

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Gestão dos espaços marinhos no contexto das energias marinhas renováveis

Management of marine spaces in the context of marine renewable energies

Tarin Frota Mont'Alverne

Maira Melo Cavalcante

VOLUME 8 • Nº 1 • ABR • 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL

Sumário

I. DOSSIÊ ESPECIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL	19
PENAL ABOLITIONISM AND REFORMISM REVISITED	21
Roger Matthews	
A FORMULAÇÃO DA AGENDA POLÍTICO-CRIMINAL COM BASE NO MODELO DE CIÊNCIA CONJUNTA DO DIREITO PENAL	37
Mário Lúcio Garcez Calil e José Eduardo Lourenço dos Santos	
TRIAL WITHOUT UNDUE DELAY: A PROMISE UNFULFILLED IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS.....	55
Cynthia Cline	
CONSTITUIÇÃO, STF E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM AGNÓSTICA DA EXECUÇÃO DAS PENAS	90
Bruno Amaral Machado e Rafael Seixas Santos	
PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA DA PENA: O TERRENO FÉRTIL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E DIFUSÃO DA LÓGICA ATUARIAL NO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL.....	114
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
A RELAÇÃO ENTRE CRIMINOGENESE E PRÁTICAS PENAIS E O DEBATE SOBRE A TEORIA DA AÇÃO ENTRE SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS	128
André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas	
A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A IDEIA NEOLIBERAL DE CRIAÇÃO DE UM ESTADO MÍNIMO ...	163
Gina Marcilio Vidal Pompeu e Carlos Lélío Lauria Ferreira	
LA NECESIDAD DE INVESTIGAR LA PRISIÓN (DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO) PARA TRANSFORMARLA. SOBRE UNAS MODESTAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....	179
Gabriel Ignacio Anitua	
AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA O ESTUDO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS CRIMINAIS.....	195
Sergio Francisco Carlos Sobrinho, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Airton Guilherme Guilherme Berger Filho	
ECOCÍDIO: PROPOSTA DE UMA POLÍTICA CRIMINALIZADORA DE DELITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS OU TIPO PENAL PROPRIAMENTE DITO?	210
Djalma Alvarez Brochado Neto e Tarin Cristino Frota Mont' Alverne	

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO ENCARCERAMENTO EM MASSA	228
Selma Pereira de Santana e Carlos Alberto Miranda Santos	
A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CULTURA DE PAZ: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL	244
Charlise Paula Colet Gimenez e Fabiana Marion Spengler	
THE INTERNATIONALIZATION OF CRIMINAL LAW: TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW, BASIS FOR A REGIONAL LEGAL THEORY OF CRIMINAL LAW.....	261
Nicolás Santiago Cordini	
CRIMES NA INTERNET E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....	277
Guilherme Berti de Campos Guidi e Francisco Rezek	
O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS.....	290
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani	
POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DILACERADA: O EXEMPLO DA LEI 13491/2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS.....	320
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro	
ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	337
Waléria Demoner Rossoni e Henrique Geaquinto Herkenhoff	
DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO.....	361
Pedro Adamy	
O NEAH E A ATENÇÃO AO AUTOR DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM BELÉM.....	378
Luanna Tomaz Souza, Anna Beatriz Alves Lopes e Andrey Ferreira Silva	
BOTÃO DO PÂNICO E LEI MARIA DA PENHA.....	397
Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos	
O QUE PENSAM AS JUÍZAS E OS JUÍZES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: UM PRINCÍPIO DE DIÁLOGO COM A MAGISTRATURA DE SETE CAPITAIS BRASILEIRAS.....	422
Marília Montenegro Pessoa de Mello, Fernanda Cruz da Fonseca Rosenblatt e Carolina Salazar l'Armée Queiroga de Medeiros	
UMA SALA COR-DE-ROSA: A POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO PREVISTA NA LEI 11.340/2006 NA CIDADE DE PIRAQUARA – PARANÁ.....	450
Priscilla Placha Sá e Jonathan Serpa Sá	

A PRÁTICA DA MISTANÁSIA NAS PRISÕES FEMININAS BRASILEIRAS ANTE À OMISSÃO DO DIREITO À SAÚDE E A NEGAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA.....	473
Elias Jacob de Menezes Neto e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: PROTEÇÃO NORMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O APENADO LGBT	495
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia	
CALONS: REDEFININDO AS FRONTEIRAS DOS DIREITOS HUMANOS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL	515
Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Marcos José de Oliveira Lima Filho	
AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: UMA JANELA PARA A MELHORA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....	531
Carolina Costa Ferreira e Gabriel Antinolfi Divan	
A ATUAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE.....	551
Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias	
QUANDO A LUTA ANTIMANICOMIAL MIRA NO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E PRODUZ DESENCARCERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROVOCADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA E DE SAÚDE MENTAL ...	574
Patricia Carlos Magno e Luciana Boiteux	
PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGRENAGEM DO SUPERENCARCERAMENTO	605
Maíra Rocha Machado, Matheus de Barros, Olívia Landi Corrales Guaranha e Julia Adib Passos	
II. OUTROS TEMAS	630
AÇÃO POPULAR POR OMISSÃO LESIVA AO MÍNIMO EXISTENCIAL (MORALIDADE) E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS HORIZONTES DESVELADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF NO PARADIGMA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	632
Luciano Picoli Gagno e Camilo José d'Ávila Couto	
AS PRÁTICAS DE JURIDICIDADE ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O REFORMISMO E O IMPULSO DESESTRUTURADOR A PARTIR DE STANLEY COHEN	649
Jackson da Silva Leal	
DISTINÇÃO INCONSISTENTE E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	668
Patrícia Perrone Campos Mello e Paula de Andrade Baqueiro	

DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELA DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE	690
Rafael Antonio Baldo	
A TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA E A SUA LIMITAÇÃO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....	707
Marcelo Quevedo Do Amaral	
GESTÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS NO CONTEXTO DAS ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS	726
Tarin Frota Mont`Alverne e Maira Melo Cavalcante	
A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ANTE OS RISCOS ADVINDOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS BÉLICAS	746
Alice Rocha da Silva e Mario Abrahão Antônio	
A ESCOLHA DO ESTADO BRASILEIRO PELO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: O DEVER DE FINANCIAR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO.....	767
Andre Studart Leitão, Thiago Patrício de Sousa e Alexandre Antonio Bruno da Silva	
POR QUE A ÁREA DO DIREITO NÃO TEM CULTURA DE PESQUISA DE CAMPO NO BRASIL?	782
Fayga Silveira Bedê e Robson Sabino de Sousa	

Gestão dos espaços marinhos no contexto das energias marinhas renováveis*

Management of marine spaces in the context of marine renewable energies

Tarin Frota Mont`Alverne**

Maira Melo Cavalcante***

RESUMO

As Energias Marinhas Renováveis (EMR) estão inseridas no contexto de compartilhamento dos espaços marinhos na União Europeia (UE), com possíveis conflitos de interesses. Este artigo possui o objetivo de analisar a gestão dos espaços marinhos e o instrumento de Planejamento do Espaço Marinho como meios de possibilitar o desenvolvimento de EMR, com perspectivas para o Brasil. Inicialmente, apresenta-se a política de Crescimento Azul da UE e outras políticas de gestão de espaços e incentivos de EMR na UE. Em seguida, discute-se a governança dos mares e oceanos e especificam-se as questões jurídicas da gestão dos espaços marinhos. Ao final, analisa-se a fundamentação político-jurídica do Planejamento do Espaço Marinho e as tensões entre racionalidades do crescimento econômico e da abordagem ecossistêmica na gestão das atividades industriais localizadas nos mares e oceanos. Conclui-se que o instrumento normativo da PEM aspira a harmonização entre os objetivos do crescimento econômico dos Estados costeiros e da proteção do meio ambiente marinho. Essa harmonização realiza-se com base em uma perspectiva estratégica e integrada de alocação de atividades no espaço oceânico dentro da abordagem ecossistêmica, ou seja, dentro dos limites ecológicos e sobre uma base equitativa. O PEM com enfoque na abordagem ecossistêmica constitui boa prática dos países europeus a ser considerada para a gestão integrada do espaço marinho brasileiro e possibilita a segurança jurídica necessária para o desenvolvimento de EMR.

Palavras-Chave: Governança dos Mares. Planejamento do Espaço Marinho. Energias Marinhas Renováveis.

ABSTRACT

Marine Renewable Energies (MRE) are inserted in the context of sharing of marine spaces in the European Union (EU), with possible conflicts of interest. This paper aims to analyze the management of marine spaces and the Marine Spatial Planning (MSP) legal instrument as a means of enabling the development of MRE, with perspectives for Brazil. The first section presents the EU Blue Growth policy, other Community policies concerned. The second section discusses governance of the seas and oceans and specifies the legal issues of management of marine space. Finally, we analyze the

* Recebido em 07/08/2017
Aprovado em 13/09/2017

** Professora da Faculdade de Direito e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente - Université de Paris V e Universidade de São Paulo (2008). Mestre em Direito Internacional Público - Université de Paris V (2004). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (2001). Email: tarinfmontalverne@yahoo.com.br

*** Mestre em Ordem Jurídica Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu da Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora do Projeto Ciências do Mar/CAPES. Email: mcmaira@gmail.com

political and legal basis of the Marine Spatial Planning and the tensions between rationalities of economic growth and the ecosystem approach in the management of industrial activities located in the seas and oceans. It is concluded that the normative instrument of MSP aims at harmonizing the goals of economic growth of the coastal states and the protection of the marine environment. This harmonization is based on a strategic and integrated approach to the allocation of activities in the ocean space within the ecosystem approach, i.e. within ecological limits and on an equitable basis. The MSP with a focus on the ecosystem approach is a good practice in European countries to be considered for the integrated management of the Brazilian marine space and it provides the legal security necessary for the development of MRE.

Keywords: Ocean Governance. Marine Spatial Planning. Marine Renewable Energies.

1. INTRODUÇÃO

As fontes de energias marinhas renováveis representam oportunidades para fomentar o crescimento econômico, a criação de empregos, a segurança do abastecimento energético, e impulsionar a competitividade com a inovação tecnológica¹. As Energias Marinhas Renováveis – EMR constituem um novo horizonte para a produção de energia descarbonizada, a serem exploradas pelos países costeiros.

