

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

O debate com sal: a construção de
políticas públicas voltadas ao mar

Salted Debate: the construction of
public policies aimed at the Sea

André Panno Beirão

VOLUME 15 • Nº 2 • AGO • 2025

Sumário

SEÇÃO 1 – JUSTIÇA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEGURANÇA PÚBLICA20

FATORES DE RISCO DECORRENTES DA APLICAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS E DA LGPD NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO.....22

Márcio da Mota Ribeiro, Rafael Rabelo Nunes, William Ferreira Giozza e Alexandre Veronese

JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL À LUZ DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMARCA DE MOSSORÓ-RN.....50

Manoel Matias de Carvalho Neto, Lúcio Romero Marinho Pereira e José Albenes Bezerra Júnior

O ESTADO E SEUS INIMIGOS: AUTORITARISMO, ESTADO DE EXCEÇÃO E DESLEGITIMAÇÃO DOS SISTEMAS PENAIIS NOS ESTADOS DE DIREITO71

Isadora Ribeiro Correa, Marcos César Botelho e Luiz Fernando Kazmierczak

POLÍTICA CRIMINAL E POLÍTICA PÚBLICA NO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO SIMBÓLICA: O CASO DA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE BRASILEIRA87

Ícaro Melo dos Santos, Nélia Mara Fleury e Bartira Macedo de Miranda

A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO NO BRASIL 105

Márcio de Oliveira, Débora Napoleão de Sena e Reginaldo Peixoto

VIOLÊNCIA CONJUGAL E A INCIDÊNCIA DE CONTROLE COERCITIVO ENTRE CASAIS HETEROSSEXUAIS 125

Julio Cesar de Aguiar e Kettily Ingrid de Queiroz

SILÊNCIO ESTRIDENTE: VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA E O PODER TRANSFORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES..... 165

Jessica Feitosa Ferreira, Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, Ana Carolina Gondim de Albuquerque Oliveira e Paulo Henrique Tavares da Silva

O PRIMEIRO COMPLEXO DE ESCUTA PROTEGIDA DO BRASIL: RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA A PARTIR DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA 183

Tarcísia Castro Alves e Ana Paula da Silva Sotero

POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS	214
José Ferdinando Ramos Ferreira	
A TECNOSSECURITIZAÇÃO DA VIDA	235
José Adércio Leite Sampaio	
A FALTA DE UNIFORMIDADE NA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO BRASIL	255
Luciano Rosa Vicente, Sandro Lucio Dezan e Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha	
 SEÇÃO 2 – GOVERNANÇA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	 281
DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IDENTIDADE: NATUREZA DAS NORMAS, VINCULAÇÃO NORMATIVA E ELEMENTOS JURÍDICOS BASILARES.....	283
André Afonso Tavares, Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck	
VALORES PÚBLICOS E CRITÉRIOS AVALIATIVOS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA AVALIAÇÕES REPUBLICANAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	310
Paulo de Martino Jannuzzi	
ANÁLISIS Y SÍNTESIS DE LA COMPLEJIDAD DE LAS ORGANIZACIONES: ALCANCES EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN	327
Louis Valentín Mballa e Juan Ignacio Barajas Villaruel	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	348
Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Mário Vinicius Claussen Spinelli e Stefany Silva Rocha	
COMBATE À CORRUPÇÃO E IMPACTO ECONÔMICO-FINANCEIRO NAS EMPRESAS: A EXPERIÊNCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL.....	371
Guilherme Atanazildo Leme, Milene Mendes de Oliveira, Beatriz Couto Ribeiro, Juliana Pires de Arruda Leite e Milena Pavan Serafim	
BIG DATA COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO E DA INOVAÇÃO: COMO A PROTEÇÃO LEGAL À PRIVACIDADE PODE VULNERABILIZAR O INDIVÍDUO	392
Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira, Fabiana de Menezes Soares, Raquel Gontij e Bárbara Bianca Alves Cardoso	

INTRINSIC MOTIVATION AND THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE (AI) IN THE PUBLIC SECTOR: EVIDENCE FROM INDONESIA.....	412
--	------------

Harmon Chaniago, Hidayat Hidayat e Yen Efawati

A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS COMO ALTERNATIVA GEOPOLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DO BRASIL.....	429
--	------------

Luciana Nalim Silva Menuchi, Marcos Rodrigo Trindade Pinheiro Menuchi, RomariAlejandra Martinez Montaño e Daniela Mariano Lopes Silva

DESEMPENHO TEMPORAL E RAZÕES DE INSUCESSO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM PROGRAMAS DE INFRAESTRUTURA DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA.....	452
---	------------

Daniel Marques Moreira, Sônia Paula da Silva Nogueira e Ricardo Lobato Torres

O DEBATE COM SAL: A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO MAR.....	474
--	------------

André Panno Beirão

A IDEIA DE PROGRESSIVIDADE E O RETROCESSO CLIMÁTICO NAS CONTRIBUIÇÕES NACIONALMENTE DETERMINADAS BRASILEIRAS.....	493
--	------------

HelineSivini Ferreira

Ana Flávia Corleto

INTERNATIONALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE NORTHEAST: SUBNATIONAL LEADERSHIP AND THE ROLE OF INTERNATIONAL RELATIONS.....	518
--	------------

Eliane Superti, Romberg de Sá Gondim, Amanda Pereira Arrigo e Raquel Gonçalves Dantas

POR UMA JUSTIÇA ITINERANTE: IMPACTOS DO TRABALHO DE CAMPO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO NO BRASIL	544
---	------------

Rafaela Selem Moreira

DESIGUALDADES RACIAIS NA MOBILIDADE URBANA: DISCUSSÃO E MORTES EM SINISTROS DE TRÂNSITO ENTRE 2011 E 2020 NO BRASIL	561
--	------------

Marcelo de Tróí, Gláucia Pereira e Maria Cristina Cavalcante

SOCIAL CHARACTERISTICS OF PERUVIAN CITIZENSHIP AND THEIR INFLUENCE ON THE PERCEPTION OF GOVERNANCE, DEMOCRACY AND TRANSPARENCY IN PERU	576
---	------------

David Eleazar Barra-Quispe

THE INFLUENCE OF RELIGIOSITY, TAX SOCIALIZATION, AND TAX JUSTICE ON TAX COMPLIANCE WITH INTENTION AS A MODERATION VARIABLE 601

Ismawati Haribowo, Khomsiyah Khomsiyah e Susi Dwi Mulyani

ASSESSING THE IMPACT OF HALAL CERTIFICATION POLICY ON SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN EAST JAVA 618

Ertien Rining Nawangsari e Hani Nur Adnin

PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL PEOPLE’S REPRESENTATIVE BOARD OF BENGKULU CITY FOR THE 2019-2024 PERIOD IN MAKING REGIONAL REGULATIONS 630

Hilda Distia Puspita, Alfitri Alfitri, Slamet Widodo e Andy Alfatih

Introduction 630

Research methods..... 637

Results and discussion 637

1. Productivitas..... 638

1.1 Efficiency..... 638

a. Human Resources 638

2 Technology..... 639

3 Technical guidance 639

4 Funding..... 640

5 Accountability 648

Reference 649

SEÇÃO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E INCLUSÃO 651

INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA EM DIREITO: ORGANIZAÇÃO, CODIFICAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS..653

Elisa Gonsalves Possebon e Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANÇAS, EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE OS EXPERIMENTOS DE CAMPO DESENVOLVIDOS NO LABORATÓRIO J-PAL..... 671

Laudeny Fábio Barbosa Leão e Lorena Madruga Monteiro

EDUCAÇÃO JURÍDICA NO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DA “ESCOLA DA ESCOLHA” NA CIDADE DE TIMON (MA) 688

Mônica Mota Tassigny, Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo e José Antonio Almeida

FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS CULTURAIS BRASILEIRAS NO PERÍODO PANDÊMICO: ANÁLISE DA LEI ALDIR BLANC	708
---	------------

Suely de Fátima Ramos Silveira

A BRIGA DAS COTAS COM O TEMPO: CADUCIDADE DA REVISÃO DA POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL	733
---	------------

Walter Claudius Rothenburg

TRANSICIÓN ENERGÉTICA E IDENTIDAD CULTURAL. EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES EN LUGARES SAGRADOS INDÍGENAS DE CHILE.....	748
--	------------

Alberto Olivares

OS CORREIOS BRASILEIROS E A LOGÍSTICA ESTATAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD).....	781
---	------------

Alysson Rogerio da Silva, Claudia Souza Passador, e Denis Renato Oliveira

O debate com sal: a construção de políticas públicas voltadas ao mar*

Salted Debate: the construction of public policies aimed at the Sea

André Panno Beirão**

Resumo

Os dois principais objetivos do presente artigo são interconexos: o primeiro, apresentar a complexidade da visão multissistêmica das políticas públicas voltadas ao mar e, decorrente dessa amplitude, a análise do *status quo* e das perspectivas de atualização dos dois principais instrumentos nacionais: a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e a Política Marítima Nacional (PMN). Para tanto, mediante abordagem analítico-dedutiva, procurou-se apresentar tanto os Métodos Empregados para a Implementação da Primeira Macropolítica (PNRM) e o processo, ainda em andamento, de revisão para a elaboração de uma nova PMN, descrevendo os mecanismos, estratégia e opções adotados para sua estruturação e contemplando a participação social como seu elemento fundamental. Naturalmente, por serem processos, ainda, em andamento, possuem as limitações da evolução no tempo, que podem definir rumos ainda não mapeados. Ao final, procura concluir demonstrando que ambos têm indicadores dessa avaliação mediante a participação social, seja por meio de estrutura de controle já estabelecida e consolidada (a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, no caso da PNRM), ou, ainda, em processo de construção (pela participação social por meio de consulta popular e audiência pública, no caso da PMN).

