

ISSN: 0103-8451

BOLETIM

DA SOCIEDADE BRASILEIRA
DE DIREITO INTERNACIONAL

Ano CVII Janeiro/Junho de 2021 Nº 161-165 V.110

ISSN: 0103-8451

BOLETIM

**DA SOCIEDADE BRASILEIRA
DE DIREITO INTERNACIONAL**

ÓRGÃO OFICIAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL – SBDI
ANO CVII • JANEIRO/JUNHO DE 2021 • Nº 161-165 • V. 110

A Sociedade Brasileira de Direito Internacional reecenta, com o presente número, a publicação de seu Boletim, iniciada em 1915, graças aos esforços do primeiro Presidente da Sociedade, Doutor Amaro Cavalcante.

A Comissão do Boletim espera que este número seja o primeiro de uma nova série, a sair regularmente duas vezes por ano, contando, para isso, com a colaboração de todos quantos queiram incentivar, entre nós, um melhor conhecimento do direito internacional, matéria mais do que nunca atual.

A publicação deste número se deve, em grande parte, à boa vontade do Embaixador Pedro Leão Velloso, Ministro das Relações Exteriores, que, tendo uma exata compreensão do que pode esta publicação significar para o desenvolvimento do estudo do Direito Internacional no Brasil, pôs todo o seu empenho em torná-lo uma realidade. A Comissão do Boletim deixa aqui externados, por isso, seus agradecimentos.

Rio de Janeiro, junho 1945.

The Brazilian Society of International Law resumes, with the present edition, the publication of its Bulletin, originated in 1915, thanks to the efforts of the first President of the Society, Doctor Amaro Cavalcante.

The Bulletin's Commission hopes that this edition be the first of a new series to be issued regularly twice a year, having, for this, the support of all of who wish to encourage, among us, better knowledge of International Law, subject more than ever so up-to-date.

The publication of this edition is due, mainly, to the good will of the Ambassador Pedro Leão Velloso, Minister of foreign affairs, that, having an exact comprehension of what this publication could mean to the development of the study of International Law in Brazil, put all his effort into making it come true. The Bulletin's Commission expresses here, for that, its gratitude.

Rio de Janeiro, June 1945.

BOLETIM DASOCIEDADE BRASILEIRADE DIREITO INTERNACIONAL Ano I, nº I – Janeiro-Junho, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL

Fundada em 1914

Presidente de Honra

Rui Barbosa – 1914/1923

Presidentes

Amaro Cavalcanti – 1914/1922

Rodrigo Octavio – 1922/1944

Raul Fernandes – 1944/1966

Haroldo Valladão – 1966/1987

G.E. do Nascimento e Silva – 1987/1997

Antonio Alves Celso Pereira – 1997/2022

Wagner Menezes - 2022

Diretores do Boletim

G.E. do Nascimento e Silva – 1945/1948 e 1951/1972

Paulus da Silva Castro – 1949/1950

J.R. Franco da Fonseca – 1973/1978

Antonio Augusto Cançado Trindade – 1980/1997

Wagner Menezes – 2012

BOLETIM

DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL

ÓRGÃO OFICIAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL – SBDI

Expediente

Editor Chefe e Diretor/Editor in Chief

Prof. Dr. Wagner Menezes

Conselho Científico Curador/ Honorary Editors:

Adherbal de Meira Mattos (UFPA), Antônio Augusto Cançado Trindade (UnB), Antonio Celso Alves Pereira (UERJ), Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros (MRE) (†), Carlos Henrique Cardim (MRE), Carmem Tiburcio (UERJ), Celso Lafer (USP), Claudia Lima Marques (UFRGS), Gilberto Vergne Saboia (MRE), Jacob Dolinger (UERJ) (†), João Clemente Baena Soares (MRE), João Grandino Rodas (USP), José Carlos de Magalhães (USP), Luiz Olavo Baptista (USP) (†), Marilda Rosado de Sá Ribeiro (UERJ), Nadia de Araújo (PUCRJ), Rubens Ricupero (MRE), Vicente Marotta Rangel (USP) (†).

Conselho Editorial/Board of Editors

Augusto Jaeger Junior (UFRGS)

André de Carvalho Ramos (USP)

André Lupi (Univali)

Arturo Oropeza Garcia (Universidad Autonoma do México - México)

Cláudio Finkelstein (PUCSP)

Diego P. Fernández Arroyo (Science Po - França)

Everton Gonçalves – (UFSC)

Florisbal Del Olmo (URI)

George Galindo (UnB)

Guilherme Palao Moreno (Universidade de Valência – Espanha)

Jorge Fontoura (IRB)

Joost Pauwelyn (Instituto de Altos Estudos de Genebra - Suíça)

Juan Ortega Terol (Universidad Castilla La Mancha – Espanha)

Leonardo Nemer (UFMG)

Laurence Boisson de Chazournes (Universidade de Genebra – Suíça)

Luís Alexandre Carta Winter (PUCPR)

Luiz Otávio Pimentel (UFSC)

María Blanca Noodt Taquela (Universidad de Buenos Aires - Argentina)

Marcelo Dias Varella (UNICEUB)

Marcelo G. Kohen (Instituto de Altos Estudos de Genebra - Suíça)

Marcio Garcia (IRB)

Marcos Vinicius Torres Pereira (UFRJ)
Maria Tereza Infante (Universidade do Chile-Chile)
Maristela Basso (USP)
Pedro Dallari (IRI -USP)
Roberto Labrano (Universidade de La Republica – Paraguay)
Roberto Luiz Silva (UFMG)
R. Venkata Rao (Universidade da India - India)
Sidney Guerra (UFRJ)
Tarin Mont'Alverne (UFC)
Umberto Celli Jr. (USP)
Valesca Raizer Borges Moschen (UFES)
Vladmir Oliveira da Silveira (UFMS)
Yasuaki Onuma (Universidade de Tokyo)
Wilson Fernández (Universidade de La Republica - Uruguai)

Conselho de Consultores “Ad Hoc” / Board of “Ad Hoc” Consultants

Alberto Cesar Moreira (Argentina)
Alexandria Alexim (Universidade Candido Mendes)
Ana Cláudia Ruy Cardia Atchabahian (Mackenzie)
Andrea Costa Vieira (Universidade Católica de Santos)
Angel Horna (Peru)
Adriana Pucci (Argentina)
Aírton Guilherme Berger Filho (UCS)
Alberto do Amaral Jr. (USP)
Alexandre Ricardo Machado (CEETEPS)
Ana Cristina Paulo Pereira (UERJ)
Andrea Costa Vieira (UNISANTOS)
Antônio Marcio da Cunha Guimarães (PUCSP)
Arthur Roberto Capella Giannattasio (Mackenzie)
Arturo Oropeza Garcia (México)
Aziz Saliba (UFMG)
Bárbara Dayana Brasil (Faculdade Mater Dei)
Caio Gracco (USP)
Camilla Capucio (UNA)
Carlos Roberto Husek (PUC-SP)
Carmen Lúcia Sarmiento Pimenta (Escola Superior de Guerra)
Carolina de Abreu B. Claro (UnB)
Carolina Merida (Universidade de Rio Verde)
Cássius Guimarães Chai (UFMA)
Cesar Augusto Silva da Silva (UFMS)
Clarissa Brandão Kowarski (UFF)
Clarisse Laupman Ferraz Lima (PUC-SP)
Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro (UFU)
Clayton Vinicius Pegoraro de Araujo (USCS)
Daniela Bucci (USCS)
Daniela Menengoti Ribeiro (UNICESUMAR)
David França Ribeiro de Carvalho (MILTON CAMPOS)
Eduardo Biacchi Gomes (UNIBRASIL)
Eliane Maria Octaviano Martins (UNIFIEO)
Elisa de Sousa Ribeiro Pinchemel (UniCEUB)
Elizabeth Accioly (Portugal)
Elizabeth Meirelles (USP)

Ely Caetano Xavier Junior (UFRRJ)
Fabio Aristimunho Vargas (UNOESTE)
Fabio Queiroz Pereira (UFMG)
Fabricio B. Pasquot Polido (UFMG)
Fauzi Hassan Choukr (ABDI)
Fernando Knoerr (UNICURITIBA)
Fernando Pedro Meinero (UNIPAMPA)
Fernando Sergio Tenorio de Amorim (Centro Universitário CESMAC/ PPGD UFPE)
Fernando Xavier (UFRR)
Flavia Leite (UNESP)
Gabriela Vieira Santos e Santos (ABDI)
Geraldo Miniuci Ferreira Junior (USP)
Guilherme Perez Cabral (PUC-Campinas)
Gustavo Vieira (UNILA)
Heloisa Helena de Almeida Portugal (FCGD)
Ilton Garcia da Costa (UENP)
Isis Aparecida Conceição (UNILAB)
Ivette Esis Villarroel (Venezuela)
Jamile Bergamaschine Mata Diz (UFMG)
Jeancezar Ditzz de Souza Ribeiro (UNILASALLE)
Joana Stelzer (UFSC)
João Francisco de Azevedo Barretto (UFMS)
Jorge Lasmar (PUCMG)
Jorge Marcelino (ABDI)
Joséli Fiorin Gomes (UFMS)
Juliana Fais Feriato (UNICESUMAR)
Juliana Nakayama (UEL)
Leonam Liziero (UFPB)
Leonardo de Camargo Subtil (UCS)
Leticia Virginia Leidens (UFF)
Lídia Maria Ribas (UFMS)
Lívia Gaigher Bósio Campello (UFMS)
Luciane Klein Vieira (UNISINOS)
Luis Carlos dos Santos Lima Sobrinho (UFPB)
Luís Fernando Sgarbossa (UFMS)
Luis Renato Vedovato (UNICAMP)
Luiz Fabrício Thaumaturgo Vergueiro (ABDI)
Luiz Philipe Ferreira de Oliveira (Faculdade Zumbi dos Palmares)
Maitê Moro (PUCSP)
Manoela Roland (UFJF)
Mara Darcanchy (UNIMAR)
Marcelo Escobar (DAMÁSIO)
Marcelo Negri Soares (UNICESUMAR)
Marcilio Toscano Franca Filho (UFPB)
Marco Antônio Ribeiro Tura (Mackenzie)
Marcos Vinícius Torres Pereira (UFRJ)
Maria Carmelina Londoño (Colômbia)
Maria de Lourdes Albertini Quaglia (PUCMG)
Maria Eugênia Reis Finkelstein (PUC-SP)
Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski (UNILA)
Mariane Morato Stival (UniEvangélica)
Martha Lucia Olivar Jimenez (UFRGS)
Masato Ninomiya (USP)

Mayra Andrade (Universidade José do Rosário Vellano)
Napoleão Casado Filho (DAMÁSIO)
Nelson Speranza Filho (UNIMONTE)
Patrícia Faga Iglecias Lemos (USP)
Patricia Grazziotin Noschang (UPF)
Patricia Ayub da Costa Ligmanovski (UEL)
Paulo Edvandro da Costa Pinto (Escola de Guerra)
Paulo Emílio Vauthier Borges de Macedo (UERJ)
Priscila Caneparo (UNICURITIBA)
Ralph Wilde (Inglaterra)
Rafael Prado (Univ. Politécnica da Catalunha)
Rafael Santos Morais (SENAC)
Rafael Zelesco Barretto (Escola de Guerra Naval)
Ranieri Lima Resende (UFRJ)
Raphael Vasconcelos (UERJ)
Renata Alvares Gaspar (UFU)
Renata Mantovani de Lima (ITAUNA)
Renato Braz Oliveira de Seixas (USP)
Rinara Granato Santos (Faculdade de Santos Dumont / Instituto Vianna Júnior)
Roberto Menezes (FMU)
Rodrigo Vieira Costa (UFERSA)
Rui Aurélio de Lacerda Badaró (ABDI)
Samantha Meyer (UNINOVE)
Silvio Beltramelli Neto (PUC-Campinas)
Tatiana Cardoso Squeff (UFU)
Thalita Leme Franco (ABDI)
Thiago Carvalho Borges (UBA)
Thiago Oliveira Moreira (UFRN)
Thiago Paluma (UFU)
Ulisses Reis (UFERSA)
Vera Lúcia Viegas Liquidato (FDUSP - Campus Ribeirão Preto)
Viviane Séllos Knoerr (UNICURITIBA)
William Paiva Marques Júnior (UFC)
Ynes Silva Félix (UFMS)

ISSN: 0103-8451

BOLETIM

DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL

ÓRGÃO OFICIAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL – SBDI
ANO CVII • JANEIRO/JUNHO DE 2021 • Nº 161-165 • V. 110

Editor Chefe e Diretor/Editor in Chief Prof.
Dr. Wagner Menezes



É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil

Diretor Editorial

Wagner Menezes

Coordenação Editorial

Paulo Henrique Reis de Oliveira

Capa

Cláudio Furlan

Data de fechamento da edição

15/04/2023

Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Academia Brasileira de Direito Internacional. Ano CVII. Janeiro/Junho de 2021, nº 161-165, v. 110
São Paulo: Academia Brasileira de Direito Internacional, 2023.
240p.

ISSN: 0103-8451

1. Direito internacional. 2. Direito internacional – Periódicos. 3. Direito econômico internacional. 4. Direitos humanos.

boletim@direitointernacional.org

Linha Editorial

Missão e Foco

A política editorial do BOLETIM DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL (SBDI) tem como missão e foco o aperfeiçoamento do estudo do Direito Internacional, especialmente o aprimoramento da pesquisa acadêmica de alto nível. O BOLETIM DA SBDI é aberto a todos os pesquisadores vinculados às mais diversas instituições do Brasil e do exterior e está consolidado em três eixos temáticos

- Direito Internacional Público;
- Direito Internacional Privado;
- Direito Internacional Econômico e da Integração.

A linha editorial é voltada essencialmente para a veiculação de artigos de excelência que possam dialogar com o que tem sido produzido de mais avançado nas revistas jurídicas de Direito Internacional de outros países. Nesse diapasão, o que se espera é que seja um canal de divulgação no exterior das ideias produzidas a partir das reflexões da academia brasileira, além de um instrumento de diálogo intelectual entre o global e o local.

O BOLETIM DA SBDI preza pela diversidade de autores, de cobertura regional e de tópicos e é considerado um instrumento indispensável para pesquisadores e profissionais envolvidos com o Direito Internacional em quaisquer dos seus âmbitos.

Histórico

O BOLETIM DA SBDI entrou em circulação em 1915, permanecendo por décadas como a principal publicação da área no Brasil. A partir de 2013, a sua edição foi retomada, com a preocupação da observância de todos os parâmetros de avaliação nacional e internacional de periódicos.

Conselho Editorial e Avaliadores-Pareceristas

O Conselho Editorial é formado por pesquisadores, professores e profissionais de instituições nacionais e estrangeiras, com amplo conhecimento e experiência acadêmica. O Editor-Chefe é Wagner Menezes, professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP – no Programa de Graduação e Pós-Graduação em Direito. Presidente da Academia Brasileira de Direito Internacional. É Mestre (PUC-PR), Doutor (USP), Pós-Doutor (Universidade de Pádova-Itália) e Livre-Docente (USP). Acesso ao Currículo Lattes em <http://lattes.cnpq.br/4210677711500797>. Os avaliadores-pareceristas são professores e pesquisadores de todos os continentes, com conhecimentos específicos para avaliação dos artigos originais e de revisão.

Circulação

Semestral.

Objetivos

O BOLETIM DA SBDI tem por objetivos:

- I – Difundir a produção científica, especialmente em matéria de Direito Internacional;
- II – Incentivar temas inovadores para o estudo do Direito Internacional;
- III – Discutir as lacunas doutrinárias no estudo do Direito Internacional no Brasil;
- IV – Amadurecer e aprofundar o debate sobre questões doutrinárias de Direito Internacional;
- V – Estudar a construção jurisprudencial pelos tribunais brasileiros e tribunais internacionais em matéria ligada ao Direito Internacional;
- VI – Propor um novo pensamento para o estudo e a compreensão do Direito Internacional, com fundamento nas transformações da sociedade internacional contemporânea;
- VII – Discutir os temas de Direito Internacional que ainda não são pacíficos na jurisprudência;

VIII – Estudar os mais variados aspectos do entendimento brasileiro sobre o Direito Internacional (Público, Privado e Direito do Comércio, da Integração e Blocos Econômicos);

IX – Debater a legislação contida no ordenamento brasileiro que envolva matéria de Direito Internacional;

X – Estimular a necessária integração com outros pesquisadores do Brasil e do exterior;

XI – Publicar trabalhos científicos de reconhecido interesse no campo do Direito Internacional.

Ineditismo e Exclusividade

Os textos submetidos à publicação devem ser inéditos e não devem estar sob consideração por outro periódico. Os trabalhos enviados para avaliação devem ser originais nos idiomas português, inglês, espanhol ou francês, e devem se enquadrar nas seguintes categorias:

a) *Artigos Originais*: destinam-se à divulgação de resultados de pesquisa original inédita de natureza empírica, experimental ou conceitual;

b) *Artigos de Revisão*: destinam-se a avaliações críticas e ordenadas da literatura sobre um determinado tema. Os artigos desta categoria são geralmente encomendados pelos editores a autores com comprovada experiência no assunto. Revisões não encomendadas são também aceitas, desde que expressem experiência do(s) autor(es) na área e não apenas revisão da literatura;

c) *Resenhas*: textos que possibilitem a leitura crítica e a difusão de obras de destaque lançadas recentemente no mercado editorial;

d) *Traduções*: textos que permitam a difusão em língua portuguesa de produção bibliográfica originalmente escrita em outras línguas e que apresentem grande relevância científica;

e) *Ensaio*: textos em que os autores apresentem sua contribuição original e reflexão teórica acerca dos temas mais relevantes na área de atuação da revista;

f) *Pareceres*;

g) *Análise* sobre decisões dos tribunais internos e internacionais e da jurisprudência internacional.

Sumário

ARQUEOLOGIA SUBAQUÁTICA EM FUNDOS MARINHOS INTERNACIONAIS - PERSPECTIVAS LEGAIS <i>Antonio Elian Lawand Junior; Eliane Maria Octaviano Martins; Maria Cristina Gontijo Peres Valdez Silva.....</i>	1
ALTO-MAR, PESCA E A NEGOCIAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS MARINHOS E DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA DE ÁREAS FORA DA JURISDIÇÃO NACIONAL-BBNJ <i>Márcia Brandão Carneiro Leão.....</i>	18
DESCOMISSONAMENTO DE PLATAFORMAS DE PRODUÇÃO DE PETRÓLEO OFFSHORE: ANÁLISES SOBRE A ALTERNATIVA DO PROGRAMA RIGGS-TO-REEFS. <i>Clarissa Maria Beatriz Brandão de Carvalho Kowarski; Thales Pamplona Barroso Meireles.....</i>	60
ACIDENTE DO NAVIO VICUÑA NO PORTO DE PARANAGUÁ: ANÁLISE DO IMPACTO AMBIENTAL SOBRE OS POVOS TRADICIONAIS PARANAENSES APÓS DEZOITO ANOS (2004-2022) <i>José Almir da Luz Júnior.....</i>	84
A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO DA NOVA POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL E A SUSTENTABILIDADE <i>Caio Leal Messias; Mariana Piauilino Caldeira.....</i>	98
REFLEXÃO SOBRE O DECRETO PRESIDENCIAL N.º 183/22, DE 22 DE JUNHO, QUE APROVA A ESTRATÉGIA PARA O MAR DE ANGOLA 2030: UM INSTRUMENTO UTÓPICO OU FALTA DE PERSPECTIVA PARA OS ASSUNTOS DO MAR?! <i>Francisca Nassoma Bentral.....</i>	119
INFLUÊNCIA DO MLC/06, NO ÂMBITO DO TRABALHO MARÍTIMO, FRENTE ÀS BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA <i>Gustavo MacielGomes.....</i>	134

TECNOLOGIAS PROTEGIDAS POR PATENTES VOLTADAS AO MEIO MARINHO: UM CENÁRIO 40 ANOS APÓS A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR <i>Alex Vieira Alves; Vivianni Marques Leite dos Santos.....</i>	146
ATORES NÃO-ESTATAIS E O DIREITO DO MAR: ESTUDO DO CASO N. 17 DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR <i>Gisele Amorim Nery de Mesquita; Marina Borges Soares.....</i>	159
<i>UNITED NATIONS OCEAN CONFERENCE 2022 (II UNOC 2022): UM ENSAIO SOBRE A DECLARAÇÃO NOSSO OCEANO, NOSSO FUTURO, NOSSA RESPONSABILIDADE E A PARTICIPAÇÃO DO CEDMAR-USP</i> <i>Adriana Isabelle Barbosa Lima Sá Leitão; Isabela Helena Bonfim; Júlia Shütz Veiga; Lara Kethllin Maia; Márcia Brandão Carneiro Leão; Paulo Philip Marques Belém; Pedro Sampaio Minassa.....</i>	189

Autores da Edição

Adriana Isabelle Barbosa Lima Sá Leitão

Doutoranda em Direito Internacional e Europeu na Universidade de Pisa (Itália). Mestra e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisadora do CEDMAR-USP, GEDAI/UFC e DIsF. Colaboradora do CIDCE.

Alex Vieira Alves

Advogado atuante em inovação. Pesquisador Univasf.

Antonio Elian Lawand Junior

Bacharelado (2000), Mestrado (2005) e Doutorado (2021) em Direito pela Universidade Católica de Santos (Direito Ambiental e Direito Ambiental Internacional). Pós-Graduado em Pedagogia para o Ensino Superior pela Tampere University (Finlândia) (2019). Advogado inscrito na Seção São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil e Professor de Direito na Maritime Law Academy (Brasil), Charleston School of Law (EUA), EBRADI (Brasil) e UniEvangélica (Brasil). Pesquisador Associado do Museu Exea (Brasil).

Caio Leal Messias

Advogado, cientista social e professor temporário de Literatura Francesa na FFLCH-USP. Doutor em Letras, Mestre em Direito Internacional sob a orientação do professor Wagner Menezes na Faculdade de Direito da USP, onde desenvolveu pesquisa de direito comparado a respeito do sistema portuário brasileiro e o modelo portuário chinês.

Clarissa Maria Beatriz Brandão De Carvalho Kowarski

Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF).

Eliane Maria Octaviano Martins

Doutorado pela Universidade de São Paulo (USP) - Programa de Integração da América Latina, Brasil (2005). Professora Doutora do Centro Universitário FIEO, Brasil;

Francisca Nassoma Bental

Doutoranda em Direito na especialidade de Ciências Jurídico-Civis pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; mestre em Direito Civil pela mesma Instituição e mestre em Direito e Economia do Mar pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; membro fundadora da Associação Lusófona de Direito do Mar; investigadora do Centro de Estudos em Direito do Mar, Vicente Marotta Rangel – USP

Gisele Amorim Nery de Mesquita

Doutoranda em Direito Internacional e Direito Comparado pela Universidade de São Paulo. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia. Professora de Direito Internacional na Universidade Católica do Salvador. Pesquisadora do Centro de Estudos em Direito do Mar (CEDMAR-USP). Coordenadora do Subgrupo de pesquisa sobre o Tribunal Internacional para o Direito do Mar no Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (NETI-USP). Sócia-fundadora da Amorim Law Firm | Advocacia Internacional. E-mail: giselle.amorim@usp.br.

Gustavo Maciel Gomes

Advogado, Pós-graduando pela Faculdade Presbiteriana Mackenzie, Graduado em Direito pela UNESP – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca (FCHS). E-mail: gustavomacieltgomes@gmail.com.

Isabela Helena Bonfim

Graduanda em Oceanologia pela Universidade Federal do Rio Grande, membro do CEDMAR-USP, bolsista CNPQ pelo LOCOSTE- FURG.

José Almir da Luz Júnior

Pesquisador do CEDMAR/USP

Júlia Shütz Veiga

Doutoranda em Direito na NOVA School of Law (NSL), UNL. Sua pesquisa de doutorado enfoca a transferência de tecnologia marinha, especialmente no contexto BBNJ, e seu papel na melhoria da equidade entre os Estados. É mestre em Direito e Economia do Mar, NSL (18 nota final), e pós-graduada em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (16/17 nota final).

Lara Kethllin Maia

Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador, membro do CEDMAR-USP.

Márcia Brandão Carneiro Leão

Graduada, Mestre e Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, professora de Direito Internacional e Ambiental na Universidade Presbiteriana Mackenzie (CCT-Campinas) e pesquisadora do CEDMar/USP-Centro de Estudos em Direito do Mar “Vicente Marotta Rangel”.

Maria Cristina Gontijo Peres Valldez Silva

Mestrado em Direito pela Universidade Católica de Santos, Brasil(2017) Professora Titular da Universidade Santa Cecília , Brasil. Coordenadora pedagógica da Fundação CENEP.

Mariana Piauilino Caldeira

Bióloga, atua como comunicadora de ciência na Fábrica da ciência viva em Aveiro, Portugal. Mestranda em Biologia Marinha Aplicada pela Universidade de Aveiro sob a orientação da professora Ana Hilário, onde estuda as provisões do acordo do BBNJ para implementação de ferramentas de gerenciamento baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas, promovendo a conservação de áreas fora de jurisdição nacional.

Marina Borges Soares

Mestranda em Direito Internacional e Comparado pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Centro de Estudos em Direito do Mar - Vicente Marotta Rangel (CEDMAR/USP). Coordenadora do Subgrupo de pesquisa sobre o Tribunal Internacional para o Direito do Mar no Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais (NETI-USP). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU-MG). E-mail: marinabsoares@usp.br.

Paulo Philip Marques Belém

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Maranhão, membro do CEDMAR/USP e NEDID/UFMA.

Pedro Sampaio Minassa

Mestrando em Direito e Ciências Jurídico-Ambientais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pós-graduado em Direito Público pela

Faculdade Damásio IBMEC-SP. Membro pesquisador do CEDMAR-USP.
Advogado.

Thales Pamplona Barroso Meireles

Mestre em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF).

Vivianni Marques Leite dos Santos

Engenheira Química. Atua na área de gestão ambiental e sustentabilidade, bem como em gestão da inovação. Pesquisadora Univasf.

ARQUEOLOGIA SUBAQUÁTICA EM FUNDOS MARINHOS INTERNACIONAIS - PERSPECTIVAS LEGAIS

*Antonio Elian Lawand Junior
Eliane Maria Octaviano Martins
Maria Cristina Gontijo Peres Valldez Silva*

Introdução

Em agosto de 2019, o Brasil sofreu o maior derramamento de óleo da história do país, com uma mancha descoberta na região Nordeste que espalhou-se por 700 km da costa brasileira, e dois anos depois do ocorrido, ainda não houve a identificação do responsável.¹

Entre teorias e suspeitas, a arqueologia subaquática e a oceanografia traçaram suas hipóteses seguindo a trilha dos misteriosos fardos de borracha que apareceram quase concomitantes nos mesmos locais: a origem das “caixas” foi identificada como sendo cargueiros naufragados no Atlântico Sul que, há 80 anos, transportavam matérias-primas para o esforço de guerra do III Reich. O óleo que desgraçou as praias atlânticas, segundo esta linha de investigação, vinha destas embarcações (TEIXEIRA ET AL., 2021, s/p).²

¹ Sobre o acidente, suas características e responsabilização pelo ponto de vista jurídico vide LAWAND JUNIOR ET AL., 2021.

² Ressaltamos que existem outras linhas investigativas e que, até o momento, não há um indiciado por qualquer órgão de Estado acerca da responsabilidade penal ou administrativa direta pelo ato/fato poluidor em questão.

Mas não é só. A análise dos sítios dos naufrágios revelou uma outra surpresa: que o óleo e os fardos se soltaram destas naves naufragadas em 1944 por um manejo inadequado do sítio subaquático. Houve, ali, intervenção antrópica clandestina, ilegal e severamente danosa que buscava não só objetos de valor arqueológico no mercado paralelo, mas metais de lato valor (estanho, principalmente) (TEIXEIRA ET AL., 2021, s/p). Esta intervenção é chamada vulgarmente de “pirataria subaquática”.

De outro lado, em um trabalho seminal, escrito há vinte anos, SCOVAZZI (2000, p. 209) analisou o Direito do Mar pela perspectiva de sua evolução histórica como forma de inferir-lhe tendências. As conclusões deste trabalho impuseram ao autor e seus leitores novos questionamentos.

Um destes questionamentos, longe de ser bem respondido, está às vésperas de ser nova e recorrentemente solicitado no futuro, qual seja: quais são os direitos dos Estados envolvidos nos achados subaquáticos de interesse? Quem são estes Estados? Algum privado pode invocar direitos ou ser chamado às obrigações no caso de um achado de interesse, como acontece analogamente em outras partes da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (ou “UNCLOS III”). Os questionamentos são melhor ilustrados na seguinte passagem:

“Article 149 appears rather vague in its content and devoid of details that could ensure its application. But it shows a general preference towards those uses of archaeological and historical objects found in the Area that promote the public interest of mankind, such as in situ investigation, disclosure of research and findings in scientific periodicals, exhibition in museums. Three categories of States which have a verifiable link with the objects are given some preferential rights, even if Article 149 does not specify the content of these rights and the manner in which they are to be harmonized with “the benefit of mankind as a whole”. Private interests, such as the search for and use of the objects for commercial trade and personal gain, are given little weight, if any, by Article 149.” SCOVAZZI (2000, 209)

Isto por causa de dois fatos dos quais qualquer análise dos fundos marinhos internacionais, a chamada Área (UNCLOS III, 1 (1)), não pode olvidar: o primeiro, lecionado por DURAN (2012, 12-13), apontando que o fundo do mar, qualquer que seja sua designação ou poligonal política, é o repositório fértil de reminiscências de culturas humanas, talvez o maior.

De outro lado, e o segundo fato, o incremento vertiginoso de conhecimento sobre este leito marinho, que permite novas descobertas nesta geografia. Este incremento se deu em função do desenvolvimento tecnológico que permitiu, de certa forma, ocupar o leito profundo do mar e, como tal, empregá-lo em atividades econômicas, tais como mineração ou passagem de cabos para trânsito de dados. Tal fato chegou a ser reconhecido nos “Considerandos” da Convenção Sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático (“CPOCH/2001”), da UNESCO³ (não ratificada pela República Federativa do Brasil).

Neste momento, a Área, regulada predominantemente pela UNCLOS III III, Parte XI, e Anexos II, III e IV, e Res. 2749 - 22^a Assembléia Geral das Nações Unidas (“UNGA”), e as responsabilidades dos atores nacionais, subnacionais e não públicos, acerca de sua exploração econômica (especialmente a mineração) (vide ITLOS, Case 17), são objeto de discussão ferrenha acerca dos usos comuns desta poligonal política especialmente regulada do Direito do Mar.

³ CPOCH/2011. Preâmbulo. “Ciente de que os avanços tecnológicos facilitam a descoberta do patrimônio cultural subaquático e o respectivo acesso”.

Diferente do Alto-Mar⁴, cujo princípio predominante é o *Mare Liberum*⁵, vedando qualquer pretensão soberana sobre ele, a Área é regida predominantemente pelo princípio do Patrimônio Comum da Humanidade, ou *Res Commune Omnium* (CANÇADO TRINDADE, 2006, 365-367, 373). Isso significa que todas as soberanias operam ao mesmo tempo, sobre a mesma área, sem exclusão de nenhuma reconhecida.

Estes dois fatores implicam em dizer que, seja pela pesquisa, seja pelo ciclo econômico em desenvolvimento, a escala de novos descobrimentos arqueológicos aumentará, como reconheceu o Preâmbulo da CPOCH/2001. Via de consequência, nada mais atual ao Direito do Mar que a vintenária e questionadora perspectiva que introduziu o trabalho: a questão do tratamento do patrimônio cultural e arqueológico encontrado e seus regimes jurídicos incidentes será, mais e mais, factual e frequente.

⁴ “Além do mar territorial, da zona contígua, da zona econômica exclusiva e dos limites especiais determinados pela dimensão das águas interiores e arquipelágicas ou mesmo em razão do regime de ilhas, situa-se o alto-mar. O alto-mar não é determinado por uma extensão territorial, como as demais, mas é subsidiariamente toda a porção além das margens legais de determinação dos espaços jurídicos.” (MENEZES, 2015, 114)

⁵ *Now the inscription of that Chapter V of my book was as follows: “Neither the Indian Ocean nor the right of navigation thereon belongs to the Portuguese by title of occupation.” With this inscription the order and continuity of the entire chapter is clearly in harmony. But, in order to prove what I had had in mind, I had divided the treatment there in such a way as to make clear this sea neither could be occupied nor in fact had been occupied by the Portuguese. To show that it could not have been occupied, I used the following argument. The sea can not become the property of anyone, but owes forever to all men a use which is common to all. To clinch the argument, I cited authorities who asserted that not even fishing on the sea could be prohibited by anyone. This argument had a twofold use. For the cause was demonstrated from the effect, namely, the community of the sea from the freedom of fishing; and the less from the greater, for if fishing should be free, which takes something from the sea, much more would navigation, which takes nothing. This question of fishing, therefore, was not “a general position” (sta sic), but “a special point” (eiðdiko n ti kefa laion), as is apparent to anyone who reads.” (GROTIUS, 2004, 114)*

Quando esta descoberta fica na clandestinidade e é manejada de forma ilegal, qual a qualificação jurídica?

O objetivo do presente trabalho é analisar criticamente alguns parâmetros que relativos à intersecção de regimes (arqueológico-subaquático e de embarcações) quando na Área, como forma de preliminarmente responder à pergunta: quais os direitos incidentes sobre um naufrágio na Área quando ele também constituir potencialmente um patrimônio arqueológico subaquático? E quando estes direitos são malversados, qual a qualificação jurídica a ser considerada?

Analisar-se-á, portanto, como dialogam os regimes de embarcações públicas naufragadas e o regime do patrimônio arqueológico subaquático na maior poligonal política da Crosta Terrestre, a Área.

Para tanto, traçaremos a seguinte rota: por primeiro definir-se-á patrimônio arqueológico subaquático e seu regime internacional. Em seguida, analisar-se-ão as embarcações públicas e seu regime de propriedade em relação aos naufrágios arqueologicamente relevantes na Área.

1. O que é um patrimônio arqueológico subaquático?

Arqueologia subaquática é Arqueologia.

Não se trata de uma nova ciência, mas de arqueologia tal qual aplicada em outros ambientes e biomas. Em palavras mais ilustrativas, não existe “arqueologia de selva”, “arqueologia de cidades” ou arqueologia de cavernas”, mas arqueologia, com aplicações e técnicas peculiares ao sítio de interesse (BASS, 2005, 22-24) (ALVES ET MANTAS, 2015, 52).

Este conceito preliminar importa para definir o que vem a ser o patrimônio arqueológico, ainda que subaquático.

UNCLOS III trata, diretamente, o patrimônio arqueológico subaquático em apenas dois artigos, quais sejam, art. 149⁶ e art. 303⁷. Nenhum deles define patrimônio arqueológico.

A imprecisão proposital destes artigos⁸ deu vazão a dois regimes de integralização e regulação do patrimônio arqueológico subaquático. Um, controlado, predominantemente, pelo regime de salvatagem e bens em abandono. O outro, submetido ao regime da CPOCH/2001.

Desta forma, a CPOCH/2001 (art. 1 (1)) dispõe que

“[p]atrimónio cultural subaquático significa todos os vestígios da existência do homem de carácter cultural, histórico ou arqueológico que se encontrem parcial ou totalmente, periódica ou continuamente, submersos há, pelo menos, 100 anos, nomeadamente: i) Sítios, estruturas, edifícios, artefactos e restos humanos, bem como o respectivo contexto arqueológico natural; ii) Navios, aeronaves e

⁶ UNCLOS III. ARTIGO 149. Objetos arqueológicos e históricos.

Todos os objetos de carácter arqueológico e histórico achados na Área serão conservados ou deles se disporá em benefício da humanidade em geral, tendo particularmente em conta os direitos preferenciais do Estado ou país de origem, do Estado de origem cultural ou do Estado de origem histórica e arqueológica.

⁷ UNCLOS III. ARTIGO 303. Objetos arqueológicos e históricos achados no mar.

1. Os Estados têm o dever de proteger os objetos de carácter arqueológico e histórico achados no mar e devem cooperar para esse fim.

2. A fim de controlar o tráfico de tais objetos, o Estado costeiro pode presumir, ao aplicar o artigo 33, que a sua remoção dos fundos marinhos, na área referida nesse artigo, sem a sua autorização constitui uma infração, cometida no seu território ou no seu mar territorial, das leis e regulamentos mencionados no referido artigo.

3. Nada no presente artigo afeta os direitos dos proprietários identificáveis, as normas de salvamento ou outras normas do direito marítimo bem como leis e práticas em matéria de intercâmbios culturais.

4. O presente artigo deve aplicar-se sem prejuízo de outros acordos internacionais e normas de direito internacional relativos à proteção de objetos de carácter arqueológico e histórico.

⁸ Sobre a redação conciliatória, aberta e imprecisa de UNCLOS III, vide KOH (s/d).

outros veículos, ou parte deles, a respectiva carga ou outro conteúdo, bem como o respectivo contexto arqueológico e natural; e iii) Artefactos de carácter pré-histórico”;

Excetuados dutos e cabos e suas respectivas infraestruturas de suporte.

Significa dizer que:

a) qualquer objeto (excetuados os itens mencionados) pode tomar a forma de um patrimônio arqueológico subaquático, embarcações e seu conteúdo inclusive;

b) que um sítio arqueológico subaquático é composto de elementos naturais e artificiais, mas só pode surgir com um objeto artificial como foco de um contexto arqueologicamente importante e que reúna os critérios objetivos do art. 1 (1), CPUCH/2001: uma edificação submersa, uma embarcação naufragada, uma peça de arte que se perdeu de um navio para o fundo do mar, etc..

Podemos, então, entender que a CPUCH/2001 determina um regime legal baseado no sítio arqueológico submerso, composto por diversas peças de patrimônio arqueológico, que, por sua vez, possui como critério originário para reconhecimento e surgimento uma estrutura diferente do recurso natural dos fundos marinhos nacionais ou internacionais. Diferente de UNCLOS III, que, por seu turno, trata do objeto arqueológico, isoladamente, o que implica em consequências jurídicas a ambos os regimes.

Pela simples definição de patrimônio arqueológico subaquático, podemos dizer que o *status* público ou privado do registro/assento da embarcação objeto do naufrágio centenário não importa ao reconhecimento da incidência do art, 1 (1), da CPUCH/2001.

Todavia, a baixa adesão à CPUCH/2001 não teve o condão de submeter diversas nações de relevância marítima (e.g. Estados Unidos da América e Brasil) ao regime nela estabelecido, valendo o estabelecido em UNCLOS III ou (no caso dos Estados Unidos) nas Convenções de Genebra/1958. Em verdade, a CPUCH/2001 é tratada como um regime integrador dos art. 149 e 303, UNCLOS III, para os estados aderentes, enquanto que UNCLOS III faz papel de convenção-quadro, neste caso (FRIGERIO, 2013, 77-81).

O regime de salvatagem e bens abandonados, assim como UNCLOS III, também não define “patrimônio arqueológico”. E muito embora o art. 30 (1) (d), da *Salvage Convention/1989*, expressamente ateste que a propriedade de interesse histórico e arqueológico esteja abrangido na norma internacional em assunto, estes não são seu escopo principal e tampouco sua preocupação *ab origine*.

Desta forma, são dois regimes jurídicos predominantes que convivem sobre o mesmo fato jurídico de interesse internacional e que deverão justapor-se harmonicamente naquilo que conflitam, sob pena de quebra do unitarismo e esvaziamento de um dos regimes de direito internacional.

Pergunta-se: qual é esta justaposição harmônica?

1.1. Naufrágios quando patrimônio arqueológico subaquático

A disciplina do mar obedece a um critério zonal. Na Plataforma Continental (art. 76, UNCLOS III), os recursos naturais pertencem ao Estado Costeiro (art. 77, UNCLOS III). Já na Área (art. 1 (1), UNCLOS III), os recursos naturais são Patrimônio Comum da Humanidade, sujeitos a autorizações pertinentes ao regime da Parte XI, UNCLOS III, ou correlatos. De uma forma ou de outra, tanto na Plataforma Continental como na Área, temos óbices legais à livre aquisição do direito de propriedade dos recursos naturais pelo instituto da Ocupação (GOMES, 2012, 192) (*First Come, First Served*).

Todavia, naufrágios não são recursos naturais, ainda que o sítio arqueológico que naufrágios possam gerar incluam recursos naturais, oportunamente, pela CPUCH/2001.

Um naufrágio decorre, mas descaracteriza uma embarcação por acrescer ao bem a característica de inútil a sua atividade-fim (OCTAVIANO MARTINS, 2013, 120-126). A interpretação literal do art. 1 (a), da *Salvage Convention/1989*. Todavia, algumas características da embarcação são sucedidas pelo naufrágio para ambos regimes, conforme análise de OYAMA (2021, 328-325) e FRIGERIO (2013, 82-83) diversos casos, mas dois emblemáticos (que serão retomados à frente): o caso *Juno e La Galga*, e o caso *R.M.S. Titanic, Inc. v. Haver*.

Se a embarcação perde esta qualidade, mas a questão relacionada aos direitos de soberania remanesce, outras normas decorrentes do regime jurídico das embarcações são aplicáveis? Pela leitura dos mesmos casos, temos algumas conclusões:

- a) Por exclusão da característica da “embarcação”, a manutenção de direitos decorrentes de soberania sobre o naufrágio consequente do barco público, induz ao raciocínio de que estes direitos decorrentes são vinculados a outro Princípio ou Regra de observância geral no Direito Internacional do Mar;
- b) Considerando a questão da manutenção de direitos de soberania sobre o naufrágio decorrente do barco público, mas nenhum privilégio análogo sobre o privado, a questão relaciona-se à Propriedade, em suas qualidades pública e privada, abandonada ou não.

O que nos induz a entender que outros institutos inerentes e peculiares ao regime da propriedade das embarcações também são incidentes ao naufrágio de interesse arqueológico. Via de consequência, a regra que diferencia embarcações públicas de embarcações privadas também seria válida.

2. Embarcação pública e o valor arqueológico decorrente de vaso público como possibilidade de clamor de direito relacionados à soberania em caso de naufrágio

A embarcação pública, ou de Estado, é aquela destinada ao serviço do Poder Público e utilizados em atividades de Estado (OCTAVIANO MARTINS, 2013, 135). Ambos requisitos são necessários, como tal pôde ser observado no argumentado e decidido no Caso La Galga (Odissey Marine Exploration, Inc. v. Unidentified Shipwrecked Vessel, Kingdom of Spain): embora o La Galga fosse nave militar, o que é uma função pública e de Estado por excelência,

carregava, no momento do naufrágio, bens de comércio de propriedade privada. O aresto decidiu que a função, até pelo contexto histórico, era concomitante à de vaso militar, afastando o argumento contrário ao Reino da Espanha (FRIGERIO, 2013, 98-99).

O Costume do Mar e a Convenção de Bruxelas/1926 (art. 3º) estabelecem inembargabilidade e imunidade de jurisdição aos navios de Estado, como principais imunidades de um navio de Estado (OCTAVIANO MARTINS, 2013, 136).

Entretanto, embora os regimes de patrimônio arqueológico subaquático falem em imunidades consecutórias dos regimes de soberania, eles não falam de navios, falam de naufrágios, e não falam de Navios de Estado, mas Navios de Guerra.

Como vimos, naufrágios e navios são conceitos diferentes, o que nos impeliu a buscar o radical das imunidades arqueológicas subaquáticas no regime internacional das propriedades públicas e privadas. Mas, esta noção de Navio de Guerra: o que significa e o que nos pode indicar de fator diferenciador a avançarmos na análise crítica do regime do patrimônio subaquático?

A UNCLOS III, art. 29, define o navio de guerra como aquele comissionado às Forças Armadas de um Estado, com os elementos de comunicação visual/identificadores externos como tal, sob comando de oficial designado pelo Estado e cujo regime disciplinar dos tripulantes seja militar.

OCTAVIANO MARTINS (2013, 136) aponta que o navio de guerra é espécie do gênero navio público/de estado e adjetiva, em comentário especial a aquela, que sua imunidade em alto-mar é completa.

Ao mesmo tempo, tanto a CPOCH/2001 quanto o regime salvatagem/abandono reservam lugar especial expresso a esta espécie: a CPOCH/2001 aponta que seu regime não se aplica a navios de guerra naufragados (art. 13). Já o caso Juno (FRIGERIO, 2013, 98-99) nos dá elementos para entender o regime de Salvatagem/Abandono. Neste, só se indenizará o agente que salvaguardou os bens arqueológicos decorrentes de naufrágio de navio de guerra se, dentre outros requisitos: a) autorizado pelo Estado proprietário do bem naufragado ou, na carência de identificação possível do navio naufragado, se de

boa-fé em operações até o momento da identificação; ou b) abandonado pelo referido Estado ou por ele perdido pelas Leis vigentes ao tempo do naufrágio.

No emblemático caso *Juno e La Galga*, a conclusão acima deriva do fato de que a empresa (Odissey) que operou o achado tinha conhecimento prévio e inequívoco que *Juno* era uma nave de guerra espanhola, embora naufragada fora de áreas marítimas sob sua soberania ou direitos dela decorrentes.

2.1. *A propriedade do vaso de guerra e seus bens nos casos de naufrágio*

A partir das informações supra, seja num regime, seja no outro, não há que se discutir direito de propriedade privada e sua inserção em qualquer ciclo de produção capitalista privada sobre o patrimônio arqueológico subaquático quando ele decorrer de naufrágio de vaso de guerra de um Estado.

A uma, porque CPUCH/2001 o apresenta como um sítio não passível de apropriação por quem quer que seja (art. 1(7)), concedendo-lhe o status de Patrimônio Comum da Humanidade. Já no regime de salvatagem, a embarcação de guerra não está sujeita a, sequer, intervenção prévia, se o interventor sabia previamente desta condição. Se autorizado, não obterá a propriedade do bem arqueológico, mas uma indenização condicionada a uma intervenção autorizada pelo Estado de bandeira da nave naufragada e tecnicamente adequada.

Esta regra técnica se aplica tanto a naves públicas como privadas e decorre das “*Public Duties*” do interventor de salvatagem. Não se trata de um dever de performance, que remunerará o interventor de salvatagem *ad exitum*, mas um dever de procedimento, de método, de acordo com um standard técnico reconhecido (juridicamente ou não) (BAUGHEN, 2015, 289).

Em uma zona marítima na qual exista soberania ou direitos de soberania incidentes, a lei do Estado costeiro dá a segurança da técnica correta. Mas e na Área?

3. *O diálogo inter-regimental*

O naufrágio de um vaso de guerra na Área e seus conteúdos constituem patrimônio arqueológico, e, como tal, está sujeito a dois regimes integradores e excludentes entre si de UNCLOS III?

Não necessariamente. O diálogo inter-regimental de CPUCH/2001 e o Regime Salvatagem/Abandono tem muito a crescer a ambos, seja por utilidade, seja por força de norma que crie este diálogo. Vejamos:

Algumas questões foram propositalmente deixadas sem resposta acima. São elas: como o Regime de Salvatagem/Abandono define o que é um naufrágio de nave de guerra com característica de Patrimônio Arqueológico? Qual é a técnica adequada à intervenção deste sítio/bem arqueológico (como tal considerado) quando na Área?

São variáveis que, na ausência de um paradigma (jurídico ou técnico) afiançado por uma jurisdição costeira, podem representar aparente anomia.

Poder-se-ia argumentar que a questão se resume à bandeira da embarcação naufragada: aplica-se a lei de bandeira do vaso de guerra onde quer que ele se encontre. Todavia, a resposta seria negativa. Isso porque esta é uma regra aplicada a navios de guerra, e não a naufrágios dele decorrentes, como bem diferenciamos. A condição especial deste naufrágio decorre do respeito à propriedade pública dos Estados e o respeito mútuo que guardam neste sentido.

Mais ainda: a *Salvage Convention/1989* veda sua aplicação às naves públicas se o Estado de origem não concordar com a intervenção de salvatagem (art. 4 e 5). Portanto, a aplicação do Regime de Salvatagem estancaria em absoluto, confirmando que a perspectiva principiológica do regime é de “propriedades” em risco.

Dizemos aparente por a CPUCH/2001, em sua disciplina de intervenções arqueológicas na Área (art. 11 (2)), estabelece um pormenor: qualquer intervenção ou pesquisa arqueológica na Área deve ser precedida de informação técnica e completa à *International Seabed Authority* (“ISA”). Incumbência que o sujeito de direitos internacional ISA, enquanto organização criada, instalada e em funcionamento, aceita quotidianamente.

Embora ISA e não signatários ou retificadores de CPUCH/2001 sejam pessoas jurídicas de direito público internacional diferentes, não há como negar que a gestão da Área é assunto não só estabelecido em UNCLOS III, mas a transcende até pela Res. 2749 - 22^a, UNGA, vinculando a todos.

Portanto, ISA, ao supervisionar uma intervenção em patrimônio arqueológico na Área, caracterizado por naufrágio decorrente de vaso de guerra, por certo que exigirá parâmetros aos quais se vinculou juridicamente, ainda que o regime adotado por aquele a intervir seja o de salvatagem. Dentre estes parâmetros, o conceito de patrimônio arqueológico subaquático da CPUCH/2001. Via de consequência, aqueles Estados que creditam a ISA a administração dos Fundos Marinhos Internacionais não pode olvidar desta condição da ISA vinculada a estes parâmetros, tendo que obedecê-los seja na qualidade de membro da ISA, seja na qualidade de agente submetido à sua supervisão.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à obrigação de respeito à técnica adequada na intervenção arqueológica submetida ao regime de salvatagem: na inaplicabilidade de qualquer norma interna, novamente a ISA toma corpo e impõe a adoção do Anexo à CPUCH/2001 como paradigma da correta intervenção arqueológica na Área.

Resta-nos entender, então, a qualificação jurídica de uma intervenção dolosamente inadequada, como tal caracterizada na Introdução deste trabalho, a chamada vulgarmente “pirataria subaquática”.