A instalação, a produção, a manutenção e o desmantelamento de EMR devem obedecer às normas do Direito do Mar por conferir competências, regular conflitos e estabelecer limitações para a utilização de um espaço marinho compartilhado. A produção de EMR configura, apenas, mais uma das atividades antrópicas nos mares e oceanos, portanto, o inevitável conflito de usuários legitima a utilização de instrumentos de governança do espaço marinho, especificamente o Planejamento do Espaço Marinho.

O objetivo deste trabalho é a análise das políticas de incentivos das EMR dentro da governança dos mares e oceanos na União Europeia, especificamente sua inserção no processo de gestão dos espaços marinhos por meio do instrumento de Planejamento do Espaço Marinho, como perspectivas para o Brasil. Para realizar a análise do contexto normativo acima, a abordagem metodológica adotada foi a qualitativa, realizada por meio dos métodos exploratórios de levantamento bibliográfico de livros e artigos, de pesquisa documental dos tratados internacionais do Direito do Mar e do Direito Internacional Ambiental, acordos regionais, diretivas da UE sobre economia azul, energias renováveis, planificação do espaço marinho, proteção ambiental e políticas marítimas, e legislação nacional dos países com empreendimento de EMR submetidos as referidas diretivas e tratados.

A análise das experiências dos países da União Europeia na governança dos mares, como o uso do PEM como motor de desenvolvimento das EMR em locais tradicionalmente ocupados por outros setores industriais, pode oferecer caminhos para possibilitar a inserção dessa atividade industrial no espaço marinho brasileiro. Ademais, as boas práticas na gestão dos espaços marinhos, também, podem contribuir para a construção da gestão de espaço marinhos no Brasil.

O artigo, inicialmente, apresenta as políticas de incentivo da UE para o desenvolvimento do setor de EMR, em seguida discute a governança dos mares e oceanos, com foco na gestão do espaço marinho. Posteriormente, analisa a fundamentação político-jurídica do PEM e as tensões entre o Crescimento Azul, expansão industrial nos mares e oceanos, e a abordagem ecossistêmica para a gestão dos espaços marinhos.

¹ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação Energia azul: Materializar o potencial da energia oceânica nos mares e oceanos da Europa no horizonte de 2020 e mais além*. Bruxelas, 2014. p. 2.

2. AS POLÍTICAS DE INCENTIVO DE EMR NA UNIÃO EUROPEIA

O desenvolvimento das Energias Marinhas Renováveis² ocorreu no contexto de transição energética da União Europeia – UE após a adoção da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, e seu adicional Protocolo de Quioto³. A tomada de consciência para redução da emissão dos gases de efeito estufa, tendo em vista a diminuição dos efeitos da mudança climática, prescinde de três atitudes: a alteração do modelo energético; o desenvolvimento das energias renováveis; e, para possibilitar as medidas anteriores, a adaptação do direito energético⁴.

O estímulo das energias renováveis adveio com a política energética europeia, que, a partir do Tratado de Maastricht, passa a ser transeuropeia⁵. A necessidade de um quadro legislativo comum para o mercado de fontes de energia renováveis, visando atingir as metas de redução global e as metas de redução nacionais dos Estados membros, impulsionou a elaboração de Diretivas e políticas transnacionais direcionadas à produção energética.

A edição da Diretiva 2001/77/CE destina-se à promoção do aumento da contribuição das fontes de energia renováveis para a produção de eletricidade, incluindo dentre as fontes energéticas a energia eólica, a das marés e das ondas⁶. Dentre as obrigações dos Estados-Membros, encontra-se a reavaliação dos processos de autorização aplicáveis a centrais de produção de eletricidade a partir de fontes renováveis. Essa reavaliação deve permitir a redução das barreiras regulamentares e não regulamentares; a simplificação e a celeridade dos procedimentos administrativos; a garantia de objetividade, de transparência e de não discriminação; a adequação do sistema de rede de transporte e distribuição de energia, conferindo acesso prioritário à energia elétrica produzida por fontes de energia renováveis⁷.

A escolha política acerca dos mecanismos a serem utilizados para a promoção e quais fontes de energia renováveis devem ser estimuladas é de competência de cada Estado-Membro. No entanto, o quadro legal nacional deve estar adequado às disposições da Diretiva 2001/77/CE, que já prevê como alternativa energética as energias marinhas renováveis.

Em razão da maturidade tecnológica da energia eólica *onshore*, a pesquisa e o desenvolvimento da energia eólica *offshore* foi priorizado em diversos países europeus, a exemplo da Dinamarca, Alemanha e Reino Unido. Por esse motivo, o primeiro foco das políticas energéticas da Europa direcionadas para a utilização dos

2 As EMR incluem as energias oceânicas e a energia eólica *offshore*, em razão de todas possuírem uma correlação direta com o meio ambiente marinho, e, dessa forma, estarem aptas a produzir efeitos sobre esse ecossistema. As energias oceânicas são aquelas produzidas a partir dos recursos renováveis energéticos encontrados nos oceanos, quais sejam, as ondas, as marés, as correntes das marés, as correntes oceânicas, os gradientes térmicos e gradientes de salinidade.

3 O Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 2005, definiu metas de redução de emissões de gases de efeito estufa para os países europeus desenvolvidos, que fixaram metas nacionais entre 6% e 8%. Para o cumprimento dos termos do Protocolo de Quioto, os países industrializados devem reduzir as suas emissões de seis gases com efeito de estufa em média de 5,2% relativamente aos níveis de 1990 durante o primeiro período de cumprimento, que corresponde de 2008 a 2012. Os gases cuja a emissão deve ser reduzida são o CO₂, que é o mais importante, metano, óxido nitroso, hidrofluorcarbonetos, perfluorcarbonetos e hexafluoreto de enxofre (ONU, 1998). A União Europeia comprometeu-se a uma redução global de 8% suas emissões, a ser partilhada entre seus Estados-Membros em conformidade com o acordo de partilha de encargos. Ver: Decisão 2002/358/CEE do Conselho, de 25 de Abril de 2002.

4 ARSON, Alice. *Transition énergétique et transition juridique: le développement des énergies de sources renouvelables en France*. 2015. Tese de Doutorado. Université de Bordeaux, France. p. 22.

5 O Tratado de Maastricht foi assinado, em 1992, pela Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha e Reino Unido. De acordo com o tratado as medidas relacionadas ao domínio da energia passam a ser objeto de ação da Comunidade Europeia, respeitado o princípio da subsidiariedade.

6 A Diretiva 2001/77/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de setembro de 2001, no seu artigo 2º, define as fontes de energia renováveis como as fontes de energia não fósseis renováveis, a saber, a energia eólica, solar, geotérmica, das ondas, das marés, hidráulica, de biomassa, de gases dos aterros, de gases das instalações de tratamento de lixo e do biogás.

7 Diretiva 2001/77/CE de 27 de setembro de 2001.

mares e oceanos recaiu sobre a energia eólica marítima, especialmente o Terceiro Pacote sobre o Mercado Interno da Energia de outubro de 2007 e o Pacote Energia e Clima de janeiro de 2008.

Nesse cenário de inovação tecnológica, a energia eólica marítima foi considerada uma prioridade política apta a contribuir para os objetivos da política energética europeia, quais sejam, a redução das emissões de GEE, a garantia de segurança energética e a melhoria na competitividade da UE. Sua importância deve-se aos fatores ligados à disponibilidade geográfica vasta na região europeia, ao processo de produção sem a utilização de combustíveis fósseis, e, principalmente, por tratar-se de um setor industrial com liderança mundial de empresas europeias⁸.

Além das políticas energéticas, paralelamente, outros setores foram determinantes para a criação de um mercado interno de energia eólica *offshore*, dos quais podemos destacar as políticas de incentivo tecnológico e de organização do espaço marítimo.

As políticas de incentivo tecnológico e de infraestruturas da cadeia de abastecimento foram determinantes para garantir a concorrência da UE no setor mercado de energia eólica marítima. Destaca-se o Plano Estratégico Europeu para as Tecnologias Energéticas - PLANO SET⁹, em que a energia eólica *offshore* é qualificada, como tecnologia disponível ou em fase final de desenvolvimento, para contribuir na promoção dos objetivos fixados para 2020¹⁰. Ressalta-se, também, a criação da Iniciativa Europeia sobre Energia Eólica, centrada na validação e demonstração de grandes turbinas e de grandes sistemas relevantes para aplicações em terra e no mar. Essas iniciativas industriais europeias possuem o objetivo de integração dos esforços da Comunidade, dos Estados-Membros e do setor privado.

Na perspectiva da organização do espaço marinho, a Política Marítima Integrada – PMI integra a energia *offshore* como um dos usuários legítimos do mar, conferindo a esse setor interesse legítimo na planificação do espaço marinho¹¹. A sinergia entre essas duas políticas impulsionou o crescimento de instalações e produção de energia eólica marítima nos Estados-Membros, com uma abordagem econômica direcionada para conferir previsibilidade e segurança jurídica aos investidores desse setor industrial.

Em relação à formação de um quadro político-jurídico mais estável para o crescimento industrial das energias marinhas renováveis, a Diretiva 2009/28/CE amplia o conceito de energias renováveis para abarcar as energias oceânicas e fixa objetivos nacionais obrigatórios para os Estados-Membros de quotas de energia proveniente de fontes renováveis consumida pelos sectores dos transportes, da eletricidade e do aquecimento e arrefecimento em 2020.

A Diretiva 2009/28/CE reconheceu a decisão política da UE ao incluir as energias oceânicas na determinação das quotas de energia provenientes de fontes renováveis, que deverão ser especificadas¹². O incentivo para o desenvolvimento de energias marinhas renováveis está inserido na arquitetura política-normativa europeia desenhada para o crescimento de economia azul, como meio de superar a atual crise econômica. A economia azul refere-se à toda atividade econômica realizada no mar ou que dependa de seus recursos, exceto as atividades militares¹³.

8 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Energia Eólica Marítima*. Acções necessárias para a realização dos objetivos da política energética para 2020 e mais além. Bruxelas, 2008. p. 3.

