

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 16 – A AMAZÔNIA AZUL NA POLÍTICA REGIONAL BRASILEIRA: GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DA VERTENTE ECONÔMICA
<b>Autores</b>	Giuliana de Abreu Correa Adriana Melo Alves
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7/capitulo16">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7/capitulo16</a>

<b>Título do livro</b>	FRONTEIRAS DO BRASIL: O LITORAL EM SUA DIMENSÃO FRONTEIRIÇA
<b>Organizadores</b>	Bolívar Pêgo (Coordenador) Líria Nagamine Caroline Krüger Rosa Moura
<b>Volume</b>	8
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-067-7
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## A AMAZÔNIA AZUL NA POLÍTICA REGIONAL BRASILEIRA: GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DA VERTENTE ECONÔMICA<sup>1</sup>

Giuliana de Abreu Correa<sup>2</sup>  
Adriana Melo Alves<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva discutir o alcance da aproximação dos conceitos de economia azul e desenvolvimento regional no Brasil, considerando-se a atual estrutura de governança prevista na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Busca identificar os possíveis papéis do setor público no desenvolvimento da vertente econômica da Amazônia Azul.

A partir da nova configuração básica do governo federal, dada pela Medida Provisória (MP) nº 870 e convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), cuja estrutura atual se encontra regulamentada pelo Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020. Ao MDR, cabe apoiar a vertente de desenvolvimento econômico da Amazônia Azul.<sup>4</sup> O olhar do MDR para a fronteira marítima é uma novidade. A inserção do tema no bojo de sua atuação regional, ao passo que representa um salto em termos da compreensão das dinâmicas sociais, econômicas e ambientais estimuladas ou frustradas por este vasto território, coloca, ao mesmo tempo, um grande desafio

---

1. As autoras agradecem a colaboração dos professores José Celso Cardoso Junior, Marcus Polette e João Mendes da Rocha Neto pelas discussões realizadas no processo de construção deste capítulo.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; e diretora do Departamento de Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial (DGINF) substituta do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). *E-mail*: <giuliana.correa@mdr.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; e secretária Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial do MIDR. *E-mail*: <adriana.melo@mdr.gov.br>.

4. Segundo o Centro de Estudos Político-Estratégicos, da Escola Superior de Guerra, vinculada ao Ministério da Defesa, "conforme estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada por quase cem países, inclusive o Brasil, todos os bens econômicos existentes no seio da massa líquida, sobre o leito do mar e no subsolo marinho, ao longo de uma faixa litorânea de 200 milhas marítimas de largura, na chamada zona econômica exclusiva (ZEE), constituem propriedade exclusiva do país ribeirinho. Em alguns casos, a Plataforma Continental (PC) – prolongamento natural da massa terrestre de um Estado costeiro – ultrapassa essa distância, podendo estender a propriedade econômica do Estado a até 350 milhas marítimas. Essas áreas somadas – a ZEE mais a PC – caracterizam a imensa 'Amazônia azul'". Disponível em: <<https://bit.ly/3pGAK10>>.

de planejamento: como considerar o ambiente marinho enquanto território em desenvolvimento e, simultaneamente, como a vertente econômica da Amazônia Azul pode contribuir com a redução das desigualdades regionais do país?

Para se compreender o ambiente temático e as implicações do que seria realizar um planejamento estratégico para esse novo território em políticas públicas regionais, faz-se necessária uma breve discussão sobre o conceito de economia azul.

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

Na esteira das discussões sobre economia verde e bioeconomia, na Conferência Rio+20, a importância da economia gerada pelos recursos marinhos e os impactos de sua exploração, o impacto sofrido pelas nações insulares e costeiras, o aquecimento global e os desastres ambientais, a par da fragilidade do ecossistema ainda muito desconhecido, trouxeram à tona um problema complexo, sobretudo de governança multilateral, para realização dessa preservação e utilização sustentável, visando à conservação do ambiente marinho para as futuras gerações.

Importa ainda destacar que o conceito abarca em si uma mudança de paradigma de desenvolvimento, e que, portanto, desafia, nos níveis nacional e subnacional, a capacidade de planejamento estratégico governamental para a sua real implementação. Nessa perspectiva, ressalta-se o território, que, longe de se constituir em “palco”, lócus inerte ou receptáculo passivo de ações de diversos entes, inclui a integração entre políticas públicas; nele, há múltiplos partícipes e a inovação é elemento-chave, tanto para a sustentabilidade e o desenvolvimento de atividades econômicas, quanto para a criação de novos nichos de mercado (a exemplo de bioeconomia, engenharia de matérias e energias renováveis). Reforça-se que é fundamental ainda a integração entre os setores da economia oceânica, o que implica um esforço de ordenamento e de desenvolvimento de simbioses entre as diversas indústrias atuantes nos espaços costeiro e oceânico.

Discute-se, portanto, o que poderia ser realizado pela atual estrutura de governança do desenvolvimento regional, a fim de se (re)orientarem processos para o apoio ao desenvolvimento econômico desta relevante parcela territorial. Nos dizeres de Kattel e Mazzucato (2018), almeja-se contribuir com a estruturação de objetivos estratégicos de desenvolvimento de médio e longo prazos, criando e

formatando novos espaços para o desenvolvimento, que gerem expectativas futuras de crescimento e permitam a realização de investimentos privados.

A novidade das discussões sobre economia azul no Brasil requer uma profunda reflexão sobre o tema. O que se almeja com este capítulo é apontar questões para desenvolvimento futuro, sobre como a economia azul e a política regional poderiam contribuir para a elaboração de uma nova visão estratégica de desenvolvimento, baseada na construção de uma governança capaz de estruturar a visão de longo prazo necessária a ambos os temas.

Para tanto, o texto se compõe de três seções, além desta introdução. Na segunda, resgatam-se brevemente os processos de formulação da PNDR fase II, visando à compreensão de seus objetivos, estratégias e instrumentos de planejamento. Na terceira, discute-se a evolução conceitual da economia azul e sua governança, sob a ótica da academia e das organizações multilaterais. Na quarta, busca-se verificar se é possível inserir a visão da economia azul nos instrumentos de planejamento da PNDR, e como isso seria visto por sua governança. Na quinta e última seção estão as conclusões.

## 2 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL FASE II E SEUS INSTRUMENTOS

A preocupação com o desenvolvimento equilibrado do território, objeto da PNDR, impõe ao poder público desafios complexos quanto ao planejamento governamental, sobretudo no que tange ao desenho de seus instrumentos e à forma de governança exigida para atuação, com vistas à mitigação das disparidades socioeconômicas da sociedade brasileira. Isto porque a necessidade de coordenação vertical e horizontal é parte inerente ao arranjo institucional que instrumentaliza aquela política, seja por tratar-se o Brasil um país de vasta extensão territorial; seja porque este enorme país é também complexo e heterogêneo em termos de ocupação populacional e de distribuição geográfica das atividades estruturantes do desenvolvimento; ou seja ainda porque o desenvolvimento, em essência, é um processo multidimensional. Dessa forma, pensar a governança da política regional brasileira implica necessariamente julgar que ela é, de partida, intersetorial, transversal e interfederativa. De fato, a *Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional* aponta:

De certa forma, isso [a intersetorialidade, transversalidade] atesta nossa hipótese inicial de que a política regional é uma “política vazia”, isto é, sem conteúdo setorial que a parametrize. Se partirmos do ponto de vista que o sentido das políticas públicas é proporcionar serviços e facilidades à população, o que “chega” ao cidadão são serviços proporcionados por políticas setoriais. Por isso, *não cabe esperar que o conteúdo (setorial) seja a essência da política regional. Sua razão de ser é a coordenação, a articulação, a combinação de meios que, realizados num dado território, transmitam a seus cidadãos uma parcela dos bens públicos e privados que os equiparam aos cidadãos de outras regiões* (Brasil, 2011, p. 96, grifo nosso).

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

As práticas de intersetorialização não ocorrem naturalmente. Encontram importantes barreiras nas estruturas burocráticas tradicionais: processos, estruturas e atores que foram construídos operam de forma setorializada, fragmentada. Necessitam, portanto, ser estimuladas e reforçadas.

A professora Celina Souza (2018) aponta no mesmo sentido de Pires, ressaltando haver pouca exploração empírica sobre a capacidade de comando exercida dentro do Poder Executivo, ao trabalhar uma definição de coordenação horizontal. Esta seria considerada

como um processo e como instrumentos e mecanismos que visam operacionalizar a confluência, voluntária ou forçada, de atividades e esforços das organizações do setor público. Esses mecanismos são utilizados para criar maior coerência, reduzir duplicações, lacunas e contradições no interior da mesma política ou entre diferentes políticas, assim como na sua implementação e gestão (Bouckaert, Peters e Verhoest 2010<sup>5</sup> *apud* Souza, 2018, p. 31).

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

Aplicados esses conceitos ao contexto brasileiro e da PNDR, observa-se a multiplicidade de estruturas governativas setoriais, com capacidades heterogêneas e problemáticas diversas, que interagem no ambiente de políticas públicas afetas ao desenvolvimento regional.

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

5. BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. Coordination: what is it and why should we have it? In: BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations of public sector organizations*. London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 16. Disponível em: <[https://doi.org/10.1057/9780230275256\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230275256_2)>.

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

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

A percepção de que a questão regional brasileira é tema transversal orientava a atuação da PNDR em arranjos institucionais de coordenação horizontal, vez que a realidade brasileira impunha desafios multissetoriais (afeitos a mais de um ministério) e arranjos institucionais de coordenação vertical, para a ação de órgãos setoriais federais se articular com os níveis subnacionais, o setor produtivo e a sociedade civil organizada. Assim, visava-se à superação do modelo de planejamento *top-down*, em que os territórios não poderiam expressar sua visão na construção das intervenções regionais.

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

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

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

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

Era necessária a recriação da estrutura institucional regional – superintendências de desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco), as quais estavam atuando como agências –, que contaria em seu conselho deliberativo com a participação das Unidades da Federação (UFs) e representações do setor produtivo para a tomada de decisão, principalmente no tocante aos planos regionais de desenvolvimento e à aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento.

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

A PNDR fase I foi institucionalizada somente em 2007, por meio do Decreto nº 6.047 e, embora muito tenha avançado, o principal instrumento de governança, a CPDR, e o seu principal instrumento de financiamento, o FNDR, não foram efetivamente implementados. Também os dispositivos de planejamento macrorregionais, consubstanciados nos planos regionais de desenvolvimento, não foram institucionalizados.

No que concerne aos recursos orçamentários para investimentos regionais, de caráter não reembolsável, o *Resumo executivo do texto de referência para a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional* aponta:

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

Ressalta-se ainda que os instrumentos tradicionais, vigentes antes da aprovação da PNDR, seguiram financiando o setor produtivo nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento do Norte (FDA) e do Nordeste (FDNE), bem como dos incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

Os volumes de recursos disponibilizados pelos fundos constitucionais (FCs), por exemplo, somaram R\$ 72 bilhões no período 1989-2010, com seus desembolsos ampliando-se significativamente na segunda metade da última década, de 2005 a 2010. Por seu turno, para os incentivos fiscais, foram totalizados R\$ 6,57 bilhões apenas em 2010 (Oliveira Júnior, 2011).

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

Isso pode ser relacionado com a ausência de um arranjo de governança que estabelecesse com clareza os critérios e as diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros necessários à PNDR e realizasse articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades da PNDR, competências estas dadas à CPDR pelo extinto Decreto nº 6.047/2007.

Apesar disso, Alves e Rocha Neto (2014) avaliam que esse momento foi a materialização de um primeiro esforço voltado à formalização e instituição de uma política nacional de desenvolvimento regional e, portanto, fazia-se necessário prosseguir com sua melhoria, reformulando os pontos falhos da primeira abordagem, em especial a governança e a desvinculação entre os instrumentos e a política.

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

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

No fluxo de problemas, busca-se analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a



agenda governamental (Capella, 2005). Muito embora várias situações sociais sejam percebidas pelos formuladores de políticas públicas (condições), apenas quando os formuladores acreditam que se deve fazer algo a respeito é que a condição se constitui em um problema. No caso da PNDR, apesar de os indicadores sociais e de renda terem melhorado no Brasil até 2010, os *gaps* entre desenvolvimento das macrorregiões permaneceram relevantes. Os *feedbacks* sobre os programas apontaram que a desigualdade regional ainda era um problema para o país, e que a desconexão entre as atuações territoriais gerava conflitos de aplicação entre políticas públicas, implicando perdas de oportunidades de desenvolvimento para importantes porções da população e do território, o que chamou a atenção dos formuladores para a necessidade de revisão da política.