Palavras-Chave: políticas públicas voltadas ao mar; política marítima nacional; política nacional para os recursos do mar; participação social.

Abstract

The two main objectives of this article are interconnected: the first, to present the complexity of the multi-systemic view of public policies aimed at the sea and, due to this breadth, the analysis of the status quo and the perspectives for updating the two main instruments, at national level: the National Policy for Sea Resources (PNRM) and the National Maritime Policy (PMN). Therefore, through an analytical-deductive approach, an attempt was made to present both the methods used in the implementation of the first macro policy (PNRM) and the process, still in progress, of revision for the elaboration of a new PMN, describing the decision-process adopted for its structure and contemplating social participation as its fundamental element. Naturally, as these processes are still in progress, they have the limitations of evolution over time, which can define paths that have not yet

* Recebido em 08/01/2023
Aprovado em 29/09/2024

** Doutor em Direito Internacional pela UERJ, Mestre em Ciência Política pela UFRJ, graduado em Ciências Navais pela Escola Naval e em Direito (UNIRIO). Capitão de Mar e Guerra da Reserva da Marinha do Brasil. Coordenador do Programa de pós-graduação em Estudos Marítimos na Escola de Guerra Naval (cursos de Mestrado e Doutorado Profissionais). Coordenador do Observatório de Políticas Marítimas. <https://orcid.org/0000-0003-3600-8242>.
E-mail: beirao.ap@gmail.com.

been mapped. At the end, it seeks to conclude by demonstrating that both have indicators of this evaluation through social participation, either through an already established and consolidated control structure (the Inter-ministerial Commission for the Resources of the Sea, in the case of PNRM), or still in the process of construction (for social participation through popular consultation and public hearing, in the case of PMN).

Keywords: public policies aimed at the sea; national maritime policy; national policy for sea resources; social participation.

1 Introdução

Ainda que seja crescente o debate nacional sobre Políticas Públicas, seja em esferas mais técnicas, seja mesmo na opinião pública, muitas vezes manifesta pela imprensa, em algumas temáticas esse debate ainda é pouco aprofundado: o ecossistema marítimo e marinho¹ é um deles. Para compreender o conceito de Políticas Públicas, dentre outras formas, pode-se recorrer ao conceito de outra área de conhecimento que lhe é bastante correlata, que é o Direito. Basicamente, o Direito é uma ciência *post-factu*, ou seja, diante do fato social que se impõe, a sociedade recorre ao seu pacto social para regulamentar o que pode (direito positivo) ou que não pode (direito negativo)². Por exemplo, não se vislumbra regular a separação conjugal antes da efetiva união conjugal. Primeiramente, a realidade se impôs e o direito teve de se mover para regulamentar. Portanto, associar o conceito de Políticas Públicas, de forma restritiva, ao do direito, afirmando que é o conjunto de leis de regulam determinado assunto é impróprio.

Em verdade, Políticas Públicas referem-se ao presente/futuro, ou seja, estão mais associadas ao “dever ser”. Elas constituem a vontade manifesta de como se pretende que determinado assunto ou atividade se estabeleça em prol da sociedade. Logo, se apenas se relacionassem com leis, estariam sempre fadadas a olharem mais para o passado do que para o futuro.

Há diversas e evolutivas conceituações sobre política pública, a maioria das quais converge em pontos comuns. Neste artigo, adotou-se a definição clássica de Peters, para quem “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”³. Elas devem refletir tanto os interesses do Estado quanto o “valor” (que é mais que apenas seu viés econômico, pois inclui aspectos intrínsecos e extrínsecos) que o povo atribui à determinada temática. No caso da temática deste artigo, ao mar, que ajudou a consolidar a imensa nação brasileira⁴.

Assim, ela constitui a manifestação do Poder Público decisor de rumos (no caso brasileiro, em geral, advindos dos Poderes Executivos e/ou Legislativos, em todos os níveis) com uma série de instrumentos para confluir a sociedade em relação a determinado caminho. Pode advir de atos tipicamente normativos (leis, decretos, portarias, instruções normativas, planos, projetos etc.), de rearranjo da máquina estatal (criação de agências, novos órgãos controladores, fiscalizadores, fomentadores, atribuição de responsabilidades etc.) ou mesmo de ações de conscientização e formação (campanhas de propaganda, cartilhas, inclusão em formação educacional etc.). Entretanto, não basta a perspectiva *top-down* nessa definição de rumos, é fundamental o papel interlocutor das forças sociais nesse processo dialético; afinal elas auxiliam, de forma participativa, a

¹ A opção por distinguir os termos “marítimos” e “marinhos” justifica-se, especialmente na língua portuguesa. Inclui-se na temática marinha aquilo que, efetivamente, guarda maior relação com o bioma marinho, ou seja, os recursos vivos e não vivos oriundos do mar, sua situação pelo viés ambiental, os efeitos advindos das mudanças climáticas, dentro outros. Já na temática “marítima”, inclui-se, além das naturais questões ambientais ligadas à exploração e exploração marinha, todo o aproveitamento econômico e de segurança ligados ao mar. Assim, setores como o transporte marítimo, sistema de cargas e portuário, cabos submarinos, exploração de recursos não vivos — principalmente, no caso brasileiro, de óleo e gás — é aqui compreendido.

² CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2007.

³ PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986. p. 37-40.

⁴ BEIRÃO, André P.; MARQUES, Miguel; RAUPP, Rogério R. *O valor do mar. uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Essencial Idea, 2020.

delimitação do problema público a ser enfrentado com a PP. Mas seria a temática marítima central na agenda dialética nacional? À luz da perspectiva da gestão de recursos hídricos, isso não se mostrou evidente na década 2003-2013⁵, mas a agenda internacional tem contribuído nesse crescimento de protagonismo para a participação social e científica sobre o tema desde então.

Ressalta-se a complexidade de se estudarem políticas públicas: não se pode ater, somente, a um de seus instrumentos possíveis.

Diante do exposto, ao se abordarem, de forma mais específica, as Políticas Públicas voltadas para o mar, é necessário considerar uma vasta gama de instrumentos e atores para entender, adequadamente, o caminho pretendido para a vocação marítima nacional, assim como o impacto desses fatores para o desenvolvimento da economia do mar e o progresso social e econômico do país. Essa análise ultrapassa os limites de um único artigo científico. De fato, em resposta a essa necessidade e à lacuna existente, propôs e aprovou-se, em 2018, a criação do Observatório de Políticas Marítimas (OPM), conforme o Edital n.º 27/2018 da CAPES/MD – Edital Pró-Defesa IV. O OPM, sediado e coordenado pela Escola de Guerra Naval no Rio de Janeiro, surgiu da colaboração entre instituições localizadas em diversas regiões do território nacional⁶.

Assim, pretende-se, no presente trabalho, estruturar uma abordagem holística sobre a evolução das principais políticas públicas voltadas ao mar, especialmente enfocando a contribuição à economia do mar brasileira e fundamentada nos principais instrumentos já em vigor (ou em processo evolutivo), considerando-se a ampla perspectiva nacional, que é a federal.

Um assunto tão multissistêmico merece uma abordagem conjunta. Para Mello⁷, as atividades no mar exigem ações coordenadas para atuarem em vários âmbitos e cabe à política (*latu sensu*) essa coordenação de diferentes esferas de ações e intenções para o aproveitamento de oportunidades econômicas que alavanquem o interesse estratégico e o desenvolvimento nacional. A Constituição Brasileira enseja essa distribuição e/ou acumulação de tarefas. Por exemplo, no seu art. 24 (Inciso VI), afirma-se que a gestão de recursos de pesca e proteção do meio ambiente (dentre outras) é concorrente da União, Estados e Distrito Federal; já a de recursos minerais, navegação e regime de portos é exclusiva da União (art. 23, Incisos X e XII)⁸. Por sua vez, a gestão costeira engloba competências municipais. Esse arcabouço complexo de competências, atribuições e responsabilidades, ora exclusivas, ora complementares ou concorrentes não é simples de elucidar. Por essa razão, a opção de focar os principais instrumentos de iniciativa federal⁹.

⁵ TRINDADE, Larissa de Lima; SCHEIBE, Luiz Fernando. A gestão dos recursos hídricos a partir de uma análise das políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 97-116, 2014. p. 102-104.

⁶ A cooperação inicial ocorreu com as seguintes instituições: UNB – Distrito Federal, polo decisor de muitas PP; UFC e FURG. Em pouco mais de 3 anos já agregou outras 20 instituições nacionais e internacionais. Seus objetivos, também ousados (acompanhar, monitorar — inclusive com estudos comparados —, avaliar e propor políticas públicas em seis áreas temáticas) permitem uma visão mais sistêmica e metodológica em seis áreas temáticas de estudo do OPM são: a) exploração de recursos vivos e não vivos; b) regulamentações internacionais e questão estratégica brasileira; c) sustentabilidade e a questão ambiental marinha; d) novas ameaças à segurança marítima; e) questão econômica e social, tráfego marítimo e portuário; f) bioprospecção e novas tecnologias. Para maior conhecimento em seus produtos e constituição, consultar: www.observatoriopoliticasmr.com.br.