9 De acordo com o Plano SET, dentre os desafios tecnológicos fundamentais da UE nos próximos 10 anos para a realização dos objetivos de 2020 encontra-se a duplicação da capacidade de produção de energia das maiores turbinas eólicas, com parques eólicos no mar como principal aplicação. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Plano Estratégico Europeu para as Tecnologias Energéticas (PLANO SET)*: Para um futuro com baixas emissões de carbono. Bruxelas, 2007. p. 5.

10 Os objetivos assumidos pela União Europeia no setor energético para 2020 são a redução de 20% das emissões de gases com efeito de estufa e garantir 20% de fontes de energia renováveis no universo energético da EU. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Uma Política Energética para a Europa*. Bruxelas, 2007. p. 5-14.

11 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Uma Política Marítima Integrada para a União Europeia*. Bruxelas, 2007. p. 6.

12 Diretiva 2009/28/CE de 23 de Abril de 2009: É necessário fixar regras transparentes e inequívocas para calcular a quota de energia proveniente de fontes renováveis e para determinar quais são essas fontes. Nesse contexto, deverá ser incluída a energia presente nos oceanos e noutras massas de água sob a forma de ondas, correntes marinhas, marés, gradientes de energia térmica oceânica e gradientes de salinidade.

13 COMISSÃO EUROPEIA. *La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*. Brux-

A economia azul deve ser compreendida a partir da interdependência entre seus setores, que compartilham aptidões e infraestruturas comuns, como portos e redes de distribuição de eletricidade. O caráter de interdependência torna imperativo a perspectiva da sustentabilidade e a preocupação com a qualidade do meio ambiente marinho, pois a utilização dos recursos marinhos por um setor econômico depende, diretamente, do uso sustentável por outros atores¹⁴.

A gestão sustentável do meio ambiente marinho, ou seja, a perspectiva da política ambiental da economia azul, resulta da aplicação da Diretiva Estratégia Marinha, a Diretiva 2008/56/CE. O principal escopo dessa diretiva é obter ou manter um bom estado ambiental no meio marinho europeu até 2020, que, por consequência, mantém a biodiversidade e resguarda o potencial produtivo dos mares e oceanos¹⁵.

A perspectiva da sustentabilidade adotada na economia azul manifesta-se por meio da preservação dos serviços fornecidos pelo ecossistema marinho. A necessidade de manutenção do bom estado desse ecossistema, caracterizado pela sua fragilidade, possui o intuito de permitir à Europa o aproveitamento pleno do potencial, antes inexplorado, dos recursos marinhos, oceânicos e costeiros, a favor da criação de empregos e do desenvolvimento econômico¹⁶.

Para fornecer a infraestrutura comum primordial para prosperidade da economia azul, a política de planificação do espaço marinho resultou na Diretiva 2014/89/EU, que fornece um quadro jurídico estável. A segurança jurídica almejada por essa diretiva obriga a elaboração da planificação dos mares e oceanos dos Estados-Membros costeiros, com os objetivos de conferir a previsibilidade necessária para os investimentos financeiros de alto risco e inserir uma abordagem ecossistêmica no desenvolvimento sustentável dos mares e oceanos¹⁷.

Nesse contexto propício para o crescimento das EMR nos países europeus, o mercado de energia eólica marinha teve seu grande ano em 2015. Até o final de 2015, mais de 91%, aproximadamente 11 MW, de instalações de eólica *offshore* estão localizadas em países europeus. O Reino Unido assume o maior mercado desse setor industrial marítimo, pois detém mais de 40% da capacidade instalada, seguido pela Alemanha, Dinamarca, China, Bélgica, Holanda, Suécia, Japão, Finlândia, Irlanda, Coreia do Sul, Espanha, Noruega, Portugal e Estados Unidos¹⁸.

Quanto às energias oceânicas, apenas as centrais de barragem para a produção de energia das marés estão em funcionamento na França e na Coreia do Sul, possuindo quase que exclusivamente o mercado energético global nesse setor¹⁹. A *Rance Tidal Power Station*, que é a primeira usina maremotriz construída em 1966 na França, detém a capacidade de 240 megawatts. A maior e mais recente usina maremotriz foi construída na Coreia do Sul em 2011, denominada de *Sihwa Lake Tidal Power Station*, possui a capacidade de 254 megawatts.

As condições fático-jurídicas que permeiam as EMR na Europa foram cruciais para a fixação de sua posição de líder nessa fatia do mercado energético com potencial de crescimento exponencial. Tendo em consideração os esforços na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias voltadas para a redução de custos das

elles, 2012. p. 2.

14 COMISSÃO EUROPEIA. *La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*. Bruxelles, 2012. p. 4.

15 Diretiva 2008/56/CE de 17 de Junho de 2008.

16 Essa perspectiva resta evidente quanto aos objetivos da economia azul e a inserção da sustentabilidade como meio de consecução desse fim. «L'objectif étant de mobiliser le potentiel inexploité des océans, des mers et des côtes de l'Europe en faveur de l'emploi et de la croissance. Elle peut contribuer à la compétitivité internationale de l'UE, à l'utilisation efficace des ressources⁵, à la création d'emplois et à l'émergence de nouvelles sources de croissance tout en préservant la biodiversité et en protégeant le milieu marin, garantissant ainsi les services fournis par des écosystèmes marins et côtiers en bon état et résilients». Bruxelles, 2012. p. 3.

17 Artigo 1º da Diretiva 2014/89/EU prevê como objetivo estabelecer um quadro para o ordenamento do espaço marítimo, a fim de promover o crescimento sustentável das economias marítimas, o desenvolvimento sustentável das zonas marinhas e a utilização sustentável dos recursos marinhos.

18 GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL. *Global wind report: Annual market update 2015*. Bruxelas, 2016. p. 49.

19 INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Medium-Term Renewable Energy Market Report 2015*. Paris, 2015.

instalações de EMR e para a criação de conversores de energia de fontes oceânicas, os países europeus visam à ampliação do mercado de consumo desse setor energético, que pode abranger o mercado interno brasileiro.

O fato de que essa alternativa de energia renovável não está isenta de ocasionar alterações no âmbito social, econômico e ambiental gera a necessidade de regulamentação do Direito, com a finalidade de fornecer segurança jurídica para as relações entre os usuários do mar e para os investimentos financeiros determinantes para crescimento da pesquisa, desenvolvimento e produção das EMR. A experiência normativa europeia pode contribuir para a formação de uma política nacional brasileira de incentivo à produção de EMR como uma das fontes renováveis de produção de energia elétrica, especialmente em razão das boas práticas de governança entre os atores desse setor econômico e os atores públicos direcionados para a gestão dos espaços marinhos.

3. GOVERNANÇA DOS MARES E OCEANOS

As EMR estão inseridas em um contexto de crescente industrialização dos mares e oceanos. O crescimento da atividade industrial e da ocupação dos espaços marinhos ocorreu devido ao rápido progresso tecnológico direcionado para exploração dos recursos marinhos, à tomada de consciência da finitude dos recursos terrestres e de água doce, e à necessidade de redução dos GEE²⁰.

A economia azul ou economia marítima pode ser conceituada como a gama de atividades relacionadas ao mar, cuja condições de desenvolvimento dependam do mar totalmente ou parcialmente. As atividades econômicas incluem o setor primário de extração de recursos, o setor manufatureiro e o setor de serviços, que podem ser realizadas no mar ou em terra, ou em dupla localização no mar e na terra²¹.

Em meio às atividades estritamente marinhas, podem-se elencar as relacionadas a) aos recursos, como energia, recursos minerais e recursos vivos; b) ao transporte, responsável por 80% do comércio mundial, especialmente os manufaturados; c) à gestão do meio ambiente marinho, correspondente à ação pública, e também do setor privado. De forma mais abrangente, as atividades econômicas marinhas podem ser estendidas a outros setores, geralmente relacionados com os mercados anteriormente indicados, como o setor industrial de construções e reparação de navios; o setor financeiro de seguros e bancos; o turismo; e os serviços de defesa e de investigação científica²².

A expansão da fronteira industrial para os mares e oceanos demandam o equilíbrio entre o desenvolvimento da economia azul e a proteção de meio ambiente. Esse contexto prescinde da evolução das estruturas jurídicas e regulamentares, por meio de estruturas de governança marinha mais holística, com a capacidade de acomodar os vários usos do ambiente marinho e o interesse de seus usuários²³.

Alguns fatores contemporâneos relacionados ao uso dos mares e oceanos emergem no âmbito das relações internacionais, que podem ser pontuados: a diversidade de novas atividades que envolvem a utilização de recursos marinhos somadas às tradicionais navegação e pesca; a dificuldade de novos acordos multilaterais; e a quebra das expectativas em relação à capacidade das organizações intergovernamentais de promover a organização da comunidade internacional. Nesse contexto, há um aumento exponencial na complexidade da governança dos mares e oceanos²⁴.

20 WRIGHT, Glen. Regulating marine renewable energy development: a preliminary assessment of UK permitting processes. *Underwater Technology*, v. 32, n. 1, p. 40, 2014.

21 KALAYDJIAN, Régis. Maritime Economy: Definition and Main Aspects. In: MONACO, André; PROUZET, Patrick (Ed.). *Value and Economy of Marine Resources*. London: ISTE Ltd, 2014. p. 233.

22 KALAYDJIAN, Régis. Maritime Economy: Definition and Main Aspects. In: MONACO, André; PROUZET, Patrick (Ed.). *Value and Economy of Marine Resources*. London: ISTE Ltd, 2014. p. 235-244.

23 WRIGHT, Glen. Regulating marine renewable energy development: a preliminary assessment of UK permitting processes. *Underwater Technology*, v. 32, n. 1, p. 40, 2014.

24 BARROS-PLATTAU, Ana Flávia et al. Correndo para o mar no antropoceno: a complexidade da governança dos oceanos e a

A complexidade acima referida insere-se dentro de um contexto maior no âmbito das relações internacionais, em que a fragmentação de regimes internacionais e a heterogeneidade das demandas a serem solucionadas configuram novos arranjos na sociedade internacional. Esse cenário culmina na busca por meios flexíveis de cooperação e na promoção de novos métodos de decisão e de ação, cuja governança global tornou-se um dos principais motores²⁵.

