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

Taíssi Pepe de Medeiros[6]

Resumo

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

Palavras-chave

Política Marítima Integrada Europeia (PMIE); governança dos oceanos; integração; cooperação. Livro Verde; *clusters* marítimos.

Abstract

From a documentary and exploratory analysis, the present study seeks to analyze the European maritime policy's role and the strategic motivations that contributed to its launch. Reflections on the Integrated Maritime Policy (IMP) cover two key elements of its constitution: the Green Paper "Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas", which is the master document the master document proposing policy suggestions and guidelines, and, maritime clusters, which constitute an instrument of maritime policy, in the promotion of social cohesion and the search for economic competitiveness. The European vision of new parameters for the oceans emer-

6 Mestra em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: taissi.pepe@gmail.com

ges from an international strategic scenario marked by the post-governance of the oceans, whose focus is on technology, policy and maritime safety. In pursuit of economic competitiveness, the security of energy provision and environmental sustainability, IMP launches a sophisticated proposal to integrate its stakeholders and reaffirm European political and economic power.

Keywords
Integrated Maritime Policy (IMP); oceans governance; integration; cooperation; Green Paper; maritime clusters.

INTRODUÇÃO

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

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel da Política Marítima Integrada Europeia (PMIE) e as motivações em torno de sua formação. Também idenficaremos os principais temas concernentes ao seu conteúdo. Como veremos, o caso europeu foi representativo. Um dos seus aspectos marcantes foi o lançamento do "Livro Verde" (2006) Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares e o destaque nesse mesmo documento atribuído ao papel dos *clusters* marítimos.

Tal desenvolvimento culminou no Regulamento (UE) nº 1255/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2011, que estabeleceu um programa de apoio ao aprofundamento da Política Marítima Integrada (PMI). Não se propõe aqui um modelo de política marítima com base na experiência europeia, mas busca-se identificar os elementos que compuseram essa visão europeia para os oceanos, tendo em vista o cenário estratégico internacional. Esse objetivo também tem sido perseguido e implementado por países de outras regiões do mundo, como a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos (EUA).

A hipótese considerada é de que o papel da política marítima europeia foi promover uma visão europeia de novos parâmetros para os oceanos como forma de reafirmação de poder, tendo em vista um novo cenário estratégico

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union
FGV RIO DE JANEIRO LAW SCHOOL Jean Monnet Centre of Excellence

internacional, no qual a tradição marítima moderna centrada na expansão geográfica foi superada. Em uma primeira análise, poderíamos afirmar que a PMIE teve meramente o papel de promover uma compatibilização de instrumentos legais já existentes e gerar mecanismos ainda não devidamente aventados de gestão compartilhada dos recursos marinhos. No entanto, supõe-se que esses foram os meios para alcançar as motivações inicialmente citadas cujo objetivo principal seria a reafirmação de poder político e econômico.

Com base em Vivero,[7] o espaço marítimo e os limites marítimos — como foram elaborados após a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), adotada em 1982 — estão conceitualmente mais próximos às noções de desterritorialização e limites compartilhados (*network boundaries*) do que territórios geograficamente fixados. A CNUDM instituiu uma estrutura jurisdicional que modula os direitos territoriais, permitindo direitos exclusivos a serem criados sobre os recursos sem haver completa territorialização pelos Estados das áreas marinhas adjacentes. Nesse sentido, a tradição marítima moderna de expansionismo geográfico, ou das talassocracias europeias, foi superada. A partir de uma revisão histórica, notamos que, mais marcadamente, no período da Idade Moderna, podemos definir a história do continente europeu como uma trajetória de tradição expansionista no mar, ou seja, a história das talassocracias, que vem do grego *thálassa*, que representa a palavra mar, e *krácia*, que significa poder. O novo cenário estratégico internacional é marcado pela ação social e política denominada governança dos oceanos, conforme veremos mais aprofundadamente, que abrange um conjunto de objetivos estratégicos formulados pelos países mais desenvolvidos.

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

Ainda fazemos uma reflexão sobre a integração dos atores no âmbito marítimo, sobre quais são as possíveis perspectivas desse processo. A atuação dos atores de modo isolado e desconexo pode ser menos benéfica do que uma abordagem integrada. Por isso, a importância de estudar o sistema europeu de governança dos oceanos, baseando-se numa visão crítica para evitar generalizações inadequadas.

