitos da integração de determinada função (isto é, atividades que são desempenhadas) seria a integração de outras funções, por meio de um efeito de transbordamento que levaria à intensificação dos processos de integração em curso (HAAS, 1970).

As duas correntes apresentadas são clássicas e têm sido debatidas ao longo dos anos pelos estudiosos da área de RI. Veremos, no primeiro capítulo, teorias que se originaram dessas correntes com o propósito de explicar o fenômeno da integração.

Cabe mencionar que a Teoria dos Jogos e da Cooperação é emblemática e o Dilema dos Prisioneiros é um problema decorrente dessa teoria, primeiramente discutido na década de cinquenta e experimentado pela corporação Rand, *think tank* norte-americano localizado no sul da Califórnia. O Dilema dos Prisioneiros é uma abstração de situações comuns, na qual a escolha da melhor opção individualmente conduz à traição mútua entre as partes, enquanto que a cooperação proporcionaria melhores resultados. Podemos também dizer que se trata de um dilema da confiança. A conclusão teórica é de que interessa aos indivíduos a cooperação, a fim de garantirem um ganho mínimo, isto é, algum grau de benefício. Sendo assim, a cooperação não é ensejada devido a uma esfera moral, mas sim devido a uma esfera racional objetiva.

Breve Inferência

De acordo com essas perspectivas teóricas, a existência de cooperação é melhor do que a ausência. Vemos, então, neste trabalho, que a formação de um sistema de governança dos oceanos é um produto de necessidades dos atores envolvidos, seja empresas privadas, instituições de pesquisa ou órgãos públicos. Teoricamente, reiteramos que os atores e seus respectivos setores cooperam com vistas à integração devido a uma esfera racional objetiva. No entanto, conforme já explanado, a investigação irá um pouco além das causas em torno do desenvolvimento da política marítima, verificando se a PMIE teve o papel de promover uma forma de reafirmação de poder da Europa no que tange aos novos parâmetros estabelecidos para os oceanos.

Inclusive, veremos que os clusters são redes de cooperação que criam estímulos à economia, promovendo uma competitividade que não seria viabilizada se os atores estivessem isoladamente organizados. Além disso, existe um aspecto político e social, que diz respeito ao desenvolvimento de uma identidade marítima.

Metodologia em Uso

A metodologia aqui proposta é a analítica. O trabalho se conduzirá mediante uma pesquisa exploratória e documental. A análise de dará primariamente sobre as iniciativas e o processo que alavancaram a PMIE. Em paralelo, abordamos chaves teóricas que nos permitem compreender como esse processo se deu na UE. Sendo assim, analisamos as variáveis que constituem esse sistema de governança, que são o Livro Verde, suas particularidades e ideais, e, o papel dos clusters marítimos.

As fontes utilizadas serão documentos oficiais da UE, regulamentos (atos legislativos) no âmbito da UE, relatórios de dados e trabalhos acadêmicos que abordam a formação de clusters marítimos na Europa.

Roteiro de Capítulos

O primeiro capítulo se destina ao relato do desenvolvimento da PMIE e de seus desdobramentos. O enfoque se dará no processo histórico de tomada de decisões e iniciativas que se deram para a construção da PMIE, que pode ser designada como o sistema europeu de governança dos oceanos. Abordaremos chaves teóricas do funcionalismo que nos permitem compreender como esse processo se deu na UE. Identificaremos como forças estatais e sociedade dialogaram, bem como desafios institucionais e legais inerentes à consolidação da PMIE ou que emergiram desse processo.

O segundo capítulo remonta principalmente ao Livro Verde (2006), documento que define a visão europeia para os oceanos. Identificaremos aspectos marcantes do lançamento da PMI da UE a partir do Livro Verde e as áreas-chave tratadas. Também abordaremos em geral questões que foram tratadas no Livro Azul (2007) “Comunicação sobre uma política marítima integrada para a União Europeia” e no Regulamento (UE) n°. 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2011, que estabelece um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada.

O terceiro capítulo enfoca o papel atribuído aos clusters marítimos no Livro Verde. Embora ainda seja limitado o conhecimento sobre a estrutura e importância econômica dos clusters marítimos em nível europeu, é relevante mostrarmos o quanto tem evoluído esse modo de abordagem dos assuntos marítimos. Os mesmos são apontados no documento citado como instrumento de desenvolvimento para os territórios marítimos europeus.

CAPÍTULO 1: A UNIÃO EUROPEIA (UE) E A POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA (PMI)

Esta sessão se dedica ao relato do desenvolvimento da Política Marítima Integrada Europeia (PMIE) e de seus desdobramentos. O enfoque se dará no processo histórico de tomada de decisões e iniciativas que se deram para a construção da PMIE, que pode ser designada como o sistema europeu de governança dos oceanos. Abordaremos inicialmente chaves teóricas do Funcionalismo (MITRANY, 1943) e do Neofuncionalismo (HAAS, 1970) que nos permitem compreender como esse processo se deu na União Europeia (UE). Identificaremos como forças estatais e sociedade dialogaram, bem como os desafios institucionais e legais inerentes à consolidação da PMIE ou que emergiram desse processo.

Para iniciarmos o relato de desenvolvimento da PMIE, antes retomaremos a fundação do bloco econômico e político em foco no presente trabalho. A UE se originou num contexto pós-1945, no qual a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) havia acarretado sérios prejuízos sociais e econômicos ao continente europeu. A Conferência de Bretton Woods, em 1944, marca a hegemonia estadunidense e os rumos da reorganização do sistema internacional. Foram criados o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) conhecido posteriormente como Banco Mundial, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), responsável pela correção do desequilíbrio no Balanço de Pagamentos dos países. A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, advém da força política e diplomática estadunidense com o apoio europeu.

A iniciativa da União foi impulsionada por políticos franceses como Robert Schuman e Jean Monnet, que foram os responsáveis por articular os primeiros passos da integração e a aproximação entre França e Alemanha, cuja origem foi a administração multilateralizada das indústrias de matérias-primas para a guerra, o carvão e o aço.

Os países europeus estavam frente a um desafio, desgastados pelo conflito, com perdas humanas, deterioração social e grande parte de sua cadeia produtiva e de sua infraestrutura comprometidas e, muitos, ainda, ocupados por potências estrangeiras, no Ocidente, pelos Estados Unidos, e no Oriente, pela União Soviética. O primeiro passo foi dado por meio da intervenção externa concretizada pelo Plano Marshall em 1947, o qual tinha objetivos econômicos, estratégicos e políticos, e, pretendia reconstruir os países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. Ao injetar recursos econômicos nos países aliados, Estados Unidos pretendiam conter o avanço ideológico soviético, isto é, o citado plano possuía

a premissa de fomentar a recuperação e o crescimento econômico como base de sustentação de uma estratégia de segurança internacional estadunidense num contexto de Guerra Fria, isto é, de confrontação leste-oeste.

Em 1992, foi criada, formalmente sob o Tratado de Maastricht, a União Europeia. Faz-se necessário estudarmos correntes teóricas que tentaram explicar a experiência da integração europeia, pois tal modelo de integração regional permite compreender o papel da UE no fundamento e consolidação da PMIE.

1.1 Fundamentos Teóricos para a Compreensão da Formação da União Europeia

Phillippe Schmitter, professor emérito do Departamento de Política e Ciências Sociais na *European University Institute*¹⁶, em seu artigo, realizou uma compilação sobre lições trazidas pela experiência de regionalismo europeu, dado que há uma diversidade de teorias sobre a integração regional, principalmente no que diz respeito ao caso europeu. O autor assume o pressuposto de que Estados nacionais previamente soberanos e suas respectivas economias nacionais estão cada vez mais interdependentes (SMITTER, 2010).

Entre as correntes teóricas que foram apresentadas ao longo dos anos para explicar o processo que se deu na Europa, está a denominada abordagem neofuncionalista (HAAS, 1970), que dá ênfase ao papel de atores não estatais. O intergovernamentalismo (HOFFMANN, 1966), por sua vez, advém de uma ótica realista, de que o poder estatal está associado ao interesse nacional. O federalismo, que teve fôlego após a Segunda Guerra Mundial, deu respaldo à elaboração do Tratado que estabeleceu uma constituição (2004) para a Europa. O regulacionismo enfatiza a natureza regulatória das políticas da UE, por exemplo, mas não atribui potencial transformador à regulação supranacional.

De acordo com o autor (SCHMITTER, 2010), todas as teorizações sobre integração regional podem ser colocadas dentro de um espaço de propriedades bidimensionais composto por duas variáveis:

- 1) ontológica, dos termos gregos *ontos* (ser) e *logos* (estudo, discurso), refere-se ao estudo da natureza do ser; uma teoria de integração considera que o Estado participante do processo ou reproduzirá sua natureza e projetará sobre o sistema interestatal ou o processo transformará a natureza do Estado e a relação entre os participantes;

¹⁶ É um instituto de pesquisa e ensino formado pelos Estados membros da União Europeia (UE) nos anos setenta para contribuir com o avanço do ensino em áreas de particular interesse para o desenvolvimento da Europa. Ver: EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE. *A brief history of the EUI*. Disponível em <<http://www.eui.eu/About/HistoryofEUI.aspx>> 14 de dez. 2016.

- 2) epistemológica, dos termos gregos *episteme* (conhecimento) e *logos* (estudo, discurso), refere-se ao estudo da natureza do conhecimento e da ciência; uma abordagem teórica coleta evidências para monitorar o objeto de estudo, no caso, a integração regional, ou o pesquisador foca-se primordialmente em eventos de grandes proporções políticas ou nas relações graduais socioeconômicas e culturais.

Essas variáveis, ontológica e epistemológica, são de vital importância para estudar e abranger a dinâmica e a estática da integração regional. Uma visão dinâmica da integração significa que os Estados nacionais previamente soberanos se tornam cada vez mais interdependentes, ou seja, há uma transformação de sua natureza como efeito das relações socioeconômicas e culturais constituintes da integração. A partir de uma visão estática, entende-se que o Estado se mantém soberano e projetado sobre o sistema interestatal, não havendo nenhuma alteração em sua essência política no processo de integração com outros atores políticos.

Entre as diversas abordagens teóricas, há embates mais perceptíveis, como Funcionalismo *versus* Realismo e Federalismo *versus* Regulacionismo. O Realismo, representado pelo Intergovernamentalismo e Regulacionismo, similarmente defendem um continuísmo fundamental nos atores participantes da integração, sendo que o último acredita na natureza regulatória das políticas aplicadas pela instituição supranacional, mas sem configurar potencial transformativo à mesma. Ambos estão pautados ontologicamente na crença de uma integração que reproduz as características existentes nos Estados membros, sobre a qual os mesmos detêm o controle e determinam os resultados.

Por sua vez, o Funcionalismo e o Federalismo defendem o caráter transformativo da integração da qual não somente Estados participam, mas também as organizações que representam os variados setores da sociedade civil. Tais correntes se distinguem, pois a segunda ressalta o caráter transformativo, defendendo uma administração “normal” das consequências geradas pelas trocas socioeconômicas. No entanto, a primeira defende que as trocas socioeconômicas são de primordial enfoque e que as mesmas têm o potencial de transformar os resultados da integração, independente da ação dos Estados. O primeiro embate é clássico, pois tem sido debatido ao longo dos anos pelos estudiosos da área de Relações Internacionais, que é liberalismo (funcionalismo) *versus* realismo, isto é, a ênfase sociológica *versus* a racionalista. O segundo, não tão clássico, mas relevante, federalismo *versus* regulacionismo, é o embate entre a ênfase legal *versus* a epistêmica.

O Institucionalismo Regional é uma proposta mais recente, que mescla e combina ênfases das teorias anteriormente apresentadas num só arcabouço, como as ênfases racionalista, histórica, epistêmica, legal, política e sociológica. Essa corrente defende que as instituições são importantes como unidades de análise, variando na base argumentativa, utilizando as ênfases citadas, não necessariamente todas elas simultaneamente, podendo combinar duas ou mais. É considerada uma teoria amorfa, pois não possui uma estrutura básica definida. No mesmo “espírito” do Institucionalismo, no universo de teorias com vistas a explicar a integração regional, surgiram a “Governança em Múltiplos Níveis” (GMN) e a “Governança Policêntrica” (GP). Tais propostas implicam uma complexidade de ideias que dificilmente seriam compreendidas sem estudarmos a progressão que as teorias de integração têm alcançado, conforme vimos até aqui. O autor em questão define do seguinte modo:

A GMN pode ser definida como um arranjo para tomar decisões duradouras que envolve uma multiplicidade de atores – privados e públicos – politicamente independentes, mas de outras maneiras interdependentes, em diferentes níveis de agregação territorial, em negociações/deliberações/implementações mais ou menos contínuas, e que não atribui competências exclusivas sobre as políticas e nem afirma uma hierarquia estável de autoridade política a qualquer um desses níveis. Opto por sublinhar também a natureza “policêntrica” tanto como os “múltiplos níveis” da União Europeia a fim de incluir a dimensão funcional ao lado da territorial. A Governança Policêntrica (GP) pode ser definida como um arranjo para tomar decisões permanentes entre uma multiplicidade de Estados membros, que delegam autoridade sobre tarefas funcionais a um conjunto de agências dispersas e relativamente autônomas que não são controladas – de jure ou de facto – por uma única instituição regional coletiva (SCHMITTER, 2010, p. 17).

A GMN tem sido bem aceita entre os políticos como modo de respaldo teórico à UE contemporânea, provavelmente devido à neutralidade descritiva e por sua universalidade, que a tornam compatível até mesmo com as teorias mais extremas e todas as demais predecessoras. Além do mais, a mesma não destaca temas polêmicos como “Estado supranacional”. Tamanha neutralidade pode ser um equívoco para algo que pretende teorizar a integração regional, visto que se trata de um fenômeno político e social, o que implica em uma análise que gera vertentes e imparcialidades. Contudo, há que se considerar sua relevância como parte desse universo de teorias que nos permitem não somente verificar o fenômeno objeto, mas também analisar discursos em torno do tema.

No presente trabalho, fazemos algumas reflexões retiradas de Schmitter (2010) sobre a experiência de integração europeia, com base na corrente neofuncionalista (HAAS, 1970). Primeiramente, acredita-se que a integração regional é um processo e não um produto, ou seja,

não são esperados resultados certos no seu decorrer, pode haver efeitos secundários e terciários, e as motivações iniciais também podem se alterar ao longo do tempo. Esse processo se inicia com o interesse voluntário e pacífico de Estados previamente soberanos, que pode tomar diversas direções não necessariamente previstas. Assim, conflitos de interesse que surgem e são resolvidos pelos atores membros fortalecem as instituições supranacionais e ampliam suas tarefas; porém, isso não é tão simples, tendo em vista que muitos processos de integração não vingaram.

O processo de integração deve iniciar-se em algum setor e o mais adequado é uma área funcional com visibilidade política relativamente baixa, que possa ser tratada em separado e que promova a cooperação. No caso europeu, a aproximação se deu com a administração multilateralizada das indústrias de matérias-primas para a guerra, o carvão e o aço. Schmitter reforça que dificilmente a liberação comercial, por exemplo “Áreas de Livre Comércio”, ou, outras áreas similares produzirão efeitos de transbordamento (*spill overs*). Schmitter (2010) define a hipótese do transbordamento da seguinte forma:

Tensões a partir do ambiente global e/ou contradições geradas pelo desempenho passado (dentro da organização) dão surgimento a um desempenho não previsto na perseguição dos objetivos acordados. Essas frustrações e/ou insatisfações podem resultar na busca de meios alternativos de alcançar os mesmos objetivos, isto é, induzir ações para revisar suas estratégias respectivas em relação ao escopo e nível da tomada de decisões regional (SCHMITTER, 2010, p. 243, nota de rodapé nº 5).

O terceiro aspecto é que a integração regional é dirigida pela convergência de interesses e não pelo desejo de formação de uma entidade ou algo afim. Nesse sentido, foi possível “fazer a Europa, sem europeus”. Isso significa que as sociedades dos países europeus não expressavam sentimentos de unitarismo continental nem mesmo compartilhavam de ideias pan-europeias. O “combustível” para a integração foi que os interesses dos europeus somente podiam ser satisfeitos por processos que transcendiam as fronteiras. Esse aspecto é confirmado de forma que as nacionalidades dentro da Europa não foram suprimidas, até mesmo negando a hipótese de Haas (1970), que previa uma mudança de lealdades para o nível supranacional.

A quarta reflexão é que a integração regional pode ser pacífica e voluntária, no entanto não é linear nem isenta de conflitos. Esse é um desafio para a continuidade do processo, visto que, atualmente, a UE tem esgotado as arenas de baixa visibilidade para coordenação política. Cabe mencionar aqui que a decisão de saída do Reino Unido da UE, em 23 de junho de 2016, por meio de um referendo, pode ser associada a esse esgotamento. A questão monetária e financeira é um forte ponto conflitante entre os países membros e coloca em ameaça os rumos

da integração europeia. Conforme apresentação do cluster *Maritime UK* (do Reino Unido), em 2016, ao ENMC (*European Network of Maritime Clusters*):

Como o facilitador fundamental do comércio internacional, a indústria marítima vê enormes oportunidades do Brexit e reconhece a significativa responsabilidade que tem em garantir que a Grã-Bretanha está aberta para negócios e é bem sucedida em deixar a União Europeia (MURRAY In: EUROPEAN NETWORK OF MARITIME CLUSTERS, 2016).

O *Maritime UK* representa os interesses da indústria marítima inglesa. Essa citação nos mostra que os setores marítimos ligados ao cluster do Reino Unido estão diretamente interessados na saída do país do processo de integração com a UE. De qualquer modo, a recente saída de um país da instituição pode trazer novas lições aos estudiosos da integração e possíveis transbordamentos ao processo que serão mostrados a médio e longo prazo.

O quinto ponto abordado é que a integração regional deve iniciar com um pequeno número de Estados membros, que tenham preferencialmente altos níveis de intercâmbio; mas deve estar aberta a adesões futuras. Observa-se que “regiões” não são preexistentes, elas são politicamente criadas. O sucesso inicial da integração comendo poucos membros será o próprio cenário promissor que pode atrair outros membros ao processo. O sexto refere-se ao fato de que a integração regional compreende Estados de tamanho e poder muito distintos, o que implica que as unidades menores sejam sistematicamente sobrerrepresentadas nas instituições regionais. Uma ilustração é que a população dos Estados menores e menos desenvolvidos são os mais fortes apoiadores da UE ao ingressarem, pois sentem-se inclusos na “região” e respeitados. Aliado a isso, o sétimo ponto consiste em que a integração regional requer liderança, incluindo os custos que incorrem no processo e tal liderança deve assumir o papel sem poder utilizar irrestritamente recursos imediatos de poder. No caso da UE, o duopólio França e Alemanha foi o que se consolidou.

A oitava reflexão à luz da experiência europeia é que a integração requer um secretariado com poderes supranacionais limitados, mas potenciais. Um exemplo é a Comissão da UE, que é composta por membros nomeados pelos governos nacionais, contudo devem seu comprometimento ao processo supranacional de integração. Por mais defeituoso que tenha sido o processo de nomeação, os comissários tendem a ter a perspectiva de agentes supranacionais. Além disso, embora não seja usual, o presidente da Comissão Europeia tem autonomia para determinar e introduzir novas medidas.

O nono ponto diz respeito a uma premissa que é utilizada praticamente por todas as teorias de integração de que a integração pressupõe que os Estados membros sejam

democráticos. A Espanha do ditador Franco não pôde ingressar na Comunidade Econômica Europeia na década de sessenta, justamente por não ser uma “democracia doméstica”. No Tratado de Amsterdã (1997), ampliou-se a cobertura do respeito aos Direitos Humanos e ao Estado de Direito. Três razões básicas justificam a defesa da democracia: em primeiro lugar, o governo deve ter legitimidade na sociedade nacional para que possa assumir os compromissos inerentes à integração e monitorar sua implementação; em segundo, um governo democrático é a garantia de que não serão usados instrumentos de força contra os membros da instituição em momentos de tensão; por último, mais associado aos neofuncionalistas, a integração progride com “a formação de associações de interesses e de movimentos sociais transnacionais e a intervenção dos mesmos na formação de políticas supranacionais” (SCHMITTER, 2010), isso implica em que a sociedade civil tenha liberdade para organizar-se; portanto, numa forma democrática de governo.

O décimo ponto defende que parece possível que membros que estão em diferentes níveis de desenvolvimento e riqueza *per capita* se envolvam no processo de integração regional. Historicamente, a UE tem lidado com diferenças econômicas nacionais no ponto de partida e muitas dessas diferenças têm diminuído ao longo do tempo. No entanto, já mencionamos que a questão financeira é um ponto conflitante entre os Estados membros. Schmitter defende o chamado padrão de “convergência ascendente” (idem, p. 26).

No começo, na Comunidade Econômica Europeia, apenas a Itália era marcadamente mais pobre e menos desenvolvida. A subsequente incorporação de Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha reconfirmou a capacidade de a União Europeia não só acomodar essa óbvia fonte de tensão, mas também reagir a ela. Através de uma combinação de políticas – derrogações seletivas na entrada, fundos regionais e estruturais, subsídios agrícolas, além da pura dinâmica de mercados competitivos mais amplos –, ela promoveu um padrão que poderia ser chamado de “convergência ascendente”. Aqueles Estados membros (e mesmo suas regiões subnacionais menos desenvolvidas e mais pobres) que entraram sob condições menos favoráveis tenderam a se dar melhor a partir de então e seus padrões de vida convergiram em direção da norma da União Europeia (e, em um caso, o da Irlanda, o ultrapassaram), sem, no entanto, diminuir o desempenho dos Estados membros mais favorecidos (idem).

Esse padrão pode ser contestado devido ao atual crítico cenário da economia internacional, com a desaceleração da economia chinesa e de fragilização da UE, devido a já citada saída do Reino Unido, o que ocasiona uma redução dos mercados competitivos anteriormente mais amplos.

O décimo primeiro ponto defende que a integração é um processo endógeno, mas o mesmo pode ser vulnerável a forças exógenas de modo crítico, especialmente em seus estágios

iniciais. O exemplo europeu citado por Schmitter (*idem*) mostra que a Comunidade do Carvão e do Aço, formada em 1952, e a Comunidade Econômica em 1958 se iniciaram mediante a intervenção estadunidense. Isso mostra que a integração europeia dependeu muito de poderes externos, cujo imperativo mais importante, no caso da Europa Ocidental, nos anos 1950 era o temor da União Soviética. Tal imperativo sustentou o apoio estadunidense à integração europeia. Nesse ponto, reside uma maior influência realista no modo de enxergar o processo de integração. Atualmente, a questão seria sobre qual imperativo a força hegemônica estadunidense continuará apoiando a integração europeia ou se não continuará.

Por último, a integração regional, pelo menos até que seja bem estabelecida, é consumidora e não produtora de segurança internacional. É necessário distinguirmos que pactos regionais de defesa, como por exemplo Otan¹⁷ e Pacto de Varsóvia, são distintos de organizações de integração. Schmitter define que:

(...) os primeiros estão orientados exclusivamente para a proteção da soberania externa de seus participantes por meios militares; já o propósito das últimas é superar ou, pelo menos, reunir a soberania interna de seus participantes, removendo as barreiras às trocas econômicas, sociais e políticas (*idem*, p. 28).

A Comunidade Econômica Europeia/Comunidade Europeia/ UE existiu nas primeiras décadas à sombra da Otan, ou seja, a segurança externa não fez parte da pauta da integração, o que foi uma vantagem, por ser um tema tão controverso. Após o fim da Guerra Fria e do sistema de poder bipolar, os Estados membros da UE passaram a desenvolver sua própria capacidade para a segurança coletiva. Schmitter discute sobre a importância de uma “comunidade pluralista de segurança” (*idem*, p. 29):

O que é ainda mais fundamental para o sucesso da integração regional é a existência entre os Estados membros daquilo que Karl Deutsch et al. (1957) chamaram de uma “comunidade pluralista de segurança”. Isso não requer instituições formais comuns, como uma aliança militar viável (de fato, ela pode existir com membros aliados e neutros), mas envolve um entendimento firme e confiável, ainda que informal, de que, sob nenhuma circunstância previsível, seus membros usarão ou ameaçarão usar força militar na resolução de disputas entre si (*idem*).

A garantia mútua de não uso da força militar é viabilizada, segundo a corrente teórica em análise, pela existência de “democracia doméstica” em todos os Estados membros, conforme já apresentado no nono ponto.