A estratégia de tentativa de resolução de grandes problemas globais por meio de normas generalizadas é alterada para resolução de problemas específicos, através da articulação de regimes especializado. Os regimes especializados, que tiram sua legitimidade da racionalidade técnica das agências executivas, assumiram uma posição-chave nos processos deliberativos globais com a interação permanente de diversas organizações temáticas, transnacionais, públicas e privadas²⁶.

O regime especializado na governança dos mares e oceanos, no seu sentido institucional e restrito, pode ser considerado como o conjunto de instituições, regras e processos legais que possibilitam a adoção de um marco legal e institucional para a ação sobre um espaço marinho delimitado, e em seguida o desenvolvimento de intervenções públicas e privadas relacionadas a esse espaço²⁷.

As normas internacionais elaboradas pelas organizações intergovernamentais pertencentes à Organização das Nações Unidas (ONU) são pertinentes para a governança do oceano, especificamente as relacionadas ao comércio marítimo, à pesca, ao trabalho marítimo, segurança marítima e proteção do meio ambiente marinho. Essas normas completam o sistema normativo da governança do oceano, e, portanto, devem ser compreendidas em conjunto com os dispositivos da CNUDM.

As instituições especializadas da ONU que possuem competência para tratar de assuntos correlacionados com a governança dos mares e oceanos são Organização Marítima Internacional, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (i.e., *Food and Agriculture Organization*, FAO), Organização das Nações Unidas pela Educação, Ciência e Cultura (i.e., *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO), Organização Internacional do Trabalho (OIT). Há, ainda, órgãos subsidiários dentro da ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); dentro da UNESCO, como a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (IOC-UNESCO); e no próprio âmbito da CNUDM, como a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e a Comissão de delimitação da plataforma continental. A governança do oceano caracteriza-se por uma complexidade temática, geográfica e institucional, que resulta na formação de governanças²⁸.

Há uma maior complexidade quando se trata da atividade industrial de EMR, pois acresce a esse quadro institucional de governança do oceano as instituições e normas próprias da governança das mudanças climáticas. Dentre as quais encontram-se a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática e suas instituições, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (i. e., *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), a *International Energy Forum*, *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century* (REN21), a *Sustainable Energy for All*, *International Partnership for Energy Efficiency Cooperation* (IPEEC), o *Clean Energy Minis-*

estratégia brasileira de gestão dos recursos marinhos. *Revista de Direito Internacional*, v. 12, n. 1, p. 156, 2015.

25 CHEVALLIER, Jacques. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, n. 1, p. 206, 2003.

26 TORELLY, Marcelo. Do direito internacional à governança global: mudanças estruturais do espaço transnacional. *Revista de Direito Brasileira*, v. 15, n. 6, p. 40-43, 2016.

27 GALLETI, Florence. Les transformations du droit international de la mer: entre gouvernance de «l'espace» et gouvernance de la «ressource» en mer. In: MONACO, Andre (Ed.); PROUZET, Patrick (Ed.). *Gouvernance des mers et des océans*. Londres: ISTE, 2015. p. 22.

28 A governança global elaborada quando da criação da ONU em 1945, criou também os organismos de cooperação técnica setoriais denominados de instituições especializadas, que foram reunidas no âmbito do sistema das Nações Unidas. CHABAUD, Catherine. Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans? *Avís du Conseil économique, social et environnemental*, Paris, p. 191, jul. 2013.

terial, UN Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS), a Agencia Internacional de Energia (i. e., *International Energy Agency*, IEA), a Agencia Internacional de Energias Renováveis (i. e., *International Renewable Energy Agency*, IRENA), o Banco Mundial e seus mecanismos de financiamento, dentre outras.

No âmbito da estrutura organizacional da IEA, a Iniciativa Tecnológica Internacional em Energia do Oceano (i. e., *Implementing Agreement on Ocean Energy Systems*, OES-IEA) é uma organização intergovernamental e multinacional fundada em 2001, com o objetivo de fornecer suporte para os participantes interessados em desenvolver atividades de investigação, desenvolvimento e demonstração em tecnologia de energia extraída das propriedades químicas e físicas da água do mar.

A inclusão de atores privados é um dos pontos mais importantes para a governança global, que não se reporta apenas às instituições e organizações formais onde ocorrem a gestão dos assuntos internacionais²⁹. Assim, a função dos atores internacionais, com a inclusão das Organizações Não governamentais (ONGs), dos movimentos civis, das empresas multinacionais e dos mercados de capitais globais, na observância das regras de um sistema especializado de governança constitui fator pertinente para seu próprio êxito.

No que se refere às EMR, algumas associações internacionais exercem importantes funções na movimentação do mercado de energias renováveis, seja na elaboração de relatórios informativos do setor, seja na representação dos interesses das indústrias nos fóruns das organizações intergovernamentais, seja na distribuição de informações sobre o setor para os governos no processo de elaboração de políticas públicas de incentivo.

Dentre as quais pode-se destacar o desempenho das seguintes associações: *Global Wind Energy Council*³⁰ (GWEC), para o estabelecimento e ampliação do mercado de energia eólica *offshore* nos EUA, na Europa e na China; *WindEurope*³¹, para fixar o setor de energia eólica como indústria convencional na Europa; e a *Ocean Energy Europe*³² (OEE), para o desenvolvimento das energias oceânicas, melhorar o acesso ao financiamento e aumentar as oportunidades de negócios nesse setor.

A economia azul no contexto da crescente industrialização dos oceanos corresponde a um emaranhado de atividades antropogênicas nos mares e oceanos, que possuem interesses distintos, por vezes excludentes, de aproveitamento econômico dos espaços e dos recursos marinhos. A limitação espacial, decorrente do compartilhamento dos mares por diversos usuários, impulsiona a busca por soluções de resolução de conflitos.

Os conflitos são inerentes aos usos dos espaços marinhos, especialmente agravados com o aumento das atividades industriais, que recentemente inclui a produção de energias renováveis *offshore* em seu rol. O desenvolvimento de EMR direciona seu interesse de ocupação para as áreas superficiais e intermediárias com proximidade relativa das costas, tendo em vista a maturidade tecnológica para essas zonas e a necessidade de interligação com a rede de eletricidade instalada na costa.

29 ROSENAU, James. *The study of world politics: Globalization and governance*. London e New York: Routledge, 2006. v. 2. p. 121.

30 GWEC é uma associação comercial internacional para o setor de energia eólica, que representa mais de 1.500 empresas, organizações e instituições em mais de 80 países, incluindo fabricantes, desenvolvedores, fornecedores de componentes, institutos de pesquisa, associações nacionais de energia eólica e renováveis, fornecedores de eletricidade, finanças e companhias de seguros. Disponível em: <<http://www.gwec.net/about-winds/about-gwec/>>.

31 A *WindEurope* é uma remodelação da *European Wind Energy Association* (EWEA), direcionada para adequar-se aos novos desafios do mercado de energia eólica, mais competitivo e estratégico. A *WindEurope* é uma associação com mais de 450 membros, ativos em mais de 50 países, formada por fabricantes de turbinas eólicas com uma participação líder no mercado mundial de energia eólica, fornecedores de componentes, institutos de pesquisa, associações nacionais de energia eólica e renováveis, desenvolvedores, contratados, fornecedores de eletricidade, empresas de finanças e seguros e consultores. Disponível em: <<https://windeurope.org/about-us/>>.

32 A *Ocean Energy Europe* é a maior rede de profissionais de energia oceânica do mundo, composto por 115 organizações, incluindo as principais empresas de serviços públicos, industriais e institutos de pesquisa da Europa, para representar os interesses do setor de energia oceânica da Europa. A OEE comprometeu-se com a Comissão Europeia, o Conselho, o Parlamento, o Banco Europeu de Investimento e os ministérios nacionais acerca de todos os dossiês que afetam o setor, energia, clima, finanças, redes e consentimento. Disponível em: <<https://www.oceanenergy-europe.eu/en/association/about-the-association>>.

Para agravar, encontra-se de um lado o desenvolvimento de EMR em um contexto complexo e desafiador, enquanto do outro a saúde dos oceanos continua em declínio. Por conseguinte, o acúmulo dessas circunstâncias exige dos oceanos acomodação e satisfação de demandas cada vez maiores, induzindo conflitos reais ou potenciais de espaço e recurso marinho³³. Esse panorama peculiar de compartilhamento dos mares e oceanos encontra-se em evidência no meio ambiente marinho europeu, cuja existência de mares transfronteiriços requer dos Estados costeiros o compartilhamento de forças para gestão dessas atividades.

A percepção de interligação entre a dinâmica dos ecossistemas marinhos e as necessidades socioeconômicas, de segurança alimentar e criação de empregos, nutre a expectativa de melhora na gestão e no planejamento integrado de zonas costeiras e marinhas dos Estados. Essa abordagem resultaria no crescimento azul sustentável, a ser gerenciado por processos e instrumentos de gestão baseada em ecossistemas³⁴.

Acerca dos instrumentos de gestão do espaço marinho disponíveis em normas internacionais, regionais e locais, as Áreas de Proteção Marinha³⁵ (APM) são direcionadas para a proteção ambiental da biodiversidade marinha ocasionando a exclusão ou limitação de atividade marítima nessas áreas. O Gerenciamento Integrado na Zona Costeira³⁶ (GIZC) foi a primeira abordagem de governança marinha com o objetivo de equilibrar as atividades humanas de uso dos espaços.

Conquanto, esses instrumentos não fornecem um quadro de gestão holística para os usos dos oceanos industrializados, que requer novas fórmulas para gerir a exploração dos recursos marinhos de forma sustentável e para organizar estruturas de governança que possibilitem ou facilitem essa abordagem de desenvolvimento sustentável³⁷. Esse instrumento de gestão integrada é o Planejamento Espacial Marinho (PEM), adotado no âmbito da União Europeia como alternativa para gestão dos espaços compatível com a complexidade do crescimento azul.

4. FUNDAMENTAÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA DO PLANEJAMENTO DO ESPAÇO MARINHO

O ordenamento, planificação ou planejamento do espaço marinho consiste no processo por meio do qual as autoridades competentes dos Estados analisam e organizam as atividades humanas nas zonas marítimas para alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais³⁸.

