



REVISTA INCLUSIONES

DERECHO, GOBERNANZA Y EDUCACIÓN

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 9 . Número Especial

Enero / Marzo

2022

ISSN 0719-4706

Coeditores:

Prof. Magnus Luiz Emmendoerfer, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Brasil

Prof. Ana Claudia Farranha, Universidade Federal de Brasília - UnB, Brasil

Prof. Sílvia Maria Dias Pedro Reboúças, Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes - ISMAT, Portugal

Prof. Valdir Roque Dallabrida, Universidade Federal do Paraná - UFPR, Brasil

CUERPO DIRECTIVO

Director

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda
Universidad Católica de Temuco, Chile

Editor

Alex Véliz Burgos
Obu-Chile, Chile

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

Editor Brasil

Drdo. Maicon Herverton Lino Ferreira da Silva
Universidade da Pernambuco, Brasil

Editor Ruropa del Este

Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza
Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado
Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto
Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dra. Nidia Burgos
Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera
Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González
Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy
Universidad de La Serena, Chile

Mg. Cecilia Jofré Muñoz
Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya
Universidad Adventista de Chile, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach
Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín
Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio
Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira
Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra
Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz
Universidad del Salvador, Argentina

Ph. D. Stefan Todorov Kapralov
South West University, Bulgaria

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía

Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu

Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez

Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie

Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar

Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo

Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandía

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Antonio Hermosa Andújar

Universidad de Sevilla, España

Dra. Patricia Galeana

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau

Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg

Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia

Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos

Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez

Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera

Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dr. Miguel León-Portilla

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura

Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros

Diálogos em MERCOSUR, Brasil

+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández

Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut

Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa

Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades
Estatales América Latina y el Caribe*

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Dra. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

Instituto Universitario de Lisboa, Portugal

Centro de Estudios Africanos, Portugal

Dra. Alina Bestard Revilla

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte,
Cuba*

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Perú

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. Vivian Romeu

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. María Laura Salinas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

**REVISTA
INCLUSIONES** M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

Dr. Stefano Santasilia

Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

Dra. Jaqueline Vassallo

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

**CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL**

Dr. Evandro Viera Ouriques

Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez

Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec

Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción



BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN



ORES



uOttawa

Bibliothèque Library



**A GOVERNANÇA FRAGMENTADA DA CONSERVAÇÃO E DO USO SUSTENTÁVEL
DO OCEANO E DE SEUS RECURSOS¹**

**THE FRAGMENTED GOVERNANCE OF THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE
OF THE OCEAN AND ITS RESOURCES**

Dra. Carina Costa de Oliveira

Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8957-9343>
carinaoliveira@unb.br

Dra. Ana Flávia Barros-Platiau

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8804-0378>
anabarros@unb.br

Dra. Leandra Regina Gonçalves

Universidade Federal de São Paulo, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1182-418X>
goncalves.leandra@unifesp.br

Mg. Larissa Suassuna

Abogacía General de la Nación, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2836-7707>
larissa_suassuna@hotmail.com

Dra. Ana Paula Leite Prates

Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0297-8374>
anaplprates@gmail.com

Fecha de Recepción: 30 de noviembre de 2021 – **Fecha Revisión:** 15 de diciembre de 2021

Fecha de Aceptación: 28 de diciembre de 2021 – **Fecha de Publicación:** 01 de enero de 2022

Resumo

O duplo objetivo do texto é destacar que a governança do oceano é parcialmente desconectada do conhecimento científico em razão de sua construção histórica secular baseada mais no direito internacional de coexistência de Estados soberanos, e menos pautada pelo dever de cooperar em nome do interesse vital da humanidade. O segundo objetivo é o de argumentar que daí decorre o grande paradoxo da governança, haja vista que o oceano é o mais importante sistema de suporte à vida na Terra, porém a sua governança é extremamente fragmentada e inadequada para enfrentar os desafios da sustentabilidade global, tais como o aquecimento global, acidificação e empobrecimento da diversidade biológica. Como resultado, apresentamos as perspectivas global e nacional como exemplos da fragmentação da governança oceânica.