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

[O] Territórios da Cidadania foi criado em fevereiro de 2008, em momento no qual a CPDR, após a institucionalização da PNDR em 2007, deu por encerrado[s] seus esforços de implantar os instrumentos básicos da PNDR e passou a considerar apenas o monitoramento das ações. (...) O programa Territórios da Cidadania emerge do vácuo de coordenação deixado pela CPDR, vindo a ocupar um espaço que a PNDR, por algum motivo, deixou de utilizar. (...) O cálculo dos ganhos e perdas do exercício da atividade política, feitos tanto para o presente quanto para o futuro, por exemplo, promoveu o “transplante” da matriz de interação territorial dos programas federais para o MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] e não para o MI [Ministério da Integração Nacional]. Não que a Casa Civil deixasse de mediar a questão central da PNDR naquele momento; mas o fez no sentido de encaminhar a solução para um núcleo político-partidário com interesses mais próximos dos do partido do presidente da República (Brasil, 2011, p. 103).

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

No fluxo político (*politics*), a vinda para o Ministério da Integração Nacional do ministro Fernando Bezerra Coelho promoveu uma série de modificações na pasta, engendrando uma gama de revisões na atuação das suas secretarias e unidades.

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

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

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

Já em 2017, o Tribunal de Contas da União (TCU), exarando uma série de acórdãos (n<sup>os</sup> 1.655/2017 e 1.827/2017 e 2.388/2017) cujo objeto era a política regional, determinou que houvesse coordenação, por meio do centro de governo, para a reformulação da PNDR e de seus instrumentos.

Uma nova janela de oportunidade para a questão regional retornar à primazia na agenda governamental foi aberta. A Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaboraram, por meio de esforços de coordenação horizontal, um plano de ação que previa a revisão da política e dos seus instrumentos, assim como a revisão do papel de Sudam, Sudene e Sudeco. Esse trabalho culminou no Decreto n<sup>o</sup> 9.810/2019, com a instituição da nova PNDR.

Após a revisão de suas bases de atuação, a revisão de seus instrumentos entrou em prioridade na agenda de governo. Os planos regionais de desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste foram elaborados, respectivamente, por Sudam, Sudene e Sudeco, em 2019, com a supervisão do MDR. Os planos, contudo, não foram aprovados, e sequer tiveram definidas as relatorias técnicas para sua tramitação legislativa.

Tendo em vista o breve resgate histórico aqui exposto, a implementação da PNDR fase II é ainda embrionária, mas apenas seus dois anos de vigência iluminam uma série de aspectos inovadores, que serão apresentados na sequência; retomam-se as discussões sobre a implementação do modelo de governança da PNDR e as expectativas sobre a sua efetivação enquanto política de Estado.

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

Inferese do parágrafo único, do artigo primeiro de seu decreto instituidor, que a necessidade de que objetivos sejam compartilhados pelos entes federativos, por meio de pactuações para ação articulada e integrada, incluindo setores públicos e privados para a sua consecução, permanece relevante. Demonstra-se a intenção do governo federal de realizar uma coordenação horizontal e vertical e, portanto, indica-se que todos os *stakeholders* devem participar de seu arranjo de governança, e que, como fruto desse arranjo, as intervenções propostas sejam realizadas em múltiplas escalas.

Entre seus princípios, descritos adiante, a PNDR considera seus elementos basilares, sem os quais objetivos, estratégias e instrumentos não conseguirão produzir os resultados capazes de melhorar a qualidade de vida da população.

- 1) Transparência e participação social.
- 2) Solidariedade regional e cooperação federativa.
- 3) Planejamento integrado e transversalidade da política pública.
- 4) Atuação multiescalar no território nacional.
- 5) Desenvolvimento sustentável.
- 6) Reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social, cultural e econômica das regiões.
- 7) Competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo.
- 8) Sustentabilidade dos processos produtivos.

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

A mobilização planejada e articulada de ações nos âmbitos federal, estadual e municipal, envolvendo atores públicos e privados, suscita a execução de programas e investimentos concertados entre a União e os entes federativos subnacionais, fortalecendo processos de desenvolvimento.

As intervenções pretendidas pela política, em consonância com os objetivos prioritários anteriormente descritos, têm os seguintes eixos setoriais de intervenção em desenvolvimento produtivo: i) ciência, tecnologia e inovação; ii) educação e qualificação profissional; iii) infraestruturas econômica e urbana; iv) desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e v) fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais.

A estratégia de implementação da PNDR fase II considera o desenvolvimento regional um projeto de âmbito nacional, no qual o potencial e a diversidade das regiões sejam aproveitados e dinamizados, promovendo-se, simultaneamente, a integração nacional e uma gradual convergência de renda entre regiões. Convém aqui destacar o art. 4º do Decreto nº 9.810/2019:

Art. 4º São estratégias da PNDR:

- I. estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional, para assegurar a articulação setorial das ações do governo federal, a cooperação federativa e a participação social;
- II. implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional e das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste;
- III. estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento, pactos de metas e carteiras de projetos em diferentes escalas geográficas;
- IV. aprimoramento da inserção da dimensão regional nos instrumentos de planejamento e orçamento federal, bem como em políticas e programas governamentais diversos;
- V. aderência dos instrumentos de financiamento aos objetivos de desenvolvimento regional; e
- VI. estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, integrando-os a sistemas regionais, nacionais ou globais.

A PNDR conta ainda com uma gama de instrumentos que auxiliam a priorização e execução eficaz de ações de desenvolvimento no território nacional. Entre eles destacam-se os planos macrorregionais e sub-regionais de desenvolvimento,

os pactos de metas com governos estaduais e as carteiras de projetos prioritários, que deverão ser elaborados e monitorados dentro de sua estrutura de governança.

A CPDR, instância estratégica de governança da PNDR, instituição máxima de governança, baliza as diretrizes para o desenvolvimento regional em coordenação horizontal, por meio da aprovação de planos sub-regionais, programas e ações de desenvolvimento regional. É responsável pela proposição de medidas para o fortalecimento dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional, com aprimoramento e integração dos instrumentos existentes; a inserção das ações federais priorizadas nos planos regionais e sub-regionais, no Plano Plurianual da União e na Lei Orçamentária Anual; a inserção de questões relativas ao desenvolvimento regional na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e em outros instrumentos de planejamento de longo prazo do governo federal; e pela formulação de metas e estratégias de redução das desigualdades econômicas e sociais no interior das regiões brasileiras e entre elas.

O Comitê-Executivo da CPDR é a instância tática destinada a operacionalizar a articulação de políticas e ações federais para o benefício das áreas prioritárias da PNDR; e submeter à aprovação da CPDR as propostas de planos, programas e projetos julgados relevantes para a integração nacional e o desenvolvimento regional.

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

Como se observa, o arranjo institucional previsto para a PNDR fase II, a fim de estimular a comunicação e a intersetorialidade entre as políticas – de forma duradoura –, previu três aspectos fundamentais a serem levados em conta. O primeiro aspecto foi o envolvimento do centro de governo na instância estratégica de governança da política, com o intuito de garantir que o tema entrasse na agenda governamental. O segundo foi o protagonismo dado às superintendências do desenvolvimento regional enquanto planejadoras em escala regional, por meio dos planos de desenvolvimento que deveriam ser por elas elaborados. O terceiro aspecto abrigaria a coordenação vertical, por intermédio dos pactos de metas a serem firmados com os governos estaduais, com vistas a garantir sinergia e convergência de prioridades no arranjo federativo, em prol da PNDR. Há que se considerar ainda a instituição do Núcleo de Inteligência Regional, rede de instituições que

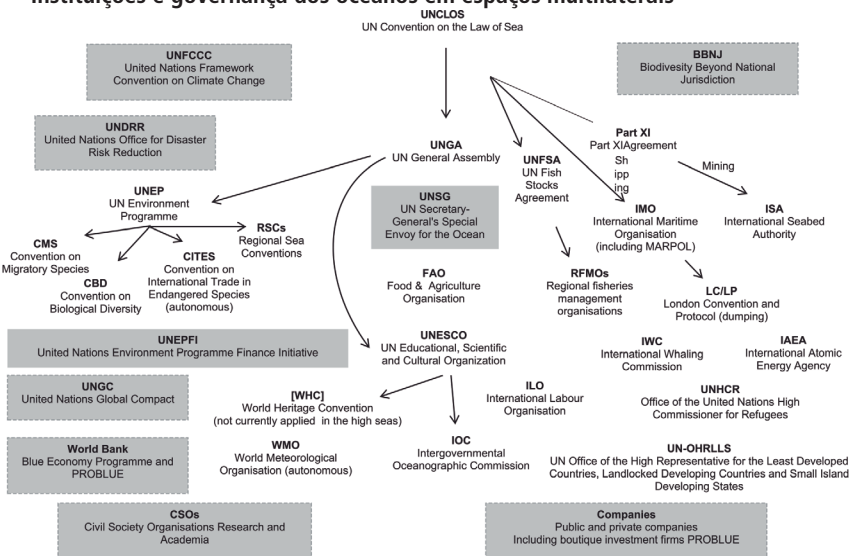
analisaria e monitoraria a PNDR e a dinâmica regional brasileira, retroalimentando a atuação do sistema de governança da política.

### 3 ECONOMIA AZUL: CONCEITOS E DESAFIOS

Esta seção foi elaborada por meio de análise documental, utilizando-se sobretudo relatórios produzidos pelos organismos multilaterais e disponibilizados na internet, bibliografia auxiliar que faz referência aos processos adotados durante a formulação dos principais instrumentos da Organização das Nações Unidas (ONU) e de organismos multilaterais que abordam o desenvolvimento conceitual da economia azul; além disso, fez-se uma breve revisão bibliográfica acerca do tema.

A discussão sobre a governança oceânica é complexa, e os debates sobre economia azul são uma modesta fração desse universo. Há uma amplitude de normativos e fóruns multilaterais que incidem nas dimensões de sua sustentabilidade (figura 1), tendo em seu marco jurídico principal a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ratificada no Brasil pelo Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990.

FIGURA 1  
Instituições e governança dos oceanos em espaços multilaterais



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

Essa multiplicidade de fóruns leva-nos a destacar dois grandes grupos de atores, que, dadas as suas peculiaridades, justifica a subdivisão da seção em duas partes, a fim de se facilitar o entendimento sobre as origens da economia azul e sua governança, e o debate atual sobre o tema.

### 3.1 Organismos internacionais e multilaterais

Muito embora a ideia de desenvolvimento econômico a partir de recursos do mar seja deveras antiga em organismos internacionais, o aparecimento do termo *economia azul* é recente, reputado às discussões que antecederam a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20. Dessa feita, vamos nos ater ao estudo da Rio+20, enquanto marco temporal para as reflexões sobre este conceito.

A Rio+20 foi realizada em 2012, tendo por base a Resolução 64/236 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que, além de determinar a própria realização da conferência, vinte anos depois da RIO 92<sup>6</sup> ou Eco-92, esperava avaliar a implementação das ações de desenvolvimento sustentável das duas décadas anteriores, bem como a renovação dos pactos sobre desenvolvimento sustentável para o enfrentamento dos novos desafios nesta pauta.

Na esteira das discussões sobre sustentabilidade, economia verde e bioeconomia, em preparação para a Rio+20, algumas nações insulares e em desenvolvimento questionaram se a economia verde e seu desenvolvimento sustentável bastavam para a garantia de seu futuro frente às novas dinâmicas climáticas e socioeconômicas que se impunham. Importa ressaltar que os países em desenvolvimento e insulares, desde a década de 1960, na busca da codificação da CNUDM, já consideravam os recursos do mar vetores para o seu desenvolvimento (Menezes, 2015, p. 42-43).

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

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

Ainda considerando os eventos antecessores a Rio+20, foram publicados três documentos: *A blueprint for ocean and coastal sustainability* (IOC/UNESCO, 2011), que apresentava propostas para o desenvolvimento sustentável da região costeira e oceânica; *Green economy in a blue world* (UNEP *et al.*, 2012), que, na mesma linha do anterior, demonstrava a dependência do mar para a sociedade, e a maneira pela qual os setores relacionados ao mar poderiam evoluir na esteira

---

6. Para mais detalhes sobre a Rio+20, acesse: <<https://bit.ly/3K9L2VP>>.

da economia verde; e *Why value the oceans* (UNEP e Duke University, 2012), que propugnava uma série de questões para discussões de especialistas, a fim de demonstrar a relevância da correta mensuração, em contas nacionais, dos valores da economia dos oceanos e dos serviços ecossistêmicos para fins de melhoria de regulação, do uso sustentável e do papel de organismos regionais.

Ressalta-se que o documento *Green economy in a blue world* (UNEP et al., 2012, p. 22) apenas menciona a economia azul em suas conclusões, quando ressalta a necessidade de que ela se torne verde, no sentido de se dar sustentabilidade às indústrias oceânicas, enquanto o *A blueprint for ocean and coastal sustainability* (IOC/UNESCO, 2011, p. 5) usa o termo *blue-green economy*.