Consideramos os aspectos aqui abordados, com base em Schmitter (2010), como sendo fundamentais para a integração europeia em alguma medida no passado ou no presente. O

¹⁷ Organização do Tratado do Atlântico Norte, também chamada Aliança Atlântica.

regionalismo europeu é o modelo que exemplifica como se deu a construção de uma “região” e que tem gerado diversos efeitos nos países membros. O quadro 1 adiante foi construído para a observação das etapas de formação da UE e seus principais desdobramentos institucionais até o ano de 2016.

QUADRO 1 – ETAPAS DE FORMAÇÃO DA UE

1951	• A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço é criada pelos seis membros fundadores (Bélgica, República Federal da Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos).
1957	• Os mesmos seis países assinam os Tratados de Roma, que instituem a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom).
1973	• A Comunidade passa a ter nove Estados-Membros (a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido decidem aderir) e desenvolve mais políticas comuns.
1979	• Primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu por sufrágio universal direto.
1981	• Primeiro alargamento mediterrânico. Em 1981, a Grécia aderiu às Comunidades, no que foi seguida, em 1986, por Espanha e Portugal.
1992	• O mercado interno europeu se torna realidade. Esse ambicioso objetivo ficou consagrado no Ato Único Europeu, que foi assinado em fevereiro de 1986 e entrou em vigor em 1 de julho de 1987.
1993	• O Tratado de Maastricht institui a União Europeia (UE).
1995	• Três outros países (a Áustria, a Finlândia e a Suécia) aderiram à UE, que passou a contar com 15 membros.
2002	• O euro entra em circulação, que substituiu as moedas antigas de 12 países da União.
2007	• A União Europeia é composta por 27 Estados-Membros.
2009	• O Tratado de Lisboa entra em vigor, mudando a forma de funcionamento da UE. Esse tratado altera mas não substitui os tratados anteriores e introduz a maioria das alterações previstas no projeto de Constituição da União, rejeitado em 2005.
2016	• A Croácia aderiu em 2013, aumentando para 28 o número de membros da UE. • Por meio de um referendo nacional, em 23 de junho de 2016, o Reino Unido decide sair da UE. O processo ficou conhecido como BREXIT.

Fonte: FONTEINE, Pascal. In: COMISSÃO EUROPEIA. Compreender as políticas da União Europeia: A Europa em 12 lições. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014, p. 6.

1.2 O Desenvolvimento da Política Marítima Integrada Europeia (PMIE)

Freestone (2008), em seu artigo sobre os princípios aplicáveis à governança moderna dos oceanos, mostrou como o conceito de uso compartilhado dos recursos marinhos se alterou. Com base na Convenção de Genebra (1958), os oceanos eram tratados primordialmente como meio de obtenção de alimentos, provendo o máximo fornecimento de suprimentos e quaisquer outros produtos de fonte marinha. Enquanto a CNUDM (1982) convencionou que todos os Estados devem proteger e preservar o meio marinho (CNUDM, 1982, art. 192), buscando o “máximo rendimento sustentável” com base nos “melhores dados científicos disponíveis” (idem, art. 119).

Juda (2007), como estudioso do departamento de *Marine Affairs*, da Universidade de Rhode Island, nos Estados Unidos, mostra que semelhante às outras partes do mundo, a Europa

tem lidado com a crescente pauta sobre o uso dos oceanos, o estado do ambiente marinho e a disponibilidade dos bens e serviços providos pelo meio marinho. O autor introduz o quão complexo em termos de conceitualização e operacionalização é um sistema de governança dos oceanos e da costa, isto é, uma política marítima integrada e funcional.

Já vimos anteriormente que o próprio conceito de governança implica em vertentes e controvérsias. Sendo assim, optamos por definir o presente tema de estudo como política marítima. Ressalvamos que o aspecto sistêmico não será excluído, apenas esse é um meio de refinarmos a análise. Entendemos política marítima como o conjunto de estudos, planos, coordenação de ações que visam à viabilização dos meios e dinamização de recursos, no sentido de efetivar o domínio do Estado sobre o uso do mar sob sua jurisdição. Como política pública, a mesma envolve a participação conjunta de atores públicos e privados no intuito de conciliar os fins de crescimento econômico e de proteção ao meio ambiente. Podemos qualificar, portanto, a política marítima como integrada. O setor marítimo envolve diversas atividades e variados atores. A atuação dos atores de modo isolado e desconexo pode ser menos benéfica do que uma abordagem integrada, do ponto de vista econômico, social e político.

O relato do desenvolvimento da Política Marítima Integrada Europeia (PMIE) e de seus desdobramentos foi retirado de Juda (2007). O enfoque se dará no processo histórico de tomada de decisões e iniciativas que se deram para a construção da PMIE. Citamos a importância econômica dos oceanos para a UE e que as regiões marinhas da UE acolhem quase metade da sua população e representam quase metade do seu Produto Interno Bruto (PIB) (COMISSÃO EUROPEIA, 2007). Em termos de superfície, há mais espaços marítimos do que terrestres sob jurisdição dos países da UE.

Apesar da vastidão dos oceanos, Juda (2007, p. 260) apresenta elementos baseado em dados da Comissão Europeia, que têm ameaçado a integridade das águas europeias e que contém elementos em comum identificados em outras partes do mundo:

- sobrepesca;
- introdução de espécies exóticas;
- porto e outros empreendimentos costeiros;
- extração de areia e cascalho;
- descargas e derrames de petróleo e substâncias perigosas;
- poluição terrestre;

- eutrofização (um processo normalmente de origem antrópica, tendo como princípio básico a gradativa concentração de matéria orgânica acumulada nos ambientes aquáticos); e
- os efeitos das alterações climáticas.

Devido a tais ameaças, a governança dos oceanos tem sido destaque nas agendas de políticas públicas ao redor do mundo. No ponto de vista deste trabalho, a governança é instrumentalizada e efetivada pela política. Por esse motivo, nosso estudo tem como enfoque a PMIE. Mais adiante, veremos e examinaremos se a hipótese de que a PMIE teve o papel de promover uma compatibilização de instrumentos legais já existentes e gerar mecanismos ainda não devidamente aventados de gestão compartilhada de recursos do mar é válido.

A UE teve papel fundamental no desenvolvimento da PMIE. Distintamente de outros Estados que iniciaram o processo de desenvolver e implementar políticas nacionais para o uso e gestão dos recursos do mar, como Austrália, Canadá e Estados Unidos, a situação física dos Estados europeus, relativamente pequenos e próximos um do outro com litorais compartilhados e sistemas fluviais, exige um quadro de gestão eficaz e caráter multiestatal, visto que, por necessidade, as áreas geográficas sujeitas a uma nova abordagem deveriam ser transfronteiriças em caráter, definidas por sistemas naturais e não por fronteiras políticas e jurisdicionais (*idem*, p. 261).

Nesse sentido, considerando que a governança dos oceanos é um tema de alta visibilidade política, pode-se afirmar que os efeitos da integração em torno do mesmo podem ser benéficos à instituição supranacional, a UE. Pois a UE é a instituição que poderia prover a estrutura e a capacidade institucional para o desenvolvimento e acompanhamento da relevante política integrada com a requerida consistência (*idem*).

Antes da consolidação da PMIE, os Estados membros adotaram leis individualmente para o uso das áreas marinhas. Enquanto a UE exercia a autoridade jurisdicional, ou seja, poder legal, em áreas particulares como a pesca, através da criação de medidas e programas. Com base no Livro Verde, as abordagens setoriais se mostraram inadequadas e ineficientes no contexto europeu. Estudiosos como Koivurova afirmaram que “a PMIE foi capaz de introduzir novas estruturas que pelo menos tiveram a capacidade de superar a natureza setorial das diversas políticas relacionadas ao mar e portanto identifica sinergias” (KOIVUROVA, 2012, p. 164). Acreditamos que essa afirmação é plausível e veremos no decorrer deste trabalho qual seria a composição dessas “novas estruturas”.

A degradação ambiental em curva crescente e conflitos de uso reforçaram a necessidade de uma abordagem abrangente. Embora ainda seja limitado o conhecimento sobre a estrutura e importância econômica dos clusters marítimos em nível europeu, é relevante mostrarmos o quanto tem evoluído esse modo de abordagem dos assuntos marítimos para o uso dos oceanos.

É importante compreendermos melhor o enquadramento institucional da UE. Em linhas gerais, o Parlamento Europeu é visto como a voz dos cidadãos da UE, pois é diretamente eleito. O Conselho Europeu é constituído pelos chefes de Estado e de governo dos Estados membros da UE, que detêm a definição da estratégia. O Conselho da UE é formado pelos ministros dos governos, sendo também denominado Conselho dos Ministros, partilha o poder orçamental e o poder legislativo com o Parlamento Europeu.

A diferença básica entre o Conselho Europeu e o Conselho da UE é que o primeiro não tem funções legislativas, sendo mais de caráter decisório, e, o segundo possui funções legislativas e não detém o mesmo poder decisório que o primeiro. A Comissão Europeia tem como objetivo promover os interesses em comum da União. Os parlamentos nacionais aplicam a subsidiariedade, como veremos adiante. Existem outras instituições no arcabouço institucional da UE, no entanto, focamos nas citadas, pois as mesmas exerceram papéis importantes no processo aqui analisado de formação da PMIE.

Baseados no sistema constitucional da UE, os poderes da mesma são limitados por natureza, tendo em vista os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade. O primeiro diz respeito à uma divisão de autoridade entre UE e seus Estados membros. O segundo consiste no sentido de que a ação ao nível da Comunidade produziria benefícios claros em razão da escala e efeitos comparados com a ação reduzida ao nível de Estados membros.

A partir disso, façamos um breve histórico da iniciativa e do processo que se deu na UE. Em 2002, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE adotaram o sexto Programa de Ação no domínio do Ambiente para o desenvolvimento de estratégias temáticas em relação a problemas ambientais prioritários. Sete áreas foram referenciadas: poluição do ar, prevenção e reciclagem de resíduos, solo, uso sustentável de pesticidas, uso sustentável dos recursos, ambiente urbano e proteção e conservação do ambiente marinho. Em relação ao ambiente marinho, o objetivo foi centrado no uso sustentável, nas zonas úmidas (ou chamados pantanais) e fundos marinhos. Foi dada maior atenção às considerações ambientais na Política Comum das Pescas (PCP) da UE e ao avanço da gestão integrada das zonas costeiras (JUDA, 2007, pp. 261-262).

Em resposta ao apelo, no mesmo ano, a Comissão Europeia mostrou que grande parte da legislação existente que dava algum grau de proteção ao meio ambiente marinho não era

especificamente projetada para esse propósito e era setorial em seu caráter. Concluíram que era necessária uma abordagem integrada que abrangesse múltiplos usos, focada claramente na proteção dos mares. Essa abordagem deveria ser realizada através de um processo aberto e colaborativo, incluindo governos nacionais, instituições comunitárias, organizações regionais e diversos outros *stakeholders* (atores), conforme vemos no quadro 2. A Comissão solicitou endosso do Conselho da UE e do Parlamento nessas conclusões.

Ao abordarmos a questão dos *stakeholders* mostrados no quadro 2, identificamos a amplitude da PMIE. Acreditamos que esse modelo de política marítima, por sua abrangência de escopo, requer sim a participação ativa desses atores como intervenientes no processo de construção da política. Um grande desafio, no entanto, é que essa estrutura de cooperação avance no sentido de gerar mecanismos de gestão compartilhada relacionada aos interesses ligados ao mar. O Livro Verde faz propostas nesse intuito.

QUADRO 2 – ATORES ENVOLVIDOS NA CONSTRUÇÃO DA PMIE



Fonte: Própria Autora.

Em março de 2003, uma reunião dos ministros do Meio Ambiente do Conselho da UE saudou o comunicado da Comissão e deu a ela o amplo mandato para esboçar, até o mês de maio de 2005, uma integrada estratégia temática. O Conselho ressaltou a necessidade de considerar todas as atividades humanas que impactam o meio marinho, a diversidade dos diferentes ecossistemas marinhos regionais, e de aplicar o princípio da precaução.

Um dos fundamentos principais do princípio da precaução, e definições globalmente aceitas, resulta do trabalho da Conferência do Rio, ou "Cúpula da Terra", em 1992. O Princípio nº 15 da Declaração do Rio observa:

A fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a falta de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992, princípio 15).

Em junho de 2003, o Parlamento europeu adotou uma resolução saudando a iniciativa da Comissão de desenvolver “uma coerente, harmonizada Estratégia Marítima Europeia”. Tal estratégia seria baseada em alguns elementos de longo termo. A Comissão deveria considerar uma série de questões: os esforços existentes da Comunidade europeia; o papel da UE *vis-à-vis* Estados membros e as autoridades locais e regionais; a base insuficiente de conhecimento; obrigações internacionais globais e regionais.

Havia esforços da Comunidade europeia relevantes para a iniciativa, como muitas instituições, mecanismos, políticas e programas que referenciavam vários aspectos dos oceanos, que já estão ou estavam em andamento e tendo seus adeptos. No nível da UE, existiam múltiplas *Comission Directorates* com responsabilidades jurisdicionais e/ou programáticas sobre atividades que afetam o ambiente marinho ou relacionadas a ele. Entre as políticas programáticas relevantes, estão: a Política Comum das Pescas (PCP); diretiva-quadro comunitária da água, a Política Agrícola Comum (PAC), a *Coastal Agriculture Policy*, a *Coastal Zones Management initiatives*, e, esforços da UE para referenciar a fonte de poluição de navio em águas europeias.

Desse modo, a Comissão determinou que a abordagem para os oceanos deveria complementar e apoiar os arranjos institucionais já existentes provendo uma estrutura legalmente vinculativa, na qual os Estados membros operarão com o suporte das instituições da UE.

O tema ambiental foi formalmente introduzido no âmbito comunitário em 1992 pelo Tratado de Maastricht, com sua entrada em vigor a partir do dia 1º de novembro de 1993, e, que instituiu oficialmente a UE. Em seu artigo 2º, o Tratado afirma ser um dos objetivos dos países membros "promover, por meio da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária, o desenvolvimento sustentável das atividades econômicas (...) e um elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do ambiente" (UNIÃO EUROPEIA, 1992, art. 2).

Os artigos 130r, 130s, 130t versam sobre uma política europeia para o meio ambiente. Em linhas gerais, eles estabelecem como objetivos a serem alcançados na área ambiental:

preservar, proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente; proteger a saúde humana; fazer utilização racional dos recursos naturais; e promover as medidas possíveis e necessárias para fazer frente aos problemas ambientais, seja no contexto regional ou mundial. Para tal, o Tratado prevê a cooperação da União com os países terceiros e com as organizações internacionais competentes. (QUEIROZ, 2005, p. 6). Além disso, o artigo 130s empodera o Conselho da UE para tomar ações que alcancem os objetivos citados (JUDA, 2007, p. 264). Vemos, então, a base legal para que a UE tome ações acerca do ambiente marinho.

De acordo com a Comissão Europeia, ações em nível da UE seriam mais eficazes no alcance dos resultados desejados e os esforços nesse nível seriam limitados àquilo que os Estados -membros não poderiam alcançar por si somente, em concordância com os princípios já mencionados de subsidiariedade e proporcionalidade. Sendo assim, o papel da UE não é de conflito em relação às outras autoridades (Estados membros e autoridades regionais/locais), no entanto, tal instituição supranacional se mostra capaz de desenvolver a estratégia marítima, pelos motivos explicitados.

Alguns fatores dificultam o processo e tornam-se mais claros ao longo da narrativa de Juda (2007). A base insuficiente de conhecimento é um deles. A gestão dos oceanos requer informação de alta qualidade e substancial. A Comissão detectou a necessidade de harmonizar dados que pudessem contribuir para escolhas inteligentes, visto que os programas de monitoramento existentes não eram integrados nem completos.

Além das referidas políticas programáticas relevantes no âmbito da UE, existem obrigações regionais e internacionais através de convenções e organizações. Fez-se necessária a cooperação com países não membros da UE para uma gestão efetiva dos oceanos, como por exemplo convenções relativas aos mares regionais no Nordeste Atlântico, no Báltico ou no Mediterrâneo. A Convenção OSPAR de 1992 para regular e controlar a poluição marinha no mar do Norte e no Atlântico Norte, a Comissão de Helsinque relativa à proteção do mar Báltico (Helcom) e a Convenção de Barcelona relativa à proteção do mar Mediterrâneo. Essas convenções contribuíram de forma notável para a proteção do meio marinho e tais arranjos institucionais deveriam ser acomodados aos esforços da UE para modelar uma abordagem efetiva com vistas à governança dos oceanos. A cobertura geográfica dessas convenções pode ser observada na figura 2. A própria Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM, 1982), a Organização Marítima Internacional (OMI, 1948) e a Convenção da

Biodiversidade¹⁸ (CDB, 1992) também devem ser observadas no âmbito de acordos e convenções mundiais.

Em outubro de 2005, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva “Estratégia Marinha” ao Parlamento e ao Conselho. As ameaças ao ambiente marinho europeu e o enquadramento político carente de capacidade para tratar efetivamente o problema foram apontados. Conforme formulado pela Comissão, o objetivo de criar uma estratégia marinha da UE coerente era:

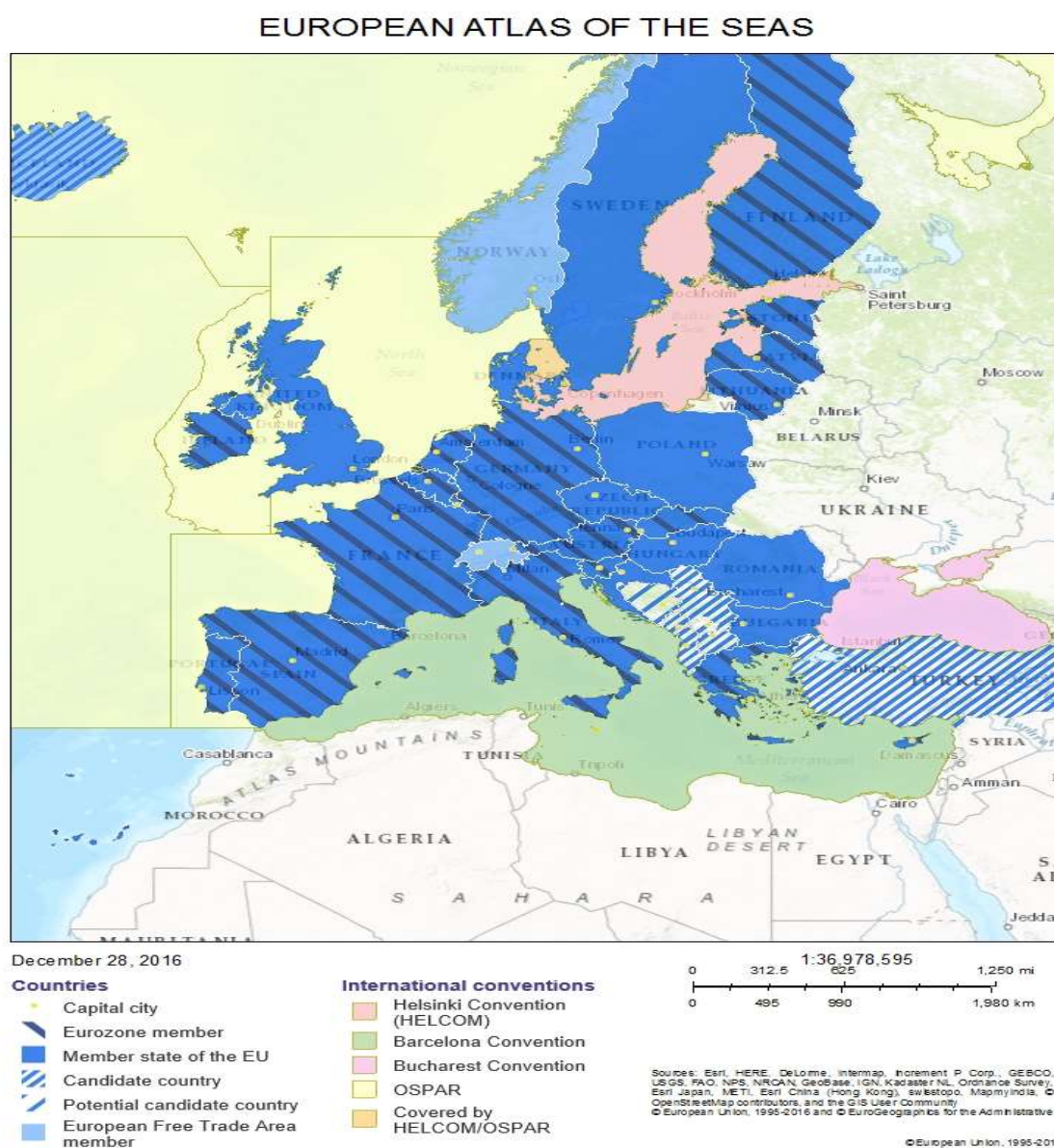
(...) proteger e restaurar os oceanos e mares da Europa e garantir que as atividades humanas sejam realizadas de forma sustentável, para que as gerações atuais e futuras desfrutem e beneficiem-se de oceanos biologicamente diversos e dinâmicos e mares seguros, limpos, saudáveis e produtivos. (idem, p. 265).

A abordagem seria de modo que a política pudesse suplementar o *patchwork* (“colcha de retalhos”) existente de leis setoriais e acordos. O caráter da estratégia seria dual, isto é, envolvendo UE e atores regionais, empenhando-se na cooperação com as convenções regionais. Cada Estado membro permanece responsável pelo desenvolvimento da política marítima para suas águas, em coordenação com as demais políticas dos Estados vizinhos pertencentes à UE ou não.

O esboço da proposta foi elaborada a partir de consultas realizadas, no período entre os anos 2002-2004, com Estados membros da UE, candidatos a membro, com outros Estados vizinhos não comunitários, com comissões internacionais, organizações-chave da indústria e civis, cientistas e acadêmicos. Isso nos indica o diálogo com a sociedade como parte desse processo que permeou o desenvolvimento da PMIE, visto que a estratégia apresentada considerou o resultado das consultas. Foi observado pela Comissão um consenso quanto ao fato de o ambiente marinho estar sob iminentes ameaças e também sobre a necessidade de uma ação contundente da UE.

¹⁸ A Convenção Sobre Diversidade Biológica (CDB; também conhecida como Convenção da Biodiversidade) é um tratado internacional multilateral que, como seu nome sugere, trata da proteção e do uso da diversidade biológica em cada país signatário.

Figura 2 – Convenções relacionadas aos mares regionais.



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA. *European Atlas of The Sea*. Disponível em: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=EN;p=w;bkgd=15;theme=2:0.75,46:0.75 Acesso em 27 dez. 2016.