Palavras-Chave

Governança oceânica – Fragmentação – Conservação – Uso sustentável – Ambiente marinho

¹ O presente artigo é resultado dos seguintes projetos: Capes Print (Justiça ambiental na conservação e no uso sustentável dos recursos marinhos e hídricos) e CNPq (Bolsas de produtividade de Carina Oliveira - 309985/2018-8 - e Ana Flávia Barros-Platiau - 305371/2018-5).

Abstract

The double goals of this text are to highlight that ocean governance has been partially disconnected from scientific knowledge due to its century-long historical evolution based more on sovereign state-oriented international law than on the duty to cooperate for the vital interest of humankind. The second goal is to present the ocean governance paradox, since the ocean is the most important life supporting system, but ocean governance is extremely fragmented and inadequate to tackle global sustainability challenges, such as global warming, acidification and biodiversity loss. As a result, we present the global and the national perspectives as examples of the fragmentation of the oceanic governance.

Keywords

Ocean governance – Fragmentation – Conservation – Sustainable use – Marine environment

Para Citar este Artículo:

Oliveira, Carina Costa de; Barros-Platiau, Ana Flávia; Gonçalves, Leandra Regina; Suassuna, Larissa y Prates, Ana Paula Leite. A governança fragmentada da conservação e do uso sustentável do oceano e de seus recursos. Revista Inclusiones Vol: 9 num Esp (2022): 219-241.

Licencia Creative Commons Attribution Non-Comercial 3.0 Unported
(CC BY-NC 3.0)

Licencia Internacional



Introdução

O Planeta Terra é azul pois o oceano cobre cerca de 70% da superfície planetária. Há muito se pesquisa e se discute sobre a gestão do oceano, porém de forma muito mais incipiente do que os 30% restantes, o que foi denominado “*seablindness*”², e constitui um dos maiores desafios da Década da Ciência Oceânica lançada pela ONU em 2021 (Década do Oceano)³. Em outros termos, há grande disparidade entre o estudo e a regulação dos espaços terrestres e sob jurisdição nacional e dos espaços e bens comuns, como é o caso do oceano. Considerando que o “oceano” é o principal sistema de suporte à vida e que a arquitetura institucional tanto no âmbito internacional quanto no nacional é inadequada para o enfrentamento de riscos globais do Antropoceno, o presente artigo tem dois objetivos. O primeiro é demonstrar a flagrante dissonância entre o conhecimento científico atual e a arquitetura institucional, mormente ao que concerne à importância do oceano para a sobrevivência da humanidade, o que poderia ser sintetizado como “interesse vital da humanidade”, nos termos do Projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade da ONU⁴. O segundo é analisar a fragmentação da governança do oceano a partir de alguns marcos político-legais e destacar suas implicações internacionais e para o Brasil. Desta feita, o texto parte da delimitação histórica e político-legal de diferentes espaços marinhos para a análise da atual fragmentação da governança do oceano. Para tanto, será feita uma contextualização do tema, bem como serão apresentadas as definições centrais para todo o artigo.

Não é incomum encontrar problemas de definições vagas, ambíguas e até divergentes. Em fato, enquanto a comunidade ligada às ciências exatas e da vida tende a preferir o termo “oceano” no singular, a comunidade das ciências humanas e sociais tende a usar conceitos do direito, da geografia e da história, preferindo empregar termos no plural como mares e oceanos. Ou seja, o espaço delimitado politicamente prevalece sobre as dinâmicas planetárias, pois a geopolítica e a diplomacia utilizam a ciência de forma marginal. Exemplo emblemático é o fato dos polos Norte e Sul serem tratados por regimes internacionais distintos, como se não houvesse o oceano glacial Ártico e Antártico, ou como se o gelo em processo de derretimento não tivesse uma ligação direta com o resto do oceano.