⁷ MELLO, Maria Tereza Leopardi; PRADO, Luis Carlos Delorme; PINTO JR., Helder Queiroz; CALUSET, Mariana. *Elementos para formulação de políticas públicas voltadas ao mar*. Relatório Técnico: Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento: UFRJ, Rio de Janeiro, março/2019. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cepe/sites/www.marinha.mil.br/cepe/files/femar_pol_pub_apresentacao_rev.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

⁹ A opção pela análise de políticas sob amparo federal deve-se ao seu caráter mais holístico, entretanto, quando observando o foco do presente trabalho em políticas públicas voltadas ao mar, especialmente como indutoras da economia do mar, há iniciativas de estados federados que merecem destaque. Apenas como exemplo, citam-se 3 estados que possuem formulações claras, voltadas ao desenvolvimento da economia do mar: Ceará — pioneiro, que iniciou essa trajetória por iniciativa do setor privado ligado à FIEC, mas que, ao expandir-se, agregou o setor público e a academia, constituindo uma Câmara Setorial da Economia do Mar —; o Rio de Janeiro — inicialmente por iniciativa principal do setor da Indústria de Defesa Naval no estado, constituiu um “Cluster Tecnológico Naval” que também foi semente para agregar academia e, principalmente, o setor público que promulgou leis estaduais, decretos e programas voltados, especificamente, para a temática —; e Santa Catarina — que também alavancada por interesse da Indústria Naval (de Defesa) viu seu enorme potencial para a Indústria Náutica (de esporte e lazer) e agregou o poder público em iniciativas

Portanto, ao se considerar as “políticas públicas voltadas ao mar” no Brasil, é fundamental reconhecer que se trata de um conjunto de medidas complexas e matriciais, que podem ser sintetizadas nacionalmente a partir de quatro perspectivas principais: a temática abordada (transversal), o ambiente físico ao qual se destinam (ambiente geográfico), a competência responsável pela decisão sobre a política pública, e os níveis e tipos de instrumentos utilizados para a sua implementação.

Complexidade da abordagem de Políticas Públicas voltadas ao Mar, no Brasil.

Figura 1 - Matriz de intercorrências de Políticas Públicas voltadas ao mar

Políticas Públicas voltadas ao mar	
• Por temática transversal: - o Pesca - o transporte marítimo - o exploração de recursos minerais - o exploração de Óleo & Gás - o Exploração de energias renováveis - o Instalação de Infraestruturas (Cabos Submarinos, Plataformas) - o Sinalização Náutica - o Segurança Marítima - o Turismo - o Esportes Náuticos, dentre outros	• Por ambiente geográfico: - o Na Zona Costeira - o No Mar Territorial - o Nos Terminais Portuários - o Na Zona Contígua - o Na Zona Econômica Exclusiva - o Na Plataforma Continental - o Nas Bacias Hidrográficas e sua ligação ao mar - o Nas águas interiores costeiras (baías, lagoas, estuários)
• Por competência decisória: - o Exclusiva – União, Estados ou Municípios - o Suplementar (por exemplo: os resultados auferidos da exploração de óleo & gás é compartilhado em forma de royalties entre os três níveis de organização da União; idem para geração energética a partir de recursos hídricos) - o Concorrente: Atividade pesqueira, regulação ambiental, ciência e tecnologia	• Por níveis e tipos de Instrumentos de Implementação: - o Por Lei Complementar - o Por Lei Ordinária decorrente da internalização de Atos Internacionais aderidos e Leis Ordinárias, por vontade política interna - o Por Decreto - o Por Planos e Programas - o Por Atos Regulamentares, normativos etc.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a figura 1, a matriz de intercorrências de implementação de políticas públicas voltadas ao mar não pode ser compreendida somente com base nos quatro prismas mostrados. Mesmo em casos mais claros de exemplificação, como nas políticas de “segurança marítima”, não se pode entender que, nessa temática, exclusivamente, é um ente só, nacional, que tem a atribuição. Em sua ampla visão, parece evidente ser de atribuição do Poder Executivo Federal por meio do Ministério da Defesa e, mais particularmente do Comando da Marinha¹⁰. Entretanto, ainda assim, a própria Constituição Federal atribui competência à Polícia Federal para determinadas ações com certas restrições territoriais, Polícias Militares Estaduais em determinadas águas interiores também podem fazê-lo. Em algumas temáticas, não compete ao Comandante da Marinha definir, mas sim à Autoridade Marítima Nacional, que, no Brasil, é definida por lei como sendo também atribuição do Comandante da Marinha, mas com atribuições que lhe são distintas. Ou seja, o exemplo temático usado (segurança marítima) não pode ser somente analisado sob um dos quatro prismas da matriz (por competência decisória), nem isoladamente por qualquer dos demais, pois há intercorrências entre eles.

para alavancagem da economia do mar estadual. Outros também poderiam ser citados como a Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul, mas tornaria o foco do presente trabalho mais difuso.

¹⁰ A Autoridade Marítima Nacional foi estabelecida pela Lei N.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências e pela Lei Complementar N.º 97, de 9 de junho de 1997, em seu art. 17, P. Único, designa o Comandante da Marinha como “Autoridade Marítima”.

Portanto, definido o objetivo do artigo de mapear o mais amplo *status quo* de Políticas Públicas federais e sua cíclica ou não revisão, o problema de pesquisa proposto neste artigo refere-se à verificação da complexa rede interconectada de atores, interesses e competências para construção da Política Pública de maior abrangência para os interesses marítimos nacionais que é a Política Marítima Nacional (PMN). Para tanto, considerando-se a perspectiva comparada internacional sobre movimentos similares de outros Estados e da perspectiva analítico-descritiva, avança fazendo uso da metodologia de observação de processos adotados para a elaboração da PMN, amparado, sempre que possível, em pesquisa bibliográfica. Sequencialmente, busca empreender análise descritiva, incluindo as limitações do empirismo do processo em andamento, que pressupõe evoluções e novas abordagens até sua consecução final. Dessa forma, espera-se apresentar o espectro conclusivo sobre o quanto, ainda, se necessita ampliar o debate e a reformulação da vontade nacional em relação ao mar.

Como dito anteriormente, a vontade estatal, desdobrada em ações subsequentes para determinado setor, não se expressa somente por uma Lei ou um ato normativo. Constitui-se de um conjunto de instrumentos. Entretanto, idealmente, deve partir de níveis mais elevados para ações decorrentes.

A clássica construção teórica do sistema de planejamento estratégico estabelece que o instrumento de maior abrangência decisória é a “política”, que deve determinar “o que se quer”. A partir dela, desdobra-se a “estratégia” (“como fazer”) ou “planos”, e assim por diante. A principal contribuição deste artigo é a divulgação do processo e dos métodos adotados para expressar o “dever ser” da vontade nacional em relação ao mar. Portanto, merecem destaque alguns desses mecanismos já em vigor, em aprimoramento cíclico, ou identificados como prementes de serem instituídos.

2 O Brasil e o mundo que o margeia

A escolha do arranjo de instrumentos para a publicização nacional de uma vontade estatal de como lidar com o mar é uma manifestação, majoritária e evidentemente, de cunho interno. No entanto, também é uma sinalização externa de como esse Estado pretende gerenciar essa relação com o mar que, como afirmava Hugo Grotius, une a todos no planeta.

Há um clamor internacional que essas “políticas” nacionais sejam estruturadas, logo, claras, expressas, interconectadas e com instrumentos passíveis de implementação, avaliação e controle. Por exemplo, a UNESCO, parte integrante do sistema ONU e distinta da DOALOS (*Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea*), mantinha acompanhamento de quais países possuíam, pelo menos no âmbito estatal, alguma formalização de sua “política para o mar”. Um levantamento feito pela *International Oceanographic Commission* (atualizado até 2010, somente) revelou que, até o final da primeira década deste século, poucos países a possuíam: Austrália, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Japão, Noruega, Portugal, Reino Unido, Rússia e EUA¹¹. Ainda assim, o *sprit de loi*, comparativo entre elas, foi bastante distinto. Enquanto algumas apresentaram a macrovisão do mar: Austrália – *Australia’s Ocean Policy*; Japão – *Basic Act on Ocean Policy*; Colômbia – *National Oceans and Coastal Regions Policy*; outros mostraram um viés eminentemente ambiental em relação ao ecossistema marinho: China – *The Development of Marine Affairs of China*; Rússia – *Marine Policy Document of the Russian Federation*; Reino Unido – *A Sea Change: a Marine Bill White Paper*; ou mesmo os EUA – *US Commission on Ocean Policy. An Ocean Blueprint for the 21st Century*” *Executive Summary of the Final Report*. Portanto, alguns já demonstraram essa vocação decisória e não meramente executiva por instrumento distinto de uma “política” e sim fazendo uso de “Livros Brancos” ou “Livros Azuis”. Outros consolidavam em documentos nomeadamente distintos,

¹¹ IOC. *National Ocean Policy*. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America. 2010 Disponível em: https://www.jodc.go.jp/jodcweb/info/ioc_doc/Technical/158387e.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

mas com a mesma finalidade: Canadá – *Canada's Oceans Strategy*; Noruega – *Report No. 12 to the Storting*; Portugal: *National Ocean Strategy*. Ou, ainda, alguns possuíam, segundo esse levantamento, mais de um instrumento que consolidasse essa visão: Portugal – *National Ocean Strategy: Resolution 163/2006 and Resolution 40/2007* e o Brasil: *Decree 1265 on National Maritime Policy and Decree 5377 on National Policy on Marine Resources*. Ou seja, o Brasil fazia parte do seleto grupo de pouco mais de 10 Estados que já haviam consolidado “políticas públicas nacionais voltadas ao mar”, citando nossa PMN (de 1994) e nossa PNRM (de 2005).