Juda (2007, p. 266) abre uma pertinente discussão sobre as possíveis opções políticas às quais a Comissão poderia recorrer diante do problema. Não tomar quaisquer ações estaria fora de cogitação, tendo em vista o impacto ambiental e até mesmo, o comprometimento do desenvolvimento econômico. A opção de melhorar a legislação existente também foi eliminada, pois as políticas setoriais identificadas carregariam problemas de difícil resolução. Uma abordagem puramente nacional não seria a opção válida, visto que ações estatais individuais

não sanariam problemas de natureza transfronteiriça. A opção de promover acordos voluntários se mostrou atrativa, no entanto, duvida-se de sua aplicação, devido a uma força meramente retórica e declaratória. Diante dessas opções, a Comissão preferiu a adoção de um instrumento legal flexível na forma de Diretiva para a Estratégia Marinha¹⁹. A diretiva é distinta, em seu caráter jurídico, de um regulamento ou decisão, conforme vemos no artigo 288 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

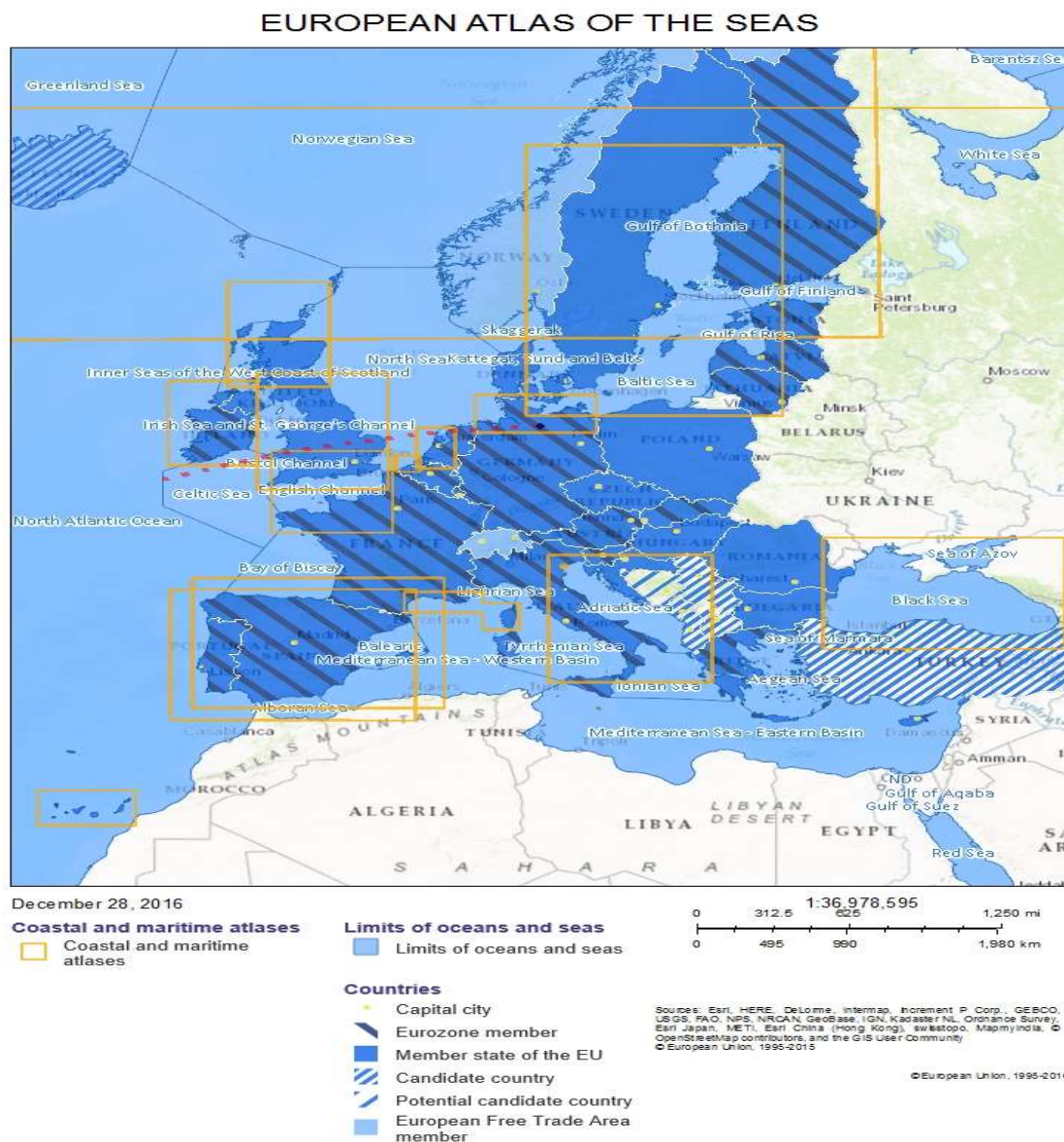
Para exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados membros. A diretiva vincula o Estado membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes. As recomendações e os pareceres não são vinculativos (COMISSÃO EUROPEIA, art. 288).

Para a Comissão, um regulamento ou decisão seriam inadequados ao problema naquele momento, pois seria uma medida do tipo “tamanho único” que não se “encaixaria” em variados desafios em distintas regiões. Todavia, veremos mais adiante a evolução desde a proposta da diretiva até culminar no Regulamento nº. 1255/2011. Por hora, atemos-nos ao período histórico que antecede o documento lançado pela Comissão Europeia, o Livro Verde (2006) “Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares” no intuito de promover reflexão em nível europeu sobre o tema em questão.

Sendo assim, a diretiva proposta iria definir as regiões marinhas com base nas características hidrológicas, oceanográficas, biogeográficas e recensaria as eventuais sub-regiões que poderiam constituir-se unidades de gestão para efeitos da sua aplicação (COMISSÃO, ESTRATÉGIA TEMÁTICA PARA A PROTEÇÃO E CONSERVAÇÃO DO MEIO MARINHO, 2005, p. 6). Nas regiões marinhas designadas, que podem ser vistas na figura 3, os Estados membros devem cooperar em traçar as ameaças à região e os objetivos aos quais se obrigará a desenvolver e implementar programas e medidas para a execução dos mesmos e o alcance do denominado “bom estado ambiental” (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p. 6). O “bom estado ambiental” seria mensurado com base em critérios técnicos avaliados pela Comissão.

¹⁹ A diretiva é um dos instrumentos jurídicos ao dispor das instituições europeias para a aplicação das políticas da UE. Trata-se de um instrumento flexível utilizado principalmente como meio de harmonizar as legislações nacionais. Exige que os países da UE alcancem um determinado resultado, deixando-lhes a competência quanto à forma de o fazer. Ver: EUROPEAN UNION LAW. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A114527>> Acesso em 28 dez.2016.

Figura 3 – As regiões marinhas definidas pela diretiva “estratégia marinha”.



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA. *European Atlas of The Sea*. Disponível em: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=EN;p=w;bkgd=15;theme=2:0.75,46:0.75 Acesso em 27 dez. 2016.

Sobre a comunicação²⁰ da Comissão para a estratégia temática para a proteção e conservação do meio marinho, cabe mencionarmos alguns pontos relevantes. A Comissão reforçou que nenhuma medida de gestão específica seria instaurada no nível da UE, dando destaque ao papel dos Estados membros. Embora o compromisso inicial fosse com a proteção

²⁰ Comunicação da Comissão, Estratégia Temática para a Proteção e Conservação do Meio Marinho, COM (2005) 504 final.

dos mares regionais banhados pelos Estados membros, a dimensão internacional também foi mencionada como foco de atenção, tendo em vista a necessidade de reduzir o impacto ambiental das atividades da UE nos espaços marinhos de outras regiões do mundo, incluindo o alto mar²¹.

A Estratégia é proposta no sentido mais geral de definir uma nova política marítima da UE e já estava planejada a apresentação do Livro Verde que definiria o âmbito e as principais orientações dessa política. “A necessidade de tal política resulta da importância econômica, social e ambiental da dimensão marítima na Europa” (COMISSÃO, ESTRATÉGIA TEMÁTICA PARA A PROTEÇÃO E CONSERVAÇÃO DO MEIO MARINHO, 2005, p. 2). As atividades econômicas que dependem diretamente da qualidade do meio marinho são especialmente afetadas (idem, p. 3) como por exemplo, o turismo e a pesca.

Quanto às convenções regionais, as mesmas adquiriram competências científicas e técnicas ao longo dos anos de experiência e teriam um papel de ligação com os países não membros da UE, sendo parceiras de valor na aplicação da Estratégia (idem, p. 4).

Em relação à base insuficiente de conhecimentos, propôs-se uma nova abordagem de vigilância e avaliação do meio marinho, apoiada nos programas existentes – no regulamento sobre o levantamento de dados necessários para a execução da política comum da pesca (PCP) e seria concebida de modo a assegurar uma coerência com as iniciativas da Comissão (idem) (INSPIRE²² e GMES²³).

O documento da comunicação explicita a necessidade de um novo instrumento político que suplantasse as políticas setoriais que tratavam dos componentes do ecossistema marinho de uma forma isolada, possuindo até mesmo objetivos diferentes ou contraditórios. A proposta para a diretiva “estratégia marinha” foi ambiciosa, pois alcançaria não somente os Estados –

²¹ Do ponto de vista do DIP, por definição, alto-mar (*mare liberum*) é a parte dos oceanos e mares (águas externas) que não está submetida à soberania de nenhum Estado. Destarte, se é alto-mar não há como falar em soberania, jurisdição de qualquer ordem ou território nacional, conforme já previa o art. 2º, da Convenção de Genebra de 1958, in *verbis*: “Art. 2º - O alto-mar estando aberto a todas as nações, nenhum Estado pode legitimamente pretender submeter uma parte qualquer à sua soberania (...)”. Ver: OLIVEIRA, Eduardo Santos de. Os limites do território nacional brasileiro sob a perspectiva do Tratado sobre o Direito do Mar: uma questão de segurança. *Revista Âmbito Jurídico* Rio Grande. XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11823> Acesso em 28 dez. 2016.

²² A Infra-estrutura de informação espacial na Europa (INSPIRE) regula um acesso normalizado aos dados espaciais e as condições para uma infraestrutura pan-europeia de informação geográfica sob a forma de uma diretiva da UE. Ver: GEOBUSINESS LAW. Disponível em: <https://www.geobusiness.org/GEOBUSINESS/Redaktion/DE/Downloads/inspire-gmes-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=3> Acesso em 29 dec. 2016.

²³ O Monitoramento Global do Ambiente e da Segurança (GMES) produz dados de sensoriamento remoto continuamente atualizados. É uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia e da Agência Espacial Europeia (ESA). Visa gerar capacidades europeias para um acesso independente e sustentável às informações sobre ambiente e segurança. Ver: GEOBUSINESS LAW. Disponível em: <https://www.geobusiness.org/GEOBUSINESS/Redaktion/DE/Downloads/inspire-gmes-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=3> Acesso em 29 dec. 2016.

membros, mas também os Estados terceiros interessados e não foi demasiada normativa nos seus meios de ação, tendo em vista a já comentada natureza jurídica de uma diretiva.

A Estratégia constituiria, conforme o documento, o pilar ambiental da futura política marítima. “Uma das questões principais a que a futura política marítima deverá responder é a do quadro global de gestão que regerá os utilizadores e as utilizações dos mares e oceanos” (idem, p.7). Tal questão seria tratada no Livro Verde, conforme posteriormente veremos. “As disposições previstas pela Estratégia em matéria de gestão constituem uma primeira etapa” (idem).

A Comissão estabeleceu o objetivo de alcançar o "bom estado ambiental" do ambiente marinho europeu até 2021, o ano previsto para a primeira revisão dos planos de gestão das bacias hidrográficas estabelecidos segundo a Diretiva-Quadro da Água da UE. Segundo a Comissão, isso promoveria a sinergia entre as duas diretivas. Mas, embora a relação entre as águas doces e as águas marinhas exigisse atenção, também se reconheceu a necessidade de estabelecer ligações com os esforços relacionados com a gestão das zonas costeiras, a política comum de pescas (PCP), os esforços de segurança marítima e as atividades terrestres associadas à agricultura, à energia, à indústria, ao turismo e ao desenvolvimento costeiro e regional (JUDA, 2007, p. 267).

A proposta para a diretiva reconheceu três regiões marinhas, conforme vimos na figura 3, o mar Báltico, o Nordeste Atlântico e o mar Mediterrâneo. No Nordeste Atlântico e no Mediterrâneo, quatro subregiões foram identificadas. Os programas de monitoramento deveriam ser consistentes com as regiões marinhas e subregiões e constituídos em conformidade com os requisitos legais da Comunidade e nos termos dos acordos internacionais. Tais programas seriam reportados e submetidos à aprovação da Comissão. A Comissão teria a responsabilidade de decidir se as ações tomadas por cada Estado membro seriam adequadas para o alcance do bom estado ambiental numa determinada região, como também pode requerer informações adicionais por parte dos Estados ou rejeitar programas em desacordo com a diretiva “estratégia marinha”. Os Estados membros deveriam conceder obrigatoriamente à Comissão acesso irrestrito e uso de informações e dados relacionados ao desenvolvimento de suas estratégias marinhas, visto que uma diretiva da UE implica numa internalização por parte dos Estados membros (idem, p. 269).

Além disso, esses Estados deveriam garantir a transparência e participação pública no processo de construção da estratégia marinha. O público deve ser estimulado a opinar sobre as

avaliações e determinação do bom estado ambiental, metas ambientais, programas de monitoramento e programas de medidas para alcançar os objetivos desejados (idem).

Relacionado aos custos da estratégia marinha, tanto administrativos quanto os de implementação, a Comissão previu que seria necessária uma avaliação de impacto dos programas de medidas para o alcance dos objetivos ambientais num custo mínimo. Ela também atentou sobre os custos de oportunidade, pois os custos do presente representam benefícios de longo prazo em termos de um ecossistema marinho saudável (idem, p. 270).

1.3 A Estratégia Marinha *versus* a Política Marítima da UE

Percebemos que, ao longo da análise realizada neste capítulo, a retórica ambiental fortemente permeou os debates que contribuíram para o lançamento da PMIE. Juda mostra que o termo “política marítima”, um tanto controverso, por exemplo, nos Estados Unidos, é tipicamente empregado referindo-se à navegação, transporte e comércio no mar (idem). De acordo com a Comissão, o termo “política marítima” é a “política de gestão holística dos oceanos considerando a totalidade dos usos não-militares do mar” (idem, p. 271). Essa definição converge com o entendimento deste trabalho e com o que se pretende abordar sobre a PMI da UE. Cabe observar que o Livro Verde, por algumas vezes, conforme veremos mais adiante, menciona o apoio da esfera militar na coordenação de ações da PMIE.

Em março de 2005, o então presidente da Comissão, José Manuel Barroso, anuncia e aponta o comissário Joe Borg para presidir uma força tarefa para a nova política marítima, que se pautaria numa ampla consulta para desenvolver tal política. Vemos que o elemento da participação da sociedade é mais uma vez valorizado. A necessidade para uma política marítima abrangente foi traçada como um dos objetivos estratégicos da Comissão para os anos 2005-2009. Borg estaria responsável pelas pescas e assuntos marítimos e os demais comissários da UE responsáveis pelos seguintes temas, por unidade: empresas e indústria, transporte, meio ambiente, política regional, pesquisa e energia (idem, p. 271).

A força tarefa estava encarregada de preparar até a primeira metade de 2006 um Livro Verde sobre política marítima que iria examinar a governança global a qual os “utilizadores” dos oceanos estariam sujeitos. Esse documento iria estabelecer opções e prover o primeiro passo em direção a uma política “holística”. Imediatamente, foram levantadas discussões sobre a relação entre a estratégia marinha da Comissão e a prevista política marítima. O esforço até então estava focado na proteção do meio ambiente marinho, sob a visão da estratégia marinha,

enquanto a política marítima teria uma ênfase mais pronunciada sobre a importância do desenvolvimento econômico (idem).

Alguns grupos ambientais enxergaram um conflito de ideias e temiam que a estratégia marinha fosse suprimida pela política marítima face aos interesses da indústria. No entanto, as lideranças da Comissão advogaram pela conciliação dos interesses, visto que haveria uma complementaridade dos mesmos. De acordo com citação de Barosso, presidente da Comissão²⁴:

Queremos assegurar que uma política marítima estabeleça um processo de tomada de decisões que concilie os interesses conflitantes nas áreas marinhas e costeiras, de modo a criar um clima que incentive os investimentos financeiros e o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis (BAROSSO, 2005, apud JUDA, 2007, p. 271).

O comissário Borg²⁵ defende que a Estratégia de Lisboa "não defende cegamente o crescimento e os postos de trabalho somente, mas também pede que as ações sejam tomadas num contexto sustentável" (JUDA, 2007, p. 272).

Nesse aspecto, podemos verificar como distintas forças da sociedade estão presentes no contexto de formação de uma política marítima. Uma política marítima da UE que não dialogasse com essas forças estaria fadada ao insucesso, visto que a pretensão era de formular um sistema de gestão de uso dos oceanos, o que é algo nada simples de instrumentalização e operacionalização.

Representantes das organizações ambientais como a *World Wildlife Federation* (WWF) e Greenpeace clamavam por uma imediata adoção da estratégia marinha até que se desenvolvesse a política marítima (idem, p. 272).

No desenrolar dos eventos históricos e jurídicos, podemos notar que, no quadro 3 adiante, a diretiva – quadro “estratégia marinha” emergiu anteriormente ao regulamento nº. 1255/2011, que constitui a base jurídica para a PMI. Sendo assim, a estratégia marinha não teria sido ultrapassada pela “política marítima”, pelo menos não na sucessão histórica. Além do mais, ainda veremos que a PMI não elimina a sustentabilidade do seu teor.

Segundo o presidente Barroso e o comissário Borg, a estratégia marinha seria uma contribuição valiosa para a futura política marítima. A estratégia marinha também estaria inclusa na mais ampla política marítima. (idem, p. 272).

²⁴ O Presidente da Comissão, José Manuel Barroso, citou na "Comissão para consultar sobre a futura política marítima da União" (2 de março de 2005).

²⁵ Comissário Joe Borg, "Objectivos e estado de progresso do Livro Verde sobre uma política marítima da UE" (17 de fevereiro de 2006).

Acrescentamos que tal dialética de visões é saudável ao processo de formação da política e tomada de decisões. Esta sessão se dedicou ao relato geral do desenvolvimento da PMIE e de seus desdobramentos.

O enfoque se deu no processo histórico de tomada de decisões e iniciativas que se deram para a construção da PMI, que pode ser designada como o sistema europeu de governança dos oceanos. Vimos que tal processo foi conduzido pela UE e a partir da perspectiva neofuncionalista, a UE tendeu a fortalecer-se nesse processo, como uma instituição supranacional que propôs e conduziu a formulação de uma sistema de governança do uso dos oceanos, influenciando até mesmo a dimensão internacional.

Não somente ao nível regional de cooperação, mas forças estatais e sociedade dialogaram em busca de superar desafios institucionais e legais inerentes à consolidação da PMI ou que emergiram desse processo.

A partir disso, podemos lançar-nos aos pilares e documentos fundamentais relacionados à PMI. O quadro 3 remete a uma visão panorâmica sobre a evolução histórica até a constituição formal da PMI através do regulamento n.º 1255/2011.

O quadro 3 serve para compreendermos que a PMI da UE teve antecedentes históricos como a comunicação em 2005 formalizada pela Comissão e outra comunicação sobre a Estratégia Marinha. O Livro Verde, em 2006, lança o conjunto de ideias que iriam marcar o debate ao longo da evolução da política. Em 2007, o processo de consulta pública aberto com o Livro Verde é finalizado e o Livro Azul propõe um plano de ações. A Estratégia Marinha é estabelecida na forma de diretiva em 2008. Em 2010, há uma proposta de regulamento com respeito à PMI e em 2011, esse regulamento é estabelecido, já prevendo uma dotação orçamentária. Em 2012, é adotada uma Agenda Marinha e Marítima, expandindo a dotação orçamentária da PMI. O capítulo 2 mostrará com mais profundidade do que é composta a PMI da UE.

QUADRO 3 – A EVOLUÇÃO DA PMI DA UE

Evolução da Política Marítima Integrada (PMI)	Data
A Comissão apresenta uma comunicação relativa a uma PMI para a UE, definindo os objetivos previstos para um livro verde sobre o futuro da política marítima da UE;	Março de 2005
A Comissão apresenta uma comunicação relativa à Estratégia Temática para a Proteção e Conservação do Meio Marinho, COM (2005) 504	Outubro de 2005
A Comissão apresenta e adota o Livro Verde - Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares	Junho de 2006
A Comissão apresenta uma proposta de uma PMI para a UE conhecida como Livro Azul (COM(2007)0575) e o correspondente plano de ação (SEC(2007)1278);	Outubro de 2007
O Conselho Europeu acolhe favoravelmente a PMI e convida a Comissão a elaborar um relatório sobre os progressos alcançados até ao final de 2009;	Dezembro de 2007
Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (Diretiva-Quadro “Estratégia Marinha”)	Junho de 2008
A Comissão apresenta uma proposta de regulamento que estabelece um programa para um apoio financeiro continuado à PMI para o período de 2011-2013 (COM(2010)0494);	Setembro de 2010
O Parlamento e o Conselho Europeu adotaram o supracitado regulamento (CE) n.º 1255/2011, que constitui a atual base jurídica da PMI.	Dezembro de 2011
Uma Agenda Marinha e Marítima para o Crescimento e o Emprego foi adotada pelos ministros europeus responsáveis e pela Comissão Europeia	Outubro de 2012

Fonte: PARLAMENTO EUROPEU. Política Marítima Integrada. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.8.html> Acesso em 31 dez. 2016.

CAPÍTULO 2: O LIVRO VERDE “PARA UMA FUTURA POLÍTICA MARÍTIMA DA UNIÃO: UMA VISÃO EUROPEIA PARA OS OCEANOS E MARES”

Este segundo capítulo remete principalmente aos documentos que foram fundamentais para a constituição da política marítima integrada (PMI). Iniciamos com o Livro Verde (2006), documento que define a visão europeia para os oceanos. Identificaremos aspectos marcantes do lançamento da PMI da UE a partir do Livro Verde e as áreas-chave tratadas. Também abordaremos questões que foram tratadas no Livro Azul (2007) “Comunicação sobre uma política marítima integrada para a União Europeia”, e, também, no Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2011, que estabelece um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada.

No léxico da UE, os Livros Verdes e os Livros Brancos são documentos diferentes. Os Livros Verdes são documentos publicados pela Comissão Europeia para promover uma reflexão a nível europeu sobre um assunto específico. Para sua formulação, as partes interessadas (organismos, pessoas, etc.) são convidadas a participar num processo de consulta e debate, com base nas propostas que apresentam. Os Livros Verdes podem dar origem a propostas legislativas, que são, então, apresentadas na forma de Livros Brancos.²⁶

Após termos refletido no capítulo anterior sobre os antecedentes históricos que serviram de respaldo à necessidade de uma PMI, aprofundaremos aqui a análise sobre o Livro Verde.

2.1 Livro Verde

Conforme mencionado, em 2006, a Comissão Europeia lança o documento Livro Verde, intitulado “Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares” no intuito de promover reflexão a nível europeu sobre o tema em questão. Mais do que uma reflexão, notemos que a hipótese deste trabalho é de que o papel da política marítima europeia foi promover uma visão europeia de novos parâmetros para os oceanos como forma de reafirmação de poder, tendo em vista um novo cenário estratégico internacional, no qual a tradição marítima moderna centrada na expansão geográfica foi superada. Numa primeira análise, poderíamos afirmar que a PMIE teve meramente o papel de promover uma compatibilização de instrumentos legais já existentes e gerar mecanismos ainda não

²⁶ Definição em: EUROPEAN UNION LAW. Glossary of summaries. Disponível em < http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=en > Acesso em 03 jan. 2017.

devidamente aventados de gestão compartilhada dos recursos marinhos. No entanto, supomos que esses foram os meios para alcançar as motivações inicialmente citadas, cujo objetivo principal seria a reafirmação de poder. Veremos, nesta sessão, de que modo esse papel se desencadeou.

De acordo com a citação dos objetivos estratégicos da Comissão Europeia para 2005-2009:

(...) torna-se especialmente necessário termos uma política marítima abrangente, orientada para o desenvolvimento de uma economia marítima florescente e para a plena exploração do potencial das atividades centradas no mar, e de uma forma sustentável para o ambiente. Essa política deve assentar na excelência da investigação científica, da tecnologia e da inovação marítima (COMISSÃO EUROPEIA, 2005, apud JUDA, 2007, p. 270).

Utilizamos uma metodologia analítica, mediante uma pesquisa exploratória e documental. Dada a complexidade em analisarmos fontes primárias, isto é, documentos oficiais e originais, neste caso o Livro Verde e outros, também contaremos com a análise prévia já realizada por alguns estudiosos como forma de contribuição a esta pesquisa.

O Livro Verde foi adotado em 7 de junho de 2006, com o objetivo de lançar uma ampla discussão sobre a necessidade de formação de uma abordagem da UE sobre política marítima. Nesse sentido, a Comissão deu início a um período de consultas que se estenderia até junho de 2007, após o qual, com as recomendações recebidas, ela iria preparar um documento de comunicação ao Conselho da UE e ao Parlamento sintetizando o resultado das consultas e estabelecendo medidas a serem adotadas (JUDA, 2007, p. 272).

Entre as técnicas de pesquisa existentes, fazemos aqui uso da análise de conteúdo (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 166).

Podemos afirmar que a presente pesquisa se define como de tipo exploratória, classificando-se como:

(...) os estudos que usam procedimentos específicos para coleta de dados para o desenvolvimento de ideias são aqueles estudos exploratórios que utilizam exclusivamente um dado procedimento, como, por exemplo, análise de conteúdo, para extrair generalizações com o propósito de produzir categorias conceituais que possam vir a ser operacionalizadas em um estudo subsequente (idem, p. 188).

Sendo assim, Marconi & Lakatos mostram que a análise de conteúdo permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação (idem, p. 223). Além de uma descrição sistemática, pretendemos compreender adequadamente o sentido da mensagem transmitida pelos documentos ora tratados. (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI,

2009, p.8) discutem acerca da ritualística necessária para a análise de um documento, que nos serve de apoio neste trabalho.

2.1.1 O Contexto Imediato e o Contexto das Ideias

Primeiramente, o contexto é primordial em todas as etapas de uma análise documental (idem). Segundo os autores, “tal etapa é tão mais importante, que não se poderia prescindir dela, durante a análise que se seguirá” (idem, p. 9).