A metodologia aqui proposta é a analítica. O trabalho se conduzirá mediante uma pesquisa exploratória e documental. As fontes utilizadas são docu-

7 VIVERO, Juan L. Suárez. The European vision for oceans and seas — Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU. **Marine Policy**, Amsterdã, 2007, vol. 31, p. 412.

mentos oficiais da UE, regulamentos (atos legislativos) no âmbito da UE, relatórios de dados e trabalhos acadêmicos que abordam a formação de *clusters* marítimos na Europa.

1. A UE E OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Em 1992, foi criada, formalmente sob o Tratado de Maastricht, a União Europeia. Há uma diversidade de teorias sobre a integração regional, principalmente no que diz respeito às lições trazidas pela experiência do regionalismo europeu. É importante abordar o fenômeno da integração para a compreensão até mesmo acerca das organizações de *cluster*, conforme veremos adiante, pois elas são redes de atores formados no ensejo de cooperação com vistas à integração, conforme as características retiradas de Andriani et al.[8] Com base no *Dicionário de Política,*[9] a integração é definida do seguinte modo:

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

A segunda corrente mencionada acima não é nomeada; no entanto, há traços que nos levam a identificar a influência da teoria realista de Relações Internacionais (RI). A teoria realista é ontologicamente pautada na crença de uma integração que reproduz as características existentes dos Estados mem-

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

9 BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 2007, vol. 1, p. 632.

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union

FGV RIO DE JANEIRO LAW SCHOOL Jean Monnet Centre of Excellence

bros, sobre a qual eles detêm o controle e determinam os resultados, pois sua premissa básica é de que o Estado é um ator central e racional buscando a manutenção da soberania, da segurança nacional e da integridade territorial.

A primeira corrente é a da perspectiva de necessidades e ganhos envolvidos no processo de integração, que é denominada funcionalista, conforme explicitado no texto. Essa teoria é muito utilizada para explicar a formação da UE como um produto de necessidades dos Estados membros. O principal autor da teoria funcionalista é David Mitrany, que elaborou a Teoria da Ramificação em 1943. Esta, por sua vez, serve de base para um dos principais conceitos do neofuncionalismo, o *spill-over* de Haas (1970). O argumento é de que um dos efeitos da integração de determinada função (isto é, atividades que são desempenhadas) seria a integração de outras funções por meio de um efeito de transbordamento, que levaria à intensificação dos processos de integração em curso.

As duas correntes apresentadas são clássicas e têm sido debatidas ao longo dos anos pelos estudiosos da área de RI. Muitas das teorias se originaram dessas correntes com o propósito de explicar o fenômeno da integração, como, por exemplo, o Federalismo, o Regulacionismo e o Institucionalismo Regional.

Consideramos que, com base em Schmitter,[10] a partir de uma perspectiva neofuncionalista, o regionalismo europeu é o modelo que exemplifica como se deu a construção de uma "região" e que tem gerado diversos efeitos nos países-membros.

2. O MARCO DE LANÇAMENTO DA PMIE: O "LIVRO VERDE"

Em 2006, a Comissão Europeia lança o documento "Livro Verde", intitulado Para uma futura política marítima da União: Uma visão europeia para os oceanos e mares, no intuito de promover reflexão a nível europeu sobre o tema em questão. Considerando a complexidade na análise de fontes primárias, isto é, documentos oficiais e originais, neste caso o "Livro Verde" e outros, também contou-se com a análise prévia já realizada por alguns estudiosos como forma de contribuição a esta pesquisa. Entre as técnicas de pesquisa existentes, fez-se aqui o uso da análise de conteúdo,[11] que permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação,[12] Além de uma descrição sistemática, pretende-se compreender adequadamente o sentido da mensagem transmitida pelo documento ora tratado. O "Livro Verde" advém do con-

10 SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. Lua Nova. São Paulo, 2010, n° 80, p. 9-44.. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452010000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 jun. 2019.

11 MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 166.

12 Ibid., p. 223.

texto da Estratégia de Lisboa[13] (2000), que se permeou pela busca de um justo equilíbrio entre os aspectos econômico, social e ambiental. Ele foi criado visando à abordagem integrada dos assuntos marítimos, buscando objetivos essenciais como o desenvolvimento sustentável, segurança do aprovisionamento energético e competitividade.

No entanto, a presente análise vai um pouco além do contexto imediato explicitado, pois pretende-se verificar em que contexto de ideias os novos parâmetros para os oceanos apresentados pelo "Livro Verde" se desenvolveram. Assume-se que um novo cenário estratégico internacional está em voga, no qual a tradição marítima moderna centrada na expansão geográfica ou das talassocracias europeias, como vimos anteriormente, foi superada. O novo cenário é marcado pela ação social e política denominada governança dos oceanos, que abrange um conjunto de objetivos estratégicos formulados pelos países.