Logo, considera-se o “oceano” como um sistema complexo, único e indivisível, e esse é o principal conceito trabalhado ao longo do texto. No contexto da Década do Oceano considera-se que a Terra tem um grande oceano com muitas características, culturas e uma alta diversidade. As diferentes partes do oceano, delimitadas por divisões políticas e geopolíticas, formam um sistema de circulação interconectado e alimentado por ventos, marés, grandes migradores e pela água, que move energia, matéria e organismos em todo oceano. Esse texto reforça a noção de conexão, e a importância da boa governança no sentido de integrar as partes do todo nas políticas públicas. Isso reforça a compreensão da sociedade e dos tomadores de decisão de que o que acontece em uma parte do oceano afetará as outras partes. Ademais, destaca que o oceano faz parte de um sistema global e, portanto, o seu sistema de governança precisa ser integrado, bem como ser negociado no âmbito de um quadro institucional claro, preciso, coerente, transparente e participativo.

² C. Bueger; T. Edmunds, “Beyond Seablindness: A New Agenda for Maritime Security Studies”, *International Affairs*, Vol: 93 num 6 (2017): 1293–1311.

³ Disponível em: <https://www.oceandecade.org/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁴ Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, *Annuaire de la Commission du Droit International*, vol. II, partie 2 (1989).

Destarte, a cooperação é peça-chave para evitar a fragmentação da governança do oceano.

Se definir oceano de forma consensual já é tarefa difícil, governança do oceano é ainda mais complexo. O conceito de governança tem várias definições interessantes e complementares. Diversos tratados e textos multilaterais e regionais usaram o conceito de governança como instrumento de avaliação de instituições e de políticas públicas. Organizações intergovernamentais usaram “governança” a partir de uma abordagem de administração pública para avaliar a fragilidade da democracia em países tomadores de empréstimo, por exemplo. A ONU foi arena de diversos debates sobre governança global, notadamente por meio da criação de uma Comissão *ad hoc* que serviria mais tarde de base para agendas sobre o desenvolvimento internacional. A União Europeia utilizou o termo para responder aos desafios comunitários, dentre eles o chamado “déficit democrático”. Todos estes exemplos têm em comum o reconhecimento de que as instituições por si só não eram suficientes para a avaliação do funcionamento dos processos políticos e de seus principais agentes. Entre os processos que se reforçaram com a globalização de agendas de sustentabilidade desde a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente ou Cúpula da Terra, no Rio em 1992, cabe destacar a crescente participação de atores não-estatais, como as empresas, ONG e comunidades científicas. O primeiro processo tem sido definido como “megatendência da privatização” em agendas de pesquisa recentes, e o segundo e terceira como processos *bottom-up*, ou seja, que têm início em pequenos grupos e chegam às autoridades públicas por diferentes meios. Logo, são diferentes de processos de comando e controle, quando as autoridades definem as normas e cuidam da sua implementação. Ademais, a linha entre a atuação pública e a privada se torna cada vez mais tênue.

O conceito de governança já aparece de forma bem consolidada em textos acadêmicos de diferentes disciplinas, tais como Relações Internacionais e também estudos interdisciplinares que se dedicam a estudar a governança dos sistemas socioecológicos e o sistema Terra. De forma simples e genérica, é considerada como um processo público e privado que inclui regras, normas e princípios para lidar com desafios e interações sociais específicas⁵. Um sistema de governança compreende instituições formais e arranjos informais, formando rede multinível de interações⁶. Além disso, destaca-se a importância de considerar as diferentes escalas e níveis ao se tratar de oceano, bem como suas interdependências⁷. O citado conceito consolidou-se na década de 1990 para ressaltar que, diferente de governo, a governança incluía atividades compartilhadas e colaborativas que poderiam ou não derivar de responsabilidades legais e formais. E que não necessariamente incluiriam apenas regras de comando e controle. A governança corresponde a um sistema de regras que funciona quando os interesses de uma maioria ou dos mais poderosos é representado⁸.

⁵ D. R. Armitage, R. Plummer, F. Berkes et al, “Adaptive co-management for social-ecological complexity”, *Front Ecol Environ* num 7 (2009):95–102.

⁶ O. Young, *Governing Complex Systems. Social Capital for the Anthropocene* (USA: MIT Press, 2017).