Neste relatório, o termo “economia azul-verde” é usado para se referir à transição para uma relação humano-oceânica centrada em que a humanidade estaria “vivendo com o oceano e do oceano de uma forma sustentável”. Entende-se também que este conceito integra suas duas dimensões – a do fornecimento de bens e serviços, bem como a da destruição da propriedade humana e da vida (tradução nossa).<sup>7</sup>

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

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

Visando incluir todas as pessoas, a fim de se erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro das capacidades do planeta, a Agenda 2030 adota 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, enquanto instrumento de planejamento global, esclarecendo que a preservação e o uso sustentável dos recursos marinhos, abordada em um objetivo próprio, incorpora os oceanos na reflexão.

Os ODS apresentam caráter mutuamente reforçador, para que os esforços empreendidos no alcance desses objetivos sejam também força motriz no alcance de outros. Em se tratando dos oceanos, o Objetivo 14 – Vida na água refere-se à conservação e ao uso sustentável de oceanos, mares e recursos marinhos.

Mais recentemente, em 2018, destaca-se a primeira Conferência sobre Economia Azul, realizada no Quênia. Com o tema *The blue economy and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, buscou-se discutir a Agenda 2030 enquanto

---

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



estratégia para atender ao duplo objetivo de proteger os ecossistemas marinhos e as comunidades, à medida que são desenvolvidos os recursos marinhos.

Essa conferência realizou-se em preparação à Conferência do Oceano de 2020 (adiada devido à covid-19), que o Quênia promove com Portugal.

Segundo o documento-base da conferência,

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

- As prioridades e desafios do estabelecimento de uma economia azul sustentável e suas contribuições para a implementação da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, incluindo a segurança marítima e a segurança.
- *O papel inovador de várias partes interessadas, incluindo governos nacionais e locais, setor privado, sociedade civil, grupos regionais e sub-regionais*, bem como instituições financeiras nacionais e internacionais, no investimento e na formulação de formas sustentáveis de exploração da economia azul (Oceans, 2018, p. 2, grifo nosso).

No mesmo documento, há uma interessante conceituação, agregando expressamente o conceito à sustentabilidade, definindo-se assim a economia azul sustentável:

Uma economia azul sustentável procura promover o crescimento econômico, a produção e o consumo responsáveis, a inclusão social e a preservação ou melhoria dos meios de vida, ao mesmo tempo que garante a sustentabilidade ambiental do oceano e das áreas costeiras, por meio da economia circular. Em sua essência, refere-se à dissociação entre o desenvolvimento socioeconômico, através de setores e atividades relacionadas aos oceanos, e a degradação ambiental e dos ecossistemas (Oceans, 2018, p. 1, tradução nossa).<sup>8</sup>

Outra importante nota é que a economia azul sustentável da ONU inclui, em seu escopo, não apenas mares e oceanos, mas também a água doce, entre os seus territórios, envolvendo todos os recursos hídricos em sua gestão.

Da conferência, resultou um relatório que se estrutura em termos de desenvolvimento de estratégias, consubstanciadas em mensagem-chave, oportunidades, desafios e caminho a seguir, para nove temas: navegação inteligente, portos, transporte e conectividade global; emprego, criação de empregos e erradicação da pobreza; cidades, turismo, costas e infraestrutura resistentes; energia sustentável e recursos minerais e indústrias inovadoras; gestão e sustentação da vida marinha,

---

8. Do original: "A sustainable blue economy seeks to promote economic growth, responsible production and consumption, social inclusion, and the preservation or improvement of livelihoods while at the same time ensuring environmental sustainability of the ocean and coastal areas, through the circular economy. At its core, it refers to the decoupling of socioeconomic development through ocean-related sectors and activities from environmental and ecosystems degradation" (Oceans, 2018, p. 1).

conservação e atividades econômicas sustentáveis; eliminação da fome, garantia do abastecimento de alimentos, promoção da boa saúde e da pesca sustentável; ação climática, agricultura, gestão de resíduos e oceanos livres de poluição; segurança marítima e aplicação da regulamentação; e pessoas, cultura, comunidades – a economia azul inclusiva (SBEC, 2018).<sup>9</sup>

Outras agências e organismos multilaterais também receberam muito bem a abordagem da economia azul, como Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nos anos 1990, a FAO conduziu a elaboração do *Code of conduct for responsible fisheries* (FAO, 1995). Nesse período, a conscientização científica acerca da superexploração dos recursos pesqueiros já reforçava a necessidade de se extrair mais recursos naturais para a maximização da produção sustentável. Desse modo, a fim de

fortalecer a estrutura jurídica internacional para mais eficazes conservação, gestão, exploração sustentável e produção dos recursos aquáticos vivos, a Conferência da FAO de 1995 adotou o Código de Conduta da FAO para uma Pesca Responsável (FAO, 2017, p. 14, tradução nossa).<sup>10</sup>

Do código foram derivados diversos instrumentos, como guias, planos de ação, abordagem ecossistêmica para pesca e aquicultura, além de outras iniciativas, entre as quais citamos as seguintes: *the voluntary guidelines for securing sustainable smallscale fisheries, the port state measures agreement, the catch documentation schemes, e blue growth initiative*.

Posteriormente à Rio+20, para os locais em que a pesca é meio de subsistência de uma grande quantidade de pessoas e de povos tradicionais e, sobretudo, contribui para a segurança alimentar e nutricional da população, em 2013, a FAO lançou a Blue Growth Initiative,<sup>11</sup> que buscava trazer os três pilares da sustentabilidade (econômico, social e ambiental) para os setores de pesca e aquicultura. Notadamente, a FAO buscou incluir a visão social à frente dos processos ambientais e econômicos, ao inserir a importância dos recursos enquanto meios de subsistência, emprego e segurança nutricional.

9. Do original: "smart shipping, ports, transportation and global connectivity; employment, job creation and poverty eradication; cities, tourism, resilient coasts and infrastructure; sustainable energy and mineral resources and innovative industries; management and sustaining marine life, conservation and sustainable economic activities; ending hunger, securing food supplies, promoting good health and sustainable fisheries; climate action, agriculture, waste management and pollution-free oceans; maritime security safety and regulatory enforcement; and people, culture, communities: the inclusive blue economy" (SBEC, 2018).

10. Do original: "to strengthen the international legal framework for more effective conservation, management and sustainable exploitation and production of living aquatic resources, the 1995 FAO Conference adopted the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries" (FAO, 2017, p. 14).

11. Destaca-se que o Blue Growth da FAO difere do Blue Growth da União Europeia, o qual se refere aos setores estratégicos de desenvolvimento de novos mercados, a fim de que seja possível alinhar a quintupla hélice (governo, sociedade, academia, indústrias e o ambiente natural) para a promoção do desenvolvimento.

O crescimento azul, com sua ênfase no emprego e subsistência, segurança alimentar e nutrição, boas práticas de gestão pesqueira e apoio a ecossistemas saudáveis, coloca essas comunidades no centro de todas as suas políticas e atividades (tradução nossa).<sup>12,13</sup>

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

O documento ainda ressalta a importância da complementariedade entre o Blue Growth e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14-Vida na água (FAO, 2017, p. 22).

Com relação ao Banco Mundial, em 2017, foi lançado, em cooperação com o Departamento de assuntos Econômicos e Sociais da ONU, o relatório *The potential of the blue economy* (World Bank, 2017), cujo conteúdo abarca definições de economia azul e *blue growth*, com foco em países em desenvolvimento e países insulares em desenvolvimento. Neste relatório, é endossada a ideia de que a economia azul é polissêmica, expondo-se a definição do termo segundo o Banco Mundial.

Embora o termo “*economia azul*” tenha sido usado de maneiras diferentes, entende-se aqui como compreendendo a gama de setores econômicos e políticas relacionadas que, juntos, determinam se o uso dos recursos oceânicos é sustentável.

O conceito de “*economia azul*” procura promover o crescimento econômico, a inclusão social e a preservação ou melhoria dos meios de subsistência, ao mesmo tempo que garante a sustentabilidade ambiental dos oceanos e áreas costeiras (World Bank, 2017, p. 6, tradução nossa, grifo nosso).<sup>14</sup>

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

12. Disponível em: <<https://bit.ly/45e7GEO>>.

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

14. Do original: “*Although the term ‘blue economy’ has been used in different ways, it is understood here as comprising the range of economic sectors and related policies that together determine whether the use of oceanic resources is sustainable. The ‘blue economy’ concept seeks to promote economic growth, social inclusion, and the preservation or improvement of livelihoods while at the same time ensuring environmental sustainability of the oceans and coastal areas*”.

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

Assim, cada país precisará elaborar sua visão para uma economia oceânica sustentável, nela incluindo como equilibrar crescimento e sustentabilidade, a fim de se permitir o uso otimizado dos recursos oceânicos com o máximo benefício (ou, pelo menos, dano mínimo) para o meio ambiente. Tal visão poderia ser apoiada pelo desenvolvimento de planos e políticas, às vezes chamados de planos de economia azul, para as zonas marítimas de cada país, o que apoiaria a realização da visão acordada (World Bank, 2017, p. 5, tradução nossa).<sup>15</sup>

Em muitos casos, estruturas políticas claras não são desenvolvidas em nível nacional, mas são essenciais, assim como um processo engajado de consulta às partes interessadas e de cocriação de uma visão comum para a economia azul em âmbito nacional (World Bank, 2017, p. 7, tradução nossa).<sup>16</sup>

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

Um acréscimo importante é a qualificação das atividades propostas pelo Banco Mundial para que uma atividade econômica integre a economia azul. Há necessidade de atender a pelo menos dois dos quatro requisitos considerados basilares em um projeto, quais sejam: redução do desperdício alimentar; eficiência energética; emprego decente; e inovações tecnológicas ou financeiras.

Para uma atividade contribuir com a economia azul, seria necessário incluir pelo menos dois dos quatro elementos de eficiência de recursos: redução da perda de alimentos e do desperdício ao longo da cadeia de valor, eficiência energética (redução da pegada de carbono), emprego decente e financiamento ou tecnologias inovadoras. Além disso, o projeto precisaria proporcionar benefícios ambientais, sociais e econômicos (World Bank, 2017, p. 5, tradução nossa)<sup>17</sup>

Observa-se aqui o direcionamento da abordagem do banco para os países em desenvolvimento – insulares ou não –, ao visar reduzir a insegurança alimentar e incentivar o trabalho decente.

---

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

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

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

Levando-se ainda em conta ainda que as economias em desenvolvimento façam sua transição à economia azul, são apresentados elementos necessários para esse fim: implementação da CNUDM pelos Estados-parte; avaliação do valor dos recursos marinhos e seus serviços ecossistêmicos correspondentes; tomada de decisões baseada em evidências; estruturação do gerenciamento com base em ecossistemas; melhoria da governança para florescimento de uma economia azul; parcerias amplas e resilientes para coordenação e colaboração de projetos e iniciativas da economia azul; financiamento inovador para direcionar investimentos a atividades econômicas que podem melhorar a saúde dos oceanos; e indicadores para medir e acompanhar o progresso das iniciativas.

Além desse relatório, o Banco Mundial coordena o *Problue*, lançado em 2018, como fundo fiduciário de multidoadores, que apoia o desenvolvimento de recursos marinhos e costeiros integrados, sustentáveis e saudáveis. Este programa se concentra no desenvolvimento de quatro áreas principais, e está abrangido pelo Programa de Economia Azul do banco, conforme descrito a seguir.<sup>18</sup>

- 1) A gestão da pesca e da aquicultura sustentáveis.
- 2) O enfrentamento das ameaças que a poluição marinha representa para a saúde dos oceanos, incluindo lixo e plásticos, provenientes de fontes marinhas ou terrestres.
- 3) O desenvolvimento sustentável dos principais setores oceânicos, como o turismo, o transporte marítimo e a energia renovável *offshore*.
- 4) A construção de capacidade governamental de gerenciamento dos recursos marinhos, incluindo-se infraestrutura baseada na natureza (a exemplo de manguezais), de forma integrada, para proporcionar mais – e mais duradouros – benefícios aos países e comunidades.

Além disso, considera tópicos transversais a igualdade de gênero, a mudança climática e a mobilização de recursos financeiros para o desenvolvimento.

Em 2021, foi publicado o relatório anual do fundo, o *Problue annual report* (World Bank, 2021), cuja temática é o desenvolvimento azul para a retomada do pós-covid. Nesse curto lapso de tempo, foram observadas nos oceanos, frequentemente, melhoras nos indicadores de qualidade da água e vida submersa, e há necessidade de que o equilíbrio ecossistêmico, no futuro, seja central na retomada das atividades econômicas.