Com base em Vivero,[14] a governança dos oceanos é uma ação social e política que é apenas acessível para países com instituições mais altamente desenvolvidas. É mais focada nas áreas marinhas sob jurisdição nacional e menos em relação ao oceano comum, apesar do fato de, em termos geográficos, o alto mar e a área dominarem o planeta. A governança dos oceanos[15] é algo mais do que uma mera política ou forma de gestão, sendo implementada com menos intervenção estatal e burocracia. Em suma, é uma forma avançada de gestão que envolve maior complexidade e é resultado de uma cultura política que é melhor desenvolvida e mais aperfeiçoada.

Vivero defende que a UE junto com outros países na órbita ocidental de influência, estão construindo uma arquitetura, a governança marítima pós-moderna, a qual envolve uma divisão e um distanciamento da comunidade internacional como um todo. Durante a segunda metade do século XX, os países desenvolvidos e em desenvolvimento compartilhavam os mesmos objetivos estratégicos em relação ao uso dos oceanos, cujo elemento central foi o alargamento da consolidação de jurisdições e o desenvolvimento de políticas de pesca produtivistas. Agora, segundo Vivero, a tradição marítima da modernidade teria sido superada, a governança marítima que está sendo formulada pelos países mais altamente desenvolvidos pode ser descrita em termos simples diante do pano de fundo de três amplos pontos de referência: o reforço da segurança, o desenvolvimento de tecnologias avançadas e novos valores

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

14 VIVERO, Juan L. Suárez, op. cit., p. 410.

15 Segundo FRIEDHEIM RL: governança dos oceanos é entendida como "(...) regras e práticas dos oceanos que são equitativas, eficientes na alocação de usos dos oceanos e recursos (...)." apud VIVERO, 2007, p. 410.

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union

FGV RIO DE JANEIRO LAW SCHOOL Jean Monnet Centre of Excellence

sociais e políticos. Esses pontos de referência abrangem o foco estratégico denominado pós-moderno de governança dos oceanos.

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

Ressalte-se que os conhecimentos científicos e tecnológicos exercem um papel importante para contribuir na implementação da PMIE. Tal implementação estaria baseada na excelência pesquisa; por isso, as comunidades científicas deveriam ser inclusas no processo como parceiras. Vemos, assim, que o tema da tecnologia tem crescido no âmbito das discussões sobre a governança marítima.[16]

Quanto aos aspectos sociais e políticos da governança marítima, Vivero[17] afirma que o movimento em direção a novos valores e princípios frequentemente envolve escolhas difíceis em relação a mercado (predominância do público *versus* privado), regime de propriedade dos recursos (ZEE[18] *versus* patrimônio comum da humanidade[19]), relações internacionais (nacionalismo *versus* multilateralismo) e a escala de ação da sociedade civil (local *versus* global). Segundo Vivero, os parâmetros da visão europeia para os oceanos envolveriam essas escolhas nas quais a primazia do interesse geral e sinais da identidade social das sociedades europeias não seriam erodidos.

Percebe-se que as esferas da segurança, da tecnologia e da política estão relacionadas à governança marítima descrita pelo autor. Houve, portanto, uma mudança de agenda temática em face do novo foco estratégico de governança

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

17 VIVERO, Juan L. Suárez, op. cit., p. 411.

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

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

dos oceanos. Necessitamos verificar em que medida o "Livro Verde" aborda esses temas e se os objetivos estratégicos nas esferas mencionadas estão na pauta da PMIE.

A Comissão encerra o documento abrindo a fase de consulta pública que se daria até 30 de junho de 2007. Foi realizada uma análise minuciosa do "Livro Verde", porém cabe-nos refletir sobre a proposta do documento como um todo. De acordo com Vivero[20], o documento traz elementos-chaves sobre o novo papel que os oceanos exercem no desenvolvimento econômico e nas estratégias políticas. O "Livro Verde" da Comissão Europeia se distingue em relação a outras iniciativas de governança, pois a noção de cultura é fortemente empregada em suas formulações.

Consoante de Vivero,[21] podemos afirmar que a visão europeia é algo já posto pela Comissão Europeia. O processo de consulta que aconteceria já estava delimitado em torno dos assuntos considerados estratégicos pela Comissão.