Já vimos que o Livro Verde advém do contexto da Estratégia de Lisboa (2000), que se permeou pela busca de um justo equilíbrio entre os aspectos econômico, social e ambiental. O mesmo se originou, no intuito de uma abordagem integrada dos assuntos marítimos, buscando objetivos essenciais como o desenvolvimento sustentável, segurança do aprovisionamento energético e competitividade. Também há que se considerar como parte desse contexto a Estratégia Marinha da Comissão, que teve papel determinante na PMIE, como veremos ainda mais marcadamente adiante.

No entanto, a presente análise irá um pouco além do contexto imediato explicitado, pois pretendemos verificar em que contexto de ideias os novos parâmetros para os oceanos apresentados pelo Livro Verde se desenvolveram. Assumimos que um novo cenário estratégico internacional está em voga, no qual a tradição marítima moderna centrada na expansão geográfica ou das talassocracias europeias, como vimos anteriormente, foi superada. Esse novo cenário é marcado pela ação social e política denominada governança dos oceanos, que abrange um conjunto de objetivos estratégicos formulados pelos países. Com base em Vivero (2007, p. 410), a governança dos oceanos é uma ação social e política que é apenas acessível para países com instituições mais altamente desenvolvidas. É mais enfocada nas áreas marinhas sob jurisdição nacional e menos em relação ao oceano comum, apesar do fato de que, em termos geográficos, o alto mar e a área dominem o planeta.

Governança dos oceanos é entendida como “(...) regras e práticas dos oceanos que são equitativas, eficientes na alocação de usos dos oceanos e recursos (...)” (FRIEDHEIM RL., 1999, apud VIVERO, 2007, p. 410), sendo algo mais do que uma mera política ou forma de gestão, implementadas com menos intervenção estatal e burocracia. Em suma, essa é uma forma avançada de gestão que envolve uma maior complexidade e é resultado de uma cultura política que é melhor desenvolvida e mais aperfeiçoada.

Vivero defende que a UE, juntamente com um número de outros países na órbita ocidental de influência, estão construindo uma arquitetura, a governança marítima pós

moderna²⁷ (idem), a qual envolve uma divisão e um distanciamento da comunidade internacional como um todo. Durante a segunda metade do século vinte, os países desenvolvidos e em desenvolvimento compartilhavam os mesmos objetivos estratégicos em relação ao uso dos oceanos, cujo elemento central foi o alargamento da consolidação de jurisdições e o desenvolvimento de políticas de pesca produtivistas. Agora, segundo Vivero, a tradição marítima da modernidade teria sido superada, a governança marítima que está sendo formulada pelos países mais altamente desenvolvidos pode ser descrita em termos simples diante do pano de fundo de três amplos pontos de referência no quadro 4: o reforço da segurança, o desenvolvimento de tecnologias avançadas, e novos valores sociais e políticos. Esses pontos de referência abrangem o foco estratégico denominado pós moderno de governança dos oceanos.

QUADRO 4: FOCO ESTRATÉGICO PÓS MODERNO DE GOVERNANÇA DOS OCEANOS

Segurança	Tecnologia	Política
Suprimento energético	Mares profundos	Sociedade civil: nacional/global
Fluxos migratórios	Bioprospecção (biotecnologia azul)	Estado: nacionalismo / multilateralismo
Comércio	Riscos ambientais	Mercado: público / privado
Terrorismo global		Direitos de propriedade: ZEE/ patrimônio comum da humanidade

Fonte: VIVERO, Juan Luis Suárez. The European vision for oceans and seas – Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU. *Marine Policy* 31, 2007, p. 41. (Tradução Livre)

Nesse aspecto, o ponto defendido pelo autor é que, em oposição à prioridade dada à segurança alimentar até meados do século vinte, as sociedades mais avançadas estão agora focando suas prioridades no suprimento energético (acesso a novas energias), fluxos migratórios através de áreas marinhas, a segurança de rotas comerciais (uma maior dependência do comércio exterior devido à economia global) e terrorismo global, semelhantemente relacionado ao transporte marítimo e ao uso do container em larga escala.

²⁷ O conceito político e filosófico pós moderno está associado à dissolução, fragmentação, ironia crônica, dúvida de praxe (MARTINEZ, 2013, p. 1). A governança marítima pós moderna envolveria justamente a fragmentação e o distanciamento da comunidade internacional, pois outros enfoques predominam a temática dos oceanos, o que gera assimetrias e demanda arquiteturas mais sofisticadas de gestão e abordagem por parte dos Estados nacionais.

Vivero também apresenta que a ciência marinha e a tecnologia sofreram avanços de tal natureza nos anos recentes que um vácuo legal foi produzido na CNUDM. A Parte XI prevê quase que exclusivamente o desenvolvimento da mineração no fundo do mar. O desenvolvimento científico e as aplicações industriais da biotecnologia marinha e dos recursos genéticos²⁸ carecem de regulamentação e definição sobre os direitos de propriedade sobre esses recursos, o que requer tanto que a CNUDM seja atualizada, ou que novos acordos internacionais sejam buscados para formular a legislação em linha com a realidade. O autor comenta que o suporte da UE à biotecnologia deve considerar esse vácuo legal, se pretendem ter consistência na nova “visão europeia”.

Fritz (2010, p. 5) também afirma que os conhecimentos científicos e tecnológicos exercem uma papel importante para contribuir na implementação da PMIE. O mesmo defende que se essa implementação pretende basear-se na excelência da pesquisa, então, as comunidades científicas devem ser inclusas no processo como parceiras. Vemos, assim, que o tema da tecnologia tem crescido no âmbito das discussões sobre a governança marítima.

Quanto aos aspectos sociais e políticos da governança marítima, Vivero (2007, p. 411) afirma que o movimento em direção a novos valores e princípios frequentemente envolve escolhas difíceis em relação a mercado (predominância do público *versus* privado), regime de propriedade dos recursos (ZEE²⁹ *versus* patrimônio comum da humanidade³⁰), relações internacionais (nacionalismo *versus* multilateralismo) e a escala de ação da sociedade civil (local *versus* global). Segundo Vivero, os parâmetros da visão europeia para os oceanos envolveriam essas escolhas nas quais a primazia do interesse geral e sinais da identidade social das sociedades europeias não seriam erodidos (*idem*).

²⁸ Para uma discussão mais ampliada sobre o tema: HEAFEY, Eve. *Access and Benefit Sharing of Marine Genetic Resources from Areas beyond National Jurisdiction: Intellectual Property-Friend, Not Foe*. *Chicago Journal of International Law*. Vol. 14, n.2, article 5. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol14/iss2/5/>, acesso em 20 dez. 2016.

²⁹ Um dos grandes debates sobre a política dos oceanos diz respeito à distribuição dos direitos de exploração dos recursos dos fundos marinhos, e até que ponto esses recursos pertencem ao Estado costeiro, tratando-se de Estados capazes de explorar recursos, ou se os recursos são reservados como o “patrimônio comum da humanidade” (KRASKA, 2011, p. 21). A ZEE (zona econômica exclusiva), por definição da CNUDM, Parte V, artigo 55, é uma área adjacente ao mar territorial, na qual o Estado costeiro tem direitos soberanos para explorar, conservar e gerir os recursos naturais.

³⁰ O conceito de “patrimônio comum da humanidade”, que viria a ser tomado pela CNUDM, remonta ao século dezenove. O jurista latino-americano Andrés Bello havia argumentado que as coisas que não podiam ser realizadas por uma ação em detrimento das outras deveriam ser consideradas pela comunidade internacional como “patrimônio comum”. O jurista francês A. G de Lapradelle definiu os oceanos como “le patrimoine de l’humanité” e os recursos deveriam ser administrados pela “sociedade das nações”. (NANDAN & LODGE & ROSENNE, 2002, p. 4)

Percebemos que, as esferas da segurança, da tecnologia e da política estão relacionadas à governança marítima descrita pelo autor. Houve, portanto, uma mudança de agenda temática em face do novo foco estratégico de governança dos oceanos. Necessitamos verificar em que medida o Livro Verde aborda esses temas e se os objetivos estratégicos nas esferas mencionadas estão na pauta da PMIE.

2.1.2 A Autoria

O Livro Verde, editado pelo serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, inicialmente expõe mensagem introdutória do então presidente da Comissão Europeia, Jose Manuel Barroso, e, prefácio do então comissário europeu responsável pelas pescas e assuntos marítimos, Joe Borg. Barroso anunciara e apontara, em março de 2005, o comissário Borg para presidir uma força tarefa para a nova política marítima, que se pautaria numa ampla consulta para desenvolver tal política. Em suas mensagens iniciais, ambos fazem um convite à opinião pública.

O documento foi elaborado pela Comissão Europeia. Ao longo dos tópicos abordados e conteúdos apresentados, podemos perceber marcadamente um estilo de escrita estruturado em tópicos e subtópicos. Cada subtópico se encerra com perguntas sugestivas e/ou conclusivas em destaque, conforme proposto pelo comissário Borg no prefácio. Borg afirma que: “não pretende encontrar todas as respostas, mas antes colocar as perguntas certas” (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p. 3).

O texto traz uma exposição de conteúdos em caráter impessoal, isto é, sem a presença de um sujeito ativo. Apesar disso, claramente percebemos que o mesmo reflete a tônica europeia, como propriamente o documento se intitula “Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e os mares”. Neste documento, embora o autor não se projete explicitamente, a Europa é colocada numa posição de vanguarda das atividades marítimas, ou seja, à frente dos demais atores estatais e regionais, sendo incontestavelmente uma potência marítima e um líder global (idem, p. 8). Todas as ideias apresentadas, em sua grande parte, tendem a convergir em benefícios diretos à UE.

É relevante discutirmos esse aspecto da autoria do Livro, pois ele trata de uma perspectiva de mundo europeia. O documento se propõe a servir de exemplo para políticas em outras regiões do mundo, contudo, é preciso sermos cautelosos em relação a certas generalizações.

2.1.3 A Autenticidade e a Confiabilidade do Texto

Na análise em questão, o documento foi originalmente elaborado pela Comissão e não há controvérsias quanto à autenticidade e confiabilidade do mesmo. Ao longo do texto, ocorre a apresentação de dados e fontes estatísticas confiáveis, provenientes de instituições e organizações renomadas e especializadas nos tópicos abordados.

Vivero observa bem que (2007, p. 409) as próprias instituições que são responsáveis pelo texto estão encorajando ideias e pontos de vista como parte do processo de consulta que se deu com a elaboração do documento em questão. As sugestões de ideias lançadas para a PMI são referenciadas e fruto de contribuições desses atores.

Constrói-se, no Livro, uma base oficial de áreas chave e temas relevantes para uma política marítima global da União Europeia. A política marítima caracteriza-se como global, pois seus efeitos e implicações não estão restritos ao âmbito da União Europeia, além de incluir as regiões ultraperiféricas e os territórios ultramarinos em seu escopo, como ainda veremos.

2.1.4 A Natureza do Texto

Podemos afirmar de antemão que o Livro Verde consiste em um texto expositivo e orientativo. Ele apresenta ideias em progresso ou já desenvolvidas, lacunas a serem preenchidas e traça possibilidades de caminhos a serem seguidos para uma política marítima da UE.

O texto é bem inteligível e não soa complexo para pessoas comuns que poderiam lê-lo. A princípio, a natureza do texto nos revela especificamente que a consulta pública era algo necessário para que as autoridades da UE pudessem colher opiniões dos mais diversos segmentos da sociedade sobre a política a ser formulada. A UE poderia ter partido para a criação de uma regulamentação jurídica no que diz respeito à PMI, no entanto o ponto de partida se deu com o Livro Verde. Devido à complexidade do tema, não seria simples primariamente formular algo de caráter mandatório.

Também há que se comentar sobre a necessidade de promover o consenso, tendo em vista que há visíveis conflitos de interesse no processo de formação e implementação da PMIE. Por exemplo, Vivero nos traz a seguinte reflexão:

como manter a identidade marítima e a cultura (sem torná-los imitações pobres de si mesmos) enquanto ao mesmo tempo abandonando ou drasticamente reduzindo atividades tão historicamente arraigadas como a pesca e construção naval, com a conversão de regiões costeiras em áreas de serviço para o turismo, também são objetivos que levantam dúvidas razoáveis (idem, p. 410).

Nesse aspecto, não devemos desconsiderar que o Livro Verde se apresenta numa proposta de caráter conciliatório e estabilizador e que há divergências de interesses nas sociedades dos países europeus em relação às ideias apresentadas.

Vivero argumenta que o Livro Verde é “a tentativa de aplicar princípios e políticas que tornam o desenvolvimento da Europa e da UE um modelo de estabilidade política, bem estar social e – na medida em que é possível um balanço ambiental para o setor marítimo, que também se destina a renovar completamente pelos meios da ciência, avanços tecnológicos e inovação” (idem).

É relevante fazermos essa prévia da análise da natureza do texto, que poderá ser ratificada em maior ou menor proporção ao longo deste trabalho.

2.1.5 Os Conceitos-Chave e a Lógica Interna do Texto

Percorremos aqui os cinco grandes tópicos (sessões) do Livro Verde, além da parte introdutória e conclusiva do documento. Não nos propusemos a uma pura descrição dos temas, mas faremos uma análise de conteúdo, tendo em vista a visão crítica proposta pelo autor Vivero.

De acordo com Vivero, de uma perspectiva histórica, política e cultural, o Livro Verde poderia ser interpretado como uma superação da tradição marítima da modernidade arraigada na expansão geográfica europeia, a construção de impérios coloniais, e o desenvolvimento da ciência moderna e da economia marítima com base no desenvolvimento do comércio e na exploração industrial dos recursos naturais (idem, p. 409). Teria havido uma tão robusta impregnação de aspectos marítimos na cultura e na história da Europa que a nova visão formulada no Livro Verde não apenas estabelece novos parâmetros para oceanos no médio e longo prazo, mas também reivindica o legado da história e salvaguardas disso que nomeiam sua "identidade marítima".

O Livro Verde seria a resposta europeia à nova geração de estratégias oceânicas que surgiu com o amanhecer do século XXI no pós CNUDM/UNCED (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 1992), cujos principais expoentes podem ser encontrados em iniciativas tomadas pelo Canadá (1996) e Austrália (1998). Inclusive, o Livro Verde cita esses dois países no que diz respeito ao subtópico do ordenamento espacial na sessão 4 (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p. 37). Vivero argumenta que teria havido uma mudança de objetivos nas políticas marítimas: da expansão da jurisdição (quem será o dono dos oceanos?) para a gestão (quem irá gerenciar os oceanos?). Aproveitamos tal pergunta como mais uma questão intrigante neste estudo.

2.1.6 Introdução ao Livro Verde

Após a mensagem inicial e o prefácio, dados são apresentados sobre o potencial econômico da dimensão marítima. É citada a desinformação da população, isto é, nem sempre os cidadãos europeus estariam bem informados da importância relativa aos oceanos e mares nas suas vidas. Apresenta-se como justificativa para a PMI “assegurar o reforço mútuo do crescimento econômico, da proteção social e da proteção do ambiente” (idem, p. 5). A expressão “social” é utilizada dezesseis vezes no documento, “ambiental” por treze vezes e “econômico” por quinze vezes. Conforme já vimos em Vivero, essa é uma tentativa ensejada pelo documento de equilibrar esses três pilares na agenda da UE.

A PMI não seria apenas endógena, pois “a gestão dos oceanos passa obrigatoriamente pela cooperação com países terceiros e no âmbito de fóruns multilaterais” (idem). Termos como “cooperação”, “coordenação” e “integração” são empregados, respectivamente, por vinte e cinco, dezessete e quinze vezes. Parte - se da ideia de que as políticas com relação aos oceanos foram desenvolvidas separadamente “sob um prisma meramente setorial” (idem). Isso teria ocasionado a adoção de um processo decisório também fragmentado, o que não permitiria compreender o impacto potencial de um conjunto de atividades no outro e impediria o aproveitamento de sinergias inexploradas entre diferentes setores marítimos (idem). Por isso, reforça-se tanto a ideia de cooperação, coordenação e integração.

Fritz afirma que:

Seu programa de trabalho [da PMIE] é extraordinariamente amplo, cobrindo ações sob muitas diferentes áreas de políticas setoriais da UE. Iniciativas de particular importância incluem: o desenvolvimento de um espaço comum europeu de transporte marítimo; uma estratégia de pesquisa marinha europeia; a promoção de políticas marítimas integradas nos Estados membros da UE; o desenvolvimento de uma rede europeia para a vigilância marítima; a formulação de um roteiro de planejamento marítimo espacial; uma estratégia para mitigar os efeitos da alteração climática nas regiões costeiras, estabelecendo limites de emissões de dióxido de carbono e poluição por transporte; eliminação da pesca pirata e da pesca de arrasto destrutiva no alto mar; desenvolvimento de uma organização europeia de clusters marítimos; e; uma revisão das isenções legais trabalhistas da UE para os setores do transporte e da pesca. Embora cada uma destas iniciativas seja abordada por serviços competentes distintos na Comissão Europeia, a política apela a adotar uma abordagem integrada e sustentável para a realização desses objetivos, com base na excelência da investigação, da tecnologia e da inovação no domínio do ambiente marinho (FRITZ, 2010, p. 2).

O trecho acima nos mostra um pouco da amplitude de áreas elencadas no Livro Verde, que antes eram abordadas fragmentadamente, enquanto o Livro propõe a abordagem integrada dessas áreas.

Na sequência, discute-se sobre uma nova visão para a relação com os oceanos, que reunisse todas as áreas, pelos menos as citadas. Então, fala-se sobre a aplicação de políticas ao nível comunitário, nacional e local, bem como no nível internacional, através da vertente externa das políticas internas. O documento aborda os diferentes níveis de tomada de decisão, ou seja, níveis de poder, na seguinte proporção: “comunitário”, por trinta e nove vezes; “nacional”, por quatorze vezes; “local”, por dez vezes; e; internacional, por quarenta e duas vezes. Além do mais, percebe-se o uso do nível “regional” por treze vezes. Vemos a predominância de abordagem dos níveis comunitário e internacional no documento. Embora um termo empregado possa assumir mais de um significado a depender do contexto, é lógico que o uso desses níveis foi predominante frente ao demais. Diversas áreas já haviam sido submetidas à abordagem comunitária (da UE), como por exemplo a política industrial. O Livro Verde introduz, pela primeira vez, a política marítima ao nível comunitário, tendo a mesma impacto no nível internacional.

Segundo o Livro, a natureza da política seria “integrada, inter-setorial e multidisciplinar, e não uma simples compilação de políticas setoriais verticais” (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p. 6), pois “os princípios da boa governança apontam para a necessidade de uma política marítima europeia que englobe todos os aspectos dos oceanos e mares” (idem). Por dezoito vezes, o Livro cita ora “boas práticas” ora a “boa governança”. Podemos afirmar que a multidisciplinaridade está associada à diversidade de áreas contempladas no documento. A integração é um processo de fusão de “energias” que não é simplesmente alcançado, tendo em vista o amplo escopo de interesses de cada respectivo setor ligado aos oceanos.

Os dois pilares defendidos (idem) para a nova abordagem seriam a Estratégia de Lisboa, estimulando o crescimento e criação de mais empregos na UE, e, a manutenção e melhoramento do oceano propriamente dito, fazendo referência direta à estratégia temática para o meio marinho, conforme já discutimos anteriormente.

Duas características do meio marinho são evidenciadas (idem). A primeira é a natureza global dos oceanos, que se constitui num desafio para os decisores políticos, pois as relações entre os países tornam-se complementares e concorrenciais ao mesmo tempo. A segunda é a multiplicidade dos intervenientes. O Livro defende que pode acontecer que um interveniente esteja mais bem colocado para adotar as propostas de ação. Sendo assim, o nível de decisão

correto seria aquele o que esteja mais próximo dos interessados. As ações no nível da UE somente deveriam ser desenvolvidas se isto conferir valor acrescentado às atividades de outros. Isso nos mostra que há um critério para que as ações sejam tomadas no nível da UE ou não, considerando que há iniciativas nacionais, locais e privadas que já existem no domínio marítimo. Cabe ressaltar que, nesse sentido, o Livro Verde enfoca a proposta de ações ao nível da UE, contudo não desconsidera os demais intervenientes relacionados ao meio marinho e os níveis de decisão mencionados.

2.1.7 Preservar a Supremacia Europeia em Matéria de Desenvolvimento Sustentável das Atividades Marítimas

I. Um setor marítimo competitivo

Nesta segunda sessão do Livro Verde, é defendida a supremacia europeia, isto é, uma incontestável superioridade, no que tange ao desenvolvimento sustentável das atividades marítimas. A Europa é colocada numa posição de vanguarda das atividades marítimas, ou seja, à frente dos demais atores estatais e regionais, sendo preponderantemente uma potência marítima e um líder global (idem, p. 8).

A ampla dimensão do competitivo setor marítimo é demonstrada através dos números, compreendendo diversas atividades. A palavra “competitividade” é citada vinte e três vezes ao longo do documento, atrelada à competitividade dos setores marítimos, das empresas, dos navios, competitividade em regiões costeiras e competitividade europeia. Na mensagem inicial do presidente da Comissão Europeia, Barroso, a política é mencionada como um instrumento para promover a economia marítima, assegurando simultaneamente uma proteção adequada do ambiente marinho (idem, p. 2). Na página nona, discute-se a importância de ser competitivo, frente à concorrência que se exerce no mercado global. Apresentam-se os setores do transporte marítimo, da construção naval, do equipamento marítimo e das indústrias portuárias como cruciais para a UE.

O reforço da competitividade estaria ligado à inovação dos setores, que pode ser estimulada por políticas e programas bem concebidos e pela introdução de novas tecnologias destinadas a garantir a sustentabilidade ambiental das atividades, criando oportunidades de negócio e de exportação. Também afirma que a competitividade das regiões ultraperiféricas pode ser aumentada através do melhoramento do acesso, isto é, do reforço das ligações marítimas com o continente europeu (idem, p. 10).

A expressão “desenvolvimento sustentável” é citada por vinte vezes. A proposta do Livro é audaz, pois pretende manter a competitividade dos setores marítimos e criar mecanismos para garantir a evolução sustentável dos mesmos. No entanto, percebemos ao longo do documento que há uma tentativa clara de romper a dicotomia competitividade econômica *versus* desenvolvimento sustentável, inserindo as duas esferas numa relação de complementaridade.

II. Importância do meio marinho para a utilização sustentável dos nossos recursos marinhos

Sobre a importância do meio marinho para a utilização sustentável dos recursos marinhos, discute-se sobre proteção e conservação. A deterioração do meio marinho reduz a capacidade de os oceanos e mares gerarem rendimento e emprego, colocando em jogo principalmente as atividades como o turismo costeiro, marítimo e a pesca. As políticas de ambiente e das pescas deveriam ser vistas como parceiras, lutando por objetivos comuns com base na ciência biológica de ponta (*idem*, p. 11). Podemos afirmar, com base nisso, que o Livro Verde busca contruir pontes entre setores e esferas que antes, arcaicamente, não intercambiavam ideias entre si, como a esfera social, econômica e ambiental. Os *stakeholders* (atores) possuem interesses na sua própria esfera sim, mas devem refletir em que medida tais interesses impactam em outras esferas de interesse e vice versa.

O pilar ambiental da política marítima seria a estratégia temática para a proteção do meio marinho adotada pela Comissão. O objetivo final da estratégia consiste em alcançar um bom estado ecológico do meio marinho da UE até 2021. A estratégia introduz o princípio de um ordenamento espacial baseado nos ecossistemas, o que permitiria que a UE fosse capaz de gerir utilizações dos oceanos cada vez mais intensas e frequentemente conflituosas (*idem*, p. 12). A política de segurança marítima também é importante no sentido de desempenhar um papel na proteção do meio marinho, através da legislação, medidas e controles comunitários reforçados após a ocorrência de algumas catástrofes ambientais, como os naufrágios dos petroleiros Erika e do Prestige em 1999 e 2002 (*idem*). As convenções internacionais também são citadas *en passant* como agentes de contribuição para a obtenção de um meio marinho saudável (*idem*, p. 13).

III. Permanecer na ponta dos conhecimentos e da tecnologia

Um terceiro aspecto no que diz respeito à supremacia europeia em discussão seria permanecer na ponta dos conhecimentos e da tecnologia. A Declaração de Galway, aprovada pela conferência EurOCEAN de 2004, definiu a contribuição do setor marítimo para a consecução dos objetivos de Lisboa, bem como o papel que deve ser atribuído no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico da UE (designado 7º Programa-Quadro) à ciência e à tecnologia marinhas, na perspectiva de uma excelência mundial nesses domínios (idem, p. 14). A investigação e a tecnologia são postas em destaque como necessárias para escolhas estratégicas para evitar a degradação do meio marinho (idem). Os trabalhos de coordenação dos programas nacionais de investigação num domínio propriamente pan-europeu se iniciaram com o sistema ERA-NET.