33 YOUNG, Michaela. Building the Blue Economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 30, n. 1, p. 150, 2015.

34 IGLESIAS-CAMPOS, Alejandro; BARBIÈRE, Julian; MENGIST, Wondifraw Getinet. Marine Spatial Planning Towards Blue Growth. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, v. 5, n. 29, p. 12-13, 2015.

35 Definida de forma mais específica na Decisão VII/5: Marine and coastal biological diversity, da 7ª Conferência das Partes 7 da Convenção sobre Diversidade Biológica: “Área protegida marinha e costeira”, qualquer área definida dentro ou adjacente ao ambiente marinho, juntamente com as suas águas e flora, fauna e características históricas e culturais associadas, que foram reservadas por legislação ou outros meios eficazes, incluindo o costume, cuja sua biodiversidade marinha e / ou costeira goza de um nível de protecção mais elevado que o seu entorno (tradução livre)”.

36 A Agenda 21 define objetivos para o GIZC no parágrafo 17.5. “Os Estados costeiros comprometem-se a praticar um gerenciamento integrado e sustentável das zonas costeiras e do meio ambiente marinho sob suas jurisdições nacionais. Para tal, é necessário, *inter alia*: (a) Estabelecer um processo integrado de definição de políticas e tomada de decisões, com a inclusão de todos os setores envolvidos, com o objetivo de promover compatibilidade e equilíbrio entre as diversas utilizações; (b) Identificar as utilizações de zonas costeiras praticadas atualmente, as projetadas, e as interações entre elas; (c) Concentrar-se em questões bem definidas referentes ao gerenciamento costeiro; (d) Adotar medidas preventivas e de precaução na elaboração e implementação dos projetos, inclusive com avaliação prévia e observação sistemática dos impactos decorrentes dos grandes projetos; (e) Promover o desenvolvimento e a aplicação de métodos, tais como a contabilidade dos recursos naturais e do meio ambiente nacionais, que reflitam quaisquer alterações de valor decorrentes de utilizações de zonas costeiras e marinhas, inclusive poluição, erosão marinha, perda de recursos naturais e destruição de habitats. (f) Dar acesso, na medida do possível, a indivíduos, grupos e organizações interessados, às informações pertinentes, bem como oportunidades de consulta e participação no planejamento e na tomada de decisões nos níveis apropriados”.

37 WRIGHT, Glen. Marine governance in an industrialised ocean: a case study of the emerging marine renewable energy industry. *Marine Policy*, v. 52, p. 79, 2015.

38 Artigo 3º, 2, da Diretiva 2014/89/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 23 de julho de 2014, que

O instrumento normativo do PEM aspira a harmonização entre os objetivos do crescimento econômico dos Estados costeiros e da proteção do meio ambiente marinho. Essa harmonização realiza-se com base na perspectiva estratégica e integrada de alocação de atividades no espaço oceânico dentro dos limites ecológicos e sobre uma base equitativa. Para tal, seus objetivos principais são: a) mediar e reconciliar diferentes usos do espaço marinho atribuindo-os à diferentes atividades marinhas, e b) garantir a capacidade de fornecimento de serviços ecossistêmicos dos oceanos necessários para nossas condições socioeconômicas, através da regulação dessas atividades humanas³⁹.

Esse processo político contínuo de planificação permite a criação de plano de gestão com um horizonte de 10 a 20 anos, com a definição das prioridades para a área marítima, no tempo e no espaço, por escolhas entre diferentes usos marinhos e medidas de conservação⁴⁰. O PEM caracteriza-se por ser construído por meio da participação em um fórum de interessados, com a intenção de garantir apoio a longo prazo para sua consecução em razão da inclusão do cidadão em seu processo de elaboração⁴¹.

A participação dos interessados, também, possui função determinante em relação à identificação das áreas adequadas para atividades econômicas específicas. A localização das instalações tende a ser restrita a locais determinados por condições técnicas de viabilidade que devem ser indicadas no processo de participação das partes interessadas. Para parcela de empreendedores da indústria de EMR, a estreita relação entre EMR e PEM pode ocasionar efeitos negativos adversos resultantes da exclusão de áreas dentro do processo de zoneamento do espaço marinho, em favor de outros usuários legítimos. Como efeito positivo, o zoneamento oceânico, ao indicar quais áreas são pré-determinadas para o desenvolvimento de EMR, ocasionaria a redução de custos e aumento da celeridade no processo de licitação ambiental, ampliando a segurança jurídica para essa atividade industrial *offshore*⁴².

O PEM encontra sua fundamentação jurídica em instrumentos previstos no direito internacional, no direito regional comparado e no direito interno. No âmbito internacional, apesar da ausência de menção direta ao planejamento, a CNUDM regula a atuação dos Estados costeiros, ao definir o exercício da soberania de acordo com as zonas marinhas. Ao tempo em que reconhece direitos de exploração de recursos no mar territorial e na ZEE, impõe a obrigação de gestão e de proteção ao meio ambiente marinho⁴³.

A adequação entre o interesse de proteção do meio ambiente, como meio de preservar o valor da biodiversidade marinha, e a exploração sustentável do potencial econômico dos recursos marinhos impulsionou a elaboração, pela UNESCO, de um guia com abordagem passo a passo sobre o PEM⁴⁴.

As principais características comuns do PEM são a gestão ecossistêmica equilibrando metas e objetivos ecológicos, econômicos e sociais em busca do desenvolvimento sustentável; a integração entre setores e agências em diversos níveis de governo; a gestão baseada no local ou na área; a adaptação adquirida por

estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo.

39 YOUNG, Michaela. Building the Blue Economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 30, n. 1, p. 155, 2015.

40 WRIGHT, Glen. Marine governance in an industrialised ocean: a case study of the emerging marine renewable energy industry. *Marine Policy*, v. 52, p. 82, 2015.

41 IGLESIAS-CAMPOS, Alejandro; BARBIÈRE, Julian; MENGIST, Wondifraw Getinet. Marine Spatial Planning Towards Blue Growth. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, v. 5, n. 29, p. 18, 2015.

42 YOUNG, Michaela. Building the Blue Economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 30, n. 1, p. 158-159, 2015.

43 Parte XII sobre proteção e preservação do meio ambiente marinho da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

44 Marine spatial planning: A step by step approach towards ecosystem-based management, produzido pela Comissão Intergovernamental Oceanográfica e pelo Programa *Man and the Biosphere (MaB)* coordenado pela Divisão de Ciências Ecológicas e da Terra, em 2009. O desenvolvimento e a implementação do PEM envolvem os seguintes passos: 1) Identificar os fins e estabelecer as autoridades responsáveis; 2) Obter suporte financeiro; 3) Organizar o processo por meio de pré-planejamento; 4) Proporcionar a participação das partes interessadas; 5) Definir e analisar as condições existentes; 6) Definir e analisar as condições futuras; 7) Preparar e aprovar o plano de gestão espacial; 8) Implementar e fazer cumprir o plano de gestão espacial; 9) Monitorar e avaliar desempenho; 10) Adaptar o processo de gestão espacial marinha.

experiências; conotação estratégica e preventiva com foco no longo prazo; a participação das partes interessadas envolvidas ativamente no processo de planejamento das atividades marinhas⁴⁵.

O instrumento direcionador da UNESCO sobre PEM indica princípios a serem considerados no processo de escolha para determinar a natureza e as características do PEM. A partir de um panorama geral, pode-se indicar os princípios jurídicos compatíveis com o planejamento marinho: o princípio da integridade do ecossistema, o princípio da integração setorial ou institucional, princípio da confiança pública na gestão do bem comum, o princípio da transparência, princípio da precaução e princípio do poluidor-pagador.

Assim, em relação ao direito internacional, não há um documento vinculativo para implementação de planos de PEM nos Estados, seja por ser um instrumento novo ainda em processo de aprendizado, ou por tratar-se de instrumento direcionado para mares e oceanos industrializados, com problemas recentes ou sob iminência em continentes distintos do europeu. Diversas conjunturas podem ser elencadas, mas, conforme o observado, os países fortes nos setores de indústrias *offshore* tomaram a iniciativa de implementação desse instrumento de gestão de espaços para impulsionar a economia azul.

Estima-se que, na próxima década, mais de 40 países terão adotado cerca de 60 a 70 instrumentos de PEM, tanto no nível nacional das ZEE, subnacional no Mar Territorial, e estadual ou provincial. Com essa previsão, a UNESCO edita outro documento de suporte técnico para avaliar os atuais PEM, que em alguns países estão na sua segunda ou terceira geração⁴⁶. O guia reforça a importância do monitoramento e avaliação como elementos precoces inseridos no processo de PEM, bem como o estabelecimento de objetivos mensuráveis e específicos.

No âmbito do direito supranacional da União Europeia, a energia eólica *offshore* constituiu um dos propulsores para o planejamento dos mares e oceanos⁴⁷ nos países europeus como a Bélgica, Alemanha, Países Baixos e Reino Unido. Essa função deve-se à sua inserção em um ambiente anteriormente ocupado por outras atividades e à exclusão ou compartilhamento de espaços ocasionados por sua instalação e produção.

A interação entre o PEM e os setores das energias renováveis pode ocasionar, na prática, a forte vinculação adotada na Escócia. O governo escocês determinou que propósito fundamental do ordenamento marinho é assegurar eficiência ao licenciamento dos projetos de desenvolvimento de energias marinhas renováveis, para o cumprimento de metas estabelecidas pelo país⁴⁸.

Outros fatores políticos serviram de impulso para a planificação do espaço marinho, como a sequência de diretivas, políticas e regulamentos da União Europeia sobre meio ambiente, pesca, energias renováveis e gestão intersectorial e integrada⁴⁹. Dentre as quais pode-se destacar, por serem especificamente voltadas para uma gestão do espaço marinho, a Política Marítima Integrada⁵⁰, a Diretiva Quadro Estratégia Marinha⁵¹, e a Diretiva da Planificação do Espaço Marítimo⁵².