Na última década (2010-2020), revelou-se o início de uma guinada para o mar. Se, até 2010, pouco mais de uma dezena de países havia consolidado instrumentos nacionais, houve um autêntico movimento de instituição de novas políticas por outros Estados e, também, de revisão pelos que já as possuíam. Dentre os que revisaram, citam-se: Portugal, EUA e Reino Unido. E, posteriormente: Espanha (*Política marítima Integrada de Espanha* (2008), Chile: *Política Marítima del Chile* (2017), Peru: *Política Marítima del Peru* (2019), Filipinas: *Philippine Maritime Strategy* (2020) e Índia: *Indian Maritime Security Strategy* (2015 e revista em 2020). Acresce-se a isso um inovador movimento de consolidação de política pública formal regional, interestatal, conquistando *status* de política instituída por Ato Internacional, como ocorreu com a *Africa's Integrated Maritime Strategy – 2050*, de 2012 e a *Integrated Maritime Policy of the European Union*, de 2021. Ou seja, observa-se a reordenação da agenda internacional voltada ao mar, especialmente após a instituição da “*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*”, nacionalmente popularizada como “Agenda 2030 das Nações Unidas” e da escolha do período 2021-2030, popularmente conhecida como a “década dos oceanos”¹².

Assim, há uma sintonia global de instituição ou revisão de posicionamentos estatais em relação ao mar. Alguns mais alinhados à perspectiva ambiental, outros, mais holísticos, revelando, além dessa perspectiva, seus objetivos estratégicos em relação ao liame marítimo geopolítico e econômico. E se, de alguma forma, o Brasil foi um dos pioneiros nessa formalização (com suas Políticas Marítimas Nacionais de 1984 e 1994), esse é o momento de sua readequação à nova sistemática mundial.

3 Instrumentos federais de Políticas Públicas voltadas ao mar

Um país com dimensões continentais como o Brasil, que possui uma extensão de costa superior a 7.500 km, merece especial atenção a essa vasta área de acesso ao mundo e às riquezas provenientes do mar.

Essa vontade nacional com teor marítimo se reflete em diversos instrumentos, tanto diretos quanto indiretos. Por exemplo, resta incontestado que o primeiro e o principal desses instrumentos é a Política Marítima Nacional (PMN), já existente e em vigor, mas que será particularizada em análise específica a seguir. Dentre outros instrumentos, merece destaque a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), instituída pela Decreto N.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei N.º 6.938 de 1981, atualizada por diversas novas leis e decretos posteriores (BRASIL, 1981) e outras com interesse aparentemente transversal, mas que também guardam macro orientações para atividades marítimas como a Política Nacional de Defesa, instituída pelo Decreto N.º 5.484, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei N.º 12.305, de 2 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010) e, mesmo, as Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, instituída pela Lei N.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei N.º 7.661, de 16 de maio de 1988 (BRASIL, 1988) e regulamentado pelo Decreto N.º 5.300, de 07 de dezembro de 2004.

¹² A popularmente conhecida “década do oceano”, tem um contorno eminentemente mais ligado à ciência e ao ecossistema marinho e seu nome oficial é “década para a ciência oceânica e desenvolvimento sustentável” (*United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development*).

No entanto, ao contrário do que se poderia supor, essa vontade estatal também resulta da decisão formal de internalizar certos ordenamentos internacionais. No contexto marítimo, houve diversas manifestações que demonstram plena aderência à vontade brasileira. Desde a própria Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar — internalizada pelo Decreto N.º 1.530, de 22 de junho de 1995¹³, o Tratado da Antártica — internalizado pelo Decreto N.º 75.963, de 11 de julho de 1975, ou mesmo a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica (que também inclui o ambiente marinho), decorrente da ECO-92, internalizada por meio do Decreto N.º 2.519, de 16 de março de 1998. Essa consulta é extensa e merece cotejamento em função da temática pretendida de ser abordada. Por exemplo, em 2015, realizou-se robusta pesquisa cotejando disposições, somente federais, de legislações (portanto, associada a leis e decretos, sem descer a instrumentos normativos mais intermediários como planos, diretrizes, atos normativos, portarias), por Grupo de Trabalho centrado na Comissão Interministerial de Recursos do Mar, que consolidou, à época (e, portanto, carente de atualização), tais instrumentos¹⁴. Já focado no ambiente marinho (portanto, não incluindo outras temáticas que também são atinentes à economia do mar), somente em termos numéricos e de legislação geral, observam-se 37 tratados e atos internacionais já formalmente internalizados, 2 leis complementares, 57 leis ordinárias e uma Medida Provisória, 65 Decretos (e Decretos-Lei).

Entretanto, a referida publicação abrange diversos setores, incluindo Defesa, Respostas às Emergências e Segurança da Navegação; Biodiversidade Costeira e Marinha; Biotecnologia Marinha; Propriedade Intelectual; Pesca e Aquicultura; Petróleo, Gás e Energias Renováveis; e Prospecção e Exploração Mineral Costeira e Marinha. Como exemplo, no âmbito da temática exploratória e prospectiva, são mencionados 3 tratados e atos internacionais, 9 Leis Ordinárias, 3 Decretos-Leis e 10 Decretos. Assim, mesmo sem considerar outros instrumentos igualmente importantes, como planos e diretrizes, é possível observar a existência de centenas de atos federais relacionados.

Isto posto, optou-se por breve análise em um dos dois documentos de mais alto escalão, no Brasil — como citados na referida publicação de 2010 da UNESCO—: a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM), uma vez que ela é assunto específico tratado em uma perspectiva mais ambiental e científica. Posteriormente, pretende-se relatar mais detalhadamente a macropolítica de onde todas as demais devem (ou deveriam) advir: a Política Marítima Nacional — o segundo marco mais amplo indicado pela UNESCO.

3.1 A Política Nacional para os Recursos do Mar e seus desdobramentos

A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), formalmente instituída pelo Decreto N.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005¹⁵, em verdade, não foi o documento que fez surgir essa vocação (?). Consolidou todo um arranjo e trabalho que já perduram desde a década de 1970, conduzido pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) — que mereceria especial holofote pelo papel agregador de pensamento estratégico nacional / viés científico / indutor de desenvolvimento socioeconômico-ambiental —, mas que foge ao propósito do presente trabalho.

A PNRM tem a finalidade de orientação para a utilização sustentável dos recursos do mar, definindo-os como todos os recursos vivos e não vivos existentes nas águas sobrejacentes ao leito do mar, no próprio leito, no subsolo marinho, nas áreas costeiras adjacentes, mirando um aproveitamento sustentável e observando os três vieses citados (econômico, social e ecológico). Como objetivos busca a promoção da formação de recursos humanos aptos à estimulação do desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinha,

¹³ BRASIL. *Decreto N.º 1.530, de 22 de junho de 1995*. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1530.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁴ SOUZA, Cláudia Maria Rezende de (org.). *Compilação da Legislação Federal sobre Uso Compartilhado do Ambiente Marinho*. Vade Mecum do ambiente marinho. Brasília: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, SECIRM, 2015. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/ebook.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹⁵ BRASIL. *Decreto N.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005*. Política Nacional de Recursos do Mar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

bem como o de incentivar a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar em todos os ambientes citados, incluindo as áreas costeiras adjacentes.

Essa articulação interministerial, conduzida pela CIRM, gerou diversos resultados concretos ao longo de sua vigência. O levantamento de dados que sustentou as propostas brasileiras para a extensão da Plataforma Continental, realizado por meio do Programa LEPLAC, e a construção, apoio contínuo e consolidação das pesquisas no Continente Antártico, através do Programa PROANTAR¹⁶, são exemplos dessa contribuição, assim como o trabalho voltado às Ilhas Oceânicas brasileiras. Ou seja, efetivou aquilo apresentado anteriormente, conjugando diversos instrumentos, alinhados em um documento macro fundador. E sua efetivação não se tornou estática no tempo. Decorrente da PNRM, instituiu-se “Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM)”.

Em 2021, oficializou-se a décima edição do Plano Setorial de Recursos Marinhos (X PSRM),¹⁷, evidenciando uma relativa longevidade em temáticas que, como demonstrado, alguns Estados têm abordado mais recentemente, especialmente ao término da década de 2010-2020. Essa décima edição do Plano compromete-se com o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação; assim, além de seu viés econômico, apresenta um forte apelo científico e ambiental. Destaca aspectos como o monitoramento ambiental, sedimentológico, meteoceanográfico, pesqueiro e da biodiversidade associada, além do monitoramento efetivo da Amazônia Azul. Entretanto, vai além ao estabelecer forte compromisso de fomentar a capacitação e meios para que os profissionais da educação do ensino fundamental e médio, líderes comunitários e outros formadores de opinião desenvolvam programas de educação sobre o papel dos oceanos para a economia, qualidade de vida e saúde de todos, de forma a aprimorar a mentalidade marítima das futuras gerações e ampliar sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento da Economia Azul¹⁸.