Como aspecto de interesse deste capítulo, em especial, temos que, no relatório, o Banco Mundial trata de explicar seu Blue Economy Development Framework

---

18. Disponível em: <<http://bit.ly/3xqQ5to>>.

(BEDF), no qual atua com parceiros para ampliar o entendimento sobre economia do oceano e realizar a transição para a economia azul.

[O *framework*] consiste em três componentes centrais: gestão do conhecimento; reformas políticas, institucionais e fiscais; e incentivo ao investimento na economia azul. Foi desenvolvido um conjunto de ferramentas, incluindo notas de orientação sobre revisões da despesa pública azul, contabilidade nacional dos oceanos e planejamento espacial marinho (PEM), para permitir que os países clientes projetem e implementem estratégias para o desenvolvimento da economia azul adaptadas às suas circunstâncias particulares (World Bank, 2021, p. 23, tradução nossa).<sup>19</sup>

Os esforços nacionais e regionais do BEDF incluem análises diagnósticas e ferramentas para informar o desenvolvimento de uma abordagem de economia azul, incluindo a avaliação do capital natural em Kiribati e Vietnã e avaliações socioeconômicas na Guiné, Indonésia e Tanzânia. A América Central, Indonésia, Moçambique, Tanzânia e Vietnã também estão desenvolvendo estratégias abrangentes que incluem esquemas de financiamento azul (abrangendo pagamento por serviços ambientais e envolvimento do setor privado), bem como avaliações institucionais, regulatórias e fiscais, para apoiar o desenvolvimento de planos de ação da economia azul ligados às atividades do PEM e garantir a alocação e uso sustentável dos recursos marinhos e do espaço (*op. cit.*, p. 24, tradução nossa).<sup>20</sup>

Também são utilizadas as ferramentas de conhecimento sobre a economia do oceano presente no Estado, que se constitui na medição da contribuição dada pelos setores da economia dos oceanos para o produto interno do país, e na elaboração do planejamento espacial marinho (PEM), que busca conhecer e ordenar os usos do espaço marinho, para então realizar as estratégias de desenvolvimento e transição para a economia azul.

Por seu turno, quanto à OCDE, sua principal preocupação foi justamente iniciar trabalhos para a economia azul pela quantificação das contribuições da economia oceânica aos países no mundo.

A OCDE<sup>21</sup> é um organismo internacional cujo formato em fórum atua em duas frentes principais: o aperfeiçoamento de políticas públicas e o intercâmbio de experiências entre países-membros e parceiros. Tem desenvolvido diversos tra-

---

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

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

21. Disponível em: <<http://bit.ly/3E97YRe>>.

balhos relacionados à economia azul, com três linhas destacadas em atuação com a temática oceanos, conforme resumido a seguir.

- 1) *Ocean economy and innovation*, que congrega ações voltadas para economia dos oceanos, inovação e ciência e tecnologia, além de focalizar países em desenvolvimento e a economia em sentido amplo.
- 2) *Environmental impacts*: conservação dos oceanos e uso sustentável, poluição e mudanças climáticas.
- 3) Desenvolvimento de setores: aquicultura e pesca, e cabotagem e armeiro.

A partir de 2011, com financiamento inicial da Coreia do Sul, a OCDE iniciou seu trabalho sobre economia oceânica, cuja proposição gerou o projeto *The Future of the Ocean Economy*, apresentado em caráter prévio durante a EXPO 2012, ocorrida também na Coreia, que deu origem à *Yeosu declaration of living ocean and coast*. O grupo de trabalho iniciou suas atividades em 2013, contando com especialistas de diversos países até 2015, e elaborou o primeiro relatório da OCDE sobre economia dos oceanos, que se tornou a referência nas reflexões acerca da mensuração das indústrias consideradas marítimas.

O relatório *The ocean economy in 2030* (OECD, 2016) reconhece o potencial da economia dos oceanos para o desenvolvimento socioeconômico mundial, enquanto condiciona esse potencial à utilização sustentável dessas riquezas, às melhorias providas pela inovação e ciência e tecnologia, ao aprofundamento do conhecimento científico e da governança internacional.

Ilustra haver particularidades envolvidas no ambiente marinho que não são vivenciadas no ambiente terrestre, o que justificaria a existência de um nicho de estudos específicos acerca da temática, como os citados a seguir.

- 1) Os recursos vivos e não vivos não estão abrangidos em sua totalidade em uma única fronteira nacional, incidindo sobre eles uma pluralidade de regimes jurídicos para a exploração de uma única atividade.
- 2) Os custos de monitoramento e pesquisa são mais elevados e as tecnologias mais complexas para realizar seu inventário; as espécies marinhas viajam com maior velocidade e a distâncias maiores que as espécies terrestres.
- 3) O caráter fluido do ambiente oceânico faz que impactos poluentes sejam sentidos a longas distâncias, bem como os impactos da ação antrópica podem ser percebidos com muito maior atraso.

O documento faz ainda referências aos impactos causados pelas atividades terrestres na biosfera oceânica, como acidificação da água, aquecimento global e mudanças climáticas, e atribui a incapacidade de resposta para os impactos sofridos pelos oceanos ao tratamento por setor da economia oceânica, que dificultaria

o olhar integrado sobre o uso dos recursos vivos e não vivos, além das pressões oriundas do crescimento populacional.

Interessante perceber que a OCDE, ao abordar a economia dos oceanos, assevera não existir ainda uma definição internacional para a economia oceânica, e que há pluralidade de termos correlatos.

A terminologia relativa à economia dos oceanos é utilizada de forma diferente em todo o mundo. Os termos comumente empregados incluem: indústria oceânica, economia marinha, indústria marinha, atividade marinha, economia marítima e setor marítimo. “Oceano” é normalmente usado na Irlanda e nos Estados Unidos, enquanto “marinho” é amplamente aplicado na Austrália, Canadá, França, Nova Zelândia e no Reino Unido. O adjetivo “marítimo” é frequentemente utilizado pela União Europeia, a Noruega e a Espanha. Muitas vezes, as terminologias também são traduzidas de forma diferente para o inglês quando são emprestadas do japonês, do coreano ou do mandarim. O presente relatório tentará distinguir “marítimo” e “marinho” da seguinte forma: “marítimo” será entendido como “ligado ao mar, especialmente em relação à atividade marítima, comercial ou militar”, enquanto “marinho” será entendido como “do, encontrado em, ou produzido pelo mar, a exemplo do uso nas expressões ‘plantas marinhas’, ‘biologia marinha’”. Ao passo que “indústria” incorpora apenas atividades baseadas no mercado, nos setores privado e público, o termo “economia” é mais adequado para capturar a noção de bens e serviços baseados ou não baseados no mercado.

Além da terminologia diferente, ainda não existe uma definição universalmente aceita de economia oceânica. Por exemplo, para a Comissão Europeia (Ecorys, 2012), “a economia marítima consiste de todas as atividades econômicas setoriais e intersetoriais relacionadas com os oceanos, mares e costas”. Isto inclui as atividades de apoio direto e indireto mais próximas necessárias ao funcionamento destes setores econômicos, que podem ser localizadas em qualquer lugar, inclusive em países sem litoral.

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

O presente relatório, entretanto, considera que qualquer definição de economia oceânica é incompleta, a menos que também englobe estoques naturais não quantificáveis e bens e serviços não mercantis. Em outras palavras, a economia oceânica pode ser definida



como a soma das atividades econômicas das indústrias baseadas no oceano, e os ativos, bens e serviços dos ecossistemas marinhos (OECD, 2016, p. 21-22, tradução nossa).<sup>22</sup>

Nota-se que, antes de as discussões sobre a economia azul serem aprofundadas na Rio+20, as reflexões realizadas até aquele momento, no âmbito da economia, estavam mais afeitas ao campo da contabilidade nacional propriamente dita, na busca de mensuração da produção e da classificação de serviços nos nichos específicos de desenvolvimento produtivo das respectivas indústrias.

Contudo, a principal contribuição desse documento da OCDE é incorporar, no conceito de economia oceânica, a dimensão ambiental, sobretudo dos serviços ambientais e ecossistêmicos (figura 2). Depreende-se que houve evolução do conceito para a alocação do componente de sustentabilidade, advogado pela Rio+20 em 2012 e pelo Relatório Brundtland, e de que o montante de sua contribuição às contas nacionais não deve ser ignorado, mas, sim, consolidado, atrelado a um novo padrão de desenvolvimento econômico.

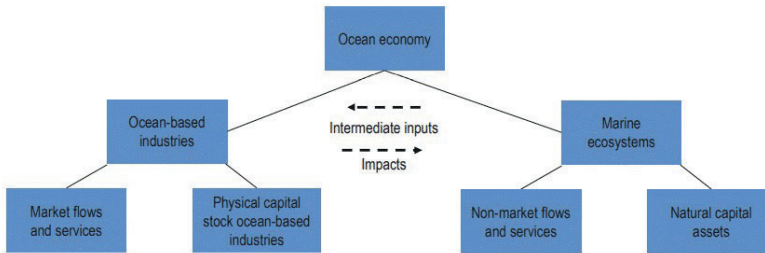
---

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

In addition to the differing terminology, there is still no universally accepted definition of the ocean economy. For example, for the European Commission (Ecorys, 2012), "the maritime economy consists of all the sectoral and cross-sectoral economic activities related to the oceans, seas and coasts. This includes the closest direct and indirect supporting activities necessary for the functioning of these economic sectors, which can be located anywhere, including in landlocked countries. A similar definition is suggested by Park (2014) after conducting a meta study about existing different worldwide definitions and perceptions of the ocean economy: 'The ocean economy are the economic activities that take place in the ocean, receive outputs from the ocean, and provide goods and services to the ocean. In other words, the ocean economy can be defined as the economic activities that directly or indirectly take place in the ocean, use the ocean's outputs, and put the goods and services into the ocean's activities'.

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

FIGURA 2  
Definição de economia oceânica para a OCDE



Fonte: OECD (2016, p. 22).

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

Não obstante a instituição se preocupar com instrumentos de manejo – em especial, PEM, zonas de proteção marinha e zoneamento costeiro implementado pelos Estados nacionais –, ainda há grande variação entre o grau de detalhamento nesses instrumentos e sua implementação efetiva.

Importa ressaltar que o desconhecimento sobre o oceano ainda está entre os grandes obstáculos para um manejo eficaz dos recursos (OECD, 2016, p. 231), bem como um melhor uso de dados socioeconômicos da indústria marinha: hoje há uma elevada fragmentação entre as bases de dados e foco na vertente biofísica do espaço. A OCDE exemplifica com a necessidade de refinamento dos dados de serviços ambientais, de modo que o planejamento espacial tenha condições de ser integral, considerando as variáveis ecossistêmicas.

No tocante à governança, o documento da OCDE defende uma mudança de paradigma.

A governança e o engajamento das partes interessadas são fundamentais para uma gestão oceânica eficaz, ou seja, a coordenação entre os governos, bem como o engajamento de todas as partes interessadas relevantes no processo – cientistas, empresas, indústrias e associações de usuários. Entretanto, dado seu longo histórico de abordagens setoriais, as atuais estruturas de governança geralmente não são adequadas para lidar eficazmente com essas tarefas de coordenação e consulta entre setores, especialmente onde os recursos são móveis e renováveis (por exemplo, captura de pescarias) e/ou estacionários e, na maioria das vezes, não renováveis (por exemplo, depósitos de petróleo e gás). Diferentes burocracias são frequentemente encarregadas de lidar com o

licenciamento para diferentes usos e usuários, mas tendem a não cooperar bem, se é que existe alguma cooperação. Passar da gestão setor por setor para a gestão integrada dos oceanos é uma grande mudança institucional (OECD, 2016, p. 34, tradução nossa).<sup>23</sup>

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

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

### 3.2 Debate atual sobre a economia azul e possibilidades de governança estratégica para seu desenvolvimento

A fim de se realizar uma revisão geral, considerou-se a produção de artigos científicos originários e incluídos na base Scopus em quaisquer datas de início até 2020 (para se identificar apenas a produção realizada em anos fechados e se evitar algum viés na pesquisa), com os termos encontrados na evolução da discussão internacional, conforme a subseção 3.1 deste texto, por meio de relato de sua construção por organismos internacionais. Entende-se que a economia azul, além de incorporar os aspectos econômicos atrelados à contabilidade nacional, expressa pela economia dos oceanos e mares, traduz também um potencial para desenvolvimento, visando ao alcance de novos paradigmas de crescimento, aliados à sustentabilidade econômica e à justiça social.