Discute-se, como já vimos em Fritz, sobre mecanismos que permitam otimizar a coordenação, a cooperação e o diálogo entre a Comissão e os decisores políticos, o setor tecnológico e as comunidades científicas nos Estados membros e nos países terceiros (idem, p. 15), isto é, países não membros da UE.

Mais uma vez, as regiões marítimas ultraperiféricas são citadas no documento. Neste caso, como bem situadas para a observação do sistema oceânico, dos ciclos meteorológicos, da biodiversidade, etc., o que pode ser considerado em futuros programas de investigação (idem). Também aborda-se a possibilidade de acordos comunitários com países terceiros para as atividades de investigação, sendo financiada no interesse de todos. Sendo assim, o Livro faz uma pergunta sugestiva: “Dever-se-á criar uma rede europeia de investigação marinha?” Similarmente, também lança: “Como desenvolver uma estratégia europeia de investigação marinha destinada a aprofundar os nossos conhecimentos e promover novas tecnologias?” Retiramos que é dado grande destaque ao nível da UE quanto à tomada de decisões sobre a investigação e tecnologia (idem).

IV. A inovação num contexto em mutação

O Livro reflete sobre a alteração do clima no Ártico, que poderá vir a constituir um problema fundamental para a PMIE. A luta contra as alterações climáticas está, por conseguinte, no centro da estratégia da União Europeia (idem, p. 16). A Europa já desempenha papel proeminente em nível mundial na luta contra as alterações climáticas.

Sugere-se que se conseguir desenvolver novas tecnologias para reduzir o impacto do setor marítimo no clima, bem como novas técnicas de planejamento para prever as consequências das alterações climáticas para as zonas costeiras, a Europa poderá exportá-las para outras partes do mundo que enfrentem problemas semelhantes (idem, p. 17). Nesse tópico, também se abordam as tecnologias de geração de energia, como os dispositivos que utilizam a energia das ondas e as turbinas movidas pelas correntes de maré (idem) e sobre as vantagens potenciais da biotecnologia azul, sendo útil aos muitos setores industriais (idem, p. 18). Nesse aspecto, a UE é colocada como ator responsável pela adoção de medidas para atenuar e adaptar-se às consequências das alterações climáticas no meio marinho.

V. Desenvolver as competências marítimas da Europa e promover o emprego sustentável no setor marítimo

Após isso, o Livro discute o aspecto social, sobre como desenvolver as competências marítimas da Europa e promover o emprego sustentável no setor marítimo. O mesmo apresenta que a profissão de marítimo está em declínio e que muitos postos de trabalho a bordo de navios são ocupados por nacionais de países terceiros, devido às negativas condicionantes da carreira, como o isolamento imposto pelo trabalho, a falta de prestígio e o baixo nível de remuneração dos marítimos de países terceiros (idem, p. 19).

Além de iniciativas já tomadas pela Comissão para inverter essa tendência e atrair profissionais europeus capacitados, o Livro considera essencial incentivar a mobilidade profissional entre os setores, o que passaria pelo reconhecimento e pela aplicação do conceito de clusters marítimos. Os debates realizados no cluster marítimo poderão examinar a possibilidade de criar sistemas que permitam a outros setores contribuírem financeiramente para estágios no setor do transporte marítimo (idem, p. 20). Além de ensejar investimento em ensino e formação, o Livro fala sobre a importância da Convenção consolidada sobre o trabalho marítimo, adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2006.

VI. Formação de clusters

Quanto à formação de clusters, o Livro comenta brevemente. No entanto, enfocaremos melhor essa questão no próximo capítulo. O conceito de cluster, segundo o documento em análise, é resultado do desenvolvimento de uma percepção comum das articulações entre os diferentes setores marítimos, permitindo melhorar sua imagem e aumentar a sua atratividade e

produtividade (idem, p. 22). A figura 4, elaborada pelo *European Marine Equipment Council* (EMEC), é uma ilustração do alto grau de interação e de interdependência de todos os intervenientes nos setores marítimos, a alteração da situação num dado setor tem inevitavelmente repercussões nos outros (idem).

Figura 4 – Intervenientes nos Setores Marítimos



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA. *Livro verde. Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares*. Bruxelas, 2006, p. 22.

É introduzida a ideia de que os clusters marítimos têm um papel no aumento da competitividade dos setores marítimos e na promoção de um sentimento de identidade marítima. É recomendada a exploração do potencial oferecido pela formação dos clusters, promovendo a combinação entre os setores de produção e serviços relacionados ao âmbito marítimo. Por exemplo, conforme a Associação dos Estaleiros Europeus de Construção e Reparação Naval (CESA), na construção naval moderna, mais de setenta por cento do “navio acabado” resultam do trabalho de uma vasta rede de fornecedores de sistemas, equipamentos e serviços (idem, p. 23).

Nesse mesmo documento, cita-se que o conceito de cluster foi aplicado com êxito em vários Estados membros da UE e a recente criação da rede dos clusters marítimos europeus. Embora a concentração geográfica desses clusters se dê nas zonas costeiras, a economia marítima tem repercussões fora delas (*idem*). Em suma, os clusters seriam uma forma de disseminação de boas práticas, ligando os setores entre si.

VII. Quadro regulamentar

O último subtópico da segunda sessão do Livro Verde diz respeito à importância e um quadro regulamentar estável da economia marítima. O Livro defende como necessário um sistema global de ordenamento espacial para as águas costeiras europeias, tendo em vista que a simplificação e a racionalização da regulamentação já estariam em curso na UE (*idem*). A Comissão propõe que os interessados analisem a legislação vigente e caso uma dada política tenha repercussões contraditórias em outros objetivos marítimos, sugiram alterações baseadas numa análise integrada (*idem*).

O espaço oceânico é vasto, o que dificulta a imposição de regras. Isso significa que não bastaria a ação governamental, mas também a aceitação dos *stakeholders* sujeitos às regras. Por esse motivo, a participação dos interessados no processo normativo é particularmente desejável (*idem*, p. 24). No conjunto de regras para reger o setor marítimo e conexos, a auto-regulação e a responsabilidade social das empresas podem desempenhar papel complementar à regulamentação derivada dos poderes públicos. Nesse aspecto, o Livro tenta equilibrar esfera pública e privada, embora percebamos a citação da palavra “público” por onze vezes e “privado” por quatro vezes.

O Livro lança possíveis ações para lidar com o problema de que Estados de bandeira que são displicentes na aplicação de regras tornam-se o registro predileto de navios que não satisfazem as normas ou de armadores irresponsáveis (*idem*) e com vistas a promover a competitividade dos navios que navegam sob pavilhões europeus. A primeira ação seria uma estratégia para melhorar o desempenho de todos os Estados de pavilhão da Comunidade (*idem*). Em segundo lugar, reforçar o controle da aplicação das regras internacionais no alto mar e seu controle pelo Estado de porto, através de recursos tecnológicos de ponta (*idem*). Em terceiro, analisar, com a participação dos parceiros sociais, a fim de determinar meios de promover a competitividade dos navios sob pavilhões europeus (*idem*, p. 25).

Conclui-se, dessa forma, que um quadro regulamentar estável impacta positivamente na economia marítima. O setor das pescas também se beneficia com uma maior integração das políticas. Decisões sobre ordenamento espacial ou regras sobre toxinas e nutrientes, bem como o planejamento dos portos e das infraestruturas têm repercussão nas pescas (idem), até mesmo transparecendo que há outros intervenientes responsáveis pela degradação do ambiente, dividindo a responsabilidade com esses e evoluindo para alcançar uma pesca sustentável.

2.1.8 Maximizar a Qualidade de Vida nas Regiões Costeiras

I. A atratividade crescente das zonas costeiras como local de vida e de trabalho

Esta segunda sessão do Livro expõe a atratividade crescente das zonas costeiras como local de vida e de trabalho, bem como a procura crescente de serviços de lazer ligados ao mar, sobretudo pelas sociedades mais prósperas, o que significa pressões maiores sobre o espaço e o ambiente (idem, p. 26). É dado destaque ao planejamento do desenvolvimento, levando em conta o impacto ambiental, para que a qualidade de vida nas regiões costeiras da Europa seja mantida.

II. Adaptar-se aos riscos costeiros

Outro aspecto abordado é como proteger-se dos oceanos, devido aos riscos grandes associados ao mar. Em primeiro, o Livro nos aponta para a vulnerabilidade das regiões costeiras aos riscos de inundação e erosão. Existem dois tipos de ameaça no que se refere às águas costeiras, uma de ordem natural e outra de origem humana. Desse modo, o documento propõe reforçar a cooperação no âmbito da UE, para permitir uma intervenção adequada em caso de catástrofe natural. No que se refere às ameaças de origem humana, o mesmo questiona como melhorar a vigilância das costas de forma a impedir tais ameaças.

Para o reforço da vigilância, o Livro defende que devem ser eliminadas as disparidades legislativas entre os Estados membros e aplicados os instrumentos internacionais, como o Código ISPS³¹ (idem, p. 29). Torna-se mais eficiente a vigilância se houver melhor intercâmbio de informações entre os Estados membros, constituindo equipes de investigação conjuntas e reforçando a proteção das infraestruturas essenciais da UE. Aqui fica claro o incentivo à

³¹ Código Internacional para Proteção de Navios e Instalações Portuárias, que entrou em vigor a partir de 1º de julho de 2004.

cooperação entre os Estados membros da UE. A cooperação internacional também é notada como relevante para a segurança dos oceanos, como exemplo, a UE coopera com os EUA no quadro da iniciativa sobre segurança dos contêineres desde 2004, o que deveria ser ampliado para outros países com relações estreitas de tráfego marítimo com a UE (idem).

Outro tipo de cooperação citada é o reforço da cooperação civil e militar no âmbito das operações de socorro na sequência de catástrofes. A base de dados militares é vista como muito útil para fazer frente a outros tipos de catástrofes, além dos atentados terroristas (idem, p. 30).

III. Desenvolver o turismo costeiro

Referente ao turismo costeiro, o objetivo declarado é manter a Europa como primeiro destino turístico em nível mundial (idem). Medidas específicas devem ser tomadas na UE para a promoção de um turismo sustentável. A competitividade como objetivo central é projetada como incentivo à sustentabilidade, que é uma tendência já anteriormente observada no Livro. De acordo com a *European Union Recreational Marine Industry Group* (EURMIG), é cada vez mais difícil encontrar um posto de amarração para uma embarcação, ou seja, é necessário haver infraestruturas para as atividades de lazer (p. 31). Havendo infraestruturas, o Livro afirma que o turismo contribui para o desenvolvimento das regiões costeiras, gerando crescimento e emprego.

IV. Gestão da interface terra / mar

A respeito da gestão da interface terra e mar, considerando as múltiplas utilizações das zonas costeiras, as incidências dessas utilizações e as políticas de desenvolvimento, o Livro demonstra que um grande número de autoridades costeiras começam a aplicar uma gestão integrada da zona costeira (GIZC). A proposta seria um sistema de gestão único, que não se limita às zonas terrestres (idem, p. 31). O Livro defende que constituem um pré-requisito para o êxito da GIZC a coerência das políticas comunitárias que afetam as zonas costeiras e a integração dos vários níveis de governança (idem, p. 32).

“É ao nível regional ou local que se podem encontrar as melhores soluções concretas para os problemas de ordenamento e gestão das costas” (idem). Sendo assim, embora afirmasse que a política marítima global da UE tem interesse fundamental para o êxito da GIZC, vimos que a implementação da GIZC depende fortemente de atores ao nível regional ou local. À escala

da UE, haveria possibilidade de instituir um mecanismo de análise comparada e um intercâmbio de boas práticas (idem).

Apresenta-se que a UE deve assegurar o desenvolvimento sustentável dos portos. O conceito de porto inicialmente era de um espaço dedicado exclusivamente a uma atividade, no entanto o Livro mostra, com base na experiência europeia, que os portos tornaram-se plataformas multifuncionais, servindo a diversas atividades comerciais. O transporte marítimo cresce, à medida que o comércio mundial se expande. Sendo assim, faz-se necessária uma capacidade portuária eficiente, num contexto no qual há uma concorrência crescente pelo espaço nos portos e no entorno deles. Somado às razões ambientais, o processo de ordenamento e o quadro de política geral terão de viabilizar tal eficiência (idem).

Os centros regionais de excelência marítima citados pelo Livro são um sinônimo utilizado para cluster. “Uma vez que, contrariamente a outras indústrias, os estaleiros navais e os portos não podem ser deslocados, surgiram alguns clusters regionais” (idem). Tais centros (clusters) atenderiam à necessidade de conciliar o desenvolvimento do setor de transporte com a proteção do ambiente, tendo em conta simultaneamente a necessidade de extensão dos portos para permitir o desenvolvimento dos serviços de transporte intermodal. É citado como caso de sucesso o exemplo de um cluster marítimo regional criado no estado da Alemanha de Schleswig-Holstein, em 2005, onde se situa o canal de Kiel (que liga o Mar do Norte ao Mar Báltico), que é a via navegável artificial mais movimentada do mundo³².

2.1.9 Fornecer os Instrumentos para Gerir as Nossas Relações com os Oceanos

I. Dados ao serviço de atividades múltiplas

Dados de qualidade sobre o meio marinho e sobre as atividades marítimas servem para uma melhor compreensão das utilizações concorrentes do oceano. Contudo, o desafio se refere à harmonização e à confiabilidade dos dados, bem como ao monitoramento das regiões marinhas da UE, que anda seria insuficiente do ponto de vista geográfico (idem, p. 34). O Livro introduz a possibilidade de criar uma rede europeia de observação e de dados do meio marinho:

Essa rede possibilitaria uma análise integrada, ao nível da União Europeia, de diferentes tipos de dados e metadados provenientes de várias fontes. O seu objetivo seria fornecer às autoridades públicas, aos

³² Informação contida em apresentação de *Power Point*. Ver: EUROPEAN NETWORK OF MARITIME CLUSTERS. Germany. Powerpoint presentation – yearly meetings. Disponível em: <<http://enmc.eu/country/germany>> Acesso em 04 mar. 2017.

serviços marítimos e indústrias conexas, bem como aos investigadores, uma fonte de dados primários para utilização na elaboração de previsões e nas atividades de monitorização, integrando assim iniciativas existentes, mas fragmentadas (*idem*).

A rede atenderia aos propósitos da vigilância marítima, da gestão dos recursos marinhos e da investigação marinha nos laboratórios europeus, possibilitando a interoperabilidade. Observa-se que mudanças institucionais seriam necessárias, como o reforço dos organismos existentes ao nível nacional, regional e europeu, bem como a criação de um secretariado com competências científicas e no domínio das tecnologias da informação, demandando apoio financeiro a longo prazo (*idem*).

Em relação à base insuficiente de conhecimentos, propôs-se uma nova abordagem de vigilância e avaliação do meio marinho, apoiada nos programas existentes – no regulamento sobre o levantamento de dados necessários para a execução da política comum da pesca (PCP) e seria concebida de modo a assegurar uma coerência com as iniciativas da Comissão (INSPIRE e GMES). Seria também necessário um estudo estatístico das atividades existentes ou previstas nas águas ou nos fundos marinhos (*idem*). Sendo assim, o Livro afirma que essa iniciativa resultaria num atlas das águas costeiras europeias, sendo um instrumento para o ordenamento espacial (*idem*, p. 35). Propõe, inclusive, um aperfeiçoamento dos sistemas de informações em tempo real sobre os movimentos dos navios, já utilizados nos setores da pesca e da segurança.

II. Ordenamento espacial para uma economia marítima em expansão

O ordenamento espacial se faz necessário, pois decisões de investimento podem ser refreadas pela impossibilidade de se obter licença para uma determinada atividade num determinado local (*idem*, p. 36). Cabe mencionar que o Livro observa que um sistema de ordenamento espacial se aplicaria às atividades marítimas nas águas sob jurisdição dos Estados membros (*idem*). O sistema deveria tomar como base a abordagem ecossistêmica estabelecida na estratégia temática para o meio marinho, incluindo o licenciamento, a promoção ou a restrição das atividades marítimas (*idem*, p. 37).

Outro aspecto é que a PMIE deveria assegurar a coerência dos sistemas de ordenamento do espaço terrestre e marítimo, estreitando as partes interessadas de ambos os lados. Também comenta-se sobre a necessidade de um futuro ordenamento do espaço *offshore*, ou seja, quando atividades econômicas se afastam da costa.

III. Otimizar o apoio financeiro às regiões costeiras

Já existem instrumentos financeiros da UE de apoio às regiões costeiras, como os Fundos estruturais, Feder (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), FSE (Fundo Social Europeu) e o Fundo de Coesão, cujo objetivo é reduzir as disparidades regionais, assumindo papel maior nas regiões da UE com menor capacidade financeira. O Feder fornece apoio para a investigação, a inovação, as tecnologias de informação, a engenharia financeira e os clusters, bem como para os transportes, as infraestruturas energéticas e ambientais e os serviços (*idem*, p. 38). No quadro da RTE-T (rede transeuropeia de transporte), é disponibilizado apoio financeiro aos portos e ligações de transporte para os portos. Também surgiu o Fundo Europeu para as Pescas para estimular atividades no âmbito do desenvolvimento sustentável das zonas de pesca costeiras, como o “turismo verde”, por exemplo (*idem*).

O Livro sugere a utilização de outros instrumentos financeiros e a criação de sinergias entre eles, e considera importante examinar e melhorar a distribuição dos financiamentos pelas diferentes atividades marítimas nas zonas costeiras. Aborda a questão de debater os encargos suportados por determinados Estados membros, no interesse comum, incluindo os custos de combate à imigração clandestina³³, à criminalidade no mar, à poluição causada pelos navios, assim como os custos das infraestruturas dos portos (*idem*, p. 39).

Vimos, até aqui, que o Livro Verde discute a política marítima global da UE, cobrindo diversas atividades e discussões temáticas relacionadas aos mares e oceanos. Podemos afirmar que a iniciativa foi inovadora no contexto da UE. Continuemos a analisar e investigar qual o papel dessa política marítima europeia de novos parâmetros para os oceanos. Nesta sessão, termina-se questionando como integrar a política marítima na discussão do próximo quadro financeiro da UE.

2.1.10 Governança Marítima

I. Definição das políticas na União Europeia

³³ A decisão n.º 573/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio de 2007, criou o Fundo Europeu para os Refugiados (FER) para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”, com uma dotação de 614 milhões de euros para o período. Ver: EUROPEAN UNION LAW. *Fundo Europeu para os refugiados (2008-13)*. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=uriserv:l14567>> Acesso em 28 fev. 2017.

Entre as perguntas lançadas neste subtópico (idem, p. 42): “Como aplicar na UE uma abordagem integrada dos assuntos marítimos?”; “Em que princípios deverá basear-se?”; “Justificar-se-ia realizar uma conferência anual sobre as boas práticas de governança marítima?” Por definição do Livro, destaca-se que uma política marítima da UE (idem, p. 40): “Deve procurar prevenir e minimizar os conflitos em torno da utilização do espaço marítimo e prever mecanismos claros e consensuais para a sua resolução” (idem).

O diálogo social entre os *stakeholders* se faz necessário para que se obtenham resultados positivos em conjunto. Desse modo, o Livro defende princípios gerais que servem de base à política marítima (idem). Primeiramente, deve-se integrar os melhores pareceres técnicos e científicos disponíveis, tendo em vista as complexas relações dos setores marítimos. Em segundo lugar, todos os interessados devem ser consultados, não somente devido à dificuldade de policiar as atividades exercidas no mar, mas também para estarem cientes dos efeitos colaterais das ações previstas para as partes interessadas. Em terceiro, faz-se necessário determinar as competências institucionais e os meios de assegurar a cooperação, a colaboração, a coordenação e a integração. O quarto aspecto diz respeito ao fato de que as questões relacionadas com os mares devem ser tratadas na esfera das políticas da UE sempre que se justifique. O último ponto é que deve haver a fixação de metas, que serão submetidas a uma avaliação de desempenho e com a aplicação de mecanismos que possibilitem o aperfeiçoamento constante dessas políticas.

Lembrando que o Livro Verde é resultado de um somatório de esforços de vários serviços da Comissão, ao finalizarmos este subtópico, entende-se que a governança marítima é um instrumento para fundir os interesses relacionados ao mar, conforme abaixo:

A governança marítima deve tirar partido da experiência adquirida com a política regional, no domínio da coordenação das políticas setoriais, da cooperação, do intercâmbio de boas práticas e das parcerias com todos os interessados (idem, p. 42).

II. Atividades dos Estados exercidas na costa

Como a versão ora em análise do Livro Verde está escrita na língua portuguesa de Portugal, observe-se que a expressão “na costa” está substituindo a expressão “ao largo”, como modo de denotar as atividades exercidas nas águas territoriais e nas ZEE dos Estados membros da UE.

A forma de gestão das atividades ligadas ao mar pode diferir entre os Estados membros. Em alguns casos, uma única autoridade é responsável pela guarda costeira, polícia e forças armadas. Em outros casos, autoridades distintas controlam as funções por meio de instrumentos diferentes (*idem*).

O Livro cita exemplos em curso na UE de uma abordagem mais integrada do ponto de vista geográfico, como as agências comunitárias criadas em domínios como a segurança marítima (Emsa), controle das fronteiras externas (Frontex) e controle das pescas, o que incentiva a cooperação na regulamentação e controle no âmbito dessas atividades.

Cita-se que a Comissão havia sido convidada a apresentar um estudo de viabilidade da criação de uma guarda costeira europeia, o que já se tornou realidade, principalmente devido à atual problemática dos refugiados que a Europa vem enfrentando. Em 14 de setembro de 2016, o Conselho deu a sua aprovação final à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. O regulamento entrou em vigor em 6 de outubro de 2016 para o início das atividades da Guarda³⁴.

Intrigante é que o Livro afirma uma tendência para a criação de um “espaço marítimo europeu comum”, governado pelas mesmas regras de segurança e de proteção do ambiente, isto é, pela legislação comunitária, o que possibilitaria uma gestão mais eficaz das águas territoriais (*idem*, p. 43).

O autor Vivero faz a seguinte reflexão: poderia uma política marítima comum ter o efeito de formar uma espaço marítimo comum? A princípio, haveria o precedente da Política Comum das Pescas cuja lógica inclui a existência de águas comuns (a chamada Europa azul), embora a prevalência dos interesses regionais e nacionais tenha continuamente adiado a entrada em vigor de um regime de águas abertas a todos os membros (VIVERO, 2007, p. 411). Vivero faz menção à relevância de definir o conceito de espaço marítimo. Ele afirma que esse objetivo não é uma prioridade e não parece viável no curto e médio prazos (*idem*). Existem normas comuns que regulam todas as águas sob jurisdição dos Estados membros, o que é algo relacionado aos procedimentos da Comunidade. O ponto fulcral seria o escopo geográfico da área sobre a qual a PMIE pode ser estendida.

Ele reflete se a UE pode ser considerada um império marítimo. A discussão é provocada principalmente devido à pretensão declarada no Livro de um espaço marítimo europeu comum.

³⁴ Ver: CONSELHO EUROPEU. *Guarda Europeia de fronteiras e costeira: aprovação final*. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/14-european-border-coast-guard/>> Acesso em 28 fev. 2017.

Contudo o escopo geográfico da UE não é simplesmente definido e globalmente distribuído, vejamos abaixo:

A natureza especial territorial da UE, que estabelece que possui territórios de diferentes tamanhos espalhados por todo o globo (uma grande parte deles são vestígios do passado colonial) significa que suas águas jurisdicionais como um todo – e aquelas das ZEEs em particular – excedem 24 milhões de quilômetros.

O resultado é que a maior expansão de águas sob jurisdição dos países europeus não é encontrada no oceano Atlântico, mas no oceano Pacífico (idem).

A noção de império pode ser reforçada pelo fator territorial, pela tamanha escala explanada acima. Contudo, Vivero traz um conceito revisto de império, com base no autor Ulrich Beck, sociólogo alemão, que se refere às perspectivas da nova ordem internacional que foi formada no pós Guerra Fria. Nessa visão, império alude aos novos modelos e formas de poder do século vinte e um. Tal conceito é utilizado para aludir às novas formas plurinacionais e supranacionais de integração e organização política.