Ou seja, é um modelo de gestão fundamentado na cooperação e interação entre diversos dos segmentos da sociedade ligados ao mar. A Comissão consolidou um ambiente harmônico de instituições da Administração Pública Direta (os membros efetivos da CIRM), de parceria com diversas agências oficiais de fomento, especialmente o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e a Coordenação para o Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), mas também de diversas instituições acadêmicas e de pesquisa. Naturalmente, dado seu caráter mais de fomento estatal, não tem forte apelo mercadológico e de maior aproximação ao setor produtivo, mas, enquanto regulador e fomentador, cumpre seu papel.

Entretanto, ressalta-se, tem apenas o viés dos recursos do mar (vivos e não vivos) como seu objeto de trabalho, o que, *per se*, não se imiscui em uma série de outras questões ligadas ao mar e que são fundamentais do ponto de vista de política nacional de mais alto escalão decisório, como as atividades de transporte marítimo, indústria ligada ao mar, de defesa ou mesmo de segurança. Por essa razão, enquanto política pública de alto nível da vontade nacional, carece estar aderente a um documento que lhe sobreponha e ampare — esse seria o papel da Política Marítima Nacional.

3.2 A Política Marítima Nacional: opção brasileira

A Política Marítima Nacional não é ato normativo recente. Sua primeira versão foi instituída por Decreto-Lei, em 1984¹⁹, apenas dois anos após a assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do

¹⁶ O anagrama do Programa desenvolvido é “PROANTAR”, mas, efetivamente, decorre de outra macropolítica nacional consolidada em instrumento específico que é a “Política Nacional para os Assuntos Antárticos – POLANTAR – instituída (atualizada e revisada) pelo Dec. N.º 11.096, de 15 de junho de 2022.

¹⁷ BRASIL. Decreto N.º 10.544, de 16 de novembro de 2020. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10544.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

¹⁸ SECIRM. Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/sobre>. Acesso em: 14 nov. 2022.

¹⁹ BRASIL. Decreto N.º 89.331, de 25 de janeiro de 1984. Política Marítima Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d89331.htm. Acesso em: 03 jun. 2021. Revogado pelo Decreto N.º 1.265, de 11 de outubro de 1994.

Mar (de 1982) e antes mesmo de sua vigência internacional. Foi um marco relevante nacional e internacional, posto que, à época, muito poucos Estados já haviam formalizado suas vontades em termos oficiais de uma Política, em que pese essa seja uma das demandas da ONU, assumidas pelos Estados. Em 1994, nova versão da nossa PMN foi instituída por meio do Decreto N.º 1.265, de 11 de outubro de 1994 — ou seja, mesmo antes da vigência internacional da CNUDM, que se deu em 10 de dezembro do mesmo ano — e que é a vigente até o momento²⁰.

A PMN vigente (1994) atendeu aos seus propósitos vislumbrados, à época, de nortear a vontade nacional e fez o Brasil figurar, até o início da década de 2020, como um dos 12 países que possuíam documentos similares²¹. Atualmente, esse contingente é mais extenso por diversos fatores, dentre eles o tempo de maturação e mesmo de adesão à CNUDM. Além disso, principalmente, a crescente atenção e foco dado aos oceanos, especialmente após a Agenda 2030, com metas específicas referentes ao mar e à instituição da Década da Ciência Oceânica (2021-2030). Efetivamente, o mar entrou na agenda internacional.

A atual Política Marítima Nacional (PMN) é relativamente concisa em seu conteúdo. Ela inclui uma introdução que a contextualiza e valoriza, um primeiro capítulo que apresenta documentos condicionantes à sua elaboração, muitos dos quais são genéricos e já foram substituídos ou não existem mais. No segundo capítulo, detalham-se os “objetivos” da PMN, que somam 14, geralmente abrangentes e, em alguns casos, obsoletos, como a intenção de privatizar atividades marítimas. No terceiro capítulo, apresenta-se uma tabela de “Ações a realizar”, que descreve as ações e atribui responsabilidades de coordenação e participação. Essa tabela reflete a estrutura governamental de 1994, portanto, congrega órgãos, ministérios e entidades extintas, modificadas ou que tiveram suas atribuições completamente alteradas, ou seja, não pode ser considerada minimamente *perene*. Assim, considerá-la como a expressão máxima da vontade nacional em assuntos atinentes ao mar pode ser bastante anacrônico e obsoleto.

O desejo de modernizar e atualizar a PMN não é recente. No entanto, até recentemente, a designação do órgão responsável por essa empreitada não era clara. Isso se deve, em parte, às mudanças no posicionamento estrutural da Marinha do Brasil, que passou de um status ministerial para o de Comando de Força. Assim, questiona-se: a quem cabe essa iniciativa? Duas respostas se apresentam: pode ser de iniciativa legislativa; uma vez que, sendo o Congresso Nacional a casa da expressão plural da sociedade, dele poderia advir uma vontade estatal manifesta em uma nova Política Pública voltada ao mar, seja por própria iniciativa parlamentar ou mesmo decorrente de manifesta vontade popular levada à casa congressual. Outra opção — sendo a reorganização dos esforços nacionais, portanto mais executivos, cabe enquanto iniciativa, à formulação de política pública advinda do Poder Executivo nacional. Uma vez que a primeira opção não se manifestou pela iniciativa (desde 1994), por iniciativa do Poder Executivo (Decreto N.º 10.607, de 22 de janeiro de 2021)²², foi instituído Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a PMN (GTI-PMN). Seus objetivos são ousados, pois, além de buscar a integração das políticas relacionadas ao uso do mar — que, como já foi abordado, é um conjunto bastante complexo de instrumentos de diversas instâncias e propósitos —, visa definir os objetivos e prioridades de cada segmento, elaborar ou propor atos e instrumentos normativos decorrentes e avaliar formas de financiamento e de implementação da nova PMN. Ou seja, almeja ser o documento

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm#art3. Acesso em: 03 jun. 2021.

²⁰ BRASIL. *Decreto N.º 89.331, de 25 de janeiro de 1984*. Política Marítima Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d89331.htm. Acesso em: 03 jun. 2021. Revogado pelo Decreto N.º 1.265, de 11 de outubro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm#art3. Acesso em: 03 jun. 2021.

²¹ Ver Nota 9. Como verificável na Publicação, nem sempre essas possuíam o nome de “Política”, alguns Estados, denominavam-nas de formas distintas, como Canadá (Canada’s Oceans Strategy), China (“The Development of Marine Affairs of China – The Ocean White Paper”), Portugal (“Estratégia para o Mar”), dentre outros. Disponível em: https://www.jodc.go.jp/jodcweb/info/ioc_doc/Technical/158387e.pdf.

²² BRASIL. *Decreto N.º 10.607, de 22 de janeiro de 2021*. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a Política Marítima Nacional. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10607.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

aglutinador da vontade nacional em relação ao mar, atribuindo prioridades e mecanismos decorrentes de implementação eventualmente necessários.

Para tanto, surgiu da participação de 15 órgãos da Administração Pública vigente²³, o que reforça a mesma postura já aprendida com a citada CIRM de construção colegiada.

Diante de metas tão ousadas e da diversidade de visões dos setores do Poder Executivo, os trabalhos coordenados pelo Comando da Marinha somente foram iniciados em abril de 2021, após a expedição da Portaria de designação dos integrantes pelo Ministro da Defesa.

Cabe menção especial à própria cinemática que reflete a necessidade de contínuo aperfeiçoamento. Como sua vigência inicial era de um ano após sua efetiva instauração (mencionada em abril de 2021), em princípio, deveria encerrar seus trabalhos até abril de 2022. Entretanto, o próprio instrumento já vislumbrando a complexidade de trabalho multissistêmico e as naturais dificuldades advindas da circunstância pandêmica previa a possibilidade de postergação por mais um ano, o que foi feito, portanto, até o término de março de 2023. Entretanto, a própria estrutura do Poder Executivo Nacional é (normalmente) revista em início de novo governo. Portanto, diante da nova estrutura do Governo Federal, a partir de janeiro de 2023 — por exemplo, com redistribuição de atribuições e responsabilidades, uma vez que dos anteriores 22 ministérios (dos quais 14 foram escalados para a elaboração da PMN), vigem, 37 ministérios — o que, provavelmente, gerará novas atribuições e debates, mesmo em relação ao próprio Poder Executivo.

Como descrito anteriormente, uma Política Pública, no mais alto escalão da estrutura nacional, vocacionada a um ambiente (o mar, *latu sensu*) que, por sua vez, congrega diversos setores interconectados (ambiental, de trabalho, exploratório, de pesquisa, de transporte e integração nacional e internacional, e fonte de sustento econômico-social de tantos brasileiros, por exemplo), não é uma tarefa simples. Fazê-lo sem a devida resposta da sociedade pode enfraquecer suas opções. Ao mesmo tempo, esse processo laborativo, do ponto de vista da ciência, foi bastante enriquecido na última década com métodos e sistemáticas próprias.