A Política Marítima Integrada (PMI), ou Livro Azul, representa uma iniciativa da União Europeia para estimular o desenvolvimento da economia azul sob uma abordagem integrada de setores conexos, abrangendo serviços como transporte marítimo, portos, energia eólica *offshore*, turismo, pesca e outros. O Livro Azul atua em conformidade com dois princípios, a subsidiariedade e a competitividade.

45 EHLER, Charles; DOUVERE, Fanny. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Paris: UNESCO. 2009. p. 18.

46 EHLER, Charles. *A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans*. Paris: UNESCO, 2014.

47 JAY, Stephen. Planners to the rescue: Spatial planning facilitating the development of offshore wind energy. *Marine Pollution Bulletin*, v. 60, n. 4, p. 194, 2010.

48 DAVIES, Ian M.; WATRET, Robert; GUBBINS, Matt. Spatial planning for sustainable marine renewable energy developments in Scotland. *Ocean & Coastal Management*, v. 99, p. 72, 2014.

49 QIU, Wanfei; JONES, Peter. The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe. *Marine Policy*, v. 39, p. 183, 2013.

50 COM(2007) 575.

51 DIRETIVA 2008/56/CE.

52 DIRETIVA 2014/89/UE.

A subsidiariedade determina o esforço de divulgação das boas práticas na economia azul e do compartilhamento de dados e informações, mas resguarda a competência dos Estados-Membros na tomada de decisão das políticas marítimas para cada país. A competitividade garante concorrência equitativa aos setores industriais europeus, na medida que previne a adoção de normas estritas que não forem adotadas no âmbito internacional.

Sob o prisma desses princípios, a PMI possui uma forte conotação de desenvolvimento econômico dos mares e oceanos europeus, que reflete na adoção do instrumento da planificação do espaço marinho com objetivo de previsibilidade necessária para o planejamento de investimentos na indústria marítima⁵³.

Na realidade um dos principais motores para a adoção do PEM é a sua pretensão de conciliação entre os usuários do espaço marinho, a partir da identificação da potencialidade dos usos de serem compatíveis ou incompatíveis. O PEM, em teoria, atribuiria áreas distintas para usos incompatíveis e conformaria os usos passíveis de coexistência no mesmo espaço marinho, resultando em mapas de zoneamento oceânico. De certa forma, ao planejar a atuação dos usuários, o PEM fornece a previsibilidade, a certeza jurídica, a transparência e o direcionamento político do desenvolvimento de uma determinada área, que beneficiaria o investimento das indústrias⁵⁴.

Por seu caráter de promoção da integração intersetorial, a PMI abrange todas as políticas e legislações referentes ao espaço marinho. Há, portanto, uma busca de harmonização dos interesses legítimos de usuários no âmbito político, dentre os quais a proteção ao meio ambiente marinho figura apenas como um dos setores de interesse na ocupação do espaço.

Com efeito, a PMI, apesar de citação expressa como princípio orientador, não confere real inserção de uma abordagem ecossistêmica dos usos dos mares e oceanos na Europa. A preocupação da utilização da abordagem ecossistêmica restringiu-se ao setor pesqueiro, com a preocupação da adoção de uma política europeia de pesca que fosse compatível com a estratégia para o meio marinho.

A abordagem ecossistêmica encontra-se na Diretiva Quadro Estratégia Marinha, garantindo que as atividades antropocêntricas sejam administradas a níveis compatíveis com um bom estado ambiental⁵⁵ e preservando a capacidade de respostas dos ecossistemas marinhos a essas atividades. Trata-se da aplicação do uso sustentável dos mares e oceanos europeus, que deve ser integrado a toda política e regulamentação acerca da utilização do espaço e dos recursos marinhos.

A definição da abordagem ecossistêmica pode ser extraída da Decisão V/6 da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, constituindo uma estratégia para a gestão integrada da terra, águas e recursos vivos, que promove a conservação e o uso sustentável de forma equitativa. A abordagem ecossistêmica impõe a integração das medidas de gestão dos espaços terrestres, litorais e do meio ambiente marinho, portanto, incompatível com a noção de fronteiras.

A adoção da Diretiva da Planificação do Espaço Marinho, em 2014, pela União Europeia impõe a abordagem ecossistêmica para o estabelecimento e aplicação do planejamento do espaço marinho. Após a diretiva, os Estados-membros possuem obrigação de apresentar o instrumento de ordenamento do espaço marinho em conformidade com os princípios apontados na diretiva, resguardando-se a soberania acerca da harmonização entres os usuários legítimos.

Na Diretiva 2014/89/UE do PEM, podem-se identificar os princípios, citados anteriormente, como norteadores dos planos de PEM a serem elaborados pelos Estados costeiros, como abordagem ecossistêmi-

53 QIU, Wanfei; JONES, Peter. The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe. *Marine Policy*, v. 39, p. 186, 2013.

54 YOUNG, Michaela. Building the Blue Economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 30, n. 1, p. 158, 2015.

55 Artigo 3º da Diretiva 2008/56/CE.

ca⁵⁶, princípio da integração setorial⁵⁷ e princípio da precaução⁵⁸. Cumpre salientar que a Diretiva 2014/89/UE deixa a cargo do Estado determinar a forma como os objetivos serão refletidos e ponderados nos seus planos de PEM⁵⁹. Como decorrência, a adoção de PEM em muitos países e regiões acontece de formas diversas, não havendo uma única maneira de planejar. A necessidade de adaptação do PEM aos contextos locais, resguardados os elementos essenciais de planejamento, permite a efetividade desse⁶⁰.

A entrada em vigor da Diretiva de Planificação do Espaço Marinha possui o escopo de diminuição dos conflitos, da coordenação, cooperação transfronteiriça e proteção do meio ambiente, contudo, as tensões permaneceram evidentes, transformando a Diretiva do PEM a base normativa da PMI⁶¹.

Antes da Diretiva 2014/89/UE, o instrumento de PEM decorria da política intersetorial e integral da PMI, com uma abordagem de desenvolvimento da economia azul dos setores marinhos. Em seguida, a edição da Diretiva Estratégia Marinha promoveu uma abordagem ecossistêmica, com ênfase no bom estado ambiental. A desconexão entre as racionalidades contidas em cada abordagem tornou-se manifesta com as tensões entre interesses econômicos e ambientais no processo de PEM. Uma análise das lógicas conflitantes entre abordagem de desenvolvimento econômico e abordagem ecossistêmica pode traçar caminhos para a redução das incongruências e a proximidade com a integração da gestão dos espaços marinhos.

5. TENSÕES ENTRE O CRESCIMENTO AZUL E A ABORDAGEM ECOSISTÊMICA

Os incentivos da economia azul sob os princípios da subsidiariedade e da competitividade direcionam a intenção da UE de fornecer as bases comuns necessárias para o crescimento econômico a partir dos setores marítimos, em especial os novos horizontes de aproveitamento de recursos marinhos como a biotecnologia marinha, o turismo, recursos minerais marinhos, aquicultura, e energia marinha renovável. A posição do setor privado dentro da política europeia é de liderança para alcançar os objetivos de crescimento sustentável.⁶²

Em tempo de crise econômica, a UE direciona esforços para que novos setores econômicos possam crescer. Nesse sentido, suas políticas estão voltadas para a criação de um quadro regulamentador que ofereça segurança jurídica para os investimentos na economia azul⁶³. Essa é a racionalidade empregada nos processos de decisão dentro desse setor econômico, de busca do crescimento sustentável que não inviabilize a utilização dos ecossistemas para as futuras gerações, mas que, também, não implique em barreiras para o desenvolvimento econômico.

Sob outra lógica, a proteção ambiental do meio ambiente marinho insere-se na governança dos mares e oceanos através da gestão integrada, com uma abordagem ecossistêmica para a proteção e conservação dos

56 Artigo 5º (1) da Diretiva 2014/89/UE. “Quando do estabelecimento e da aplicação do ordenamento do espaço marítimo, os Estados-Membros devem ter em conta aspetos económicos, sociais e ambientais, para apoiar o crescimento e o desenvolvimento sustentável no setor marítimo, aplicando uma abordagem ecossistêmica, e para promover a coexistência de atividades e utilizações pertinentes”.

57 O PEM descrito na Diretiva 2014/89/UE possui sua previsão de documento político da PMI, indicada na própria diretiva, que “considera o ordenamento do espaço marítimo como um instrumento estratégico intersetorial destinado a permitir que as autoridades públicas e às partes interessadas apliquem uma abordagem coordenada, integrada e transnacional”.

58 A Diretiva 2014/89/UE considera que “os Estados-Membros deverão ter em conta os princípios da precaução e da ação preventiva, estabelecidos no artigo 191.o, n. 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”.

59 Artigo 5º (3) da Diretiva 2014/89/UE.

60 IGLESIAS-CAMPOS, Alejandro; BARBIÈRE, Julian; MENGIST, Wondifraw Getinet. Marine Spatial Planning Towards Blue Growth. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, v. 5, n. 29, p. 19, 2015.

61 JONES, Peter JS; LIEBERKNECHT, L. M.; QIU, W. Marine spatial planning in reality: introduction to case studies and discussion of findings. *Marine Policy*, v. 71, p. 261, 2016.

62 COMISSÃO EUROPEIA. *La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*. Bruxelles, 2012. p. 14.

63 COMISSÃO EUROPEIA. *La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*. Bruxelles, 2012. p. 3.

recursos marinhos. Para tanto, a lógica ecossistêmica configura-se como meta-princípio para a implementação do planejamento do espaço marinho, ou seja, possui a função de um princípio estrutural que transcende e engloba os outros princípios⁶⁴.

A compreensão da aplicação abordagem ecossistêmica disposto no quadro da CDB pode ser elucidada a partir dos 12 princípios⁶⁵ complementares e inter-relacionados que permeiam a sua utilização nos espaços marinhos.

Para a aplicação congruente da abordagem ecossistêmica no PEM, os objetivos da gestão dos recursos marinhos devem ser escolhidos pela sociedade (Princípio 1), na medida em que a gestão dos ecossistemas marinhos deve ocorrer de forma justa e equitativa de acordo com seus valores intrínsecos e pelos benefícios para os seres humanos. A gestão deve ser descentralizada para conduzir a uma maior eficiência, eficácia e equidade (Princípio 2) por envolver todas as partes interessadas visando o equilíbrio entre o interesse público geral e o interesse local sobre a ocupação do espaço marinhos.