---

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

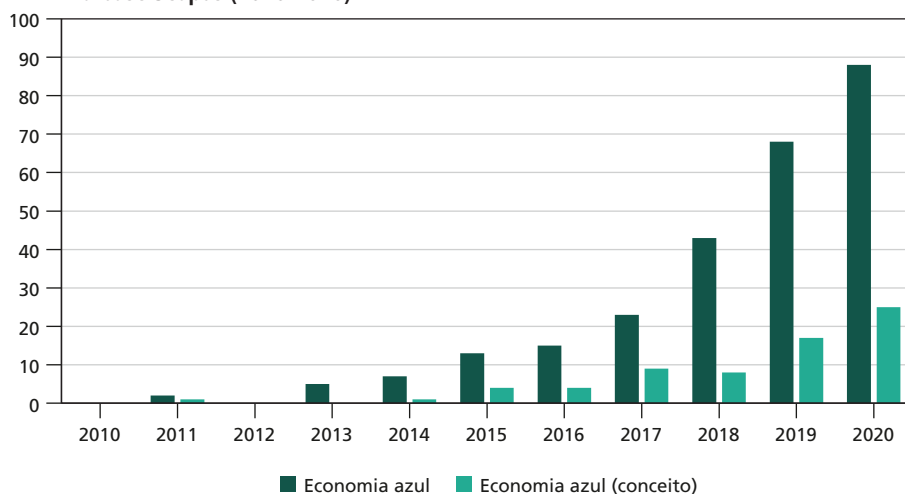
Desse modo, optou-se então pela análise do termo, justamente para encontrar, para além dos conceitos basilares, as construções de estruturas e estratégias de aplicação, a fim de se verificar a possibilidade de incorporação da visão da economia azul nos instrumentos de planejamento do desenvolvimento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

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

Com início de publicações em 2011, ano que antecedeu a Rio+20, as publicações científicas sobre o tema economia azul ou *blue economy* totalizaram 264, sendo que 69 delas envolviam seu conceito/sua definição, conforme a figura 4. Ademais, identificou-se que as publicações que abordavam, de alguma forma, a discussão de conceito/definição representaram 26,13% do total de publicações sobre o assunto.

Verifica-se o crescimento anual de 60,48% em publicações totais, e um crescimento de 58,38% quando se consideram trabalhos envolvendo algum grau de reflexão sobre conceito/definição. Com ambas em crescimento, é possível inferir que o debate é atual e desperta a atenção de diversos campos científicos, com maior expressão no último ano do período, 2020 (gráfico 1).

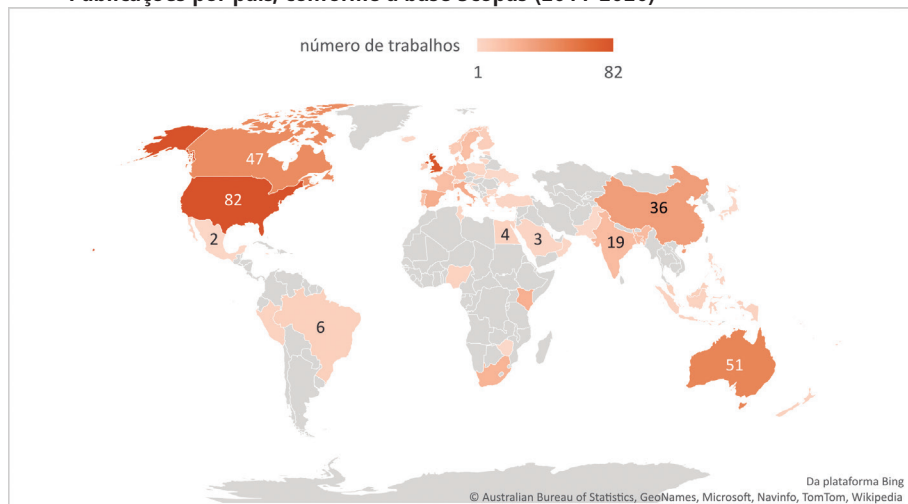
GRÁFICO 1  
Evolução do número total de artigos sobre economia azul (*blue economy*) por ano, na base Scopus (2010-2020)



Fonte: Correa (2022, p. 55).

Constatou-se que há análises originárias de todos os continentes (figura 3). Os países com maior quantidade de publicações científicas identificadas foram Estados Unidos (82), Reino Unido (78), Austrália (51), Canadá (47) e China (36).

FIGURA 3  
Publicações por país, conforme a base Scopus (2011-2020)

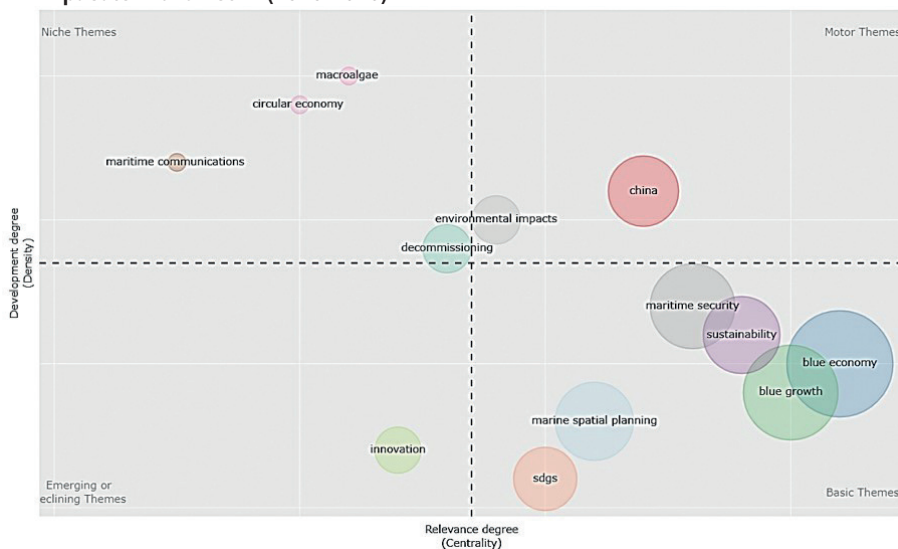


Fonte: Correa (2022, p. 56).

Com relação à temática mais frequente, a análise de palavras-chave feita via R Studio (figura 4) demonstra que há certa preocupação com o tema inovação, mas que impactos ambientais e redução de emissão de gases têm se mostrado mais relevantes quando se aborda o conjunto total de artigos produzidos sobre economia azul, julgando-se relacionados mais diretamente os temas sustentabilidade, segurança marítima, crescimento azul (mais relacionáveis a publicações europeias) e economia azul.

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

FIGURA 4  
**Mapa temático do total de artigos sobre economia azul (*blue economy*), via R Studio, pacote Bibliometrix (2010-2020)**



Fonte: Correa (2022, p. 57).

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

Listamos a seguir as seis fontes mais relevantes.

- Revista *Marine Policy*: H-index – 14; número de publicações – 35.
- *Journal of the Indian Ocean Region*: H-index – 6; número de publicações – 17.
- *Frontiers in Marine Science*: H-index – 5; número de publicações – 12.
- *Dialogues in Human Geography*: H-Index – 4; número de publicações – 7.
- *Journal of Political Ecology*: H-index – 4; número de publicações – 7.
- *Ocean and Coastal Management*: H-index – 4; número de publicações – 7.

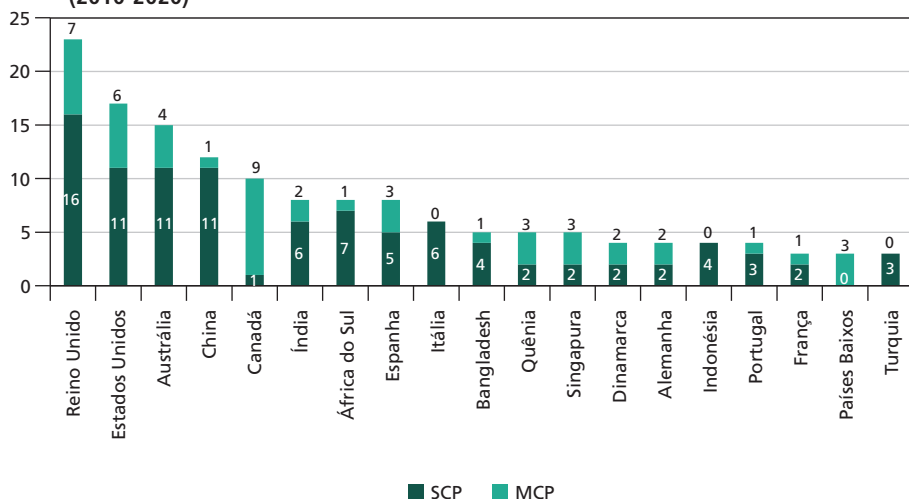
No que respeita à análise de autores, esta reforça o caráter regional e global das parcerias: demonstra-se que há colaboração ativa dos pesquisadores, nessa área de

conhecimento, para a publicação de artigos, indicando que a partilha de pesquisa científica no corte temático de conceitos está em discussão nos diversos fóruns acadêmicos.

O gráfico 2 sinaliza que, embora o Reino Unido lidere em número de publicações, é o Canadá que realiza o maior número de publicações internacionais em colaboração com outros países (Multiple Country Publications – MCP); o Reino Unido é o país com o maior número de publicações gerais, sendo dezesseis internas (Same Country Publications – SCP) e sete com outros países (MCP).

GRÁFICO 2

Número de artigos em coautoria por países de autores, via R Studio, pacote Bibliometrix (2010-2020)



Fonte: Correa (2022, p. 58).

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

O resultado desse segundo processo de refinamento foi a identificação dos 162 artigos para economia azul, que seriam então analisados pelo seu resumo e verificação da pertinência temática para esta seção do capítulo. Após esse procedimento, houve a seleção de 69 artigos.

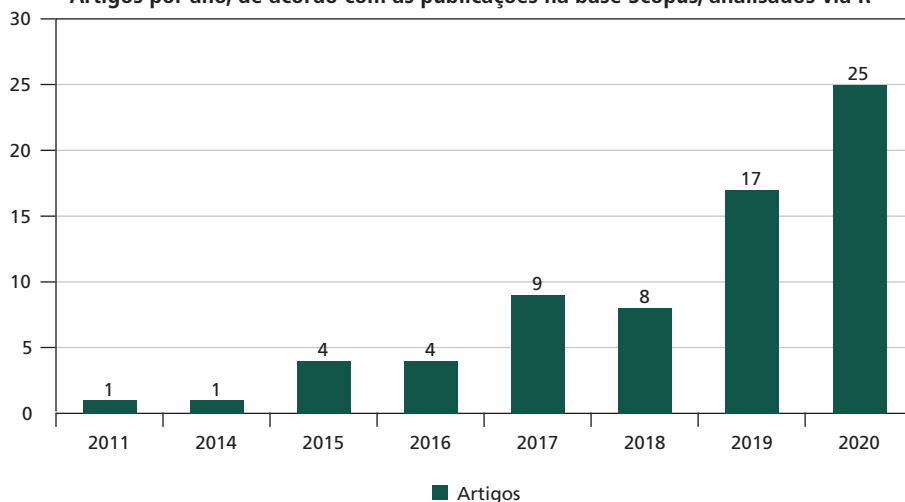
Os dados coletados via Scopus foram analisados via R Studio, BibTeX para R, contendo dados completos de bibliografia e referências, tendo sua análise sido feita por meio do aplicativo R Studio, pacote Bibliometrix, biblioshiny(), a fim de serem geradas estatísticas e gráficos, e refinadas as referências.

Com início de publicações em 2011, ano que antecedeu a Rio+20, as publicações científicas sobre economia azul ou *blue economy* totalizaram 264, das quais 69 envolviam conceito/definição. Ademais, identifica-se que o total de publicações que abordam, de alguma forma, a discussão de conceito/definição representa 26,13% do total de publicações sobre o assunto.

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

As reflexões sobre conceitos se iniciam em 2011, no conjunto de textos identificados, mas ganham maior expressão a partir de 2017: ressalta-se que este foi o ano preparatório para a entrada na Década dos Oceanos da ONU, com aumento substantivo de publicações a partir de 2019, conforme o gráfico 3.

GRÁFICO 3  
Artigos por ano, de acordo com as publicações na base Scopus, analisados via R



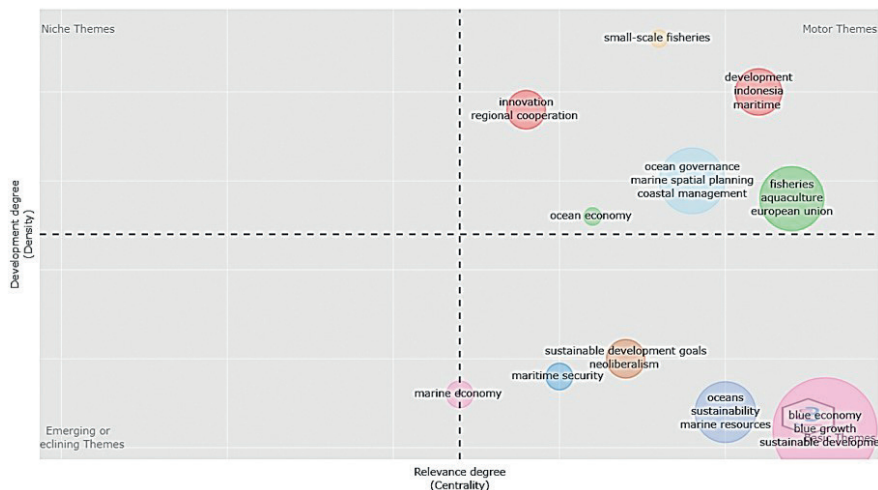
Fonte: Correa (2022, p. 62).