A reflexão de Vivero contribui para a presente análise, porém é notório pensarmos sobre a expressão imperialismo. Compreendemos o imperialismo, segundo o filósofo tcheco-austriaco Karl Kautsky, mediante o conceito de bonapartismo, no qual há uma relação orgânica com o militarismo, tendo uma política externa de expansão imperialista e promovida mediante o prestígio do líder (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2007, p. 615). Esse conceito remete a uma ideologia política e ao culto à personalidade, inspirado pelo governo de Napoleão Bonaparte (1769-1821). Mesmo que a integração europeia seja um exemplo de criação de comunidades políticas de dimensões significativas e que mostre capacidade potencial de autonomia no cenário das relações internacionais, a mesma ainda destoa da noção tradicional de império apresentada.

Contudo, a reflexão de Vivero contribui no sentido de que não devemos interpretar o Livro Verde como um conjunto de propostas neutras para a administração da PMIE e identificamos a introdução de novos parâmetros para os oceanos como forma de posicionar a Europa frente aos desafios estratégicos do cenário internacional, ou seja, trata-se de desafios que exigem respostas políticas, que podemos compreender como recursos de poder.

Neste subtópico, por fim, deve-se mencionar que o Livro aborda a convergência das tecnologias civis e militares, particularmente no que diz respeito à vigilância do mar, que pode vir a contribuir para minimizar a duplicação de capacidades (COMISSÃO EUROPEIA, 2006, p. 44). Embora a política marítima considere a totalidade dos usos não-militares do mar, o Livro menciona alguns exemplos da cooperação civil-militar e de seus potenciais benefícios à PMIE.

III. Regras internacionais para atividades globais

Este subtópico diz respeito à regulação através das regras internacionais, que são a forma mais contundente de tratar atividades transnacionais (idem, p. 44). É declarada uma pretensão da UE de partilhar ideias no domínio da política marítima com a comunidade internacional. Fica nítido o alinhamento da UE, conforme abaixo:

Atendendo a que alguns países terceiros não dispõem da capacidade necessária, ou de uma administração eficaz, para aplicar as regras acordadas a nível internacional, a União Europeia deverá usar do seu peso político ao nível externo para promover o cumprimento das normas internacionais, nomeadamente através do diálogo político com os países terceiros (idem).

Vemos que o Livro coloca a UE numa posição de supremacia para dialogar com a comunidade internacional e fazer valer o cumprimento das normas internacionais. No que se refere à concorrência no nível internacional, o documento aborda (idem, p. 45) o caso dos estaleiros navais europeus confrontados com a concorrência desnivelada de alguns países asiáticos, em consequência de não serem aplicadas as regras da OMC (Organização Mundial do Comércio) e da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico).

Entre os exemplos positivos da UE a serem transmitidos aos países terceiros, um seria a evolução positiva dos sistemas de inspeção do Estado de bandeira e do Estado do porto, nos setores do transporte marítimo e da pesca. Outro exemplo é a gestão integrada das zonas costeiras e a gestão sustentável das águas costeiras, que podem auxiliar na erradicação da pobreza nos países terceiros com o apoio do saber-fazer europeu (idem).

Sugere-se um aprofundamento do sistema jurídico estabelecido pela CNUDM. Pois tendo em vista as obrigações gerais dos Estados costeiros em matéria de poluição do meio marinho contra a poluição, o regime das ZEE e estreitos internacionais previsto na Convenção dificultaria o exercício da jurisdição dos Estados costeiros. Pretende-se um papel ativo da UE na avaliação global do meio marinho no âmbito da ONU (idem, p. 46).

Na sequência, como o setor do transporte marítimo é de tamanha relevância para a UE, há um debate em torno do “vínculo substancial” entre o Estado de bandeira e o navio, conforme prescrito na CNUDM de 1982. A Convenção prescreve no artigo 91 que deve haver um vínculo genuíno entre o Estado e o navio. No entanto, é sabido que há Estados que praticam o modo de registro aberto, isto é, a nacionalidade do navio não necessariamente é igual à nacionalidade do

proprietário. Esses Estados acabam por diminuir as exigências e flexibilizam as normas, o que pode acarretar problemas ambientais, trabalhistas e de segurança. Sendo assim, o Livro declara em nome da Comissão aguardar os estudos realizados no âmbito da IMO (*International Maritime Organization*), a convite da Assembleia Geral da ONU, sobre as consequências do não cumprimento dos deveres e obrigações dos Estados de bandeira consignados nos instrumentos internacionais (*idem*).

A Comunidade europeia também se dispõe a auxiliar os países e regiões em desenvolvimento na luta contra a pesca INN (ilegal, não regulamentada e não declarada). Outro ponto focado é a pirataria, o documento defende que, além de esforços em nível internacional (IMO) e regional, uma futura estratégia para as marinhas europeias deveria incluir o papel destas na prevenção e combate à pirataria.

IV. Ter em conta as realidades geográficas

Como já comentado anteriormente, os territórios ultramarinos dos Estados membros da UE, por exemplo, conferem uma dimensão mundial à política marítima europeia. Neste subtópico, chama-se atenção para as características ecológicas das águas costeiras europeias, estrutura e intensidade das atividades desenvolvidas em cada região. Os ecossistemas são heterogêneos e a estratégia temática para o meio marinho propôs uma gestão baseada no planejamento regional. O Livro observa que o ordenamento espacial proposto na sessão 4 também deve ser aplicado separadamente nas regiões, considerando as especificidades ecológicas e econômicas (*idem*, p. 48).

Também há que se considerar a realidade política. Um exemplo claro dado no documento é que a UE compartilha o Mediterrâneo com vários países e o Báltico com um único grande país em transição, a Rússia. Nesse contexto, merece ser destacada a importância das atividades e dos interesses marítimos desse país (*idem*). As convenções referente aos mares regionais desempenham papel considerável, com a evolução da PMIE, pois podem efetuar análises regionais de iniciativas específicas a serem tomadas, em relação com os vizinhos da Europa (*idem*, p. 49).

2.1.11 Reivindicar o Patrimônio Marítimo e Reafirmar a Identidade Marítima da Europa

A questão que encerra este subtópico questiona o seguinte: que iniciativas deverá tomar a UE para apoiar a formação e o patrimônio marítimos e forjar um sentimento mais profundo

de identidade marítima? Segundo o Livro, grande parte da população não possui a percepção de que as atividades marítimas são interligadas, e, inclusive, de que vive numa Europa marítima. O documento cita a palavra “patrimônio” por dezesseis vezes e a palavra “identidade” por nove vezes. Abaixo fica expressa a convicção da Comissão: “A Comissão crê que há muito a ganhar com o forjar de um sentimento de identidade comum entre todos aqueles que vivem das atividades marítimas ou cuja qualidade de vida está fortemente ligada ao mar” (idem, p. 50).

Entre os interesses declarados no documento está o objetivo de despertar maior interesse dos cidadãos europeus nas profissões relacionadas ao mar, o que considera uma questão muito importante. Todos os setores marítimos precisam continuar a atrair pessoas altamente qualificadas (idem, p. 51).

Outra convicção é de que o público precisa ser mais bem informado sobre as questões marítimas. O *marketing* em torno do mar é em grande parte negativo, evidenciando somente problemas como marés negras e impera a noção de que as condições a bordo são muito duras (idem).

Um sentimento de identidade comum poderia propiciar a participação de todas as partes interessadas no processo de ordenamento do espaço marítimo. A UE pretende estabelecer recompensas para as boas práticas de materialização do conceito de uma visão integrada das atividades marítimas (idem). Exemplos ilustrados no documento que podem ser fomentados pelo setor privado e pelos governos. “Os fabricantes de equipamento marítimo podem ajudar os museus a associar as suas exposições às tecnologias atuais. As tradições culturais do setor das pescas podem contribuir para a expansão do turismo” (idem).

Na esfera da educação, o documento reitera que escolas e universidades devem exercer atividades pedagógicas que lembrem o papel preponderante da Europa nas atividades marítimas, ilustrando a importância da economia marítima (idem).

2.1.12 Perspectiva conclusiva sobre o Livro Verde

Por fim, a Comissão encerra o documento abrindo a fase de consulta pública que se daria até 30 de junho de 2007. Após essa análise minuciosa do Livro Verde, cabe-nos refletir sobre a proposta do documento como um todo. De acordo com Vivero (2007, p. 412), o documento traz elementos-chaves com respeito ao novo papel que os oceanos exercem no desenvolvimento econômico e nas estratégias políticas. O Livro Verde da Comissão Europeia

se distingue em relação a outras iniciativas de governança, pois a noção de cultura é fortemente empregada em suas formulações (idem). Vejamos com base em Vivero, o seguinte:

O termo “cultura” é usado aqui relacionado à ideia de Europa como uma construção histórica, sociológica e ideológica que abrange não somente um sistema de vida caracterizado pelo estado de bem estar social, mas a validade de valores como o respeito aos direitos humanos, liberdade, democracia e igualdade. O sistema de princípios e valores que podem ser relacionados ao adjetivo “europeu” são aqueles que a UE tem, por sua vez, vindo a monopolizar ao longo do tempo.

Quando o adjetivo “europeu” é aplicado à visão (...) é algo que está incorporado na própria estrutura do documento, particularmente nas sessões 3, 5 e 6 do Livro Verde (qualidade de vida nas regiões costeiras; governança marítima e identidade marítima). A “visão europeia” é portanto não uma figura retórica, mas uma opção que deve ser compatível com as demandas de competitividade, eficiência, inovação e uma profunda renovação não somente do setor marítimo, mas das regiões costeiras, agora reestruturadas em áreas de fornecimento de serviços. A realização desse processo de transformação em setores grandemente internacionalizados (...) constitui um desafio que não é apenas o único domínio do setor marítimo, mas o qual é a pedra angular das economias da UE, isto é, da “visão europeia” (idem, pp. 412-413).

Através de Vivero, podemos afirmar que a visão europeia é algo já posto pela Comissão Europeia. O processo de consulta que se daria já estava delimitado em torno dos assuntos considerados estratégicos pela Comissão.

Outra reflexão aqui cabível é que muitos assuntos foram estrategicamente reforçados para uma tratativa no nível de ação da UE, como por exemplo a vigilância através da criação de uma guarda costeira europeia, a possibilidade de uma rede europeia de investigação marinha, um ordenamento espacial único, uma estratégia para mitigar os efeitos da alteração climática nas zonas costeiras, e, até mesmo, a possibilidade de um “espaço marítimo comum europeu”.

O quadro 5 demonstra os elementos que compõem a denominada visão europeia de novos parâmetros para os oceanos, que são a formação de clusters, as novas formas de governança marítima e os novos instrumentos da gestão das relações com os oceanos. Sobre os instrumentos da gestão das relações com os oceanos, sessão 4 do Livro, trata-se mais dos aspectos operacionais e financeiros para os sistemas de ordenamento do espaço marítimo. A respeito das formas de governança marítima, trata-se das políticas para regular a utilização do espaço marítimo e prever mecanismos de minimização de conflitos e resolução dos mesmos, conforme posto na sessão 5 do Livro. A formação de clusters é brevemente explanada na sessão 2 do Livro, no entanto, não é menos importante. Isso porque se refere ao aspecto de fortalecer a identidade marítima do continente europeu e de melhorar resultados, tendo em vista a competitiva dimensão econômica marítima. O cluster é um arranjo que se relaciona aos

aspectos social e econômico, conforme veremos no próximo capítulo deste trabalho mais profundamente.

QUADRO 5 – A VISÃO EUROPEIA PARA OS OCEANOS



Fonte: Própria Autora

Com a utilização desses três elementos em conjunto, a visão europeia, isto é, proposta pela Comissão, mostra-se sofisticada, pois combina os aspectos operacional (instrumental), financeiro, político, social e econômico, abordando uma diversidade de assuntos relacionados ao mar em um único documento. A UE se coloca como um referencial para as políticas marítimas.

Zamith (2011, p. 26) questiona por que somente a partir de 2006 surge uma intenção de abordar os assuntos marítimos como um todo e de forma integrada, sendo a Europa um continente proeminentemente marítimo. O autor acredita que é possível que a resposta seja um reflexo de uma Europa tradicionalmente sectária, baseada nos interesses individuais dos Estados membros e com a dificuldade em falarem em uma só voz.

Tendemos a discordar dessa ideia. Se concordássemos com o argumento de que a PMIE é tardia, poderíamos afirmar que a PMIE teve meramente o papel de promover uma compatibilização de instrumentos legais já existentes e gerar mecanismos ainda não devidamente aventados de gestão compartilhada dos recursos marinhos entre os Estados membros. No entanto, defendemos que a PMIE não necessariamente é tardia, pois acreditamos que a mesma teve o papel de promover uma visão europeia de novos parâmetros para os oceanos como forma de reafirmação de poder político e econômico, tendo em vista um novo cenário estratégico internacional, no qual a tradição marítima moderna centrada na expansão geográfica foi superada.

O cenário estratégico internacional vigente, bem como as demandas por competitividade e inovação das economias da UE, foram responsáveis por fomentar essa abordagem integrada e centralizada da UE sobre os assuntos marítimos. A UE, como instituição supranacional, captou a necessidade de defender os interesses estratégicos com relação aos oceanos. Por isso, o documento discute a forja de identidade marítima, pois a convergência de interesses precede a formação de uma identidade.

Os fundamentos teóricos que foram discutidos neste trabalho na tentativa de explicar os processos de integração regional nos servem de subsídios para tratarmos a PMIE. A experiência de integração europeia fortemente influenciada pela corrente teórica do Neofuncionalismo ajuda a compreender a formação da PMIE. Podemos entender a PMIE como mais uma experiência de integração no arcabouço da UE. Sendo assim, com base na corrente neofuncionalista, podemos compreender a PMIE como um processo e não como um produto, ou seja, não há resultados previstos, mas há motivações iniciais. De acordo com Schmitter (2010), com base na experiência europeia, conflitos podem ser usados para expandir o alcance e o nível da autoridade supranacional. Desse modo, a PMIE reforça assuntos conflituosos e estratégicos, como vimos, para a tratativa no âmbito da UE, ou seja, isso tem impacto para uma expansão do alcance da UE.

O tom de debate e consulta pública no Livro se coloca como forma de cooptar adeptos e gerar aceitação dos *stakeholders* (governos nacionais, instituições comunitárias, organizações regionais, entre outros). A experiência europeia de integração mostra que o processo deve estar aberto a outros, ou seja, deve ser convidativo, e, a PMIE converge nesse sentido.

Os benefícios da integração equivalem ao ganho de novas técnicas ou instrumentos de resolver conflitos entre si, os *stakeholders*. Esse também é um atrativo para que os atores se envolvam na PMIE.

A liderança do processo de integração da PMIE inclui os ônus e o o Livro Verde aborda essa questão, falando em redistribuição e discussão dos encargos. O Livro também considera em boa medida as forças exógenas à PMIE e como elas a afetam, mesmo que o processo de integração seja basicamente endógeno.

Por fim, é pertinente comentar que o Livro Verde apresenta uma arquitetura sofisticada pós moderna de governança dos oceanos. Pela construção de ideias exposta, a política marítima europeia pode ser considerada como uma reafirmação de poder político e econômico através dos oceanos. Defendemos que não se trata de uma forma de império, mas de uma noção de uma “Europa mais ampla”, através de “novas formas caracterizadas pela expressão difusa de

elementos territoriais, assimetrias entre Estados nacionais e novos mecanismos de cooperação” (idem).

O Livro Verde foi selecionado como documento emblemático para a análise aqui realizada, pois foi o primeiro documento europeu com uma base de informações e ideias sistematizadas sobre os assuntos marítimos. Posteriormente ao período de consultas, a Comissão, a pedido do Conselho Europeu, adotou no dia 10 de outubro de 2007, uma Comunicação conhecida como o Livro Azul da Política Marítima Europeia, em que define a sua visão de uma política marítima integrada para a UE, juntamente com um plano de ação pormenorizado que estabeleceu um ambicioso programa de trabalho para os próximos anos. Sendo assim, a Europa assumiu a função de coordenação das políticas públicas ligadas ao espaço marítimo e costeiro europeu.

O Livro Azul incide principalmente nos seguintes domínios de ação estratégica: maximização da utilização sustentável dos oceanos e mares, construção de uma base de conhecimentos e inovação para a política marítima, maximização da qualidade de vida nas regiões costeiras, promoção da liderança europeia nos assuntos marítimos internacionais, e, promoção da visibilidade da Europa marítima. Assim, a PMIE avança na execução de seus objetivos fulcrais. Foram lançadas diversas ações específicas, de acordo com o plano de ação para a política marítima e podem ser visualizadas na página³⁵ do Parlamento Europeu na Internet.

Em setembro de 2010, a Comissão apresenta uma proposta de regulamento que estabelece um programa para um apoio financeiro continuado à PMI para o período de 2011-2013. Tal desenvolvimento culminou no Regulamento (UE) n.º 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2011, que estabeleceu um programa de apoio ao aprofundamento da Política Marítima Integrada (PMI). No regulamento citado, inciso sexto, vemos que se trata do primeiro programa operacional dedicado à execução da PMIE. Como regulamento, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável a todos os Estados membros. O mesmo também constitui a atual base jurídica da PMIE.

Finalmente, no âmbito do Regulamento relativo ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (EMFF), o Parlamento votou, na sessão plenária de 16 de abril de 2014, uma dotação orçamental de 5% do volume total do EMFF para a PMI no período de 2014 a

³⁵ PARLAMENTO EUROPEU. *Política Marítima Integrada*. Disponível em: < http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.8.html > Acesso em 01 mar. 2017.

2020, o que representa a multiplicação por quatro das verbas destinadas à PMIE (COMISSÃO EUROPEIA, 2007).

CAPÍTULO 3: CLUSTERS MARÍTIMOS

Entre as orientações e políticas preconizadas pelo Livro Verde, deve-se mencionar que os clusters marítimos são apontados como um instrumento de desenvolvimento fundamental para os territórios marítimos europeus. É recomendada a exploração do potencial oferecido pela formação dos clusters, promovendo a combinação entre os setores de produção e serviços relacionados ao âmbito marítimo. Nesse mesmo documento, cita-se que o conceito de cluster foi aplicado com êxito em vários Estados membros da UE. Inclusive, é introduzida a ideia de que os clusters marítimos têm um papel no aumento da competitividade dos setores marítimos e na promoção de um sentimento de identidade marítima. O objetivo desta sessão é analisarmos em que medida políticas ou iniciativas de cluster marítimo contribuem para o fortalecimento da PMIE e disseminam as boas práticas ligando os setores marítimos entre si.

3.1 Revisão do Conceito de Cluster

Estudos relacionados aos campos de Administração e Finanças abordam o conceito de cluster há algum tempo. Esse conceito tem sido transposto para outras áreas do conhecimento como Ciência Política, Economia Política Internacional e Relações Internacionais. O enfoque do presente trabalho se dá no campo dos Estudos Marítimos, cujos estudiosos também se utilizam do conceito de cluster, conforme veremos adiante. Os Estudos Marítimos, com base no regulamento do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN), compreendem:

Os Estudos Marítimos são definidos como um campo de estudos acadêmicos interdisciplinar que inclui direta ou indiretamente disciplinas que conectam e se relacionam com os mares e águas interiores do mundo. Esse campo de estudos engloba as disciplinas de ciência política, história, geografia, economia, direito, ciências sociais, engenharias e administração. Seu propósito básico é o estudo das relações políticas e sociais do homem com os ambientes hídricos (ESCOLA DE GUERRA NAVAL, 2013).

O conceito de cluster foi mais difundido na década de noventa a partir do texto “A Vantagem Competitiva das Nações” de Michael Eugene Porter, professor da *Harvard Business School* e doutor em Economia Empresarial. Porter (1990) define cluster ou aglomerado como um agrupamento geograficamente concentrado de empresas interrelacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares. Essa definição não elimina a existência de concorrência entre os atores de interesse, havendo a possibilidade de práticas de cooperação. A estratégia de um cluster, conforme o modelo da

tripla hélice (PORTER, 1993), requer uma abordagem coletiva, que envolve empresas, universidades e a administração pública. Tal abordagem também deve ser aberta ao mercado internacional.

A partir disso, outras definições emergiram. Com vistas a uma competitividade maior, o cluster representa uma oportunidade de obter-se eficiências coletivas (SCHMITZ, 1999). De acordo com Andriani et al. (2005), o cluster é um processo equilibrado de tomada de decisão, isto é, uma estrutura de governança horizontal combinada com o institucional *thickening*, que é o estabelecimento por empresas privadas de organizações especializadas com o suporte público. Nesse sentido, governança consiste na distribuição do poder de tomada de decisão.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), clusters são agrupamentos com fortes interações entre empresas e instituições. Paul Krugman, detentor do Prêmio Nobel da Economia de 2009, defende que a liderança econômica é proveniente do crescimento de clusters dinâmicos ou de concentrações localizadas de empresas.

Alguns autores nórdicos (HAMMERVOLL; HALSE; ENGELSETH, 2014) defendem que o cluster é um modo de co-criação de valor entre empresas, isto é, interações entre membros de uma cadeia de serviços. O sucesso dos clusters reside no ensino e conhecimento tácito que são partilhados, tomando como base a proximidade geográfica. Os mesmos apresentam a globalização como um desafio à organização de cluster, visto que pressupõe cadeias dispersas e não necessariamente espacialmente próximas.

Um exemplo é que muitos contratos de armadores eram feitos com estaleiros cujas empresas eram exclusivamente integrantes do cluster *offshore* norueguês. Isso tem-se alterado e estaleiros localizados no Brasil, na China e em Dubai se tornam opções ao mercado de armadores noruegueses. Na ótica dos autores, a proximidade geográfica é importante para a co-criação recíproca de valor, pois facilitaria a confiança. O cluster é uma base para relacionamentos fortes, para o compartilhamento de conhecimento estratégico e para a qualidade do serviço. Sendo assim, vemos que a noção de cluster mais ligada ao aspecto geográfico ainda é defendida, apesar dos avanços tecnológicos transporem cada vez mais os limites geográficos.

É pertinente observar que o termo cluster tem sido empregado numa infinidade de abordagens, clusters de defesa com aplicação na estratégia, clusters industriais, clusters tecnológicos. A banalização do conceito impõe a necessidade de uma análise cuidadosa e de um emprego bem definido.

Do ponto de vista conceitual, ao revisarmos a literatura sobre clusters, podemos classificá-los como uma aglomeração pura, um complexo industrial ou uma cadeia social de cooperação. A noção de complexo industrial se enquadra mais no conceito porteriano de cluster, no qual a estrutura de governança é mais hierárquica e geograficamente concentrada. O presente trabalho converge para cluster como cadeia social de cooperação, na qual ações privadas e públicas se combinam, numa estrutura de governança horizontal e não necessariamente concentrada em termos geográficos.

É ilustrativo mencionarmos a definição de “cooperação” apresentada pela Comissão Europeia. A Comissão Europeia, mais especificamente, é o órgão executivo da UE, que defende seus interesses gerais, mediante a apresentação de propostas legislativas e realiza a execução da legislação, das políticas e do orçamento da UE. De acordo com esta definição, cooperação é compreendida como a relação entre parceiros independentes que combinam seus esforços e recursos num processo conjunto de criação de valor, tomando em consideração que esses parceiros são integrados por uma estrutura que promove a parceria.

De acordo com documento desenvolvido pela consultoria *Policy Research Corporation* para a Comissão Europeia, apesar de haver uma iniciativa privada ou governamental que propicie o cluster, ou seja, que contribui financeiramente, grande parte dessas organizações de cluster são historicamente estabelecidas e regionalmente desenvolvidas, baseadas em necessidades específicas dos setores e seus participantes e baseadas na cultura do país. O principal objetivo que reside no estabelecimento do cluster consiste em prover uma estrutura para solucionar questões de um setor ou mais, por exemplo, tópicos como mercado de trabalho, inovação, pesquisa, construção da imagem, *marketing*, desempenho ambiental.

Conforme citado anteriormente, o presente trabalho está situado no campo dos Estudos Marítimos. A relação entre políticas de cluster marítimo e o impacto sobre o desempenho dos atores envolvidos ainda é difícil de ser avaliada, pois essas políticas são recentes, já que foram iniciadas a partir do ano 2000 e muitos dos seus impactos são indiretos e não diretamente mensuráveis.