A gestão das atividades econômicas no meio ambiente marinho prescinde de considerações dos efeitos reais ou potenciais de suas atividades em ecossistemas costeiros ou marinhos adjacentes (Princípio 3), que resulta na necessidade de análise cuidadosa dos possíveis impactos. Em um contexto de ganhos econômicos dos usos dos recursos marinhos, deve-se: reduzir as distorções do mercado que produzam efeitos negativos sobre a biodiversidade; direcionar os incentivos para a promoção da conservação e da utilização sustentável; internalizar custos e benefícios (Princípio 4).

A abordagem ecossistêmica possui como objetivo prioritário a manutenção dos serviços dos ecossistemas marinhos, com a conservação de suas estruturas e funcionamentos (Princípio 5), medida que reflete na manutenção a longo prazo da biodiversidade marinha. Além da imposição da restrição da gestão dos ecossistemas marinhos dentro dos limites de seu funcionamento (Princípio 6), ou seja, está condicionada as condições ambientais que delimitam a produtividade natural, estrutura, funcionamento e diversidade dos mares e oceanos. Como decorrência, a gestão dos espaços e recursos marinhos sob abordagem ecossistêmica tem como escopo o equilíbrio entre a conservação e a utilização da diversidade biológica e sua integração (Princípio 10).

A gestão dos espaços e dos recursos marinhos deve ser operacionalizada em escala espacial e temporal (Princípio 7), delimitando-se o espaço e o período temporal da atividade em conformidade com os objetivos definidos pela sociedade, e promovendo a conectividade entre áreas. Tendo em vista o reconhecimento das diversas escalas temporais e os próprios processos ecossistêmicos, os objetivos acima devem ser estabelecidos a longo prazo (Princípio 8), motivo pelo qual a gestão dos espaços marinhos possui um horizonte de 10 a 20 anos. No processo de gestão, deve-se internalizar as mudanças que ocorrem nos ecossistemas marinhos (Princípio 9), portanto, a abordagem ecossistêmica demanda uma gestão adaptativa que antecipe e atenda essas mudanças ao tempo que mantém uma postura cautelosa para decisões definitivas que possam clausurar questões abertas.

Para tanto, a abordagem ecossistêmica deve considerar todas as formas de conhecimento e informação (Princípio 11) para a tomada de decisão sobre a gestão dos mares e oceanos, incorporando alguns preceitos da “ecologia dos saberes”⁶⁶. Assim, sob a ótica da abordagem ecossistêmica, a gestão integrada dos mares e oceanos devem envolver todos os setores relevantes da sociedade e das disciplinas científicas (Princípio 12), tendo em vista a complexidade e a interação dos problemas relacionados ao ambiente marinho.

64 QUEFFELEC, Betty. Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier: illustration franco-belge. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, n. Hors-série 18, p. 2, 2013.

65 Decisão V/6 da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica.

66 A ecologia dos saberes tem como consequência a relocação do conhecimento científico como parte de uma ecologia mais ampla de saberes, em que o conhecimento científico pode dialogar com o conhecimento laico, com o saber popular, com o saber indígena, com o saber do camponês. Ver: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

Do ponto de vista da aplicação, a compreensão da abordagem ecossistêmica possui variações a depender de fatores políticos, econômicos e sociais. Há uma coexistência de duas percepções da abordagem ecossistêmica entre os atores sociais: ecológica determinista e ecológica relativista. Para a visão ecológica determinista, a intervenção humana no meio ambiente marinho é estruturada de forma fundamental por processos ecológicos, enquanto na visão ecológica relativista, esses processos possuem um papel mais restrito, as atividades humanas não estão intrinsecamente entrelaçadas em estrutura de ecossistemas⁶⁷:

Aplicando-se à experiência do desenvolvimento das energias eólicas *offshore*, a divergências entre essas concepções de abordagem ecossistêmica enriquece o debate político e permite a abertura de questionamentos acerca da sua real aplicação e de quais interesses entre os usuários do espaço marinho foram privilegiados. Na Alemanha, o PEM conferiu uma prioridade aos setores econômicos de transporte e energias, restando o segundo plano para a conservação do meio ambiente marinho⁶⁸.

Após a breve explanação sobre as formas de pensamento das duas abordagens que influenciam o PEM, as distinções práticas podem ser averiguadas por meio do embate de seus interesses para a formulação da gestão do espaço marinho no contexto regional da UE. Analisa-se como as questões marinhas são postas diante da tensão entre a Diretiva de PEM, como face normativa da PMI e a Diretiva de Estratégia Marinha direcionada para a obtenção de um bom estado ambiental.

A interação entre as duas Diretivas deveria garantir que as políticas e incentivos do crescimento azul fossem compatíveis com a realização do bom estado ambiental. Entretanto, a implementação das obrigações vinculadas nas diretivas deu-se de forma diversa, fato que pode ser atribuído à distinção entre os atributos das diretivas. Apesar da confluência teórica de integração, a Diretiva de Planificação do Espaço Marinho distancia-se dos objetivos da Diretiva de Estratégia Marinha ao não mencionar qualquer obrigação de realização do bom estado ambiental⁶⁹.

A própria percepção do significado de bom estado ambiental também sofre variações, quando posta em situações práticas. O bom estado ambiental é definido, normativamente, como o estado ambiental das águas marinhas quando estas constituem oceanos e mares dinâmicos e ecologicamente diversos, limpos, são e produtivos nas suas condições intrínsecas, e quando a utilização do meio marinho é sustentável, salvaguardando assim o potencial para utilizações e atividades das gerações atuais e futuras⁷⁰.

As incertezas sobre o significado do conceito acima descrito recaem principalmente sobre as linhas de base ou condições de referência para o bom estado ambiental dos oceanos. O problema de determinação de linhas de base advém da ausência de dados científicos do meio ambiente marinho e da definição normativa ser uma derivação de valores sociais, ou seja, é uma construção social variável no tempo. Como resultado, o bom estado ambiental pode ser o intocável, o sustentável ou o *status quo*⁷¹.

Outrossim, podem-se apontar algumas deficiências da Diretiva de Estratégia Marinha indicadas por estudo empírico, quais sejam, os problemas de coerência com outras diretivas e políticas da UE, a imprecisão dos meios para implementar a abordagem ecossistêmica, as dificuldades na real participação dos interessados nas decisões, a desigualdade de condições entre os usuários dos mares e oceanos, ausência de dados, as cláusulas de exclusão de responsabilidade dos Estados, os obstáculos para a harmonização entre os Estados

67 JAY, Stephen; KLENKE, Thomas; JANBEN, Holger. Consensus and variance in the ecosystem approach to marine spatial planning: German perspectives and multi-actor implications. *Land Use Policy*, v. 54, p. 131, 2016.

68 JAY, Stephen; KLENKE, Thomas; JANBEN, Holger. Consensus and variance in the ecosystem approach to marine spatial planning: German perspectives and multi-actor implications. *Land Use Policy*, v. 54, p. 135, 2016.

69 JONES, Peter JS; LIEBERKNECHT, L. M.; QIU, W. Marine spatial planning in reality: introduction to case studies and discussion of findings. *Marine Policy*, v. 71, p. 261, 2016.

70 Artigo 3º da Diretiva 2008/56/CE.

71 BRENNAN, Jonathon et al. EU marine strategy framework directive (MSFD) and marine spatial planning (MSP): Which is the more dominant and practicable contributor to maritime policy in the UK?. *Marine Policy*, v. 43, p. 360, 2014.

e principalmente a falta de vontade política⁷².

As carências indicadas refletem argumentos de justificativa para a não implementação das obrigações contidas na Diretiva Estratégica Marinha nos Estados-Membros. As situações fáticas⁷³ que levaram a essas conclusões contradizem com os princípios elencados no quadro normativo da CDB, especificamente os relacionados à participação dos interessados, ao jogo de força entre os setores da economia azul e à ausência de dados para análise dos impactos sobre os ecossistemas marinhos.

Em muitos Estados, o objetivo do PEM aparenta ter se transformado na promoção do crescimento azul, em que as questões ambientais dentro do processo de PEM assumem uma posição de equiparação horizontal às outras questões a serem discutidas nas decisões de alocação de usuários do espaço marinho. Essa horizontalização privilegia os objetivos econômicos e pode resultar na utilização do PEM como meio de legitimar os novos usos dos mares e a expansão industrial dos oceanos, com a perda substancial de sua função como ferramenta para alcançar o desenvolvimento sustentável através de uma abordagem ecossistêmica⁷⁴.

Diante do exposto, a transposição das duas diretivas referidas demonstra um *modus operandis* antagônico, com uma maior priorização do desenvolvimento econômico em detrimento da obtenção do bom estado ambiental dos mares e oceanos. Nota-se a consistência de afirmativas sobre o desacoplamento do PEM do ecossistema, mesmo que expressamente seja qualificado como instrumento de abordagem ecossistêmica⁷⁵.

As considerações acerca da efetividade da abordagem ecossistêmica do PEM, de natureza política-sociológica, objetivam destacar a subutilização do instrumento de planejamento na gestão dos espaços oceanos. O instrumento de PEM pode oferecer muito além do que possibilitar o desenvolvimento das energias renováveis *offshore*, sem aferição de benefícios reais de sustentabilidade em um contexto de possível ameaça ao ambiente marinho⁷⁶.

Apesar da distorção das funções do PEM, operada pelos interesses dos setores industriais marinhos, esse instrumento possui benefícios para o desenvolvimento das EMR, a exemplo da resolução ou prevenção dos conflitos entre os diferentes usuários do espaço marinho, a formação de uma base que viabilize processos de concessões mais simplificados e céleres, a possibilidade de redução de lacunas de dados e conhecimentos científicos sobre os impactos ambientais associados à EMR.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, a exposição das tensões entre as abordagens com viés econômico e com viés ecossistêmico existentes na gestão do espaço marinho na UE, indica as contradições entre as implementações das re-

72 BRENNAN, Jonathon et al. EU marine strategy framework directive (MSFD) and marine spatial planning (MSP): Which is the more dominant and practicable contributor to maritime policy in the UK?. *Marine Policy*, v. 43, p. 365, 2014.