Por primeiro, descartamos ser pirataria, apesar do apelido. UNCLOS III, em seu art. 101, é clara em estabelecer a “Two Vessels Rule” como requisito para o reconhecimento do crime (universal) de pirataria. Sobre esta regra, e em análise ao Caso Santa Maria/1961 e Achille Lauro/1985, TANAKA (2012, 356) explica:

“In accordance with this requirement, hijacking a ship on the high seas by its own crew or passengers (internal hijacking) is not regarded as a piratical act.”

Como visto, nenhum dos dois regimes anula a regra de embarcação, que a diferencia de naufrágio, que, por sua vez, ganha, para a finalidade ora exposta, a qualidade de patrimônio arqueológico subaquático. Um navio de guerra operacional pode, até, ter características que o apontam como patrimônio arqueológico. Mas, certamente nesse caso operacional, não estará situado na Área.

Neste caso, duas hipóteses exsurgem:

Se aquele que cometeu a “pirataria subaquática” assim o fez em navio público, operando normalmente em regime público e missão pública, então tem-se um Estado em atentado contra direito de soberania de outro Estado reconhecido em norma internacional (UNCLOS III e CPOCH/2001).

Já se aquele que cometeu a “pirataria subaquática” assim o fez em navio privado, então aplicar-se-á o crime tipo estabelecido na Lei do país de bandeira da embarcação, ainda que não se exclua o apresamento do vaso privado, nos termos e condições do art. 27, da UNCLOS III.

Conclusão

OLSON (1970, 17-55) observou a capacidade do fenômeno normativo em modular mercados, modificando-os em substância em virtude do poder carreado pela semiótica jurídica. Não é diferente com a aventura marítima da arqueologia subaquática de fundos internacionais.

A regra estabelecida de convivência inter-regimental força a modificação da engenharia econômico-financeira das pesquisas em arqueologia subaquática.

A arqueologia-subaquática é um empreendimento marítimo, cujo objetivo final é a pesquisa, mas que deve, em suas partes, gerar resultados. Assim sendo, tem como porta de entrada aos seus empreendedores não só o espírito de emulação, mas a obtenção de receitas diretas (a coleção dos bens encontrados) e indiretas (direitos e vendas de imagens, museus e suas receitas, *merchandising*).

A regra atual impede, para a maioria dos casos, que a empresa ou detentor da tecnologia obtenha prêmio maior que seu custo

operacional, o que desestimula a empresa como negócio e declina as oportunidades da própria pesquisa.

Igualmente, reduz o universo de pesquisadores deste tipo de patrimônio aos nacionais do *target*, o que torna a pesquisa não só a minguada, mas inviável diante de algumas realidades tecnológicas fora do G-20.

Existe saída a tanto?

Assim como as ciências infraestruturais reagem a problemas técnicos, o Direito participa de soluções a estes desafios.

No Caso Juno, a decisão foi bastante clara: a nave militar (pública, de estado) foi afundada, mas não foi sujeita ao ato de apresamento (“prize”) e nem o será, posto que deixou de ser embarcação. Logo, a nave nunca mudou de nacionalidade.

Seria o caso de um navio de pesquisa (oceanográfico ou outro) ter condições para performar, por meio de seu capitão ou chefe-de-expedição, um ato de apresamento de um navio naufragado de outra bandeira?

Pelo regime CPUCH/2001 é impossível. Mas e num outro ambiente ou regime? Igualmente!

O regime de Salvatagem, propriamente, trabalha em bases contratuais e pressupondo a propriedade de outrem. Logo, avesso aos pressupostos de necessário ambiente de conflito bélico entre duas nações.

Pelo ato puro e simples, é impossível uma nave privada apresar. Exceto pelas cartas de corso e de marca. Todavia, pelo Tratado de Paris/1859, que pôs fim à Guerra da Criméia, no século XIX, as cartas de Corso estão banidas do Direito do Mar.

No entanto, os Estados Unidos recusa-se a tal proibição, pela não anuência ao tratado, assim como pela emissão de novas figuras em direito internacional análogas (os “contratos de segurança”).

Certo é que com a incidência cada vez mais flagrante do fenômeno de bandeiras de conveniência⁹, o enfrentamento da “pirataria

⁹ Sobre Bandeiras de Conveniência, vide OCTAVIANO MARTINS (2013, 155-163).

subaquática” tende a torna-se cada vez menos eficiente, sob o ponto de vista repressivo. Talvez, neste caso, o retorno às Cartas de Marca não estejam ainda fora de cogitação, haja vista que o bem arqueológico, ainda que maltratado por estes impróprios “piratas”, ainda está em risco, o que permitirá ação até sob regimes concomitantes e não concorrentes (Salvatagem e Segurança).

Todavia, à vista de uma desconfiança internacional pela CPUCH/2001 (FRIGERIO, 2013, 102), a integração inter-regimental apresentou bons resultados jurídicos, ainda que restritos e ainda que o regime de salvatagem não se preste à missão primordial de manejo de patrimônio arqueológico subaquático como obrigação principal. A ampliação dos regimes incidentes à colaboração (talvez carreando até o Humanitário ou de Mineração da Área e outros afeitos aos patrimônios mais alvejados/ameaçados) tende a lançar mais atores à ventura arqueológica do mar de forma não predatória.

ALTO-MAR, PESCA E A NEGOCIAÇÃO DA CONVENÇÃO SOBRE CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS MARINHOS E DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA DE ÁREAS FORA DA JURISDIÇÃO NACIONAL-BBNJ^{1 2}

Márcia Brandão Carneiro Leão

Introdução

No ano de 2023 foram finalizadas as discussões e os debates para a definição do conteúdo da nova Convenção sobre Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Marinhos e da Diversidade Biológica de Áreas fora da Jurisdição Nacional, conhecida pelo acrônimo em inglês “BBNJ” (doravante utilizado no presente trabalho para referi-la), cujo objetivo é regular as atividades humanas em Alto-mar a fim de “garantir a conservação no longo prazo e o uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas além da jurisdição nacional”. Esse tratado irá complementar o grande quadro normativo do Direito do Mar inaugurado pela Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar-CNUMD.

O último rascunho da Convenção sobre a BBNJ, do ano de 2022, exclui expressamente das atividades reguladas a captura

¹ Este artigo foi encaminhado para subsidiar os trabalhos do CEDMar/USP junto à delegação brasileira, durante a fase final de negociação da Convenção.

² Colaboradores: Matheus Presotto e Silva, advogado e Especialista em Direito Internacional pelo CEDIN; Paulo Philip Marques Belém, membro do CEDMar/USP).

comercial de peixes, remetendo a questão aos acordos específicos de pesca. Ademais, permanece a relevante discussão sobre a aplicação, ou não, do princípio de Patrimônio Comum da Humanidade aos elementos da biodiversidade marinha que se pretende tutelar juridicamente com o novo compromisso.

Utilizando o método dedutivo, tendo em vista a presente condição ambiental dos oceanos e as graves ameaças às quais, atualmente, estão sujeitos, a partir da análise da Convenção sobre Diversidade Biológica-CDB e à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar-CNUDM o presente estudo pretendeu avaliar a importância da aplicação do princípio de Patrimônio Comum da Humanidade ao Alto-mar e a previsão de desenvolvimento de regras de controle da pesca comercial na BBNJ, tendo em vista viabilizar o cumprimento de seu objetivo (art. 2º) de “garantir a conservação no longo prazo e o uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas além da jurisdição nacional”. Sendo assim, verificou-se a possibilidade de viabilizar a proteção da diversidade biológica marinha e garantir seu uso sustentável sem aplicar, ao alto-mar, o princípio de patrimônio comum e/ou regular a pesca comercial nesse espaço.

Para tanto, o trabalho desenvolveu-se a partir do desenho estabelecido pelas partes em discussão no ano de 2022 e procurou contribuir com as reflexões, trazendo à baila questões importantes sobre: (i) a soberania estatal; (ii) a relação entre tratados já existentes sobre a temática ambiental, da biodiversidade e dos espaços marítimos; (iii) a problemática da atual situação dos oceanos, dos ecossistemas marinhos e da exploração dos recursos vivos do mar pela atividade pesqueira.

A questão do sistema mundial de governança global da biodiversidade, relacionada à BBNJ, já foi objeto de outra publicação,³

³CARNEIRO LEÃO, Márcia B.. Governança Global da Biodiversidade e Fragmentação do Direito Internacional: Os desafios para a negociação e a implementação da Convenção sobre Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Marinhos e da Diversidade Biológica de Áreas fora da Jurisdição Nacional. *In*: MENEZES, Wagner; SACHET, Bárbara Mourão; OLIVEIRA, Paulo Henrique Reis de (Org.). **Direito do Mar e Transdisciplinaridade**: Estudos em homenagem ao

e, por este motivo, não será especificamente desenvolvida no presente artigo.

2. O alto-mar e a diversidade biológica marinha: global commons, patrimônio comum da humanidade

A CNUDM-Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar,⁴ assinada em Montego Bay, em 1982, entrou em vigor em 1994 e reúne, hoje, 168 países. Ela estabeleceu:

[...] uma estrutura legal detalhada para regular todo o espaço do oceano, seus usos e recursos, contendo normas disciplinadoras sobre o mar territorial, a zona contígua, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva e o alto-mar.

Fornecer regras para a proteção e preservação do ambiente marinho, para a pesquisa científica, para o desenvolvimento e transferência da tecnologia marinha para a exploração dos recursos do oceano e de seu subsolo, delimitando os limites da jurisdição nacional para cada matéria; também consolidou princípios costumeiros que devem ser observados pelos Estados na utilização conjunta dos espaços marítimos, como a liberdade do mar, o exercício da jurisdição interna dos Estados dentro de limites do mar adjacente ao Estado e a caracterização da plataforma continental⁵

Recursos naturais – vivos e não vivos – no mar territorial, na zona contígua, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental têm sua exploração, responsabilidade pela gestão e conservação submetidos à soberania dos países costeiros. Nos termos

Professor Adherbal Meira Mattos. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, v. 1, 2020, p. 1-48.

⁴BRASIL. **Decreto n. 99.165, de 12 de março de 1990**. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília/DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁵MENEZES, Wagner. **O direito do mar**. Brasília/DF: FUNAG, 2015, p. 33-34.

da Convenção, dois espaços escapam à jurisdição dos Estados: a “Área”, e o Alto-Mar.

Composta pelos fundos marinhos, o leito do mar e seu subsolo, a “Área” (art. 1.1) é um espaço regido pelo princípio do “Patrimônio Comum da Humanidade-PCH” e administrado pela Autoridade dos Fundos Marinhos,⁶ responsável por avaliar e autorizar quaisquer atividades no espaço referido, garantindo que os benefícios de tal utilização se revertam em prol da Humanidade e transformem esse espaço em uma região insuscetível de apropriação.⁷

Já o alto-mar, segundo o art. 86 da CNUDM, constitui-se de “todas as partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipelágicas de um Estado arquipélago”; sendo possível afirmar, genericamente, que se trata da coluna de água que se assenta sobre a “Área”. Tal espaço é regido pelo “Princípio da Liberdade dos Oceanos” (*mare liberum*), ou seja:

[...] nenhum Estado pode submeter outro a sua jurisdição ou a seu poder, tampouco pode invocar sua soberania sobre esse espaço. Pelo contrário, no alto-mar estão consagrados direitos exercidos pelos Estados em conformidade com a Convenção e também com o costume internacional. [...] Os direitos compõem as chamadas seis liberdades básicas em alto-mar: a) liberdade de navegação; b) liberdade de sobrevoos; c) liberdade de instalação de cabos e oleodutos; d) liberdade de construção de ilhas artificiais e outras instalações; e) liberdade de pesca; f) liberdade de pesquisa científica. **Todos esses direitos devem ser**

⁶A Autoridade é composta por todos os Estados Parte na Convenção (art. 156), sendo “a organização por intermédio da qual os Estados Partes [...] organizam e controlam as atividades na Área, particularmente com vista à gestão dos recursos da Área” (*Ibidem*, art. 157.1). Para tanto, conta com uma estrutura administrativa.

⁷“Art.137. 2. Todos os direitos sobre os recursos da Área pertencem à humanidade em geral, em cujo nome, atuará a Autoridade. Esses recursos são inalienáveis [...]” (*Ibidem*, art. 137.2).

exercidos levando em conta os interesses de outros Estados em seu exercício [...] ⁸ (grifo nosso)

De fato, em seu artigo 87, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, quando se refere genericamente às liberdades do alto-mar, incluindo a liberdade de pesca, alerta para o fato de que essas liberdades devem ser “exercidas por todos os Estados, tendo em devida conta os interesses de outros Estados no exercício da liberdade do alto-mar”. Em alto-mar, apenas o Estado sob cuja bandeira uma embarcação opera é responsável por fazer cumprir a Convenção (Parte VII).

É possível extrair do tratado que o aludido “Princípio da Liberdade dos Oceanos” preconiza que tal liberdade deve ser compreendida como aquela que leva em conta os interesses de outros Estados para seu exercício, ou seja, é um conceito relacional de liberdade; o Estado é livre na medida em que respeita a liberdade de outros para exercer os mesmos direitos. É livre na medida em que respeita os regramentos jurídicos destinados à proteção dos direitos próprios e de seus pares, ou seja, os interesses comuns que a ficção jurídica “Estado” administra em nome de seu povo – este último, elemento constitutivo da Humanidade universal.

2.1. Global Commons e Patrimônio Comum da Humanidade - PCH

O alto-mar é considerado *Global Common*, ou seja, um domínio cujos recursos não estão sob jurisdição de nenhum país e aos quais todas as nações têm acesso.

A governança dos bens comuns globais representa um aspecto específico da governança ambiental. A administração dos bens comuns globais não pode ser realizada sem governança global [...] O direito internacional identifica quatro bens comuns globais, ou

⁸MENEZES, Wagner. **O direito do mar**. Brasília/DF: FUNAG, 2015, p. 115.

seja, o **alto-mar**, a atmosfera, a Antártida e o espaço sideral⁹ (grifo e tradução nossos)

A ONU-Organização das Nações Unidas ainda considera que os recursos encontrados em tais domínios estão sob o princípio de patrimônio comum da Humanidade.

Recursos de interesse ou valor para o bem-estar da comunidade das nações – como florestas tropicais e biodiversidade – foram recentemente incluídos também no conjunto tradicional de bens comuns globais, enquanto alguns definem os bens comuns globais de forma ainda mais ampla, incluindo ciência, educação, informação e paz.¹⁰ (tradução nossa)

Segundo a ONU, a implementação dos princípios do patrimônio comum e das responsabilidades comuns têm relação direta com os quatro principais fatores facilitadores que foram identificados como pilares da agenda 2030:¹¹ desenvolvimento social inclusivo; desenvolvimento econômico inclusivo; sustentabilidade ambiental; e paz e segurança.¹²

“A sustentabilidade ambiental, a terceira dimensão do desenvolvimento sustentável, é caracterizada de forma semelhante por um **regime de governança ambiental global fraco e muito fragmentado**”¹³ (grifo nosso).

⁹UNITED NATIONS. **UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda**. Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015. Thematic Think Piece. OHCHR; OHRLLS; UNDESA; UNEP; UNFPA, [s.l.], jan. 2013, p. 5. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/24_thinkpiece_global_governance.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2023.

¹⁰*Ibidem*, p. 6.

¹¹A Agenda 2030 é um plano de ação para alcançar, até 2030, os 17 ODS-Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos em 2015, em substituição aos ODM-Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. *Online*, 15 set. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 07 jun. 2023).

¹²UNITED NATIONS, *op. cit.*, p. 6.

¹³*Ibidem*, p. 4.

Oportuno mencionar que essa questão foi abordada em artigo supramencionado¹⁴, destacando a importância de registrar, expressamente, no texto da BBNJ, a intenção de incorporar-se ao sistema internacional de governança da Diversidade Biológica Global.

O documento também chama a atenção para aspectos importantes, atualmente em discussão no âmbito da BBNJ, tais como o fato de que:

[...] a bioprospecção não é regulada pela CNUDM, e outras atividades como pesca em alto-mar, mineração e pesquisa, exploração e extração de hidrocarbonetos, sequestro e armazenamento de carbono e fertilização oceânica também devem aumentar. Além disso, os princípios modernos de conservação, como o ecossistema e a abordagem de precaução, e ferramentas como as áreas marinhas protegidas (MPAs) não estão totalmente incorporados nas estruturas. Também permanecem lacunas geográficas nos regimes regionais, que deixam grandes partes dos bens comuns globais sem um acordo regional.¹⁵ (tradução nossa)

Registra, ainda, a dificuldade dos países em desenvolvimento em arcar com os altos custos das avaliações de impacto ambiental ou monitoramento dos bens comuns globais, muitas vezes carecendo de tecnologia sofisticada para realizar atividades de exploração ou conservação ambiental.

Apesar disso, no âmbito da CNUDM, o princípio do Patrimônio Comum da Humanidade (doravante PCH) apenas se aplica à Área e é

¹⁴CARNEIRO LEÃO, Márcia B.. Governança Global da Biodiversidade e Fragmentação do Direito Internacional: Os desafios para a negociação e a implementação da Convenção sobre Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Marinhos e da Diversidade Biológica de Áreas fora da Jurisdição Nacional. In: MENEZES, Wagner; SACHET, Bárbara Mourão; OLIVEIRA, Paulo Henrique Reis de (Org.). **Direito do Mar e Transdisciplinaridade**: Estudos em homenagem ao Professor Adherbal Meira Mattos. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, v. 1, 2020.

¹⁵UNITED NATIONS. **UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda**. Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015. Thematic Think Piece. OHCHR; OHRLLS; UNDESA; UNEP; UNFPA, [s.l.], jan. 2013, p. 7. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/24_thinkpiece_global_governance.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2023.

necessário registrar que seu caminho até a incorporação ao compromisso não foi fácil.¹⁶ As negociações, à época, refletiram o contraste de interesses entre PDs (Países Desenvolvidos) e PEDs (Países em Desenvolvimento) revelado nas negociações internacionais sobre desenvolvimento durante as décadas de 60 e 70, envolvendo a interface entre economia e ecologia.¹⁷

Depois de intensos debates, o PCH encontrou seu caminho para se incorporar às regras sobre os fundos marinhos, na CNUDM, em seu artigo 136 e seguintes, prevendo que as atividades na Área deveriam ser realizadas “em benefício da humanidade em geral”.¹⁸

Muito embora tal fato possa ser encarado como uma vitória para a proteção ambiental, a doutrina tem apontado que isso decorreu da interpretação daquele espaço a partir de seu potencial valor

¹⁶VADROT, A. B. M.; LANGLET A.; WYSOCKI, I. Tessnow-von. Who owns marine biodiversity? Contesting the world order through the ‘common heritage of humankind’ principle. **Environmental Politics**, [s.l.], v. 31, issue 2, 2021, p. 5. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1911442>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

Sobre o confronto de interesses entre PDs e PEDs, v. SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 53 e ss.

¹⁷Já nas reuniões preparatórias à Conferência de Estocolmo, ficaria evidente a oposição entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento: aqueles propugnavam por uma reunião em que se desse ênfase aos aspectos relativos à poluição da água, do solo e da atmosfera, derivada da industrialização (devendo, portanto, os países em desenvolvimento fornecer os instrumentos adicionais de prevenção aos desequilíbrios ambientais, em âmbito mundial, causados, nos séculos anteriores, por um desenvolvimento industrial caótico, na Europa Ocidental, nos EUA e Japão); os países em desenvolvimento, por outro lado, opuseram-se a que as eventuais políticas preservacionistas adotadas pudessem servir de instrumentos de interferência nos assuntos domésticos, além de não ter-se em mira que as mesmas acabariam por acarretar um arrefecimento das políticas internas de desenvolvimento industrial daqueles Estados, além de sua total falta de sensibilidade em relação aos custos envolvidos na adoção de medidas conservacionistas em termos mundiais (e não foi sem razão que os países africanos francófonos, na ocasião, forjaram o mote: Si vous voulez que nous soyons propres, payez-nous le savon!) (*Ibidem*, p. 53).

¹⁸VADROT, A. B. M.; LANGLET A.; WYSOCKI, I. Tessnow-von, *op. cit.*, p. 6.

econômico.¹⁹ Afinal, desde a década de 60, o interesse pela exploração dos nódulos metálicos existentes nos fundos oceânicos (cuja existência já era conhecida desde o último quarto do século XIX) torna-se evidente.²⁰

A CNUDM afirma, em seu Preâmbulo, estarem as Partes “[c]onscientes de que os **problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo**”; reconhecendo, ademais:

[...] a conveniência de estabelecer por meio desta Convenção, com a devida consideração pela soberania de todos os Estados, uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais e promova os usos pacíficos dos mares e oceanos, a **utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho** (grifo nosso)²¹

Assim é que, ao longo do texto convencional, a expressão “meio ambiente” aparece quatro vezes; “conservação dos recursos vivos” seis vezes; “recursos vivos”, 40 vezes; conservação, 24 vezes; o verbo “preservar”, oito vezes, relacionado a recursos vivos ou meio marinho; e a expressão “preservação do meio marinho”, 23 vezes; enquanto a palavra “espécies” é mencionada 30 vezes.

¹⁹VADROT, A. B. M.; LANGLET A.; WYSOCKI, I. Tessnow-von. Who owns marine biodiversity? Contesting the world order through the ‘common heritage of humankind’ principle. *Environmental Politics*, [s.l.], v. 31, issue 2, 2021, p. 6. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1911442>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

²⁰FIGUEIRÔA, C. S. B.; DUTRA JUNIOR, A. E.; ALENCAR DA COSTA, F. A. R. de, *et.al.* Direito dos Fundos Marinhos Internacionais: O Patrimônio Comum da Humanidade 20 Anos Após a Convenção de Montego Bay. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Org.). **A nova dimensão do Direito Internacional Público**. Brasília/DF: Instituto Rio Branco, 2003, p. 38.

²¹BRASIL. **Decreto n. 99.165, de 12 de março de 1990**. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília/DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

Em 1992, quando da realização da CNUMAD-Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o PCH havia “caído em desgraça nos fóruns internacionais que abordavam problemas de regulação dos bens comuns globais e questões em geral”.(tradução nossa)²²

Não foi incluído em nenhum acordo aprovado no âmbito da Conferência e nem institucionalizado conforme seu significado original (proteção do meio ambiente para as gerações atuais e futuras). Os atores relacionados às negociações tornaram-se hostis à gestão coletiva dos recursos comuns globais ou mesmo à sua caracterização como propriedade comum inerente a noções como “o princípio do patrimônio comum”.²³

Assim, na CNUMAD, os Estados referiram-se a áreas ou questões como objeto de "preocupação comum", recusando-se a invocar o PCH.

Significativamente, um novo acordo de implementação para CNUDM, adotado pela AGNU-Assembleia Geral das Nações Unidas em julho de 1994 e assinado por Estados anteriormente resistentes, incluindo os Estados Unidos, efetivamente alteraram o significado de PCH a fim de que partes relevantes da CNUDM (ou seja, Parte XI sobre mineração no fundo do mar) se adequassem aos princípios de mercado.²⁴

Ultimamente, o PCH ressurgiu no debate global sobre a biodiversidade marinha.

²²BERNSTEIN, S. **The compromise of liberal environmentalism**. New York, USA: Columbia University Press, 2001, p. 91. Disponível em: <<https://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk2/ftp02/NQ27604.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

²³VADROT, A. B. M.; LANGLET A.; WYSOCKI, I. Tessnow-von. Who owns marine biodiversity? Contesting the world order through the ‘common heritage of humankind’ principle. **Environmental Politics**, [s.l.], v. 31, issue 2, 2021, p. 6. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1911442>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

²⁴BERNSTEIN, S. **The compromise of liberal environmentalism**. New York, USA: Columbia University Press, 2001, p. 92. Disponível em: <<https://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk2/ftp02/NQ27604.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

3. *Biodiversidade marinha e pesca*

A Convenção sobre Diversidade Biológica²⁵, assinada em 1992 durante a CNUMAD- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e vigente desde 1993, define Biodiversidade (art. 2º) como:

[...] a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os **complexos ecológicos de que fazem parte**; compreendendo ainda a **diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas**. (grifos nossos)

Depreende-se do texto a existência de três modalidades significativas de biodiversidade, envolvendo os genes: em cada espécie; entre espécies; e entre ecossistemas.

A IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza²⁶ define *Biodiversidade* como:

²⁵BRASIL. Senado Federal. Convenção sobre Diversidade Biológica e Legislação Correlata. **Coleção Ambiental**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 10, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

²⁶A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) é uma União de Membros composta por estados soberanos, agências governamentais e organizações da sociedade civil. A IUCN disponibiliza a entidades públicas, privadas e não governamentais, os conhecimentos e ferramentas que possibilitam, de maneira abrangente, o progresso humano, o desenvolvimento econômico e a conservação da natureza. Criada em 1948, a IUCN se tornou a maior e mais diversificada rede ambiental do mundo. A IUCN tem a experiência, os recursos e o alcance de suas mais de 1.300 organizações membros e as contribuições de 15.000 especialistas. A IUCN é a autoridade mundial em relação ao estado da natureza e dos recursos naturais, bem como as medidas necessárias para protegê-los. Seus especialistas estão organizados em seis comissões dedicadas à sobrevivência de espécies, leis ambientais, áreas protegidas, políticas ambientais, sociais e econômicas, gerenciamento de

Diversidade de ecossistemas: a variedade e frequência dos diferentes ecossistemas²⁷ [...]; Diversidade de espécies: a frequência e diversidade das diferentes espécies [...] tais como o tigre ou a tamareira; Diversidade genética: a frequência e diversidade dos diferentes genes e/ou genomas. Na definição de diversidade biológica, a diversidade genética está incluída na frase "a diversidade dentro de cada espécie". Inclui as variações tanto dentro de uma população como entre populações.²⁸ (tradução nossa)

Biodiversidade é, portanto, a multiplicidade de organismos vivos (vegetais, animais, fungos, bactérias e protozoários etc.) e os variados ecossistemas de que fazem parte. Biodiversidade também significa a diversidade genética²⁹ dentro da mesma espécie, seja em um grupo ou entre grupos.

A manutenção e a promoção da variedade de espécies, com ênfase nas relações entre si e com o meio ambiente, são um pressuposto fundamental para a tutela jurídica da conservação da biodiversidade,³⁰

ecossistemas e educação e comunicação (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. Home. *Online*, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.iucn.org/>>. Acesso em: 09 mar. 2020).

²⁷"Ecossistema" significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional (BRASIL. Senado Federal. Convenção sobre Diversidade Biológica e Legislação Correlata. **Coleção Ambiental**. Brasília/DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 10, 2008, art. 2º. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 14 mar. 2020).

²⁸INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. Centro de Derecho Ambiental de la UICN/Programa de Biodiversidad de la UICN. **Environmental Policy and Law Paper**, [s.l.], n. 30, 1996, p. 21. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

²⁹Diversidade genética, diz respeito à variabilidade de materiais genéticos, definidos pela Convenção sobre Diversidade Biológica, em seu artigo 2º conforme se segue: "Material genético significa todo material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade" (BRASIL, *op. cit.*, art. 2º).

³⁰Esse assunto também foi tratado em: CARNEIRO LEÃO, Márcia B.. Governança Global da Biodiversidade e Fragmentação do Direito Internacional: Os desafios para

tal como preconiza o artigo 2º da Convenção sobre Diversidade Biológica:

Diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas³¹.

A conservação da biodiversidade é considerada, no Preâmbulo convencional, uma preocupação comum (*common concern*) da humanidade, e a CDB estabelece seu âmbito jurisdicional conforme segue:

Artigo 3 - Os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Artigo 4 - Âmbito Jurisdicional

Sujeito aos direitos de outros Estados, e a não ser que de outro modo expressamente determinado nesta Convenção, as disposições desta Convenção aplicam-se em relação a cada Parte Contratante: No caso de **componentes da diversidade biológica, nas áreas dentro dos limites de sua jurisdição nacionais**, e; no caso de **processos e atividades realizadas sob sua jurisdição ou controle** independentemente de onde ocorram seus efeitos, dentro da área de sua jurisdição

a negociação e a implementação da Convenção sobre Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Marinhos e da Diversidade Biológica de Áreas fora da Jurisdição Nacional. In: MENEZES, Wagner; SACHET, Bárbara Mourão; OLIVEIRA, Paulo Henrique Reis de (Org.). **Direito do Mar e Transdisciplinaridade**: Estudos em homenagem ao Professor Adherbal Meira Mattos. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, v. 1, 2020.

³¹BRASIL, *loc. cit.*

nacional ou **além dos limites da jurisdição nacional**.
(grifos nosso)

O compromisso pretende aplicar-se, portanto, não apenas aos componentes da diversidade biológica que estejam submetidos à jurisdição nacional de um determinado Estado Parte, mas, além, aos efeitos dos processos e das atividades realizadas sob jurisdição ou controle desses Estados e que ocorram além dos limites de sua jurisdição nacional, a exemplo da pesca no alto-mar. Uma importante decisão exarada pela Corte Permanente de Arbitragem Internacional (CPAI), no caso *South China Sea Arbitration (Philippines v. China)*, explicita a escorreita exegese acerca da aplicação da Parte XII da CNUDM, que trata especificamente da proteção ao meio ambiente marinho, e sobre o alcance e a extensão da proteção ao meio ambiente marinho e sua relação com a questão da “soberania estatal”, consignando:

[...] o Tribunal observa que as obrigações da Parte XII, de proteção do meio ambiente marinho, **se aplicam a todos os Estados em todas as áreas marítimas, tanto dentro da sua jurisdição nacional como fora dela**. Destarte, questões de soberania são irrelevantes para a aplicação da Parte XII da Convenção. O Tribunal constata que a aplicação deste capítulo não depende de nenhum modo da soberania que o Estado exerce sobre quaisquer características do Mar da China Meridional³².
(tradução e grifos nossos)

Os recursos genéticos – definidos em seu texto como “material genético de valor real ou potencial” (art. 2º) – têm destacado a importância de sua conservação, seja no local de sua ocorrência (*in situ*) ou fora dele (*ex-situ*) (arts. 8º e 9º), e o acesso a eles fica vinculado à autorização da soberania do país de ocorrência (art. 15). O texto convencional, portanto, confere direito de soberania sobre os recursos

³²PERMANENT COURT OF ARBITRATION. *South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China)*. Permanent Court of Arbitration. **Case 2013-9**. Award 12 jul. 2016. Disponível em: <<https://pca-cpa.org/en/cases/7/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

genéticos oriundos da diversidade biológica que ocorre no território de cada Estado.

Já os benefícios derivados de sua utilização devem ser objeto de repartição justa e equitativa (art. 1º), alcançando os detentores de eventual conhecimento tradicional associado à descoberta de sua utilidade (arts. 8º, 15, e, mais especificamente, o 19). Esse aspecto encontra-se regulado pelo Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização³³ firmado durante a COP 10 (Conferência das Partes da CDB, realizada no Japão, em 2010).

Neste ponto, cabe refletir sobre a conveniência de se estender tal entendimento aos recursos genéticos oriundos da diversidade biológica marinha, nas áreas fora de toda a jurisdição, aplicando a ela o PCH e submetendo-a à “soberania da Humanidade”. Essa reflexão será desenvolvida adiante, no presente artigo.

A Convenção determina, ademais, em seu art. 8º (Conservação *in situ*), que áreas especialmente protegidas devem ser estabelecidas pelos Estados-Parte, objetivando conservar biomas, conforme se segue:

Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

- a) Estabelecer um **sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;**
- b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;³⁴ (grifo nosso)

³³UNITED NATIONS. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity (CBD). **Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits arising from their utilization to the Convention on Biological Diversity**. UN, Montreal, 2011. Disponível em: <<https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

³⁴BRASIL. Senado Federal. Convenção sobre Diversidade Biológica e Legislação Correlata. **Coleção Ambiental**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 10, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

Destacando a importância de minimizar impactos negativos na diversidade biológica decorrentes da utilização de seus recursos (art. 10, b), a CDB dedica o art. 14 à “Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos”.

Especialmente importante, quanto ao objeto do presente artigo, registrar que:

No âmbito da CDB, discute-se a proteção da biodiversidade marinha e costeira desde a primeira Conferência das Partes em 1994. Um avanço importante ocorreu em 1995, com a adoção de uma decisão sobre conservação e uso sustentável da diversidade biológica costeira e marinha e do *Mandato de Jakarta sobre Diversidade Biológica Marinha e Costeira*. **Na COP-4, em maio de 1998, em Bratislava, estabeleceu-se um programa de trabalho plurianual de conservação e uso sustentável da biodiversidade costeira e marinha**³⁵ (grifos nossos)

Em sua relação com outros compromissos internacionais, a Convenção sobre Diversidade Biológica compromete-se a respeitar direitos e obrigações dos Estados no âmbito do Direito do Mar, nos termos de seu artigo 22:

Artigo 22 - Relação com Outras Convenções Internacionais

1. As disposições desta Convenção não devem afetar os direitos e obrigações de qualquer Parte Contratante decorrentes de qualquer acordo internacional existente, salvo se o exercício desses direitos e o cumprimento dessas obrigações cause grave dano ou ameaça à diversidade biológica.

2. As Partes Contratantes devem implementar esta Convenção, no que se refere ao meio ambiente marinho em conformidade com os direitos e

³⁵CANÇADO TRINDADE, A. A. **A nova dimensão do Direito Internacional Público**. Brasília/DF: Instituto Rio Branco, 2003, p. 163.

obrigações dos Estados decorrentes do Direito do mar. (grifo nosso)

Sendo assim, é a CNUDM que disporá sobre a utilização e a conservação da diversidade biológica nos oceanos, o que pretende fazer a partir da negociação da BBNJ.

Ao interpretar o conteúdo do artigo 192 da CNUDM e a natureza das obrigações dele oriundas, a CPAI, no caso *South China Sea Arbitration*, alhures citado, dirime qualquer dúvida acerca da harmonização das disposições da CNUDM – em especial da Parte XII – com outros tratados internacionais que regulam matérias comuns em temas ambientais:

O artigo 192 da Convenção estabelece que “os Estados têm a obrigação de proteger e preservar o meio marinho”. Embora seja redigido em termos gerais, o Tribunal considera bem consolidado que o referido dispositivo impõe um dever aos Estados Partes, cujo conteúdo é complementado pelas demais disposições da Parte XII da Convenção **e outras regras aplicáveis do direito internacional**. Essa “obrigação geral” se estende tanto à “proteção” do ambiente marinho contra danos futuros, quanto à “preservação” no sentido de manter ou melhorar sua condição atual. O artigo 192 implica, portanto, na **obrigação positiva de tomar medidas ativas para proteger e preservar o meio marinho, e por implicação lógica, na obediência da obrigação negativa de não degradar o meio marinho. O corpus do direito internacional relacionado ao meio ambiente**, que forma o conteúdo da obrigação geral do artigo 192, exige que os Estados “garantam que as atividades sob sua jurisdição e controle respeitem o meio ambiente de outros Estados ou de áreas fora da jurisdição nacional”. Os Estados têm um dever de prevenir ou pelo menos mitigar danos significativos ao meio ambiente [...]. O Tribunal considera que esse dever forma o escopo da obrigação geral do artigo 192. **O conteúdo da obrigação geral do artigo 192 é detalhado nas disposições subsequentes da parte XII**, incluindo o artigo 194, **bem como por referência a obrigações específicas estabelecidas em outros acordos internacionais, conforme**

previsto no artigo 237 da Convenção³⁶ (tradução e grifo nossos).

Parece clara, assim, a necessidade de sintonia e articulação entre os dois compromissos, sem as quais será impossível conservar a biodiversidade global.³⁷

A importância econômica da diversidade biológica, e de sua conservação, foi objeto de inúmeros relatórios como, por exemplo: um estudo da UICN-União Internacional para a Conservação da Natureza, de 1994;³⁸ a Avaliação Ecosistêmica do Milênio³⁹, iniciada em 2001 e

³⁶PERMANENT COURT OF ARBITRATION. South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China). Permanent Court of Arbitration. **Case 2013-9**. Award 12 jul. 2016. Disponível em: <<https://pca-cpa.org/en/cases/7/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

³⁷A necessidade de que o BBNJ se incorpore ao Sistema de Governança Global da Biodiversidade foi tratada em: CARNEIRO LEÃO, Márcia B.. Governança Global da Biodiversidade e Fragmentação do Direito Internacional: Os desafios para a negociação e a implementação da Convenção sobre Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Marinhos e da Diversidade Biológica de Áreas fora da Jurisdição Nacional. In: MENEZES, Wagner; SACHET, Bárbara Mourão; OLIVEIRA, Paulo Henrique Reis de (Org.). **Direito do Mar e Transdisciplinaridade: Estudos em homenagem ao Professor Adherbal Meira Mattos**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, v. 1, 2020.

³⁸MORAN, Dominic; PEARCE, DavId. **The Economic Value of Biodiversity**. Cambridge: IUCN, 1994. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/>>. [Acesso em: 07 jun. 2023.](#)

³⁹MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Synthesis Reports**. *Online, s.d.* Disponível em: <<https://www.millenniumassessment.org/en/Synthesis.html>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

coordenada pelo PNUMA; o TEEB,⁴⁰ encomendado pelo G8+5⁴¹ e lançado em 2007 pela Alemanha e pela Comissão Europeia e que relaciona inúmeros serviços ecossistêmicos proporcionados pela natureza, que vão desde a provisão de alimentos, matéria prima, água e habitats para espécies, recursos medicinais, manutenção de diversidade genética e turismo e recreação até a regulação do sequestro de carbono, de eventos extremos, de efluentes, da polinização, do controle biológico, da erosão e a manutenção da fertilidade do solo.

Além dos aspectos econômicos, a ONU publicou, em 2017, um Informe⁴² do Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos sobre a relação das obrigações de direitos humanos e o desfrute de um meio ambiente sem riscos, limpo, saudável e sustentável. A importância dos serviços ecossistêmicos e da diversidade biológica ao pleno desfrute dos direitos humanos foi destacada, considerando as medidas à sua conservação como obrigações nesse âmbito.

3.1. O estado dos oceanos, a pesca e as implicações nas áreas fora de toda a jurisdição (ABNJ)

⁴⁰A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade (TEEB) é uma iniciativa global focada em "tornar os valores da natureza visíveis". Seu principal objetivo é integrar os valores da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos na tomada de decisões em todos os níveis. A meta é atingir esse objetivo, seguindo uma abordagem estruturada da avaliação que ajude os tomadores de decisão a reconhecer a ampla gama de benefícios proporcionados pelos ecossistemas e biodiversidade, a demonstrar seus valores em termos econômicos e, quando apropriado, sugerir como capturar esses valores na tomada de decisões (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade para Formuladores de Políticas Locais e Regionais**. TEEB para formuladores de políticas locais e regionais. *Online*, 2010. Disponível em: <<http://www.teebweb.org/media/>>. Acesso em: 09 mar. 2020).

⁴¹Grupo internacional que reunia os líderes dos países do G8 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos), mais os chefes de governo das cinco principais economias emergentes (África do Sul, Brasil, China, Índia e México).

⁴²*Id.* Assembléia Geral. **A/HRC/34/49**. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. New York (USA), 19 jan. 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/HRC/34/49>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

Sabe-se, hoje, que o oceano é o maior ecossistema do Planeta, representando 99% de todo o espaço habitável do mundo e ocupando cerca de 71% da superfície da Terra.

As cinco principais bacias oceânicas, Pacífico, Atlântico, Índico, Ártico e Austral, abrigam 94% da vida selvagem da Terra e 97% de toda a água do planeta.

Além de representarem uma das principais fontes da alimentação humana, os oceanos têm servido, ao longo da história, como motor para o desenvolvimento do comércio, dos transportes, da extração mineral e da geração de energia. A maior parte das pessoas do mundo vive a menos de 320 quilômetros do mar e relaciona-se intimamente com ele.⁴³

A despeito do papel central que desempenha para o equilíbrio planetário, pouco se sabe sobre ele, e a maior parte de suas águas “permanece inexplorada, não cartografada e invisível aos olhos” da Humanidade. Incrivelmente, apenas 5% do oceano foi explorado, e mapeado sendo que o restante – especialmente os fundos marinhos – ainda são desconhecidos.⁴⁴

O oceano está, no entanto, sofrendo um processo de degradação intenso, que pode ser atribuído, principalmente, a três fatores: mudança do clima, poluição – terrestre e marítima – e sobrepesca (incluída, aí, a pesca de arrasto).

Tendo em vista o objetivo da presente pesquisa, serão abordadas, mais detalhadamente, a sobrepesca, a pesca de arrasto e seus impactos sobre a diversidade biológica dos oceanos, com especial atenção às áreas fora de toda a jurisdição

Fruto do primeiro ciclo do Processo Regular de geração de relatórios e avaliação global do estado do meio marinho, incluindo aspectos socioeconômicos, estabelecido após a Conferência das

⁴³NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental. **Oceanos e o Direito do Mar**. *Online*, [s.d.]. Disponível em: <<https://unric.org/pt/oceanos-e-direito-do-mar/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁴⁴FAVA, Marta. How much of the Ocean has been explored? **Ocean Literacy Portal**. UNESCO, *online*, 09 mai. 2022. Disponível em: <<https://oceanliteracy.unesco.org/ocean-exploration/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002, para revisar os aspectos ambientais, econômicos e sociais dos oceanos do mundo, foi sancionado pelas Nações Unidas, em 2005, o primeiro relatório (*World Ocean Assessment I*). Originado da revisão de centenas de outras avaliações nacionais e regionais, envolveu mais de 600 cientistas, representando várias disciplinas sob a direção de um grupo de especialistas de 22 membros nomeados pelos Estados-Membros das Nações Unidas. Examinou-se o estado do conhecimento dos oceanos do mundo, as maneiras pelas quais a Humanidade se beneficia deles e como isso os afeta. Os resultados indicaram que a capacidade de carga dos oceanos (sua capacidade de sustentar atividades humanas e seus impactos) está próxima ou no limite, e que é necessária uma ação urgente em escala global para proteger o que resta⁴⁵.

O segundo ciclo do Processo Regular foi lançado pela Assembléia Geral da ONU em dezembro de 2015. Enquanto o primeiro ciclo se concentrara em estabelecer uma linha de base para medir o estado do ambiente marinho, o segundo ciclo incluiu a avaliação de tendências e a identificação de lacunas. O programa de trabalho para o período 2017-2020⁴⁶ buscou dois resultados principais: primeiramente, a preparação da segunda avaliação oceânica mundial, cujo papel é decisivo para apoiar outros processos das Nações Unidas, amparando o desenvolvimento de políticas e a tomada de decisões nos níveis nacional, regional e global, a partir da análise e identificação de lacunas, considerando, também, a necessidade de avaliações científicas relacionadas à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,

⁴⁵UNITED NATIONS. General Assembly. **A/70/112**. First Global Integrated Marine Assessment (Submitted by the Co-Chairs of the Ad Hoc Working Group of the Whole). New York (USA), 22 jul. 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/70/112>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

⁴⁶UNITED NATIONS. **Preliminary Indicative Work Programme 2017-2020**. For the Second Cycle of The Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment, Including Socioeconomic Aspects. *Online*, 26 jul. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/global_reporting/7th_adhoc_2016/Preliminary_Indicative_work_programme.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

reuniões Preparatórias da BBNJ e o Processo relacionado à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Em 2021 foi lançado o World Ocean Assessment II⁴⁷. Como conclusão, o relatório (v. I) apontou que, das espécies de peixes com avaliações de conservação, cerca de 6% dos peixes ósseos, quase 50% dos elasmobrânquios (subclasse de peixe que inclui tubarões, cações e arraias), e 10% das quimeras e ambas as espécies dos celacantos (consideradas fósseis vivos) estão ameaçados ou próximos de serem considerados ameaçados de extinção.

A proteína animal dos mares fornece cerca de 17 % de toda a proteína animal consumida pelos seres humanos e sustenta cerca de 12% dos meios de subsistência humanos.⁴⁸

Os desembarques globais estimados da pesca – entre 2012 e 2017 – aumentaram 3% e somam 80,6 milhões de toneladas, avaliados em US\$ 127 bilhões (a preços de 2017) entre 2012 e 2017. Cerca de 33% dos estoques de peixes do mundo, especialmente em níveis tróficos mais altos (com hábitos alimentares semelhantes) são classificados como pescados em níveis biologicamente insustentáveis. A pesca sustentável significa 60% do total, mas a sustentabilidade continua a ser prejudicada, entre outros, pela superexploração, manejo ineficaz, subsídios prejudiciais, capturas acidentais, (particularmente de espécies ameaçadas e espécies ameaçadas e protegidas), além da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, com degradação contínua do habitat e perda de equipamentos, criando mais pressões sobre o ambiente marinho. Estima-se que a sobrepesca tenha levado a uma perda anual de US\$ 88,9 bilhões em benefícios líquidos.⁴⁹

Apesar dos esforços para articular a conservação dos estoques pesqueiros, eles estão em franca decadência e comprometidos por inúmeros motivos – de maneira especial, pela sobrepesca.

⁴⁷*Id.* **The Second World Ocean Assessment: World Ocean Assessment II.** [s.l.], v. I, 22 set. 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/regularprocess/woa2launch>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁴⁸*Ibidem*, p. 16.

⁴⁹UNITED NATIONS. **The Second World Ocean Assessment: World Ocean Assessment II.** [s.l.], v. I, 22 set. 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/regularprocess/woa2launch>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

A partir do século XXI, a pesca de arrasto começou a chamar a atenção da sociedade internacional.

As pescas de fundo - especialmente aquelas [...] envolvendo o arrasto de redes pesadas sobre o fundo do mar – são de longe, as formas ecologicamente mais prejudiciais de pesca demersal. Elas também permanecem entre as mais prevalentes, com aproximadamente 20–25% de todos os desembarques globais atuais de frutos do mar atribuídos à pesca de arrasto de fundo.⁵⁰ (tradução nossa)

A pesca de arrasto se intensifica, no mundo, a partir do esgotamento dos estoques de peixes na superfície dos oceanos decorrente da sobrepesca.

O potencial destrutivo de ecossistemas dos fundos oceânicos, nessa prática, é imenso. O solo marinho, de maneira especial, é severamente afetado pela pesca de arrasto. Nessas regiões encontram-se biomas extremamente frágeis e de difícil recuperação, muitos deles ainda desconhecidos, mas, muito certamente, responsáveis pelo equilíbrio dos oceanos e pela reprodução de inúmeras espécies de valor comercial.⁵¹

Aproximadamente ¼ do pescado do globo de 2011 a 2013 foi pescado através da pesca de arrasto.⁵²

“A pesca de arrasto impõe uma grande ameaça à biodiversidade dos habitats e ecossistemas do fundo do mar. Perdas acima de 95-98%

⁵⁰CADDELL, Richard. Deep-Sea Bottom Fisheries and the Protection of Seabed Ecosystems: Problems, Progress and Prospects. *In*: BANET, Catherine (ed.). **The Law of the Seabed Access, Uses, and Protection of Seabed Resources**. Publications on Ocean Development, [s.l.], v. 90, 2020, p. 256. Disponível em: <<https://brill.com/view/book/edcoll/9789004391567/BP000026.xml>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁵¹UNITED NATIONS. FAO – Food and Agriculture Organization. **Worldwide review of bottom fisheries in the high seas**, Rome (Italy), Rev. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i1116e.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

⁵²*Id.* FAO – Food and Agriculture Organization. **The State of World Fisheries and Aquaculture**. Rome (Italy), 2016. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i5555e/i5555e.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

da cobertura de corais dos montes marinhos tem sido documentada como resultado da pesca de arrasto”⁵³ (tradução nossa).

Outro problema sério, na pesca de arrasto, é a já mencionada captura acidental, não intencional:

Camarão e outros tipos de arrasto de fundo proporcionam emprego, renda e meios de subsistência para centenas de milhares de pessoas em regiões tropicais e países subtropicais. No entanto, além de espécies-alvo, essas pescarias também capturam outras peixes e vida marinha. Esta captura acidental é chamado bycatch - ou descarte quando lançada ao mar. A quantidade desta captura acidental pode ser várias vezes maior que a das espécies visadas. Frequentemente, uma parte significativa da captura acidental consiste em peixes de pequeno porte e baixo valor, mas também pode incluir peixes jovens de espécies comercialmente importantes, bem como animais altamente vulneráveis, como tartarugas marinhas, tubarões e raias. O arrasto de fundo também pode danificar os habitats do fundo do mar, e muitas vezes impacta a pesca costeira de pequena escala.⁵⁴ (tradução nossa)

O Volume II do supracitado World Ocean Assessment II, de 2020, aponta que:

A ausência de uma governança eficaz e duradoura em algumas das atividades pesqueiras do mundo [...] mostrou que elas continuaram a ser afetadas adversamente pela superexploração, subsídios contínuos, pesca ilegal, não declarada ou não regulamentada, comércio ilícito, capturas acidentais e devoluções, danos ao habitat

⁵³GIANNI, Matthew. **High seas bottom trawl fisheries and their impacts on the biodiversity of vulnerable deep-sea ecosystems: options for international action.** IUCN; WWF; NRDC; Conservation International, [s.l.], 2004. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Rep-2004-001.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

⁵⁴UNITED NATIONS. FAO – Food and Agriculture Organization. **The State of World Fisheries and Aquaculture.** Rome (Italy), 2016. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i5555e/i5555e.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

devido a **pesca de arrasto de fundo**, perdas de peixes pós-captura e abandono de equipamentos.⁵⁵ (tradução e grifo nossos)

Registra, ainda, aumento tanto da proporção da captura de espécies de peixes através de práticas consideradas sustentáveis quanto da sobrepesca.⁵⁶

Em 2006, uma Resolução da Assembleia Geral da ONU⁵⁷ recomendou uma moratória na prática e estabeleceu regras gerais para sua realização.