Como mapeamento temático, foi realizada a análise de palavras-chave (figura 5), que revela um panorama diverso do apresentado pelo grupo geral. Nos artigos que discutem mais a fundo os conceitos, há o maior grupo de concentração para as relações entre economia azul, *blue growth* e desenvolvimento sustentável, que permeiam todos os grupamentos de pesquisa identificados mais adiante nesta seção.

FIGURA 5

Mapa temático para os 69 artigos sobre economia azul (*blue economy*), via R Studio, pacote Bibliometrix (2010-2020)



Fonte: Correa (2022, p. 64).

Para se compreender a relevância dos trabalhos identificados, analisaram-se também os documentos mais citados na referência entre o conjunto dos 69 artigos analisados. Apenas 32 artigos tiveram alguma citação entre os pares do conjunto (apêndice A). Destes, destacam-se os artigos resumidos a seguir.

- 1) Silver *et al.*, (2015), *Blue economy and competing discourses in international oceans governance*, que inicia a discussão científica sobre o termo economia azul, ao realizar trabalho etnográfico durante a Rio+20, a fim de analisar como as diversas óticas dos grupos de interesse foram tratadas e o modo pelo qual o debate se encaminhou para a definição preliminar de economia azul.
- 2) Voyer *et al.*, (2018), *Shades of blue: what do competing interpretations of the blue economy mean for oceans governance?*, que retoma as discussões de Silver *et al.* (2015), analisando os discursos e atores na academia e a

literatura cinza<sup>24</sup> sobre economia azul, e verificando as modificações nos grupos de enquadramento originais de Silver *et al.* (2015).

- 3) Winder e Heron (2017), *Assembling a blue economy moment? Geographic engagement with globalizing biological-economic relations in multi-use marine environments*, que discute o papel analítico da geografia no momento de desenvolvimento das discussões sobre a economia azul e como a visão da geografia humana poderia auxiliar nas discussões sobre o tema, para além do desenvolvimento econômico.

Também realiza um importante resgate da literatura, embora não esteja inserido ainda entre os trabalhos mais citados, o artigo de Garland *et al.*, 2019, que revisa a literatura sobre a geografia da economia azul mediante uma metanálise estruturada de trabalhos publicados, especificamente suas conceitualizações e aplicações aos debates no campo. Os resultados oferecem potencial para fundamentar uma definição *bottom-up* da economia azul.

No conjunto de textos consultados, decorridos sete anos do trabalho de inaugural de Silver *et al.* (2015), o conceito de economia azul permanece convenientemente em construção. Há significativos debates acerca de expropriação/apropriação e reterritorialização dos oceanos visando assegurar recursos marinhos; sobre a ausência do elemento social da economia azul e a exclusão de povos tradicionais; sobre o desenvolvimento de inovações tecnológicas para as indústrias da economia azul e da aplicação dos instrumentos PEM e zoneamento ambiental em porções territoriais; e, claro, sobre a contabilização de setores econômicos para a economia azul. Ou seja, há uma polissemia nas discussões, que varia de acordo com a abordagem temática.

Voyer *et al.* (2018), ao tratarem das diferentes concepções associadas, ressaltam a importância da construção entre a estratégia de desenvolvimento pretendida e possível por parte dos atores internacionais, para o desenho dos diversos significados sobre o significante “economia azul”.

Para eles, é possível considerar que a estratégia de desenvolvimento pensada (tenha ela ênfase em geopolítica, em *soft power*, em economia, em defesa dos países em desenvolvimento ou ainda em nichos de novos mercados) é a linha mestra que molda em que medida e qual será o peso dos elementos sociais, ambientais e econômicos atrelados à economia azul, e quem teria direito a participar nesse fórum.

Se, por um lado, os grandes fóruns e a governança internacional regulam, ou deveriam regular, o relacionamento entre as nações para a exploração dos recursos

---

24. *Literatura cinza* são documentos produzidos fora dos canais tradicionais da academia, como relatórios, documentos oficiais, *working papers*, discursos etc., que, embora tragam o posicionamento das instituições e autoridades, respeitam regras mais flexíveis de produção, com o intuito de reportar ou compartilhar atividades ou informações correntes.

naturais (Fanning e Mahon, 2020; Kedia e Gautam, 2020; Bond, 2019, Carver *et al.*, 2020), por outro, há um direcionamento de políticas de desenvolvimento visando aos setores tradicionais, mas também aos setores portadores de futuro, como o papel indutor do Estado ou de blocos regionais (Pinto, Cruz e Combe, 2015; Graziano *et al.*, 2019; Penca, 2019; Satizábal *et al.*, 2020; Choi, 2017; Christ *et al.*, 2020; Hassanali, 2020).

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

Por esses aspectos, pressupõe-se que a definição pertence de fato ao âmbito da estratégia nacional de desenvolvimento pretendida (tal qual advogam o Banco Mundial e a OCDE, além do fórum sobre economia azul), e tem a dupla função de comunicar, tanto interna quanto externamente, a posição de um Estado sobre o foco de sua atuação perante sua zona costeira, mares e oceanos.

Tendo em vista que a definição é estratégica, compreende-se que sua aplicabilidade poderia ocorrer em formato de um conceito, um processo, um *framework*, de um instrumento ou até mesmo de “matéria do éter”, como aborda Choi (2017). Ainda segundo o autor, a maneira pela qual a definição toca o solo da implementação é que revela a real intenção por trás dos discursos: ou seja, é possível inclusive que o estado realize “o não fazer”, na prática de seu discurso em política pública.

Considera-se que os elementos componentes da sustentabilidade (econômico, social e ambiental) são os denominadores comuns às discussões centradas nas definições e aplicações em governança encontradas, embora pouca aplicação e análise nos níveis locais e nacionais tenham sido identificadas dentro destes parâmetros de pesquisa.

Apenas dois textos abordaram a questão do desenvolvimento regional no contexto dos debates conceituais e de governança da economia azul, quais sejam: Garland *et al.* (2019) e Graziano *et al.* (2019).

Para Garland *et al.*, é preciso situar a economia azul no seu contexto regional, incorporando as complexidades multiescalares socioecológicas para o alcance de transações econômicas justas. Os autores analisam que o discurso manifesto na economia azul é maciçamente atinente ao desenvolvimento econômico. A compreensão de seus fundamentos geográficos permite a caracterização das dimensões espaciais, notadamente em termos do desenvolvimento de uma compreensão sobre desigualdades, em especial ao se atentar para a ligação entre inovação/desenvolvimento na economia azul (por exemplo, inovações na produção de energia, como a energia

eólica maremotriz ou *offshore*) e seu impacto no desenvolvimento desigual (Kerr *et al.*, 2018; Heidkamp e Morrissey, 2019). Avaliam que perspectivas economicamente importantes, politicamente centrais, socialmente relevantes e ambientalmente sensíveis estão sendo omitidas nos discursos atuais da economia azul (Silver *et al.*, 2015; Voyer *et al.*, 2018). Finalizam seu estudo afirmando não acreditar em uma única definição, mas, sim, em uma abordagem regional da economia azul.

Graziano *et al.* (2019) compreendem que ela é uma estratégia de desenvolvimento econômico e ambiental, e analisam a região dos Grandes Lagos americanos como exemplo de desenvolvimento regional nela baseado. Defendem que as definições não ocorram em procedimentos *top-bottom*, mas sim em definições regionais, desenvolvidas por um processo transdisciplinar que envolva os formuladores de políticas locais, pesquisadores e setor privado. Para os autores, a clusterização é um importante elemento que permite fomentar de maneira agregada tanto a preservação ambiental quanto setores industriais, a exemplo de petróleo e gás; e o papel do governo federal reside na regulação e na harmonização entre os estados abrangidos pelo recorte territorial.

As especificidades locais colocam pressão sobre o PEM, na medida em que cada local possui ecossistemas e potencialidade variados, não sendo pertinente adotar um *framework* rígido para as intervenções.

Essas considerações tornam mais curiosa ainda a ausência de reflexões robustas sobre o papel do Estado e do planejamento para o alcance dos objetivos de economia azul. Uma das hipóteses seria a pequena aplicabilidade ainda de seu próprio conceito, traduzido em ação governamental estruturada, por ser recente ainda nas discussões mundiais; outra hipótese seria a fragmentação setorial, que, no plano nacional, se impõe frente ao planejamento integrado preconizado pelo conceito de economia azul. O fato é que, na literatura consultada, o Estado é majoritariamente ator de direito internacional nas discussões associadas à governança global (Gamage, 2016; Kedia e Gautam, 2020; Penca, 2019; Fanning e Mahon, 2020; Duarte, 2016); é um regulador das relações entre os objetivos sociais, ambientais e econômicos e as grandes corporações/empreendimentos, inclusive sendo capturado por elas (Bogadóttir, 2020; Bond, 2019; Carver, 2019; Potgieter, 2018; Rasowo *et al.*, 2020), ou das relações jurisdicionais de fronteiras nacionais (Graziano *et al.*, 2019); é indutor de novas racionalidades espaciais e de vetores de desenvolvimento (Choi, 2017; European Commission, 2021; Jiang, Chen e Dai, 2017), sejam eles de caráter sustentável ou por meio de *blue grabbing* (Hadjimichael, 2018; Mallin e Barbesgaard, 2020).

Outra observação necessária é que, não obstante se pretenda alcançar escalabilidade em planejamento e implementação para o desenvolvimento da economia azul, foram encontrados poucos artigos tratando da governança multiescalar para a consecução de objetivos, a exemplo da corrente geográfica (Winder e Heron, 2017).

O que a economia azul significa para os formuladores de políticas e implementadores nacionais e locais é raramente explorado, e falta especificidade sobre como o triplo objetivo de crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e equidade social pode ser alcançado.

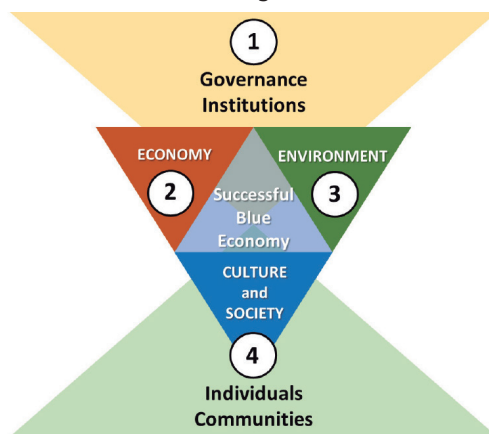
Schutter e Hicks (2019) estudam a República das Seychelles, para estabelecer: i) como os formuladores e praticantes de políticas percebem a economia azul; ii) que perspectivas influenciam o conceito; e iii) quem ganha ou a perde com sua implementação. Como resultados, apontam a dificuldade de tradução dos conceitos internacionais para as práticas nacionais e locais. Identificam não haver concordância entre os atores no significado e na crença da aplicação da economia azul e asseveram que não há em Seychelles a identidade no aspecto social envolvido no tripé da sustentabilidade.

Voyer e van Leeuwen, (2019) pesquisam os modos pelos quais os discursos econômicos podem desempenhar um papel na informação dos debates sobre a legitimidade de atuação do setor privado na área.

No estudo de Okafor-Yarwood *et al.* (2020), são analisados dois objetivos críticos, resumidos a seguir.

- 1) Avaliar o desempenho de iniciativas governamentais, corporativas e comunitárias contra métricas sociais, econômicas e ambientais.
- 2) Propor uma estrutura de engajamento colaborativo em projetos que possa guiar e apoiar o desenvolvimento da economia azul africana, combinando as abordagens de gestão *top-down* e *bottom-up* e implementado o gerenciamento colaborativo (figura 6).