⁷ D. W. Cash et al, “Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World”, *Ecol. Soc.* num 11 (2006); O. Young, “Vertical interplay among scale-dependent environmental and resource regimes”, *Ecol. Soc* num 11 (2006); A. Monaco, P. Prouzet (Eds.), *Governance of Seas and Oceans*, ISTE - Wiley (2015); M. Zacharias, *An introduction to governance and international law of the oceans* (EarthScan, Routledge, 2014).

⁸ J. N. Rosenau, E.O. Czempliel (Eds.), *Governance without government: order and change in world politics* (Cambridge University Press, num 20 (1992)).

Nesse sentido, fez-se necessário avaliá-la sob a perspectiva do que seria uma boa governança. Entre os principais critérios para que ela exista, podem ser citados⁹: 1) a existência de um Estado de Direito, com previsão clara de competências e de responsabilidades no que concerne à gestão do espaço e dos recursos; 2) a garantia da participação pública, do acesso à informação e da transparência em todo o ciclo das políticas; 3) a previsão, o monitoramento e a fiscalização de instrumentos relacionados à gestão dos recursos; 4) a existência de equidade e inclusão; 5) a capacidade de lidar com emergências; 6) a coerência de decisões entre diferentes instituições. Esses critérios serão utilizados para a avaliação da governança internacional e nacional do oceano neste artigo.

A terminologia da “governança”¹⁰ não é utilizada expressamente em direito internacional e não está prevista em nenhum instrumento jurídico. Contudo, a Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar, a Convenção de Montego Bay, reúne alguns dos critérios que pode garantir uma boa governança tanto do espaço quanto dos recursos, haja vista que a proteção do ambiente marinho engloba uma ampla variedade de atividades como a navegação, a exploração de minérios e a pesca. No mesmo sentido, outros tratados também sistematizam a gestão de recursos específicos, como os recursos pesqueiros, por meio de uma estrutura garantidora de gestão do recurso. Cita-se, ainda, a governança geral realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no contexto da Agenda 2030, com seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse sentido, merece destaque o ODS 14, como um exemplo de perspectiva mais ampla da governança do oceano.

Ademais, não há nenhuma definição de "governança" na legislação brasileira. Há apenas duas leis que fazem menção ao termo: a primeira transforma a Autoridade Pública Olímpica na Autoridade de Governança do Legado Olímpico¹¹ e a segunda cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol¹². Há alguns decretos que também fazem mera referência ao termo, a exemplo do que institui a Política Nacional de Recuperação da Vegetação e define sua governança¹³ e do que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal¹⁴. Além disso, destaca-se um projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional que pretende instituir uma Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho¹⁵, que traz normas gerais para a sua governança, e apresenta de forma explícita o conceito de gestão de base ecossistêmica. Esse conceito compartilha de princípios alinhados com a boa governança, e poderia contribuir para melhor alinhar a gestão com a governança, visando maior integração de normas, princípios, e aproximando atores públicos e privados¹⁶.

⁹ Y.-C. Chang, *Ocean Governance*, (Springer Briefs in Geography, 2012).

¹⁰ A.-J. Arnaud, *La gouvernance: Un outil de participation*, (Paris: LGDJ, Paris, 2014); N. Bennett, T. Satterfield, *Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis*, *Conservation Letters* Vol: 11 num 1 (2018).

¹¹ Brasil. Lei nº 13.474/2017.

¹² Brasil. Lei nº 13.155/2015.

¹³ Brasil. Decreto nº 8.972/2017.

¹⁴ Brasil. Decreto nº 9.203/2017.

¹⁵ Brasil. PL nº 6.969/2013. Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências.

¹⁶ L. R. Gonçalves, L. Y. Xavier, “Promoting Coastal and Ocean Governance Through Ecosystem-Based Management”, In: W. Leal Filho et al. (eds.), *Life Below Water*, *Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, (2021):1–10.