Vimos anteriormente que o presente trabalho converge para cluster como cadeia social de cooperação, na qual ações privadas e públicas se combinam, numa estrutura de governança horizontal e não necessariamente concentrada em termos geográficos. Essa definição foi retirada de um relatório de resumo do Fórum de Pesquisa em Gestão do Instituto Avançado de Pesquisa em Gestão ou *Advanced Institute of Management Research* (AIM) em parceria com a

Unidade Galea de Pesquisa em Economia, autor Andriani et al. (2005). De acordo com os mesmos, os clusters são caracterizados por:

- uma massa crítica de empresas e instituições localizadas na mesma área geográfica e especializadas em um conjunto de atividades econômicas interdependentes;
- proximidade espacial também está associada à proximidade organizacional, cultural e cognitiva;
- empresas que se especializam em diferentes aspectos da cadeia de valor; devido à sua complementaridade, tais empresas são integradas numa divisão externa do trabalho (isto é, divisão da especialização produtiva), resultando em redes de relações insumo-produto;
- empresas são incorporadas em densas redes de interdependências não negociadas (sociais e culturais) - além de relações insumo-produto - que geram oportunidades para a aprendizagem mútua e aumentar os níveis de cooperação e confiança;
- distribuição relativa dos processos de tomada de decisão que não têm recursos hierárquicos claros, ou seja, não têm estrutura de governança plana;
- *institucional thickening*, ou seja, o surgimento de instituições e organizações privadas e públicas capazes de suportar o crescimento do cluster, tornando os serviços e iniciativas viáveis.

3.2 Tipologia dos Clusters

O estudo realizado pela *Policy Research Corporation* para a Comissão Europeia servirá de importante fonte de dados estatísticos sobre os clusters marítimos europeus. *O papel dos Clusters Marítimos para melhorar a força e o desenvolvimento dos setores marítimos europeus* (2009) é um sumário executivo que faz parte da série *Estudos socioeconômicos no campo da PMI para a UE*. Entre outros relatórios produzidos por essa consultoria, estão: *Aspectos jurídicos dos dados de monitoramento e vigilância marítima*; *Aspectos jurídicos dos dados ambientais marinhos*; *Aspectos jurídicos do ordenamento do espaço marítimo*.

Paralelo ao objetivo declarado de lançamento de uma política marítima europeia, há uma crescente clusterização do mar na Europa, isto é, a formação de clusters nacionais e regionais abrangendo os Estados membros da UE. A seguir, no quadro 6, há um panorama dos clusters existentes junto às correspondentes abreviações, com base no levantamento realizado pela *Policy Research* em 2008. As principais organizações de clusters marítimos na Europa foram consultadas no estudo.

Clusters denominados no relatório citado (POLICY RESEARCH CORPORATION, 2008, p. 14) do tipo *top-down* são aqueles que foram estabelecidos a partir da iniciativa governamental, isto é, obtiveram investimentos do governo. Enquanto clusters *bottom-up* são aqueles que foram iniciados a partir de investimentos da iniciativa privada, de empresas ou associações de determinado setor. Pode haver também modelo de cluster misto, com investimento governamental e privado simultaneamente. As organizações de cluster também existem em diferentes níveis geográficos, nível internacional, europeu, nacional, regional ou local, conforme também vemos no quadro 6.

Além do mais, também podem variar de acordo com a instituição ou organização que contribui financeiramente. Outra distinção apresentada pela *Policy Research* (idem) é sobre o enfoque temático das ações dos clusters. Clusters do tipo *top-down* teriam um foco mais estratégico e político, em tópicos como economia, educação e recrutamento, PDI, exportação e interesses comuns como por exemplo ambiente e segurança, cujo exemplo dado é o alemão. Clusters do tipo *bottom-up*, cujo exemplo é o norueguês, estariam mais focados no aspecto operacional e em benefícios de curto termo, como regras e regulação, regime fiscal, mercado de trabalho e promoção de emprego. O cluster holandês seria o de tipo misto, isto é, que combina esses enfoques temáticos. Inclusive, o cluster holandês declara em uma de suas apresentações institucionais³⁶ que, baseia-se no modelo da tripla hélice (PORTER, 1993), ou seja, envolvendo empresas, universidades e a administração pública.

³⁶ HOLLAND. *Maritime by Holland High Tech, Hand On*. Disponível em: <<http://enmc.eu/assets/documents/files/Presentation%20Maritime%20Cluster%202016.pdf>> Acesso em 05 mar. 2017.

QUADRO 6 - CLUSTERS MARÍTIMOS NO ÂMBITO EUROPEU (2008)

	European		National		Regional	
Top-down	Aquamarina		Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	DE	Maritime Cluster in Schleswig-Holstein	Schl.-Hol.
			Danish Maritime Authority / Maritime Development Centre of Europe	DK	Pôle Mer Bretagne	Bretagne
					Pôle Mer Provence, Alpes, Côte d'Azur	PACA
Bottom-up and top-down			Dutch Maritime Network	NL	Haven Gateway Public/Private Partnership	Haven Gateway
			MARUT	NO ₁	Maritime South East (UK)	S-E (UK)
					Maritime Merseyside	Mersey
					Marine South West (UK)	S-W (UK)
Bottom-up	European Network of Maritime Clusters	ENMC	Cluster Marítimo España	ES	London Maritime	London
	Maritime Industries Forum	MIF	Association of Finnish Maritime Industries	FI	Maritim Forum Bergen	Bergen
			Cluster Maritime Français	FR	Maritim Forum Haugalandet og Sunnhordland	Haug-Sunn.
			Federazione del Mare	IT	Maritim Forum South East Norway	S-E (NO)
			Maritim Forum	NO ₂	Oslo Maritime Network	Oslo
			Polish Maritime Network Institute	PL		
			Maritime Forum	SE		
			SeaVision, Maritime UK and One Voice	UK		

Fonte: POLICY RESEARCH CORPORATION. *The role of Maritime Clusters to enhance the strength and development in European maritime sectors – Annexes. Socio-economic studies in the field of the Integrated Maritime*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, p. 65.

Além do mais, Wijnolst (2006, p. 20) mostra uma perspectiva do propósito de formação de muitos desses clusters marítimos. Segundo ele, os Estados membros da UE e as autoridades regionais já desenvolveram suas próprias estratégias industriais e muitos deles incluem o apoio dos clusters. Um certo número de Estados membros da UE já adotou uma política de clusters dentro de sua política de competitividade e inovação. Alguns Estados membros da UE têm uma forte tradição de apoio aos clusters e pólos de inovação, enquanto outros estabeleceram objetivos políticos ambiciosos que utilizam clusters como um instrumento-chave em seu Programa Nacional de Reformas para contribuir para a Agenda de Lisboa. Vários novos Estados membros têm dado destaque especial ao desenvolvimento de clusters como um importante instrumento com o qual pode elevar a sua competitividade. Compreendemos que o cluster também dependem do propósito que permeia a sua formação.

Classificam-se também clusters marítimos como “espontâneos” ou “construídos” (PINTO; CRUZ; COMBE, 2015, p. 173), que seriam sinônimos de *bottom-up* e *top-down*. Com base nessa classificação, clusters “espontâneos” seriam aqueles sem encorajamento público e seriam uma resposta a condições específicas locais e à emergência de mercados favoráveis. Em contrapartida, os clusters “construídos” seriam consequência da intervenção pública e produziriam políticas específicas para suportar atividades particulares. Os autores ressaltam

que em ambos os casos, em relação ao setor marítimo, o desenvolvimento do cluster deve ser ancorado no potencial existente de atividades marítimas, científicas e de conhecimento tradicional.

Tendemos a discordar dessa última tipologia, pois compreendemos que os clusters são organizados mais com base na classificação de Wijnolst, isto é, na perspectiva do propósito que o originou. Se formos classificar clusters como “espontâneos” ou “construídos”, acreditamos que todos em parte são espontâneos no sentido de que há relações históricas, sociais e culturais que permearam sua formação e “construídos” na medida que alguma iniciativa institucional e estrutural foi necessária para sua organização inicial. Desse modo, vimos que há diversas tipologias de cluster, dentro outras que aqui não foram citadas, pois nos levaria desnecessariamente a um prolongamento maior do tópico.

3.3 European Network of Maritime Clusters (ENMC)

Aqui também é pertinente abordarmos o *European Network of Maritime Clusters* (ENMC), também visível no quadro 6, formado inicialmente em 2005 por organizações de clusters de dez países europeus, numa plataforma para o intercâmbio de boas práticas. Conforme Wijnolst (2006, p. 5), que era o então presidente do ENMC, a base para a fundação ocorreu durante uma primeira reunião, que teve lugar em Haia, em 26-27 de abril de 2004 e uma apresentação conjunta dos vários clusters marítimos no Fórum das Indústrias Marítimas, sessão plenária em 26 de janeiro de 2005, em Bremen. O ENMC se organizou como uma rede flexível em membros que cooperam numa base voluntária para as questões relacionadas com a sua agenda nacional e de uma forma mais estruturada para as ações em nível europeu.

Atualmente, em 2017, percebemos a considerável ampliação da organização, o ENMC é formado por dezenove membros e seus respectivos países: *Flanders' Maritime Cluster* (Bélgica); *Marine Cluster Bulgaria* (Bulgária); *The Maritime Development Center* (Dinamarca); *Finnish Maritime Association* (Finlândia); *French Maritime Cluster ou Cluster Maritime Français* (França); *Maritime Cluster Northern Germany* (Alemanha), compreendendo as regiões de Hamburgo, Baixa Saxônia e Schleswig-Holstein; *Iceland Ocean Cluster* (Islândia); *Irish Maritime and Energy Resource Cluster* (Irlanda); *Italian Maritime Cluster ou Federazione del Mare* (Itália); *Cluster Maritime Luxembourg* (Luxemburgo); *Malta Maritime Forum* (Malta); *Maritimt Forum Norway* (Noruega); *Polish Maritime Cluster* (Polônia); Fórum Oceano – Associação da Economia do Mar (Portugal); *Clúster Marítimo Español* (Espanha); *Swedish Maritime Cluster* (Suécia); *Dutch Maritime Cluster* (Países

Baixos); *Maritime UK* (Reino Unido); e, finalmente, a Comissão Europeia como membro observador. Alguns desses clusters marítimos não estão mencionados no quadro 6, pois foram recentemente constituídos, como por exemplo, o caso do cluster da Irlanda, que se formou em 2010 e o cluster de Portugal, formado em 2009.

Dentre esses países, apenas a Islândia e a Noruega não são Estados membros da UE, no entanto, possuem relações estreitas com a UE. O Reino Unido se encontra no processo citado de saída da UE. Entre os Estados membros da UE com potencial marítimo que ainda não possuem cluster nacional constituído, são exemplos a Grécia e a Romênia (SALVADOR; FERREIRA; SIMÕES, 2010, p. 2).

3.4 Panorama Econômico dos Clusters Marítimos e Tendências dos Setores Marítimos

O relatório mencionado da *Policy Research Corporation* tem como objetivo investigar como manter e fortalecer a competitividade dos clusters marítimos ainda mais, ou melhor, como aperfeiçoar a troca de experiências e conhecimentos. Observa-se que muitos países e regiões se movimentaram na direção de ter suas indústrias representadas pela organização de um cluster. Para compreendermos a dimensão econômica dos clusters marítimos, vejamos os seguintes dados de 2006:

O valor direto da produção em todas as zonas marítimas dos Estados membros da UE e da Noruega³⁷ ascende a cerca de € 450 bilhões, consistindo de 58% de compras intermediárias e 42% de valor agregado. Assim, o valor acrescentado europeu direto em todos os setores relacionados com o mar ascende a € 186,8 bilhões. O valor acrescentado é a soma dos custos de mão-de-obra, das amortizações e do resultado (lucro ou prejuízo). A soma do valor agregado de todos os setores em um país fornece o Produto Interno Bruto (PIB) dessa nação.

Consequentemente, a soma do PIB de todas as nações europeias dá o Produto Interno Bruto Europeu. Com um valor acrescentado de € 186,8 bilhões, os setores relacionados com o mar têm uma quota de 1,65% no PIB europeu. Embora este estudo incida sobre o impacto direto dos clusters marítimos - excluindo os efeitos indiretos e induzidos, o papel de um cluster marítimo ultrapassa o seu próprio impacto econômico; além disso, desempenha um papel chave na facilitação do funcionamento de toda a economia, por exemplo por meio de transporte marítimo que facilite o comércio internacional e na geração de efeitos indiretos através de compras na cadeia de valor (POLICY RESEARCH CORPORATION, 2006, p. 9).

³⁷ A Noruega não é Estado membro da UE, no entanto possui relações estreitas com a UE, faz parte do mercado interno da UE e também do espaço Schengen e coopera com a UE em questões de política externa e de segurança, entre outras. Ver: MISSION OF NORWAY TO THE EU. Disponível em: < http://www.eu-norway.org/eu/norway_and_the_eu/#.WLd7WIWcHIU> Acesso em 01 mar. 2017.

Conforme também apresentado pelo relatório, € 186,8 bilhões em todas as áreas relacionadas ao mar no estudo atual resultaria em um valor indireto de cerca de € 110 bilhões. Não nos atermos mais detalhadamente aos aspectos financeiros, mas já conseguimos ter uma visão da dimensão econômica dos setores marítimos. Além disso, o relatório mostra que os setores marítimos europeus geraram 2,25% do emprego europeu total em 2006, estando cerca de 4,78 milhões de pessoas empregadas diretamente nos setores marítimos.

O relatório aponta como principais tendências em torno dos setores marítimos: o aumento em atividades de pesquisa; desenvolvimento e inovação (PDI); a dificuldade em relação ao recrutamento humano; o conhecimento limitado do público sobre a importância dos setores marítimos; e; o desenvolvimento sustentável.

3.5 Análise do Papel das Organizações de Cluster Marítimo

O relatório (idem, p. 14) que nos serve de base parte do pressuposto de que a clusterização, ou seja, a formação de clusters, não é um objetivo em si, mas pode ser benéfica devido à sua ligação com a prosperidade econômica. Regiões com alta taxa de emprego nas indústrias que pertencem a um cluster forte geralmente constam como mais prósperas (mais alto PIB *per capita*).

Os principais benefícios (idem) que poderiam ser mencionados com relação às atividades de cluster são: a promoção de campanhas; levantamentos econômicos sobre o cluster marítimo; a cooperação estrutural entre organizações de cluster e instituições de conhecimento; programas específicos de suporte (governamental); e; plataformas específicas de troca de boas práticas. A literatura sobre clusters é extensa, conforme já revisamos o conceito anteriormente, no entanto agora podemos perceber especificamente como a Comissão Europeia compreende esse conceito, com base nos estudos apresentados pela *Policy Research*.

Organizações de cluster são relativamente um novo conceito, pois a maioria fora fundada nos últimos quinze anos. Em muitas regiões, já havia relações bem entrelaçadas dos principais *stakeholders* relacionados aos setores marítimos, sem haver necessariamente uma organização de cluster pré-definida. Propomos que clusters não são artificialmente criados, mas surgem das necessidades e relações preexistentes entre os setores marítimos e promovem benefícios em favor dos mesmos, como as atividades citadas, entre tantas outras possibilidades que um cluster possa exercer.

Por definição do relatório, tais organizações capturam em sua estrutura mais de um setor marítimo e representam em sua maioria os setores ligados ao marítimo tradicional. Setores

marítimos classificados como tradicionais (idem, p. 7) são: navegação, construção naval, equipamento marítimo, serviços marítimos, embarcações de recreio, portos marítimos, abastecimento *offshore*, Marinha, navegação interior, obras marítimas e agregados marítimos.

Com base no relatório (idem, p. 16), as organizações de cluster marítimo cooperam em diferentes níveis. A cooperação transnacional se dá principalmente entre os clusters nacionais no âmbito da UE através do ENMC, embora contatos bilaterais com outras organizações de cluster nacionais ou regionais ou com associações de outros setores também sejam bem frequentes. A cooperação ocorre por meio de encontros/eventos, compartilhamento de dados e informações, troca de lições aprendidas e boas práticas, iniciativas políticas, projetos/estudos, e publicidade e promoção.

Podemos afirmar que, neste aspecto, quanto mais intensas essas atividades de cooperação propiciadas pela estrutura do cluster, mais fortalecida se torna uma comunidade marítima no âmbito da UE. Além disso, o relatório (idem, p. 17) chama atenção que organizações de cluster proporcionam uma plataforma para todas as empresas, geralmente em mais de um setor, que são ligadas a setores relacionados entre si, enquanto associações setoriais conectam todas as empresas e/ou organizações num determinado setor. Sendo assim, o escopo de atuação de um cluster se propõe mais amplo do que uma associação setorial. Em síntese, o quadro 7 foi elaborado para mostrar as formas de cooperação ora explanadas.

É interessante acrescentar que Wijnolst (2006, p. 20) comenta que clusters internacionalmente competitivos geralmente têm ligações com parceiros estrangeiros, ou pelo menos com clientes estrangeiros, no entanto a maioria das iniciativas de organizações de cluster estariam concentradas em pólos regionais e abordam atores dentro de seus limites administrativos.

QUADRO 7 – COOPERAÇÃO ENTRE CLUSTERS



Fonte: própria autora

3.6 A Relação entre Políticas de Cluster e o Desempenho do Setor

Segundo o relatório (POLICY RESEARCH CORPORATION, 2006, p. 17), além das políticas de cluster serem recentes, conforme já mencionamos, elas se mostram difíceis de avaliação e medição, pois grande parte de seus impactos e programas trazem efeitos indiretos e relacionados a muitos outros fatores. Isso dificulta o estabelecimento de relações causais entre políticas de cluster e seus potenciais impactos. Contudo, o relatório aponta que as organizações de cluster são estruturalmente avaliadas pelos seus membros com implicações sobre contribuições desses membros.

Com base numa análise geral sobre os clusters membros do ENMC, boa parte destes fazem medições de impacto em relação aos empregos gerados pelo cluster, percentual do Produto Interno Bruto (PIB), número de membros, etc. Essa avaliação também depende do foco estratégico do cluster, por exemplo, se um cluster é focado em pesquisa e inovação, pode basear-se em número de projetos desenvolvidos, estudos executados, patentes registradas ou publicações acadêmicas. O cluster espanhol, em sua apresentação³⁸ ao ENMC em 2014, propõe

³⁸ Ver: EUROPEAN NETWORK OF MARITIME CLUSTERS. *Spain. Powerpoint presentation – yearly meetings*. Disponível em: < <http://enmc.eu/country/spain>> Acesso em 04 mar. 2017.

uma harmonização dos critérios para a avaliação do impacto social e econômico do setor marítimo na Europa para trabalhar com valores comparáveis, o que é bem pertinente.

3.7 O Cluster e o Aspecto Político

Apesar da crítica anteriormente realizada a tipologia de clusters apresentada pelos autores Pinto, Cruz e Combe sobre clusters “espontâneos” e “construídos”, os mesmos bem trazem a tona a discussão do cluster como artefato político, o que será de grande contribuição para o presente trabalho. Os autores defendem que um cluster requer governança efetiva na sua implementação e consolidação, isto é, barreiras externas que dificultem o processo enfrentadas pelos *stakeholders* em comum podem ser reduzidas a partir de uma ação coordenada (PINTO; CRUZ; COMBE, 2015, p. 169). Um cluster emerge porque há um contexto institucional que cria vantagens baseadas na proximidade física ou no capital social (*idem*). Aqui ponderamos que pode haver outro tipos de vantagens, embora a proximidade física possa induzir a troca de aprendizado coletivo e institucional.

Algo que é muito interessante é que os autores abordam o apelo da política de cluster, ou seja, a ideia de que um território ou setor pode ser responsável pelo seu próprio destino e de que o cluster pode ser um replicador de experiências de sucesso (*idem*). Todavia, essa ideia não necessariamente se torna realidade. Experiências de sucesso não requerem somente a formação em si do cluster, mas, como um processo organizacional e de integração, pode requerer muitos outros fatores após sua formação.

Os autores (*idem*) pontuam que clusters também podem causar problemas ao desenvolvimento regional. Isso significa que uma especialização excessiva num limitado número de atividades econômicas pode transformar o cluster em um sistema frágil a choques externos. É pertinente acrescentarmos que esses problemas podem ser evitados com base numa gestão compartilhada efetiva e que a noção de cluster aqui defendida é de uma cadeia social de cooperação na qual um cluster marítimo pouco provavelmente estará focado em apenas um setor ou atividade marítima, mas abrange atividades complementares relacionadas ao mar. Até mesmo esses autores (*idem*, p. 176) afirmam que se os setores forem selecionados pelas políticas como o núcleo de um cluster marítimo devem ser relevantes em termos de competitividade, mas também devem ser cooperativos na sua essência.

Numa entrevista realizada por Niko Wijmolst e Henk Janssens, em Berlim, na Alemanha, em junho de 2006, com Georg Wilhelm Adamovich, secretário de Estado alemão, na coordenação dos assuntos marítimos, do Ministério Federal da Economia e Tecnologia, o

mesmo é perguntado sobre o papel das organizações de clusters marítimos europeus no fortalecimento das políticas econômicas. A resposta é elucidativa para a presente investigação:

A força e perspectivas futuras da economia marítima não podem ser adequadamente abordadas pelas considerações isoladas de ramos individuais. Através de uma abordagem de cluster pode ser melhor demonstrado que os ramos têm oportunidades para um futuro saudável e pode criar postos de trabalho permanentes.

A abordagem de cluster é uma condição prévia essencial para criar uma política marítima integrada europeia, tal como a Comissão Europeia no seu Livro Verde publicado recentemente propôs. Como analisou, haverá um papel importante para o cluster marítimo europeu na Política Marítima Europeia.

É sobre o desenvolvimento da política marítima integrada que desbloqueará o crescimento e o emprego potencial, de forma ambiental sustentável.

Concordo plenamente com o Comissário Borg que com o desenvolvimento e diversificação da economia marítima, surge a necessidade de coordenação e planeamento, para evitar conflitos e otimizar os benefícios sociais (WIJNOLST, 2006, p. 35).

Na citação acima, podemos notar claramente a abordagem de cluster como condição fundamental para a PMIE no sentido que os *stakeholders* não devem atuar isoladamente, pois a proposta da PMIE é conjugar essas forças na promoção da competitividade, do emprego e da sustentabilidade.

A própria elaboração do Livro Verde envolveu a participação do ENMC, como instituição consultiva. O relatório aqui utilizado, da consultoria *Policy Research* (2009, p.19), *O papel dos Clusters Marítimos para melhorar a força e o desenvolvimento dos setores marítimos europeus*, propõe que, dentre algumas de suas principais recomendações em resposta à Comissão Europeia: construir uma base de dados permanentes sobre fatores econômicos e estatísticos relativa ao papel das organizações de clusters de atividades marítimas; ter uma abordagem clara da Comissão Europeia no que diz respeito aos clusters marítimos; e; formular uma estratégia para o futuro papel das organizações marítimas de clusters.

O objetivo desta sessão foi aprofundarmos o conceito de cluster marítimo citado no Livro Verde e analisarmos em que medida políticas ou iniciativas de cluster marítimo contribuem para o fortalecimento da PMIE e disseminam as boas práticas ligando os setores marítimos entre si. Constatamos que o cluster marítimo é um instrumento político ensejado para fortalecer a integração do atores relacionados ao mar e com isso fortalece a PMIE, fazendo parte da moderna arquitetura sofisticada pós moderna de governança europeia dos oceanos. Embora ainda seja limitado o conhecimento sobre a estrutura e importância econômica dos

clusters marítimos em nível europeu, é relevante mostrarmos o quanto tem evoluído esse modo de abordagem dos assuntos marítimos.

CONCLUSÃO

A metodologia aqui utilizada foi a analítica. O trabalho se conduziu mediante uma pesquisa exploratória e documental. A análise se deu primariamente sobre as iniciativas e o processo que alavancaram a Política Marítima Integrada Europeia (PMIE), bem como sobre os aspectos de formação da UE com base na corrente teórica neofuncionalista.

Ao longo deste estudo, foram realizadas reflexões sobre a PMIE, abrangendo dois elementos fundamentais para sua constituição, o Livro Verde, documento mestre que propõe sugestões e diretrizes para a política em análise, e, os clusters marítimos, que se constituem como instrumento de política marítima, na promoção da coesão social e na busca pela competitividade econômica.

Assumimos e reiteramos a hipótese primária, de que o papel da política marítima europeia foi promover uma visão europeia de novos parâmetros para os oceanos como forma de reafirmação de poder político e econômico, tendo em vista um novo quadro estratégico internacional, no qual a tradição marítima moderna centrada na expansão geográfica foi superada. Refutamos a adoção exclusiva da hipótese secundária de uma mera compatibilização de instrumentos legais já existentes e a geração de mecanismos ainda não devidamente aventados de gestão compartilhada dos recursos marinhos.

A visão europeia de novos parâmetros para os oceanos foi introduzida pela Comissão Europeia. O processo de consulta que se deu já estava delimitado em torno dos assuntos considerados estratégicos pela Comissão. Vimos que os elementos que compõem a denominada visão europeia de novos parâmetros para os oceanos são a formação de clusters, as novas formas de governança marítima e os novos instrumentos da gestão das relações com os oceanos.