Um relatório⁵⁸ emanado de um *workshop* científico realizado em maio de 2011, na Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa, sobre a implementação e a eficácia das resoluções da AGNU 61/105 e 64/72⁵⁹ na gestão da pesca em alto-mar e seus impactos nos ecossistemas de águas profundas, em apertada análise concluiu que: as resoluções da AGNU não foram totalmente implementadas; a pesca de alto-mar não está sendo gerenciada para sustentabilidade no longo prazo; e que os ecossistemas marinhos vulneráveis não estão sendo suficientemente protegidos contra efeitos adversos de impactos significativos.

A FAO – *Food and Agriculture Organization* tem realizado, bianualmente, desde 1994, relatórios denominados *The State of World*

⁵⁵*Id.* **The Second World Ocean Assessment: World Ocean Assessment II.** [S.l.], v. II, 22 set. 2021, p. 16. Disponível em: <<https://www.un.org/regularprocess/woa2launch>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁵⁶*Ibidem*, p. 227.

⁵⁷*Id.* General Assembly. **A/RES/61/105.** Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. New York (USA), 06 mar. 2007. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/73/PDF/N0650073.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁵⁸WEAVER, P. P. E.; BENN, A.; ARANA, P. M., *et. al.* **The impact of deep-sea fisheries and implementation of the UNGA Resolutions 61/105 and 64/72.** Report of an international scientific workshop. National Oceanography Centre, Southampton, 2011. Disponível em: <<https://epic.awi.de/id/eprint/24870/1/Wea2011a.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁵⁹UNITED NATIONS, *loc. cit.*

Fisheries and Aquaculture -SOFIA. O documento de 2022⁶⁰ revela que os estoques pesqueiros em níveis biologicamente sustentáveis caíram de 90% em 1974 para 64,6% em 2019. Deste percentual, apenas 57.3% são pescados de forma sustentável e 7,2% são subexplorados.

Esse cenário se vê potencialmente agravado tendo em vista o desconhecimento científico sobre os oceanos. Na realidade, não se tem ideia clara da magnitude dos danos provocados por todas essas práticas ao meio ambiente e à biodiversidade marinha.

As atividades que mais impacto provocam nas ABNJ-*Areas Beyond National Jurisdiction* (áreas além das jurisdições nacionais) são: pesca/caça; transporte marítimo; mudanças climáticas e seus efeitos associados; poluição terrestre; e exploração mineral.⁶¹

Há várias opções disponíveis para gerenciar tais impactos, através de uma série de atores, não tendo, no entanto, alcançado eficácia.

Ferramentas de gerenciamento baseadas em áreas (ABMTs-*Area-based Management Tools*), incluindo Áreas Marinhas especialmente Protegidas (MPAs-*Marine Protected Areas*) foram a única opção consistentemente eficaz para mitigar impactos em atividades, especialmente no alto-mar.⁶²

Tendo em vista o objeto do presente trabalho, a seguir será explorada, especificamente, a questão da pesca e da aplicação do PCH no contexto da negociação da BBNJ.

4. A CNUMD e a negociação da BBNJ

⁶⁰UNITED NATIONS. FAO - Food and Agricultural Organization. **The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA)**. *Online*, 2022. Disponível em: <<https://www.fao.org/publications/sofia/2022/en/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁶¹O'LEARY, Bethan C.; HOPPIT, George; TOWNLEY, Adam, *et al.* Options for managing human threats to high seas biodiversity. **Ocean & Coastal Management**, [s.l.], v. 187, 1 apr. 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096456912030020X#:~:text=We%20identify%20five%20key%20human,seas%20and%20evaluate%20management%20options.&text=Key%20threats%20were%3A%20fishing%3B%20shipping,l and%2Dbased%20pollution%3B%20mining>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁶²*Ibidem*.

Em 2017,⁶³ a ONU decidiu iniciar a negociação de uma Convenção sobre Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Marinhos e da Diversidade Biológica de Áreas fora da Jurisdição Nacional, doravante denominada pelo seu acrônimo em língua inglesa: BBNJ.

Seu objetivo, estabelecido no artigo 2 do projeto em discussão é: “garantir a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional no presente e no longo prazo, através da implementação efetiva das disposições da Convenção e da cooperação e coordenação internacionais”⁶⁴ (tradução nossa).

Quatro pilares orientam as negociações do compromisso: recursos genéticos marinhos incluindo repartição de benefícios; ferramentas de gestão baseadas na área, incluindo Áreas Marinhas Protegidas (AMPs/MPAs); avaliações de impacto ambiental; e capacitação e transferência de tecnologia marinha.

Historicamente, o impacto da atividade humana no alto-mar remonta ao século XVII, com o início da pesca industrial de baleias, que viram sua população declinar de maneira preocupante. A moratória global da caça às baleias, em 1994, fez com que muitas populações de baleias iniciassem um processo de recuperação que persiste ameaçado, no entanto, pela degradação dos mares que afeta a ciclagem de nutrientes e a vida no fundo do mar.

À medida que a captura de baleias diminuía, a pesca em alto-mar se intensificava de tal modo que, atualmente, a pesca é considerada a maior ameaça direta à vida marinha no ABNJ.

⁶³UNITED NATIONS. **Chair’s non-paper on elements of a draft text of an international legally-binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.** *Online*, 28 fev. 2017. Disponível em:

<https://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/Chair_non_paper.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

⁶⁴UNITED NATIONS. **Further revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.** *Online*, 30 mai. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/igc_5_-_further_revised_draft_text_final.pdf>. Acesso em: 09. jan. 2022.

A pesca industrial, tendo em vista espécies determinadas, remove grandes volumes de vida marinha dos oceanos a cada ano, mudando a estrutura e a função de oceano aberto e dos ecossistemas de águas profundas. Apesar disso, as capturas em alto-mar significam menos de 5% da captura marinha global a cada ano, experimentando retornos decrescentes sobre o investimento e são economicamente inviáveis sem subsídios governamentais.⁶⁵

Muito embora a pesca vise a espécies determinadas, ela não pode ser considerada seletiva, e a captura acidental (*bycatch*) reduz a biomassa e impacta sobremaneira espécies vulneráveis. É muito difícil, no entanto, determinar essas taxas nas ABNJ devido à falta de observadores e dados compilados – mas elas são, certamente, significativas.

A pesca de espinhel⁶⁶ em alto-mar capturou 32.000 aves marinhas/ano, entre 2001 e 2008, tendo sido historicamente responsáveis por quase metade da captura global de tubarões. navios de espinhel em alto-mar capturaram cerca de 32.000 aves marinhas anualmente entre 2001 e 2008. Entre 2002 e 2013, a frota de espinhel taiwanesa capturou, sozinha, quase 800 tartarugas em alto-mar, e esse tipo de pesca tem sido apontado como responsável pelo declínio, desde a década de 80, de mais de 97% da população de tartarugas de couro no Pacífico Leste.⁶⁷

⁶⁵O’LEARY, Bethan C.; HOPPIT, George; TOWNLEY, Adam, *et al.* Options for managing human threats to high seas biodiversity. **Ocean & Coastal Management**, [s.l.], v. 187, 1 apr. 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096456912030020X#:~:text=We%20identify%20five%20key%20human,seas%20and%20evaluate%20management%20options.&text=Key%20threats%20were%3A%20fishing%3B%20shipping,1and%2Dbased%20pollution%3B%20mining>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁶⁶“Espinhel, trole, palangre ou páter-nóster são nomes dados à pesca realizada com uma linha principal, forte e comprida, na qual estão presas outras linhas secundárias, mais curtas, a intervalos regulares e em grande número, cada uma terminada num anzol”.

⁶⁷O’LEARY, Bethan C.; HOPPIT, George; TOWNLEY, Adam, *et al.* Options for managing human threats to high seas biodiversity. **Ocean & Coastal Management**, [s.l.], v. 187, 1 apr. 2020. Disponível em: <

Considerando a atividade como um todo, a pesca de arrasto, apesar de proporcionalmente muito inferior à pesca de espinhel, onde é praticada – conforme apontou-se anteriormente – causa impactos ambientais severos ao fundo do mar e é responsável por capturas indiscriminadas.

A pesca de arrasto de profundidade concentra-se desproporcionalmente em determinados tipos de habitat, como cordilheiras oceânicas, encostas e montes marinhos, em parte porque são rasos o suficiente para serem visados (as redes de arrasto de fundo podem atingir pelo menos 2.000m de profundidade) e, em parte, porque agregam à vida marinha.⁶⁸

Esses habitats abrigam espécies consideradas particularmente vulneráveis à pesca de arrasto, tais como corais de água fria e esponjas do fundo do mar.⁶⁹ Coletivamente, esses ecossistemas marinhos vulneráveis (VMEs) são reconhecidos internacionalmente como sendo de imensa importância e valor, tanto por sua biodiversidade única quanto por sua contribuição para os serviços ecossistêmicos.⁷⁰

Os estoques pesqueiros são regulados pela CNUDM, e os estoques de peixes no ABNJ são administrados pela CNUDM e pela Convenção das Nações Unidas sobre Estoques de Peixes Transzonais e Altamente Migratórios (UN Fish Stocks Agreement-UNFSA⁷¹), que

We%20identify%20five%20key%20human,seas%20and%20evaluate%20management%20options.&text=Key%20threats%20were%3A%20fishing%3B%20shipping,land%2Dbased%20pollution%3B%20mining>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁶⁸WATLING, L.; AUSTER, P. J.. Seamounts on the high seas should be managed as vulnerable marine ecosystems. **Front Mar Sci, Sec. Deep-Sea Environments and Ecology**, [s.l.], v. 4, 2017. Disponível em <<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2017.00014/full>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁶⁹UNITED NATIONS. FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Vulnerable Marine Ecosystems: Processes and Practices in the High Seas**. FAO fisheries and aquaculture technical paper, Roma (Italy), 595, 2016. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i5952e/i5952e.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁷⁰WATLING, L.; AUSTER, P. J., *loc. cit.*

⁷¹UNITED NATIONS. United Nations Fish Stock Agreement-UNFSA. Department of Economic and Social Affairs. **A/CONF.164/37**. New York (USA), 1995. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/documents/aconf16437-1995-united-nations-fish-stock-agree-21108>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

opera através de Organizações Regionais de Gestão Pesqueira (RFMOs) e de Pesca.

No entanto, as organizações regionais têm inúmeras limitações, entre elas: lacunas na cobertura geográfica; jurisdição restrita aos Estados Parte; exigência de consenso entre as partes quanto às medidas de gestão e foco restrito em espécies determinadas, o que exclui ecossistemas e, portanto, uma proteção ambiental mais ampla.⁷²

Durante as negociações da BBNJ, alguns países têm defendido que peixe e pesca devem ser excluídos de qualquer acordo para evitar comprometer quadros e instrumentos existentes, além das Organizações Regionais. Muito embora as medidas de gestão da pesca possam ser efetivas em alguns contextos, a sua implementação provou, até agora, serem ineficazes para a biodiversidade do alto-mar como um todo.⁷³

O rascunho da Convenção BBNJ de 2022⁷⁴ exclui expressamente, das atividades reguladas, a captura de peixes destinada ao comércio (art. 8.2). Isso afeta diretamente a conservação da diversidade biológica do alto-mar, responsável pelo equilíbrio de um ambiente capaz de gerar metade do oxigênio do mundo e sequestrar imensas quantidades de carbono,⁷⁵ para além dos benefícios

⁷²O'LEARY, Bethan C.; HOPPIT, George; TOWNLEY, Adam, *et al.* Options for managing human threats to high seas biodiversity. **Ocean & Coastal Management**, [s.l.], v. 187, 1 apr. 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096456912030020X#:~:text=We%20identify%20five%20key%20human,seas%20and%20evaluate%20management%20options.&text=Key%20threats%20were%3A%20fishing%3B%20shipping,l and%2Dbased%20pollution%3B%20mining>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁷³*Ibidem.*

⁷⁴UNITED NATIONS. **Further revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.** *Online*, 30 mai. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/igc_5_-_further_revised_draft_text_final.pdf>. Acesso em: 09. jan. 2022.

⁷⁵ROONEY, Katharine. **These tiny plants and giant animals are helping to store vast amounts of CO2 in our oceans.** World Economic Forum, *online*, mai. 19 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2021/05/ocean-plant-whales-carbon-storage/>>. Acesso em: 07 jun. 2023; CHAMI, R.; COSIMANO, T.;

econômicos da comercialização de suas espécies vivas e da utilização de seus recursos genéticos.

Seja como for, não parece haver a menor chance, desde o ponto de vista científico, de promover a conservação da biodiversidade nas ABNJ sem que a regulação da BBNJ inclua a possibilidade de discutir a regulamentação da pesca, especialmente quanto à possibilidade de aplicar, ao seu contexto, ferramentas de gerenciamento baseadas em áreas (ABMTs-Area-based Management Tools).

É certo que a definição e a correta aplicação de tais ferramentas dependerão sempre de conhecimento científico ampliado sobre a região do alto-mar em questão, e este é só mais um dos grandes desafios para alcançar o objetivo pretendido pelo compromisso ora em discussão. Outro, ainda, é possibilitar, em sua relação com os demais acordos de conservação de espécies marinhas e organizações regionais, articulação suficiente para que as eventuais decisões sobre gerenciamento, emanadas das futuras COPs da BBNJ, imponham-se.

Arranjos institucionais inteiramente novos terão de ser criados pelos Estados-parte na BBNJ.

Eles devem estabelecer um fórum multilateral permanente para debater e tomar decisões, nomear um órgão científico permanente para aconselhar sobre questões técnicas, criar uma secretaria para fornecer apoio administrativo e logístico, criar uma câmara de compensação para trocar informações, estabelecer mecanismos de financiamento para ajudar a financiar o acordo, e descobrir como garantir o cumprimento pelas partes e resolver as disputas entre elas. Finalmente, os negociadores precisarão esclarecer a relação entre o novo tratado e os pactos e órgãos multilaterais existentes, como a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Autoridade Internacional dos Fundos

FULLENKAMP, C. *et al.* Nature's Solution to Climate Change. **IMF-International Monetary Fund**. International Monetary Fund, *online*, dez. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2019/12/natures-solution-to-climate-change-chami>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

Marinhos e várias organizações regionais de gestão pesqueira.⁷⁶ (tradução nossa)

Resta, ainda a questão da inclusão do princípio de Patrimônio Comum da Humanidade dentre aqueles aplicáveis às discussões sobre a conservação da diversidade biológica no alto-mar.

Trata-se, aqui, de expandir a discussão – já em curso – para além da aplicação, ou não, do PCH aos Recursos Genéticos Marinhos, cujos benefícios de utilização teriam que ser compartilhados com toda a Humanidade (art 9.4, entre colchetes), estendendo-a ao alto-mar como um todo. Esta questão, por si só, já enseja um debate que divide os interesses específicos dos PEDs, diante dos PDs, uma vez que parecem considerar inaceitável reformular a CNUDM.⁷⁷

A quem pertenceriam a diversidade biológica e os recursos genéticos a ela associados? E quanto aos Recursos Genéticos Marinhos (MGR-*Marine Genetic Resources*) existentes na Área: já não seriam eles propriedade comum, a partir da aplicação do PCH naquele espaço?⁷⁸

Aplicar o PCH ao alto-mar significará aplicá-lo, *lato sensu*, à própria diversidade biológica naquele espaço, diferentemente do que

⁷⁶PATRICK, Stewart M.. Why the U.N. Pact on High Seas Biodiversity Is Too Important to Fail. **WPR-World Politics Review**. World Politics Review, *online*, 8 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.worldpoliticsreview.com/why-the-u-n-pact-on-high-seas-biodiversity-is-too-important-to-fail/?share=email&messages%5B0%5D=one-time-read-already-used-for-post>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁷⁷LUCIA, Vito de. The Question of the Common Heritage of Mankind and the Negotiations towards a Global Treaty on Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: No End in Sight? **McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy**, *Forthcoming*, [s.l.], v. 16, issue 2, 2020. Disponível em: <<https://www.mjsdl.com/annualreview/volume16-2>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁷⁸VADROT, A. B. M.; LANGLET A.; WY SOCKI, I. Tessnow-von. Who owns marine biodiversity? Contesting the world order through the ‘common heritage of humankind’ principle. **Environmental Politics**, [s.l.], v. 31, issue 2, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1911442>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

faz a CDB quando considera sua conservação uma “preocupação comum da Humanidade”.

Nesse contexto, aspectos como direitos de propriedade intelectual e transferência de tecnologia, por exemplo, ganham destaque especial e revelam as “desigualdades profundamente enraizadas entre as potências marítimas tradicionais e o mundo em desenvolvimento”⁷⁹ (tradução nossa).

Não é possível desconsiderar, no âmbito dessa negociação, que a CNUDM estabelece, em seu Preâmbulo – vetor interpretativo que faz parte do tratado, nos termos do Artigo 31, 2 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados⁸⁰ - que a consecução de seus objetivos deverá contribuir para o “estabelecimento de uma ordem econômica internacional justa e equitativa que tenha em conta os interesses e as necessidades da humanidade em geral e, em particular, os interesses e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento”.

De outro lado, a privatização de recursos e conhecimento – decorrente da abordagem dos recursos genéticos (MGRs) a partir da perspectiva da propriedade intelectual (privilegiando os primeiros a acessá-los) e de um sistema de dados fechados – não parece capaz de favorecer a inovação, o que valoriza sobremaneira o compartilhamento de informações. Trata-se de mais um dos desafios para a eficiência da BBNJ.

O princípio do Patrimônio Comum da Humanidade continua sendo um dispositivo legal potencialmente poderoso para fortalecer a conservação da biodiversidade em alto-mar. Mas ver a biodiversidade marinha em águas internacionais como parte de nosso patrimônio é controverso na política ambiental contemporânea.⁸¹ (tradução nossa)

⁷⁹*Ibidem.*

⁸⁰BRASIL. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília/DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 07 jun. 2023.

⁸¹*Ibidem.*

Isso, no fundo, significa o enfrentamento da ordem mundial e do valor econômico atribuído aos recursos genéticos associados à biodiversidade marinha, valorizando-a como base de suporte, entre todas, para a vida humana das presentes e futuras gerações.

A adoção do PCH no âmbito da BBNJ facilitaria, também, a adoção das ferramentas de gerenciamento baseadas em áreas (ABMTs), incluindo as áreas marinhas protegidas (MPAs), com possibilidade de sua aplicação à atividade pesqueira, desde que essa possibilidade esteja expressamente prevista no texto convencional.

“O tratado que segue seu caminho através da ONU representa um reconhecimento há muito esperado de que o destino do oceano, que há tanto tempo tomamos como certo, ajudará a determinar o nosso”.⁸²

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do cenário acima explicitado nota-se a premente necessidade da regulação da tutela jurídica da biodiversidade marinha além da jurisdição nacional, que não padece de anomia (ausência de regulação), como fazem parecer os debates levados a cabo no âmbito internacional. No entanto, em realidade, há uma profusão de normas com objetivos comuns e que os Estados, muitas vezes, em virtude de uma visão puramente econômica da questão, preferem entender como não aplicáveis à biodiversidade marinha em áreas fora de suas jurisdições.

Assim, a existência de um regramento específico servirá ao bom intento de dirimir quaisquer dúvidas – reais ou não – sobre as regras de conduta que os Estados devem adotar perante os demais países e no sentido de ordenar suas atividades que afetam a BBNJ.

A despeito da relevante importância econômica dos recursos vivos marinhos e da regulação de sua exploração, parece escapar aos interlocutores, nesse debate, o fato de que todos esses interesses

⁸²VADROT, A. B. M.; LANGLET A.; WYSOCKI, I. Tessnow-von. Who owns marine biodiversity? Contesting the world order through the ‘common heritage of humankind’ principle. *Environmental Politics*, [s.l.], v. 31, issue 2, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1911442>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

surtem baseados no pressuposto de uma diversidade biológica que viabilize seu aproveitamento econômico não somente hoje, mas no longo prazo também.

Caso a degradação ambiental em curso não possa ser contida, através de seu reconhecimento, por parte de todos os atores envolvidos, com o estabelecimento de um sistema de cooperação e de um esforço conjunto para controlá-la, o resultado será o colapso da biodiversidade marinha e da base de sustentação dos interesses econômicos a ela associados (para mencionar apenas este efeito).

Para que isso aconteça, a regulação da BBNJ precisa oferecer uma possibilidade real para a conservação da diversidade biológica, e isso não acontecerá sem incluir, de alguma maneira, a possibilidade de discutir a regulamentação da pesca, o que parece ser muito mais factível a partir da aplicação do PCH ao alto-mar.

Para além da já mencionada importância de registro expresso no texto do compromisso em discussão, sobre a intenção de incorporar-se ao sistema internacional de governança da diversidade biológica, este trabalho chama a atenção para o fato de que, na concepção estrutural de seu próprio conteúdo, essa coerência deve ser mantida também com relação à CDB, sob pena de não viabilizar, na prática, a construção de um caminho em direção ao atendimento de seu objetivo proposto.

A questão, aqui, é reconhecer os fundamentos científicos relacionados aos pré-requisitos para conservação da biodiversidade que envolvem todas as espécies, ecossistemas e as relações entre eles e o ambiente como suporte de vida no Planeta.

A BBNJ é importante demais para falhar. Assim sendo, caso seja real o interesse de conservar a diversidade biológica para as futuras gerações, e, dessa forma, garantir a sobrevivência da comunidade humana na Terra, as negociações devem encarar com seriedade a questão e ceder aos imperativos éticos e científicos que se impõem, uma vez que, no atual estágio de evolução da Sociedade Internacional, não se admitem retrocessos nesse sentido.

Sem acatar os ideais da cooperação, as esclarecidas diretrizes científicas e as imperativas ordenações éticas, não existirá um futuro

para Humanidade e, conseqüentemente, para as ficções jurídicas que representam seus interesses: os Estados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNSTEIN, S. **The compromise of liberal environmentalism**. New York, USA: Columbia University Press, 2001. Disponível em: <<https://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk2/ftp02/NQ27604.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília/DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 99.165, de 12 de março de 1990**. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília/DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Convenção sobre Diversidade Biológica e Legislação Correlata. **Coleção Ambiental**. Brasília/DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 10, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

CADDELL, Richard. Deep-Sea Bottom Fisheries and the Protection of Seabed Ecosystems: Problems, Progress and Prospects. *In*: BANET, Catherine (ed.). **The Law of the Seabed Access, Uses, and Protection of Seabed Resources**. Publications on Ocean Development, [s.l.], v. 90, 2020. Disponível em: <<https://brill.com/view/book/edcoll/9789004391567/BP000026.xml>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **A nova dimensão do Direito Internacional Público**. Brasília/DF: Instituto Rio Branco, 2003.

CARNEIRO LEÃO, Márcia B.. Governança Global da Biodiversidade e Fragmentação do Direito Internacional: Os desafios para a negociação e a implementação da Convenção sobre Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Marinhos e da Diversidade Biológica de Áreas fora da Jurisdição Nacional. *In*: MENEZES, Wagner; SACHET, Bárbara Mourão; OLIVEIRA, Paulo Henrique Reis

de (Org.). **Direito do Mar e Transdisciplinaridade**: Estudos em homenagem ao Professor Adherbal Meira Mattos. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, v. 1, 2020.

CHAMI, R.; COSIMANO, T.; FULLENKAMP, C. *et al.* Nature's Solution to Climate Change. **IMF-International Monetary Fund**. International Monetary Fund, online, dez. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2019/12/natures-solution-to-climate-change-chami>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

FAVA, Marta. How much of the Ocean has been explored? **Ocean Literacy Portal**. UNESCO, online, 09 mai. 2022. Disponível em: <<https://oceanliteracy.unesco.org/ocean-exploration/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

FIGUEIRÔA, C. S. B.; DUTRA JUNIOR, AI E.; ALENCAR DA COSTA, F. A.R. de, *et al.* Direito dos Fundos Marinhos Internacionais: O Patrimônio Comum da Humanidade 20 Anos Após a Convenção de Montego Bay. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Org.). **A nova dimensão do Direito Internacional Público**. Brasília/DF: Instituto Rio Branco, 2003.

GIANNI, Matthew. **High seas bottom trawl fisheries and their impacts on the biodiversity of vulnerable deep-sea ecosystems**: options for international action. IUCN; WWF; NRDC; Conservation International, [s.l.], 2004. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Rep-2004-001.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. Centro de Derecho Ambiental de la UICN/Programa de Biodiversidad de la UICN. **Environmental Policy and Law Paper**, [s.l.], n. 30, 1996, p. 21. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

LUCIA, Vito de. The Question of the Common Heritage of Mankind and the Negotiations towards a Global Treaty on Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: No End in Sight? **McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy, Forthcoming**, [s.l.], v. 16, issue 2, 2020. Disponível em: <<https://www.mjsdl.com/annualreview/volume16-2>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

MENEZES, Wagner. **O direito do mar**. Brasília/DF: FUNAG, 2015.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Synthesis Reports**. Online, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.millenniumassessment.org/en/Synthesis.html>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Online, 15 set. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental. **Oceanos e o Direito do Mar**. Online, [s.d.]. Disponível em: <<https://unric.org/pt/oceanos-e-direito-do-mar/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

O’LEARY, Bethan C.; HOPPIT, George; TOWNLEY, Adam, *et al.* Options for managing human threats to high seas biodiversity. **Ocean & Coastal Management**, [s.l.], v. 187, 1 apr. 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096456912030020X#:~:text=We%20identify%20five%20key%20human,seas%20and%20evaluate%20management%20options.&text=Key%20threats%20were%3A%20fishing%3B%20shipping,1and%2Dbased%20pollution%3B%20mining>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade para Formuladores de Políticas Locais e Regionais**. TEEB para formuladores de políticas locais e regionais. ONU, online, 2010. Disponível em: <<http://www.teebweb.org/media/>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral. **A/HRC/34/49**. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. New York (USA), 19 jan. 2017. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/HRC/34/49>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

PATRICK, Stewart M.. Why the U.N. Pact on High Seas Biodiversity Is Too Important to Fail. **WPR-World Politics Review**. World Politics Review, online, 8 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.worldpoliticsreview.com/why-the-u-n-pact-on-high-seas-biodiversity-is-too-important-to-fail/?share=email&message%5B0%5D=one-time-read-already-used-for-post>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China). Permanent Court of Arbitration. **Case 2013-9**. Award 12 jul. 2016. Disponível em: <<https://pca-cpa.org/en/cases/7/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

ROONEY, Katharine. **These tiny plants and giant animals are helping to store vast amounts of CO2 in our oceans**. World Economic Forum, online, 19 mai.

2021. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2021/05/ocean-plant-whales-carbon-storage/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

UNITED NATIONS. **Chair’s non-paper on elements of a draft text of an international legally-binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction**. Online, 28 fev. 2017. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/Chair_non_paper.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

UNITED NATIONS. FAO - Food and Agricultural Organization. **The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA)**. Online, 2022. Disponível em: <<https://www.fao.org/publications/sofia/2022/en/>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

UNITED NATIONS. FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Vulnerable Marine Ecosystems: Processes and Practices in the High Seas**. FAO fisheries and aquaculture technical paper, Roma (Italy), 595, 2016. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i5952e/i5952e.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

UNITED NATIONS. FAO – Food and Agriculture Organization. **The State of World Fisheries and Aquaculture**. Rome (Italy), 2016. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i5555e/i5555e.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

UNITED NATIONS. FAO – Food and Agriculture Organization. **Worldwide review of bottom fisheries in the high seas**, Rome (Italy), Rev. 1, 2009. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i1116e.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

UNITED NATIONS. **Further revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction**. Online, 30 mai. 2022. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org.bbnj/files/igc_5_-_further_revised_draft_text_final.pdf>. Acesso em: 09. jan. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. **A/70/112**. First Global Integrated Marine Assessment (Submitted by the Co-Chairs of the Ad Hoc Working Group of the Whole). New York (USA), 22 jul. 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/A/70/112>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. **A/RES/61/105**. Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. New York (USA), 06 mar. 2007. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/73/PDF/N0650073.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **Preliminary Indicative Work Programme 2017-2020**. For the Second Cycle of The Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment, Including Socioeconomic Aspects. Online, 26 jul. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/global_reporting/7th_adhoc_2016/Preliminary_Indicative_work_programme.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

UNITED NATIONS. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Convention on Biological Diversity (CBD). **Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits arising from their utilization to the Convention on Biological Diversity**. UN, Montreal, 2011. Disponível em: <<https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

UNITED NATIONS. **The Second World Ocean Assessment: World Ocean Assessment II**. [s.l.], 22 set. 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/regularprocess/woa2launch>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda**. Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015. Thematic Think Piece. OHCHR; OHRLS; UNDESA; UNEP; UNFPA, [s.l.], jan. 2013. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/24_thinkpiece_global_governance.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2023.

UNITED NATIONS. United Nations Fish Stock Agreement-UNFSA. Department of Economic and Social Affairs. **A/CONF.164/37**. New York (USA), 1995. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/documents/aconf16437-1995-united-nations-fish-stock-agree-21108>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

VADROT, A. B. M.; LANGLET A.; WYSOCKI, I. Tessnow-von. Who owns marine biodiversity? Contesting the world order through the ‘common heritage of humankind’ principle. **Environmental Politics**, v. 31, issue 2, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1911442>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

WATLING, L.; AUSTER, P. J.. Seamounts on the high seas should Be managed as vulnerable marine ecosystems. **Front Mar Sci, Sec. Deep-Sea Environments and Ecology**, [s.l.], v. 4, 2017. Disponível em <<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2017.00014/full>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

WEAVER, P. P. E.; BENN, A.; ARANA, P. M., *et. al.* **The impact of deep-sea fisheries and implementation of the UNGA Resolutions 61/105 and 64/72.** Report of an international scientific workshop. National Oceanography Centre, Southampton, 2011. Disponível em: <<https://epic.awi.de/id/eprint/24870/1/Wea2011a.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2023.

DESCOMISSONAMENTO DE PLATAFORMAS DE PRODUÇÃO DE PETRÓLEO *OFFSHORE*: ANÁLISES SOBRE A ALTERNATIVA DO PROGRAMA *RIGS-TO-REEFS*.

*Clarissa Maria Beatriz Brandão de Carvalho Kowarski
Thales Pamplona Barroso Meireles*

Introdução

É sabido que o Brasil figura como um dos maiores produtores de petróleo no mundo, ocupando a oitava posição no ranking mundial, conforme dados publicados pelo Centro Brasileiro de Infraestrutura em julho de 2020¹. Isso é uma consequência da importância dada à extração de petróleo no país, uma vez que esta atividade é responsável por uma grande fatia do Produto Interno Bruto nacional.

O setor de prospecção de jazidas de petróleo tem sido um dos maiores expoentes da economia brasileira nos últimos 40 anos. Operações de perfuração de poços de petróleo em campos submarinos tomaram conta de grande parte dos estados da costa do Brasil.

Não é à toa que a Administração Pública considera estratégica a exploração dessa atividade, inclusive consagrando seu conteúdo no artigo 173 da Constituição Federal de 1988. Por conta dessa diretriz, a maior expoente no setor petrolífero brasileiro é uma sociedade de economia mista cujo domínio acionário pertence majoritariamente à União.

Na última década, a descoberta de enormes jazidas de óleo e gás na camada do subterrâneo marítimo conhecida como “Pré-Sal”

¹ CBIE – Centro Brasileiro de Infraestrutura. **Quais são os maiores produtores mundiais de petróleo?**. Disponível em < <https://cbie.com.br/artigos/quais-sao-os-maiores-produtores-mundiais-de-petroleo/#:~:text=Em%20primeiro%20lugar%20no%20ranking,%2C67%20milh%C3%B5es%20b%2Fd.>>. Acesso em 11 jan. 21.

impulsionou a perfuração de novos poços no país, dando origem a novas rodadas de licitação para leiloar de diversos campos de exploração pelo litoral sul e sudeste brasileiro.

Cumpre salientar que a maior parte do petróleo extraído no Brasil vem das plataformas marítimas. Segundo dados divulgados pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), em maio de 2018, cerca de 95,7% do óleo e 83,1% do gás natural foram obtidos em campos marítimos, ao longo de 722 poços. Desse total, a Petrobras foi responsável por 94% do total da produção (ANP, 2018 *apud* CRUZ; SANTOS, 2019).

Em 2017, haviam 160 instalações de produção *offshore*, 27 sondas de perfuração marítima e previsão de 20 novas unidades de produção programadas para entrar em operação até 2022. Ocorre que desse total, 45% das unidades de produção possuíam mais de 25 anos de operação e outros 19% tinham de 15 a 25 anos em atividade (PETROBRAS, 2016; ANP, 2017 *apud* UFRJ; IBP, 2017).

Observa-se, portanto, que uma parcela considerável das instalações de produção *offshore* já possuem pelo menos 15 anos de atividade e outra parcela ainda maior já passou dos 25 anos. Nesse contexto, surgem alguns questionamentos: quanto tempo dura a exploração de um poço de petróleo? Quanto tempo as estruturas marítimas conseguem permanecer em atividade? O que pode fazer a exploração de um poço de petróleo chegar ao fim? O que ocorre com as instalações de produção quando o poço de petróleo deixa de ser explorado?

As respostas de todas essas perguntas estão ligadas ao descomissionamento. Como será demonstrado adiante, a queda nos preços do barril de petróleo associada a busca e incentivo de utilização de novas fontes de energia, tem causado um grande baque na produção de combustíveis fósseis, fazendo com que esse mercado sofra um grande impacto nos próximos anos, sendo necessário desmobilizar grande parte dessas instalações de prospecção.

É sobre esse assunto que este artigo pretende se debruçar, focando principalmente no tratamento dispensado aos matérias descomissionados pelo programa Rigs-to-Reefs e as diferentes opiniões de especialistas entorno dele. Para isso, adota-se a

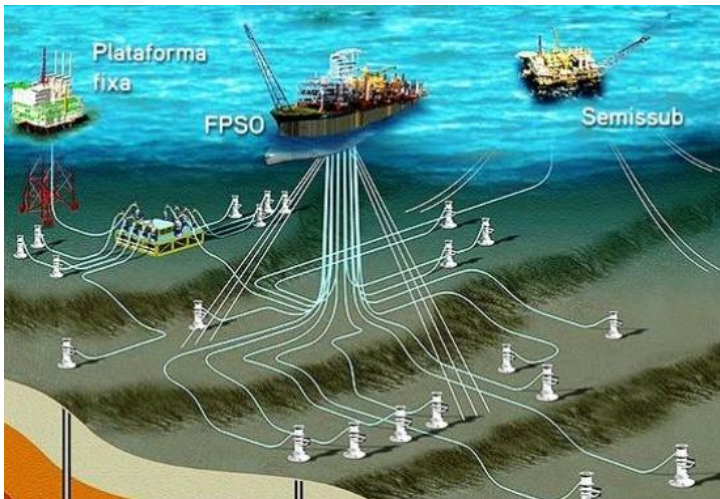
metodologia de revisão bibliográfica, associando recursos da dialética, trazendo diferentes pontos de vista sobre o tema, na tentativa de criar uma visão crítica.

1. Entendo o descomissionamento de plataformas de petróleo marítimas

Em linhas gerais, o descomissionamento é o processo por meio do qual se desmobiliza a produção de uma plataforma de petróleo. Nele também se inclui o descomissionamento do poço explorado. Este ponto também é chamado de “abandono de poço”.

Cumprе esclarecer que a dada a forma de exploração de petróleo offshore, uma plataforma marítima geralmente é responsável por prospectar diversos poços. É necessário frisar que a plataforma só existe para operar a produção dos poços ligados a ela. Para facilitar o entendimento, colaciona-se a seguir a imagem de alguns tipos de plataforma marítima e suas linhas de produção ligada a poços.

Figura 1: Tipos de plataformas *offshore* e suas ligações a poços



Fonte: TN Petróleo (2016).

Desse modo, o descomissionamento de uma plataforma requer a remoção não apenas da estrutura fixa responsável pela ancoragem, como também a remoção dos tubos que conectam o poço à plataforma e dos oleodutos que transportam o óleo da plataforma até a costa, onde ele será tratado.

Assim, conforme dito anteriormente, quando a exploração de um poço deixa de ser viável, ele é abandonado. Quando todos os poços explorados por uma determinada plataforma são abandonados, essa plataforma deve ser descomissionada.

Feita essa explicação inicial, passa-se a analisar algumas das razões que levam a produção de um poço a ser terminada. Para aprofundar no tema é necessário entender um pouco do planejamento feito antes de se dar início à exploração.

A esta altura, o leitor deve estar se perguntando: quanto tempo dura uma plataforma de exploração de petróleo em alto mar? Luczynski (2002) afirmar não ser possível precisar o tempo de vida uma plataforma, pelo fato de sua utilização estar mais ligada ao período em que a exploração do poço se mantém economicamente viável do que à fadiga dos materiais empregados ou dos prazos estipulados nas projeções de pré-produção comercial.

Neste sentido, é importante compreender que a viabilidade do projeto é o ponto que determina o período de atividade de uma plataforma. Assim, Luczynski (2002) segue explicando que, a depender dos fatores ditados pelo mercado, as projeções de pré-produção podem ser modificadas devido a maximização da produção num certo momento da vida produtiva do poço. O autor explica da seguinte maneira:

Por exemplo, deseja-se que o pico de produção máximo (não necessariamente o teórico) seja obtido logo no primeiro ano ou, ainda, ao longo dos três primeiros anos. Se a projeção previa que o pico seria obtido a partir do quinto ano, a decisão de maximizar a produção irá reduzir o tempo de vida produtiva do projeto e, conseqüentemente, da plataforma. Isso se dá devido ao limite economicamente viável da produção indicar que, a partir de um dado momento, custará mais produzir petróleo que mantê-lo na jazida.

Nesse contexto, atinge-se o final da vida útil da plataforma, uma vez que não é mais necessário se utilizar da mesma, devido ao encerramento da produção (LUCZYNSKI, 2002, p. 35).

Dessa maneira, complementando o excerto trazido acima, um dos principais fatores – se não o principal – que levam uma plataforma e um poço a serem descomissionados é a falta de viabilidade econômica da produção. Isso acontece após o poço ser explorado por algum tempo, fazendo com que a quantidade de barris de petróleo extraída diariamente dele diminuía até o ponto em que deixe de ser interessante para a empresa continuar atuando naquela jazida, mesmo que ainda haja óleo para ser extraído de lá.

Além das razões econômicas, de acordo com Luczynski (2002), um poço também pode ser abandonado por fatores de ordem técnica (que trata da alocação e exaustividade das reservas) e políticas (diretrizes das políticas energéticas e impacto de medidas voltadas a questões ambientais).

De todo modo, estima-se que a vida útil de projeto das estruturas e das plataformas offshore implantadas para produção em campos de petróleo se encontra entre 20 a 30 anos de produção (CRUZ; SANTOS, 2019). Esse período pode variar de acordo com a viabilidade econômica do projeto, conforme dito nos parágrafos anteriores. Todavia, a título de planejamento, projeta-se a exploração alicerçada nessa média estimada.

Dessa forma, com base nos dados trazidos pela ANP (2017; PETROBRAS, 2016, apud UFRJ; IBP, 2017) de que em 2017 (ou seja, a 5 anos atrás) cerca de 45% das plataformas já estavam em produção no Brasil há pelo menos 25 anos, pode-se concluir que nos próximos anos uma grande quantidade (quase a metade delas) poderá vir a ser descomissionada.

Soma-se a esse ponto o fato de que no Brasil, aproximadamente 17% das plataformas se encontram em águas profundas e 25% em águas ultra profundas (maior que 1.001m), sendo que essas condições representam um desafio tecnológico e econômico, pois aumentam os custos da operação de descomissionamento em

razão da grande profundidade (SANTOS, 2011 apud MARTINS, 2015).

Além disso, os tipos de estruturas das instalações dessas plataformas também devem ser tomados em conta no projeto de abandono. Cruz e Santos (2019) aduzem que do total de plataformas brasileiras, 57% são unidades fixas, sendo os tipos mais difíceis de desmantelar – como será visto no ponto 3 – e o principal tipo a ser utilizado para criação de recifes artificiais.

A partir dessas informações é possível vislumbrar o tamanho da mobilização necessária para executar uma tarefa de descomissionamento de uma plataforma marítima. Por conta disso, é necessário analisar atentamente quais alternativas causam menor impacto ao meio ambiente, levando-se em consideração não apenas os biomas marinhos, mas também os terrestres, que receberão os materiais desmobilizados.

2. O marco legislativo entorno do descomissionamento no Brasil

Superada a explanação inicial sobre o conceito de descomissionamento, é necessário analisar quais são as orientações dadas pela regulamentação brasileira sobre o tema, para então, no tópico seguinte, focar nos métodos disponíveis para executar o descomissionamento de instalações e debater sobre o programa *Rigs-to-Reefs*.

Sobre a regulação do descomissionamento de plataformas *offshore* no Brasil, Madi (2018) explica que por se tratar de atividade recente, esta ainda se encontra em processo de desenvolvimento e atualização. A autora ressalta ainda que a regulação dessa atividade envolve a Agência Nacional de Petróleo (ANP), os órgãos ambientais (em especial o IBAMA, por conta das estruturas *offshore*) e a Marinha do Brasil.

Vale notar que a regulação proposta pela ANP fazia muitas remissões importantes à documentos do IBAMA e da Marinha, mas estes ainda não possuem instrumentos técnicos suficientes para abranger e detalhar o assunto (MADI, 2018). É necessário salientar ainda que o IBAMA atua precipuamente analisando as licenças

ambientais caso a caso, não tendo expedido um documento normativo substancial para ser tomado como diretriz de atuação em casos de descomissionamento de plataformas. Por esse motivo, o presente artigo se debruçará principalmente sobre as resoluções emitidas pela ANP.

Cruz e Santos (2019) apontam que a legislação tem sido atualizada, mesmo que de maneira lenta, para acompanhar a fase de transição que será vivenciada pela indústria do petróleo nos próximos anos, por conta da idade avançada de inúmeras plataformas da Petrobras.

Como resposta a esse movimento, a ANP publicou em 24 de abril de 2020 a Resolução ANP nº 817 que dispõe sobre o descomissionamento de instalações de exploração e de produção de petróleo e gás natural e dá outras providências. Essa resolução foi criada após muito debate em conjunto da ANP com o IBAMA e a Marinha do Brasil para estabelecer o Regulamento Técnico de Descomissionamento de Instalações de Exploração e de Produção. O objetivo inicial era que a referida Resolução fosse editada conjuntamente pelos três entes (ANP, IBAMA e Marinha), para evitar que a regulação ficasse dispersa em várias normas. Todavia, mesmo tendo influenciado na sua criação, o IBAMA e a Marinha não aderiram à ideia da edição conjunta e optaram por fazer suas próprias normas sobre o assunto.

A norma citada no parágrafo anterior traz no seu Anexo I o “regulamento técnico de descomissionamento de instalações de exploração e de produção”, trabalhando no ponto 3 especificamente do descomissionamento de instalações marítimas.

O regulamento ordena, em primeiro lugar, que “*quaisquer instalações deverão ser removidas da área sob contrato*” (ANP, 2020), não sendo permitido o alijamento de instalações no mar. O alijamento é definido no art. 2º, inciso II da norma como sendo “*qualquer abandono ou tombamento intencional e não autorizado de instalações de produção ou outras estruturas no mar*” (ANP, 2020).

Logo, depreende-se dessa análise que o abandono ou tombamento intencional de estruturas de produção só será aceito se for devidamente autorizado. A própria norma faz menção expressa a esta situação em seu texto, no ponto 3.1.1. do Anexo I: “*A remoção parcial*

ou a permanência definitiva in situ de instalações poderão ser admitidas em caráter de exceção, desde que atendidos os requisitos normativos aplicáveis e devidamente justificada” (ANP, 2020).

É importante notar aqui a diferença no tratamento dado pela nova regulamentação – que é mais clara quanto a possibilidade de remoção parcial ou permanência definitiva da estrutura, mesmo que em caráter excepcional – em relação à antiga Resolução ANP nº 27/2006, que apenas orientava que os materiais deveriam ser reutilizados, reciclados ou removidos para local apropriado para descarte, da seguinte forma:

5.1.2 Os equipamentos de superfície dos poços abandonados definitivamente (cabeça de poço, árvore de natal e demais válvulas) devem ser reutilizados, reciclados ou removidos para local apropriado para descarte.

(...)

5.2.1 Observadas as demais condições estabelecidas neste Regulamento, as tubulações e instalações (suportes, válvulas, sistemas de proteção catódica, lançadores e recebedores de raspadores) de linhas e dutos de escoamento da produção, não revertidas ou não alienadas, devem ser reutilizadas, recicladas ou removidas para locais apropriados para descarte, exceto quando não for recomendável a sua remoção, por razões técnicas, econômicas ou de proteção ambiental (ANP, 2006).

A nova resolução da ANP nº 817/2020 ainda vai além e dispõe que as propostas de descomissionamento das instalações marítimas devem considerar a *“a comparação de alternativas de descomissionamento, cujas análises devem adotar, no mínimo, os critérios técnico, ambiental, social, de segurança e econômico”* (ANP, 2020), além de serem devidamente fundamentadas.

Sobre os critérios técnicos, ambientais, sociais, de segurança e econômicos, a norma salienta que nenhum deles deve ser considerado isoladamente para a tomada de decisão sobre a alternativa a ser implementada.

De tal modo, parece demonstrar algum progresso a atualização normativa, vez que, além de admitir novas possibilidades, ela orienta que seja feita comparação de alternativas para a execução do descomissionamento, ao invés de apenas determinar a remoção de toda e qualquer estrutura de produção compulsoriamente, como suas antecessoras faziam.

Essa intenção da agência reguladora de aceitar a permanência das instalações no mar se desdobra em diversos outros pontos do regulamento, que delinham com clareza os parâmetros mínimos de segurança e conformidade para a realização de tais operações.

Feitas estas ponderações sobre as mudanças no marco regulatório, passa-se a analisar as alternativas de descomissionamento possíveis, para em seguida lançar um olhar mais aprofundado no debate sobre o programa *Rigs-to-reefs*.

3. O PROGRAMA RIGS-TO-REEFS E A INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA Nº 28, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020

Neste ponto o objetivo será fornecer ao leitor informações sobre o programa *Rigs-to-reefs* desenvolvido nos Estados Unidos como uma opção para o descomissionamento de instalações de exploração e produção de petróleo *offshore*, fazendo um paralelo com a legislação brasileira para analisar a possibilidade de implantação de um projeto similar no Brasil.

Antes disso, será feita uma breve explanação sobre os métodos de descomissionamento disponíveis para então aprofundar na questão proposta da forma explicada no parágrafo anterior.

3.1. Métodos de descomissionamento de plataformas offshore

Feitos estes apontamentos, é possível começar a tratar dos modos de abandono das estruturas *offshore*. De acordo com Ruivo (2001 *apud* CRUZ; SANTOS, 2019), o descomissionamento pode ser executado de algumas maneiras, merecendo destaque as quatro listadas

e detalhadas a seguir: remoção completa, remoção parcial, tombamento no local e utilização alternativa.

A remoção completa é basicamente o processo de retirada de toda instalação e equipamentos utilizados na operação do campo, utilizando para executar essa tarefa o corte, o içamento, o carregamento e a disposição de seção. O benefício dessa abordagem é a possibilidade de retomada das condições ambientais próximas das condições anteriores à implantação da unidade de produção (RUIVO, 2001 *apud* CRUZ; SANTOS, 2019).

Já na remoção parcial, existe a possibilidade de parte da estrutura e equipamentos serem parcialmente removidos (geralmente os *topsides*²), deixando outra parte no local, desde que não causem obstáculos para navegação ou interfiram negativamente na atividade de pesca (RUIVO, 2001 *apud* CRUZ; SANTOS, 2019).

No tombamento local, os *topsides* também podem ser removidos, assim como na remoção parcial. Em seguida, toda estrutura submersa é tombada (derrubada) totalmente no local, desde que deixe uma coluna d'água livre o suficiente para não interferir negativamente na pesca e navegação no local. Esse modo de descomissionamento oferece a possibilidade de criação de recifes de corais artificiais, se traduzindo em grande benefício à vida marinha local (SILVA; MAINER, 2008 *apud* CRUZ; SANTOS, 2019).

Existe ainda a opção da utilização alternativa, que significa basicamente adaptar a estrutura existente da plataforma para outras atividades como pesca esportiva, turismo e até fontes de energia eólica (RUIVO, 2001 *apud* CRUZ; SANTOS, 2019).

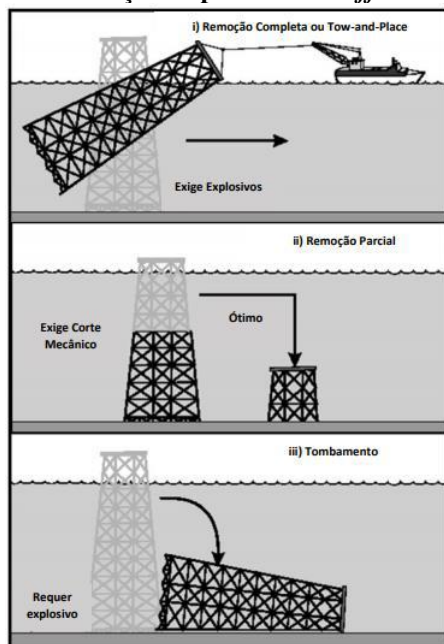
Cumprе lembrar ao leitor que existem vários tipos de plataformas marítimas, sendo que cada uma pode se adequar melhor a um certo método de abandono. Além disso, é necessário levar em consideração o bioma marinho de cada local, as condições técnicas da

² *Topsides* nas plataformas marítimas são as estruturas que ficam acima da superfície marítima. Geralmente são desenhadas e construídas em “jaquetas” de aço e bases de concreto. Nela ficam instaladas as plantas de processamento da produção, bem como as acomodações da tripulação. Informações retiradas de <<https://www.offshoreengineering.com/platforms/topsides-processing>>. Acesso em 14 jan. 2021.

operação e o estado de conservação das estruturas para escolher qual forma de descomissionamento deve ser aplicada.