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

O quadro 1 demonstra os elementos que compõem a visão europeia de novos parâmetros para os oceanos, que são a formação de *clusters*, as novas formas de governança marítima e os novos instrumentos da gestão das relações com os oceanos. Quanto aos instrumentos da gestão das relações com os oceanos, sessão 4 do "Livro Verde", trata-se mais dos aspectos operacionais e financeiros para os sistemas de ordenamento do espaço marítimo. A respeito das formas de governança marítima, trata-se das políticas para regular a utilização do espaço marítimo e prever mecanismos de minimização dos conflitos, conforme posto na sessão 5 do Livro. A formação de *clusters* é brevemente explanada na sessão 2 do Livro, no entanto, não é menos importante. Isso porque se refere ao aspecto de fortalecer a identidade marítima do continente europeu e de melhorar resultados, tendo em vista a competitiva dimensão econômica marítima. O *cluster* é um arranjo que se relaciona aos aspectos social e econômico.

20 VIVERO, Juan L. Suárez, op. cit., p. 412.
21 Ibid., p. 412-413.

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union
FGV RIO DE JANEIRO LAW SCHOOL Jean Monnet Centre of Excellence

Quadro 1 — A visão europeia para os oceanos

Visão Europeia Novos parâmetros para os oceanos		
Formação de *clusters*	Novas formas de governança marítima	Novos instrumentos da gestão das relações com os oceanos

Fonte: A própria autora.

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

Questiona-se[22] por que somente, a partir de 2006 surge uma intenção de abordar os assuntos marítimos como um todo e de forma integrada, sendo a Europa um continente proeminentemente marítimo. Acredita-se na possibilidade de a resposta para esse questionamento ser um reflexo de uma Europa tradicionalmente sectária, baseada nos interesses individuais dos Estados membros e com a dificuldade em falar em uma só voz.

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

O cenário estratégico internacional vigente, bem como as demandas por competitividade e inovação das economias da UE, foram responsáveis por fo-

22 ZAMITH, João Miguel Aleixo. **Política Marítima Europeia. Uma política à medida de Portugal?** Principais talassocracias europeias — breve retrospectiva histórica. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus), Faculdade de Letras. Universidade de Coimbra, 2011, p. 26.

mentar essa abordagem integrada e centralizada da UE sobre os assuntos marítimos. A UE, como instituição supranacional, captou a necessidade de defender os interesses estratégicos com relação aos oceanos. Por isso, o documento discute a forja de identidade marítima, pois a convergência de interesses precede a formação de uma identidade.

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

3. UM ARRANJO DE FOMENTO À INTEGRAÇÃO: OS *CLUSTERS* MARÍTIMOS

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

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

De acordo com documento desenvolvido pela consultoria *Policy Research Corporation* para a Comissão Europeia,[23] apesar de haver uma iniciativa privada ou governamental que propicie o *cluster*, ou seja, que contribua financeiramente, grande parte dessas organizações de *cluster* são historicamente estabelecidas e regionalmente desenvolvidas, baseadas em necessidades específicas dos

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

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union

FGV RIO DE JANEIRO LAW SCHOOL Jean Monnet Centre of Excellence

setores e seus participantes e também na cultura do país. O principal objetivo que reside no estabelecimento do *cluster* consiste em prover uma estrutura para solucionar questões de um setor ou mais, por exemplo, tópicos como mercado de trabalho, inovação, pesquisa, construção da imagem, marketing, desempenho ambiental.

A relação entre políticas de *cluster* marítimo e o impacto sobre o desempenho dos atores envolvidos ainda é difícil de ser avaliada, pois essas políticas são recentes, já que foram iniciadas a partir do ano 2000 e muitos dos seus impactos são indiretos e não diretamente mensuráveis.

Este artigo converge para *cluster* como cadeia social de cooperação, na qual ações privadas e públicas se combinam, numa estrutura de governança horizontal e não necessariamente concentrada em termos geográficos. Essa definição foi retirada de um relatório de resumo do Fórum de Pesquisa em Gestão do Instituto Avançado de Pesquisa em Gestão ou *Advanced Institute of Management Research* (AIM) em parceria com a Unidade Galesa de Pesquisa em Economia.[24]

Aqui também é pertinente abordarmos o *European Network of Maritime Clusters* (ENMC), formado inicialmente em 2005 por organizações de *clusters* de dez países europeus, em uma plataforma para o intercâmbio de boas práticas. Conforme Wijnolst,[25] que era o então presidente do ENMC, a base para a fundação ocorreu durante uma primeira reunião, em Haia, em 26-27 de abril de 2004, e uma apresentação conjunta dos vários *clusters* marítimos no Fórum das Indústrias Marítimas, sessão plenária em 26 de janeiro de 2005, em Bremen. O ENMC se organizou como uma rede flexível em membros que cooperam numa base voluntária para as questões relacionadas à sua agenda nacional e de uma forma mais estruturada para as ações em nível europeu.