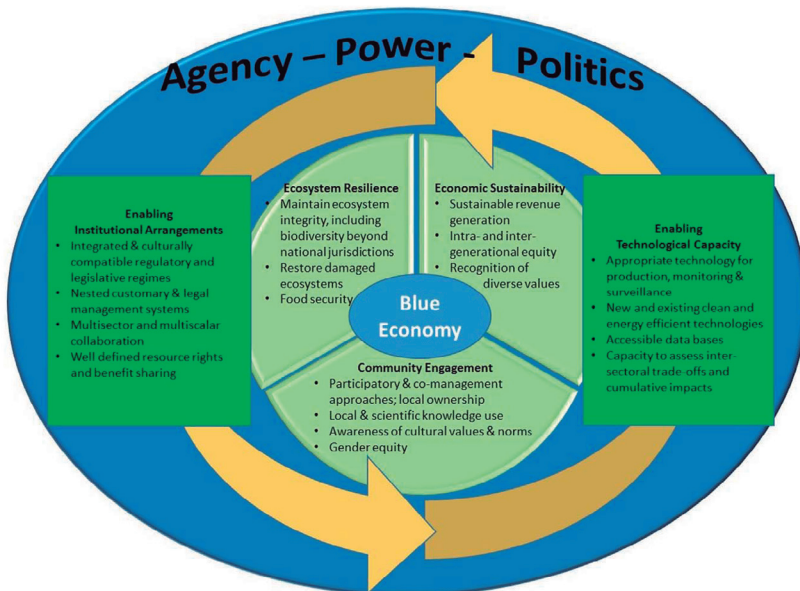
FIGURA 6  
Framework for collaborative blue management



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

Keen, Schwarz e Wini-Simeon (2018) desenvolveram uma estrutura conceitual por meio de revisão da literatura e de discursos, aplicando-a, então, a três casos no setor pesqueiro – pesca em pequena escala, mercados de peixe urbanos e processamento de atum em terra. Por meio de uma análise da economia ecológica, identificaram-se cinco componentes da economia azul: resiliência ambiental; sustentabilidade econômica; engajamento comunitário; integração institucional; e construção de capacidade técnica. Os dois últimos são julgados aceleradores do desenvolvimento dessa abordagem (figura 7).

FIGURA 7  
Componentes da economia azul



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

Os cinco componentes, delineados, situam-se em uma política mais ampla e contexto cultural (figura 7). Relacionamentos, dinâmicas de agência e poder entre proprietários de recursos, usuários e elites, determinam o acesso aos recursos e a capacidade de gestão, moldando arranjos institucionais (ou seja, as regras, regulamentos e eficácia de aplicação) e determinando quem exerce o poder.

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

Quando isso ocorre, os resultados do desenvolvimento dependem não apenas da capacidade, dos recursos e do desempenho, mas também “criticamente do equilíbrio de poder entre as classes e grupos afetados por aquela instituição, ou seja, do acordo político” (Keen, Schwarz e Wini-Simeon, 2018, p. 3).

#### 4 GOVERNANÇA DA PNDR E AS POSSIBILIDADES DE INCORPORAÇÃO DA ECONOMIA AZUL ENQUANTO ABORDAGEM

Conforme vimos nas seções anteriores, as definições estratégicas são fundamentos para as decisões de modelos de governança e de aplicação para a economia azul. No Brasil, o processo de discussões na área ainda é recente: estão em formulação os elementos diagnósticos sobre a construção econômica dos setores da economia azul e o planejamento espacial marinho, e existe uma área cinzenta sobre como se encontra a gestão costeira, dada a não reinstalação do Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), instituído com o propósito de promover a articulação das ações federais na zona costeira a partir dos planos de ação federal.

Sobre o assunto, Polette (2020, p. 321-322) afirma que

[desde a implementação da lei, resolução, decreto e portaria fica evidente que a operacionalização] do PNGC foi tímida no âmbito da União, nos 17 estados costeiros, e principalmente nos municípios costeiros brasileiros. Apesar da legislação estabelecer princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes norteadoras, é evidente a falta de ações estratégicas e táticas para sua consecução, bem como a falta de uma séria e crítica avaliação territorial considerando as realidades socioeconômicas e culturais ao longo da costa brasileira. Soma-se [a essa situação anterior] também a falta de vontade política [em executar os PNGC], e principalmente a falta de entendimento e conhecimento da natureza teórica [sobre o PNGC] e, inclusive, em considerar o ciclo político como elemento estruturante no âmbito do PNGC.

Se a gestão costeira hoje não tem sequer uma clara coordenação formalizada e apresenta baixa implementação de seu plano, o outro instrumento do ordenamento marítimo, o PEM, que é de suma importância para o desenvolvimento econômico sustentável, principalmente tendo em vista a mitigação e prevenção de conflitos pelos usos múltiplos do espaço, ainda não conseguiu sair das intenções da Comissão Interministerial de Recursos do Mar (Cirm). O desenvolvimento de tecnologias *offshore*, além das bioeconomias baseadas no mar, tem no PEM um importante instrumento.

A relevância do PEM consiste no conhecimento dos recursos marinhos, para ordenamento de seus usos e monitoramento dos impactos desses usos no ecossistema. Para que isso ocorra de maneira eficaz, há necessidade de participação popular e amplo debate, além, claro, da pactuação sobre os usos previstos.

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

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

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

Estando o PEM ainda em fase embrionária, resta-nos analisar no que consistiria a economia do mar sob a visão brasileira.

A Portaria nº 248/MB/MD, de 24 de agosto de 2021,<sup>25</sup> cria o Grupo Técnico “PIB do Mar”, no âmbito da Subcomissão para o Plano Setorial para os Recursos do Mar, atribui suas competências e designa sua composição. Suas competências constam do art. 2º da portaria:

Art. 2º Atribuir ao GT “PIB do Mar” as seguintes competências:

- I. definir o conceito de economia azul ou economia do mar para o Brasil;
- II. identificar os setores e atividades que integram e/ou contribuem para a economia azul e seus correspondentes aportes para o PIB do Mar;

25. Disponível em: <<https://bit.ly/3E9FCq6>>.



- III. elaborar proposta de metodologia que permita mensurar o PIB do Mar, contribuindo para o acompanhamento estatístico regular de sua evolução no país; e
- IV. apresentar sugestão para a institucionalização, no âmbito do governo federal, da referida metodologia, de modo que possa servir como uma eficaz ferramenta e subsídio para a elaboração e condução de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento e aproveitamento sustentável da Amazônia Azul e áreas internacionais de interesse.

Está em curso a definição, portanto, sobre o que seria a contribuição econômica da economia azul e quais setores a ela pertenceriam, na visão brasileira. Inclusive, não está ainda clara se a denominação a ser adotada nacionalmente será economia do mar/economia azul, que caracterizaria mais o aspecto econômico/industrial que o de desenvolvimento, no qual se insere inclusive a faceta urbana, extremamente relevante na zona costeira e recentemente incorporada à mesma pasta de desenvolvimento regional. Contudo, esse debate não tem sido publicizado até o momento, estando restrito às instituições convidadas e aos componentes do referido grupo de trabalho, sendo, portanto, impossibilitada a indicação de caminhos que os gestores têm seguido.

Sob o ponto de vista do governo federal, enquanto promotor do planejamento para o aproveitamento econômico dessas potencialidades, a ausência das informações relevantes do PEM e sua sistematização em uma única base de dados que permita monitoramento e avaliação das políticas públicas, além das embrionárias definições institucionais dos setores da economia abrangidos pela economia do mar, impactam na formulação de estratégias e escalas de implementação integrada que se traduzem na economia azul. Ou seja, o Brasil ainda tateia no conhecimento desse vasto território, nas interações costa-mar e, principalmente, na coordenação dos múltiplos usos desse espaço, carecendo de informações basilares sobre atores, cadeias e elos das cadeias que interagem nesse campo. Assim, esse conceito em construção não foi absorvido diretamente pela PNDR, a quem cabe apoiar a vertente econômica da Amazônia Azul.

Entretanto, observa-se que o requisito fundamental, tanto para a PNDR quanto para economia azul, é o estabelecimento de concertação e cooperação entre os diversos *stakeholders*. Faz-se necessária a adoção de uma abordagem que privilegie o desenho da governança institucional para a instrumentalização da economia azul enquanto modelo de desenvolvimento e que permita, portanto, o diálogo e a harmonização das diversas atividades no âmbito costeiro.

Essa abordagem, ao mesmo tempo que conceitua, permite a construção de um sistema no qual há espaço para se alicerçar um mecanismo de governança para a articulação de diversos atores, no que tange ao uso sustentável de recursos e à

consecução de desenvolvimento territorial integrado. A estrutura proposta por Keen, Schwarz e Wini-Simeon (2018) poderia ser adaptada para dar aplicabilidade a projetos pactuados sob os instrumentos planos de desenvolvimento regional da Amazônia (PRDA) e do Nordeste (PRDNE), e plano sub-regional para atuação na região Sul, de maneira a promover projetos-piloto que traduzissem as diretrizes da estratégia de desenvolvimento econômico do planejamento regional, consideradas as particularidades costeiras na sua concepção e implementação. As iniciativas poderiam compor tanto um pacto de metas com os governos estaduais quanto uma carteira de projetos, discutida previamente com os setores produtivos regionais.

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

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

No caso específico do atual PRDNE (2020-2023), esse parece dialogar com o conceito e os componentes da economia azul a proposta de desenvolvimento socioeconômico do Nordeste por meio da promoção da ciência, tecnologia e inovação, sobretudo em linhas estratégicas da economia verde – considerando “âncoras” as cidades intermediárias e o suporte da quintupla hélice (governo, sociedade civil, empreendedores, investidores e setores de pesquisa) para a longevidade e efetiva implementação de projetos.

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

Entretanto, muitos outros aspectos do plano estão imbricados, e poderiam ser tratados sob os preceitos da economia azul, caso a região costeira configurasse um recorte territorial para a carteira de projetos em pactuação, sobretudo os propostos nos programas eixo 1 – Ciência, tecnologia e inovação, e eixo 3 – Dinamização e diversificação produtiva. Mencione-se também que os demais programas poderiam, de forma complementar, atuar na melhoria das condições costeiras e na saúde dos oceanos, ao ensejarem a diminuição de resíduos humanos por meio do saneamento e dos instrumentos da gestão hídrica e da revitalização de bacias. Além disso, cite-se a preparação da gestão subnacional para manejar, dentro do planejamento urbano e de seus instrumentos, os desafios inerentes a uma região ambientalmente frágil, e de dar lugar de fala a comunidades tradicionais, que sobrevivem do mar em sua atividade de subsistência.

A amplitude dos eixos estratégicos permite a realização de um desenho preliminar aderente aos seus preceitos: seleção de atividades que gerem emprego e renda, que tenham potencial de inovação, que salvaguardem ecossistemas frágeis e que sejam inclusivas, do ponto de vista social.

Saliente-se que, no âmbito da política de desenvolvimento regional explícita, é necessário enxergar as oportunidades de desenvolvimento de novos nichos, por meio da capacidade ativa de busca de parcerias. No setor privado, ouvindo e promovendo essa participação em seus fóruns e instrumentos de financiamento; e no público, incentivando os governos estaduais e federais a assumirem uma visão do território que contemple as suas próprias possibilidades de desenvolvimento. Portanto, as agências não têm papel apenas reativo às pressões do setor público ou responsivo quanto às demandas federais e estaduais: a elas compete traduzir e conectar as dinâmicas regionais em distintos fóruns, tanto no aprimoramento dos setores tradicionais como dos setores com potencial inovador. Fomentar as competências para esse novo modelo de desenvolvimento é, sem dúvida, um importante desafio, e representa um ganho no papel institucional das superintendências regionais.

Conforme se observa, a complementariedade de esforços e a convergência de propósitos em um sistema de governança de base regional se constituem em elementos fundamentais no tratamento de territórios e temas complexos, o que é o caso da economia azul em um país como o Brasil. Abordagem multiescalar, definição de eixos prioritários de atuação, aposta em instrumentos de planejamento e implementação de um sistema de governança horizontal (intersetorial) e vertical (multinível) parecem ser ingredientes importantes que, quando combinados, tendem a oportunizar o desenvolvimento da economia azul.

Esse desafio, no entanto, necessita do engajamento continuado de diversos atores, públicos e privados, cuja atuação deve ser mais complementar que concorrente. Em um contexto de alterações político-institucionais a cada ciclo de governo,

em que a descontinuidade da política pública é recorrente, investir em mecanismos de garantia de institucionalidades, bem como na mobilização de atores da sociedade civil organizada, parece abrir caminhos importantes para a instituição do sistema de governança deste território, sobretudo por suas particularidades e dimensões.

## 5 CONCLUSÃO

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

Em primeiro lugar, avançar nos instrumentos PEM, na contabilidade nacional dos setores associados à economia do mar e na implementação da gestão costeira nos parecem elementos fundamentais para o desenvolvimento de estratégias territoriais de desenvolvimento, tais quais as abrangidas pela política de desenvolvimento regional. A ausência do conhecimento sobre o território impacta na visão sobre suas potencialidades e sobre a capacidade de exercer a preservação ambiental e o uso racional dos recursos do mar, além de dificultar a gestão de conflitos pelos múltiplos usos do espaço.