Para facilitar a compreensão, colaciona-se a seguir uma imagem trazida por Cruz e Santos (2019) ilustrando os meios descomissionamento explicados nos parágrafos anteriores:

Figura 2: métodos de remoção de plataformas *offshore* descomissionadas



Fonte: adaptado de Clarisse *et al.* (2015 *apud* CRUZ; SANTOS 2019)

Contudo, os métodos a que se dará ênfase agora são aqueles abordados nos programas de transformação das estruturas das plataformas em recifes artificiais, sendo mais detalhados no ponto a seguir.

3.2. O programa *Rigs-to-Reefs*

Kaiser (2019) explica em sua obra como se deu o surgimento dos programas de transformação das instalações marinhas de

exploração de petróleo em recifes artificiais. O autor explica que ao longo do tempo foi amplamente reconhecido por pescadores e pela comunidade científica estadunidense que as plataformas de extração de óleo e gás eram extremamente valiosas para o habitat marinho. Com o passar dos anos, as “pernas” das plataformas eram cobertas por incrustações marinhas, de modo que cada estrutura acabava criando um microcosmos de instalações de recifes. Por conta disso, a possível remoção e a destruição dessas plataformas causou preocupação em cientistas e cidadãos, de maneira que em 1980 o Minerals Management Service americano, associado a agências, a academia e a indústria do petróleo, iniciaram uma mobilização para desenvolverem um programa de transformação de plataformas em recifes artificiais no Golfo do México, agindo em conjunto com o National Marine Fisheries Service.

A partir dessa mobilização inicial, Kaiser (2019) relata que teve início uma movimentação política envolvendo o Congresso Nacional Norte-Americano, que culminou, em 1985, com o apoio federal ao National Artificial Reef Plan. Contudo, havia uma série de requisitos técnicos de deveriam ser preenchidos para que o programa Rigs-to-reefs pudesse ser implementado em cada estado.

Em linhas gerais, o governo federal estadunidense apoiava a transformação de plataformas em recifes artificiais, criando para isso um plano nacional. Entretanto, por conta da grande autonomia política dos Estados Federados, cada um poderia escolher se aderiria ao programa ou não.

Nesse sentido, Kaiser (2019) destaca os seguintes aspectos do processo:

- a estrutura da plataforma se torna parte de um programa estadual de recifes artificiais que compõe com o *National Artificial Reef Plan*;
- a agência estadual responsável recebe uma permissão do corpo de engenharia das forças armadas americanas (*US Army Corps of Engineers*), na qual assume a responsabilidade pela estrutura transformada em recife, quando as operações de remoção/trans formação forem concluídas;

- o operador deve satisfazer os requisitos de navegabilidade para a estrutura, estabelecidos pela Guarda Costeira;
- a proposta de transformação em recife deve estar de acordo com as exigências ambientais e de engenharia do *Bureau of Safety and Environmental Enforcement*.

Assim, o programa *Rigs-to-reefs* obteve grande êxito no Golfo do México. Mesmo que alguns estados promovessem a criação de recifes sem aderirem ao plano nacional federal, até 2017, cerca de 517 plataformas (num universo de 1541) havia se tornado recifes artificiais naquela região (KAISER, 2019).

Apesar desse *case* de sucesso no Golfo do México, outras grandes nações produtoras de petróleo optaram por não implementar um programa como esse nas suas águas. Dolly Jørgensen (2012), explica que a política de preservação marítima dos países do Mar do Norte (Nordeste do Atlântico) foi em grande parte influenciada pelos protestos do grupo ativista *Greenpeace*, que abordou a plataforma Brent Spar em 1995, após o governo do Reino Unido aprovar a disposição em águas profundas dos materiais que seriam descomissionados da mesma.

Jørgensen (2012) lembra ainda que, mesmo que as bases científicas dos dois lados (ativistas e governo) fossem questionadas posteriormente ao ocorrido, a comoção pública causada pelos fatos desencadeou uma onda de protestos e boicotes a *Shell* (empresa dona da Brent Spar), que fez com que a estrutura da plataforma fosse desmantelada e transportada para a costa.

Nos anos que se seguiram, membros da Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste – OSPAR – deliberaram sobre a disposição de materiais descomissionados em águas do Mar do Norte, chegando à decisão OSPAR 98/3, que determinou o banimento do abandono de qualquer estrutura metálica das plataformas de petróleo na região nordeste do Oceano Atlântico, salvo pequenas exceções. O Reino Unido e a Noruega acataram a decisão, alegando que as exceções tornavam o banimento aceitável (JØRGENSEN, 2012).

Na mesma época, a OSPAR também deliberou sobre a possibilidade de utilização de estruturas de plataformas para a criação de recifes artificiais e optou por negar que qualquer material derivado de plataformas descomissionadas pudesse ser usado para esse fim, por receio de que esse discurso fosse distorcido para viabilizar a prática de descarte desses materiais no mar (JØRGENSEN, 2012).

No período que sucedeu ao debate muitos artigos científicos foram escritos levantando os prós e contras sobre o programa *Rigs-to-reefs*. Em sua maioria, esses artigos seguiam a mesma linha da decisão da OSPAR, apontando motivos para sua não implementação no Mar do Norte.

Neste sentido, a título de enriquecer o debate e a realizar a dialética, apresenta-se a seguir os argumentos trazidos por Sayer e Bayne (2002) que publicaram um estudo alegando que as plataformas no Mar do Norte não interferiram positivamente na qualidade ou crescimento de peixes comerciais. Além disso, os autores alegam que a utilização dessas estruturas para criação de santuários marinhos estaria melhor amparada se as instalações fossem lançadas em zonas de proteção ambiental marinha, sendo este um fator determinante para o sucesso da operação.

Todavia, é importante salientar que os Sayer e Bayne (2002) escrevem analisando o cenário particular do Mar do Norte e o seu bioma. Os próprios autores relatam o sucesso da experiência no Golfo do México, com o programa *Rigs-to-reefs*, promovendo a restauração ambiental, incluindo o fomento, por parte dos governos americano e mexicano, de atividades de lazer como mergulho e pesca esportiva.

Esses fatores listados por Sayer e Bayne (2002) fazem os autores adotarem um tom de oposição à implementação de recifes artificiais no Atlântico Nordeste, por conta das diferenças dos biomas em relação às águas do Golfo do México, e talvez, principalmente, por conta das diferenças dos interesses dos *stakeholders*, que lá no Mar do Norte haviam sido influenciados em larga escala pelos eventos acontecidos em Brent Spar.

Após enriquecer o debate com um ponto de vista contrário ao programa *Rigs-to-reef*, apresentado nos dois parágrafos anteriores, passa-se a apresentar ao leitor os pontos de vista a favor da

implementação desse programa, por serem argumentações que surgiram recentemente, inclusive questionando o banimento proposto pela OSPAR na decisão 98/3.

A esta altura é preciso esclarecer ao leitor a importância da ênfase dada ao debate entorno dessa decisão 98/3 da OSPAR. A explicação é simples: os fatos ocorridos no Mar do Norte entre os anos 1990 e 2000 e a decisão da OSPAR influenciaram por muito tempo grande parte das opiniões científicas europeias sobre a proposta de transformação das estruturas das plataformas em recifes artificiais. De modo que apenas recentemente, começou-se a debater a questão e rever os pontos controvertidos com o intuito de lançar sobre eles um novo olhar. Feita essa ressalva, apresenta-se a seguir alguns dos pontos a favor da implementação de programas como *Rigs-to-reefs*.

Em artigo publicado em 2017, e recentemente atualizado, Molly Lempriere (2017) questiona o zelo demasiado em remover todas as estruturas de plataformas de petróleo, alegando que essa atitude também pode causar danos aos habitats marinhos estabelecidos entorno dessas instalações. Ela aponta ainda que as estruturas metálicas trazidas para terra firme muitas vezes não são passíveis de aproveitamento para reciclagem ou reutilização, sendo destinadas a lixões, junto com as estruturas de concreto que as acompanham. Uma outra questão levantada pela autora é a remoção das pedras que são colocadas no leito marinho para proteger os oleodutos, e que acabam por proteger também habitats sedimentados, como bancos de areia.

Desse modo, a autora alega que a remoção completa dessas estruturas poderia causar um impacto ambiental maior do que aquele causado pela sua implantação no passado, conforme se depreende da análise do seguinte trecho:

(...) at present proposed decommissioning works are resulting in larger post-decommissioning footprints than the infrastructure footprints during operation, a Joint Nature Conservation Committee report noted in September 2016 (LEMPRIERE, 2017).

Além da conversão em recifes artificiais, Lempriere (2017) relata ainda que em outras partes do mundo, como na Malásia, foram

dadas destinações alternativas a plataformas de petróleo descomissionadas, tal qual o *SeaAdventures Centre*, uma antiga plataforma que foi transformada em um hotel e escola de mergulho.

Todavia, a autora salienta que o uso alternativo ou a manutenção dessas instalações como recifes nem sempre é uma opção ambientalmente viável, dependendo sempre da localização e da sustentabilidade (LEMPRIERE, 2017).

De todo modo, o pico no número de plataformas que precisarão ser descomissionadas ao redor do mundo tem feito com que pesquisadores e ambientalistas reavaliem as perspectivas de aplicação do *Rigs-to-reefs* em seus países. Macreadie, Fowler e Booth (2011) apresentam sólidos pontos a favor desse tipo de uso de materiais descomissionados, alegando que:

Such decommissioned rigs could enhance biological productivity, improve ecological connectivity, and facilitate conservation/restoration of deep-sea benthos (eg cold-water corals) by restricting access to fishing trawlers. Preliminary evidence indicates that decommissioned rigs in shallower waters can also help rebuild declining fish stocks (MACREADIE; FOWLER; BOOTH, 2011, p. 455).

Os autores ainda salientam que os potenciais impactos negativos que podem advir da implementação de recifes artificiais – tais quais a mudança nas cadeias alimentares, a destruição de corais já existentes nas “zonas de queda” (onde cai a estrutura descomissionada), a liberação de contaminadores ao passo que a estrutura metálica erode – são passíveis de serem evitados ou minimizados, fazendo esta ser uma opção válida a ser explorada (MACREADIE; FOWLER; BOOTH, 2011).

Da mesma maneira, Jørgensen (2011) já havia salientado no seu estudo sobre o *Rigs-to-reefs Program* no Golfo do México que a tecnologia *offshore* implantada e a natureza acabavam por criar um ecossistema próprio, de modo que a sua remoção causaria danos a essas relações naturais já estabelecidas.

Todavia, Jørgensen (2011) salienta o cuidado que deve ser tido ao apresentar as informações sobre o programa para o público local, de

modo a prevenir manifestações desproporcionais como ocorrida em Brent Spar no Mar do Norte.

Macreadie, Fowler e Booth (2012) complementam em outro artigo escrito, que acreditam ser possível que a opinião pública seja superada pela ciência para influenciar as políticas públicas. Para isso, citam o exemplo da Califórnia, que lutou por uma década contra a implementação de recifes artificiais a partir de plataformas descomissionadas, mas teve promulgada uma lei em 2010 para permitir sua implementação.

Esses autores ainda apontam que os próximos estudos sobre o *Rigs-to-reefs* devem levar em consideração também as *carbon footprints* (pegadas de carbono), que são deixadas pelas operações de descomissionamento, e que foram ignoradas nos estudos realizados no passado (MACREADIE; FOWLER; BOOTH, 2012)

3.3. A Instrução Normativa IBAMA nº 28, de 24 de dezembro de 2020.

A Instrução normativa nº 28 do IBAMA, editada no apagar das luzes do ano de 2020, vem ao encontro da Resolução ANP nº 817, para suprir a lacuna normativa deixada pela previsão do abandono *in situ* das instalações de exploração e produção de óleo e gás.

No ponto 3.1.2 do Anexo I da Resolução ANP nº 817 está prevista a possibilidade de permanência definitiva *in situ* dessas instalações em caráter excepcional, condicionada ainda ao atendimento dos requisitos normativos aplicáveis e desde que devidamente justificada. Em seguida, a Resolução ainda traz algumas outras orientações técnicas envolvendo questões de navegabilidade, segurança e demarcação geográfica que devem ser observadas no caso da permanência *in situ*.

Logo, percebe-se que a Resolução sobre o descomissionamento abriria caminho para a criação de um projeto para a conversão de estruturas descomissionadas em arrecifes artificiais. Contudo, ainda era necessário que as questões ambientais fossem reguladas pelo IBAMA, já que a Resolução ANP nº 817 não aborda essa temática. Para isso, o IBAMA editou a IN nº 28, onde trata do procedimento para

o licenciamento ambiental para instalação de recifes artificiais, no âmbito da competência da União.

O artigo 2º da IN nº 28 estabelece a competência territorial da sua aplicação ao Mar Territorial, à Zona Econômica Exclusiva e às Unidades de Conservação instituídas pela União (salvo APAs), e todas aquelas que acabem atraindo a competência da União.

Em seguida, no artigo 4º é estabelecida a finalidade e os objetivos que devem ser cumpridos de maneira clara pelos recifes artificiais, sendo eles (IBAMA, 2020):

Art. 4º. Os recifes artificiais deverão ter como objetivo o cumprimento de funções ambientais claras, tais como:

I - Criação de substratos para fixação e reprodução de organismos bentônicos e atração de fauna de vida livre;

II - Conservação ou recuperação da biodiversidade e de habitats degradados;

III - Gestão dos recursos pesqueiros, visando a produção, o ordenamento, a proteção e o apoio à pesca artesanal e à aquicultura;

IV - Pesquisa científica;

V - Ecoturismo e mergulho contemplativo.

Percebe-se que os objetivos elencados pelo artigo 4º, ora supracitado, em muito se assemelham com os do programa *Rigs-to-Reefs* tratado anteriormente. Entretanto, o artigo 5º do mesmo diploma normativo prevê que as estruturas que façam parte de projetos que não tenham essas finalidades não serão considerados recifes artificiais, especificando ainda os casos de estruturas de “*instalações portuárias, as de exploração e produção de petróleo e gás natural, os dutos e as de proteção de costa, mesmo que estejam colonizadas por organismos marinhos*” (IBAMA, 2020).

Porém, o parágrafo único do mesmo artigo prevê que essas instalações poderão ser convertidas em recifes artificiais mediante autorização concedida por licenciamento ambiental específico, desde

que extinta a finalidade original e que seja possível atender a pelos menos um dos objetivos elencados no artigo 4º da mesma norma.

O IBAMA ainda faz outras ressalvas para a aprovação de projetos de criação de recifes artificiais, especificando no artigo 10 da Instrução Normativa nº 28 que se o projeto contiver quantidade excessiva de materiais perigosos ou potencialmente poluidores, metais pesados ou que possam ocasionar riscos de ferimentos ou acidentes, o projeto será considerado inviável.

Além disso, a Instrução Normativa nº 28 do IBAMA também trata de uma questão ambiental importante no que tange as estruturas das plataformas de exploração de petróleo *offshore*: a colonização por estruturas exóticas predatórias. Essa orientação está estabelecida no seu artigo 9º, que determina que o pedido de licenciamento será indeferido quando os recifes artificiais “*possam servir de pontes para a dispersão de espécies exóticas ou que possam ameaçar a integridade de ecossistemas especialmente protegidos*” (IBAMA, 2020).

Essa ressalva toca a questão da proliferação do Coral-Sol, do gênero *Tubastreae*, nativo dos oceanos Pacífico e Índico, que chegou ao Brasil por meio de cascos de navios, tendo sido registrado pela primeira vez na década de 1980, em plataformas de petróleo na Bacia de Campos, no litoral do Rio de Janeiro. Nos anos seguintes, a espécie começou a ser monitorada pelas autoridades ambientais, sendo encontrada também nos Estados da Bahia, São Paulo, Espírito Santo, Santa Catarina, Paraná e Ceará (IBAMA, 2019).

O principal impacto dessa espécie bioinvasora é a modificação das comunidades bentônicas de costões rochosos e recifes de corais, reduzindo a abundância das macroalgas, além de facilitar a invasão de outras espécies exóticas (IBAMA, 2019).

Contudo, o parágrafo único do artigo 9º da Instrução Normativa nº 28 do IBAMA assevera que, em áreas já contaminadas por espécies exóticas, não se considera que a instalação de recifes artificiais agregue dano ou risco adicional de propagação, por si só. Nestes casos, caberá ao empreendedor comprovar que o recife artificial pretendido não incorre nas hipóteses impeditivas previstas no *caput* do artigo 9º.

Portanto, é possível interpretar que as estruturas de exploração de óleo e gás *offshore* podem ser convertidas em recifes artificiais

quando descomissionadas, mesmo que estejam colonizadas por espécies exóticas, desde que não representem um risco adicional de propagação.

Conclusão

Ao longo deste artigo foram apresentados diferentes pontos de vista sobre o processo de descomissionamento e aproveitamento das estruturas das plataformas de exploração de petróleo em alto mar como recifes artificiais.

O programa *Rigs-to-reefs* é apenas um exemplo de sucesso da transformação de plataformas *offshore* descomissionadas em recifes artificiais (entre outras destinações alternativas), sendo que sua implementação no Golfo do México poderia servir de modelo para a criação de um projeto similar no território brasileiro.

Por óbvio, qualquer decisão sobre o assunto deve ser alicerçada em estudos técnicos, ambientais, sociais, econômicos e de segurança, assim como exige a regulação da ANP e a instrução normativa do IBAMA.

Além disso, apesar da principal orientação da ANP ser no sentido da completa remoção do meio marinho de todas as estruturas da plataforma de exploração *offshore*, a Resolução ANP nº 817/2020 já faz menção de autorizar a permanência de instalações no oceano, desde que não causem interferências injustificadas à navegação, ao ambiente marinho e aos demais usuários do mar, conforme disposto em diversos itens do ponto 3 do Anexo I.

Neste mesmo sentido, a edição da Instrução Normativa nº 28/2020 do IBAMA também abre caminho para que um programa de destinação alternativa e criação de recifes artificiais seja adotado para o descomissionamento das instalações de exploração de óleo e gás *offshore*.

Também é indispensável fomentar pesquisas voltadas a encontrar meios de minimizar os impactos do descomissionamento do setor do petróleo no Brasil. Poucos estudos tem por objeto a diminuição

das “pegadas de carbono” – *carbon footprints* – deixadas pelo processo de descomissionamento tal como ocorre atualmente.

O que se observa é que nos próximos anos o número de plataformas de petróleo em alto mar que terão de ser desmobilizadas irá aumentar exponencialmente. Dessa maneira, a legislação brasileira deve estar atenta a todas as questões que possam surgir entorno dessa matéria, mesmo que a grande quantidade de termos e procedimentos técnicos próprios da engenharia dificultem um pouco o estudo para quem não está acostumado a transitar além da norma.

A ANP tem se mostrado bastante atuante para regular o setor, revendo suas resoluções com frequência e alterando substancialmente algumas de suas orientações. Todavia, por ser uma demanda bastante recente, o descomissionamento no Brasil se mostra ainda como território pouco navegado, cercado de incertezas, cabendo aos pesquisadores iluminarem o caminho a frente com seus estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Agência Nacional Do Petróleo, Gás Natural E Biocombustíveis. **Resolução ANP n.º 817 de 24 de abril de 2020**. ANP. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-817-2020-dispoe-sobreo-descomissionamento-de-instalacoes-de-exploracao-e-de-producao-de-petroleo-e-gas-natural-a-inclusao-de-area-terrestre-sob-contrato-em-processo-de-licitacao-a-alienacao-e-a-reversao-de-bens-o-cumprimento-de-obrigacoes-remanescentes-a-devolucao-de-areae-da-outras-providencias?origin=instituicao&q=817/2020>>. Acesso em 12 jan 2021.

_____. Agência Nacional Do Petróleo, Gás Natural E Biocombustíveis. **Resolução ANP n.º 27, de 18 de outubro de 2006 (REVOGADA)**. ANP. Disponível em: <<https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-27-2006?origin=instituicao&q=resolu%C3%A7%C3%A3o%2027/2006>>. Acesso em 13 jan 2021.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução Normativa n.º 28, de 24 de dezembro de 2020**. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-28-de-24-de-dezembro-de-2020-296444001>>. Acesso em 15 abril 2022.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Coral-Sol**, publicado em 05 de agosto de 2019. Disponível em

<<http://www.ibama.gov.br/especies-exoticas-invasoras/coral-sol>>. Acesso em 15 abril 2022.

CRUZ, Daniel Souza. SANTOS, José Vitor Martins. **Tendência do Descomissionamento de Plataformas Marítimas no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Petróleo) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói, 2019.

JØRGENSEN, Dolly. OSPAR's exclusion of rigs-to-reefs in the North Sea. *In: Ocean & Coastal Management*, n. 58, 2012, p.57-61.

_____. An oasis in a watery desert? Discourses on an industrial ecosystem in the Gulf of Mexico Rigs-to-Reefs program. **History and Technology: An International Journal**. 25:4, 2009, p. 343-364, DOI: 10.1080/07341510903313030.

KAISER, Mark J. Rigs-to-reefs programs. *In: KAISER, Mark J (ed.). Decommissioning Forecasting and Operating Cost Estimation*. Oxford, U.K.: Gulf Professional Publishing, 2019. cap. 17. p. 363-388. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818113-3.00017-5>.

LEMPRIERE, Molly. **Can decommissioning cause more harm than good?** 2017. Disponível em: <<https://www.offshore-technology.com/features/featurecan-decommissioning-cause-more-harm-than-good-5756016/>>. Acesso em 17 jan. 2021.

LUCZYNSKI, Estanislau. **Os condicionantes para o abandono das plataformas offshore após o encerramento da produção**. Tese (Doutorado em Energia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MACREADIE, Peter I. FOWLER, Ahsley M. BOOTH, David J. Rigs-to-reefs: will the deep sea benefit from artificial habitat? *In: Front Ecol Environ*, nº 9(8), 2011, p. 455–461, doi:10.1890/100112.

_____. Rigs-to-reefs policy: Can science trump public sentiment? **Frontiers in Ecology and the Environment**. April 2012, 10(4), p. 179-180. DOI: 10.1890/12.wb.013.

MADI, Juliana F. de Freitas. **Descomissionamento de sistemas de produção offshore de petróleo e gás – Critérios ambientais para avaliação de alternativas**. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Ambiental, Escola Politécnica e Escola de Química, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MARTINS, Cecília Freitas. **O descomissionamento de estruturas de produção offshore no Brasil**. Engenharia Ambiental. Monografia (Especialização). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

SAYER, M. D. J.; BAINE, M. S. P. The Potential for Reef Development Using Decommissioned Rigs. **Journal of the Society for Underwater Technology**. vol. 25, nº 2, 2002, p. 93-97.

TN PETRÓLEO. 25 novos poços offshore em operação no primeiro semestre e mais 39 no segundo. **Blog TN Petróleo**. 23 agosto 2016. Disponível em: <<https://tnpetroleo.com.br/noticia/25-novos-pocos-offshore-em-operacao-no-primeiro-semester-e-mais-39-no-segundo/>>. Acesso em 11 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTDO DO RIO DE JANEIRO - UFRJ; INTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS - IBP. **Grupo de Cooperação e Pesquisa IBP – UFRJ**. Texto Para Discussão - Regulação do Descomissionamento e seus Impactos para a Competitividade do Upstream no Brasil. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em < <https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2017/10/TD-Regula%C3%A7%C3%A3o-do-Descomissionamento-site2.pdf>>. Acesso em 08 jan. 2021.

ACIDENTE DO NAVIO VICUÑA NO PORTO DE PARANAGUÁ: ANÁLISE DO IMPACTO AMBIENTAL SOBRE OS POVOS TRADICIONAIS PARANAENSES APÓS DEZOITO ANOS (2004-2022)

José Almir da Luz, Júnior

Introdução

O presente estudo pretende expor o panorama atual, após dezoito anos do acidente do navio Vicuña no Porto de Paranaguá, ressalta-se também que em dois mil e vinte e dois completou quarenta anos da Convenção Das Nações Unidas Sobre Direito do Mar. Em quinze de novembro de dois mil e quatro, quinze anos atrás, uma explosão no Porto de Paranaguá tomou conta de todos os noticiários, o navio de bandeira chilena, denominado de Vicuña, que possuía estrutura incompatível com o local de desembarque acabou explodindo. Tamanho foi o impacto da explosão que ocasionou a morte de quatro pessoas e poluiu mais de dezoito quilômetros de faixa litorânea com duzentos e noventa e um litros com metanol. O metanol, espalhado num raio aproximado de trezentos metros a partir do navio, incendiou e permaneceu queimando por várias horas. Apesar de o metanol ser o produto existente em maior quantidade no navio, foram os óleos combustíveis e lubrificantes de dentro dos motores os principais causadores dos impactos ambientais. Conforme Laudo Técnico do ano de dois mil e cinco:

“De acordo com Laudo Técnico (2005, p. 53), os danos ambientais decorrentes do acidente aconteceram em dois momentos. O primeiro, no momento da explosão, quando ocorreu o vazamento da carga de metanol do navio, e o segundo, durante o

derramamento dos óleos diversos contidos no navio (bunker, diesel, lubrificantes), ocorrido a partir da explosão com o rompimento de alguns tanques. Esses vazamentos representaram aporte significativo de material contaminante com impactos de médios e longos prazos. Foram diretamente afetadas pelo acidente trinta e seis comunidades do município de Paranaguá, Guaraqueçaba e Pontal do Paraná¹”.

Com relação aos critérios de fundamentação teórica e metodológica, este estudo priorizou os relatos orais de pescadores da região, coletou documentos e laudos técnicos, de forma a analisar a conjuntura de uma maneira mais abrangente e assertiva a relação dos povos pesqueiros, o meio ambiente, o Estado e políticas públicas. Com relação a área afetada, questiona-se como a Baía de Paranaguá está atualmente e se as atividades pesqueiras retornaram, ou se o regresso é parcial e discreto.

1. Contextualização geográfica

A cidade de Paranaguá sempre foi estratégica desde o período colonial, criado em mil oitocentos e setenta e dois, o Porto de Paranaguá recebeu a alcunha de Porto Dom Pedro II, em homenagem ao Imperador do Brasil na época. Todavia no ano de mil novecentos e dezessete o Governo passa a administrar o porto, no entanto a inauguração ocorreu dezoito anos depois no ano de trinta e cinco. No início dos anos setenta fora criada uma lei estadual, a Lei Nº 6249/71, a qual dispõe sobre a unificação da administração portuária dos Portos de Paranaguá e Antonina. No ano de dois mil e treze fora criado o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) e apresenta um planejamento para um período de vinte anos, prevendo melhorias com relação à infraestrutura portuária e eficiência dos serviços prestados, visto que a tendência da administração pública após a gestão do ex-

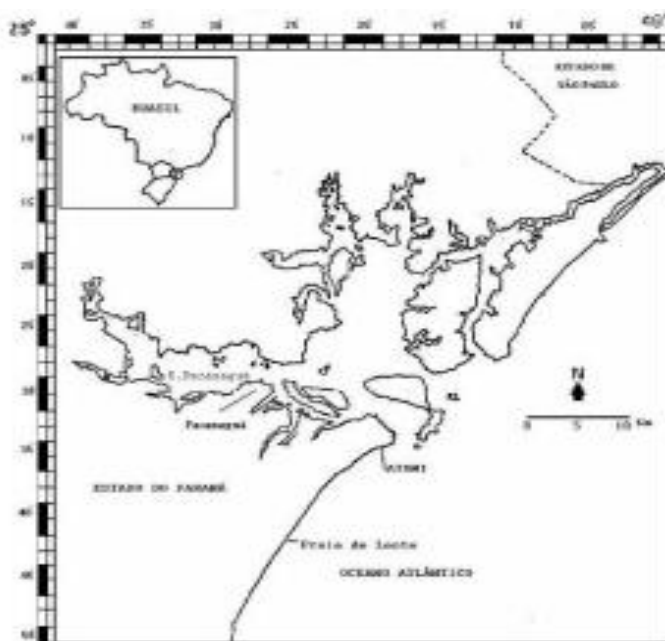
¹ LAUDO TÉCNICO do Acidente do Navio Vicuña, ocorrido em Paranaguá no dia 15 de novembro de 2004. IAP/ IBAMA, 2005. Acervo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - (IBAMA), Paranaguá, Paraná, Brasil.

presidente Fernando Henrique Cardoso é a administração gerencial em decorrência da Emenda Constitucional nº 98 que incluiu o princípio da eficiência ao caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. A otimização do serviço público o aproximou, de certo modo, com a maneira gerencial de empresas da iniciativa privada, focando em metas e objetivos a serem cumpridos com padrão de excelência. Conforme Maria Sylvia Di Pietro:

“O que é importante salientar é que, quando a Administração emprega modelos privatísticos, nunca é integral a sua submissão ao direito privado; às vezes, ela se nivela ao particular, no sentido de que não exerce sobre ele qualquer prerrogativa de Poder Público; mas nunca se despe de determinados privilégios, como o juízo privativo, a prescrição quinquenal, o processo especial de execução, a impenhorabilidade de seus bens; e sempre se submete a restrições concernentes à competência, finalidade, motivo, forma, procedimento, publicidade²”.

O Porto de Paranaguá localiza-se na margem sul da Baía de Paranaguá, a forma de acesso marítima se dá por intermédio do Canal da Galheta, por duas áreas externas, denominadas de Alfa e Bravo-1. Cada uma possui dimensões diferentes, por exemplo a Alfa tem uma profundidade de quinze metros e largura de duzentos metros, enquanto a Bravo-1 com profundidade de treze metros e meio e largura de cento e cinquenta metros. Internamente possui uma área designada de Bravo-2 com profundidade de treze metros e largura de cento e cinquenta metros. Compreender as dimensões das formas de acesso é crucial ao entendimento de como procedeu o acidente, com o navio *Vicuña*, em 2004.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, pg. 91.



2. Sobre a Cidade De Paranaguá

Paranaguá sempre foi uma cidade movimentada, desde o período imperial, e fora fundada no ano de mil seiscentos e quarenta e oito. A composição do próprio nome faz uma referência aos povos originários da região, visto que a etimologia da palavra “Paranaguá” deriva do idioma dos carijós e significa “Enseada de Mar” (o termo “Paraná” significaria mar e Kûá (enseada), segundo Eduardo de Almeida Navarro. Entre os linguistas há diversos pontos divergentes sobre a origem fonética do nome da cidade, sendo o mar um elemento comum entre todos. Por isso é muito comum ouvir os nativos da região chamarem-se pela alcunha de “Parnaguaras”, devido à herança linguística dos habitantes ancestrais. Conforme dados da historiografia paranaense, Paranaguá é considerada oficialmente a primeira cidade a ser fundada no Estado do Paraná. A cidade passou por um imenso crescimento, decorrente do ciclo do ouro, que atraiu muita gente interessada em explorar a região, e em mil seiscentos e sessenta foi

elevada a capitania e isto durou até mil setecentos e vinte quatro quando foi anexada à capitania de São Paulo.

No ano de mil oitocentos e cinquenta e três o Paraná emancipou-se politicamente de São Paulo, portanto o Porto de Paranaguá passa a ser administrado novamente pelo Paraná, na figura ilustre do primeiro presidente da Província o senhor Zacarias Góes de Vasconcelos. O Porto de Paranaguá é considerado um dos mais importantes portos do país, como Porto de Santos em São Paulo, o Porto de Suape em Pernambuco e o Porto do Itaqui no Maranhão, sendo o maior exportador de grãos do país. No ano de dois mil e vinte foram exportados quatorze milhões de toneladas de soja, treze anos antes, em dois mil e sete, o porto movimentou cerca de U\$ 11.000.000.000,00 (onze bilhões de dólares), nos períodos de crescimento recorde da economia mundial entre 2006 e 2008. A área de influência do Porto de Paranaguá é nacional e internacional. Na seara nacional envolve os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo. Internacionalmente exerce influência sobre o Paraguai.

3. Sobre os povos originários da região

A historiografia indigenista relata que a amplitude étnica era maior, no Paraná, antes da chegada dos portugueses e espanhóis. Dentre essa vasta gama, destacam-se três grupamentos étnicos: Guaranis, Kaingangs e Xoklengs. Cada etnia possui sua cosmologia, ou seja, maneira de ver e refletir sobre o mundo ao redor. A compreensão da pesquisa celebra o fato de que os indígenas não vivem necessariamente em aldeias específicas, no sentido *strictu senso*, todavia estão dispersos pela Baía de Paranaguá e demais regiões do litoral paranaense, através da

Destarte o foco do estudo dar-se-á de uma maneira não aprofundada na interpretação antropológica, visto que esse tipo de empreitada se encaixa melhor nos meandros da Antropologia e Ciências Sociais. Os Guaranis, por exemplo, possuem alguns troncos e ramificações:

“Os Guarani são conhecidos por distintos nomes: Chiripá, Kaingúá, Monteses, Baticola, Apyteré, Tembekuá, entre outros. No entanto, sua autodenominação é Avá, que significa, em Guarani, “pessoa”. Este povo vive em um território que compreende regiões no Brasil, Bolívia, Paraguai e Argentina e se diferencia internamente em diversos grupos muito semelhantes entre si, nos aspectos fundamentais de sua cultura e organizações sociopolíticas, porém, diferentes no modo de falar a língua guarani, de praticar sua religião e distintos no que diz respeito às tecnologias que aplicam na relação com o meio ambiente³”.

Tais diferenças, que podem ser consideradas pequenas do ponto de vista do não indígena, cumprem o papel de marcadores étnicos, distinguindo comunidades políticas exclusivas. Esses grupos reconhecem a origem e proximidade histórica, linguística e cultural e, ao mesmo tempo, diferenciam-se entre si como forma de manter suas organizações sociopolíticas e econômicas.

Os povos tradicionais do Brasil assim são compreendidos como: indígenas, quilombolas e a população ribeirinha. A pesca de subsistência foi realizada sempre com êxito, em um relação harmoniosa e sinérgica com a natureza, essa característica da cosmogonia indígena deveria ser amplamente valorada nas ponderações. Essa relação harmoniosa fora interrompida pelos anos ambientais em 2004 após a explosão do navio *Vicuña*. Com relação aos Xonklenges:

“A história do nome dos Xokleng tem provocado muitos debates. Desde seus primeiros contatos amistosos com os funcionários do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), a partir de 1914, as denominações dadas ao grupo foram as mais variadas: “Bugres”, “Botocudos”, “Aweikoma”, “Xokleng”, “Xokrén”, “Kaingang de Santa Catarina” e “Aweikoma-Kaingang”. Estas denominações se devem

³ <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Guarani>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

à proximidade lingüístico-cultural existente entre os Xokleng e os Kaingang; à pouca importância dada pelos etnógrafos à auto-denominação; e ao desconhecimento da etno-história dos Xokleng⁴”.

Um elemento em comum dentre as três etnias, refere-se aos meios de subsistência voltados às atividades pesqueiras, portanto, é a relação destes povos com o mar que deve ser priorizada na análise. Por um tempo os estudiosos consideram os kaingangs e xoklengs a mesma etnia, devido à afinidade nos seus dialetos:

“A denominação Kaingang só foi introduzida no final do século XIX por Telêmaco Borba. Inicialmente, os Kaingang e os Xokleng foram classificados como uma só etnia com dialetos diferentes, sendo os Xokleng denominados Aweikoma-Kaingang por Métraux (1946) no *Handbook of South American Indians*. Atualmente são considerados duas etnias com um passado remoto comum (Urban, 1992) que, com a separação histórica, desenvolveram processos socioculturais específicos que os tornaram relativamente diferenciado⁵”.

Como exposto supra, ao mesmo tempo que esses povos possuem uma cosmogonia rica e diversa, o elemento mar os une nas atividades pesqueiras ou extrativistas. O acidente impossibilitou que esses pescadores desempenhassem suas atividades de subsistência. Diante deste fato diversos pescadores resolveram buscar a Justiça a fim de obter reparação pelos danos e prejuízos causados durante a explosão do Vicuña que levou a óbito quatro pessoas no dia quinze de novembro de dois mil e quatro. As comunidades indígenas de Guaraqueçaba e da Ilha de Superagüi também foram afetadas pelo metanol e óleo com nafta. A vida humana foi exposta aos mais diversos riscos: contaminação química, cessão de atividade econômica de subsistência, hipossuficiência financeira, danos psíquicos e emocionais decorrentes dos desdobramentos ambientais. O papel do Estado é primordial na

⁴ <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Xokleng>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

⁵ <https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Kaingan>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

promoção de políticas públicas que priorizem o desenvolvimento sustentável, a recuperação ambiental e boas práticas por parte das empresas prestadoras de serviços portuários.

A preocupação com a vida humana e com os povos permeia a Lei 7273/84⁶, que dispõe sobre a Busca e Salvamento de Vida Humana em Perigo no Mar, nos Portos e nas Vias Navegáveis Interiores. Ululantemente o foco da supracitada lei não são os desastres ambientais, porém a inferência aos povos (como um todo), mostra como há uma relação entre o mar e os mais diversos povos do planeta. Conforme o professor Wagner Menezes:

“A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, composta por 320 artigos, entrou em vigor no dia 16 de novembro de 1994, e, em razão de condicionantes presentes no bojo do tratado, os Estados adiaram a ratificação e promoveram alterações no texto original, resultando num acordo subsequente relacionado à execução da parte XI da Convenção, adotado em 28 de julho de 1994 e incorporado em 28 de julho de 1996. Esse acordo e a parte XI da Convenção devem ser interpretados em conjunto e aplicados como um único instrumento; até o presente momento, contam com a adesão de mais de 154 Estados. Em diversos dispositivos da Convenção, é possível encontrar remissão à utilização dos espaços em favor os Estados em desenvolvimento, especialmente porque a área, como patrimônio comum da humanidade, deve ser um espaço que permita a afirmação de todos os povos e cujos recursos sejam destinados aos Estados que deles mais necessitam e possuem limitações estruturais para investir em atividades nela. Assim, a participação efetiva dos Estados em desenvolvimento nas atividades da área deve ser promovida levando-se em conta seus interesses e suas necessidades especiais, sejam aqueles que não têm

⁶ BRASIL. LEI Nº 7.273, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1984. Dispõe sobre a Busca e Salvamento de Vida Humana em Perigo no Mar, nos Portos e nas Vias Navegáveis Interiores.

litoral, sejam os o possuem, mas estão em situação geográfica desfavorecida⁷”.

4. Condições atuais do Litoral Paranaense

De acordo com as entrevistas realizadas em nove e dez de outubro de dois mil e vinte e dois, em Pontal do Sul (área também atingida pelo raio de contaminação), pescadores afirmam que as atividades pesqueiras retornaram após a pandemia de covid-19 e que a situação, perto de anos anteriores, pode ser considerada normalizada. O pescador Luís Ramos, descendente de indígenas, reside em Pontal desde que nasceu e assevera:

“Era muito novo na época do acidente, não recorro todos os detalhes, porque passei a pescar de 2020 para cá. O que sei é que os pescadores voltaram a pescar, vão de canoa até alto mar, e depois vendem os peixes. Tem que acordar cedo, antes das quatro da manhã. Mesmo não lembrando muito, isso eu lembro, da minha mãe nervosa porque os pescadores trabalharam no processo de recuperação das áreas atingidas. E tem uns processos rolando, em instância superior, que trata das reparações às vítimas (Luís Ramos, entrevista, 10 out. 2022)”.

No dia quatro de março de dois mil e vinte e dois a empresa Zero Resíduos, original da cidade de Londrina no Paraná, pertencente ao Grupo Philus, removeu cerca de dezesseis toneladas de carvão mineral. O contrato de execução fora celebrado em consórcio com Solvi Essencis, que também é uma empresa pertencente ao Grupo Solvi, cuja sede localiza-se em Curitiba, Paraná. O carvão foi utilizado para absorver os resíduos de óleo com nafta e metanol presentes nas redondezas do Porto de Paranaguá. Ressalta-se que mais de cinquenta e quatro toneladas de terra descontaminada foi trazida às redondezas tanto dos portos de Paranaguá quanto de Antonina, que apesar de ser menor em tamanho, possui relevância comercial e estratégica.

⁷ MENEZES, W. **O Direito do Mar**. Fundação Alexandre Gusmão, 2015, p. 33.

Destarte reconhece-se, de forma notória, que é plausível considerar exitosa a recuperação ambiental do litoral paranaense com relação aos danos causados pela explosão do Vicuña. Após dezoito anos, fora possível minimizar a níveis próximos de zero a terra contaminada, o bioma dos manguezais, e assim retomar as atividades pesqueiras e extrativistas, fundamentais à sobrevivência dos povos pesqueiros. Alguns peixes comuns da região estão voltando à pesca regular, devido ao crescimento populacional, como *T. carolinus*, *T. goodei*, *Mugil sp.*, *T. marginatus*, *Trachinotus sp.*; *M. littoralis*, *H. clupei*, *O. bonariensis*; *E. crossotus*, *P. virginicus*⁸.

De acordo com Wagner Menezes, em sua obra sobre o Direito do Mar, as empresas possuem responsabilidades:

“A Empresa é o órgão da Autoridade responsável pelo controle específico de todo sistema das atividades de exploração da área, bem como o transporte, o processamento e a comercialização dos minerais extraídos nela, atuando com base em princípios comerciais sólidos. A Empresa funciona na sede da Autoridade e fica sujeita às políticas gerais estabelecidas pela Assembleia, bem como a diretrizes dadas pelo Conselho, estando sob seu controle administrativo”⁹.

As políticas públicas de recuperação ambiental devem ser a prioridade dos próximos anos, nesse sentido é importante lembrar os Princípios Ruggie das Nações Unidas para Empresas, determinando que todas as ações das mesmas estejam em conformidade com as leis internas e dos tratados internacionais. Por mais que tais princípios tenham um viés mais *soft law*, no sentido de serem orientação sem força normativa, alicerçam a construção de um futuro pautado na preocupação ambiental e climática.

⁸ GODEFROID, R. S.; SPACH, H. L.; SANTOS, C.; MACLAREN, G & SCHWARZ JR., R. **A fauna de peixes da praia do Balneário Atami**, Paraná, Brasil.

⁹ MENEZES, W. **O Direito do Mar**. Fundação Alexandre Gusmão, 2015, p. 171.

Conclusão

Conforme laudos técnicos e ambientais, é possível inferir a ululante recuperação ambiental da região. Destarte agora os povos pesqueiros preocupam-se com o ressarcimento dos danos causados pelo desastre ambiental. Diante de tamanho imprevisto do acidente, houve uma organização entre as comunidades atingidas que ajuizaram coletivamente ações contra a Petrobrás, a empresa que gerencia o navio *Vicuña* e o próprio Porto de Paranaguá. Atualmente as ações do *Vicuña* estão sobrestadas, em instância superior, no STJ. Até o momento não foram feitas reparações às vítimas. Tamanha é a dificuldade que poluição acarretou que algumas mulheres, conforme relatos, acabaram adentrando no mundo da prostituição a fim de conseguir sobreviver ante as adversidades. Há diversas ações que foram sobrestadas no Supremo Tribunal de Justiça, ajuizadas coletivamente pelos pescadores prejudicados, que anseiam pela reparação dos danos causados ao longo desses anos. Por quanto tempo tais ações ficarão sobrestadas no STJ ninguém sabe, no entanto é crucial perceber que o Estado e a sociedade civil precisam tomar um posicionamento urgente. Quase vinte anos já se passaram desde o acidente, até o momento quase nenhuma família foi ressarcida dos danos materiais e imateriais. A Constituição Federal é bem clara que o Estado brasileiro deve promover o bem-estar social, portanto amparar os povos tradicionais é pensar no próprio bem do Brasil.

Os povos tradicionais do Brasil assim são compreendidos como: indígenas, quilombolas e a população ribeirinha. A pesca de subsistência foi realizada sempre com êxito, em um relação harmoniosa e sinérgica com a natureza, essa característica da cosmogonia indígena deveria ser amplamente valorada nas ponderações. Essa relação harmoniosa fora interrompida pelos devastadores danos ambientais. Neste momento percebe-se como o acesso à justiça acaba sendo moroso, muitas vezes as condições de admissibilidade tornam-se entraves aos menos favorecidos.

Referências

BRASIL. DECRETO Nº 99.165, DE 12 DE MARÇO DE 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

BRASIL. LEI Nº 7.273, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1984. Dispõe sobre a Busca e Salvamento de Vida Humana em Perigo no Mar, nos Portos e nas Vias Navegáveis Interiores.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense.

FIGUEIRA, Priscila Honório. **Memórias do Desastre Ambiental do Navio Vicuña (2004)**.

GODEFROID, R. S.; SPACH, H. L.; SANTOS, C.; MACLAREN, G & SCHWARZ JR., R. **A fauna de peixes da praia do Balneário Atami**, Paraná, Brasil.

MENEZES, W. **O Direito do Mar**. Fundação Alexandre Gusmão, 2015.

MENEZES, W. **Os princípios do Direito Internacional**. In: CASELLA, P. B.; RAMOS, A. C. (Orgs.). *Direito internacional – Homenagem a Adherbal Meira Mattos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, v. 1, p. 1-20.

RIBEIRO, M. C. C. M. **30 anos da assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar: proteção do ambiente e o futuro do Direito do Mar**. Coimbra: Coimbra, 2014.

Fontes documentais obtidas de jornais e periódicos

<https://dpontanews.com.br/geral/zero-residuos-finaliza-obra-de-recuperacao-ambiental-para-o-porto-de-paranagua-e-antonina-e-remove-mais-de-46-mil-toneladas-de-carvao-mineral>. Acesso em 15 de novembro de 2022.

<https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Xokleng>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

<https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Kaingan>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

<https://pib.socioambiental.org/pt/Povo:Guarani>. Acesso em 14 de novembro de 2022.

Fontes documentais e laudos técnicos

ATAS DAS REUNIÕES - Capitania dos Portos do Paraná, ocorridas nos dias 15, 16,17 e 19 de novembro de 2004. Acervo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - (IBAMA), Paranaguá, Paraná, Brasil.

LAUDO TÉCNICO do Acidente do Navio Vicuña, ocorrido em Paranaguá no dia 15 e

novembro de 2004. IAP/ IBAMA, 2005. Acervo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - (IBAMA), Paranaguá, Paraná, Brasil.

MEMÓRIA DE REUNIÃO com lideranças dos pescadores. Paranaguá, 30/11/2004. Acervo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - (IBAMA), Paranaguá, Paraná, Brasil.

MEMÓRIA DE REUNIÃO com lideranças dos pescadores. Paranaguá, 01/12/2004. Acervo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - (IBAMA), Paranaguá, Paraná, Brasil.

RELATÓRIO INICIAL DO NAVIO VICUÑA . Avaliação da contaminação por hidrocarbonetos de petróleo nos sedimentos, peixes, ostras, siris e caranguejos da região

afetada pelo acidente do navio Vicuña na Baía de Paranaguá e identificação de alterações

de bioindicadores e no padrão natural da estrutura da ictofauna nas áreas atingidas de 12

de abril de 2005. Acervo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - (IBAMA), Paranaguá, Paraná, Brasil.

Fontes orais

Luís Ramos, entrevista, 10 de outubro de 2022.

Fátima Ramos, entrevista, 10 de outubro de 2022.

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA FORMULAÇÃO DA NOVA POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL E A SUSTENTABILIDADE

*Caio Leal Messias
Mariana Piauilino Caldeira*

Introdução

Este trabalho tem como tema avaliar a participação e contribuição social no processo de reformulação da nova Política Marítima Nacional, através da avaliação da participação de membros da sociedade civil em eventos abertos promovidos pela marinha.

A participação civil no processo de reformulação de políticas públicas é de suma importância no papel de descentralização da estrutura político-administrativa, transferindo assim o poder de decisão, ou ao menos, tornando-o mais colaborativo para agentes locais¹. Portanto, o fortalecimento do papel exercido pela sociedade civil vem como uma estratégia de reconhecer a contribuição crucial da população como um todo no processo de formulação de políticas públicas e promover novos recursos para o desenvolvimento do país². Nesse sentido, buscando alinhar a participação da sociedade civil no planejamento e gestão de políticas públicas, a Constituição Nacional em 1988 deu relevância inédita à participação social. O que permitiu, em última análise, embora ainda de modo imperfeito, a maior participação social na atual discussão da nova política marítima

¹ RIBEIRO, Antonio Parente; HOPSTEIN, Graciela; FREIRE, Liane. Mecanismos de Participação da Sociedade Civil no Planejamento e Gestão de Políticas Públicas em Desenvolvimento – a experiência do Projeto ELU (Educação para Limpeza Urbana). São Luiz/MA: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005.

² CHASSOT, J. P. (2013). A participação social na gestão de políticas públicas no município de Ijuí-uma análise da experiência local.

brasileira e também em diversas outras políticas nacionais e locais desde a redemocratização.

1. A redemocratização e a participação social na formulação de políticas públicas

Após o processo de redemocratização, seguindo tendência global, o Brasil passou a promover, principalmente a partir dos anos 1990, maior participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas em diversas áreas. O que constitui grande avanço em termos de governança em nível nacional. O grande exemplo dessa transformação, que se tornou inclusive paradigma internacional, é o famoso orçamento participativo da cidade de Porto Alegre a partir de 1989, exemplo de participação social muito estudado e elogiado nas últimas décadas.

A Constituição de 1988 vem como um marco para a inclusão de novos atores no processo de tomada de decisão, viabilizando a participação da sociedade civil em políticas públicas. A estrutura político-administrativa da Constituição é baseada na descentralização, transferindo o poder decisório para agentes locais, além de promover bases para o estabelecimento de um modelo de articulação democrático e participativo, onde a responsabilidade entre a sociedade e o Estado na formulação, execução e controle de programas e projetos de caráter público sejam estabelecidos de forma compartilhada.

A Constituição Federal de 1988 abre grande espaço para a participação social na formulação de políticas públicas. Isso fica evidente desde o primeiro artigo do texto constitucional.

Art 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.³

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Consultada em 08/11/2022.