Se considerada como já vigente uma PMN (o que é fato), sua reformulação, do ponto de vista metodológico, passaria por uma avaliação *ex-post* da política em vigor, e que redundaria em subsídios de reformulação. Tal processo tornou-se inviável. A vigente PMN não possui nenhum indicador que permitisse sua mensuração e avaliação ao longo do tempo; os órgãos responsáveis foram, em sua maioria, descontinuados ou modificados; seu recorte de vigência (superior a 25 anos inviabilizava a busca de dados no tempo passado), ou seja, realizar a avaliação *ex-post* e executiva seria um esforço pouco frutífero. Assim, a primeira decisão do GTI-PMN foi quase que a de “recriação de uma PMN”. Obviamente, a experiência passada serve como bom balizador para o futuro, mas, diante da PMN vigente, ela apenas foi utilizada como subsídio de início a uma reformulação para uma nova PMN.

Na qualidade de relato empírico desse processo, ainda em construção, considera-se que a experiência do presente autor — integra o referido GTI-PMN — serve como relato dos caminhos e opções trilhados.

As primeiras questões que se colocaram no GTI-PMN foram:

- qual o contexto internacional que se insere essa iniciativa nacional? A resposta para tal questão pressupôs um estudo comparado internacional;
- no contexto nacional, como o Brasil tem estruturado políticas de abrangência nacional? Isso, então, pressupôs estudo comparado nacional;

²³ A explicitação da expressão “Administração Pública vigente” não é acidental. Uma das principais características da PMN/94 é a atribuição de tarefas/responsabilidades a órgãos da Administração Pública da época o que se mostrou bastante ineficaz. A vontade política ao longo dos anos extingue, cria e funde órgãos e nem sempre as decorrentes migrações de responsabilidades ficam explícitas. Um exemplo evidente dessa necessidade constante de readequação é que, durante a vigência do GTI-PMN, houve o desmembramento de responsabilidades antes na esfera do Ministério da Economia para o criado Ministério do Trabalho e Previdência, o que implicou a necessidade de readequação do Decreto com a inclusão de um décimo sexto órgão integrante — o MTP.

- qual a melhor forma de debate com a sociedade para que o instrumento fosse mais bem elaborado, refletindo os múltiplos interesses sociais cotejados aos interesses estratégicos nacionais?

3.2.1 O Estudo Comparado Internacional

Analisaram-se 17 Políticas Marítimas internacionais, e destas selecionaram-se 11 (as 6 demais eram mais atinentes, apenas, a questões ambientais), por mais se assemelharem aos propósitos de uma PMN: Austrália, Canadá, China, Colômbia, Japão, Noruega, Portugal, Rússia, EUA, Chile e Peru. Destacaram-se, nesse relatório de estudo comparado, similitudes e diferenças em alguns indicadores, quais sejam: estrutura, forma de redação, instrumento de institucionalização, orientações introdutórias, ambiente marítimo internacional — enfoque geral, ambiente marítimo nacional — enfoque de governança, existência de princípios norteadores, enumeração de interesses nacionais, objetivos e ações decorrentes/propositivas.

Diante dos 10 indicadores, seguindo metodologia proposta pelo Observatório de Políticas Marítimas, concluiu-se, em relação ao GTI-PMN, que:

1. havia equilíbrio quantitativo das Políticas similares internacionais na adoção de estrutura discursiva, várias delas se assemelhando a estudos acadêmicos exemplificativos e com dados sobre a importância do mar;
2. a questão da cooperação internacional, da governança dos oceanos e da retomada do mar na “agenda internacional” eram três temáticas quase onipresentes;
3. a maioria (8 de 11) faziam questão de explicitar seus “princípios norteadores” que, apesar de serem documentos de cunho nacional, suas inclusões é um dos principais pontos que deixa transparecer à Sociedade Internacional quais são as principais escolhas do Estado;
4. a maioria optou por explicitar os principais interesses nacionais (apontando prioridades);
5. na enumeração dos objetivos, a maior parte oscilou entre 5 e 10 objetivos voltados ao mar;
6. havia equilíbrio quantitativo na explicitação de ações decorrentes/propositivas como “estruturas de controle” (ou seja, órgãos responsáveis pela Política), recortes temporais de validade, previsibilidade de revisão e somente 30% delas apontavam alocações financeiras e indicadores de desempenho que permitissem melhor acompanhamento e avaliação. Ressalta-se que, na sistemática de planejamento adotada no Brasil, a alocação financeira não estaria no escalão “o que se quer” — política, e sim em seus desdobramentos decorrentes “como se alcançar” — estratégia, programas ou planos decorrentes.

3.2.2 O Estudo Comparado Nacional

Contrassenso ao que se espera, não há, no Brasil, atividades tão multissistêmicas que possuam um instrumento nacional norteador. A maior parte das políticas possuem temática específica, ainda que atuem em diversos ambientes. Por exemplo, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei N.º 6.938, de 31 de agosto de 1981)²⁴ trata da temática setorial (ambiental) seja no ambiente florestal, seja no urbano, ou mesmo no marítimo. Outros exemplos são similares.

Assim, analisaram-se 7 Políticas Nacionais, elencadas com base em três critérios, sua abrangência ser nacional, a temática ser pelo menos transversalmente relacionada com o mar e sua elaboração ter partido de sistemática similar colegiada: Política Nacional para Assuntos Antárticos, Política Nacional de Defesa, Política Nacional de Mobilidade Urbana, Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional de Resíduos

²⁴ BRASIL. *Lei N.º 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Atualizada por diversos dispositivos posteriores. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

Sólidos, Política Nacional de Recursos Hídricos e Política Nacional para os Recursos do Mar (já analisada anteriormente). Esse relatório de estudo comparado procurou destacar similitudes e diferenças em alguns indicadores, quais sejam: estrutura, forma de redação, instrumento de institucionalização, orientações introdutórias, existência de princípios norteadores, enumeração de objetivos e ações decorrentes/propositivas. Ou seja, dos 10 indicadores de comparação, listado para o Estudo Comparado Internacional, três foram suprimidos, por terem sido considerados não adequados no contexto nacional (ambiente marítimo internacional — enfoque geral, enumeração de interesses nacionais, existência de princípios norteadores).

Diante dos 7 indicadores, seguindo metodologia proposta pelo Observatório de Políticas Marítimas, o GTI-PMN pode concluir que:

1. as políticas mais recentemente instituídas (posteriores ao ano de 2000) procuram ter estruturas similares, construída de forma articulada e não holística;
2. a estrutura articulada facilita a identificação de seus pontos centrais e objetividade;
3. a estrutura articulada, em termos propositivos, facilita a eventual “escolha política” de alteração do instrumento normativo a ser usado (decreto, lei etc.);
4. a enumeração de objetivos é presente em todas elas, sem a explicitação de prioridades que restam a documentos decorrentes; e
5. não há uniformidade na escolha de instrumento normativo, sendo quatro delas instituídas por Leis e três por Decretos.

3.2.3 O processo de amplo debate nacional

A participação social não apenas endossa o nascimento de uma política pública, reforça sua consistência, debate e sempre é um processo engrandecedor de perspectivas, sendo parte constitutiva de sua criação, mesmo quando é obscurecida pelo modelo *top-down*. Há, inclusive, normatizações para essa participação social, garantida pela Constituição Nacional, ainda que não seja explícita para o processo em questão, sirva como bom instrumento norteador.

O Decreto que estabelece o GTI-PMN já aponta nessa direção a respeito do art. 3º, § 3º, que o Coordenador do GTI “poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades públicos e de instituições privadas e especialistas, para participar de suas reuniões, sem direito a voto”. Mais recentemente ainda, desde o início do governo presidencial de 2023, o Decreto N.º 11.407, de 31 de janeiro de 2023, instituiu, no governo federal, o “Sistema de Participação Social no âmbito da administração pública federal direta”.

Basicamente, esse processo de participação social pode ocorrer com base em três alternativas: tomada pública de subsídios, consulta popular ou audiências públicas. A principal distinção entre eles é do momento de ser efetivada. A primeira (tomada pública de subsídios) permite uma participação mais ampla, porém pode redundar em tantos vieses distintos que dificulte o processo, quando em fase embrionária. Portanto, optou-se por não a adotar. Ainda assim, sempre houve a preocupação de proporcionar esse amplo debate nacional. Se o mar é um autêntico ambiente mulissistêmico, isso é fundamental para que uma Política Nacional seja efetiva e agregadora.

Assim, a opção foi que os trabalhos deveriam avançar em algumas escolhas antes da abertura às contribuições sociais. Optou-se que, após alguns delineamentos preliminares e consensuados, seria um momento propício do chamamento à sociedade para apor contribuições, reflexões que, eventualmente, pudessem apontar na revisão de decisões prévias e apontamentos de diretrizes que, efetivamente, pudessem direcionar ao que se deseja para um país mais voltado ao mar. Os principais atores dessa participação, ainda que ampla e irrestrita, seriam tanto o setor produtivo quanto o aporte acadêmico que reflete os múltiplos anseios sociais, científicos e econômicos. E esse caminho eleito pelo GTI tinha, então, a predisposição de que o debate ocorresse por meio de uso dos dois outros métodos de participação social: a consulta popular, em momento intermediário de definição de diretrizes e a audiência pública, quando o instrumento estivesse mais ama-

durecido em discussões e estrutura e permitisse a reflexão mais holística destes e dos seus delineamentos. Detalha-se, a seguir, esse processo.