A considerável ampliação da organização pode ser observada, o ENMC é formado por dezenove membros, incluindo a Comissão Europeia como membro observador. Alguns *clusters* marítimos membros foram recentemente contituídos, como, por exemplo, o caso do *cluster* da Irlanda, que se formou em 2010, e o *cluster* de Portugal, formado em 2009. Entre os países integrantes, apenas a Islândia e a Noruega não são Estados membros da UE, no entanto, possuem relações estreitas com a UE. O Reino Unido se encontra em processo de saída da UE. Entre os Estados membros da UE com potencial marítimo que ainda não têm *cluster* nacional constituído, são exemplos a Grécia e a Romênia.[26]

24 ANDRIANI, P. et al., op. cit., p. 1-43.

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

26 SALVADOR, Regina; FERREIRA, Ana; SIMÕES, Abel. **O *cluster* marítimo português: estrutura, planejamento e inovação**. Universidade Nova de Lisboa: e-GEO — Centro de Estudos de Geografia e Planejamento Regional. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2010, p. 2.

O relatório da *Policy Research Corporation*[27] parte do pressuposto de que a clusterização, ou seja, a formação de *clusters*, não é um objetivo em si, mas pode ser benéfica devido à sua ligação com a prosperidade econômica. Regiões com alta taxa de emprego nas indústrias que pertencem a um *cluster* forte geralmente constam como mais prósperas (mais alto PIB *per capita*).

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

Por definição do relatório, tais organizações capturam em sua estrutura mais de um setor marítimo e representam, em sua maioria, os setores ligados ao marítimo tradicional. Setores marítimos classificados como tradicionais[28] são: navegação, construção naval, equipamento marítimo, serviços marítimos, embarcações de recreio, portos marítimos, abastecimento *offshore*, Marinha, navegação interior, obras marítimas e agregados marítimos.

Com base no relatório,[29] as organizações de *cluster* marítimo cooperam em diferentes níveis. A cooperação transnacional se dá principalmente entre os *clusters* nacionais no âmbito da UE por intermédio do ENMC, embora contatos bilaterais com outras organizações de *cluster* nacionais ou regionais ou com associações de outros setores também sejam bem frequentes. A cooperação ocorre por meio de encontros/eventos, compartilhamento de dados e informações, troca de lições aprendidas e boas práticas, iniciativas políticas, projetos/estudos, e publicidade e promoção.

Pode-se afirmar que, nesse aspecto, quanto mais intensas essas atividades de cooperação propiciadas pela estrutura do *cluster*, mais fortalecida se torna uma comunidade marítima no âmbito da UE. Além disso, o relatório[30] ressalta que organizações de *cluster* proporcionam uma plataforma para todas as empresas, geralmente em mais de um setor, que são ligadas a setores relacionados entre si, enquanto associações setoriais conectam todas as empresas e/ou organizações em determinado setor. Sendo assim, o escopo de atuação de um *cluster* se propõe mais amplo do que uma associação setorial.

27 POLICY RESEARCH CORPORATION, op. cit., p. 14.
28 Ibid., p. 7.
29 Ibid., p. 16.
30 Ibid., p. 17.

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union
FGV RIO DE JANEIRO LAW SCHOOL Jean Monnet Centre of Excellence

É interessante acrescentar que Wijnolst[31] comenta que *clusters* internacionalmente competitivos geralmente têm ligações com parceiros estrangeiros, ou pelo menos com clientes estrangeiros; no entanto, a maioria das iniciativas de organizações de *cluster* estariam concentradas em polos regionais e consideram atores dentro de seus limites administrativos.

Os autores Pinto, Cruz e Combe[32] abordam uma tipologia sobre *clusters* "espontâneos" e "construídos" e trazem à tona a discussão do *cluster* como artefato político, o que é relevante para o presente trabalho. Eles defendem que um *cluster* requer governança efetiva na sua implementação e consolidação, isto é, barreiras externas que dificultem o processo enfrentadas pelos *stakeholders* em comum podem ser reduzidas a partir de uma ação coordenada.[33] Um *cluster* emerge porque há um contexto institucional que cria vantagens baseadas na proximidade física ou no capital social (idem). É preciso ponderar também que pode haver outros tipos de vantagens, embora a proximidade física possa induzir a troca de aprendizado coletivo e institucional.