A ideia de uma democracia participativa, uma democracia direta, que vai além do mero sufrágio, é reforçada em diversos pontos do texto constitucional, sobretudo no que concerne a participação na formulação de políticas de âmbito local (CF, art. 29, XII). Há também possibilidade de iniciativas de âmbito nacional, como por exemplo a própria iniciativa popular de leis (CF art. 14, III; art. 29 XIII), o que vai muito além da tradicional consulta em referendos e plebiscitos (CF art. 14, I e II).

Seguindo essa tendência participativa já apontada na Constituição cidadã, o Poder Executivo federal instituiu, através do decreto nº 8.243⁴, de 23 de maio de 2014, a Política Nacional de Participação Social e o sistema Nacional de Participação Social. O objetivo dessa política era justamente fortalecer os mecanismos de diálogo e atuação conjunta envolvendo sociedade civil e administração pública federal na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O artigo 3º do decreto reconhecia a participação social como um direito do cidadão e colocava como uma de suas diretrizes o fortalecimento da representatividade e participação direta. O artigo 6º listava uma série de mecanismos para promover o diálogo entre administração e sociedade civil, tais como conselhos, comissões, conferências nacionais, ouvidorias, mesas de diálogo, fóruns interconselhos, audiências e consultas públicas, além de ambientes virtuais de participação social.

O decreto supracitado foi, entretanto, revogado em 2019, em um claro retrocesso institucional do diálogo entre sociedade civil e administração federal. O novo decreto nº 9.759⁵, de 11 de abril de 2019, assinado pelo atual presidente Jair Bolsonaro em comemoração aos

⁴ BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Consultado em 08/11/2022.

⁵ BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10>. Consultado em 08/11/2022.

cem dias de seu governo⁶, que substituiu o texto revogado, extinguiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, criando limitações para colegiados da administração pública, o que atingiu diversos diálogos em andamento entre sociedade e poder público. Essa nova diretriz federal gerou efeitos imediatos sobre políticas voltadas ao meio ambiente, representando um marco negativo na gestão ambiental e (des)institucionalização das políticas ambientais no país, modificando a estrutura de proteção ambiental, conhecido também como uma “onda reversa das políticas públicas ambientais brasileiras”⁷

Esta desinstitucionalização é evidenciada através de estratégias de desinformação e falta de espaço para colaboração em políticas públicas ambientais. Espaços de debate e articulação como, por exemplo, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônico (CTFA) foram descontinuados, o que na prática acabou por inviabilizar a gestão do Fundo Amazônia, que tem como objetivos básicos o combate ao desmatamento ilegal da Amazônia.

Aumento da participação social e promoção da sustentabilidade não parecem estar entre as prioridades do governo Bolsonaro, isso não implica, no entanto, o desaparecimento total de espaços de diálogo entre sociedade civil e administração pública na elaboração de políticas públicas. Um exemplo bastante importante e que destoa do episódio mencionado acima, foi o processo de elaboração da nova Política Marítima Nacional (PMN). Existiram durante a etapa de formulação da PMN momentos de participação limitada da sociedade civil. É esse processo de participação social, com suas virtudes e limitações, que gostaríamos de retomar nesse artigo. Como pesquisadores e membros do CEDMAR (Centro de Estudos em Direito do Mar Vicente Marotta Rangel da Faculdade de Direito da USP), pudemos participar diretamente dos diálogos promovidos pela Comando da Marinha junto

⁶ Rodrigues, L. S. (2020, August). Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do decreto nº 9.759/2019. In I Seminário Discente de Ciência Política da UFPR (SDCP).

⁷ Seifert Junior, C. A. (2021). Institucionalização e desinstitucionalização das políticas públicas ambientais no Brasil: da concepção à onda reversa.

à sociedade civil. O que nos permite falar na condição de observadores participantes desse processo de elaboração.

O texto final da nova PMN ainda não foi publicado, existe, entretanto, uma minuta já bastante avançada, fruto do trabalho do Grupo Interministerial criado pelo decreto nº 10.607⁸, de 22 de janeiro de 2021, para reformular a atual PMN, em vigor desde 1994. Nosso objetivo é tratar aqui mais especificamente da inserção de preocupações com a sustentabilidade nesse texto, demanda fortemente vocalizada pelos representantes da sociedade civil presentes nos diálogos com a Marinha. Para além da preocupação ambiental, discutimos no artigo também a própria qualidade do diálogo proposto, sua efetividade e limitações.

Antes de passarmos a análise dessa experiência de observação participante, é importante lembrar alguns conceitos e questionamentos básicos sobre a participação social na formulação de políticas públicas. É comum falar-se em ciclo das políticas públicas⁹, que envolve três momentos distintos: elaboração; implementação (formulação e tomada de decisão) e avaliação. Trata-se de um processo circular, pois após a avaliação retoma-se a reflexão sobre como melhorar e tornar mais efetiva a política existente, passando-se a uma nova elaboração. Tudo começa, na verdade, pelo reconhecimento de um problema (montagem da agenda). No caso concreto, o problema reconhecido por todos é a total falta de atualidade da PMN em vigor, que data de 1994. Política que não mais responde às necessidades e anseios da sociedade brasileira de 2022.

Feita essa primeira afirmação, entramos no ciclo das políticas públicas propriamente dito. Acompanhamos e pudemos vivenciar a elaboração, a formulação de uma nova proposta. Essa fase ainda não

⁸ BRASIL. Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10607.htm>. Consultado em 08/11/2022.

⁹ Para um maior esclarecimento sobre o significado do conceito de ciclo das políticas públicas, recomendamos a leitura do curso de Leonardo José Amaral de Mello da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). MELLO, J. A. de. Módulo 4 - Políticas Públicas e Participação: curso - Políticas Públicas e Governo Local. 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3842>>. Consultado em 07/11/2022.

está encerrada, o novo texto ainda não se tornou público. Há, contudo, avanços palpáveis na redação, mas ainda não entramos nas fases de implementação e avaliação. É muito importante acompanhar os próximos passos para entender como a nova PMN será implementada e em qual formato. Há, por exemplo, quem defenda que não poderia mais ser um simples decreto, devendo atingir o nível de lei. Outro ponto importante é que a nova PMN traga mecanismos efetivos de avaliação, justamente uma das preocupações expressadas pelo Grupo Interministerial – que pensa, inclusive, a nova política como política de Estado e não de um governo específico. Fica a nossa curiosidade para entender como tudo isso se dará com a eleição do governo Lula. Será que passaremos de fato às fases de implementação e avaliação ou retornaremos à fase de elaboração com a mudança de governo em 2023? O futuro dirá.

No que concerne a qualidade da participação social nesse processo de elaboração da nova PMN, cabe ainda responder uma série de questões: Quem participa? Como participa? Houve participação, mas:

No entanto, de que tipo de participação se trata? Participação em quê? Para quê? Como? Além disso, quem participa? Quem são os cidadãos e as organizações autorizados a participar? E em que espaços de decisão ou canais de participação podem participar?¹⁰

Adiantamos que nossa participação, assim como a de toda a sociedade civil representada nesses debates, foi claramente consultiva e nunca deliberativa, o que diminui o alcance desse processo participativo. Tratou-se, na verdade, de uma participação claramente limitada e controlada, como veremos nos próximos tópicos.

¹⁰ MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Rev. Adm. Pública* 42 (3), Jun 2008. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>>. Consultado em 07/11/2022.

2. A Política Marítima Nacional e a Sustentabilidade

Uma grande preocupação dos articulistas e também de diversos outros atores que de alguma maneira participaram, mesmo que de forma muito limitada, do processo de elaboração da nova PMN, dizia respeito à inclusão da proteção do meio ambiente e da gramática da sustentabilidade entre as prioridades do novo texto proposto pelo Executivo. Os diversos representantes da sociedade civil tinham medo de um novo decreto que significasse mais um capítulo de retrocesso na agenda ambiental brasileira, atingindo dessa vez o espaço marítimo, um dos ambientes mais sensíveis e importantes para o bem-estar das futuras gerações. A reformulação de políticas públicas relacionadas ao ambiente marinho, especificamente falando, a Política Marítima Nacional, apresenta uma grande oportunidade de alinhar os compromissos assumidos pelo Brasil no contexto da Década das Nações Unidas da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2021-2030; IOC/UNESCO, 2021), também chamada de “Década do Oceano”¹¹.

O enfoque nas PMNs anteriores, de 1984 e 1994, foi em defesa e desenvolvimento. Menções à proteção do meio ambiente já aparecem nesses textos, reflexo provavelmente do debate gerado pela Conferência de Estocolmo de 1972, mas não se fala ainda em desenvolvimento sustentável. Surpreende que a PMN de 1994 apenas se limite, em grande parte, a repetir o texto da PMN de 1984. Em 1984, época do final da ditadura no Brasil, o debate sobre desenvolvimento sustentável ainda não estava amadurecido, o relatório Brundtland¹² é de 1987. O relatório trouxe a convicção de que a equidade social, o crescimento econômico e a manutenção ambiental são aspectos possíveis de se atingir simultaneamente, ressaltando dessa forma, os

¹¹ Santos, T., Mont’Alverne, T., Beirão, A. P., & Turra, A. (2021). Estudos marítimos e a década das Nações Unidas da ciência oceânica para o desenvolvimento sustentável (2021-2030). *Revista da escola de guerra naval*, 27(3), 527-536.

¹² Brundtland, G. H. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future towards Sustainable Development. *World Commission and Development*, 1–300. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Consultado em 08/11/2022.

três componentes presentes do desenvolvimento sustentável: meio ambiente, economia e sociedade¹³. Em 1994, no entanto, após a redemocratização, o relatório Brundtland, a Constituição que deu destaque inédito para a temática ambiental e a ECO 92, o Brasil e o mundo já pensavam em termos de desenvolvimento sustentável. É curioso perceber que esse discurso não tenha sido devidamente atualizado e inserido na PMN de 1994, que se limita em grande parte, como dito acima, a repetir a redação de 1984, que trata a proteção do Meio Ambiente apenas de passagem, tendo seu enfoque principal em defesa, desenvolvimento e soberania – temas caros ao regime militar.

Na reformulação da futura PMN essa atualização, dando centralidade ao desenvolvimento sustentável, é fundamental. A integração do conceito de desenvolvimento sustentável na política marítima faz-se necessária face às pressões sofridas no ambiente marinho e à intensa busca por recursos. O setor marítimo é único, diferindo de outros setores econômicos devido a sua especificidade, dentre elas a sua interdisciplinaridade, multiplicidade de interesses, relação forte com impactos ambientais e sociais, entre outras. Apesar de este setor ser muitas vezes tratado apenas como um setor econômico, com importante papel para o desenvolvimento econômico de um país, este setor estende-se para além de seus limites, devendo ser entendido e incluído como um interesse estratégico nacional¹⁴. Portanto, o fortalecimento da participação pública é uma característica essencial para o avanço do desenvolvimento sustentável¹⁵. A participação da sociedade em elaboração de governança afim de promover o desenvolvimento sustentável traz benefícios relativamente aos ganhos funcionais, em termos de melhores decisões, maior efetividade na implementação, além de maior equidade e aumento de

¹³ Nascimento, V. M., Van Bellen, H. M., Coelho, C., & Nascimento, M. (2014). Instrumentos de políticas públicas e seus impactos para a sustentabilidade. *A Economia em Revista-AERE*, 22(2), 113-124.

¹⁴ Nõmmela, K., & Kõrbe Kaare, K. (2022). Incorporated Maritime Policy Concept: Adopting ESRS Principles to Support Maritime Sector's Sustainable Growth. *Sustainability*, 14(20), 13593.

¹⁵ Meadowcroft, J. (2004). Participation and sustainable development: modes of citizen, community and organisational involvement. *Governance for sustainable development: The challenge of adapting form to function*, 162-190.

oportunidades para a sociedade num todo. Outro aspecto é a contribuição para se atingir o consenso entre partes, promovendo a integração de conhecimentos e criando políticas públicas onde as preocupações e necessidades de diferentes grupos sejam consideradas.

O governo atual, que tomou a iniciativa, no início de 2021, de promover a necessária reformulação de uma política que já era defasada em sua formulação de 1994, tem essa vontade política? Não sabemos. De todo modo, seja qual for a posição do governo federal, é importante a participação da sociedade civil no debate sobre a nova PMN para promover a atualização do texto também nesse nível, inserindo com centralidade o conceito de desenvolvimento sustentável no texto da nova PMN. A participação social é importantíssima para dar ao meio ambiente, no texto que está sendo redigido, a proteção devida. Após quase dois anos de debate e a apresentação de uma minuta completa em setembro de 2022, vemos que há progressos no que toca à questão ambiental. Cabe se perguntar se são suficientes. Nesse artigo buscaremos entender esse processo de redação, sobretudo do ponto de vista da participação social nos debates.

O decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021, instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de elaborar a proposta de reformulação da nova Política Marítima Nacional. Esse grupo é chefiado pelo Comando da Marinha, surgiu na sociedade civil o temor de que mais uma vez o debate fosse centralizado na cúpula governamental e o tema do desenvolvimento sustentável acabasse relegado a segundo plano. A participação social nesse debate, incluindo todos os interessados, é fundamental. A participação não pode se restringir aos representantes apenas do capital; o trabalho, os povos do mar e a universidade precisam estar presentes. Como veremos mais à frente, a participação social poderia ter sido mais intensa e abrangente.

Há grandes expectativas da sociedade com relação à nova PMN, espera-se que dessa vez tenhamos uma política que leve em conta a questão da sustentabilidade e que vá além da fase de elaboração, sendo de fato implementada e avaliada, podendo ser aprimorada ao longo do tempo. Entre as expectativas geradas pela reformulação, podemos citar: necessidade de um olhar sistêmico e

integrado; desenvolvimento da atividade marítima nacional; modernização da infraestrutura portuária; geração de empregos e atração de investimentos; desenvolvimento econômico e exploração sustentável dos Oceanos (Desenvolvimento Sustentável = sustentabilidade econômica, social e ambiental); participação da sociedade na elaboração da nova PMN; aperfeiçoamento do Ensino de Direito Marítimo e Portuário nas universidades brasileira. Diante desse quadro, passamos a relatar o processo de elaboração da nova PMN no próximo tópico. Processo com erros e acertos, e que já completa quase dois anos.

3. O processo de elaboração da nova política marítima nacional e a participação social

Retomando a ideia de ciclo das políticas públicas, lembramos que ainda estamos, no caso da nova PMN, na fase de elaboração. A formulação está já bastante avançada, mas ainda não se tomou uma série de decisões fundamentais, como, por exemplo, o formato que a nova PMN deve revestir: decreto ou lei? Aguarda-se, portanto, a tomada de decisões que precede a entrada na etapa de implementação. A escolha entre decreto ou lei é, na verdade, muito decisiva para o alcance da política pública. O decreto não pode inovar no ordenamento jurídico, está portanto limitado à seguir e regulamentar a legislação existente. A escolha pela lei, como se nota, abriria novos horizontes e possibilidades, mas ao mesmo tempo tiraria o protagonismo da Marinha, entregando-o ao Congresso e à sociedade, o que não parece agradar a força naval brasileira. O formato de lei, contudo, parece ser mais adequado aos anseios democráticos da sociedade. O Brasil é um país com uma costa gigantesca e depende dos portos para grande parte do escoamento de suas exportações, mas, paradoxalmente, ainda não tem um código marítimo. O formato de lei poderia fortalecer futuros projetos de lei envolvendo o mar, talvez dando força mesmo para o debate com a sociedade sobre um necessário código marítimo brasileiro.

Reconhecido o problema: necessidade de reformular a PMN; o Executivo brasileiro passou à montagem de sua agenda. Para compreender as dimensões do problema e chegar aos temas que

precisariam ser trabalhados, foi contratado pela Administração Pública um estudo abrangente que deveria mapear problemas e propor linhas de ações por área temática. Esse estudo acabou sendo feito pela FEMAR (Fundação de Estudos do Mar), instituição fundada em 1966 e que atua em projetos de pesquisa junto à Marinha do Brasil. Foram feitos então estudos comparativos com outras PMNs existentes no mundo para entender o que poderia ser aprimorado em nossa própria PMN. As áreas de estudo do projeto da FEMAR incluíram: pesca e agricultura; biotecnologia marinha; recursos marinhos não vivos; energias renováveis no mar; transporte marítimo; análise de redes; políticas públicas; comunicação social e marketing. Além de temas transversais como: sustentabilidade; economia; ciência, tecnologia e inovação; recursos humanos; e meio ambiente. Foram encontrados problemas sobretudo nos setores de: transportes marítimos; pesca e agricultura; biotecnologia marítima; energia renovável; recursos não vivos. Sendo em seguida sugeridas uma série de soluções para enfrentar os problemas elencados no estudo.

Toda essa primeira fase de consultoria da FEMAR, da qual participaram diversos pesquisadores brasileiros, foi, digamos, o primeiro momento de participação social na formulação da política pública. Tivemos aqui a participação de especialistas envolvidos com essa fundação. Um universo, bastante restrito, obviamente.

As conclusões desse estudo foram então apresentadas ao Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sob comando da Marinha, grupo responsável pela reformulação da PMN brasileira. O início dos debates no GTI foi bastante fechado, restrito aos representantes dos diversos ministérios e da marinha. Durante vários meses, sabíamos que ocorriam reuniões mensais, a primeira ocorreu em maio de 2021, mas nada ou muito pouco era publicado no site oficial criado para divulgar os passos da reformulação na nova PMN¹⁶. Esse enorme segredo em torno dos debates em curso levantou a curiosidade dos articulistas, que acabaram por demandar, via lei de acesso à informação, acesso às atas das reuniões do GTI em agosto de 2021. O que foi prontamente atendido, as atas foram imediatamente publicadas. O problema é que

¹⁶ O endereço da página é o seguinte: <<https://www.marinha.mil.br/politica-maritima-nacional>>. Consultado em 07/11/2022.

elas eram bastante resumidas, como são todas as atas, e não traziam grande aprofundamento.

Uma surpresa positiva na leitura dessas atas veio com a informação de que os próprios membros do GTI sentiam a necessidade de maior participação social no processo de reformulação da PMN e discutiam formas de permitir maior participação da sociedade civil nesse processo. Outra surpresa positiva foi perceber que a temática da sustentabilidade aparecia entre as preocupações dos formuladores da política. O conceito de sustentabilidade que deveria ser adotado pela nova PMN foi debatido na quinta reunião do GTI, em 21 de setembro de 2021, mas não se chegou a um consenso. Na sexta reunião, em 15 de outubro de 2021, chegou-se a uma definição: “Desenvolvimento sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade da vida da presente geração, **buscando garantir** as mesmas possibilidades às gerações futuras”. A definição proposta lembra muito a definição do relatório Brundtland de 1987. O texto sugerido pelo GTI lembra também aquele do Decreto 6040/2007¹⁷, art. 3º, III, que “Institui[u] a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”, que segue: “Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, **garantindo** as mesmas possibilidades para as gerações futuras”. A diferença de redação é pequena, mas significativa. Troca-se “garantindo” por “buscando garantir”, o que interpretamos como uma forma de enfraquecer o teor garantista do texto. Em uma redação a proteção é dado certo, na outra “busca-se garantir”, mas não se garante, de fato, nada.

As atas continuaram a ser publicadas com regularidade e, no início de 2022, fomos mais uma vez surpreendidos, dessa vez com a notícia da realização de um “Simpósio e Oficinas ‘A Reformulação da Política Marítima Nacional’ (PMN)”, evento que seria realizado de forma presencial e remota na data de 23 de março de 2022. O CEDMAR se organizou internamente para participar do maior número

¹⁷ BRASIL. DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Consultado em 07/11/2022.

de oficinas possível, a ideia era justamente ver como progredia o debate sobre sustentabilidade na nova PMN. Eram dez oficinas ao todo, sobre os seguintes temas: Oficina 1 - Modal aquaviário na matriz de transporte; Oficina 2 - Aproveitamento econômico de recursos vivos e não-vivos; Oficina 3 - Parque industrial marítimo /desenvolvimento social e empregabilidade; Oficina 4 - Pesquisa científica marinha e marítima; Oficina 5 - Conservação da biodiversidade marinha e o uso racional; Oficina 6 - Garantia da soberania no mar e defesa da Amazônia Azul; Oficina 7 - Segurança da navegação e das atividades desenvolvidas no mar e águas interiores; Oficina 8 - Difundir a mentalidade marítima; Oficina 9 - Atividades turísticas, sociais, esportivas, recreativas e culturais; Oficina 10 - Conduzir o Brasil a condição de ator marítimo relevante nas relações exteriores. Muitas dessas oficinas dialogam diretamente com os resultados do estudo preliminar da FEMAR.

Esse foi, de fato, o primeiro grande momento de participação da sociedade civil no debate da reformulação da PMN. Um membro do CEDMAR, presente nas oficinas, aproveitou para sugerir a revisão da definição de Desenvolvimento sustentável presente nas atas, trocando-se “buscando-se garantir” por “garantindo”. A observação foi devidamente anotada, mas não incluída nas alterações propostas pela oficina. O clima era de improvisação, as informações sobre o que seria debatido eram, na verdade, escassas. As atas não permitiam entrever grandes coisas. Não se sabia, por exemplo, em que pé estava o texto da minuta, que era desconhecido de todos os participantes civis do evento. Foi apenas explicado aos diversos representantes de universidades, empresas, associações, marinhas estrangeiras e advogados do setor marítimo presentes que o simpósio seria uma espécie de “Brainstorming”.

Os representantes da sociedade civil presentes demonstraram desde o início seu descontentamento e desconcerto com o formato de sua participação. Não houve tempo hábil para uma preparação mais qualificada de suas intervenções e muitos não conseguiram sequer participar presencialmente. Os presentes enfatizaram que representavam setores importantes do mundo marítimo, que estavam ali para dar uma contribuição significativa para a nova PMN e não

apenas para referendar um texto preparado anteriormente pelo GTI. O fato é que ninguém conhecia a minuta do texto preparado pelo GTI, nem sabia ao certo qual era a participação esperada deles. Chama a nossa atenção também, a inexplicável ausência, em diversas oficinas, de representantes de trabalhadores marítimos e do povo do mar.

A discussão seguiu de forma bem frouxa, nada sistemática e sem grandes avanços durante toda a manhã. Um representante da marinha, presente em uma das oficinas, afirmou que o GTI contava com as contribuições criativas de todos e que a participação nas oficinas não seria uma mera validação do texto proposto pelo governo. Durante a tarde, porém, surgiu um texto já inteiramente redigido de antemão pelo GTI, uma minuta bastante avançada, com diversas diretrizes para os objetivos em debate nas oficinas. Esse texto surpreendeu a todos, os participantes estavam ali, em teoria, para propor diretrizes e descobriram que o GTI já tinha avançado bastante na redação de diretrizes. Ficou imediatamente claro que, além de não participar na redação das definições e na escolha dos 10 objetivos da PMN, a participação dos representantes da sociedade civil no debate sobre as diretrizes seria bastante menor do que o imaginado inicialmente.

A presença de diretrizes escritas anteriormente acabou por direcionar bastante o debate em curso, mas não impediu o surgimento de novos pontos não previstos no texto original, que acabou significativamente remodelado. É bastante evidente que o trabalho da oficina teria sido enormemente mais produtivo e importante se os representantes da sociedade civil tivessem recebido o esboço do texto com algumas semanas de antecedência, tendo o tempo de debater mais demoradamente com suas bases possíveis aprimoramentos. Da forma como o evento ocorreu, ficamos com a impressão de se tratar, de fato, de uma tentativa de mera chancela pela sociedade civil de um texto imposto pelo GTI.

Ao final do evento, já ao cair da noite do dia 23 de março de 2022, foi revelado ao público participante que haveria um segundo simpósio antes do final do ano em que se discutiria um texto mais avançado da nova PMN. Criou-se então a expectativa de que nessa segunda rodada os erros do primeiro encontro seriam sanados. Os

pesquisadores presentes imaginavam, por exemplo, que a nova minuta da PMN seria enviada com antecedência aos participantes, garantindo-se uma participação de melhor qualidade da sociedade. O que seria, em última análise, do interesse do próprio governo. Ledo engano, o segundo simpósio, que ocorreu no dia 29 de setembro de 2022, acabou por repetir equívocos do primeiro evento.

A principal diferença com relação ao primeiro evento tem a ver com o nível de participação, que foi mais restrito no segundo evento. O novo simpósio, realizado na Escola Superior de Defesa, teve participação apenas presencial. O que dificultou a presença de diversos atores da sociedade civil. Não houve, como no primeiro evento, um envio prévio da minuta aos participantes. A minuta, agora um texto completo, foi apresentada diretamente no evento. O debate mais uma vez girou em torno de possíveis reformulações parciais de um texto já inteiramente redigido pelo GTI dirigido pelo Comando da Marinha. A participação só não foi ainda mais limitada nesse segundo simpósio, porque se teve o bom senso de se dar aos participantes alguns dias após o evento para refletirem sobre possíveis alterações. O CEDMAR, pôde, por exemplo, estudar a minuta da nova PMN com mais vagar e propor algumas alterações. Entre elas, evidentemente, a substituição de “buscando garantir” por “garantindo” na definição de desenvolvimento sustentável. Sugestão que, já proposta anteriormente, aparentemente não fez grande sucesso entre os membros do GTI.

No que diz respeito ao texto final da minuta proposta pelo GTI, pode-se dizer que os apelos da sociedade civil referentes ao tema da sustentabilidade, embora a participação não tenha ocorrido em condições ideais, parecem ter tido impacto significativo. Em dez páginas de texto da nova PMN proposta, encontra-se ao menos 13 menções ao termo sustentabilidade, um avanço enorme em relação aos textos anteriores que tratavam a questão ambiental de forma sempre muito superficial. As referências à preservação ambiental são igualmente numerosas. Apesar da importância dada à preservação ambiental na minuta, incluindo referências à prevenção da poluição ambiental por parte das embarcações, plataformas e também à conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas

marinhos e costeiros, há de se fazer uma ressalva no que se refere ao Art 15:

“aproveitamento do mar e das águas interiores como elemento de desenvolvimento do turismo náutico, ecológico, comunitário, de aventura, inclusive em unidades de conservação marinha, observados os aspectos socioambientais;”.

O artigo supracitado deve tornar-se mais claro, afim de não dar margem ao uso indevido em áreas regulamentadas, como no caso de unidades de conservação marinha. Faz-se necessário um estudo minucioso para que, com cautela, haja a possibilidade de ser realizadas atividades nessas áreas.

É importante ver agora quais serão os próximos passos. Como se dará a implementação? Em qual formato? Decreto ou Lei? Será o texto reformulado ainda mais uma vez pelo novo governo que assume em 2023? São muitas questões sem resposta.

Seja como for, fica claro que o texto não agrada a todos. Mesmo na Marinha e na FEMAR, o resultado final, ainda não transformado em decreto ou lei, parece aquém do esperado. O texto da minuta parece ter aproveitado pouco do estudo feito pela FEMAR, que trazia detalhes da rica experiência de PMNs na União Europeia, EUA e Holanda. O texto da minuta, que em princípio seria base de um decreto, parece simplesmente copiar a estrutura de leis, como as que instituíram a Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁸ e a Política Nacional de Recursos Hídricos¹⁹. Salta aos olhos a necessidade de se abandonar o formato de decreto e passar-se ao de lei para inovar no ordenamento jurídico. Outra questão que se coloca é: Por que gastar tanto dinheiro com um estudo abrangente para depois, em grande parte, ignorá-lo e retornar às fórmulas batidas de sempre. A verdade é que o novo texto da política já nasce, como os anteriores, com o risco de se tornar letra

¹⁸ BRASIL. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Consultado em 07/11/2022.

¹⁹ BRASIL. Política Nacional de Recursos Hídricos. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Consultado em 08/11/2022.

morta. O que reflete talvez a forma como foi conduzida a participação da sociedade na sua redação. É difícil imaginar uma sociedade civil empenhada em tornar efetivo um texto pouco criativo que lhe foi em grande parte imposto pelo Executivo. O debate no Congresso, no formato de lei, poderia ser de grande valia para aumentar a qualidade do texto, aumentar o interesse e a participação da sociedade em sua redação e garantir uma PMN de fato efetiva. Esse debate deverá incluir também, naturalmente, os trabalhadores marítimos e os povos do mar.

Conclusões e crítica construtiva

Iniciamos esse artigo tratando do famoso ciclo das políticas públicas. A nova Política Marítima Nacional é um política pública e, como no caso de todas as políticas públicas, pode ser melhor elaborada se contar com o valioso apoio da sociedade civil. A participação social deve ser a mais abrangente e democrática possível. Uma das falhas que notamos na forma como a participação foi organizada, foi justamente o fato de não trazer para a mesa de debate todos os setores interessados nessa política, de forma a atingir uma melhor eficiência em sua futura implementação e alcançar a interdisciplinaridade necessária no setor marítimo. Sentimos a falta, por exemplo, dos povos do mar e dos trabalhadores marítimos. A participação da universidade, do capital e dos militares não é suficiente, e para incluir-se e garantir o compromisso de sustentabilidade, faz-se necessária a participação e engajamento de toda a sociedade. Outra questão a apontar é o fato de a participação ter sido apenas consultiva e não deliberativa, o que mostra a centralização das decisões no Executivo.

Para além da questão de responder quem participa, temos que avaliar também que tipo de participação é essa. No caso em análise, a participação foi apenas pontual. O texto foi escrito quase inteiramente pelo GTI sob comando da Marinha, processo muito centralizado. A participação social se resumiu a apenas dois simpósios, o primeiro mais aberto, admitindo participação virtual, o segundo mais fechado, limitando a participação apenas ao modo presencial em Brasília. É evidente que a contribuição da sociedade poderia ter sido de melhor qualidade caso os convidados e inscritos tivessem podido conhecer os textos que seriam debatidos com antecedência ou mesmo, participado

diretamente de sua redação original. Muitos dos que participaram desse processo, principalmente no primeiro simpósio, tiveram a sensação de estar ali apenas para chancelar um texto proposto pelo governo. Isso foi parcialmente sanado no segundo simpósio com a possibilidade dos participantes enviarem suas sugestões de alteração do texto para além do dia do evento presencial. Mesmo assim, havia um claro sentimento de que as sugestões, para terem alguma chance de serem aceitas, deveriam ser superficiais e pouco ambiciosas, não mudando o teor do que já estava proposto de antemão. O texto era já um “texto pronto”.

Mesmo com todas essas limitações, parece ter havido um impacto importante da participação da sociedade civil no que concerne à temática do meio ambiente. Termos como sustentabilidade, meio ambiente e conservação aparecem muitas vezes no curto texto da nova PMN. Fica a dúvida com relação a seriedade dessas inserções, uma vez que ainda não se substituiu “buscando garantir” por, de fato, “garantindo” na definição de desenvolvimento sustentável proposta na minuta. O que pode indicar um nível menor de compromisso com a proteção efetiva do meio ambiente marinho no futuro. Adicionalmente, há de ter atenção ao fato do desenvolvimento de atividades ligadas seja ao turismo ou qualquer outra que tenha um impacto não avaliado em unidades de conservação marinha.

Apesar de todas as falhas apontadas no processo de participação social citadas no artigo, não podemos deixar de elogiar o pequeno avanço alcançado. Houve, de fato, apesar das diversas limitações, algum nível de participação social. Fica claro, no entanto, que a presença de mais atores e a maior participação em todas as fases de redação do texto poderia ter produzido um resultado melhor, refletindo assim o compromisso do Brasil com a promoção do desenvolvimento sustentável. Se há avanços, é preciso reconhecer que há também ainda um longo caminho pela frente.

Por fim, até a data em que esse artigo estava sendo finalizado, não havia notícia de uma oficialização da política. A escolha pelo formato de decreto ou lei não parecia definida. É evidente que o formato de lei seria o mais interessante, pois permitiria abrir o debate com o Congresso e com toda a sociedade. Um verdadeiro debate público sobre a política poderia levar a um resultado mais significativo

e que pudesse realmente ter chances de sair do papel. Vamos aguardar, há diversas incertezas no momento. A própria mudança de governo, com a eleição de Lula, traz diversas possibilidades novas. Talvez a nova PMN acabe ficando para o próximo governo, o que abriria possibilidades de estender o debate e aumentar a participação social em sua elaboração. O tempo dirá.

Referências Bibliográficas

BRUNDTLAND, G. H. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future towards Sustainable Development. World Commission and Development, 1–300. Disponível em:

<<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Consultado em 08/11/2022.

CHASSOT, J. P. (2013). A participação social na gestão de políticas públicas no município de Ijuí-uma análise da experiência local.

MEADOWCROFT, J. (2004). Participation and sustainable development: modes of citizen, community and organisational involvement. Governance for sustainable development: The challenge of adapting form to function, 162-190.

MELLO, J. A. de. ENAP - Módulo 4 - Políticas Públicas e Participação: curso - Políticas Públicas e Governo Local. 2018. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3842>>. Consultado em 07/11/2022.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Rev. Adm. Pública 42 (3), Jun 2008. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>>. Consultado em 07/11/2022.

NASCIMENTO, V. M., Van Bellen, H. M., Coelho, C., & Nascimento, M. (2014). Instrumentos de políticas públicas e seus impactos para a sustentabilidade. A Economia em Revista-AERE, 22(2), 113-124.

NÔMMELA, K., & Kõrbe Kaare, K. (2022). Incorporated Maritime Policy Concept: Adopting ESRS Principles to Support Maritime Sector’s Sustainable Growth. Sustainability, 14(20), 13593.

RIBEIRO, Antonio Parente; HOPSTEIN, Graciela; FREIRE, Liane. Mecanismos de Participação da Sociedade Civil no Planejamento e Gestão de Políticas Públicas em Desenvolvimento – a experiência do Projeto ELU (Educação para Limpeza Urbana). São Luiz/MA: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005.

RODRIGUES, L. S. (2020, August). Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do decreto nº 9.759/2019. In I Seminário Discente de Ciência Política da UFPR (SDCP).

SANTOS, T., Mont’Alverne, T., Beirão, A. P., & Turra, A. (2021). Estudos marítimos e a década das Nações Unidas da ciência oceânica para o desenvolvimento sustentável (2021-2030). *Revista da escola de guerra naval*, 27(3), 527-536.

SEIFERT JUNIOR, C. A. (2021). Institucionalização e desinstitucionalização das políticas públicas ambientais no Brasil: da concepção à onda reversa.

Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Consultada em 08/11/2022.

BRASIL. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Consultado em 07/11/2022.

BRASIL. Política Nacional de Recursos Hídricos. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Consultado em 08/11/2022.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Consultado em 08/11/2022.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10>. Consultado em 08/11/2022.

BRASIL. Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10607.htm>. Consultado em 08/11/2022.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Consultado em 07/11/2022.

Página do Site da Marinha dedicado à reformulação da PMN: <<https://www.marinha.mil.br/politica-maritima-nacional>>. Consultado em 07/11/2022.

REFLEXÃO SOBRE O DECRETO PRESIDENCIAL N.º 183/22, DE 22 DE JUNHO, QUE APROVA A ESTRATÉGIA PARA O MAR DE ANGOLA 2030: UM INSTRUMENTO UTÓPICO OU FALTA DE PERSPECTIVA PARA OS ASSUNTOS DO MAR?!

Francisca Nassoma Bental¹

Introdução

Angola é um estado costeiro virado para o Atlântico Sul, com 1 247 000 km² de território para gerir, uma linha de costa de cerca de 1650 km² contando com uma Zona Económica Exclusiva considerável que se estende aproximadamente por 518 433 km², incluindo uma grande diversidade de ecossistemas e de recursos caracterizada por uma alta produtividade biológica. No quadro geoestratégia e geopolítica, a dimensão marítima angolana determina a sua participação de forma activa nas grandes temáticas sobre o oceano.

Geograficamente Angola tem uma localização privilegiada na África Subsariana pertencendo as duas Sub-regiões Africanas, isto é, África Central e África Austral, que releva a sua participação em duas organizações económicas, designadamente: Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC)² e Comunidade para o

¹ Doutoranda em Direito na especialidade de Ciências Jurídico-Civis pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; mestre em Direito Civil pela mesma Instituição e mestre em Direito e Economia do Mar pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; membro fundadora da Associação Lusófona de Direito do Mar; investigadora do Centro de Estudos em Direito do Mar, Vicente Marotta Rangel – USP; último artigo publicado, Dezembro 2022.

² A Comunidade Económica dos Estados da África Central visa fazer da África Central uma região de paz, prosperidade e solidariedade assente num espaço

Desenvolvimento da Africa Austral (SADC sigla inglesa)³. Com esta geografia, somos levados a contribuir para soluções regionais e internacionais para os problemas do oceano, para contribuir com os objectivos de desenvolvimento sustentável a fim que se atinga as metas da Agenda 2030.

Nesta ordem, foi publicada através do Decreto Presidencial n.º 183/22, de 22 de Junho, a Estratégia para o Mar de Angola 2030 (ENMA), o primeiro documento estratégico para as políticas publicas em assuntos marítimos, cujo isentivo devesse pela pressão internacional sobre estas matérias, sobretudo, a Conferencia das Nações Unidas sobre os Oceanos, realizada em Lisboa aos 27 de Junho a 1 de julho de 2022.

A elaboração da mencionada Estratégia decorreu de um processo pouco participativo, colaborativo, não inclusivo (por não se ter procurado os cidadãos, académicos, as organizações e entidades), melhor dito, não mobilizou milhares de participantes de todo o país.

Pelo escrito no paragrafo anterior, no presente artigo tem como objecto fornecer uma análise critica ao Decreto Presidencial n.º 183/22, de 22 de Julho, que aprova a Estratégica Nacional para o Mar de Angola (ENMA) 2030 e ao Decreto Presidencial n.º 177/22, de 22 de Julho, que aprova o Plano de Acção da referida Estratégia, com maior atenção para a omissão de coordenação do exercício das actividades marítimas nas águas de jurisdição nacional, as políticas optadas, a metodologia documental (em vez de entrevista e estudo de campo)⁴ que serviu de base para a elaboração destes instrumentos.

Este estudo, pretende-se verificar as falhas, destarte possíveis incumprimento as metas estabelecidas para 2030, por excluir promover e estimular os sectores tradicionais marítimos, falta de abordagem

económico e político unificado em que cada cidadão circule livremente a fim de garantir um desenvolvimento sustentável e equilibrado.

³ A Comunidade para o Desenvolvimento da Africa Austral (SADC) visa promover o crescimento e desenvolvimento económico, a diminuição da pobreza, o aumento da qualidade de vida da população, a paz e a segurança, o desenvolvimento sustentável, o reforço e consolidação das afinidades culturais, históricas e sociais da região.

⁴ Conforme o ponto dois do Decreto Presidencial n.º 183/22, de 22 de Julho, que aprova a Estratégia Nacional para o Mar de Angola, p. 4542.

sobre as questões de preocupação nacional, como por exemplo, governança, segurança e vigilância marítima, imigração ilegal, tráfico de drogas, crimes contra a biodiversidade, a destruição do ecossistema marinho, a construção habitacional a cerca de 30 metros da orla costeira, Decreto Presidencial n.º 232/11, de 23 de Agosto, que estabelece o regime de desafecção dos terrenos do domínio público compreendidos no perímetro da orla costeira e transfere para o domínio privado dos respectivos Governos Provinciais, problema de sobreposição de competência ministerial, e plano de exploração da área para além das 200 milhas náuticas (mn), uma vez que, esta em curso o processo que visa a extensão da Plataforma Continental para além das 200 mn.⁵

O presente trabalho não segue as regras do novo acordo ortográfico. No caso de transcrições, mantivemos a grafia original.

1. O ponto de partida da Estratégia Nacional para o Mar de Angola 2030

A Estratégia Nacional para o Mar de Angola 2030 (ENMA) é um instrumento que traça o rumo para a política pública do Mar no período de 2022 a 2030, logo, é importante saber qual foi o seu ponto de partida para se alcançar as metas prevista no Decreto Presidencial n.º 177/22, a fim de se promover e potenciar a economia azul. A criação deste documento é fundamental para a eficaz governação e desenvolvimento económico sustentável do espaço marítimo nacional.

A elaboração da ENMA 2030 não teve como objecto de monitorização, os efeitos de estratégias anteriores e das respetivas medidas e planos de implementação e os indicadores económicos e sociais, sistematizado em Relatórios Anuais da Economia Marítima. Todavia, de acordo com Decreto Presidencial n.º 183/22 (2022, p. 4553), em 2020, o peso da Economia Marítima no Produto Interno Bruto (PIB) foi de 33,20 %, isto é, sector das Pescas e Derivados

⁵ O processo de extensão da Plataforma Continental e' coordenado pelo Ministério da Defesa e Veteranos da Pátria em vez do Ministério das Relações Exteriores, inquieta-nos em saber as razões que motivaram que este Ministério a coordenar em vez do Ministério da Agricultura e Pesca ou Ministério das Relações Exterior.

contribuiu com 2,68 %, Petróleo e Gás Natural com 24,61 %, Transporte e Armazenagem 2,09 % e Turismo 3,82 %. A par desta informação estatística, este diploma não apresenta um plano macroeconómica de integração da economia no mar.

Dado curioso que este diploma apresenta é o facto de que o sector do Turismo contribuiu mais (3,82 %) face ao sector das Pescas e Derivados (2,68 %), espanta-nos visto que, o sector do turismo marítimo carência de uma política de gestão sustentável eficaz, ausência de projecto de financiamento para sector dos cruzeiros turístico regional para os operadores turísticos, e de legislação que regula a sua actividade. Estes e outros factores tornam o sector não sustentável, inovador e improdutivo para o crescimento do PIB (Bentral, Junho 2022, pp. 250-251).

Em 2020, a conjuntura económica foi marcada como a mais deteriorada devido as profundas incertezas causadas pelos efeitos negativos da pandemia de COVID-19, a péssima avaliação foi generalizada para todos os sectores económicos. O desempenho negativo da actividade económica, segundo o Relatório da Análise da Conjuntura Económica e Financeira do Banco Nacional de Angola (III Trimestre 2020, pp. 13-14), devesse a “taxa de crescimento homólogo de -8,8 %, maior contracção ante a deterioração verificada no período precedente (-0,5 %) e em relação à estagnação registada em igual trimestre de 2019.

No sector petrolífero a deterioração foi decorrente do declínio em termos homólogos da produção do petróleo bruto (-10,8 %), enquanto (-27,8 %) no sector piscatório resultou do recuo da produção devido aos períodos de veda do pescado em águas profundas assim como do pescado de carapau e sardinha que constituem as maiores culturas de pescado no País”.

No quarto trimestre de 2021, verificou-se um crescimento do PIB em torno de 1,60 % (+1,10 percentagem per capita (pp), este crescimento homólogo deveu-se com a contribuição de +1,1 pp do sector pesqueiro cujo impacto verificou-se no incremento da produção de biomassa, com destaque para o carapau e a sardinha (Relatório da Análise da Conjuntura Económica e Financeira do Banco Nacional de Angola, I Trimestre 2022, pp. 14-15).

O ponto de partido da ENMA 2030 está sustentada, do ponto de vista macropolítico, na Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo 2050 e no Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022, pela descrição e composição da Comissão Multisectorial para os Assuntos do Mar (CMAM), e pela narrativa dos diplomas legais que tratam assuntos do mar.

Ora, o Decreto Presidencial n.º 183/22, não estabelece de forma expressa os princípios orientadores da ENMA 2030, achamos que os mesmos estão alinhados aos da Agenda 2030 das Nações Unidas. Este alinhamento internacional da ENMA 2030 garante não só a continuidade nacional das grandes tendências globais, como permite um maior alinhamento de políticas, instrumentos financeiros e desenvolvimento económicos entre Angola, a União Africana e os principais mercados internacionais.

Somos de opinião que ENMA 2030 deveria ser inspirado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, mas integrando as recentes evoluções, em termos científicos, tecnológicos e ambientais, a segurança marítima, bem como a crescente exploração ilegal dos nossos recursos marinhos.

Por seu turno, opinou Damião Capitão Ginga (2014, p. 360) que «Para a materialização e elaboração de uma Estratégia Marítima Angolana deverão ser ponderados todos elementos relativos a dimensão marítima interna (infra-estruturas, políticas públicas, etc.), tornando-se então fundamental que o tratamento seja feito de maneira transversal e integral dos diversos assuntos e actividades que concorrem na edificação do sector marítimo».

Contudo, a omissão de abordagem de temas referido no ponto anterior neste instrumento não devesse apenas por falta de lições da experiência acumulada em Estratégia para o Mar, mas pela falta de mobilização activa da sociedade angolana em questões dos oceanos e mares que não são assumidas como prioridade nas Universidades e no Ensino Geral.

Tal como havíamos sugerido (Bentral, 2020, p. 89) que a ENM deveria ser implementada através de um diálogo com todas as partes interessadas e orientada para a acção, coordenação e articulação, clarificando, simplificando e acelerando os procedimentos para os

agentes económicos, tendo por base uma informação técnico-científica sólida, bem como o respeito dos princípios e acordos internacionais assumidos por Angola.

2. A visão da Estratégia Nacional para o Mar 2030

A ENMA é uma aposta no fomento e diversificação da economia marítima, o qual uma visão holística integrada das grandes opções e objectivos da política nacional de médio e longo prazo, no horizonte da década 2021–2030. Este documento define objectivos e metas a consubstanciar num plano de acção em concordância com as acções estratégicas do Estado.

Paralelamente a visão estabelecida no ponto três do Decreto Presidencial n.º 183/22, entendemos que a ENMA 2030 tem como propósito potenciar o contributo do mar para a economia do país, a prosperidade e o bem-estar social de todos angolanos, e dar resposta aos grandes desafios da década, reforçando a posição e visibilidade de Angola na arena regional e global marítima, apoiar e promover a investigação científica marítima, proteger e conservar os serviços dos ecossistemas marinhos e o reconhecimento do seu papel como vectores de desenvolvimento sustentável.

Outra prioridade seria definir os limites da sustentabilidade das actividades humanas com impacto no meio marinho, nomeadamente no âmbito da Estratégia Marítima Integrada de África 2050 (Estratégia AIM 2050, p. 7), com vista a basear-se no reconhecimento inequívoco de que, para podermos colher os resultados desejados, todas as políticas ligadas ao mar devem ser elaboradas de uma forma articulada (Bentral, 2020, p. 83).

O mar angolano não deve ser visto apenas como um activo com vastas potencialidades económicas, mas também como um espaço de cultura, turismo e lazer. Igualmente, a que se destacar o posicionamento estratégico das áreas da defesa, economia, relações internacionais, diplomacia e cooperação.

Na área da Defesa salienta-se o valor estratégico que o território nacional tem para a Região do Golfo da Guiné e para a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. No que respeita à Economia apela-se pela uma exploração criteriosa dos recursos marinhos, por um

lado, por outro lado, que os portos nacionais, em particular do Lobito, devem ser um terminal das ligações rodoviárias e ferroviárias, a que acresce a vantagem geoestratégica dos corredores transversais, em particular o designado “Corredor de Benguela”, crucial no abastecimento aos Estados interiores da África Austral. Nas relações Internacionais, Diplomacia e Cooperacao, Angola como membro da Nações Unidas confere-lhe abertura as alianças estratégicas e táticas com outros países de vocação tradicional marítima, e o estabelecimento de parcerias públicas-privadas multilaterais ou bilaterais.

No entanto, a ENMA 2030 por não apontar os principais caminhos não criou uma estrutura de coordenação dos assuntos do mar que se adegue a um país em aprendizagem na matéria, com possibilidade de aproveitar todo o potencial que o seu mar encerra, para a geração presente e para as gerações futuras (Bentral, 2020, p. 89).

A sua mais-valia seria uma abordagem integrada de governação dos assuntos do mar, que congregasse os esforços das diferentes tutelas, dos agentes económicos, das comunidades científicas, das organizações não governamentais e da sociedade civil, co-responsabilizando todos os actores para o aproveitamento do mar como factor diferenciador do desenvolvimento económico e social, valorizado e preservando este património.

Em suma, o que vai afirmar o país como uma referência marítima no quadro geoestratégico será a implementação e monitorização das acções, realizações das medidas decretadas e o alcance das metas estabelecidas no Decreto Presidencial n.º 177/22, de 22 de Julho.

3. Os objectivos estratégicos marítimo para 2022 – 2030

Angola enfrenta o problema de sobre-exploração dos seus recursos marinhos, declínio na sua biodiversidade e de sobreposição de competências dos órgãos ministeriais que actuam no mar. O objecto deste instrumento devia assentar em áreas onde existe sobreposição de jurisdição e competências de várias autoridades que, em acréscimo, se encontram divididas pelos vários níveis da administração local, regional e central, sendo particularmente evidente nas áreas de

interface entre mar e terra (*Workshop* sobre Formulação de uma Estratégica Marítima Nacional, 2018).

Para delinear as melhores medidas no combate a todos estes desafios, esta estratégia está organizada em torno de sete objetivos estratégicos (OE), designadamente:

- i. Fomentar e diversificar a Economia Marítima;
- ii. Aumentar o emprego e qualificação profissional no mar;
- iii. Optimizar os meios, instrumentos e mecanismos de segurança e vigilância marítima;
- iv. Promover o conhecimento científico, desenvolvimento tecnológico e cultura dos oceanos;
- v. Promover e garantir o bom estado ambiental do meio marinho e a gestão sustentável dos recursos biológicos;
- vi. Optimizar o modelo de governança do espaço marítimo e a coordenação intersectorial; e
- vii. Reforçar o papel de Angola no contexto internacional e regional nas políticas marítimas.

Os objetivos estratégicos acima descritos visa promover o aumento do bem-estar social, do emprego e riqueza nacional, potenciando a Economia Azul num quadro de desenvolvimento sustentável, apoiado no conhecimento científico (Decreto Presidencial n.º 183/22, p. 4555). Caso destes objetivos sejam devidamente implementados e monitorizados, a economia azul poderá fazer diferença e a nossa relação com o mar poderá de ser desenvolvida e estimulada.

A ENMA 2030 concretiza as acções de desenvolvimento até 2030, para levar acabo as mesmas, foram definidas e apontadas medidas para a prossecução dos objetivos específicos sectoriais, nos termos do Decreto Presidencial n.º 177/22, de 22 de Julho.