Assim, decorreu a iniciativa, pela Coordenação do GTI, da criação de sítio eletrônico específico e de fácil acesso para publicização dos trabalhos em andamento, de Atas de suas Reuniões, Documentos utilizados como basilares no trabalho e na pesquisa pregressa e chamamento aos eventos/oportunidades de interlocução com a sociedade²⁵. O referido site tornou-se bastante acessível, diretamente na página principal da Marinha do Brasil, e indício dessa visibilidade é que, em 01/11/2022, ao se colocar, em um dos mecanismos de busca de internet mais utilizados (Google.com), a busca por “política marítima nacional”, o referido sítio aparece como a primeira opção da busca.

Após cerca de 19 meses de ininterrupto trabalho, mais de 30 reuniões ordinárias e 3 eventos de participação social, passa-se à descrição da metodologia adotada para a elaboração desse importante marco das políticas públicas voltadas ao mar, que é a construção conjunta de uma nova “Política Marítima Nacional”.

3.2.4 Escolhas de um processo em construção

Decorrente dos três estudos preliminares concluídos, as primeiras opções do GTI-PMN foram: que a nova PMN teria uma formulação articulada, inicialmente pensada para sua instituição por Decreto — principalmente por dois motivos: tendo sido de iniciativa do Poder Executivo, nada oporia que se transformasse em Projeto de Lei, se seu conteúdo assim o requeresse; e ainda, se ela se configurasse como opção política de rearranjo de prioridades e de estruturas somente subordinadas à Administração Pública do Poder Executivo, essa forma lhe seria adequada. A segunda opção foi de uma redação clara e objetiva, pautada nas orientações para redação de atos normativos prevista pelo Decreto n.º 9.191, de 2017²⁶. Entretanto, se ao final de sua elaboração se verificasse eventual conflito normativo com leis vigentes (recorda-se que algumas das políticas transversais citadas e escolhidas no estudo comparado interno, são instituídas por leis), seria mais fácil sua eventual adaptação.

Outra escolha realizada consistiu em pautar sua redação nas técnicas e processos mais recentes (posterior à Constituição Federal de 1988), que vêm sendo refletidos em Políticas de mesmo escalão e abrangência (ou semelhantes) mais recentes, como: a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Política Nacional para Assuntos Antárticos ou mesmo a Política Nacional de Transportes.

3.2.4.1 Primeira participação da Sociedade: a confirmação de rumos iniciais

Realizado presencialmente em Brasília, nas dependências do Clube Naval de Brasília, por oferecimento da Marinha do Brasil, foi realizado em 23 de março de 2022 o Simpósio e Oficinas – “Reformulação da Política Marítima Nacional”. Evento co-organizado pela Marinha do Brasil (MB), Observatório de Políticas Marítimas (OPM) e Centro de Estudos Político-Estratégicos da MB (CEPE-MB).

O evento ocorreu entre 09h e 18h30 e teve duplo propósito:

- Apresentar o andamento dos trabalhos do GTI, suas opções metodológicas, decisões interlocutórias até o momento e o resultado de decisão por 10 (dez) Objetivos Marítimos Nacionais (OMN), que foram enunciados e apresentados.
- Concitar à participação social, nos moldes da ‘tomada pública de subsídios’, por meio de 10 (dez) Oficinas de Trabalhos (uma correspondendo a cada um dos OMN, na sugestão

²⁵ Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/politica-maritima-nacional>.

²⁶ BRASIL. Decreto N.º 9.191, de 1 de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

de “Diretrizes” para atingimento dos referidos objetivos, bem como possibilidade de expor motivos na reformulação/escolha dos OMN. O relatório do evento disponibiliza suas principais contribuições²⁷.

Destaca-se que participaram do evento mais de 100 integrantes, além dos membros do GTI (que coordenaram as 10 Oficinas simultâneas), sendo destacada a participação de mais de 20 associações, empresas, sindicatos e grupos formais de interesse; o que resultou em contribuições bastante detalhadas.

Ao total, coletaram-se cerca de 110 diretrizes para os 10 OMN. Sequencialmente, foram necessárias 5 (cinco) reuniões internas do GTI para deliberar sobre as referidas diretrizes sugeridas, ajustá-las, considerá-las mediante a realidade nacional e ajustes redacionais e de direcionamentos.

3.2.4.2 A segunda participação da Sociedade (Internacional): Sintonia com o Mundo

Além dos debates nacionais, o GTI optou por realizar debates internacionais, ainda que em evento fechado e exclusivo aos seus integrantes titulares e suplentes, para permitir avaliação intermediária sobre os rumos sendo escolhidos e como a Sociedade Internacional consolida suas políticas públicas voltadas ao mar. Para tanto, realizou-se, também em Brasília, entre 05 e 07 de julho de 2022, um Workshop conduzido por representantes da Organização Marítima Internacional (IMO) e da *World Maritime University* (WMU), dedicado à temática “Política Marítima e à sua interação com a política nacional de transporte marítimo”.

Em que pese, *prima facie*, o título do evento indique destinar-se somente a uma parcela da temática marítima (Transporte Marítimo), de fato, buscava possibilidade de interlocução com uma das mais focadas e respeitadas organizações internacionais ligadas ao mar — a *International Maritime Organization* (IMO), que possui setor específico para auxiliar metodológica e teoricamente, boas práticas de elaboração de Política Pública nacional para o setor e a contribuição da *World Maritime University* (Malmö – Suécia).

Como dito, esse evento, por ter sido evento Governamental, restringiu-se aos integrantes do GTI e serviu como *feedback* intermediário de alinhamentos escolhidos, nacionalmente, e os da OCDE, por exemplo, para reflexão da inserção internacional do Brasil na temática, [...] *a policy coherence commitment at national level therefore often depends on establishing as adjusting commitment sat international level*²⁸.

3.2.4.3 A terceira participação com a Sociedade: críticas e contribuições

Tendo o GTI dado continuidade aos trabalhos de deliberação, redação e definição dos demais capítulos previstos para a PMN, ao se considerar que sua minuta estava suficientemente consolidada, em toda sua pretensão, houve a opção de ser realizado o segundo evento público de participação social. Dessa vez, a opção metodológica considerada mais adequada fora similar às “Audiências Públicas”, majoritariamente por dois motivos:

- havendo um texto já bastante consolidado, haveria melhor oportunidade de sugestões serem aportadas de forma mais sistematizadas, indicando inclusões, alterações e ou exclusões;
- havendo um texto-base, mesmo instituições/cidadãos que desejassem aportar contribuições, mas que não tivessem oportunidade de comparecimento ao evento, poderiam fazê-lo de forma sistematizada por meio digital.

²⁷ BRASIL. Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil. *Relatório Técnico do Simpósio e Oficinas de contribuições à Política Marítima Nacional*. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/reltec_politica_maritima_nacional.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

²⁸ OECD. *Implementing the OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development: Guidance Note COM/DCD/DAC/GOC/PGC* (2021)1. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-guidance-note-publication.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022. p. 13.

Assim, nos dias 29 e 30 de setembro de 2022, também, em Brasília – DF, realizou-se o “Segundo Simpósio ‘A Política Marítima Nacional’”.

Antes do referido evento (e durante ele) disponibilizou-se, no sítio da PMN, a referida minuta para preparação prévia dos partícipes. No evento, realizaram-se breves apresentações sobre métodos empregados, decisões governamentais orientadoras e explicada a metodologia de contribuição.

Houve abertura de período de envio de contribuições (além das feitas diretamente no evento), por meio eletrônico, segundo modelo próprio disponibilizado no sítio, até 17 de outubro de 2022.

Ao final, receberam-se mais de 50 sugestões de aprimoramentos, algumas simples (correções terminológicas ou de clareamento de eventual dúvida) e outras mais complexas. Todas foram compiladas e individualmente reanalisadas pelo GTI em 3 (três) reuniões subsequentes.

Portanto, esse é um processo laborativo ainda em evolução, com previsão de conclusão dentro do prazo estabelecido pelo Decreto que o instituiu, mas que, certamente, ainda receberá bastante colaboração da sociedade civil e mesmo do poder decisor que o instituir.

4 Influências internacionais nas políticas públicas nacionais voltadas ao mar

Uma política pública da abrangência que a PMN reflete tende a ser vista, principalmente, pela perspectiva internacional, como uma política de Estado, o que nem sempre é fato no seu processo constituinte. Há de se conhecer mais detalhadamente sobre seu processo e tipo de instrumento de consolidação, individualizado, para tal ingerência.

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado — quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.²⁹

O pensamento de que a essência das políticas públicas é a manifestação formal da vontade do Estado, seja esta vinculada ao próprio Estado ou resultante de um governo específico, ainda levanta uma questão importante. À luz da perspectiva internacional, considerar uma política pública como “internacional” implica uma ingerência que exige um exame mais aprofundado de suas perspectivas e intenções. Entretanto, não é incomum a visão de *international public policy*, inclusive com Associação formalmente estabelecida (*International Public Policy Association* – IPPA³⁰) ou mesmo construção teórica nacional e internacional sobre tal, como assegura Antonio Lassance³¹ ou mesmo acadêmicos mais clássicos como Jacob Dolinger em seu artigo “*World Public Policy: Real International Public Policy in the Conflict of Laws*”³².