Sobre os instrumentos da gestão das relações com os oceanos, quarta sessão do Livro Verde, trata-se mais dos aspectos operacionais e financeiros para os sistemas de ordenamento do espaço marítimo. A respeito das formas de governança marítima, trata-se das políticas para regular a utilização do espaço marítimo e prever mecanismos de minimização de conflitos e resolução dos mesmos, conforme posto na quinta sessão do Livro. A formação de clusters é brevemente explanada na segunda sessão do Livro, no entanto não é menos importante, pois se refere ao aspecto de fortalecer a identidade marítima do continente europeu e de melhorar resultados, tendo em vista a competitiva dimensão econômica marítima. Também vimos que o cluster é um arranjo que se relaciona aos aspectos social e econômico.

Com a utilização desses três elementos em conjunto, a visão europeia, isto é, proposta pela Comissão, mostra-se sofisticada, pois combina os aspectos operacional (instrumental), financeiro, político, social e econômico, abordando uma diversidade de assuntos relacionados ao mar em um único documento. A UE se coloca como um referencial para as políticas marítimas.

O novo cenário estratégico internacional se caracteriza por uma arquitetura construída na órbita de influência ocidental, a governança marítima pós moderna, a qual envolve uma divisão e um distanciamento da comunidade internacional como um todo. Durante a segunda metade do século vinte, os países desenvolvidos e em desenvolvimento compartilhavam os mesmos objetivos estratégicos em relação ao uso dos oceanos, cujo elemento central foi o alargamento da consolidação de jurisdições, o desenvolvimento de políticas de pesca produtivistas e a segurança alimentar.

Nesse novo cenário vigente, a tradição marítima da modernidade foi superada, a governança marítima tem como foco estratégico principal os três amplos pontos de referência estudados: o reforço da segurança marítima, o desenvolvimento de tecnologias avançadas, e, novos valores sociais e políticos. Por exemplo, as sociedades mais avançadas estão focando suas prioridades nas problemáticas de suprimento energético (acesso a novas energias), fluxos migratórios através de áreas marinhas, a segurança de rotas comerciais (uma maior dependência do comércio exterior devido à economia global) e terrorismo global, semelhantemente relacionado ao transporte marítimo e ao uso do container em larga escala.

Houve uma mudança de agenda temática em face do novo foco estratégico de governança dos oceanos. Foi verificado que o Livro Verde aborda esses temas e que os objetivos estratégicos na pauta da PMIE estão relacionados a essas esferas mencionadas.

O cenário estratégico internacional vigente bem como as demandas por competitividade das economias da UE foram condicionantes que fomentaram essa abordagem integrada e centralizada da UE sobre os assuntos marítimos. A UE, como instituição supranacional, captou a necessidade de defender os interesses estratégicos com relação aos oceanos. Por isso, o documento discute a forja de identidade marítima. Pois a convergência de interesses precede a formação de uma identidade.

Os fundamentos teóricos que foram discutidos neste trabalho para explicar os processos de integração regional nos servem de subsídios para tratarmos a PMIE. A experiência de integração europeia fortemente influenciada pela corrente teórica do Neofuncionalismo ajuda a compreender a formação da PMIE.

Podemos entender a PMIE como mais uma experiência de integração no arcabouço da UE. Sendo assim, com base na corrente neofuncionalista, compreendemos a PMIE como um processo e não como um produto, ou seja, não há resultados previstos, mas há motivações iniciais. A PMIE reforça a tratativa de assuntos estratégicos e conflituosos, como vimos, no âmbito da UE, ou seja, isso tem impacto para uma expansão do alcance da UE.

O aspecto que nos referencia que a tradição moderna centrada na expansão geográfica foi superada é a CNUDM (1982), que instituiu uma estrutura jurisdicional que modula os direitos territoriais, permitindo direitos exclusivos a serem criados sobre os recursos sem haver completa territorialização pelos Estados das áreas marinhas adjacentes.

Nesse sentido, a tradição marítima moderna de expansionismo geográfico, ou das talassocracias europeias, como vimos, foi superada, pois não é preciso mais estar necessariamente presente em um território marítimo, através, exclusivamente, de esforços navais. Pode-se, por exemplo, enviar expedições científicas, fazer o acesso remoto do território marítimo através de tecnologias avançadas, etc. Por isso os conceitos de espaço marítimo e limites marítimos estão mais próximos às noções de desterritorialização e limites compartilhados (*network boundaries*) do que territórios geograficamente fixados.

A UE, como instituição aglutinadora da Europa, promoveu uma visão de novos parâmetros para os oceanos como forma de reafirmação de poder político e econômico. Observe-se que não estamos tratando do poder bélico. Os traços que nos comprovam essa busca de reafirmação do poder no Livro Verde condizem com o fato de que muitos assuntos foram estrategicamente reforçados para uma tratativa no nível de ação da UE, como por exemplo a vigilância através da criação de uma guarda costeira europeia, a possibilidade de uma rede europeia de investigação marinha, um ordenamento espacial único, uma estratégia para mitigar os efeitos da alteração climática nas zonas costeiras e, até mesmo, a possibilidade de um “espaço marítimo comum europeu”.

Constatamos que o cluster marítimo é um instrumento político ensejado para fortalecer a integração dos atores relacionados ao mar e com isso fortalece a PMIE, fazendo parte da arquitetura sofisticada pós moderna de governança europeia dos oceanos. Embora ainda seja limitado o conhecimento sobre a estrutura e importância econômica dos clusters marítimos em nível europeu, é relevante mostrarmos o quanto tem evoluído esse modo de abordagem dos assuntos marítimos.

Neste estudo, vimos de que modo a integração no âmbito marítimo foi estrategicamente pensada pela UE. Reconhecemos que esse foi um exercício notório. Não propomos aqui que

sirva de modelo para outros países. No entanto, é pertinente mencionarmos que em países, como o Brasil, embora ainda possa distanciar-se dessa arquitetura de governança pós moderna dos oceanos, já existem relações tradicionais e históricas entre os *stakeholders* relacionados ao mar, e, inter-setoriais. Alguns estudiosos já fizeram algum levantamento nesse sentido e há enquadramento legal para alguns setores marítimos no Brasil, principalmente os classificados como tradicionais, e, a pesca. Cabe-nos a reflexão sobre a viabilidade de uma formulação de objetivos estratégicos brasileiros com vistas a uma política marítima integrada, não necessariamente similares aos objetivos europeus, mas adaptados à realidade do Brasil e observando sim o cenário internacional.

Muito se discute a respeito da Amazônia Azul³⁹, termo alçado pela Marinha do Brasil (MB) para destacar o patrimônio brasileiro no mar, no que se refere à importância estratégica, às riquezas naturais e à necessidade de garantia da defesa. É uma extensa área oceânica aproximada de 3,6 milhões de quilômetros quadrados, os quais somados aos cerca de 900 mil quilômetros quadrados de extensão que o Brasil reivindica junto à ONU, totalizam 4,5 milhões de quilômetros quadrados. A MB tem sido pioneira em esforços de promoção da consciência marítima populacional. No entanto, os esforços ainda não são de todo suficientes, pois a temática abrange diversos setores da economia e da sociedade brasileira.

Há relações no Brasil que permitem uma reflexão sobre a organização de clusters marítimos. Instituições de ensino ligadas à MB como a Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante (EFOMM) e outras instituições como a FEMAR (Fundação de Estudos do Mar) promovem a capacitação técnica e o treinamento de jovens em início de carreira e de profissionais em exercício com vistas ao mercado de trabalho naval. Algumas empresas buscam contratar profissionais oriundos dessas instituições devido à credibilidade e tradição que possuem. Trata-se de uma relação de mútuos benefícios para as partes.

Instituições de pesquisa e conhecimento e empresas do setor marítimo também se associam. Um claro exemplo é o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, mas conhecido por sua sigla COPPE. Entre as tecnologias desenvolvidas pelo COPPE⁴⁰, estão a primeira usina da América Latina a utilizar o movimento das ondas do mar para produzir energia elétrica, testada no porto do Pecém, no Ceará; o robô Luma, capaz de

³⁹ Dados extraídos do site da Marinha do Brasil. Ver: MARINHA DO BRASIL. Amazônia Azul. Disponível em: < <https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>> Acesso em 19 mai. 2017.

⁴⁰ Ver: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia. Disponível em: < <http://www.coppe.ufrj.br/pt-br/tecnologia-e-inovacao/tecnologias-coppe>> Acesso em 19 mai. 2017.

transitar por túneis subaquáticos, longos e estreitos, operou em uma expedição onde ajudou a mapear a biodiversidade das águas profundas da Baía do Almirantado, na Ilha Rei George; o duto-sanduiche para petróleo, formado por duas camadas de aço, com material de polímero no meio, para ajudar na exploração dos depósitos do pré-sal. O COPPE é um parque tecnológico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e também se tornou sede de grandes empresas interessadas no financiamento de projetos de pesquisa. Por isso, pode ser definido com um exemplo de cluster tecnológico-produtivo, pois visa o desenvolvimento tecnológico com aplicações ao setor produtivo. A EGN, por meio do Centro de Estudos Políticos e Estratégicos (CEPE), lançou o Programa de Pós Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), cujos discentes provêm de variadas formações universitárias e desenvolvem pesquisas que também são potenciais contribuições para instituições, empresas públicas e privadas. No entanto, infelizmente, devido à crise institucional instaurada no país, os investimentos em pesquisa se retraem. Nesse sentido, a organização de cluster também carece de financiamento. Cabe observar que o estreitamento dessas instituições de pesquisa com a sociedade e com o empresariado é muito benéfico, pois propiciaria a construção de relações mais duradouras e estáveis.

O setor pesqueiro carece de iniciativas governamentais. Ao consultarmos o portal eletrônico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MPA), não há qualquer dado estatístico sobre o setor pesqueiro, o que dificulta o setor produtivo, ambientalistas e cientistas, bem como a introdução de políticas de conscientização das populações que vivem da pesca e empresas do setor.

O desenvolvimento da navegação interior e o emprego de hidrovias no Brasil também é um fator que carece de iniciativas. Investiu-se fortemente no modal rodoviário e atualmente há um esgotamento dessa malha, principalmente nas vias urbanas em relação ao transporte de passageiros, e, no que se refere ao transporte de cargas, que se mostra ineficiente e caro. Nesse quesito, há muitas questões que estão envolvidas, mas não nos alongaremos.

A infraestrutura portuária também sofre um sucateamento, algumas obras foram realizadas devido aos investimentos injetados nos Jogos Olímpicos Rio 2016, contudo não em forma de política pública. O turismo portuário é um conceito que foi implementado no porto do Rio de Janeiro, por meio do projeto Porto Maravilha, e, que demonstra como o porto pode ser uma via importante para o incremento do turismo. Contudo, a eficiência logística dos portos também deve ser estudada, pois perdemos em competitividade devido aos altos custos portuários.

Com relação às zonas costeiras brasileiras, Gonçalves e Granziera exploram bem o tema, levantando o que existe no campo regulatório. Os autores observam não somente problemas na esfera legal. A multiplicidade dos autores é grande e os mecanismos de gestão compartilhada da zona costeira são incipientes. Os mesmos propõem a governança na zona costeira brasileira. Vejamos um exemplo, o Decreto nº 5300, de 7 de dezembro de 2004, define normas gerais visando a gestão ambiental da zona costeira do país. Embora o decreto discorra sobre faixa marítima, isto é, a totalidade do mar territorial, e, faixa terrestre, que consiste nos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira, não prevê a exploração de petróleo e gás em alto mar nas bacias de Campos e Santos, tendo grande impacto sobre os municípios e regiões da costa nacional (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004).

Além desses aspectos discutidos a respeito dos assuntos marítimos brasileiros, lembremos que os documentos de defesa nacionais contêm a perspectiva de que a América do Sul é parte do entorno estratégico brasileiro. Por conseguinte, o Atlântico Sul também é considerado como parte integrante de seu entorno estratégico. Em 1986, foi estabelecida a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), por meio da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, abrangendo vinte e quatro países banhados pelo Atlântico Sul. Foi firmado compromisso através de tratado para que a região se mantenha como zona livre de armas nucleares e de outras armas de destruição em massa.

A estabilidade da região é de total interesse brasileiro, pois dela dependem as rotas de comércio internacional e encontra-se vastas fontes energéticas. Tal estabilidade se estende à costa ocidental africana. A forma de condução da política externa brasileira pode em grande medida determinar as relações sul-americanas e sul-atlânticas. A estabilidade regional deve ser encarada como condicionante para o desenvolvimento do país. Esforços em conjunto com os setores marítimos podem ser ensejados para a manutenção da estabilidade regional. Por que não estreitar rotas comerciais entre o Brasil e o continente africano? A projeção do Brasil sobre o Atlântico Sul já ocorre em forma de acordos bilaterais ou multilaterais com os países africanos, mas pode haver a ampliação de ações com vistas à conscientização sobre a importância dos oceanos. E o Brasil, na posição estratégica que ocupa, pode promover esses esforços.

A extensa área oceânica brasileira bem como os discutidos relevantes aspectos nos levam a pensar que pouco exploramos nossos potenciais. A reflexão que deixamos é: por que não congregamos esses inúmeros atores relacionados aos setores marítimos para uma juntada de

dados e proposição de soluções de problemas comuns existentes entre os setores e regiões? Por que não formular objetivos estratégicos brasileiros com vistas a uma política marítima integrada? Como estruturar a cooperação a fim de que avance no sentido de gerar mecanismos de gestão compartilhada relacionada aos interesses ligados ao mar? Fica aqui essa ligeira contribuição para pensarmos sobre a dimensão econômica competitiva das águas brasileiras e de seu entorno estratégico, e, sobre a possibilidade de organizações de cluster que promovam a visibilidade e consciência marítima.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRIANI, P. et al. Challenging Clusters. The Prospects and Pitfalls of Clustering for Innovation and Economic Development. Summary Report from an AIM Management Research Forum in Cooperation With the Welsh Economy Research Unit. *AIM RESEARCH – CHALLENGING CLUSTERS*: Advanced Institute of Management Research. United Kingdom, pp. 1-43, jun. 2005.

BEZZERRA, Katharyne. Fim da Reconquista da península Ibérica. In: ESTUDOS PRÁTICOS. História. Disponível em > <http://www.estudopratico.com.br/fim-da-reconquista-da-peninsula-iberica/> >, acesso em 10 mai. 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB. 2007, v. 1.

BRITO, Maria Campos Alves de. *Desenvolvimento compartilhado de reservatórios comuns entre Estados*. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.

CALAFATE, Pedro. Frei Serafim de Freitas. In: INSTITUTO CAMÕES. Filosofia Portuguesa. Disponível em <<http://cvc.instituto-camoes.pt/filosofia/ren17.html>>, acesso em 13 de mai. 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. *As regiões ultraperiféricas: regiões da Europa, de triunfos e de oportunidades*. Bruxelas, 2012.

_____. *Comunicação da Comissão, Estratégia Temática para a Proteção e Conservação do Meio Marinho*. Bruxelas, 2005.

_____. *Crescimento Azul*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth/index_pt.htm>, acesso em 24 jul. 2015.

_____. *European Atlas of The Sea*. Disponível em: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/#lang=EN;p=w;bkgd=15;theme=2:0.75,46:0.75>, acesso em 27 dez. 2016.

_____. *LIVRO AZUL. Comunicação sobre uma política marítima integrada para a União Europeia*. Bruxelas, 2007.

_____. *LIVRO VERDE. Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares*. Bruxelas, 2006.

_____. *Política Marítima Integrada*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/index_pt.htm>, acesso em 23 jul. 2015.

CONSELHO EUROPEU. *Guarda Europeia de fronteiras e costeira: aprovação final*. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/14-european-border-coast-guard/>, acesso em 28 fev. 2017.

EDMAR, M. & PAIVA, A. (2016). Vínculo substancial e as bandeiras de conveniência: consequências ambientais decorrentes dos navios com registros abertos. *Revista de Direito Internacional*. Brasília, v. 13, n. 2, pp. 162-179, 2016.

EUROPEAN NETWORK OF MARITIME CLUSTERS. *Germany. Powerpoint presentation – yearly meetings*. Disponível em: < <http://enmc.eu/country/germany>>, acesso em 04 mar. 2017.

. *Spain. Powerpoint presentation – yearly meetings*. Disponível em: < <http://enmc.eu/country/spain>>, acesso em 04 mar. 2017.

EUROPEAN UNION LAW. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A114527>>, acesso em 2 dez. 2016.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE. *A brief history of the EUI*. Disponível em < <http://www.eui.eu/About/HistoryofEUI.aspx>>, acesso em 14 dez. 2016.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional. In: LESSA, Renato (org.) *Horizontes das Ciências Sociais, a Ciência Política*. Petrópolis: Vozes, 2010.

FONTAINE, Pascal. In: COMISSÃO EUROPEIA. *Compreender as políticas da União Europeia: A Europa em 12 lições*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

FREESTONE, David. Principles Applicable to Modern Oceans Governance. *The International Journal of Marine and Coastal Law*. Washington, v. 23, pp. 385–391, 2008.

FRITZ, Jan-Stefan. Towards a “new form of governance” in science-policy relations in the European Maritime Policy. *Marine Policy*. Amsterdã, 34, issue 1, pp. 1-6, 2010.

GEOBUSINESS LAW. Disponível em: https://www.geobusiness.org/GEOBUSINESS/Redaktion/DE/Downloads/inspire-gmes-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=3, acesso em 29 dez. 2016.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: understanding the international economic order*. New Jersey: PrincetonUniversity Press, 2001.

GONÇALVES, Alcindo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Regime Jurídico e Governança na Zona Costeira Brasileira. Os Desafios Ambientais da Zona Costeira*. São Paulo: Essential Idea Editora, 2014.

HAAS, Ernst B. International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*. Cambridge, vol.15, n.º 3, pp. 366-392, 1961.

HAFNER-BURTON, Emilie M.; VICTOR; David G.; LUPU, Yonatan. Political Science Research On International Law: The State Of The Field. *American Journal of International Law*. Cambridge, v. 106, pp. 46-97, 2012.

HAMMERVOLL, Trond; HALSE, Lise Lillebrygfjeld; ENGELSETH, Per. The role of clusters in global maritime value networks. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*. Amsterdã, vol. 44, issue 1/2, pp. 98 – 112, 2014.

HOLLAND. *Maritime by Holland High Tech, Hand On*. Disponível em: <<http://enmc.eu/assets/documents/files/Presentation%20Maritime%20Cluster%202016.pdf>>, acesso em 05 mar. 2017.

JUDA, Lawrence. The European Union and Ocean Use Management: The Marine Strategy and the Marine Policy. *Ocean Development & International Law*. London, vol. 38, pp. 259–282, 2007.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*. Florida, vol. 77, nº. 5, pp. 81-94, set./out. 1998.

KOIVUROVA, Timo. Integrated Maritime Policy of the European Union: Challenges, Successes, and Lessons to Learn. *Coastal Management*. Londres, vol. 40, pp. 161-171, 2012.

KRASKA, Jaymes. *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*. Reino Unido: Oxford University Press, 2011.

LEARY, Kenneth David. International Law and The Genetic Resources of The Deep Sea. *Publications on Ocean Development*. Martinus Nijhoff Publishers. Leida, vol. 56, pp. 80-82, 2007.

MARINHA DO BRASIL. Amazônia Azul. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>>, acesso em 19 mai. 2017.

MARTINEZ, Vinício Carrilho. Estado pós-moderno e a razão política. *Revista Jus Navigandi*. Teresina, ano 18, n. 3524, 23 fev. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23782>>, acesso em: 25 mar. 2017.

MISSION OF NORWAY TO THE EU. Disponível em: <http://www.eu-norway.org/eu/norway_and_the_eu/#.WLd7WIWcHIU>, acesso em 01 mar. 2017.

MITRANY, David. The Functionalist Alternative. In: WILLIAMS, P.; GOLDSTEIN, D.M. e SHAFRITZ, J. M. (eds.). *Classic readings of international relations*. New York: Hartcourt Brace College Publishers, 1994.

MURPHY, Craig N. *Organização Internacional e Mudança Industrial. Governança Global desde 1950*. São Paulo: Unesp, 2014.

NANDAN, Satya N.; LODGE, Michael W.; ROSENNE, Shabtai. *The Development of the Regime for Deep Seabed Mining*. Haia: Kluwer, 2002.

NEVES, João Manuel Lopes Pires; DUARTE, António Carlos Rebelo. A Maritimidade Portuguesa. Do reavivar da consciência à oportunidade de desenvolvimento. In: *Cadernos Navais*. Portugal: Comissão Cultural da Marinha - Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, nº 44, pp. 7-187, jan./mar. 2013.

OHLIN, Jens David. Nash Equilibrium and International Law (September 15, 2010). *Cornell Law Review*. New York, vol. 96, pp. 869-900, 2011.

OLIVEIRA, Eduardo Santos de. Os limites do território nacional brasileiro sob a perspectiva do Tratado sobre o Direito do Mar: uma questão de segurança nacional. In: *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, vol. XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11823>, acesso em 28 dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992.

OSORIO, Luiz Felipe Brandão. A Construção da União Europeia: condicionantes e guinadas de um projeto político-econômico. In: *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, vol. XVI, n. 117, out 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13709>, acesso em 2 nov. 2016.

PARLAMENTO EUROPEU. *Política Marítima Integrada*. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.8.html, acesso em 31 dez. 2016.

PATTBERG, Philipp. Conquest, Domination and Control: Europe's Mastery of Nature in Historic Perspective. *Journal of Political Ecology*. Arizona, vol. 14, pp. 1 - 9, 2007.

PINTO, Hugo; CRUZ, Ana Rita; COMBE, Colin. Cooperation and the emergence of maritime clusters in the Atlantic: Analysis and implications of innovation and human capital for blue growth. *Marine Policy*. vol. 57, pp. 167-177, 2015.

POLICY RESEARCH CORPORATION. *The role of Maritime Clusters to enhance the strength and development in European maritime sectors – Annexes. Socio-economic studies in the field of the Integrated Maritime Policy for the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

_____. *The role of Maritime Clusters to enhance the strength and development in European maritime sectors – Executive Summary. Socio-economic studies in the field of the Integrated Maritime Policy for the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

PORTER, M. *Competição: estratégias competitivas essenciais (On Competition)*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. In: *Ambiente & Sociedade*. Campinas, vol. VIII, n.º 2, pp. 125-146, jun./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2005000200007&lng=en&nrm=iso>, acesso em 27 dez. 2016.

SALVADOR, Regina; FERREIRA, Ana; SIMÕES, Abel. *O cluster marítimo português: estrutura, planejamento e inovação*. Universidade Nova de Lisboa: e-GEO – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2010.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*. Rio Grande do Sul, ano I, n.º I, pp. 1-15,. Jul. 2009.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 23, n.º 1, pp.138-169, jun. 2000.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*. São Paulo, n. 80, pp. 9-44, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452010000200002&lng=en&nrm=iso>, acesso em 11dez. 2016.

TORRES, Francisco; MAIOR, Paulo Vila. A contribuição da teoria das relações internacionais para a explicação do processo de integração monetária europeia. *Relações Internacionais*. Lisboa, n. 39, pp. 101-112, set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164591992013000300011&lng=pt&nrm=iso>, acesso em 11 dez. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *Treaty on European Union*. Maastricht. 1992.

UNITED NATION. *United Nations Convention On The Law Of The Sea*. Montego Bay, 1982.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia. Disponível em: < <http://www.coppe.ufrj.br/pt-br/tecnologia-e-inovacao/tecnologias-coppe>>, acesso em 19 mai. 2017.

VIVERO, Juan L. Suárez; MATEOS, Juan C. Rodríguez; CORRAL, David Florido. Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: State, regions, and geographical planning scope. *Marine Policy*. Amsterdã, v. 33, pp. 624-634, 2009.

_____. The European vision for oceans and seas – Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU. *Marine Policy*. Amsterdã, v. 31, pp. 409-414, 2007.

WIJNOLST, N. *Dynamic European Maritime Clusters. Norway and Dutch Maritime Network in cooperation with European Network of Maritime Clusters*. Netherlands: Elsevier, 2006.

WIJNOLST, N.; JENSEN, J.I.; SÓDAL, S. *European Maritime Clusters: Global Trends, Theoretical Frameworks, the cases of Norway and the Netherlands, Policy Recommendations*. Dutch Maritime Network/Agder Maritiem Research Foundation, The Hague, 2003.

ZAMITH, João Miguel Aleixo. *Política Marítima Europeia. Uma política à medida de Portugal? Principais talassocracias europeias – breve retrospectiva histórica*. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus) - Faculdade de Letras. Universidade de Coimbra, 2011.