O Plano de Acção da ENMA 2030 inclui 110 medidas concretas, distribuídas nos seguintes Órgãos Ministeriais: Pescas; Relações Exteriores, Economia e Planeamento; Recursos Minerais, Petróleo e Gás; Transportes; Ordenamento do Território; Cultura, Turismo e Ambiente; Ensino Superior, Ciência Tecnologia e Inovação.

4. Das diretrizes para implementação dos objetivos estratégicos nacionais para o mar

Visto os sete Objetivos Estratégicos Nacionais (OEN), considera-se aceitável que cada OEN possua entre 4 e 7 diretrizes, totalizando entre 40 e 70 diretrizes, o que é bastante complexo para acompanhamento e monitoramento, uma vez que, Angola não possui equipamento de alta tecnologia que garante o exercício da sua soberania nas águas nacionais ao logo da orla costeira⁶

Diferentemente da política que define “o que se quer” a estratégia (e o seu plano de acção) dita “como se alcançar as metas estabelecidas”, no qual refletir-se não apenas a vontade (o dever ser), mas as possibilidades de serem efetivas e alcançáveis; usa-se verbos que indiquem as reais ações decorrentes evitando generalidades; sempre que possível, devem ser redigidas apontando a criação de indicadores que permitam o acompanhamento, mensuração e revisão das metas); e evita-se particularidades de sectores secundários de vontade de poder.

No âmbito da Segurança da Navegação a ENMA 2030 devia prever as seguintes diretrizes, nomeadamente:

I – Estimular a implementação de um sistema de navegação aprimorado em sintonia com o conceito de *e-navegation*;

II – Aprimorar as actividades de auxílio à navegação e o banco nacional de dados oceanográficos;

III – Aperfeiçoar os sistemas responsáveis pela sinalização náutica, geoinformações marinhas, contemplando as novas estruturas (*offshore*);

⁶ Vide o nosso Segurança Marítima em Angola, in *Jornal da Economia do Mar*, Lisboa, Setembro, 2020, disponível em: <http://www.jornaldaeconomiamar.com/seguranca-maritima-de-angola>; Bental, Francisca e Silva, Anna Kathlen, A exequível soberania estadual nas aguas nacionais angolanas, CEDMAR, 2022.

IV – Fomentar a capacitação e a actualização dos profissionais aquaviário;

V – Ampliar os sistemas de monitoramento e controle de navios nas águas interiores, especialmente em áreas de interesse;

VI – Aprimorar continuamente as capacidades de navios e equipamentos dedicados as actividades de segurança da navegação;

VII – Promover as normas de segurança do tráfego aquaviário e da salvaguarda da vida humana no mar; e

VIII – Estimular a padronização dos actos normativos dos diversos órgãos afectos a segurança da navegação.

5. Como monitorizar e avaliar a estratégia nacional para o mar?

A ENMA 2030 preconiza uma visão de longo prazo que se consubstancia na definição de medidas objectivas para as áreas de intervenção prioritárias, agregadas num plano de acção, a fim de serem cumpridas os objetivos estratégicos definidos para o período 2022-2030.

Para se avaliar com rigor a implementação e impacto desta estratégia, e reconhecer os seus sucessos e insuficiências, foi encarregue a Direcção Nacional para os Assuntos do Mar, em articulação com os grupos técnicos designados por cada sector, de coordenar o Relatório Anual sobre o estado de implementação da ENMA 2030, estabelecer o conjunto de indicadores (com apoio do Instituto Nacional de Estatística) que aferirão o grau ou taxa de implementação da ENMA 2030, nomeadamente na execução das metas e acções previstas, podendo recorrer a indicadores qualitativos ou quantitativos adequados.

O modelo de monitorização e avaliação da ENMA 2030, bem como respectivos indicadores é proposto pelo grupo técnico intersectorial, que devera, entre outros, prosseguir um conjunto de princípios e critérios que privilegie e incorpore os princípios gerais e

eixos, prosseguidos nos objectivos estratégicos e específicos estabelecidos, bem como a sua tradução nas accoes planeadas (Decreto Presidencial n.º 183/22, p. 4577).

De acordo com o Decreto Presidencial n.º 183/22, (2022, pp. 4577-4578) a monitorização será feita regularmente, entre outros, os avanços no aumento do PIB e do emprego directo e indirecto, o exercício da soberania e a capacidade efectiva de assegurar a proteccao e segurança do meio marítimo, incluindo o combate a poluição e pesca ilegal, a melhoria da governança, o combate as alterações climáticas e a prossecução dos objectivos da sustentabilidade do meio marinho.

Sendo a ENMA 2030 o principal instrumento de política marítima integrada nacional, espera-se que a sua monitorização deve permitir sobretudo leituras integradas, rompendo com a burocracia institucional que se verifica nos sectores com actividades para o mar, e verificar se as metas propostas no Plano de Acção da ENMA 2030 estão sendo alcançadas.

6. O modelo de governação, coordenação e mobilização de recursos

A economia nacional marítima afigura-se promissora, porém, devesse garantir um crescimento sustentável que considere o valor do capital natural e dos serviços dos ecossistemas marinhos e a salvaguarda do património cultural. O sistema mar-atmosfera e a sua monitorização, bem como a articulação entre o ordenamento do espaço marítimo e a gestão da zona costeira, são matérias cruciais para a governação do mar (Estratégia Nacional para o Mar Portuguesa 2021-2030, p. 81).

A participação activa, estratégica e mobilizadora de Angola na Africa Central, Africa Austral, Golfo da Guiné, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico do Sul é determinante, quer para a afirmação de uma Africa marítima, quer para a mobilização nacional para o mar, de forma participada, focada e articulada entre agentes públicos e privados.

A nível interno, é fundamental garantir que a territorialização da política do mar se efetue de forma articulada com as políticas para

o desenvolvimento sustentável, combate a pobreza, e em alinhamento com os objectivos da ENMA 2030 e com os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo e do ordenamento do território.

Uma vez que a ENMA 2030 adopta uma visão holística e intersectorial das políticas publicas para o mar, o seu modelo de governança garante a coordenação, articulação horizontal e, simultaneamente, vertical, por forma a garantir a intersectorialidade e a governabilidade sectorial.

Nesta conformidade, a coordenação geral da implementação da ENMA 2030 compete ao Ministro do Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República, coadjuvado pelo responsável pelo Sector do Mar e das Pescas, sendo articulada intersectorialmente ao nível da Comissão Multisectorial para os Assuntos do Mar. A responsabilidade da implementação sectorial compete a cada Ministro do Sector, seguindo os princípios definidos pelo Decreto Presidencial n.º 147/19, de 12 de Agosto (Decreto Presidencial n.º 183/22, pp. 4579-4580).

Importa realçar que, a matéria de governança marítima é há que mais se regista o conflito de sobreposição de competência. Conforme alegado no paragrafo anterior, a ENMA 2030 é coordenada pelo Ministro do Estado e Chefe da Casa Civil do Presidente da República, já o Sistema Nacional de Vigilância Marítima (SINAVIM) é liderado pelo Ministério da Defesa Nacional (através da Marinha de Guerra Angolana), cuja finalidade é contribuir para o exercício de poderes de soberania e/ou jurisdição nos espaços oceânicos nacionais (arts. 1.º e 2.º, do Decreto n.º 59/09, de 26 de Outubro).

Considerações finais

Esperamos que a Estratégia Nacional para o Mar 2030 sirva de inspiração para atingir as metas da Agenda 2030, bem como para os futuros sucessíveis instrumentos estratégicos e políticos para o mar.

A ENMA 2030 não assume plenamente o papel do conhecimento e não apresenta um paradigma de saúde do mar nacional como pilares essenciais do desenvolvimento azul sustentável. O mesmo é incapaz de responder as actuais exigências globais discutidas e comprometidas pelos Estados na Conferência sobre os Oceanos 2022,

em Lisboa, e pela Conferência de Mudança Climática 2022, no Egito (COP27).

Apelamos que a Estratégia seja acompanhada e assegurada ao mais alto nível institucional, com o envolvimento activo da sociedade civil e dos grupos de interesse com vista a mobilizar a adesão dos cidadãos.

Contudo, espera-se que a ENMA 2030 não seja um instrumento de propaganda e justificativa de que Angola cumpre com as obrigações internacionais assumidas em assuntos do mar, pelo facto de obter um documento estratégico nacional para o mar que corresponde 2022-2030, mas que realmente sejam alcançadas as metas previstas no seu Plano de Acção.

Bibliografia

BENTRAL, Francisca – **Mar – meio sustentável para a economia angolana**, in *Mar e Direito em Contexto*, coord., Assunção Cristas, Edições Almedina, S.A., Coimbra, Junho, 2022.

BENTRAL, Francisca – **A governação “sombra” no espaço marítimo angolano** [em linha]. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2020. Dissertação de Mestrado [Consult. em 2022-11-14]. Disponível em https://run.unl.pt/bitstream/10362/111189/1/Bentral_2020.pdf.

BENTRAL, Francisca – **Segurança Marítima em Angola**, in *Jornal da Economia do Mar*, Lisboa, Setembro, 2020, [Consult. em 2022-11-14]. Disponível em: <http://www.jornaldaeconomiamar.com/seguranca-maritima-de-angola>

BENTRAL, Francisca e SILVA, Anna Kathlen, *A exequível soberania estadual nas águas nacionais angolanas*, CEDMAR, 2022.

GINGA, Damião Fernandes Capitão – **Angola e a complementaridade do mar: o mar enquanto fator geoestratégico de segurança, defesa e de afirmação** [em linha]. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidade e Tecnologias, 2014. Dissertação de Doutoramento [Consult. em 2022-11-14]. Disponível em <http://hdl.handle.net/10437/6001>.

Relatório da Análise da Conjuntura Económica e Financeira do Banco Nacional de Angola, III Trimestre, Luanda, 2020, [Consult. em 2022-11-14]. Disponível em <file:///C:/Users/franc/Downloads/Relatório%20da%20Análise%20da%20Conjuntura%20Económica%20e%20Financeira%20-%20III%20Trimestre%202020.pdf>

Relatório da Análise da Conjuntura Económica e Financeira do Banco Nacional de Angola, I Trimestre, Luanda, 2022, [Consult. em 2022-11-14]. Disponível em <file:///C:/Users/franc/Downloads/Relatório%20da%20Análise%20da%20Conjuntura%20Económica%20e%20Financeira%20-%20I%20Trimestre%202022.pdf>

UNIÃO AFRICANA – **Estratégia Marítima Integrada de África 2050 (Estratégia AIM 2050)** [em linha]. Versão 1.0, 2012. [Consult. em 2022-11-14]. Disponível em https://au.int/sites/default/files/documents/30932-doc-2050_aim_strategy_pt_0.pdf.

Questões debatida no *Workshop* sobre Formulação de uma Estratégica Marítima Nacional, realizada, nos dias 15 e 16 de Novembro de 2018.

Decreto Presidencial n.º 183/22, de 22 de Julho, que aprova a Estratégica Nacional para o Mar de Angola (ENMA) 2030, Diário da Republica, I Serie n. 137.

Decreto Presidencial n.º 177/22, de 22 de Julho, que aprova o Plano de Acção da referida Estratégia, Diário da Republica, I Serie n. 137.

PORTUGAL. **Estratégia Nacional para o Mar 2021-2030** [em linha]. Lisboa. [Consult. 2022-11-15]. Disponível em: [Estrategia Nacional para o Mar 2021-2030 https://www.ain.pt/wp-content/uploads/2021/07/Estrategia-Nacional-para-o-Mar-2021-2030.pdf](https://www.ain.pt/wp-content/uploads/2021/07/Estrategia-Nacional-para-o-Mar-2021-2030.pdf)

INFLUÊNCIA DO MLC/06, NO ÂMBITO DO TRABALHO MARÍTIMO, FRENTE ÀS BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA

Gustavo Maciel Gomes

Introdução

Um trabalho pouco discutido na mídia e, muitas vezes, esquecido é o trabalho marítimo, cuja modalidade laboral tem, como protagonista, os trabalhadores do mar, classificados, basicamente, em dois grupos: tripulantes, que trabalham diretamente na operação da embarcação; e os não-tripulantes, que prestam outros serviços a bordo não relacionados à operação da embarcação (BRASIL, 1997b).

Importante elucidar, também, as condições precárias às quais são submetidos esses trabalhadores, por vezes, a condições sub-humanas e a trabalhos forçados, análogos à escravidão. Tal realidade não é distante, podendo-se citar o conhecido caso de três marítimos paquistaneses, mantidos durante 22 meses a bordo de um navio iraniano, sem receber nenhum pagamento (ITF, 2019).

A problemática agrava-se quando se analisa o âmbito do período pandêmico, constatando-se ser esse modal um dos mais utilizados no mundo para transporte de mercadorias e insumos. Assim, a quantidade de trabalhadores nessa faina é considerável. Deve-se destacar, ainda, o descaso por parte das empresas de transporte, que só

se preocupam com a parte financeira e com os lucros, em detrimento dos funcionários.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as medidas protetivas ao trabalhador embarcado com o advento das bandeiras de conveniência, inclusive no período pandêmico, sob a ótica da Organização Internacional do Trabalho e das leis brasileiras. Para tanto, adota-se, como método de procedimento, a técnica de pesquisa bibliográfica em materiais publicados, com uma pesquisa qualitativa respaldada em fontes bibliográficas como normas nacionais e internacionais, livros, monografias, notícias, jurisprudência e artigos; e, como método de abordagem, o dedutivo.

1. Da vulnerabilidade do trabalhador marítimo

Faz-se necessário, a princípio, aludir sobre a vulnerabilidade do trabalhador marítimo, a começar por sua condição psicológica fragilizada de trabalho, estando longe do convívio socioafetivo de sua parentela por longos períodos e, muitas vezes, exposto a componentes nocivos à saúde, como ruídos e agentes químicos, por exemplo (CANELLAS, 2017). Enfatiza-se, também, que em séculos de história mercantil esses trabalhadores não tiveram quase nenhum tipo de direito, ainda mais quando se trata de trabalhadores que se ativam em alto mar. Tais embarcações carregam uma herança militarizada e hierárquica, com penalidades duras (MARTINS, 2013). Para tanto, o Direito Marítimo visa mitigar esse legado.

Acrescente-se a isso que o empregador marítimo visa e prioriza, predominantemente, o viés econômico, sempre pautado pelo maior lucro, deixando de lado princípios basilares da sociedade como a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (OIT, 1998). Tal cenário, de despreocupação social, restou explícito diante da falta de cuidados e equipamentos durante o a pandemia de COVID-19. Assim, os trabalhadores são contratados em portos por navios de diferentes nacionalidades, que impõem a tais agentes marítimos contratos de trabalho com língua estrangeira. Tais trabalhadores, por vezes, não entendem, mas aderem ao ajuste contratual, pela necessidade de trabalho, encontrando desafios para

reclamar por melhores condições laborais ou denunciar abusos perante órgãos internacionais.

2. Bandeira de Conveniência

Antes de adentrar no mérito, explica-se o procedimento de registro de embarcações, geralmente pelo registro nacional: cada Estado registra as embarcações, comandando o modo e os meios de tais registros, atrelando-os à sua legislação, segundo o Decreto Legislativo nº 5, que promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (BRASIL, 1987). Ao Estado atrelado à bandeira dos navios incumbe “[...] exercer, de modo efetivo, a sua jurisdição e seu controle em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvorem a sua bandeira.” (BRASIL, 1987). Contudo, tal regramento é omissivo no que tange os critérios de vínculo substancial, ou seja, nas especificações para aquisição de nacionalidade.

Para fugir de conflitos (guerras), ou mesmo de sindicatos, e sonegar impostos, armadores gregos e norte-americanos começaram a registrar seus navios em países com poucas exigências, ou melhor, na prática não havia nenhuma obrigação para com o registro. Exemplos disso são: a falta de fiscalização, não imposição de vínculo, incentivos fiscais e fornecimento de mão de obra barata. (MARTINS, 2013)

Tal prática se alastrou pelas empresas mercantis; capitães e empresas donas de navio passaram a vincular seus navios ao país que melhor lhes atendia, isto é, atrelavam os navios de acordo com a sua conveniência, adotando a prática de Bandeira de Conveniência para majorar seus lucros. Armadores ao redor do mundo começaram a contratar pessoas em diversos países diferentes com mais afinco, pois todos iriam responder, no que tange ao direito trabalhista, segundo o país atrelado à bandeira do Navio.

A falta de fiscalização faz com que o empregador pague um salário muito menor ao seu colaborador, além de cometer outros abusos trabalhistas. Ademais, empregadores têm maior facilidade para sonegar impostos ao país de origem, cometendo, assim, evasão de

divisas. Tal prática tornou-se famosa, principalmente, entre países pobres como Panamá, Costa Rica e Honduras.

Atualmente, observa-se uma larga quantidade de países pobres com os maiores números de registros de navios mercantis no mundo (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, s.d.). Isso significa que há um aumento substancial no modo em que as pessoas arvoram suas bandeiras, segundo relatório anual da *United Nations Conference on Trade and Development*. (UNCTAD, 2013).

3. Medidas protetivas ao trabalhador

Cabe ao Direito Internacional e ao Direito do Trabalho de cada país criar mecanismos para a proteção do trabalhador. Todavia, muitas vezes, apenas a criação é efetiva, necessitando-se, pois, de efetiva fiscalização. Sem fiscalização, ocorre a supressão de direitos fundamentais dos tripulantes, a fim de se obter maior produção a custos baixíssimos, quando comparado a países industrializados e que respeitam os deveres trabalhistas. Tal conduta é denominada *dumping social*, (MAZZUOLI, 2012).

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948), pode-se constatar a junção de “[...] direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. Combina, assim, o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade com o valor da igualdade.” (PIOVESAN, 2013); o que não ocorre na prática.

No que tange à fiscalização, há um órgão importante que atua fortemente no combate aos desrespeitos às legislações trabalhistas, a Federação Internacional de Trabalhadores de Transporte (ITF), que fiscaliza as embarcações efetivamente, atuando nos principais portos do mundo, além disso, ajuda o trabalhador em possíveis denúncias. Com o advento do período pandêmico, a fiscalização fora quase nula, por ser física, desamparando ainda mais o trabalhador.

Evidentemente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem maior função nessa luta, por meio de seu movimento desenvolvido sobre a égide de Convenções, que buscam, por meio de seus Estados-membros, a obediência a tais regras convencionadas. E, também, por

meio das Recomendações, as quais, embora não vinculem os Estados-membros, dirigem-nos a isso, por se basearem em direitos trabalhistas amplamente difundidos.

Todavia, os acordos internacionais são, por vezes, mitigados em sua aplicação. Dá-se isso em virtude do modelo interno de aplicação de leis no âmbito jurídico. Outra dificuldade encontrada pela OIT é o trâmite interno das reclamações; essas demandas têm de passar por todas as instâncias e cortes nacionais, para apenas depois serem admitidas pelos órgãos internacionais (FITZPATRICK; ANDERSON, 2005). Tal requisito é deveras oneroso ao obreiro, que despense tempo e recursos financeiros, cuja realidade torna infrutíferos esses meios de reclamação, sobretudo quando se considera o contexto da pandemia (COVID-19), quando vários desses sistemas foram suprimidos, dado o isolamento social.

Pensando nisso e em casos em que o tripulante está a quilômetros de distância da costa sem acesso à justiça de modo efetivo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entende que essa situação equivale à exaustão do maquinário judicial interno; desse modo, o trabalhador marítimo pode executar sua reclamação diretamente aos órgãos internacionais (ANDERSON; FITZPATRICK, 2005). O problema reside em sua aplicabilidade, ou seja, há dificuldades de meios de comunicação em alto mar e em razão de impeditivos por parte da empresa ou contratante também.

Tem-se, no Brasil, uma atuação diferente em comparação aos demais países. Isso porque, como já mencionado, há uma incorporação das convenções internacionais às leis brasileiras, pelo modelo monista de ratificação. Desse modo, todas as Convenções ratificadas pelo Brasil estão materializadas nas leis brasileiras. Por exemplo, a *United Nations Convention on the Law of the Sea*, de 1982, foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 5, de 1987. Além disso, o Brasil tentou buscar outros meios de proteção ao agente do mar, equiparando-os aos trabalhadores da Consolidação das Leis Trabalhistas (BRASIL, 1943), no que tange à judicialização de conflitos no âmbito nacional.

Nessa senda, uma das principais leis do país sobre o tema é a Lei nº 9.432/1997 (BRASIL, 1997a), a qual versa sobre o transporte aquaviário brasileiro. Destaca-se o artigo 4º desse regramento, cujo

dispositivo prevê requisitos mínimos para embarcações de bandeira brasileira e, ainda, quantidade mínima de tripulantes brasileiros (dois terços), bem como que o comandante e o chefe de máquinas sejam nacionais também. O inadimplemento dessas exigências decorre em sanções, como, por exemplo, “[...] o navio perderá a nacionalidade brasileira se deixar de atender a qualquer um desses requisitos, ou na ocorrência das hipóteses de confisco do navio por governo estrangeiro.” (MARTINS, 2013, p. 171)

Ademais, o Estado Brasileiro incumbe ao Estado do Porto a função de fiscalizar os navios, a fim de refrear os desrespeitos às leis do mar, nacionais ou internacionais, e, ainda, com a função de proteger o elo mais fraco dessa relação mercantil, que é o tripulante. Esse controle contém, ainda, a ajuda da Secretaria do Trabalho (antigo Ministério do Trabalho), que, por meio da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), averigua se os navios estão cumprindo as normas trabalhistas. Para isso, os inspetores têm livre acesso às embarcações, bem como autoridade para interdição ou embargo do local de trabalho. Contudo, essa função também foi mitigada com o isolamento social, causado pela pandemia de COVID-19.

Para se valer da jurisdição nacional visando à análise de aspectos relacionados à relação de trabalho (mesmo executada, em parte, no exterior), aplica-se, em tese, o Princípio da Territorialidade, consagrado no Código de Bustamante (BRASIL, 1929), cujo Diploma pauta a competência em razão do lugar onde ocorre o fato.

Contudo, consoante à Lei da Bandeira (costumeira) e ao Princípio do Centro de Gravidade, os contratos são atrelados ao país de origem da bandeira, aplicando-se, então, a extraterritorialidade. Essa prática já é consolidada na doutrina e na jurisprudência, nacionais e internacionais (MARTINS, 2013), conforme se observa no julgado a seguir exposto:

RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. CONTRATO INTERNACIONAL DE TRABALHO FIRMADO NO BRASIL. TRABALHO A BORDO DE NAVIO DE CRUZEIROS MARÍTIMOS NO BRASIL E NO EXTERIOR. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. [...] Nesse

contexto, diante das circunstâncias do caso concreto, o princípio do centro de gravidade da relação jurídica e o princípio da norma mais favorável atraem a aplicação da legislação brasileira, tal como decidido pelo Regional. Precedentes da SbDI-1 e Turmas desta Corte Superior. Recurso de revista não conhecido. (TST. Recurso de Revista nº 10165-37.2016.5.09.0013. Relator: Ministro José Roberto Freire Pimenta. Julgamento: 11 dez. 2019. Publicação: DEJT 7 fev. 2020).

Desse modo, resta demonstrada a tendência do Tribunal Superior do Trabalho em coibir a prática das bandeiras de conveniência, visando à proteção do trabalhador do mar, por ser o ente vulnerável na relação mercantil. Destarte, sempre que possível, muda-se o centro de gravidade para o Brasil, pois, em geral, a legislação brasileira é mais benéfica ao trabalhador.

Com várias dificuldades em consolidar uma Convenção sobre o trabalhador marítimo com uma pluralidade de convenções, a OIT, decidiu tentar juntar todas as convenções já postas, atualizando e melhorando, com uma visão internacional e integrada para definir normas mínimas sociais trabalhistas dos povos do mar. Com esse intuito foi redigida uma das principais normas internacionais nesse sentido, a Convenção do Trabalho Marítimo - MLC 2006, firmada em Genebra, em 07 de fevereiro de 2006, e ratificada pelo Brasil pelo Decreto n.º 10.671, em 09 de abril de 2021.

Essa Convenção compilou e consolidou direitos trabalhistas para que os trabalhadores marítimos pudessem ter condições a uma vida e trabalho dignos. Além disso, esses parâmetros mínimos de direitos ao trabalhador sanaram muitas lacunas (embora ainda exista) de direitos trabalhistas com o advento das bandeiras de conveniência, pois há países em que não existem esses direitos positivados ou mesmo esses direitos são brandos.

Por ter medidas tão protetivas, essa legislação é considerada por muitos o maior marco na área trabalhista internacional marítima. É isso o que concorda o professor e pesquisador Maurício Ferreira Brito, ao citar Augusto Meirinho e Lucas Silva, “Hoje o maior marco normativo internacional trabalhista para o trabalho marítimo é a Convenção do Trabalho Marítimo de 2006” (BRITO, 2020, p. 44 apud MEIRINHO;

SILVA, 2018, p. 255). Deve-se essa colocação aos inúmeros direitos nunca antes vistos em uma norma internacional dados ao trabalhador marítimo.

Conclusão

Depreende-se, em suma, a fragilidade do trabalhador marítimo perante o empregador, não apenas pelo contrato de trabalho ser um contrato adesão, mas também pela hierarquia e obediência ainda resvalada como herança de trabalhos forçados. Soma-se a isso o período pandêmico e o fato das transportadoras de grande porte visarem sempre ao lucro, ignorando os direitos trabalhistas supracitados.

As bandeiras de conveniência contribuem para a perpetuação dessas práticas litigiosas com a finalidade de driblar leis de proteção ao trabalhador, humanitárias, tributárias e fiscais.

Há inúmeras leis, nacionais e internacionais, direitos e meios criados para garantir que haja um trabalho digno, bem como fiscalização. Todavia, o tripulante, em alto mar, sequer consegue contestar o capitão do navio e seus superiores, tampouco se comunicar com órgãos jurisdicionais internacionais, em alto mar.

A convenção mais atual e a mais importante é a MLC 2006, cujo regramento possui inúmeras brechas, a começar por delegar aos Estados-membros a fiscalização sem a devida aplicação de sanção para quem não fizer. Além de deixar o trabalhador embarcado vulnerável, pois, por exemplo, ela permite que o trabalhador reclame se sentir injustiçado no tratamento com os seus superiores, a Convenção afirma que o trabalhador deve reclamar para o superior; se não resolver, deve levar ao capitão para que ele encaminhe a Delegacia do porto; ou o marítimo embarcado pode tentar fazer a denúncia pelo sítio eletrônico da ITF, mas quem controla o uso da internet é o capitão. Mais uma vez, o trabalhador depende do capitão para fazer a denúncia e isso o deixa extremamente vulnerável.

Em suma, constata-se uma insegurança jurídica na prática, no resultado final, para o trabalhador marítimo, tanto nas leis internacionais, quanto nas leis pátrias, pois quando há um litígio não se sabe ao certo qual legislação utilizar. Enquanto isso, o marítimo continua sofrendo diversos abusos em seus direitos e em sua jornada. Destarte, com a recente ratificação no MLC 2006, espera-se uma mudança de comportamento do Brasil, para que se adeque às normas e não apenas aplique as diretrizes, mas que também gere engajamento de outros países.

Referências

BRASIL. Decreto Legislativo nº 5, de 1987. Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, concluído em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 nov. 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-5-9-novembro-1987-367281-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 18.871, de 1929. Convenção de Direito Privado: Código de Bustamante. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 nov. 1929. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-18871-13-agosto-1929-549000-publicacaooriginal-64246-pe.html>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943. Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 ago. 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.432 de 8 de janeiro de 1997. Ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 jan. 1997a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9432.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.537 de 11 de dezembro de 1997. A segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1997b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9537.HTM. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRITO, Maurício Ferreira. **Extraterritorialidade normativa no direito marítimo do trabalho**. Orientadora: Inez Lopes Matos Carneiro de Farias. 2020. 245

f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

CANELLAS, Ana Maria. **Os Trabalhadores marítimos. Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins - FNTTAA**, Cidade, 2017. Disponível em: <http://fnttaa.org.br/website/aquaviarios-navegacoes/mais-2/322-os-trabalhadores-maritimos>. Acesso em: 02 mar. 2022.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Country Comparison: Merchant Marine. Washington, s.d. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/387rank.html>. Acesso em: 29 mar. 2022.

FITZPATRICK, Deirdre; ANDERSON, Michael. **Seafarers' Rights**. New York: Oxford University Press Inc., 2005.

ITF. Bandeiras de Conveniência. Londres, 2018. Disponível em: <https://www.itfglobal.org/pt/sector/seafarers/bandeiras-de-conveni%C3%Aancia>. Acesso em: 20 mar. 2022.

INTERNATIONAL TRANSPORT WORKERS' FEDERATION. Marítimos repatriados do Irã e da Síria após casos notórios de escravidão moderna e abandono. Londres, 2019. Disponível em: <https://www.itfglobal.org/pt/news/maritimos-repatriados-do-ira-e-da-siria-apos-casos-notorios-de-escravidao-moderna-e-abandono>. Acesso em: 23 mar. 2022.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo**. V. I. 4. ed. Barueri: Manole, 2013.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Portugal, 1996. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 27 mar. 2022.

OIT. Convenção nº 147. Normas Mínimas da Marinha Mercante de 1981. Brasil, 1998. Disponível em: <https://www.diap.org.br/images/stories/OIT/convencao147.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

OIT. Declaração da OIT Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção do Trabalho Marítimo de 2006. Genebra, 07 fev. 2006. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_090300.pdf. Acesso em: 11 out. 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

STEIN, Marcelino André. **Bandeiras de conveniência**: análise jurídica e econômica. Orientador: Claudio Finkelstein. 2011. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Review of maritime transport. 2013**, Geneva, Unctad, 2013. Disponível em: https://unctad.org/en/publicationslibrary/rmt2013_en.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

ZANOTELLI, Ana Gabriela. MOSCHEN, Valesca R. Borges. A efetivação dos direitos dos trabalhadores marítimos no contexto dos navios de bandeira de conveniência. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 91-118, maio 2016.

TECNOLOGIAS PROTEGIDAS POR PATENTES VOLTADAS AO MEIO MARINHO: UM CENÁRIO 40 ANOS APÓS A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR

*Alex Vieira Alves
Vivianni Marques Leite dos Santos*

Introdução

Com o aumento populacional e finitude do planeta, torna-se evidente a necessidade de conservação dos recursos naturais. De acordo com a ONU NEWS (2022), em 15 de novembro atingimos a marca dos 8 bilhões de habitantes na Terra, doze anos após a marca dos 7 bilhões.

Desde os primórdios da humanidade, o mar tem sido fundamental para o desenvolvimento e conquistas, servido de rotas para expansão, mas também de gerador de umidade, entre outros, o que, conforme registrado por Menezes (2015), torna-o importante para a manutenção da vida e sobrevivência do planeta, em razão de constituir requisito para manutenção do equilíbrio do ecossistema planetário.

Tal evidência impulsionou a normatização do mar, que de acordo com Menezes (2015), somente foi possível diante do papel da Organização das Nações Unidas, por meio das Conferências com

ênfase no direito do mar, o qual consolidou-se como um novo ramo do direito.

Por outro lado, ainda que verificada tal importância, são consideradas incipientes as pesquisas voltadas a este campo. Entre os artigos publicados, menciona-se o trabalho de Silva (2013), quando ressaltou a importância econômica dos recursos marítimos para o Brasil, desde as primeiras ocupações do território, em virtude do seu extenso litoral e posição geopolítica, conferindo-lhe uma importante posição política e estratégica.

Silva (2013) também destacou que o Brasil foi um dos países mais favorecidos a partir da CNUDM, já que consolidou seus espaços marítimos – mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma continental – e, em razão dos fatores geológicos da margem continental, aumentando sua plataforma continental, embora registrando preocupação com tais ganhos a depender da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) e do comportamento do governo brasileiro.

Nesse sentido, Carvalho (1999) concluiu que a assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar resultou na limitação de mar territorial brasileiro em 12 milhas marítimas, mas por outro lado, foram reconhecidos e assegurados os seus direitos soberanos e a sua jurisdição em faixa marítima de zona econômica exclusiva, que se estendeu até 200 milhas de suas costas e prolongou-se sobre o solo e o subsolo do fundo do mar até o limite exterior da margem continental, sendo superior às reivindicações brasileiras. Associado aos ganhos vem também a responsabilidade sobre seus cuidados.

Assim, o que vem sendo feito em termos de pesquisas aplicadas após a CNUDM, par ao que este artigo contém os resultados de pesquisas que geraram tecnologias patenteáveis no Brasil e no Mundo, envolvendo o meio marinho, com vistas a auxiliar tomadas de decisão no âmbito legislativo, incluindo o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e os órgão de fomento à pesquisa e inovação.

1. A Propriedade Industrial

A Propriedade Industrial foi regulamentada no Brasil pela Lei nº 9.279/1996 (LPI) (BRASIL, 1996), como uma subdivisão da Propriedade Intelectual destinada a proteger as criações materiais humanas aplicáveis às indústrias que sejam de interesse social e que promovam o desenvolvimento tecnológico e econômico do País. Quanto à abrangência da Propriedade Industrial, destaca-se que a Convenção da União de Paris (CUP), de 1883, promoveu alterações, durante Revisão de Estocolmo, a fim de, entre outras atualizações, estabelecer que a “A Propriedade Industrial entende-se na mais ampla acepção e aplica-se não só a indústria e ao comércio propriamente ditos, mas também às indústrias agrícolas e extrativas”.

No Brasil, a proteção dos inventos tem previsão constitucional, conforme artigo 5º, XXIX, da Constituição Federal de 1988 que assim dispõe:

A lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País. (BRASIL, 1988).

Entre os ativos de Propriedade Industrial, destacam-se as “Patentes”, as quais constituem títulos, deferidos pelo INPI, que asseguram ao autor de uma invenção ou de um modelo de utilidade a propriedade da sua criação, nas condições estabelecidas pela LPI (BRASIL, 1996). Barbosa (2010, p. 295) conceitua patente como “um direito, conferido pelo Estado, que dá ao seu titular a exclusividade da exploração de uma tecnologia”.

A Patente pode ser classificada em dois tipos: de invenção ou de Modelo de Utilidade. Nos termos do artigo 8º da LPI (BRASIL, 1996), “é patenteável a invenção que atenda aos requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial”. Já o artigo 9º prevê que “é patenteável como modelo de utilidade o objeto de uso prático, ou parte deste, suscetível de aplicação industrial, que apresente nova forma ou disposição, envolvendo ato inventivo, que resulte em melhoria funcional no seu uso ou em sua fabricação”.

Para que a Patente seja deferida, o INPI analisará se a invenção ou o modelo de utilidade são patenteáveis (não incidindo nas vedações

dos artigos 10 e 18 da LPI) (BRASIL, 1996), bem como se cumprem os requisitos da novidade, da atividade inventiva e da utilidade industrial.

2. Metodologia

Para atender o objetivo de conhecer o estado da técnica relativo à disponibilidade de tecnologias aplicáveis à proteção do mar, foi realizada pesquisa exploratória, descritiva explicativa e com abordagem quanti-qualitativa, como parte de estudo prospectivo executado em três fases.

A primeira fase relativa à definição do escopo, palavras-chave e fontes de dados. Em seguida, a segunda fase, de coleta de documentos patentários, utilizando-se a base internacional Questel Orbit Intelligence (ORBIT, 2022) e também a base nacional do INPI. Ao ser empreendida a prospecção na base de dados de patentes nacional e internacional, para uma varredura mais minuciosa, a busca foi configurada em pesquisa avançada. Para patentes, as palavras-chave no campo título ou resumo.

A busca na base nacional de patentes, INPI, foi feita em português. As palavras chave utilizadas na língua portuguesa foram: “mar” e “lei”. Na base internacional orbit intelligence, a investigação foi restrita à língua inglesa, cujas palavras chave foram: “law” and “sea”. A inclusão da palavra “Lei” se deve a busca por aquelas tecnologias motivadas ou embasadas em Lei ou Direito. Não foi limitado o horizonte temporal.

Nos casos em que uma patente é protegida em mais de um país, estas foram consideradas agrupadas em famílias de patentes, em razão de constituir uma mesma tecnologia. Ademais, como critério de exclusão, foram removidas as patentes em duplicidade.

A terceira fase consistiu no tratamento e análise dos dados, por meio de recursos gráficos e quadros, para obtenção de informações e novos conhecimento norteadores de planos de ação e/ou pesquisas futuras.

Como limitações da pesquisa, destaca-se que em razão do grande número de patentes, as análises foram feitas considerando apenas os títulos, utilizando a denominada análise macro.

3. Resultados e Discussão

Os resultados da busca na base internacional, utilizando as palavras-chave “law” and “sea”, no campo título, resultaram na identificação de 6 patentes, cujos títulos estão descritos no quadro a seguir, o qual também contém o ano de primeira prioridade, ou ano em que foi deposita no primeiro país (também identificado no Quadro 1) e a situação atual de cada patente.

Quadro 1 – Patentes internacionais com ano e país de primeira prioridade, bem como sua situação, conforme requisitos de busca.

Título patente internacional	Ano 1ª prioridade	País 1ª prioridade	Situação
Device and system for generating sea water ice with law salinity	2006	República da Coreia	Concedida
Experimental system for testing low-temperature sea water flow and heat transfer law across cylinder	2016	China	Arquivada
The wolfram conductive sea returns to etching residue elimination law	2002	Taiwan	Arquivada
Law enforcement record management system for sea network data co-construction and sharing	2020	China	Pendente de análise
Component preparation method for researching	2021	China	Pendente de análise

mechanical property evolution law of frp bars in seawater and sea sand concrete and research method.			
Intelligence is alert with law enforcement appearance based on chip is thought in sea.	2017	China	Concedida

Fonte: ORBIT (2022).

O baixo número resulta da busca apenas no título, entretanto já pode-se verificar a participação diferenciada da China, com nenhum achado para o Brasil. Destaca-se que no caso das patentes arquivadas estão as inativas pelos mais diversos motivos, tal como caducidade ou mesmo não pagamento de taxas. O mais importante nestes casos é que tais tecnologias estão em domínio público, com uso liberado para quaisquer fins sem necessidade de autorização prévia pelos seus respectivos titulares ou proprietários das patentes. Ademais, verifica-se que somente 20 anos após a CNUDM, em 2002, foi registrado pedido de proteção por patentes contendo as palavras “law” e “sea” nos seus títulos.

Quando consideradas também as presenças das palavras no campo resumo, o número aumenta para 359 patentes. Um acréscimo considerável, embora considerado ainda pequeno quando registrado que se trata de uma busca internacional.

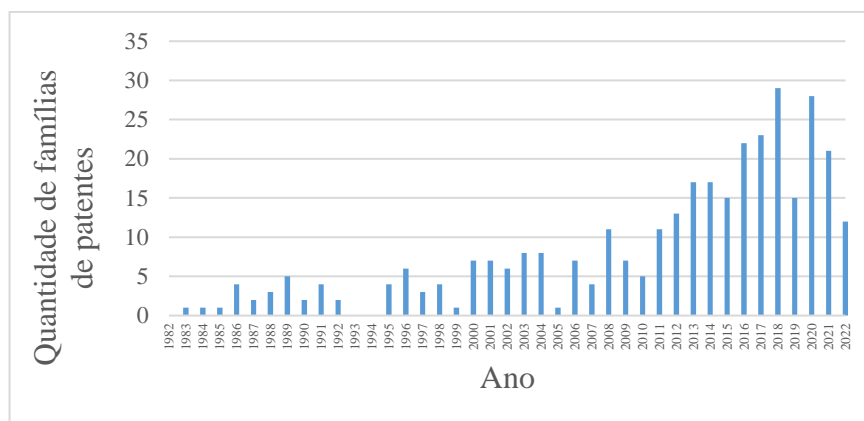
Importante mencionar que a palavra “mar” apenas resulta em um número bastante expressivo, mas não foi discutido nesse texto em razão do objetivo da pesquisa.

Para as 359 patentes verifica-se que houve uma manutenção de pedidos acima de 10 pedidos de depósitos de patentes somente a partir de 2011 (Figura 1), o que pode ser melhor visualizado na Figura 2. Acrescenta-se ainda que os números relativos aos anos de 2021 e 2022 podem ser maiores devido ao tempo de sigilo das patentes nos

diferentes países. No Brasil, por exemplo, o período de sigilo é de 18 meses.

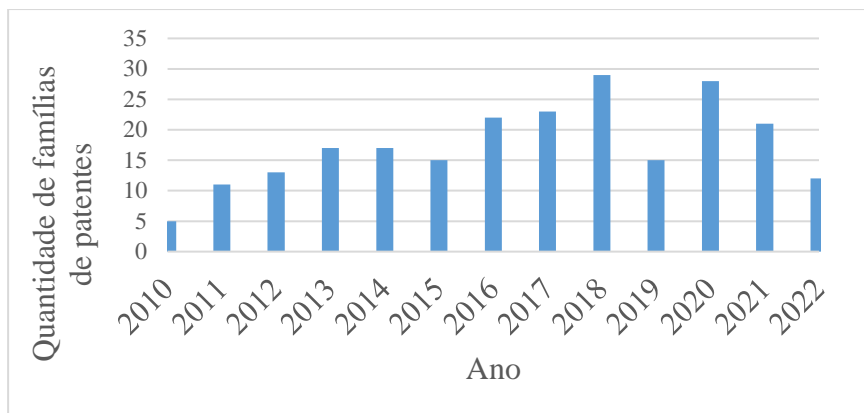
Quanto aos países, a Figura 3 contém os 10 que lideram no ranking da busca em foco, com o escritório da China liderando bem à frente dos demais. O Brasil contém apenas 2 patentes que atendem aos requisitos da busca, ocupando o vigésimo lugar e por isso não presente na Figura 3.

Figura 1 – Número de pedidos de depósito de patentes contendo as palavras sea e law no título ou resumo de 1982 a 2022.



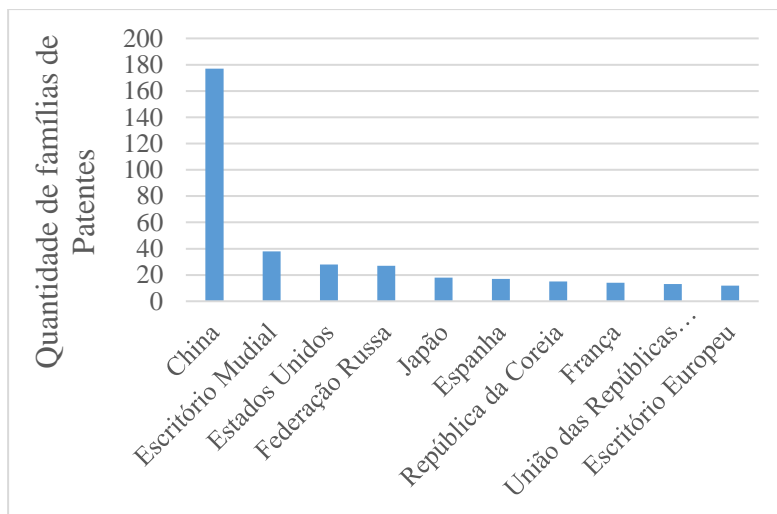
Fonte: Elaborado a partir de dados coletados usando o Orbit Questel (ORBIT, 2022).

Figura 2 – Número de pedidos de depósito de patentes contendo as palavras sea e law no título ou resumo de 2010 a 2022.



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados usando o Orbit Questel (ORBIT, 2022).

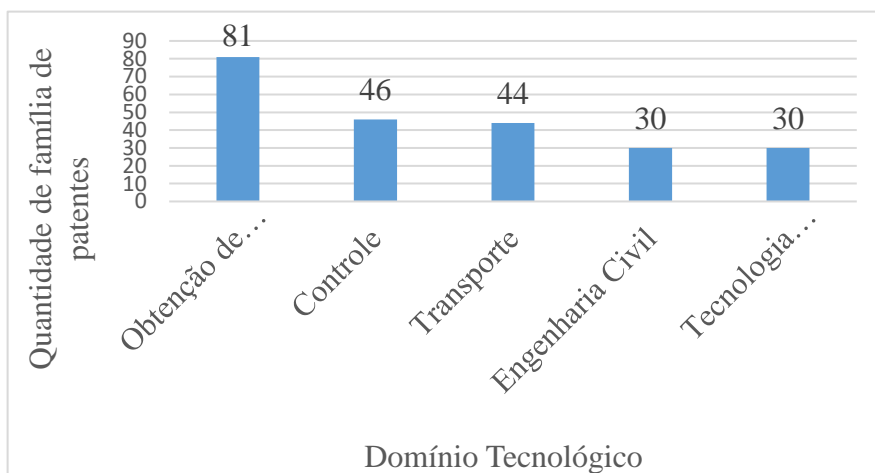
Figura 3 – Número de pedidos de depósito de patentes contendo as palavras sea e law no título ou resumo por país de primeira prioridade.



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados usando o Orbit Questel (ORBIT, 2022).

Destaca-se ainda que os domínios tecnológicos em que as patentes estão inseridas são: Obtenção de medidas, Controle, Transporte, Engenharia civil e Tecnologia computacional, com 81, 46, 44, 30 e 30 famílias de patentes enquadradas, respectivamente (Figura 4).

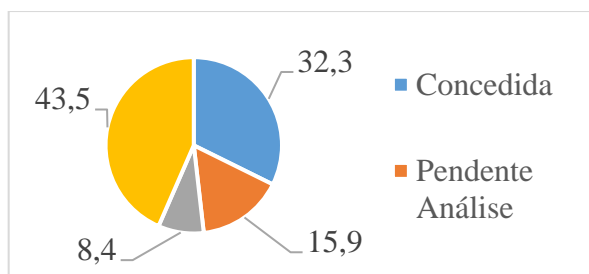
Figura 4 – Quantidade de famílias de patentes por domínio tecnológico.



Outra informação importante refere-se aos status legais das patentes (Figura 5), sendo verificado que mais da metade encontra-se inativa (51,9%), sendo aquelas revogadas, caducadas ou expiradas.

32,3% equivale ao percentual de concedidas (116 famílias de patentes) e outros 15,9% está em situação de aguardar a análise de mérito das patentes.

Figura 5 – Percentual de patentes por status legal.



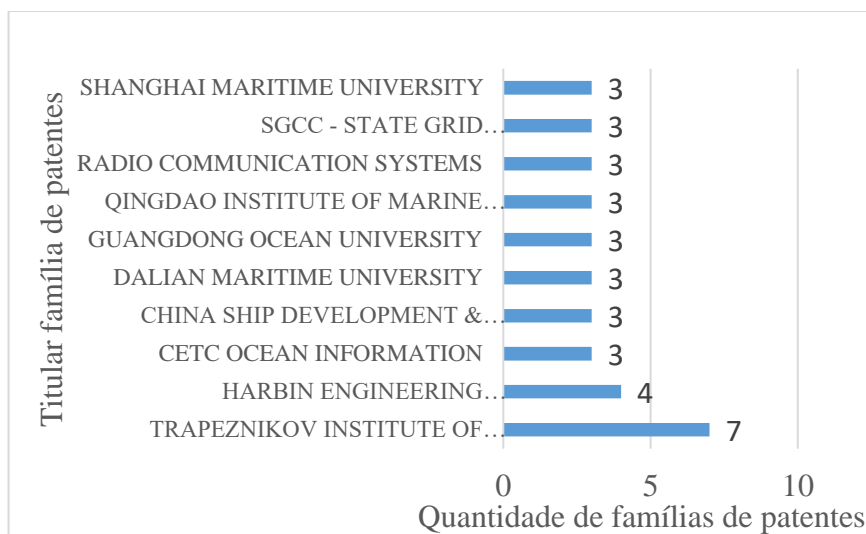
Fonte: Elaborado a partir de dados coletados usando o Orbit Questel (ORBIT, 2022).

Ressalta-se que as patentes inativas (51,9%) estão em domínio público e portanto podem ser livremente utilizadas, de modo que estudos prospectivos contribuem para evitar perda de recursos financeiros e de tempo investidos em desenvolvimentos já realizadas e disponíveis.

Nos casos em que a patente é de interesse e encontra-se ativa, deve-se entrar em contato com os titulares ou proprietários das patentes ou famílias, ou ainda, se há interesse em desenvolver algo similar em parceria, tais resultados indicam quais os responsáveis. Para este critérios de busca os 10 titulares com maior número de famílias de patentes estão descritos na Figura 6.

Observa-se a Trapeznikov Institute Of Control Sciences como a líder no ranking com 7 famílias de patentes contendo as palavras-chave mar e lei nos seus títulos ou resumos, com destaque também para a Harbin Engineering University, com 4 famílias de patentes. Entre os demais 8 titulares, há mais 3 universidades atuantes na área.

Figura 6 – Os dez Titulares com maior número de famílias de patentes.



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados usando o Orbit Questel (ORBIT, 2022).

Conclusão

Apesar da importância do mar para a sobrevivência do planeta, ainda há incipientes resultados de pesquisas aplicadas, com a China liderando em pedidos de proteção por patentes para tecnologias relacionadas o mar e a lei.

No Brasil, apesar dos ganhos obtidos a partir da CNUDM, o número de pedidos de patentes é muito pequeno, ocupando a vigésima posição considerados os requisitos da busca realizada.

Quanto aos domínios tecnológicos em que se fundamentam as patentes desenvolvidas com base nos critérios de busca, observa-se a predominância da Obtenção de medidas, seguido pelo setor de Controle, Transporte, Engenharia civil e Tecnologia computacional.

Por diversas razões não investigadas nessa pesquisa, mais da metade das patentes identificadas estão inativas. Apenas 32,3% concedidas e 15,9% pendentes de análise.

Como perspectiva para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar a pesquisa de patentes no Brasil, com sugestão da palavra-

chave “mar” no título das patentes e também com realização de análise dos documentos completos.