A partir do conhecimento gerado por esses instrumentos, esse território estará de fato materializado no cenário de políticas públicas, mas também da sociedade. Haverá mais clareza dos atores sobre os impactos de suas ações (sejam eles positivos ou negativos) para o ambiente marinho e costeiro, para a sociedade e para o desenvolvimento econômico do território, facilitando a cooperação e a coordenação para o arranjo de governança regional. Dessa maneira, a construção propiciaria avançar em projetos portadores de futuro, a exemplo das áreas de bioeconomia, energia verde, novos materiais, turismo sustentável, entre outras, que requerem maior prazo para sua maturação e podem ser objetos, de maneira mais contundente, de ações de política regional explícita. Além disso, se promoveria maior segurança jurídica às agendas dos setores minerais e de petróleo e gás.

Problemas complexos como a economia azul suscitam a necessidade de engajamento dos setores produtivos e da sociedade, e do desenvolvimento de nova visão acerca dos problemas que visam combater: o desafio é transformar em ambiente presente e material as intervenções de planejamento, soluções discutidas e consensuadas, com assunção de responsabilidades, em diversos níveis, para sua implementação. Nessa perspectiva, é necessário sobretudo que a visão estratégica associada a esses temas seja objeto de amplo debate institucionalizado, que permita ao arranjo institucional o aprendizado e a adaptação às mudanças de percepção dos atores envolvidos.

Muito além de tentar formular uma resposta ou um desenho final sobre a harmonização entre a visão de economia azul e os instrumentos da PNDR, dada a incipiência do tema no Brasil, o que se buscou neste texto foi realizar uma reflexão e um chamamento à análise de como os problemas complexos do aproveitamento dos recursos do mar e o desenvolvimento de potencialidades regionais, que possuem caráter territorial, podem ser transformadores do diálogo intersetorial, do diálogo público e da promoção de implementações eficazes em políticas públicas, por meio de construções e responsabilidades coletivas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul.-dez. 2014.

BOGADÓTTIR, R. Blue growth and its discontents in the Faroe Islands: an island perspective on blue (de)growth, sustainability, and environmental justice. **Sustainability Science**, v. 15, n. 1, p. 103-115, 2020.

BOND, P. Blue economy threats, contradictions and resistances seen from South Africa. **Journal of Political Ecology**, v. 26, n. 1, p. 341-362, 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da política nacional de desenvolvimento regional**. Brasília: MIN, 2011. 296 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Resumo executivo do texto de referência para a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MIN, 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019.

CAPELLA, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS*, 29., 2005, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2005.

CARVER, R. Resource sovereignty and accumulation in the blue economy: the case of seabed mining in Namibia. **Journal of Political Ecology**, v. 26, n. 1, p. 381-402, 2019.

CARVER, R. *et al.* A critical social perspective on deep sea mining: lessons from the emergent industry in Japan. **Ocean and Coastal Management**, v. 193, Aug. 2020.

CHOI, Y. R. The blue economy as governmentality and the making of new spatial rationalities. **Dialogues in Human Geography**, v. 7, n. 1, p. 37-41, Mar. 2017.

CHRIST, H. J. *et al.* A baseline for the blue economy: catch and effort history in the Republic of Seychelles' domestic fisheries. **Frontiers in Marine Science**, v. 7, May 2020.

CORREA, G.de A. **Bases para o desenvolvimento regional com foco na economia azul**: realidade ou panaceia? 2022. 140 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2022.

DUARTE, É. Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic. **Journal of the Indian Ocean Region**, v. 12, n. 1, p. 97-111, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. **The EU blue economy report 2021**. Luxembourg: European Commission, 2021.

FANNING, L; MAHON, R. Governance of the global ocean commons: hopelessly fragmented or fixable? **Coastal Management**, v. 48, n. 6, p. 527-533, 2020.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Code of Conduct for Responsible Fisheries**. Rome: FAO, 1995. 41 p.

\_\_\_\_\_. **FAO working for SDG 14**: healthy oceans for food security, nutrition and resilient communities. Rome: FAO, 2017.

GAMAGE, R. N. Blue economy in Southeast Asia: oceans as the new frontier of economic development. **Maritime Affairs**, v. 12, n. 2, p. 1-15, 2016.

GANDRA, T. B. R.; BONETTI, J.; SCHERER, M. E. G. Planejamento Espacial Marinho. *In*: MUEHE, D.; LINS-DE-BARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (Org.). **Geografia marinha**: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 456-472.

GARLAND, M. *et al.* The blue economy: identifying geographic concepts and sensitivities. **Geography Compass**, v. 13, n. 7, July 2019.

GRAZIANO, M. *et al.* Understanding an emerging economic discourse through regional analysis: blue economy clusters in the U.S. Great Lakes basin. **Applied Geography**, v. 105, p. 111-123, Apr. 2019.

HADJIMICHAEL, M. A call for a blue degrowth: unravelling the European Union's fisheries and maritime policies. **Marine Policy**, v. 94, p. 158-164, Aug. 2018.

HASSANALI, K. Caricom and the blue economy – multiple understandings and their implications for global engagement. **Marine Policy**, v. 120, Oct. 2020.

HEIDKAMP, C. P.; MORRISSEY, J. **Towards coastal resilience and sustainability**. London: Routledge, 2019.

IOC/UNESCO – INTERGOVERNMENTAL OCEANOGRAPHY COMMISSION OF UNESCO. *et al.* **A blueprint for ocean and coastal sustainability**: an inter-agency paper towards the preparation of the UN Conference on Sustainable Development (Rio+20). Paris: IOC/UNESCO, 2011. 42 p.

JIANG, D.; CHEN, Z.; DAI, G. Evaluation of the carrying capacity of marine industrial parks: A case study in China. **Marine Policy**, v. 77, p. 111-119, 2017.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, n. 5, p. 787-801, Oct. 2018.

KEDIA, S.; GAUTAM, P. Blue economy meets international political economy: the emerging picture. **Maritime Affairs**, v. 16, n. 2, p. 46-70, 2020.

KEEN, M. R.; SCHWARZ, A. M.; WINI-SIMEON, L. Towards defining the blue economy: practical lessons from Pacific ocean governance. **Marine Policy**, v. 88, p. 333-341, Mar. 2018.

KERR, S. *et al.* Shaping blue growth: Social sciences at the nexus between marine renewables and energy policy. *In*: FOULDS, C.; ROBISON, R. (Ed.). **Advancing energy policy**. Cham: Palgrave Pivot, 2018.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

MALLIN, F.; BARBESGAARD, M. Awash with contradiction: capital, ocean space and the logics of the blue economy paradigm. **Geoforum**, v. 113, p. 121-132, July 2020.

MENEZES, W. (Org.). **O direito do mar**. Brasília: Funag, 2015.

OCEANS, U. **Concept Paper for the Sustainable Blue Economy Conference**. Nairobi: SBEC, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3Btqana>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The ocean economy in 2030**. Paris: OECD Publishing, 2016.

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

OLIVEIRA JÚNIOR, M. de. **Marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**: fundos de desenvolvimento e fundos constitucionais de financiamento. Brasília: Senado Federal, ago. 2011. (Textos para Discussão, n. 101).

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

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

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26, p. 67-80, 2016.

POLETTE, M. Gestão e governança costeira e marinha. *In*: MUEHE, D.; LINS-DE-BARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (Org.). **Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 292-340.

POTGIETER, T. Oceans economy, blue economy, and security: notes on the South African potential and developments. **Journal of the Indian Ocean Region**, v. 14, n. 1, p. 49-70, 2018.

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

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

SBEC – SUSTAINABLE BLUE ECONOMY CONFERENCE. **Report on the Global Sustainable Blue Economy Conference**. Nairobi: SBEC, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/45127cu>>.

SCHUTTER, M. S.; HICKS, C. C. Networking the blue economy in Seychelles: pioneers, resistance, and the power of influence. **Journal of Political Ecology**, v. 26, n. 1, p. 425-447, 2019.

SILVER, J. J. *et al.* Blue economy and competing discourses in international oceans governance. **The Journal of Environment & Development**, v. 24, n. 2, p. 135-160, June 2015.

SOUZA, C. (Org.). **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**, 2019. p. 222. Disponível em: <<https://bit.ly/3O827BH>>.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME *et al.* **Green economy in a blue world**: synthesis report. Nairobi: Unep, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3I7HXT>>.



UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME; DUKE UNIVERSITY. ? Unep; University of Duke, 2012. (Discussion Paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3W9v7e7>>.

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

VOYER, M.; LEEUWEN, J. VAN. Social license to operate in the blue economy. **Resources Policy**, v. 62, p. 102-113, Aug. 2019.

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

WORLD BANK. **The potential of the blue economy**. Washington: World Bank, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3XyRCbG>>.

\_\_\_\_\_. **Problue 2021 Annual Report**. Washington: World Bank, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3XCK9bk>>.

## APÊNDICE A

### QUADRO A.1

#### Artigos que tiveram alguma citação entre os pares do conjunto de 69 artigos analisados

Artigo	Ano	Citações locais	Citações globais	DOI
Silver, J. J. (2015), J. Environ. Dev.	2015	25	121	10.1177/1070496515580797
Voyer, M. (2018), J. Environ. Policy. Plann.	2018	12	52	10.1080/1523908X.2018.1473153
Winder, G. M. (2017), Dialogues Hum. Geogr.	2017	11	58	10.1177/2043820617691643
Smith-Godfrey, S. (2016), Marit. Aff.	2016	8	30	10.1080/09733159.2016.1175131
Bennett, N. J. (2018), Mar. Policy.	2018	7	49	10.1016/j.marpol.2018.06.001
Keen, M. R. (2018), Mar. Policy.	2018	7	41	10.1016/j.marpol.2017.03.002
Choi, Y. R. (2017), Dialogues Hum. Geogr.	2017	7	21	10.1177/2043820617691649
Cohen, P. J. (2019), Front. Mar. Sci.	2019	6	60	10.3389/fmars.2019.00171
Hadjimichael, M. (2018), Mar. Policy.	2018	5	30	10.1016/j.marpol.2018.05.007
Pinto, H. (2015), Mar. Policy.	2015	4	44	10.1016/j.marpol.2015.03.029
Burgess, M. G. (2018), Mar. Policy.	2018	4	40	10.1016/j.marpol.2016.12.005
Voyer, M. (2019), Resour. Policy.	2019	4	22	10.1016/j.resourpol.2019.02.020
Voyer, M. (2018), J. Indian Ocean. Reg.	2018	4	19	10.1080/19480881.2018.1418155
Mulazzani, L. (2017), Mar. Policy.	2017	4	19	10.1016/j.marpol.2017.08.006
Garland, M. (2019), Geogr. Compass.	2019	3	13	10.1111/gec3.12445
Schutter, M. S. (2019), J. Polit. Ecol.	2019	2	12	10.2458/v26i1.23102
Gamage, R. N. (2016), Marit. Aff.	2016	2	7	10.1080/09733159.2016.1244361
Bond, P. (2019), J. Polit. Ecol.	2019	2	6	10.2458/v26i1.23504
Foley, R. (2017), Dialogues Hum. Geogr.	2017	2	4	10.1177/2043820617691650
Van den Burg, S. W. K (2019), Mar. Policy.	2019	1	24	10.1016/j.marpol.2018.10.050
Bennett, N. J. (2019), Coast. Manage.	2019	1	15	10.1080/08920753.2019.1540905
Bear, C. (2017), Dialogues Hum. Geogr.	2017	1	14	10.1177/2043820617691635
Morrissey, K. (2017), Dialogues Hum. Geogr.	2017	1	8	10.1177/2043820617691651
Obura, D. O. (2020), Mar. Policy.	2020	1	7	10.1016/j.marpol.2020.103973
Graziano, M. (2019), Appl. Geogr.	2019	1	7	10.1016/j.apgeog.2019.02.013
Potgieter, T. (2018), J. Indian Ocean. Reg.	2018	1	7	10.1080/19480881.2018.1410962
Blaauskas, N. (2015), Baltica	2015	1	7	10.5200/baltica.2015.28.15
Carver, R. (2019), J. Polit. Ecol.	2019	1	6	10.2458/v26i1.23025
Kaczynski, W. M. (2011), Found. Manag.	2011	1	6	10.2478/v10238-012-0033-8
Okafor-Yarwood, I. (2020), Front. Mar. Sci.	2020	1	5	10.3389/fmars.2020.00586
Rogerson, C. M. (2019), Urbani. Izziv.	2019	1	5	10.5379/urbani-izziv-en-2019-30-supplement-002
Duarte (2016), J. Indian Ocean. Reg.	2016	1	3	10.1080/19480881.2015.1067384

Elaboração das autoras.