Até mesmo para alguns mais legalistas, essa vontade internacional somente passa a vigorar como autêntica política pública, no país, quando formalmente internalizada (ou seja, após todo o trâmite de assinatura, aprovação congressional, ratificação e promulgação interna). Entretanto, a argumentação contrassenso é que não se pode entender, especialmente considerando-se temáticas tão globais como “espaço”, “meio ambiente” e “mar” que o movimento internacional não balize, também, a vontade estatal. Esse é um momento particularmente especial, considerando-se a perspectiva internacional, do mar e sua gestão. Diversas temáticas

²⁹ HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 25, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. p. 31.

³⁰ Para maiores detalhes e acompanhamento das discussões, ver: <https://www.ippapublicpolicy.org>.

³¹ LASSANCE, Antônio. *What is a Policy and what is a Government Program?* A simple question with no clear answer, until now. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3727996>. Acesso em: 10 dez. 2021.

³² DOLINGER, Jacob. World Public Policy: real International Public Policy in the Conflict of Laws. *Tex. Int'l L. J.*, v. 17, p. 167-189, 1982.

marítimas têm vigorado na agenda internacional de debates. Por exemplo, pelo viés securitário, observa-se que determinadas áreas sensíveis e sob ações ilegais — sejam de pirataria, roubo armado, migração descontrolada, fluxo de refugiados, ou outras — estejam pautando debates em diversas organizações internacionais (ONU, EU, IMO, OTAN).

À luz da ótica ambiental e científica, a Agenda 2030, com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), apresenta, claramente, objetivos relacionados com o mar, além de outros que se conectam de forma transversal (quando se analisam suas metas). Da mesma forma, a instituição da Década da Ciência Oceânica (2021-2030) também reflete esse enfoque.

Ainda, observa-se um movimento de tentativa de consolidação de relevante nova Convenção sobre a temática para as chamadas “águas além das jurisdições nacionais” com o chamamento à Conferência (ainda em finalização) para a elaboração de uma *Biodiversity Beyond National Jurisdiction Convention (BBNJ-Convention)*.

Todo esse movimento da vontade dos Estados pode influenciar também a gestão nacional dos assuntos marítimos. Logo, se, anteriormente, já se mostrou o complexo sistema de cotejamento de quatro perspectivas nacionais: por temática transversal; por competência decisória; por ambiente geográfico e por níveis e tipo de instrumentos de implementação (fig. 1), agora ainda haveria um amplo contexto internacional que se sobrepõe a todo esse arcabouço. Assim, não parece concebível dissociar a vontade nacional da influência internacional que acaba por, também, ajudar a pautar as políticas públicas brasileiras voltadas ao mar. Em questões marítimas, não basta “apenas” a vontade nacional, ela deve considerar como variável relevante (ainda que não impositiva) todo o ambiente internacional e sua relação com o mar.

5 Considerações finais

O presente trabalho, partindo da complexa delimitação sobre as diversas perspectivas que têm ingerência nas políticas nacionais voltadas ao mar, procurou apresentar a complexidade da rede de instrumentos que sinalizam a vontade do país para mar que margeia o Brasil.

Essa complexidade se intensifica, ainda mais, na medida em que não provém de um único órgão central de decisão³³, ainda que seja bastante facilitada essa articulação em função da acumulação de funções de Comandante da Marinha e de Autoridade Marítima Nacional. Essa dupla missão facilita sobremaneira a complexa relação do tráfego marítimo e toda sua rede com os aspectos da segurança no mar.

Entretanto, não se pode entender que as políticas públicas voltadas ao mar sejam decorrentes, apenas, dessas vertentes, nem exclusiva do Poder Executivo federal, tampouco realizada com base em leis e decretos. Procurou-se demonstrar, em relação a essa matriz de complexidade, que, pelo menos quatro grandes prismas têm simultaneidade na gestão de políticas públicas voltadas ao mar. São as quatro perspectivas abordadas (por temática transversal; por competência decisória; por ambiente geográfico e por níveis e tipo de instrumentos de implementação) e que justificaram a criação do citado Observatório de Políticas Marítimas que tentasse fornecer instrumentos de acompanhamento, avaliação e proposição de melhoramento ou de implantação de políticas públicas voltadas ao mar.

Não se pretendeu, neste trabalho, concluir a análise das quatro perspectivas. Buscou-se, por outro lado, analisar o estado atual e as perspectivas dos dois principais instrumentos nacionais, partindo, portanto, do

³³ Não é singular a opção de alguns Estados de, diante da complexa e relevante relação com o mar, instituírem órgãos centrais de decisão. Há vários Estados, principalmente na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que dispõem de “Ministérios do Mar”, como Portugal (1983-1985; 1991-1995, 2015 em diante), Cabo Verde – Ministério da Economia Marítima; São Tomé e Príncipe – Ministro do Planeamento, Finanças e Economia Azul; Moçambique – Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas; ou mesmo outros Estados: Croácia – Ministério do Mar, Transporte e Infraestrutura; França – Ministério do Mar ou Coreia do Sul – Ministério dos Oceanos e Pesca.

escalon federal. Isto posto, optou-se por breve análise das duas Políticas consideradas mais holísticas em relação ao mar: a Política Nacional de Recursos do Mar, uma vez que ela é assunto específico tratado na versão mais ambiental e a Política Marítima Nacional, de onde, teoricamente, todas deveriam afluir, mas que se encontra em processo de reformulação abordado. Essa reformulação, certamente, passa por amplo debate nacional.

Somente pelo tipo de instrumento de implementação superior a decretos, há levantamento de mais de duas centenas de tratados internalizados, leis federais, leis complementares, leis ordinárias e decretos atinentes às diversas temáticas do mar. Isso reflete a grande rede interconectada de regulamentações no ambiente marinho.

Nesse sentido, buscou-se contribuir para demonstrar o quanto sua contínua avaliação pode ser salutar à complexa relação entre o desenvolvimento sustentável, a preservação do bioma marinho às futuras gerações e seu aproveitamento em proveito de uma economia com características bastante peculiares (a economia do mar), que merece uma especial atenção de um país com as dimensões do oceano Brasil. Ainda que o processo siga evoluindo em ambas (a sistemática quadrienal de revisão da PNM, por meio de sucessivos PSRM e a evolução do presente processo de revisão da PMN)³⁴. Portanto, o trabalho, procurou refletir como o processo dialético de construção de uma PP é fundamental para sua abrangência e efetividade, fundamentando-se nos dois principais instrumentos voltados ao mar que versam sobre as Atividades Marítimas (PMN) e sobre os Recursos do Mar (PNMR).

Referências

BEIRÃO, André P.; MARQUES, Miguel; RAUPP, Rogério R. *O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Essential Idea, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil. *Relatório Técnico do Simpósio e Oficinas de contribuições à Política Marítima Nacional*. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/reltec_politica_maritima_nacional.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 1.530, de 22 de junho de 1995*. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1530.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 10.544, de 16 de novembro de 2020*. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10544.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 10.607, de 22 de janeiro de 2021*. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a Política Marítima Nacional. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10607.htm. Acesso em: 03 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 11.096, de 15 de junho de 2022*. Institui a Política Nacional para os Assuntos Antárticos – POLANTAR. Instituída (atualizada e revisada). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11096.htm#art8. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005*. Política Nacional de Recursos do Mar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

³⁴ Produziu-se este artigo mediante apoio do Projeto “Observatório de Políticas Marítimas”, Edital CAPES/MD – Pró-Defesa IV – 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 89.331, de 25 de janeiro de 1984*. Política Marítima Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d89331.htm. Acesso em: 03 jun. 2021. Revogado pelo Decreto N.º 1.265, de 11 de outubro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm#art3. Acesso em: 03 jun. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 9.191, de 1 de novembro de 2017*. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Atualizada por diversos dispositivos posteriores. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2007.

DOLINGER, Jacob. World Public Policy: real International Public Policy in the Conflict of Laws. *Tex. Int'l L. J.*, v. 17, p. 167-189, 1982.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 25, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IOC. National Ocean Policy. *The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. 2010 Disponível em: https://www.jodc.go.jp/jodcweb/info/ioc_doc/Technical/158387e.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

LASSANCE, Antônio. *What is a Policy and what is a Government Program?* A simple question with no clear answer, until now. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3727996>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MELLO, Maria Tereza Leopardi; PRADO, Luis Carlos Delorme; PINTO JR., Helder Queiroz; CALUSET, Mariana. *Elementos para formulação de políticas públicas voltadas ao mar*. Relatório Técnico: Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento: UFRJ, Rio de Janeiro, março/2019. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cepe/sites/www.marinha.mil.br/cepe/files/femar_pol_pub_apresentacao_rev.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.

OECD. *Implementing the OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development*: Guidance Note COM/DCD/DAC/GOC/PGC (2021)1. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-guidance-note-publication.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022. p. 13.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

SECIRM. *Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM)*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm/sobre>. Acesso em: 14 nov. 2022.

SOUZA, Cláudia Maria Rezende de (org.). *Compilação da Legislação Federal sobre Uso Compartilhado do Ambiente Marinho*: Vade Mecum do ambiente marinho. Brasília: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, SECIRM, 2015. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/ebook.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

TRINDADE, Larissa de Lima; SCHEIBE, Luiz Fernando. A gestão dos recursos hídricos a partir de uma análise das políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 97-116, 2014.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.