Referências bibliográficas

BARBOSA, D. B. Uma Introdução à Propriedade Intelectual. licença Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic (CC BYNC-ND 2.0). Editora Lumen Juris. 2010. Disponível em: https://www.dba.com.br/wp-content/uploads/introducao_pi.pdf. Acesso em: 09 nov. 2022.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. de 2022.

_____. LEI Nº 9.279, DE 14 DE MAIO DE 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm. Acesso em: 10 nov. de 2022.

CARVALHO, G. de C. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 42, n. 1., 1999.

MENEZES, W. O direito do mar. Brasília: FUNAG, 2015.

ONU News – Nações Unidas. Perspectiva Global Reportagens Humanas. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/11/1805342>. Acesso em: 15 set. 2022.

ORBIT. Questel Orbit. [2022]. Disponível em: <https://www.orbit.com/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SILVA, A. P. da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 56, n. 1, 2013.

ATORES NÃO-ESTATAIS E O DIREITO DO MAR: ESTUDO DO CASO N. 17 DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR

*Gisele Amorim Nery de Mesquita
Marina Borges Soares*

Introdução

O desenvolvimento normativo e a ramificação do direito internacional se deve, em grande medida, à proliferação das organizações internacionais, movimento responsável pela mudança de paradigma do direito internacional¹²⁸ e pela conseqüente construção de um ambiente multilateral, do qual decorre o impulso de reciprocidade entre os novos e os clássicos sujeitos internacionais para a tutela de assuntos de interesse coletivo, do qual o Direito do Mar é um exemplo.

Nesse sentido, considerando que a atuação das organizações internacionais submetem a governança dos oceanos ao direito internacional em escala global e sob a responsabilidade de uma multiplicidade de atores, o presente artigo se dispõe a analisar a participação dos atores não estatais perante o Caso n. 17 no Tribunal Internacional do Direito do Mar: Responsabilidades e obrigações dos Estados patrocinadores de pessoas e entidades com relação às atividades na Área (Opinião Consultiva apresentada à Câmara de Disputas dos Fundos Marinhos).

¹²⁸ FRIEDMANN, Wolfgang. **The Changing Structure of International Law**. New York: Columbia University Press, 1964, p. 368.

Trata-se de um caso que gira em torno da transnacionalização da produção e o aumento da demanda por minerais para utilização em tecnologia que, em conjunto com os sinais de esgotamento dos recursos em terra e os efeitos nocivos da mineração para as populações afetadas, faz com que os interesses na mineração em alto mar estejam cada vez mais latentes. A regulamentação dessas atividades fica a cargo do direito internacional quando os depósitos estão localizados no fundo do oceano para além dos limites da jurisdição nacional, conhecido como a Área Internacional do Fundo do Mar (“a Área”)¹²⁹

Designada como patrimônio comum da humanidade, a Área apresenta ecossistemas únicos e depósitos de minerais valiosos em ricas concentrações. Os planos para sua exploração baseiam-se no fato de que algumas substâncias valiosas podem ser encontradas em maiores concentrações em certas áreas do fundo do oceano do que na maioria dos locais terrestres.

Para organizar e controlar as atividades na Área, as quais devem ser realizadas em benefício de toda a humanidade, a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM) instituiu a Autoridade Internacional do Fundo Marinho (AIFM), organismo da Organização das Nações Unidas (ONU) encarregado de formular e fazer cumprir as regras para toda a mineração do fundo do mar que ocorre em águas além das jurisdições nacionais¹³⁰. Embora os Estados membros da organização sejam elegíveis para solicitar contratos de investigação, nenhum contrato de exploração para retirada de recursos pode ser apresentado ou efetivado em razão da ausência de regulamentação específica. Considerando que as empresas responsáveis por firmar os contratos de investigação com a Autoridade nem sempre são nacionais dos Estados patrocinadores (caso das empresas transnacionais ou multinacionais), levanta-se a questão dos limites da responsabilidade do Estado patrocinador e o controle por ele exercido sobre essas empresas.

¹²⁹ MENEZES, Wagner. **O Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 148.

¹³⁰ MENEZES, Wagner. *Op. cit.*, p. 156.

Nesse sentido, foi submetido pedido de Opinião Consultiva pelo Conselho da Autoridade dos Fundos Marinhos em 14 de maio de 2010 à Câmara de Disputas sobre os Fundos Marinhos visando o esclarecimento acerca das responsabilidades e obrigações jurídicas dos Estados quando estes são a autoridade responsável pelo controle de atividades realizadas na Área, ou seja, no solo e subsolo além da jurisdição nacional. Torna-se clara a relevância da Opinião Consultiva em questão, já que por meio dela busca-se esclarecer a forma de responsabilização dos Estados patrocinadores em casos de danos ocorridos na Área, bem como a relação entre as ações e omissões da empresa contratante e a responsabilidade que recai (ou não) sobre o Estado patrocinador.

Para além das declarações escritas apresentadas por 12 (doze) Estados partes da Convenção, no mesmo prazo foram também apresentadas declarações pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, pela Organização Conjunta Interoceânica (Interoceanmetal Joint Organization), pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources), pela Comissão Oceanográfica Intergovernamental da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), bem como pela Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a World Wide Fund for Nature (WWF).

O desenvolvimento do tratamento jurídico internacional do mar é inerente às organizações internacionais, de modo que é inevitável ignorar o crescente impacto normativo destas na governança dos mares e oceanos e, no Caso n. 17, a contribuição dos atores não estatais ao parecer final se justifica e merece destaque.

Nesse sentido, o presente artigo busca compreender como se deu a atuação e contribuição dos atores não estatais para a definição das responsabilidades e obrigações dos Estados nas atividades na Área (Caso n. 17 TIDM) e assim o faz a partir de três seções de desenvolvimento: (a) consolidação das organizações internacionais no Direito do Mar; (b) descrição do Caso n. 17 e, por fim, (c) análise da participação dos atores não-estatais no Caso n. 17, a qual será dividida

em três momentos distintos. A metodologia utilizada, para além da revisão de literatura, foi a análise dos documentos elaborados durante o julgamento (procedimentos escritos, orais e o parecer consultivo) e o estudo de caso a partir de uma análise crítica. Por fim, ressalta-se que o artigo não possui pretensão de fazer uma análise de mérito da Opinião Consultiva.

1. A consolidação das Organizações Internacionais no Direito do Mar

O desenvolvimento normativo e a ramificação do direito internacional em outras áreas se devem em grande medida à proliferação das organizações internacionais¹³¹. As diversas instituições, formatadas em estruturas, abrangência e finalidades múltiplas, são fruto do esforço civilizatório das relações internacionais incrementado desde a metade do século passado. O sistema internacional contemporâneo convergiu para a institucionalização da vontade e necessidade dos Estados na busca por segurança jurídica, estabilidade na atuação internacional e conjectura de objetivos comuns, num contexto em que o multilateralismo e a cooperação despontam como engrenagens fundamentais.

Deste ambiente multilateral propiciado pelas organizações internacionais decorre o impulso de reciprocidade entre os novos e os clássicos sujeitos internacionais para a tutela de assuntos de interesse coletivo, do qual o Direito do Mar é um exemplo. A adoção histórica da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar de 1982 (CNUDM) estabelecendo uma ordem jurídica internacional para os mares e oceanos é resultado do diálogo universal possibilitado por entidades e organismos criados na esfera internacional¹³² dotados de

¹³¹ BLOKKER, Niels M. SCHERMERS, Henry G. **Proliferation of International Organizations: Legal Issues**. Kluwer Law International, 2001. p. 11.

¹³² TREVES, Tulio. International Courts and Tribunals and the Development of the Law of the Sea in the Age of Codification, In. **Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea**. Brill Nijhoff, 2015, p. 77.

funções que impactaram na consolidação do Direito do Mar enquanto campo autônomo do direito internacional.

Neste sentido, a adequada compreensão do desenvolvimento normativo e da aplicação do Direito do Mar vai além da análise da própria Convenção de 1982 e dos tratados específicos sobre a matéria, e perpassa, necessariamente, a análise do fenômeno da institucionalização internacional em relação a este ramo jurídico, ou seja, das organizações internacionais, agências especializadas, comitês e órgãos subsidiários que tenham relação substancial com a governança dos mares e oceanos.

A Organização Marítima Internacional (OMI) é a primeira organização internacional estabelecida para tais fins, em 1948, originalmente denominada Organização Consultiva Marítima Intergovernamental. Seus propósitos são promover cooperação relacionadas a questões técnicas que afetam a navegação comercial, a segurança marítima e a prevenção da poluição. Sobre este ponto, foi no âmbito da OMI que se deu a negociação da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) e da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição de Navios (MARPOL), instrumentos que disciplinam a poluição marinha¹³³ e a segurança marítima.

Outra agência especializada que abarcou temas sobre o mar é a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) que cria em 1960 a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI), órgão com autonomia funcional, sendo a única organização competente dentro do sistema das Nações Unidas para as Ciências do Mar e servindo como peça fundamental para a operação dos demais organismos das Nações Unidas no tocante à gestão dos oceanos, costas e ecossistemas marinhos.

Por sua vez, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) lida de forma pioneira com a

¹³³ A MARPOL abrange a poluição acidental e operacional por petróleo, produtos químicos, mercadorias embaladas, esgoto, lixo e poluição do ar.

preservação dos recursos vivos do mar desde o estabelecimento em 1965 do Comitê da Pesca (COFI)¹³⁴.

Embora não se trate de uma organização internacional, merece destaque o Programa Regional dos Mares¹³⁵, estabelecido pelo PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) que se desdobra como o mais importante mecanismo regional para a conservação do ambiente marinho e costeiro desde a sua criação em 1974. Trata-se de um programa orientado para a implementação de ações regionais por meio de mandatos envolvendo diferentes atores (governos, comunidades científicas e sociedade civil), em que se reforça a circulação a nível regional das diretrizes normativas globais estabelecidas nos diversos órgãos da ONU concernente ao regime universal de oceanos e mares. Outro reflexo da relevância do PNUMA é o desenvolvimento de documentos que informam e influenciam diretamente na regulamentação dos oceanos, a exemplo do Relatório Especial sobre Mudanças Climáticas, Oceanos e Criosfera¹³⁶ criado pelo Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) relacionando os impactos climáticos com a conservação e viabilidade da vida marinha.

A respeito dos documentos produzidos, os instrumentos de *soft law* adotados no âmbito dos órgãos da ONU refletem a preocupação dos estados endereçada a nível institucional internacional e exercem relevância na regulamentação do mar pelo viés institucional. Dentre eles, a Agenda 21¹³⁷, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), e reafirmada

¹³⁴ KINGHAM, J. D. MCRAE, D. M. **Competent international organizations and the law of the sea.** in Marine Policy. Abril 1979, p. 115.

¹³⁵ Disponível em: <https://www.unep.org/explore-topics/oceans-seas/what-we-do/regional-seas-programme> Acesso em 18 nov. 2022.

¹³⁶ Disponível em: <https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/summary-for-policymakers/> Acesso em 18 nov. 2022.

¹³⁷ Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> Acesso em 18 nov. 2022.

pela Assembleia Geral da ONU¹³⁸, que versa de modo expresso (item 17) sobre a proteção dos oceanos e dos mares, incluídos os mares fechados e semi-fechados e as zonas costeiras, e uso racional e sustentável de seus recursos vivos. E a Agenda 2030 que define em seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (“Vida Abaixo da Água”), a conservação e utilização sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos como parte do plano de ação global¹³⁹.

É notório, portanto, que o sistema da Organização das Nações Unidas, dada sua vocação universal, é o espaço primordial de criação de braços específicos voltados para lidar com as questões do mar. Os anos de 1982 e 1994, respectivamente o de adoção e entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, e as décadas subsequentes marcaram a sistematização do Direito do Mar sob os auspícios da ONU. Adotada em um momento em que a participação na comunidade internacional não é limitada aos Estados¹⁴⁰, a Convenção cria duas importantes organizações: o Tribunal Internacional do Direito do Mar e a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, além de uma Comissão de Limites da Plataforma Continental.

A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos é uma organização autônoma criada com a finalidade de supervisionar a exploração dos fundos marinhos em conformidade com a Parte XI da CNUDM. De acordo com o artigo 156 (2) da CNUDM, todos os Estados-partes da CNUDM são *ipso facto* membros da Autoridade. Suas funções envolvem assegurar a proteção efetiva do ambiente

¹³⁸ A/RES/S-19/2, 1997. *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*.

¹³⁹ A/RES/70/1. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf Acesso em 18 nov. 2022.

¹⁴⁰ GAUTIER, Philippe. Two Aspects of ITLOS Proceedings: Non-State Parties and Costs of Bringing Claims. In: SCHEIBER, Harry N.; PAIK, Jin-Hyun (Eds). **Regions, Institutions and the Law of the Sea: Studies in Ocean Governance**, Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2013, p. 73.

marinho contra os efeitos nocivos que podem surgir de tais atividades. A investidura do mandato da Autoridade é baseada em um regime universal que supera a lógica soberanista dos Estados ao pronunciar, nos termos da convenção, que a gestão dos fundos marinhos deve ser regida pelo princípio do interesse comum da humanidade¹⁴¹.

O Tribunal Internacional para o Direito do Mar foi legitimado como instituição de jurisdição universal sobre qualquer controvérsia relativa à interpretação dos textos normativos disciplinados pela Convenção, contribuindo assim para a efetividade das regras. Para MENEZES, é o órgão central da sistemática internacional do direito do mar ao executar os ideais normativos das Nações Unidas¹⁴².

De modo geral, portanto, três organizações internacionais que compõe o sistema ONU são as principais responsáveis pela implementação do novo regime de oceanos sob a Convenção sobre o Direito do Mar: a OMI - para a navegação e poluição marinha, UNESCO/COI - para a pesquisa científica marinha, FAO - para a pesca, e, e junto a elas o PNUMA - para a proteção ambiental em geral¹⁴³.

Outras três organizações adicionais do sistema ONU têm acomodado assuntos oceânicos de forma significativa dentro de seus mandatos mais amplos. A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)¹⁴⁴ acerca da poluição marinha radioativa, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) com relação às condições de trabalho dos marinheiros e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) em termos de meteorologia marinha e efeitos da mudança climática nos oceanos, incluindo a elevação do nível do mar.

¹⁴¹ TANAKA, Yoshifumi. **The International Law of the Sea**. Third Edition, 2019, p. 26.

¹⁴²

¹⁴³ SOONS, Alfred H. A. KWIATKOWSKA, Barbara. **International Organizations and the Law of the Sea: Documentary Yearbook**, vol 6, 1990. p. X.

¹⁴⁴ Vide: CARON, David. D. SHCHEIBER, Harry. N. **The Oceans in the Nuclear Age: Legacies and Risks**. Nijhoff: Leiden., 2010.

Destaca-se, além disso, as organizações intergovernamentais fora do sistema da ONU com programas extensos sobre o tema. Nelas incluem uma inter-regional, a Organização Consultiva Jurídica Asiática-Africana (AALCC - *Asian-African Legal Consultative Organization*), bem como organizações que operam em três regiões do globo: no oceano Índico a Organização para Cooperação em Assuntos Marinhos do Oceano Índico (IOMAC), no Caribe a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM), no sudeste asiático a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e no Pacífico Sul a Agência de Pesca do Fórum do Pacífico Sul (SPFFA).

Importante destacar que a própria CNUDM está aberta, além dos Estados, a territórios, Estados autônomos associados e a organizações internacionais, conforme previsão do artigo 305 parágrafo 1, alínea (f). O Anexo IX da CNUDM regulamenta a participação das organizações internacionais¹⁴⁵ estabelecendo requisitos. Como requisito formal, a organização deve ser formada por Estados (intergovernamental) cuja maioria tenha ratificado ou aderido à convenção (artigo 3 do Anexo IX) e, como requisito material, o alcance da participação é relativo a matérias que seus Estados membros, que sejam igualmente Partes da CNUDM, lhe tenham transferido competência (artigo 3 do Anexo IX).

O instrumento de ratificação ou adesão da organização internacional deve conter a declaração - feita pelos Estados-membros que sejam membros da CNUDM - que especifique as matérias transferidas, bem como o compromisso da organização de cumpri-las (artigo 4 e 5 do Anexo IX). Os Estados-membros da organização internacional ficam ressalvados a exercer as competências transferidas (artigo 4.(3) do Anexo IX).

Enquanto partes da CNUDM, a atribuição de direitos e obrigações recai diretamente à organização internacional, enquanto

¹⁴⁵ Artigo 1 do anexo IX: Para efeitos do artigo 305 e do presente Anexo, "organização internacional" significa uma organização intergovernamental constituída por Estados à qual os seus Estados membros tenham transferido competência em matérias regidas pela presente Convenção, incluindo a competência para concluir tratados relativos a essas matérias.

sujeito dotado de personalidade jurídica internacional distinta de seus Estados membros, incluindo a competência para concluir tratados relativos às matérias transferidas (artigo 1 do Anexo IX) e de tomar decisões de forma autônoma (artigo 4.(4) do Anexo IX). Respondem pelo não cumprimento das obrigações assumidas e de qualquer outra violação da CNUDM e podem recorrer aos mecanismos de solução de controvérsia previstos na convenção, incluindo o acesso ao Tribunal Internacional do Mar. A União Europeia é até o momento a única organização internacional que se tornou parte da CNUDM, tendo sido parte no Caso n. 7 submetido a uma câmara *ad hoc* do Tribunal (*Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean - Chile/European Union*)¹⁴⁶.

A atuação das organizações internacionais, separadamente ou em conjunto, submetem a governança dos oceanos ao direito internacional em escala global e sob a responsabilidade de uma multiplicidade de atores. É visto que a burocracia institucional para a governança dos oceanos, em outras palavras, as entidades internacionais afetas à matéria, é anterior à CNUDM, mas foi aumentada depois dela. Diante deste cenário, a CNUDM conferiu poderes regulatórios de longo alcance a novas organizações internacionais, previu a participação destas enquanto partes atribuindo-as direitos, deveres e responsabilidades, sem que isso tenha significado o alijamento do papel dos Estados.

Desde 1997 a CNUDM se move em direção à universalização de seus Estados-partes e da consolidação da atuação das organizações internacionais a ela envolvidas, num contexto em que há maior consciência tanto dos benefícios da cooperação multilateral para assuntos que desconhecem fronteiras, como o mar, quanto sobre a preservação do meio ambiente marinho a nível internacional¹⁴⁷. Neste

¹⁴⁶ Vide: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-7/> Acesso 23 de novembro de 2022.

¹⁴⁷ SOONS, Alfred H. A. KWIATKOWSKA, Barbara. **International Organizations and the Law of the Sea: Documentary Yearbook**, vol 6, 1990. p. XII-XIII.

sentido, o Direito do Mar experiencia o fortalecimento do seu regime pela adoção e aplicação de instrumentos normativos complementares a nível global¹⁴⁸ e regional para o qual sujeitos e atores internacionais outros que não os Estados desempenham um papel crucial.

2. O Caso n. 17 do Tribunal Internacional do Direito do Mar: Responsabilidades e obrigações dos Estados patrocinadores de pessoas e entidades com relação às atividades na Área (Opinião Consultiva apresentada à Câmara de Disputas dos Fundos Marinhos)

O Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM) foi previsto na CNUDM e entrou em funcionamento em 1996, sendo o órgão judicial internacional especializado e independente estabelecido para a solução de controvérsias relativas à interpretação e a aplicação da CNUDM e para prestar opiniões consultivas. Em outros termos, a jurisdição do Tribunal pode ser contenciosa, incluindo as controvérsias sobre a aplicação ou interpretação da CNUDM, bem como a interpretação ou aplicação de outros acordos internacionais que a incluíram no seu quadro. Com relação a esses acordos, os procedimentos de solução de controvérsias aplicam-se independentemente de uma parte do acordo ser um Estado Parte da CNUDM.

Para além dessa jurisdição contenciosa, o Tribunal também pode atuar de modo consultivo, emitindo pareceres sobre determinadas questões jurídicas. Nesse caso, sua atuação se dá de duas formas: a) jurisdição consultiva da sua Câmara de Disputas dos Fundos Marinhos; e b) jurisdição consultiva enquanto Tribunal na sua composição plena. Os pareceres emitidos pela Câmara de Disputas dos Fundos Marinhos podem ser solicitados pela Assembleia ou pelo

¹⁴⁸ Além dos já mencionados, cita-se: o Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios; o Tratado sobre Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha de Áreas para Além da Jurisdição Nacional (BBNJ), este em vias de negociação.

Conselho da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (AIFM), sobre suas atividades¹⁴⁹.

Como partes em demandas, o Tribunal está aberto a todos os Estados-partes (e organizações internacionais partes, nos termos do artigo 305, regulamentado no Anexo IX, conforme explicado na seção 1) da CNUDM. Além disso, o artigo 20, parágrafo 2 do Estatuto do Tribunal permite o acesso como partes de entidades que não os Estados-partes em duas hipóteses: em qualquer caso expressamente previsto na Parte XI - que envolve a Área - e em qualquer caso apresentado de mediante acordo que confira ao Tribunal jurisdição que seja aceita por todas as partes na questão. Trata-se de um ponto característico que distingue o Tribunal do Mar de outras jurisdições internacionais, ou seja, a possibilidade de ele ser acessível não só membros da CNUDM, mas, além deles, às entidades, empresas privadas, órgãos governamentais ou empresas governamentais, pessoas naturais ou jurídicas, alargando, assim, seu poder de atuação. Isso fez do Tribunal a escolha preferencial para a resolução de litígios com países terceiros relacionados com o Direito do Mar.

O Caso n. 17 do Tribunal Internacional do Direito do Mar reflete essas peculiaridades do TIDM. Primeiro, instiga a jurisdição consultiva do Tribunal, visando ao esclarecimento de uma questão jurídica submetida à Câmara de Disputas dos Fundos Marinhos, a qual asseverou que a finalidade da sua jurisdição consultiva é auxiliar, de forma independente e imparcial, a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos no exercício das suas funções de acordo com a Convenção; e, segundo, é um caso em que o Tribunal foi demandado por uma organização internacional, obteve a participação de Estados, foi acessado por outros organismos internacionais que guardam relação com a matéria e ainda contou com a contribuição de outros atores não estatais ao longo dos procedimentos.

O pedido de Opinião Consultiva submetido pelo Conselho da Autoridade dos Fundos Marinhos em 14 de maio de 2010 à Câmara de Disputas sobre os Fundos Marinhos visou o esclarecimento acerca

¹⁴⁹ TORRES, Paula Ritzmann. **O Tribunal Internacional do Direito do Mar: Funcionamento, Jurisdição e Jurisprudência**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2019.

das responsabilidades e obrigações jurídicas dos Estados quando estes são a autoridade responsável pelo controle de atividades realizadas na Área, ou seja, no solo e subsolo além da jurisdição nacional¹⁵⁰.

Nesse sentido, o caso se origina dois anos antes, em 2008, quando a República de Nauru foi o Estado patrocinador da solicitação de exploração de nódulos polimetálicos da empresa Nauru Ocean Resources Inc. sem, contudo, possuir capacidade técnica e financeira para se responsabilizar pelas atividades de exploração que seriam realizadas na Área¹⁵¹. Se, por um lado, uma rápida solução seria inviabilizar o patrocínio da República de Nauru, de outro a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar garante a participação dos Estados em desenvolvimento nas atividades na Área (art. 148, 150 (c) e 152 (c), de modo que tornou-se elementar compreender em que medida poderiam os Estados patrocinadores serem responsabilizados por eventuais danos causados.

A contribuição dos dos atores não estatais ao caso em tela fica evidente. Para além das declarações escritas apresentadas por 12 (doze) Estados partes da Convenção, no mesmo prazo foram também apresentadas declarações escritas pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, pela Organização Conjunta Interoceânica (Interoceanmetal Joint Organization) - consórcio intergovernamental estabelecido para conduzir a exploração, avaliação e exploração de nódulos polimetálicos na Zona Clarion-Clipperton (CCZ) no nordeste do Pacífico - e pela União Internacional para a Conservação da

¹⁵⁰ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). **Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)**. Case n. 17, Advisory Opinion, 1 feb. 2011. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-17/>

¹⁵¹ OLIVEIRA, Carina Costa de; LIMA, Gabriela Garcia B. Responsabilidades e Obrigações dos Estados que patrocinam pessoas e entidades no âmbito das atividades realizadas na Área (demanda de opinião consultiva submetida à Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos. In: TOLEDO, André de Paiva. ZANELLA, Tiago V. (Orgs.). **Tribunal Internacional do Direito do Mar 25 anos de Jurisdição**: em homenagem ao Professor Vicente Marotta Rangel. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 581-609.

Natureza e dos Recursos Naturais (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) - união de membros de organizações governamentais e da sociedade civil que buscam a promoção do desenvolvimento sustentável e conservação da natureza - apresentaram manifestações escritas.

A Organização Conjunta Interoceânica (Interoceanmetal Joint Organization, IOM), consórcio intergovernamental estabelecido para conduzir a exploração, avaliação e exploração de nódulos polimetálicos na Zona Clarion-Clipperton (CCZ) no nordeste do Pacífico apresentou declaração escrita em 27 de julho de 2010, firmada pelo diretor-geral Ryszard Kotliński, justificando o interesse por tratar-se de entidade diretamente envolvida nas atividades da Área sob contrato com a Autoridade. Em linhas gerais, a IOM dispôs que a Convenção lida explicitamente com as responsabilidades e obrigações dos Estados patrocinadores, não requerendo nenhuma opinião consultiva neste aspecto. Sobre a extensão da responsabilidade de um Estado Parte por qualquer descumprimento, a IOM entendeu que a questão não está contemplada na Convenção, bem como que a extensão da responsabilidade pode ser estabelecida apenas pelas próprias empresas estatais por meio das suas negociações. Por fim, argumentou que a terceira questão posta à Câmara era inadequada¹⁵².

O Conselho Jurídico da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources), união de membros de organizações governamentais e da sociedade civil que buscam a promoção do desenvolvimento sustentável e conservação da natureza, apresentou sua declaração escrita em 19 de agosto de 2010. Dividida em cinco capítulos, foram detalhadamente apresentados os escopos de cada questão, aliados às análises e fundamentos jurídicos

¹⁵² International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). **Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)**. Caso n. 17, Written Statement of the Interoceanmetal Joint Organization. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/C17_Written_Statement_IJO.pdf.

que justificaram os seus argumentos. Em breve resumo, compreendeu-se que os Estados Partes são responsáveis pelo cumprimento dos objetivos e propósitos da Convenção, sendo obrigados a tomarem medidas para garantir a conformidade das atividades exercidas pelas entidades patrocinadas com a Parte XI da CNUDM, considerando sua responsabilidade de proteger e preservar o meio ambiente marinho nesse contexto¹⁵³.

Para além, dispôs que o atual estado primitivo do conhecimento humano sobre os recursos vivos e minerais dos mares e fundos marinhos, a crescente consciência da sua fragilidade e os riscos de novas tecnologias para explorar recursos são considerações a serem levadas em conta ao determinar se a responsabilidade de um Estado por danos resultantes de atividades na Área deve ser medida pelo padrão para atividades inerentemente perigosas ou perigosas, para as quais um Estado tem responsabilidade absoluta¹⁵⁴.

A Comissão Oceanográfica Intergovernamental da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) manifestou-se apenas por declarações orais que tiveram por objetivo não analisar questões relativas ao limiar de cumprimento de responsabilidade do Estado, mas sim focar no conteúdo das obrigações contidas na CNUDM, no Acordo de 1994 e, em particular, nas Resoluções da Assembleia da UNESCO sobre pesquisa científica e transferência de tecnologia marinha, dispondo que tais instrumentos devem ser analisados à luz do princípio geral que rege as atividades na Área, qual seja, a noção de patrimônio comum da humanidade¹⁵⁵.

¹⁵³ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). **Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)**. Caso n. 17, Written Statement of the International Union for Conservation of Nature. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/C17_Written_Statement_IUCN.pdf

¹⁵⁴ Ibid., para. 22 e seguintes.

¹⁵⁵ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). **Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes**

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) apresentou declaração após o prazo, apenas em 1 de setembro de 2010, sedimentando sua breve declaração na obrigação geral de devida diligência dos Estados Partes. Para o Programa, a obrigação prevista no artigo 139 da Convenção não é uma obrigação absoluta de prevenção do dano: trata-se de uma obrigação de conduta, e não de resultado.

A Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e a World Wide Fund for Nature (WWF) solicitaram participação como *amicus curiae*, porém por decisão da Câmara, a manifestação conjunta não foi considerada como parte da documentação do processo.

Durante as audiências realizadas em setembro de 2010 organizações internacionais também se manifestaram: a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, a Comissão Oceanográfica Intergovernamental da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) e a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais apresentaram declarações orais à Câmara de Controvérsias do Fundo Marinho.

Feitas as considerações preliminares no que diz respeito à jurisdição da Câmara e a admissibilidade do pedido, a Câmara de Disputas do Fundo Marinho emitiu seu [parecer consultivo](#) em 1º de fevereiro de 2011 buscando responder três questões principais. Inicialmente questionou-se quais eram as responsabilidades dos Estados membros patrocinadores de atividades realizadas na Área, nos termos da Parte XI da CNUDM e do Acordo relativo à aplicação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1994. Para esta pergunta, a Câmara decidiu que havia duas obrigações: a obrigação de assegurar que os contratantes patrocinados cumpram os termos do contrato (due diligence) e as obrigações diretas estabelecidas pelas normas aplicáveis. Para além, há ainda obrigações que devem ser cumpridas diretamente pelos Estados, como prestar

Chamber). Public sitting held on Thursday, 16 September 2010, at 3 p.m. Verbatim Record. Disponível em:

https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/C17_PV_2010_4_Rev2_E.pdf.

auxílio à Autoridade, aplicar o princípio da precaução, empregar as melhores práticas ambientais, dentre outras¹⁵⁶.

Em um segundo momento, foi questionado em que medida a responsabilidade de um Estado membro deveria ser caracterizada conforme a Parte XI da Convenção e do Acordo de 1994, diante da omissão de entidades patrocinadas, com base no artigo 153 (2) (b) da Convenção.

Nesse sentido, a Câmara argumentou que a responsabilidade dos Estados patrocinadores decorre do descumprimento de suas obrigações decorrentes da Convenção e instrumentos relacionados. O descumprimento das obrigações por parte da empresa contratante patrocinada não implica, por si só, responsabilidade por parte do Estado patrocinador. As condições para o surgimento da responsabilidade são: (a) falha no cumprimento de suas responsabilidades nos termos da Convenção; e (b) ocorrência de danos. Nesse sentido, o Estado patrocinador fica isento de responsabilidade se tiver tomado “todas as medidas necessárias e apropriadas para assegurar o efetivo cumprimento”, pela empresa contratante patrocinada, das suas obrigações. Ressalta-se que esta isenção de responsabilidade não se aplica ao descumprimento por parte do Estado patrocinador de suas obrigações diretas. Por fim, a responsabilidade do Estado patrocinador e da empresa contratada patrocinada coexistem e não são solidárias, não tendo o Estado responsabilidade residual¹⁵⁷.

Por fim, respondendo quais as medidas que um Estado patrocinador deveria tomar para não caracterizar a sua responsabilidade perante o artigo 139 da CNUDM, assim como do

¹⁵⁶ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). **Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)**, Op. cit.

¹⁵⁷ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). **Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)**, Op. cit.

anexo III do Acordo de 1994, a Câmara dispôs que a Convenção exige que o Estado patrocinador adote, dentro de seu ordenamento jurídico, leis e regulamentos e tome medidas administrativas que tenham duas funções distintas, ou seja, garantir o cumprimento pelo contratante de suas obrigações e isentar o Estado patrocinador de responsabilidade. O escopo e a extensão dessas leis, regulamentos e medidas administrativas dependem do sistema jurídico do Estado patrocinador. Nesse sentido, este arcabouço normativo nacional deve incluir o estabelecimento de mecanismos de execução para supervisão ativa das atividades do Estado patrocinador e da Autoridade, abrangendo também as obrigações da empresa contratante após a conclusão da fase de exploração¹⁵⁸.

Pelo exposto, relevância do caso apresenta-se a medida em que se interpreta a responsabilidade internacional ambiental do Estado no ambiente marinho, o avanço da obrigação de due diligence, o conceito de patrimônio comum da humanidade e, em especial, a atuação dos atores não estatais, o que será trabalhado com mais detalhes no capítulo que segue.

3. Análise da participação dos atores não-estatais no Caso n.

17

A participação dos atores não estatais perante o Caso n. 17 no Tribunal Internacional do Direito do Mar merece atenção haja vista que, ao expressarem seus argumentos em uma Opinião Consultiva sem partes ou lide, contribuíram com o parecer final proferido e, por outro lado, o caso foi a oportunidade para que o Tribunal marcasse posição sobre a forma e a subjetividade referente a esta participação.

A análise dessa participação pode ser dividida em três momentos distintos. No primeiro, que deu início ao caso, o Conselho da Autoridade aciona a jurisdição consultiva do tribunal,

¹⁵⁸ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). **Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)**, Op. cit.

especificamente da Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos, acerca de atividades na Área expressamente prevista na Parte XI. Quanto a isso não há maior complexidade uma vez que o pedido de Opinião Consultiva pela Autoridade é previsto no artigo 191 da CNUDM¹⁵⁹, além disso, está fundamentado com base em situações expressamente previstas na Parte XI (atividades de exploração e exploração na Área) e se insere nas competências da Câmara conforme artigo 187 da CNUDM. Ressalta-se que a referida Câmara está disponível para os Estados-partes, empresas estatais, pessoas físicas ou jurídicas partes de um contrato e a Autoridade. Vê-se, contudo, a ausência de previsão do termo “organizações internacionais” no artigo 187 da CNUDM, do que se depreende que a Autoridade é a única organização internacional, além das que sejam parte da CNUDM como a União Europeia, possível de acessá-la.

Especificamente em procedimentos consultivos perante a Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinho, o Regulamento prescreve que a Câmara, ou seu Presidente se esta não estiver em sessão, pode identificar “organizações intergovernamentais” capazes de fornecer informações sobre as questões submetidas e convidá-las para apresentar declarações escritas e orais ao caso (art. 133,

¹⁵⁹ Artigo 191 CNUDM: A Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos emitirá, a pedido da Assembleia ou do Conselho, pareceres consultivos sobre questões jurídicas que se suscitam no âmbito das suas atividades. Tais pareceres serão emitidos com caráter de urgência.

parágrafos 2 e 3)^{160 161}. Este é o segundo momento da participação dos atores não estatais no caso ora analisado.

No Caso n. 17, pela primeira vez foi aplicado o disposto no artigo 133 do Regulamento. Quatro dias após receber o pedido de Opinião Consultiva submetido pelo Conselho da Autoridade dos Fundos Marinhos, o Presidente da Câmara emitiu ordem procedimental (Order 2010/3 de 18 de Maio de 2010) decidindo que a Autoridade e as “organizações intergovernamentais observadoras da Assembleia da Autoridade estariam aptas a fornecer informações sobre as questões”¹⁶². Ou seja, a participação estava autorizada - além da Autoridade - para as instituições que obtinham o status de observadores conferidos pelas regras da Autoridade, que à época, conforme lista oficial, eram 29 entidades¹⁶³. Por sua vez, quatro delas participaram efetivamente dos procedimentos: a Organização Conjunta Interoceânica (no processo escrito); a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (no processo

¹⁶⁰ Rules of the Tribunal. Article 133 2. The Chamber, or its President if the Chamber is not sitting, shall identify the intergovernmental organizations which are likely to be able to furnish information on the question. The Registrar shall give notice of the request to such organizations.3. States Parties and the organizations referred to in paragraph 2 shall be invited to present written statements on the question within a time-limit fixed by the Chamber or its President if the Chamber is not sitting. Such statements shall be communicated to States Parties and organizations which have made written statements. The Chamber, or its President if the Chamber is not sitting, may fix a further time-limit within which such States Parties and organizations may present written statements on the statements made.

¹⁶¹ Vale lembrar que a mesma regra se aplica a outros casos consuntivos levados diretamente ao tribunal, por força do artigo 138 parágrafo 3º do Regulamento, a saber: The Tribunal shall apply mutatis mutandis articles 130 to 137.

¹⁶² Order 2010/3 of 18 May 2010: The President of the Seabed Disputes Chamber [...] “Decides that the International Seabed Authority and the organizations invited as intergovernmental organizations to participate as observers in the Assembly of the Authority are considered likely to be able to furnish information on the questions submitted to the Seabed Disputes Chamber for an advisory opinion.” p. 40-41.

¹⁶³ Vide lista “United Nations and Intergovernmental organizations”: <https://www.isa.org.jm/index.php/observers> Acesso em 23 de novembro de 2022.

escrito e oral); a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) da UNESCO (no processo oral); e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Chama atenção o fato de que a ordem emanada pela Presidência da Câmara de Controvérsias de Fundos Marinhos permitiu que organizações que não necessariamente se enquadram no conceito doutrinário de “organizações intergovernamentais” pudessem participar nos procedimentos, escritos ou orais, prestando informações. Essa afirmação, por óbvio, depende do conceito que se emprega a organização internacional e, por isso, a análise cuidadosa à luz da doutrina atual é, além de necessária, determinante para possibilitar ou impedir a participação perante o Tribunal das diversas entidades atuantes na governança dos mares.

A esse respeito, embora o conceito de organização internacional enseje discussões para a doutrina, entende-se que há premissas amplamente aceitas pelos estudiosos internacionalistas que delineiam o tema e que precisam ser consideradas. Dentre estes pontos de aproximação doutrinária, é assente que por organização internacional, para o Direito das Organizações Internacionais (ou Direito Institucional Internacional)¹⁶⁴, se entende uma instituição de caráter público, estabelecida por um tratado ou outro instrumento regido pelo Direito Internacional e que uma “organização intergovernamental” - termo tal como utilizado no artigo 133 do Regulamento - é um dos diferentes tipos de organização internacional cuja composição é formada por Estados soberanos. Ao longo do tempo, sobretudo após meados do século XX, as organizações

¹⁶⁴ Vide: KLABBERS, Jan. **An Introduction to International Institutional Law**. 2d ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009; ALVAREZ, José E. **The Impact of International Organizations on International Law**. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 07 Nov. 2016; AMERASINGHE, Chittharanjan Felix. **Principles of the Institutional Law of International Organizations**. 2ed.rev. New York: Cambridge University Press, 2005; ARCHER, Clive. **International Organizations**. 4 ed. Londres: Routledge, Taylor and Francis Group, 2015; CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **Direito das Organizações Internacionais**. Brasília. 4ed. (rev., atual. e ampl.). Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009. VELASCO, Manuel Diez. **Las Organizaciones Internacionales**. Madrid: Tecnos, 1999.

internacionais passaram a ser compostas, além de Estados, por outras organizações internacionais, e a operar a partir de estruturas bastante distintas, com reflexos jurídicos e normativos que culminam em mudanças profundas na sociedade internacional contemporânea como, por exemplo, e aqui estudado, na participação desses corpos institucionais perante Tribunais Internacionais.

Nesse cenário, a abordagem doutrinária sobre o aprofundamento do fenômeno de desenvolvimento institucional internacional explica que, independentemente do formato, dimensão geográfica, finalidade e propósitos, uma organização internacional, intergovernamental ou não, é capaz de criar um sistema jurídico com alcance interno - que rege o interior da organização - e internacional ao mesmo tempo¹⁶⁵. Assim, uma organização internacional, enquanto sujeito de direito internacional, possui personalidade jurídica internacional própria, distinta de seus membros, e por assim ser é dotada de direitos e obrigações de forma independente.

Nota-se que a Presidência da Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos aplicou o artigo 133 utilizando-se da faculdade discricionária e não consignou na ordem emanada qualquer critério ou justificativa em relação ao rol de entidades convidadas. Assim, a posição adotada ensejou que entidades internacionais que não se encaixam no conceito de organizações intergovernamentais fossem convidadas e, ainda, à exceção da Autoridade, nenhuma das outras quatro entidades que prestaram informações no caso são, necessariamente, organizações intergovernamentais.

A Organização Conjunta Interoceânica (IOM) trata-se de uma empresa estatal constituída conjuntamente por vários Estados, já a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais é uma organização da sociedade civil regida pelo direito suíço¹⁶⁶. O PNUMA por sua vez é um programa, um braço da ONU,

¹⁶⁵ GASBARRI, Lorenzo. **The concept of an international organization in international law**. Oxford University Press, 2021. p. 106.

¹⁶⁶ Artigo 1 do Estatuto da IUCN. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2022-002-Es.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2022.

sem personalidade jurídica própria. Quanto à Comissão Oceanográfica Intergovernamental se poderia argumentar como sendo organização internacional intergovernamental, todavia, é a UNESCO que detém tal classificação, agência especializada da ONU, dotada de personalidade jurídica autônoma, sendo o COI apenas um de seus órgãos.

Argumenta-se, contudo, que a interpretação aberta do dispositivo não significa necessariamente prejuízo procedimental na Opinião Consultiva. Outra circunstância particular deve ser levada em consideração na conjuntura do caso, esta é: a decisão tomada à luz do artigo 133 do Regulamento propiciou que aquelas organizações internacionais que historicamente tratam do assunto dos oceanos - relacionadas na primeira seção do presente artigo - pudessem participar amplamente do caso, embora poucas delas tenham de fato usado tal prerrogativa após a ordem da Presidência da Câmara.

Não é outra a compreensão que se depreende senão que a posição adotada garantiu a coerência e unidade no sistema jurídico de governança internacional dos fundos marinhos. Se a previsão da CNUDM de dar acesso de entidades não-estatais à Câmara por si só já representa um avanço da temática para todo o direito internacional, a permissão de contribuição das entidades tal como feito pela Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos pode ser vista como a consolidação da tendência abertura dos sistemas de solução de controvérsias internacionais, e dos procedimentos de opinião consultiva, à participação ativa dos atores não-estatais propiciada de forma precursora no âmbito do TIDM.

Em outras palavras, o Direito do Mar protagoniza, no bojo da atuação jurisdicional do seu Tribunal, a realização do progresso para o qual caminha a sociedade internacional contemporânea, deixando de ser um direito estritamente estatal para se tornar um campo formado por uma multiplicidade de sujeitos e atores relevantes.

O terceiro e último momento de análise envolve as Organizações Não Governamentais (ONG's) que apresentaram pedido de ingresso nos procedimentos a despeito de não comporem o rol das organizações convidadas pela Câmara nos termos do artigo 133 do Regulamento. Foi o caso da Stichting Greenpeace Council

(Greenpeace International) e da World Wide Fund for Nature (WWF) que apresentaram manifestação conjunta solicitando a participação como *amicus curiae*.

Em procedimentos consultivos internacionais, a questão da participação de ONGs como *amicus curiae* surgiu pela primeira vez no contexto de casos perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ)¹⁶⁷. De acordo com o artigo 66(2) do Estatuto da CIJ, os Estados e organizações internacionais consideradas capazes de fornecer informações sobre a questão podem apresentar declarações escritas “relativas à questão” ao Tribunal ou ser ouvidos no caso de procedimentos orais. Esta possibilidade é utilizada em praticamente todos os procedimentos consultivos, de modo que a CIJ emitiu a Orientação Prática XII para monitorar o fluxo de informações recebidas, em sua maioria não solicitadas e feitas por ONGs com atuação na esfera internacional. De acordo com esta diretriz, os documentos apresentados por ONGs não fazem parte do processo, mas são “tratados como publicações disponíveis e podem, portanto, ser referenciadas por Estados e organizações intergovernamentais que apresentem declarações escritas e orais”.

No caso do Tribunal Internacional do Direito do Mar, não há, igualmente, disposições no Estatuto ou no Regulamento, nem tampouco na Convenção, que abordem a possibilidade de ONGs participarem de procedimentos como *amicus curiae*. Nesse sentido, em 10 de setembro de 2010 a Câmara indeferiu o pedido da Greenpeace International em conjunto com a WWF, decidindo ainda que a manifestação não seria considerada como parte da documentação do processo. Assim, seguindo uma abordagem semelhante à da CIJ, a Câmara entendeu que o documento poderia ser considerado uma publicação disponível ao domínio público, de modo que os Estados e organizações que participaram da opinião consultiva foram informados do teor e do arquivamento da declaração e esta publicada no site do Tribunal.

¹⁶⁷ A exemplo de: *South-West Africa Cases; Advisory Opinion Concerning the International Status*, International Court of Justice (ICJ), 11 July 1950. *Effects of Awards of Compensation*, International Court of Justice (ICJ), 16 December 1953.

Neste sentido, o TIDM, tal como a CIJ, nega a admissão de *amicus curiae* devido às suas regras restritivas sobre a matéria, acompanhado do posicionamento reticente de que a eventual admissão constituiria uma alteração radical da estrutura do Estatuto sem a aprovação formal pelos Estados¹⁶⁸. Este posicionamento reticente é criticado face à crescente participação da sociedade civil realizada principalmente por meio de ONGs na esfera internacional. Não obstante, é necessário que se considere a função deste instrumento perante os tribunais e cortes internacionais. Para Wiik, a maior vantagem do *amicus curiae* no âmbito de um tribunal internacional é que ele “ajuda a preencher lacunas de informação, fornece análises jurídicas, aponta normas e interpretações relevantes, transmite análises de impacto e informações contextuais e pode destacar os vários interesses envolvidos na questão”¹⁶⁹.

Por um lado, o contexto de acesso por atores não-estatais, como organizações internacionais e empresas corporativas, como partes ou não, estabelecido pela CNUDM e pelo TIDM, parecia indicar uma aceitação mais liberal de *amicus curiae* e a consequente abertura e facilitação de participação da sociedade civil organizada no tribunal. Contudo, não foi este o ocorrido. Não obstante, é de se enfatizar que a relevância do *amicus curiae* depende do entendimento dos juízes sobre sua função judicial e a capacidade de apoiar o exercício jurisdicional. Por isso, se regulado adequadamente, passará a funcionar como um instrumento essencial ao ambiente de mudança estrutural que os tribunais internacionais estão inseridos¹⁷⁰.

Considerações finais

¹⁶⁸ LAUTERPACHT, Hersch. **The revision of the Statute of the International Court of Justice**. The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 2002, p. 108.

¹⁶⁹ WIJK, Astrid. **Amicus Curiae Before International Courts and Tribunals**. 1st ed. Baden-Baden: Nomos, 2018, p. 571.

¹⁷⁰ WIJK, Astrid. Op. cit., p. 573.

Como primeira Opinião Consultiva do Tribunal Internacional do Mar, o Caso n. 17 inaugurou uma posição aberta e liberal sobre a participação dos atores não estatais na jurisdição no tribunal. A aplicação do artigo 133 do Regulamento do Tribunal pela Presidência da Câmara de Controvérsias de Fundos Marinhos se deu de forma ampla e extensiva ao convidar entidades que não são organizações intergovernamentais para participar do procedimento consultivo. Em contrapartida, manteve interpretação conservadora quanto a participação da sociedade civil organizada ao não permitir o ingresso como *amicus curiae* de ONGs com reconhecida atuação internacional.

Conclui-se, ademais, que o caso é relevante no que tange a controvérsias sobre os fundos marinhos envolvendo Estados, organizações internacionais e instituições com projeções internacionais relacionadas, pois, ao propiciar uma abertura jurisdicional às entidades internacionais historicamente envolvidas com a matéria, assentou que a regulação da Área está de fato compreendida numa governança que vai além da figura estatal, consolidando, assim, os avanços normativos estabelecidos na CNUDM.

Como próximos passos da pesquisa, restará analisar as atas e discussões que precederam a adoção do Regulamento do TIDM, a fim de verificar as nuances normativas do artigo 133. Será válido também analisar a segunda opinião consultiva levada ao tribunal (Caso n. 21, Solicitação de Opinião Consultiva submetida pela Comissão Sub-Regional de Pesca, para compreender se a aplicação aberta do artigo 133 foi uma exceção ou configura uma tendência do tribunal. Além disso, caberá o estudo de demais casos em que o TIDM tenha recebido *amicus curiae* ou peças de informações não solicitadas pelo Tribunal da sociedade civil, de Estados não partes ou de outras entidades que assim tenham remetido.

Referências Bibliográficas

A/RES/70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Disponível em:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf Acesso em 18 nov. 2022.

BLOKKER, Niels M. SCHERMERS, Henry G. Proliferation of International Organizations: Legal Issues. Kluwer Law International, 2001.

FRIEDMANN, Wolfgang. The Changing Structure of International Law. New York: Columbia University Press, 1964.

GASBARRI, Lorenzo. The concept of an international organization in international law. Oxford University Press, 2021. p. 106.

GAUTIER, Philippe. Two Aspects of ITLOS Proceedings: Non-State Parties and Costs of Bringing Claims. In: SCHEIBER, Harry N.; PAIK, Jin-Hyun (Eds). Regions, Institutions and the Law of the Sea: Studies in Ocean Governance, Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2013.

International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber). Case n. 17, Advisory Opinion, 1 feb. 2011. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-17/>. Acesso em 10 nov. 2022.

_____. Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber). Caso n. 17, Written Statement of the Interoceanmetal Joint Organization. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/C_17_Written_Statement_IJO.pdf. Acesso em 10 nov. 2022.

_____. Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber). Public sitting held on Thursday, 16 September 2010, at 3 p.m. Verbatim Record. Disponível em:

https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/C17_PV_2010_4_Rev2_E.pdf. Acesso em 10 nov. 2022.

_____. Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (request for advisory opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber). Caso n. 17, [Written Statement of the International Union for Conservation of Nature](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/C17_Written_Statement_IUCN.pdf). Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/C17_Written_Statement_IUCN.pdf. Acesso em 10 nov. 2022.

KINGHAM, J. D. MCRAE, D. M. Competent international organizations and the law of the sea. in *Marine Policy*. Abril 1979.

LAUTERPACHT, Hersch. The revision of the Statute of the International Court of Justice. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2002.

MENEZES, Wagner. *O Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2015.

_____. Tribunal Internacional do Direito do Mar e sua contribuição jurisprudencial. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves. *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Funag, 2014.