73 O estudo empírico analisa o contexto da aplicação do PEM no Reino Unido, que representa uma das maiores potências industriais marinhas, com especial liderança no crescimento do setor de EMR. Dentre as circunstâncias apontadas pelo estudo, o Reino Unido adota uma política cautelosa em relação à aplicação plena das restrições ambientais das diretivas da UE, bem como exige um elevado grau de certeza científica para autorizar essas restrições às atividades no meio marinho, o que revela uma abordagem sustentada em evidências e não regida pela precaução. Ademais o setor da indústria, de forma geral, possui forte influência no governo do Reino Unido, que evita atribuir restrições excessivamente dispendiosas a pretexto do princípio da proporcionalidade. Esta conjuntura revela a intenção do Reino Unido de utilizar-se da PEM para adequar as disposições da Diretiva Estratégia Marinha à sua cultura de equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ambiental. Ver: BRENNAN, Jonathon et al. EU marine strategy framework directive (MSFD) and marine spatial planning (MSP): Which is the more dominant and practicable contributor to maritime policy in the UK?. *Marine Policy*, v. 43, p. 359-366, 2014. JONES, Peter JS; LIEBERKNECHT, L. M.; QIU, W. Marine spatial planning in reality: introduction to case studies and discussion of findings. *Marine Policy*, v. 71, p. 256-264, 2016.

74 YOUNG, Michaela. Building the Blue Economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 30, n. 1, p. 172-173, 2015.

75 JONES, Peter JS; LIEBERKNECHT, L. M.; QIU, W. Marine spatial planning in reality: introduction to case studies and discussion of findings. *Marine Policy*, v. 71, p. 262, 2016.

76 YOUNG, Michaela. Building the Blue Economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 30, n. 1, p. 172, 2015.

gulamentações adotadas. Essas tensões influenciam, diretamente, o setor da produção energética renovável *offshore*, tornando interessante extrair as boas práticas de planejamento do espaço marinho que harmonizam o incentivo das EMR e a consecução do bom estado ambiental dos mares e oceanos.

No âmbito local do Brasil, o sistema normativo de regulação volta-se para os recursos marinhos, deixando a gestão dos espaços marinhos em hiato. Entretanto o IX Plano Setorial para os Recursos do Mar⁷⁷ (IX PSRM) dispõe como um de seus objetivos promover estudos e subsídios para implementação do “Uso Compartilhado do Ambiente Marinho”⁷⁸.

Esse novo direcionamento político visa legitimar formalmente a questão do “Uso Compartilhado do Ambiente Marinho” no Brasil; propor a adequação do marco institucional, normativo e regulatório vigente, buscando a harmonização das políticas, normas e definições relacionadas ao “Uso Compartilhado do Ambiente Marinho”; e estabelecer diretrizes, ferramentas e metodologias adequadas, que possam ser utilizadas em apoio ao processo de tomada de decisões relacionadas ao uso do mar, tanto em nível governamental, quanto privado⁷⁹.

O IX PSRM, também, aborda as questões de integração, como função fundamental das instituições governamentais, da iniciativa privada, da sociedade civil organizada e das comunidades acadêmica e científica. Para tanto, necessita de um quadro normativo sobre o uso dos mares que permita a participação da iniciativa privada, seja para fomentar pesquisas ou no uso sustentável dos recursos.

Portanto, pode-se prever a adoção pelo Brasil de diretrizes para a formação de PEM. Essa conjuntura impulsiona por experiências normativas que forneçam opções de governança dos mares e oceanos, especialmente relacionadas com o incentivo da produção de EMR. Da experiência da UE, pode-se aferir que o PEM, em seus primeiros momentos experimentais, cabe lembrar seu caráter adaptativo e continuado, concentrou seus esforços para o desenvolvimento setorial de algumas atividades *offshore*, negligenciando as preocupações de preservação e conservação dos ecossistemas marinhos.

Entretanto, o instrumento normativo da PEM aspira a harmonização entre os objetivos do crescimento econômico dos Estados costeiros e da proteção do meio ambiente marinho. Essa harmonização realiza-se com base em uma perspectiva estratégica e integrada de alocação de atividades no espaço oceânico dentro dos limites ecológicos e sobre uma base equitativa.

REFERÊNCIAS

ARSON, Alice. *Transition énergétique et transition juridique: le développement des énergies de sources renouvelables en France*. 2015. Tese de Doutorado, Université de Bordeaux, France.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia et al. Correndo para o mar no antropoceno: a complexidade da governança dos oceanos e a estratégia brasileira de gestão dos recursos marinhos. *Revista de Direito Internacional*, v. 12, n. 1, 2015.

BRENNAN, Jonathon et al. EU marine strategy framework directive (MSFD) and marine spatial planning (MSP): Which is the more dominant and practicable contributor to maritime policy in the UK? *Marine Policy*,

77 O IX Plano Setorial para os Recursos do Mar 2016-2019 foi aprovado pela portaria CIRM N° 191 de 26 de novembro de 2015.

78 O Grupo de Trabalho, criado por meio da Resolução CIRM n° 1/2013, entente preliminarmente que o termo Uso Compartilhado do Ambiente Marinho compreende o “Uso racional do mar, dos fundos marinhos e de seus recursos, definido por um processo político, com o suporte de parâmetros técnico-científicos, que busca harmonizar os distintos interesses ou pressões naquele espaço, com vistas à consecução de objetivos ambientais, econômicos e sociais, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável do Brasil, em áreas sob jurisdição nacional ou controle, respeitada a salvaguarda de interesses estratégicos e de Defesa Nacional”

79 COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. *IX Plano Setorial para os Recursos do Mar 2016-2019*. Brasil, nov. 2015.

v. 43, p. 359-366, 2014.

CHABAUD, Catherine. Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans? *Année du Conseil économique, social et environnemental*, Paris, jul. 2013.

CHEVALLIER, Jacques. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, 2003.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Energia Eólica Marítima: Acções necessárias para a realização dos objectivos da política energética para 2020 e mais além*. Bruxelas, 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Plano Estratégico Europeu para as Tecnologias Energéticas (PLANO SET): Para um futuro com baixas emissões de carbono*. Bruxelas, 2007.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Uma Política Energética para a Europa*. Bruxelas, 2007.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Uma Política Marítima Integrada para a União Europeia*. Bruxelas, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação Energia azul: Materializar o potencial da energia oceânica nos mares e oceanos da Europa no horizonte de 2020 e mais além*. Bruxelas, 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. *La croissance bleue: des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime*. Bruxelles, 2012.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. *IX Plano Setorial para os Recursos do Mar 2016-2019*. Brasil, nov. 2015.

DARSON, Alice. *Transition énergétique et transition juridique: le développement des énergies de sources renouvelables en France*. 2015. Tese de Doutorado. Université de Bordeaux, 2015.

DAVIES, Ian M.; WATRET, Robert; GUBBINS, Matt. Spatial planning for sustainable marine renewable energy developments in Scotland. *Ocean & Coastal Management*, v. 99, 2014.

EHLER, Charles. *A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans*. Paris, UNESCO, 2014.

EHLER, Charles; DOUVERE, Fanny. *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Paris: UNESCO. 2009.

GALLETTI, Florence. Les transformations du droit international de la mer: entre gouvernance de «l'espace» et gouvernance de la «ressource» en mer. In: MONACO, Andre (Ed.); PROUZET, Patrick (Ed.). *Gouvernance des mers et des océans*. Londres: ISTE, 2015.

GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL. *Global wind report: Annual market update 2015*. Bruxelas, 2016.

IGLESIAS-CAMPOS, Alejandro; BARBIÈRE, Julian; MENGIST, Wondifraw Getinet. Marine Spatial Planning Towards Blue Growth. *Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário*, v. 5, n. 29, p. 9-25, 2015.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Medium-Term Renewable Energy Market Report 2015*. Paris, 2015.

JAY, Stephen. Planners to the rescue: Spatial planning facilitating the development of offshore wind energy. *Marine Pollution Bulletin*, v. 60, n. 4, p. 493-499, 2010.

JAY, Stephen; KLENKE, Thomas; JANBEN, Holger. Consensus and variance in the ecosystem approach to marine spatial planning: German perspectives and multi-actor implications. *Land Use Policy*, v. 54, p. 129-138, 2016.

JONES, Peter JS; LIEBERKNECHT, L. M.; QIU, W. Marine spatial planning in reality: introduction to case studies and discussion of findings. *Marine Policy*, v. 71, p. 256-264, 2016.

KALAYDJIAN, Régis. Maritime Economy: Definition and Main Aspects. In: MONACO, André;

- PROUZET, Patrick (Ed.). *Value and Economy of Marine Resources*. London: ISTE Ltd, 2014.
- QIU, Wanfei; JONES, Peter. The emerging policy landscape for marine spatial planning in Europe. *Marine Policy*, v. 39, p. 182-190, 2013.
- QUEFFELEC, Betty. Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier: illustration franco-belge. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, n. Hors-série 18, 2013.
- ROSENAU, James. *The study of world politics: Globalization and governance*. London e New York: Routledge, 2006. v. 2.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- TORELLY, Marcelo. Do direito internacional à governança global: mudanças estruturais do espaço transnacional. *Revista de Direito Brasileira*, v. 15, n. 6, 2016.
- WRIGHT, Glen. Marine governance in an industrialised ocean: a case study of the emerging marine renewable energy industry. *Marine Policy*, v. 52, p. 77-84, 2015.
- WRIGHT, Glen. Regulating marine renewable energy development: a preliminary assessment of UK permitting processes. *Underwater Technology*, v. 32, n. 1, p. 39-50, 2014.
- YOUNG, Michaela. Building the Blue Economy: The role of marine spatial planning in facilitating offshore renewable energy development. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 30, n. 1, p. 148-174, 2015.

AGRADECIMENTOS.

À Capes pelo financiamento do projeto “A Estratégia Brasileira para a Gestão Sustentável dos Recursos Vivos e Não-Vivos Marinhos”, aprovado no Edital de Ciências do Mar, e à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap).

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.