A jurisprudência brasileira tampouco traz uma definição de "governança". Não há nenhum julgado que se refira diretamente à "governança do oceano". O Supremo Tribunal Federal possui um único precedente que menciona a expressão "governança ambiental global" ao fazer referência à Rio+20, em demanda que discutiu a constitucionalidade de alguns dispositivos do Código Florestal¹⁷. No âmbito dos Tribunais Regionais Federais, há alguns julgados que fazem apenas menção à governança pública¹⁸, das redes públicas de saúde¹⁹, de cidades²⁰, de empresas²¹ e de programas²². No mais, destaca-se o acordo firmado por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta intitulado "TAC Governança" e homologado em juízo, em que foram estabelecidas as condições para reparação integral do desastre decorrentes do rompimento da Barragem do Fundão, no Estado de Minas Gerais, atualmente em fase de cumprimento²³.

A boa governança²⁴ seria o ideal político-jurídico. Ela deveria garantir a transparência dos processos de tomada de decisão, com base no melhor conhecimento científico disponível, incluindo uma ampla justa e equitativa participação dos atores interessados (multi-stakeholders). Além disso, a boa governança prevê competências e responsabilidades no âmbito local, nacional e internacional, por meio de arranjos normativos e institucionais capazes de conectar atores públicos e privados. A diversidade de instituições competentes para a gestão do espaço e dos recursos resulta em um pluralismo desordenado tanto no âmbito nacional quanto no internacional²⁵.

Para a construção de uma boa governança do oceano, temas como a justiça azul, a sustentabilidade, a proteção ambiental e a equidade²⁶, no que concerne tanto à ocupação quanto à gestão dos recursos vivos e não vivos, devem ser pilares. Nota-se que a governança do oceano ainda está bem centrada no desenvolvimento econômico, e menos em sua interdependência com as dimensões sociais e ambientais, em especial no Brasil. Expressões "economia do mar", "economia azul"²⁷, amplamente utilizadas como complemento à economia verde fomentada durante a Rio +20²⁸, preveem a reunião de

¹⁷ STF, ADC nº 43.

¹⁸ TRF5, Apelações Cíveis nº 544008, 543944 e 543952.

¹⁹ TRF3, Apelação Cível nº 2207937 e TRF2, Apelação Cível nº 0004256-91.2012.4.02.5102.

²⁰ TRF5, Apelação Cível nº 589967.

²¹ TRF5, Remessa Ex Offício nº 566466 e TRF1, Habeas Corpus nº 0010679-98.2017.4.01.0000.

²² TRF1, Agravo de Instrumento nº 0018266-45.2015.4.01.0000.

²³ TRF1, ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400.

²⁴ Y.- C. Chang, *Ocean Governance* (Springer Briefs in Geography, 2012).

²⁵ K. M. Gjerde et al, "Ocean in peril: Reforming the management of global ocean living resources in areas beyond national jurisdiction", *Mar. Pollut. Bull.* (2013).

²⁶ A. F. B. Platiau, L.R. Gonçalves, L e C.C. Oliveira, "A Década da Ciência Oceânica como Oportunidade de Justiça Azul no Sul Global", *Conjuntura Austral*, Vol: 12 num 59 (2021): 11-20; N.J. Bennett et al, "Blue growth and blue justice: Ten risks and solutions for the ocean economy", *Marine Policy*, 125, (2021): 104387.

²⁷ OCDE, *The Ocean Economy in 2030* (2016). Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/the-ocean-economy-in-2030-9789264251724-en.htm#:~:text=This%20report%20explores%20the%20growth,role%20in%20addressing%20global%20challenges>. Acesso em: 10 nov.2021; R. Regazzi et al. *Economia do mar: uma estratégia para o desenvolvimento econômico e social* (Rio de Janeiro: Sebrae/RJ, 2021); A. P. Beirão et al, *O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil* (São Paulo: Essencial Ideal Editora, 2020).