É interessante o fato de os autores comentarem sobre o apelo da política de *cluster*, ou seja, a ideia de que um território ou setor pode ser responsável pelo próprio destino e de que o *cluster* pode ser um replicador de experiências de sucesso.[34] Todavia, essa ideia não necessariamente se torna realidade. Experiências de sucesso não requerem somente a formação em si do *cluster*, mas, por ser um processo organizacional e de integração, pode requerer muitos outros fatores após sua formação.

Os autores[35] pontuam que *clusters* também podem causar problemas ao desenvolvimento regional. Isso significa que uma especialização excessiva em um limitado número de atividades econômicas pode transformar o *cluster* em um sistema frágil a choques externos. Até mesmo esses autores[36] afirmam que, se os setores forem selecionados pelas políticas como o núcleo de um *cluster* marítimo, devem ser relevantes em termos de competitividade, mas também devem ser cooperativos na sua essência.

Na entrevista realizada por Niko Wijnolst e Henk Janssens, em Berlim, na Alemanha, em junho de 2006, com Georg Wilhelm Adamovich, secretário de Estado alemão, na coordenação dos assuntos marítimos, do Ministério Federal da Economia e Tecnologia, o mesmo é perguntado sobre o papel das organiza-

31 WIJNOLST, N., op. cit., p. 20.
32 PINTO, Hugo; CRUZ, Ana Rita; COMBE, Colin. **Cooperation and the emergence of maritime clusters in the Atlantic:** Analysis and implications of innovation and human capital for blue growth. Marine Policy, 2015, vol. 57. p. 167-177.
33 Ibid., p. 169.
34 Idem.
35 Idem.
36 Ibid., p. 176.

ções de *clusters* marítimos europeus no fortalecimento das políticas econômicas. A resposta é elucidativa para a presente investigação:

> A força e perspectivas futuras da economia marítima não podem ser adequadamente abordadas pelas considerações isoladas de ramos individuais. Através de uma abordagem de *cluster* pode ser melhor demonstrado que os ramos têm oportunidades para um futuro saudável e pode criar postos de trabalho permanentes. A abordagem de *cluster* é uma condição prévia essencial para criar uma política marítima integrada europeia, tal como a Comissão Europeia no seu Livro Verde publicado recentemente propôs. Como analisou, haverá um papel importante para o *cluster* marítimo europeu na Política Marítima Europeia. É sobre o desenvolvimento da política marítima integrada que desbloqueará o crescimento e o emprego potencial, de forma ambiental sustentável. Concordo plenamente com o Comissário Borg que com o desenvolvimento e diversificação da economia marítima, surge a necessidade de coordenação e planejamento, para evitar conflitos e otimizar os benefícios sociais.[37]

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

4. CONCLUSÃO

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

Os traços que nos comprovam essa busca de reafirmação do poder no "Livro Verde" condizem com o fato de que muitos assuntos foram estrategicamente reforçados para uma tratativa no nível de ação da UE, como, por exemplo, a vigilância através da criação de uma guarda costeira europeia, a possibilidade de uma rede europeia de investigação marinha, um ordenamento espacial único, uma estratégia para mitigar os efeitos da alteração climática nas

37 WIJNOLST, N., op. cit., p. 35.

zonas costeiras e, até mesmo, a possibilidade de um "espaço marítimo comum europeu".

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

Neste artigo, vimos como a integração no âmbito marítimo foi estrategicamente pensada pela UE. Embora reconheçamos que esse foi um exercício notório, não propomos que ele sirva de modelo para outros países. É pertinente mencionarmos que, apesar de países como o Brasil se distanciarem dessa arquitetura de governança pós-moderna dos oceanos, já existem relações tradicionais e históricas entre os *stakeholders* relacionados mar e também intersetoriais.

A reflexão que propomos é: por que não formular objetivos estratégicos brasileiros com vistas a uma política marítima integrada? Como estruturar a cooperação a fim de que avance no sentido de gerar mecanismos de gestão compartilhada relacionada aos interesses ligados ao mar? Esses questionamentos são nossa contribuição para incentivar o pensamento sobre a dimensão econômica competitiva das águas brasileiras e de seu entorno estratégico, e, sobre a possiblidade de organizações de *cluster* que promovam a visibilidade e consciência marítima.