OLIVEIRA, Carina Costa de; LIMA, Gabriela Garcia B. Responsabilidades e Obrigações dos Estados que patrocinam pessoas e entidades no âmbito das atividades realizadas na Área (demanda de opinião consultiva submetida à Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos. In: TOLEDO, André de Paiva. ZANELLA, Tiago V. (Orgs.). *Tribunal Internacional do Direito do Mar 25 anos de Jurisdição: em homenagem ao Professor Vicente Marotta Rangel*. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

SOONS, Alfred H. A. KWIATKOWSKA, Barbara. *International Organizations and the Law of the Sea: Documentary Yearbook*, vol. 6, 1990.

TANAKA, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*. Third Edition, 2019.

TORRES, Paula Ritzmann. *O Tribunal Internacional do Direito do Mar: Funcionamento, Jurisdição e Jurisprudência*. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2019.

TREVES, Tulio. International Courts and Tribunals and the Development of the Law of the Sea in the Age of Codification, In. Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal for the Law of the Sea. Brill Nijhoff, 2015.

WIJK, Astrid. Amicus Curiae Before International Courts and Tribunals. 1st ed. Baden-Baden: Nomos, 2018.

**UNITED NATIONS OCEAN CONFERENCE 2022 (II UNOC
2022): UM ENSAIO SOBRE A DECLARAÇÃO NOSSO
OCEANO, NOSSO FUTURO, NOSSA RESPONSABILIDADE E
A PARTICIPAÇÃO DO CEDMAR-USP**

*Adriana Isabelle Barbosa Lima Sá Leitão
Isabela Helena Bonfim
Júlia Shütz Veiga
Lara Kethllin Maia
Márcia Brandão Carneiro Leão
Paulo Philip Marques Belém
Pedro Sampaio Minassa*

Introdução

A Década do Oceano arrancou em 2021 com a promessa de alcançar as metas e os objetivos elencados na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 – Vida na água. Dentro deste contexto, aconteceu a segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Oceano (II UNOC) entre os dias 27 de junho e 1º de julho, em Lisboa. A cimeira reuniu em torno de 7.000 participantes, dentre eles delegações diplomáticas, entes não-governamentais e representantes da sociedade civil em consonância com a praxe do Direito Internacional do Mar. Temas candentes sobre o oceano, quais sejam, a economia azul, a poluição marinha por plásticos, a mineração em águas profundas, a proteção da biodiversidade marinha, os efeitos das mudanças climáticas sobre a saúde do oceano e o regime de proteção do Alto-Mar foram objeto das discussões durante os cinco dias de evento.

Com base nos debates realizados ao longo daquela semana, os Estados firmaram um compromisso refletido na Declaração “*Our ocean, our future, our responsibility*” (em português, ‘*Nosso oceano, nosso futuro, nossa responsabilidade*’). Embora latente que a “Década é um esforço global [mas] muito difícil de explorar de uma perspectiva analítica devido à multiplicidade de esforços e regimes adotados em diferentes países e regiões”¹⁷¹, desenvolvemos uma análise crítica acerca da persistente preponderância da corrente antropocêntrica na consecução de diplomas de *soft law*, voltados à temática ambiental e é oferecido um exemplo de iniciativa do Sul Global (um espelho para desbloquear novas perspectivas e abordagens a fim de alcançarmos o ‘oceano que queremos’). Neste sentido, este ensaio reage ao consenso de que “*while property rights are deeply rooted in Western legal systems, the concept of property responsibilities is largely absent*”¹⁷² e questiona se a proteção dos ecossistemas marinhos está (ou não) calcada em ações que coincidem com a tutela da biodiversidade.

Historicamente, os ordenamentos jurídicos ocidentais acomodaram-se aos conceitos de “patrimônio” e de “propriedade” sobre os recursos naturais, mas evitaram, sempre que possível, tangenciar as múltiplas responsabilidades daí decorrentes, sobretudo quanto à proteção do “suporte geral da vida” (i.e., o meio ambiente natural). É que deter direitos sobre algo, ainda que de forma difusa quando o bem é compartilhado com toda a humanidade, é rapidamente cognoscível pelos indivíduos. Entretanto, assumir as responsabilidades sobre algo, quanto mais de forma partilhada, *id est*, quando o bem é indistintamente de todos, é um processo relutante de aceitação subjetiva.

Isto posto, este ensaio compõe-se de quatro seções (a seguir da introdução). Na primeira delas, identifica-se e analisa-se três acontecimentos prévios (no âmbito da ONU) que auxiliaram no desenvolvimento da UNOC 2022. Já a segunda seção relata a

¹⁷¹POLEJACK, Andrei. **Ocean science diplomacy-the All-Atlantic Ocean Research Alliance case**. WMU, 2022, p. 27.

¹⁷²BOYD, David R. **The rights of nature: A legal revolution that could save the world**. ECW Press, 2017, p. 25.

participação do CEDMAR-USP na organização e na realização do *side event* “*Plastic Recycling: Unlocking the individual’s participation in fighting ocean damage*”, apresentando-a a partir de uma iniciativa do Sul Global no fomento da responsabilização do indivíduo enquanto parte integrante e ativa na proteção e preservação do oceano. Por fim, a terceira seção dedica-se a apresentar os resultados da cimeira, analisando as intenções dos Estados *versus* as suas capacidades de implementação da Declaração. Por fim, elenca-se as considerações finais, apresentando os resultados desta investigação, apontando as contribuições para a Academia e identificando futuras pesquisas, geradas a partir dos questionamentos feitos no presente estudo.

Para o desenvolvimento da investigação, a metodologia eleita foi a dedutiva, pautada em dados secundários, fundados na revisão bibliográfica e documental, e na colheita de dados primários, gerados a partir dos relatos dos pesquisadores do CEDMAR-USP sobre a sua participação na II UNOC.

1. A proteção da biodiversidade marinha no sistema ONU: os antecedentes à UNOC 2022

A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), desenvolvida sob a égide das Nações Unidas e aprovada em 1992, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio92), pode ser considerada um dos mais importantes instrumentos voltados à proteção ambiental.

Afirma, em seu preâmbulo, que “a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade” e a define (art.2) como:

a **variabilidade de organismos vivos** de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, **marinhos** e outros ecossistemas aquáticos e **os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.** (grifo nosso)¹⁷³

¹⁷³ MMA-Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica.** Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2022.

Ao longo dos últimos séculos, a proteção da biodiversidade ficou alijada das referências que nortearam as ações da humanidade. Por tempo considerável, os interesses concernentes aos mares e ao oceano conectavam-se a uma abordagem antropocêntrica, aut centrada no homem. Tal abordagem fomentava relações de uso exploratório dos recursos naturais em prol de seu próprio benefício. Por outro lado, o ato de zelar pela biodiversidade é identificado como primordial para a manutenção da sobrevivência da espécie humana atualmente.

Com esta mudança de paradigma, quais foram os fóruns multilaterais do sistema ONU que influenciaram no progresso do Direito Internacional do Mar e da Governança do Oceano e culminaram na realização da UNOC 2022? Esta seção dedica-se: (i) à identificação dos fóruns dedicados à temática da proteção da biodiversidade marinha; e (ii) à análise de seus resultados a fim de desenhar os pilares da UNOC 2022¹⁷⁴. Para esse fim, cabe a referência a três antecedentes, a saber: (a) a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar de 1982 (CNUDM); (b) a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial o ODS 14; e (c) as mais recentes negociações sobre um novo acordo de implementação, vinculante à CNUDM, sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade marinha de áreas além da jurisdição nacional (em inglês, o *Biodiversity Beyond National Jurisdiction – BBNJ*).

Muito embora os debates acerca do assunto tenham ganhado cada vez maior visibilidade, isso não significa que eles sejam, de todo, novos. De forma embrionária e sem o intuito primevo de salvaguarda dos ecossistemas marinhos por si mesmos, senão de outros interesses (v.g., econômicos, políticos, militares e etc.), a CNUDM foi um dos primeiros instrumentos normativos internacionais que tangenciou a questão da conservação do meio ambiente marinho.

Influenciados pela Conferência de Estocolmo de 1972, os grupos de trabalho responsáveis pela redação do documento,

¹⁷⁴ RYABININ, Vladimir et al. The UN decade of ocean science for sustainable development. *Frontiers in Marine Science*, v. 6, p. 470, 2019.

conhecida com a “Constituição dos Oceanos”, enfatizaram a necessidade de proteção do ecossistema marinho¹⁷⁵. Todavia, tal proteção parte de um pensamento de “regulação” das atividades exploratórias nos mares e oceano (como será visto ao longo desta seção).

Assim, no que pese a regulamentação dos oceanos algumas pontuações podem ser citadas em relação à previsão convencional de um comportamento mais ou menos protetor em relação ao ecossistema marinho, conforme se segue. Especialmente, serão abordados os conceitos de ZEE (Zona Econômica Exclusiva), a Área e o Alto-Mar, previstos na CNUDM.

A *priori*, alguns padrões mínimos de deveres dos Estados relacionados à proteção ambiental podem ser encontrados na Parte V da CNUDM, a qual versa sobre a Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Ainda que existam referências acerca de medidas a serem tomadas para a proteção de peixes, mamíferos e outros animais marinhos, não restam dúvidas do subjacente caráter exploratório desses recursos nas ZEEs, sobretudo quanto ao Princípio da Soberania sobre a exploração dos recursos naturais pelos Estados.¹⁷⁶ Tal movimento reflete os debates políticos adjacentes pautados no “*Permanent sovereignty over natural resources and the New International Economic Order*” (Soberania permanente sobre os recursos naturais e a Nova Ordem Econômica Internacional).¹⁷⁷

¹⁷⁵ TREVES, Tullio. United Nations Convention on the Law of the sea. **United Nations Audiovisual Library of International Law** (http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/uncls/uncls_e.pdf), 2008.

¹⁷⁶ ONU. **Convenção das Nações Unidas Sobre O Direito do Mar**. Montego Bay, 10 dez. 1982. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

¹⁷⁷ ANGHIE, Antony. **Imperialism, sovereignty and the making of international law**. Cambridge University Press, 2007, p. 211-216. O poderio dos Estados também incide sobre a regulamentação do Mar Territorial, restando aos mesmos a responsabilidade acerca da preservação e manutenção do ecossistema marinho ali circunscrito.

Para contrabalançar os direitos soberanos sobre os recursos marinhos das ZEEs, a Parte XI, dedicada à Área (artigo 1(1) da CNUDM), abarca os recursos minerais e pode ser definida como “o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”. Seu regime jurídico de acesso e de partilha de benefícios (i) estrutura-se sob a égide do princípio do ‘patrimônio comum da humanidade’ (cf. artigo 136 da CNUDM) e (ii) é administrado por órgão internacional específico, qual seja, a Autoridade para os Fundos Marinhos. Com estes dados, percebe-se a diferenciação no tratamento dispensado às atividades pretendidas, instaladas e operadas na zona.¹⁷⁸ Indicativo de um tratamento, ao menos tendencialmente, mais atento às demandas ambientais encontra previsão no artigo 145 no que se refere às atividades na Área, dispondo que “devem ser tomadas as medidas necessárias [...] para assegurar a proteção eficaz do meio marinho contra os efeitos nocivos que possam resultar de tais atividades”, cabendo à Autoridade adotar normas, regulamentos e procedimentos apropriados para tanto.

Entretanto, o Alto-Mar (artigo 86, CNUDM)¹⁷⁹, definido nos termos do artigo 86 da CNUDM como “todas as partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipelágicas de um Estado arquipélago”, norteia-se pela perspectiva de que os Estados, embora nele não exerçam diretamente sua soberania, possuem “liberdade” para o desenvolvimento de determinadas atividades, inclusive de caráter exploratório, *v.g.* como a pesca. Não havendo, porém, qualquer autoridade internacional investida de competências administrativas e fiscalizatórias para regular a “liberdade do Alto-Mar”. O resultado disso é uma lacuna de governança que dificulta a proteção do ecossistema marinho para além da Área.

De forma mais evidente, a Parte XII da CNUDM dedica-se à preservação e à proteção do ambiente marinho.¹⁸⁰ Dentre os seus

¹⁷⁸ MENEZES, Wagner. O direito do mar. **Brasília: Funag**, 2015, p. 197.

¹⁷⁹ A CNUDM também dedica a Seção 2 (Artigos 116 a 120), à Conservação e Gestão dos Recursos Vivos do Alto Mar.

¹⁸⁰ ONU. **Convenção das Nações Unidas Sobre O Direito do Mar**. Montego Bay, 10 dez. 1982. Disponível em:

objetivos, inclui-se o combate à poluição marinha decorrente de atividades nocivas ao oceano (e.g. transporte naval). Embora sem engajar muitas medidas para garantir a proteção da biodiversidade, a Parte XII¹⁸¹ reconhece os direitos soberanos dos Estados no acesso e na utilização de seus recursos naturais, observadas as políticas ambientais. Deduz-se, pois, a obrigação *geral* estatal de proteger o meio marinho (artigo 192 da CNUDM), de modo que sua aplicação se faz, inclusive, de forma consuetudinária.

Com maior maturação (refletido o lapso temporal de promoção deste debate), a ‘proteção da biodiversidade’ retornou aos fóruns internacionais com o advento da Agenda 2030. A Agenda contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e funciona como um compromisso propositivo direcionado aos tomadores de decisão e setores interessados (*decision-makers* e *stakeholders*). O documento apresenta um objetivo geral, qual seja, aquele ‘de se alcançar uma melhor qualidade de vida para todos até 2030’. Para o estudo presente, o mais relevante é o ODS 14 – que visa a proteção da vida na água, objetivando a conservação e o uso sustentável do oceano, dos mares e de recursos naturais¹⁸².

Com base na Agenda 2030, a Comissão Internacional de Oceanografia da UNESCO (COI-UNESCO) propôs, em 2017, a criação da chamada Década das Nações Unidas de Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável 2021-2030 (Década do Oceano). A iniciativa teve o aceite da ONU 50 anos após a chamada “década de exploração do oceano”¹⁸³, ocorrida de 1971-1980 e revela uma

https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

Acesso em: 02 nov. 2022.

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Cfr. ONU BRASIL. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. v. 15, 2016, p. 24.

¹⁸³ RYABININ, Vladimir et al. The UN decade of ocean science for sustainable development. **Frontiers in Marine Science**, v. 6, p. 470, 2019.

possível mudança da relação da organização com o oceano, a partir de uma perspectiva mais sustentável e não meramente exploratória. Seu objetivo primordial é reunir esforços internacionais para dar visibilidade e promover o desenvolvimento sustentável dos ecossistemas marinhos, bem como o uso acessível e equitativo de tecnologias ligadas aos mares e ao oceano¹⁸⁴. Portanto, a Década do Oceano traz dois pontos relevantes para o desenvolvimento sustentável (i) a necessidade de manutenção do equilíbrio ecológico e (ii) a necessidade de promoção do conhecimento científico e tecnológico.

Com discussões pontuais e recorrentes sobre o tema “da conservação e do uso sustentável da biodiversidade marinha de áreas além da jurisdição nacional”, os Estados-membros da ONU estão negociando o tratado BBNJ, desde 2018, um instrumento internacional vinculante à CNUDM. O crescimento exponencial do uso e de atividades realizadas nos mares e no oceano é inegável; assim a estrutura legal inclina-se para criar sinergias, promovendo uma governança sustentável, sem qualquer agressão frontal à biodiversidade.¹⁸⁵

Ainda no sistema ONU, outros instrumentos, com o intuito de regular a biodiversidade marinha, têm sido negociados nos últimos tempos, como é o caso do BBNJ. Trata-se de um possível futuro tratado que visa criar um regime jurídico internacional voltado à biodiversidade além das jurisdições nacionais. É inegável, na atualidade, o aumento de atividades no Alto-Mar, como a pesca, os transportes marítimos, a mineração em águas profundas (*deep sea mining*) e outras tantas que, quando não desenvolvidas de maneira sustentável, agridem frontalmente a biodiversidade¹⁸⁶. Nesse sentido:

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ DRUEL, Elisabeth; GJERDE, Kristina M. Sustaining marine life beyond boundaries: options for an implementing agreement for marine biodiversity beyond national jurisdiction under the United Nations Convention on the Law of the Sea. **Marine Policy**, v. 49, p. 90-97, 2014.

¹⁸⁶ DRUEL, Elisabeth; GJERDE, Kristina M. Sustaining marine life beyond boundaries: options for an implementing agreement for marine biodiversity beyond

The high seas—the open ocean beyond any country’s jurisdiction—are another refuge from humanity’s sweeping assertion of ownership. Yet, while not “owned,” the high seas are treated as a global commons for human exploitation, a shared resource where massive factory fishing trawler nets vacuum up life from the seas and renegade whaling nations still hunt whales under the guise of scientific harvests. Deep-sea mining, previously unthinkable, is now becoming a reality.¹⁸⁷

A partir desse novo instrumento, há a possibilidade de implementação de regras que promovem a proteção da biodiversidade marinha, em especial em áreas marinhas internacionais, pois, como anteriormente analisado, a Convenção não abarca deveres vinculantes aos Estados relacionados àquela. Espera-se que com o progresso do debate e da consequente finalização deste instrumento legal, uma estrutura jurídica seja instituída pautada no conhecimento científico a respeito dos impactos causados pela atividade humana no oceano.¹⁸⁸

A partir desta narrativa – um ensaio preliminar dos eventos antecedentes à UNOC 2022 –, percebe-se que a discussão sobre a proteção da biodiversidade é de longa data. Ainda que timidamente, a CNUDM promove a conservação e o uso racional dos estoques pesqueiros nas ZEEs. Posteriormente, o tema se destaca no desenvolvimento da Agenda 2030 (e prioritariamente do ODS 14). Tal documento foi fundamental para dar-se início aos debates que vingaram nas negociações em andamento do BBNJ. Esses são *três* dos elementos que integram o sistema de proteção da biodiversidade marinha no âmbito da ONU, precursores da Declaração “*Our ocean, our future, our responsibility*”, resultante da Conferência de 2022.β

national jurisdiction under the United Nations Convention on the Law of the Sea. **Marine Policy**, v. 49, p. 90-97, 2014.

¹⁸⁷ BOYD, David R. Op cit., p. 23-24. Para esse fim, também cfr. BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (Ed.). **The wealth of the commons: A world beyond market and state**. Levellers Press, 2014.

¹⁸⁸ LONG, Ronán; CHAVES, M. Rodríguez. Anatomy of a new international instrument for marine biodiversity beyond national jurisdiction. **Environ. Liabil**, v. 6, p. 213-229, 2015.

2. *A UNOC chega ao berço marítimo lusitano*

A II UNOC, que ocorreu em Lisboa entre os dias 27 de junho e 01 de julho de 2022, além de ser uma arena fértil para debates e discussões acerca de temas urgentes e emergentes no âmbito do Direito Internacional do Mar, oportunizou a exposição de temas de pesquisa e resultados obtidos a partir dos estudos conduzidos no grupo de pesquisa CEDMAR-USP. Nesta seção, portanto, apresenta-se um panorama dos principais eventos ocorridos durante a II UNOC para, então, relatar brevemente sobre a participação dos membros do grupo de pesquisa na Conferência.

2.1. Os principais acontecimentos da UNOC 2022: uma economia “azul da cor do mar”

Em 2017 foi publicado o documento “*Nosso Oceano, Nosso Futuro: chamada para ação*”.¹⁸⁹ Esta declaração atestou o agravamento da saúde dos mares e a diminuição da resiliência oceânica. Com a sua publicação, restou declarada a necessidade de implementação da Década do Oceano de 2021-2030. A Década tem como um de seus 17 objetivos alcançar especificamente a meta do ODS 14 – conservação e uso sustentável do espaço e dos recursos marinhos.

A UNOC 2022 é apenas uma das inúmeras iniciativas no escopo da Agenda 2030, visando fomentar discussões acerca da implementação do ODS 14. A II UNOC foi representada por mais de 130 países, agências governamentais, entidades regionais, organismos não-governamentais, sociedade acadêmica, entre outros. Sua abertura foi realizada pelo atual Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, que ressaltou, dentre outros temas, a importância da discussão acerca de: (i) investimentos na economia azul, (ii) prevenção e redução da poluição marinha, (iii) aplicação de recursos e esforços na proteção da infraestrutura costeira, (iv) compromisso do

¹⁸⁹ UN. Our ocean, our future, our responsibility: draft declaration. United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development, Lisbon, 2022.

setor naval para emissões zero de dióxido de carbono (CO²) na atmosfera até 2050 e (v) aliança global (a ser desenvolvida) para o mapeamento de 80% do fundo do mar até 2030¹⁹⁰.

Calcado no compromisso de impulsionar soluções inovadoras baseadas na ciência e na economia azul (em consonância com a evolução do tema ‘proteção da biodiversidade’ até aqui), o evento proporcionou aos presentes diversas formas de participação, como: (i) discussões em plenário; (ii) diálogos interativos; e (iii) *specials* e *side events* – atividades que resultaram na Declaração final, “*Our ocean, our future, our responsibility*”¹⁹¹. Dá-se especial destaque à economia azul, porquanto tem sido entendida como a transição para uma economia mais ambientalmente responsável. Por exemplo, a responsabilização quanto às metas de redução de gases do efeito estufa ou o equilíbrio dos ecossistemas marinhos.

Esta inovação revela-se importante, quando as estatísticas indicam que o ODS 14 continua a ser a pasta menos financiada dentre todos os demais ODSs.¹⁹² Impulsionados por esta afirmação, os Estados comprometeram-se, em caráter de urgência, a *fortalecer a ciência global*. Tencionam garantir tal compromisso alimentados por investimentos voltados para a partilha e a divulgação de dados, conhecimentos e práticas. Quanto à assistência tecnológica, os Estados menos desenvolvidos e os Estados em desenvolvimento, podem e devem explorar parcerias público-privadas, intersetoriais, interdisciplinares e cientificamente eficazes.

Outras contribuições foram endereçadas. Por exemplo, debateu-se a necessidade de mitigar os impactos das alterações climáticas, bem como a urgência de criação de um acordo legalmente vinculante para o combate à poluição por plásticos. Por fim (mas não

¹⁹⁰ ONU. Chefe da ONU abre Conferência dos Oceanos com quatro recomendações aos países. ONU news. 2022.

¹⁹¹ UN. Op cit., n.p.

¹⁹²DUNSHIRN, Paul. LANGLET, Arne. CREMERS, Klaudija. ‘We are the Ocean’ (Miguel de Serpa Soares, UNDOALOS) – Will highly ambitious statements from the UN Ocean Conference 2022 translate into a highly ambitious BBNJ treaty? MARIPOLDATA, 2022.

menos importante), inúmeras atividades foram realizadas a fim de destravar o processo do BBNJ, vislumbrando uma possível finalização do acordo (atualmente a quinta sessão da conferência intergovernamental está suspensa).¹⁹³

2.2 Relato sobre a participação do Centro de Estudos em Direito do Mar “Vicente Marotta Rangel” (CEDMAR-USP) na UNOC 2022¹⁹⁴

O Centro de Estudos em Direito do Mar ‘Vicente Marotta Rangel’ da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (CEDMAR-USP)¹⁹⁵ logrou a oportunidade de participar da UNOC 2022, sendo o único centro de estudo sobre Direito do Mar a representar as Américas. Representado por cinco pesquisadores, o CEDMAR-USP atendeu diversas palestras e *side events*, promovendo reflexões e aprendizados entre os seus membros.

Em linhas mais gerais, dentre as pautas abordadas na Conferência, o CEDMAR-USP considera que o tema do oceano está inserido numa agenda mais ampla que abarca toda a questão ambiental. Isto demonstra que uma abordagem transversal é necessária para uma efetiva implementação dos ODS. Identifica que os Estados-membros (e seus *stakeholders*) devem vincular-se a ações de implementação da Década do Oceano. Ademais, considera que os

¹⁹³ IGG-BBNJ. **Statement by the President of the conference issued after the suspension of the fifth session, A/CONF.232/2022/9, 14 September 2022.**

Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/590/77/PDF/N2259077.pdf?OpenElement>.

Acesso em 13 de novembro de 2022.

¹⁹⁴ Cfr. VEIGA, Júlia Schutz. LEITÃO, Adriana Isabelle Sá. MARINE PLASTIC POLLUTION: Why is it mandatory to act in the context of the plastisphere? CEDMAR-USP, 2022. Disponível em: <https://cedmar-usp-1.medium.com/marine-plastic-pollution-ddb205270f8f>; VEIGA, Júlia Schutz. LEITÃO, Adriana Isabelle Sá. CEDMAR-USP na Conferência dos Oceanos 2022 (#UNOC22): um ensaio sobre a nossa participação. CEDMAR-USP, 2022. disponível em: <https://cedmar-usp-1.medium.com/cedmar-usp-na-confer%C3%A2ncia-dos-oceanos-2022-unoc22-5d12fad4b10e>.

¹⁹⁵ Ibidem.

Estados-membros (e seus *stakeholders*) devem engajar-se na construção participativa e na realização de ações para a implementação da Década, bem como observar as regras para mitigação e adaptação constantes do Acordo de Paris e nos demais tratados internacionais que dispõem sobre a matéria.

Dentre os *hot topics*, a poluição marinha por plásticos foi recorrentemente enfatizada¹⁹⁶, sobretudo em relação a identificação de problemas de origem nacional que se projetam em impactos transnacionais. A cooperação multilateral liderou os argumentos, apresentando-se como uma iniciativa imprescindível para a superação deste cenário. Além disso, a criação e a execução de medidas locais por intermédio do fomento da literacia oceânica poderia auxiliar na mitigação e no combate do despejo de resíduos plásticos no oceano. Considerando sua posição de destaque no cenário dos fóruns internacionais, a poluição marinha por plásticos foi o tema central do *side event* organizado, idealizado e realizado pelo CEDMAR-USP.

2.2.1 O *side event* “*Plastic Recycling: Unlocking the individual’s participation in fighting ocean damage*”¹⁹⁷

Após algumas reuniões extraordinárias, os pesquisadores do CEDMAR-USP, a partir de uma perspectiva do Sul global, no intuito de alcançar os compromissos firmados pelos Estados, desenvolveu uma iniciativa que aproximasse a sociedade civil da ciência, criando sinergias entre atividades de literacia oceânica e ações para promover a participação individual e empresarial na proteção e na preservação do oceano. Indicadas por seus membros, duas pesquisadoras do

¹⁹⁶ UNDP. **Brief on Global Plastics Treaty**. Disponível em: https://www.undp.org/ghana/publications/towards-global-plastics-treaty-0?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Br_and_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCOiAyMKbBhD1ARIsANs7rEEhEyHsXyMDR4E1L1aPw1nj3IZ7uAYNU NBTKrtVPa-hLKQM2rbJfK4aAm6CEALw_wcB. Acesso em 12 de nov. 2022.

¹⁹⁷ A íntegra da gravação do *side event* está disponível aqui: <https://medium.com/@cedmar-usp-1>.

CEDMAR-USP, a Professora Doutora Márcia Carneiro Leão e a Doutoranda [Adriana Isabelle Barbosa Lima Sá Leitão](#), apresentaram as suas análises sobre o problema da poluição por plásticos no contexto da governança oceânica e de que forma o direito tem respondido para mitigar estes danos.

O evento foi intitulado “*Plastic Recycling: Unlocking the individual’s participation in fighting ocean damage*”¹⁹⁸ e contou com a participação de 70 espectadores, destacando o caráter relevante do tema. Como ressaltado pelas pesquisadoras do CEDMAR-USP ao longo de suas apresentações, as características inerentes à composição do plástico e ao seu processo de degradação no ecossistema marinho demonstram a indispensabilidade de traçar estratégias políticas internacionais de enfrentamento (para redução e reciclagem de plástico). Além disso, a crescente incidência de discussões na comunidade internacional sobre os danos ocasionados por plásticos foi ressaltada, com menção a um possível acordo internacional juridicamente vinculativo sobre o assunto, que tão logo se espera ser negociado.

Por fim, houve ainda a intervenção de Fernanda Accorsi, representante da *startup* Plastiks.¹⁹⁹ Senhora Accorsi apresentou um estudo de caso inovador: o uso do sistema blockchain de carbono-neutro e da tokenização (o uso de NFTs – non-fungible token)²⁰⁰ para monitorar e fomentar a redução e a reciclagem de plástico tanto de empresas quanto de indivíduos. Este modelo de negócio fortalece a participação de atores locais e de indivíduos na implementação de um mercado no qual produtores e recicladores poderão ter acesso e

¹⁹⁸ Em tradução livre: Reciclagem de plásticos: desbloqueando a participação dos indivíduos no combate aos danos ao oceano.

¹⁹⁹ ‘The PLASTIKS platform will be a blockchain-based application exclusively run by the PLASTIK token whose objective is to track single-use packaging and create accountability so that single use packaging (SUP) producers can ensure that SUP production will not end up in the environment and achieve transparency in their commitment to the environment and their consumers (...)’ (PLASTIKS, White Paper, November 2nd, 2021). Para saber mais sobre esta iniciativa, acesse: <https://plastiks.io>.

²⁰⁰ ‘Non-Fungible Token (NFT) is a type of cryptocurrency that is derived by the smart contracts of Ethereum’ (Qin Wang et al., Non-Fungible Token (NFT): Overview, Evaluation, Opportunities and Challenges).

acompanharão todo o ciclo de vida do plástico. Esta iniciativa promove ainda a transparência necessária para validar práticas ‘green-grabbing’ empresariais.

3. Análise crítica da Declaração Our ocean, our future, our responsibility

Desde 2017, a Conferência do Oceano tem desenvolvido um papel importante na promoção do diálogo entre diversos atores internacionais acerca da matéria do oceano e da sustentabilidade. Isto encontra-se refletido, inclusive, na Declaração final da UNOC 2022, ao expor as principais preocupações e compromissos entre os Estados. Esta parte do ensaio, por sua vez, faz uma análise crítica a respeito dos compromissos expressos no documento, levando em consideração o momento político atual.

A Declaração reconhece o relevante papel do oceano para (i) fomento da diversidade, (ii) alcance de equilíbrio ambiental e (iii) desenvolvimento da economia; além de sua importância para a cultura de vários povos, enquanto fonte de alimento e local de exercício de diversas tradições. Por outro lado, identificam-se fragilidades relacionadas à mitigação de problemas ambientais marinhos, dentre eles (a) a erosão costeira; (b) o aquecimento, a acidificação e a desoxigenação do oceano; e (c) a perda da biodiversidade marinha. Dentro deste cenário os Estados conseguem vislumbrar que uma ação imediata e colaborativa é a solução mais indicada para mitigar os danos e prejuízos sobre o oceano e seus recursos.²⁰¹

Analisando o cenário, essa incisividade faz-se necessária e é bem-vinda. Contudo, apesar do teor declarativo, tais ações decisivas raramente são praticadas com a urgência expressa, pelos Estados. Tal falta pode ser aferida, em especial, pelo descumprimento de muitas

²⁰¹ UN. Our ocean, our future, our responsibility: draft declaration. United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development, Lisbon, 2022.

das metas estipuladas para 2020²⁰² dentro do ODS 14²⁰³; sendo elas: 14.2, 14.4, 14.5 e 14.6²⁰⁴.

Já nos pontos 13 e 14, a Declaração apresenta seus objetivos e as ações a serem realizadas pelos Estados a fim de cumpri-los. No ponto 13, promove-se o desenvolvimento de ações inovadoras, baseadas na ciência, a fim de desacelerar o cenário atual sobre poluição e disfunção ambiental:

“(a) Gestão, planejamento e decisão oceânica integrada e informativa [...]; (b) Restaurar e manter os estoques de peixe em níveis que produzam no mínimo o máximo de rendimento sustentável no menor tempo possível [...]; (c) Mobilizar ações para uma pesca sustentável e uma aquicultura sustentável [...]; (d) Prevenir, reduzir e controlar poluição marinha de todos os tipos, originadas tanto de fontes terrestres quanto aquáticas [...]; (e) Prevenir, reduzir e eliminar lixo plástico marinho, incluindo plásticos e microplásticos de uso único [...]; (f) Planejar efetivamente e implementar ferramentas de gestão baseada em área [...]; (g) Desenvolver e implementar medidas para mitigar e adaptar à mudança climática, e evitar, minimizar e endereçar perda e dano [...]”

Tais ações citadas são essenciais para a criação de um sistema integrado de planejamento e de informação, que permita uma coesão

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

²⁰⁴ “14.2 Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos; 14.4 Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas; 14.5 Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível; 14.6 Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da Organização Mundial do Comércio”. Cfr. *Ibidem.*, p. 35 e 36.

na tomada de decisão e na criação de um vasto banco de dados. Existem dados disponíveis que apontam para a oportuna implementação de medidas para conter os riscos e danos sobre a biodiversidade marinha.

Além das questões diretamente voltadas à ciência oceânica, há compromissos de assistência técnica aos Estados em desenvolvimento e às pequenas ilhas (no inglês, *Small Islands Development States – SIDS*) (Ponto 14)²⁰⁵. Nesse âmbito, foram realçadas a necessidade de (a) fortalecimento da comunidade internacional; (b) criação de um banco de dados credível, transparente e acessível; (c) destaque para a cooperação entre os países a fim de promover o compartilhamento do conhecimento e fortalecer os países do Sul global; (d) estabelecimento de parcerias efetivas e interdisciplinares entre diferentes agentes; (e) exploração, desenvolvimento e promoção de soluções inovadoras de financiamento, (g) além de transferência de tecnologia; (h) fortalecimento da interface ciência-política; (i) redução da emissão de gases do efeito estufa, derivados do transporte marítimo internacional, através de R&D (pesquisa e desenvolvimento).

Todos os pontos abordados são fundamentais para a construção de uma sólida ciência oceânica, a qual seja refletida em efetivas políticas públicas. Dá-se especial destaque ao fato de que, embora detentor de grande parte da biodiversidade marinha preservada, o Sul global não dispõe de acesso às altas tecnologias, as quais estão maioritariamente concentradas no Norte global. Desse modo, o reconhecimento dessas necessidades a serem endereçadas e o comprometimento em saná-las, no seio da Declaração, já representa um avanço no debate.

Neste cenário, (i) a transferência de tecnologia, (ii) o fortalecimento de financiamentos, (iii) a partilha científica entre Sul-

²⁰⁵ UN. Our ocean, our future, our responsibility: draft declaration. United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development, Lisbon, 2022. Ainda, destaca-se a declaração lançada pela Alliance of Small Islands States proferida durante a UNOC 2022 que versa sobre conhecimento científico marinho, capacitação na condução de pesquisa e transferência de tecnologia marinha para estas *small islands*. Disponível em: <https://www.aosis.org/events/marine-science-declaration/>.

Norte global, (iv) o fortalecimento de novas alianças, por exemplo, parcerias público-privada, filantropia, R&D, programas de bolsas de mestrado e doutorado, etc. Essas colaborações (i) empoderariam os países menos desenvolvidos e em desenvolvimento; (ii) ajudariam na criação de uma base ampla de dados; e (iii) possibilitariam uma maior capilaridade de agentes em prol da causa, facilitando a identificação e a resolução de problemas.

Além disso, o Ponto 14²⁰⁶ também elenca metas em nível social, sendo elas: (b) reconhecer a importância do conhecimento de comunidades locais e tradicionais; (f) promover o empoderamento feminino; e (g) empoderar a população, em especial crianças e jovens, com conhecimento e habilidades para trabalhar em prol do oceano. Tais propósitos são extremamente positivos, por promoverem a participação de todas as camadas da sociedade civil e a incorporação do conhecimento das comunidades tradicionais, muitas das quais diretamente afetadas pelas mudanças climáticas e outros impactos ambientais.

Embora o alto nível almejado pelos objetivos desenhados, trata-se de uma regra de meio, i.e. garante somente a aplicação de ‘melhores esforços’ para o alcance do objetivo, sem ter qualquer vinculação com o resultado. É preciso que os Estados, de fato, organizem-se e trabalhem rumo a essas metas. Não se dispensa, a criação de instrumentos específicos de *hard law* acerca dos temas abordados. Por exemplo, o BBNJ pode vincular os Estados à realização de relatórios que analisem a observação dos deveres constantes no arcabouço legal.

Outrossim, é necessário que antigos projetos sejam reavivados, reanalisados e aprimorados. Um bom exemplo é o programa de ‘Compromissos Voluntários’ iniciado pela UNOC 2017²⁰⁷. Esta iniciativa promoveu a abertura para novos atores, de

²⁰⁶ UN. Our ocean, our future, our responsibility: draft declaration. United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development, Lisbon, 2022.

²⁰⁷ NEUMANN, B., & UNGER, S. (2019). From voluntary commitments to ocean sustainability. *Science*, 363(6422), 35–36. doi:10.1126/science.aav5727, p. 2.

forma instigá-los a submeter projetos de compromisso voluntário. Este movimento permite uma atuação mais localizada e uma descentralização do poder de ação; todavia, o acompanhamento deste projeto não realizada de forma efetiva e fiável. Isto demonstra que repaginar antigos projetos pode ser uma possibilidade para o desenvolvimento de criações mais maduras.

3.1 First we take our responsibility and then, we save our ocean and future

No contexto do acelerado progresso tecnológico, o mundo contemporâneo propiciou um afastamento ainda maior entre o homem e o mundo natural. Isto decorre de uma visão ‘antropocêntrica’, a qual entende a natureza como um repositório de recursos disponíveis para uso, fruição e gozo. Essa visão da natureza torna-se, vez ou outra, explícita nas decisões judiciais, econômicas e até mesmo ambientais. Raros são os mecanismos de proteção do meio natural a partir do reconhecimento de seu valor intrínseco. Geralmente, objetiva-se postergar a escassez, isto é, impedir a sobre-exploração de determinado recurso no presente, para garantir algum uso no futuro. A vida da fauna e da flora em si e o direito de seres vivos existirem e poderem usufruir de um ambiente saudável é uma pauta pouco comum.²⁰⁸ O foco final concentra-se na manutenção de um ecossistema minimamente funcional a fim de garantir a sobrevivência da espécie humana no planeta Terra.

When you stop to think about it, our arrogance is breathtaking. We’ve divided the diversity of life on Earth into two categories—people and things. Us and them. We’re the only species with rights to the land, water, wildlife, and ecosystems of the planet. Old-growth forests, rainforests, cloud forests, rivers, lakes, soil—these natural wonders are all considered natural resources, and thus property owned by humans. To say we share this planet with millions of other species is ecologically

Também cfr. UN. **Voluntary Commitments for the implementation of Sustainable Development Goal 14.** Disponível em: <https://sdgs.un.org/topics/oceans-and-seas/vcs>. Acesso em 12 de nov. 2022.

²⁰⁸ Cfr. HARDEN-DAVIES, Harriet et al. Rights of nature: perspectives for global ocean stewardship. **Marine Policy**, v. 122, 2020.

incontrovertible, but legally incorrect. If we are the only species with rights, we are the only species that really matters.²⁰⁹

Os seres vivos existentes no nosso planeta precisam começar a serem vistos e respeitados como tal: unidades vivas, que compõem um grande ecossistema interligado e fortemente interdependente. Não há a possibilidade de se garantir uma segurança ambiental cuidando apenas parcialmente de florestas e oceano, ou de poucas espécies e sem reconhecer, juridicamente, o direito da fauna e da flora. Sendo que, segundo Ito:

Para nos mover para um futuro sustentável, algumas peças-chave de legislação que começam a mudar o quadro estrutural – como o apresentado na Proposta de Diretiva para os Direitos da Natureza – são precisos. A escravidão terminou como modelo dominante quando os escravos adquiriram personalidade jurídica e de direitos. Da mesma forma, a fim de pôr fim à causa raiz sistêmica das mudanças climáticas e à sexta extinção em massa, precisamos dos direitos da natureza dentro de uma estrutura ecológica de lei.²¹⁰

Partindo do pressuposto de que o reconhecimento da natureza enquanto personalidade jurídica e de direitos, levando-se em conta uma perspectiva ecocêntrica, percebe-se que as intenções tanto da Década do Oceano, quanto da Declaração produzida pela UNOC 2022, começam falhas por seus nomes.

A Década do Oceano recebeu o subtítulo: “A ciência que precisamos para o oceano que queremos” e “o que queremos” é um oceano “saudável e produtivo”; com a extinção da pesca ilegal e destrutiva, além da restauração das populações de peixe, mas apenas o mínimo para que haja uma produção máxima sustentável; dentre

²⁰⁹ BOYD, David R. Op cit., p. 24.

²¹⁰ LA FOLLETTE, C. MASER, C. (Eds.). (2019). **Sustainability and the Rights of Nature in Practice** (1st ed.). CRC Press. <https://doi.org/10.1201/9780429505959>, p. 324. Interessante notar que, apesar de inexistirem maiores avanços desta matéria no Direito Internacional do Mar, a natureza já vem sendo reconhecida como sujeito de direitos em alguns ordenamentos jurídico-constitucionais, v.g. arts. 10, 71 a 74 da Constituição equatoriana de 2008.

outros objetivos dentro do ODS 14.²¹¹ Desse modo, apesar de reiterado várias vezes que o oceano desejado é um oceano saudável, resiliente sustentável, é necessário atentar-se para que o “saudável, resiliente e sustentável” não sejam apenas o mínimo para que a espécie humana sobreviva a longo prazo, mas para que essas características também sejam galgadas para todas as formas de vida marinha.

De forma semelhante, o título da Declaração aparece na seguinte ordem: “(1) nosso oceano, (2) nosso futuro, (3) nossa responsabilidade”, colocando o ato de tomarmos responsabilidade como último tópico e, simbolicamente, última prioridade. Mais uma vez, para que melhores decisões sejam tomadas no campo ambiental, é necessário que se pense em todos os seres que compõem o ecossistema. Sendo assim, entendemos que a primazia deve ser dada a responsabilidade, pois só a tendo assumido é que poderemos salvar o oceano (que é nosso, mas não exclusivamente) e o nosso futuro.²¹²

Considerações finais

Ante o exposto, concluímos que os debates acerca da regulação dos mares e oceanos são amplos e, nessa amplitude, a proteção da biodiversidade marinha está incluída. Historicamente, o interesse sobre a regulação oceânica partiu da exploração econômica dos recursos naturais e, paulatinamente, com o avanço científico e a participação de atores da sociedade civil, a proteção da biodiversidade ganhou um maior espaço. Esse aspecto comprova-se com a lacuna no tratamento dispensado pela CNUDM à proteção da biodiversidade marinha, o qual, embora existente, insuficiente. Nesse sentido, as negociações referentes ao BBNJ apontam para a possibilidade de colmatar tal lacuna, ao menos naquilo que concerne às áreas além das jurisdições nacionais.

²¹¹ ONU. Op cit., p. 35 e 36.

²¹² Neste sentido, enfatiza-se duas outras iniciativas: a (i) chamada para *moratorium* sobre a exploração e o aproveitamento econômico dos fundos marinhos <<https://www.pgaction.org/ilhr/oceans/call-for-moratorium-on-deep-seabed-mining.html>> e (ii) o compromisso firmado pela *High Ambition Coalition* na finalização do BBNJ <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/international-ocean-governance/protecting-ocean-time-action_en>.

A partir do entendimento da importância dos mares e oceanos como berços de biodiversidade necessários para a manutenção da vida na Terra, o mero debate acerca do uso sustentável dos recursos já não se mostra mais suficiente. Dessa forma, resta claro que o desenvolvimento de aparatos regulatórios internacionais vinculativos deverá atentar também, para a abordagem da conservação ecológica. Em relação às abordagens governamentais globais, nacionais e locais, voltadas à economia azul, tornam-se cada vez mais recorrentes as discussões sobre a implementação dos ODSs e suas metas, no âmbito da Agenda 2030. Por isso, é louvável o parâmetro norteador oriundo da UNOC 22, haja vista que as discussões trataram, com alguma destreza, do débil e delicado *status* da saúde ambiental dos oceanos na atualidade.

Notadamente, a temática da poluição marinha por plásticos urgiu soluções práticas, eficientes e vinculantes dos entes governamentais e não governamentais ali presentes. Esse foi o caso da participação do CEDMAR-USP, que, promoveu mais uma iniciativa em prol do progresso do estudo do direito internacional do mar, fomentando a participação ativa da sociedade civil e acadêmica.

Ao analisarmos a Declaração, concluímos que as propostas de fomento a avanços técnicos e sociais nas Ciências do Mar e as medidas para amenizar, reverter ou impedir o avanço dos impactos antrópicos sobre o oceano são cruciais para um futuro que garanta a existência de biodiversidade marinha e vida humana no planeta Terra. Suas intenções podem ser interpretadas como princípios que poderão balizar novas legislações vinculantes. Contudo, a análise aqui realizada também destacou a oportunidade em revisitar, reavivar e aprimorar medidas que já foram criadas.

Por fim, tanto no subtítulo da Década dos Oceanos (“*A ciência que precisamos para o oceano que queremos*”), quanto no título da Declaração resultante da UNOC 2022 (“*Nosso oceano, nosso futuro, nossa responsabilidade*”), fica evidente a opção por uma perspectiva antropocêntrica do meio natural marinho. Todavia, para que os objetivos de sustentabilidade ora propostos sejam atingidos, uma perspectiva ecocêntrica também merece acolhida. A natureza, aqui representada pelo oceano, deverá ser encarada como detentora de

direitos. Somente assim, passaremos a entender os componentes naturais não exclusivamente à luz dos modos de uso e fruição (recursos), mas também como detentores do direito de (co)existir de forma plena e saudável na Biosfera.

Referências bibliográficas

ANGHIE, Antony. **Imperialism, sovereignty and the making of international law**. Cambridge University Press, 2007.

BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (Ed.). **The wealth of the commons: A world beyond market and state**. Levellers Press, 2014.

BOYD, David R. **The rights of nature: A legal revolution that could save the world**. ECW Press, 2017

DRUEL, Elisabeth; GJERDE, Kristina M. Sustaining marine life beyond boundaries: options for an implementing agreement for marine biodiversity beyond national jurisdiction under the United Nations Convention on the Law of the Sea. **Marine Policy**, v. 49, p. 90-97, 2014. Disponível em: https://crdome.marviva.net/wp-content/uploads/2015/07/Kristina-Gjerde_Sustaining-marine-life-beyond-boundaries.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

DUNSHIRN, Paul. LANGLET, Arne. CREMERS, Klaudija. **We are the Ocean’ (Miguel de Serpa Soares, UNDOALOS) – Will highly ambitious statements from the UN Ocean Conference 2022 translate into a highly ambitious BBNJ treaty?** MARIPOLDATA, 2022.

HARDEN-DAVIES, Harriet et al. Rights of nature: perspectives for global ocean stewardship. **Marine Policy**, v. 122, 2020.

IGG-BBNJ. **Statement by the President of the conference issued after the suspension of the fifth session, A/CONF.232/2022/9, 14 September 2022**. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/590/77/PDF/N2259077.pdf?OpenElement>. Acesso em 13 de nov. de 2022.

LONG, Ronán; CHAVES, M. Rodríguez. Anatomy of a new international instrument for marine biodiversity beyond national jurisdiction. **Environ. Liabil**, v. 6, p. 213-229, 2015. Disponível em: <http://www.lawtext.com/pdfs/sampleArticles/EL236LONGCHAVES.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

MENEZES, Wagner. O direito do mar. **Brasília: Funag**, 2015.

MMA-Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2022.

ONU. Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Recuperado em**, v. 15, p. 24, 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

ONU. **Chefe da ONU abre Conferência dos Oceanos com quatro recomendações aos países**. ONU news. 2022. disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/06/1793712#:~:text=O%20secret%C3%A1rio%2Dgeral%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es,Lisboa%2C%20da%20Confer%C3%Aancia%20dos%20Oceanos>.

ONU. **Convenção das Nações Unidas Sobre O Direito do Mar**. Montego Bay, 10 dez. 1982. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

POLEJACK, Andrei. **Ocean science diplomacy-the All-Atlantic Ocean Research Alliance case**. WMU, 2022, p. 27.

RYABININ, Vladimir et al. The UN decade of ocean science for sustainable development. **Frontiers in Marine Science**, 2019. Disponível: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2019.00470/full>. Acesso em: 02 nov. 2022.

VEIGA, Júlia Schütz. LEITÃO, Adriana Isabelle Sá. **MARINE PLASTIC POLLUTION: Why is it mandatory to act in the context of the plastisphere?** CEDMAR-USP, 2022. Disponível em: <https://cedmar-usp-1.medium.com/marine-plastic-pollution-ddb205270f8f>. Acesso em 02 nov. 2022.

VEIGA, Júlia Schütz. LEITÃO, Adriana Isabelle Sá. **CEDMAR-USP na Conferência dos Oceanos 2022 (UNOC 22): um ensaio sobre a nossa participação**. CEDMAR-USP, 2022. Disponível em: <https://cedmar-usp-1.medium.com/cedmar-usp-na-confer%C3%Aancia-dos-oceanos-2022-unoc22-5d12fad4b10e>. Acesso em 02 nov. 2022.

TREVES, Tullio. United Nations Convention on the Law of the sea. **United Nations Audiovisual Library of International Law**. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncls/uncls_e.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

UN. **Blue Economy Definitions**. Disponível em: https://www.un.org/regularprocess/sites/www.un.org.regularprocess/files/rok_part_2.pdf. Acesso em 12 de nov. 2022.

UN. **Our Ocean, Our Future: Call for Action: draft resolution / submitted by the President of the General Assembly**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/1290893>. Acesso em 12 de nov. 2022.

UN. **Our ocean, our future, our responsibility: draft declaration**. United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development, Lisbon, 2022.

UN. **Voluntary Commitments for the implementation of Sustainable Development Goal 14**. Disponível em: <https://sdgs.un.org/topics/oceans-and-seas/vcs>. Acesso em 12 de nov. 2022.

UNDP. **Brief on Global Plastics Treaty**. Disponível em: https://www.undp.org/ghana/publications/towards-global-plastics-treaty-0?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCOiAyMKbBhD1ARIsANs7rEEhEyHsXyMDR4E1L1aPw1nj3IZ7uAYNUNBTKrtVPa-hLKQM2rbJfK4aAm6CEALw_wcB. Acesso em 12 de nov. 2022.