²⁸ M. G. Pereira, *Economia Azul: o caminho para eficiência econômica, social e ambiental das atividades produtivas baseadas nos oceanos* (Dissertação em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2020), 12.

atividades econômicas “vinculadas à indústria, ao comércio e aos serviços, aos recursos vivos marítimos, minerais e energéticos, além do setor da informação, ciência e tecnologia, que tenham o mar como recurso ou meio, onde todos esses elementos ligados ao ambiente marítimo, seja como base ou interesse, podem gerar seus ativos econômicos, conhecimentos, cultura, bens e serviços”²⁹. Há um foco muito evidente em questões ligadas à riqueza, ao emprego e à renda, a fim de conectar a cadeia produtiva dos setores relevantes para os oceanos, bem como de atrair investimento. Assim, termos como economia sustentável azul ou economia azul justa estão em maior conformidade com o a governança necessária para o oceano.

Diante deste contexto, a governança oceânica fragmentada, tanto global (1) quanto nacional (2), no contexto da conservação e do uso sustentável do ambiente marinho serão evidenciadas abaixo. Os subitens abaixo não são exaustivos, em razão da amplitude do tema, mas refletem a atual governança desses espaços.

A governança oceânica global fragmentada

A governança global da conservação e do uso sustentável dos recursos e do ambiente marinho é fragmentada. Apesar da existência de esforços consideráveis, principalmente a fim de atingir a boa governança desde a entrada em vigor da Convenção de Montego Bay em 1994 e dos resultados da negociação no Rio em 1992, os quadros institucional e normativo existentes demonstram um caminho ainda distante para se atingir todos os critérios potenciais para uma “boa governança”³⁰. Serão analisados o contexto histórico da governança oceânica, bem como a distância do cumprimento dos seis critérios supracitados, quais sejam: 1) a existência de um Estado de Direito, com previsão clara de competências e de responsabilidades no que concerne à gestão do espaço e dos recursos; 2) a garantia da participação pública, do acesso à informação e da transparência; 3) a previsão, o monitoramento e a fiscalização de instrumentos relacionados à gestão do espaço e dos recursos; 4) a existência de equidade e de inclusão; 5) a capacidade de lidar com emergências; 6) a coerência entre as decisões de diferentes instituições.

O momento anterior à entrada em vigor em 1994 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) refletia um período de relativa desregulamentação do ambiente e dos recursos marinhos. O posicionamento predominante era de liberdade dos mares³¹ e o uso do poder naval para assegurar a defesa de interesses nacionais, o que contribuiu para criar uma situação não só de exploração desmedida dos recursos³², mas também para o dissentimento sobre as regras aplicáveis à essa exploração³³. Prevalencia à

²⁹ R. Regazzi et all. Economia do mar: uma estratégia para o desenvolvimento econômico e social (Rio de Janeiro: Sebrae/RJ, 2021, p. 18).

³⁰ J. Øystein Jensen (ed.), The Development of the Law of the Sea Convention: The Role of International Courts and Tribunals (Edward Elgar, 2020).

³¹ Em 1609, Hugo Grotius publicou seu livro *Mare Liberum*, no qual formulou o princípio de mesmo nome. Segundo ele, o mar seria um território internacional livre para o uso comum de todas as nações -a antítese da política de *Mare Clausum*.

³² Mais de 80% das áreas de pesca do mundo estão exauridas, em risco de exaustão ou se recuperando dela, segundo relatório da FAO. Ver sobre o tema: FAO. General situation of world fish stocks United Nations Food and Agriculture Organization. Disponível em: <http://www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000505/en/stocks.pdf>. Acesso em: 15 de set 2021.

³³ Ver sobre o tema: S.H. Marashi, Summary Information on the Role of International Fishery and Other Bodies with Regard to the Conservation and Management of Living Resources of the High Seas, FAO Fisheries Circular, No. 908 (1996); W. T. Bruke, The new international law of fisheries

época o princípio da soberania e a convicção de que recursos vivos fora da jurisdição nacional eram bens livremente apropriáveis (*res communis* ou *res nullius*)³⁴. Imediatamente após a delimitação dos limites marinhos pela Convenção, iniciou-se a construção de sistemas de gestão do espaço, das atividades e dos recursos. Os recursos pesqueiros, por exemplo, foram inicialmente com escopo nacional³⁵. Com a progressiva harmonização e institucionalização de regras, inclusive consuetudinárias, sob a égide da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Organizações Regionais para o Ordenamento da Pesca (RFMOs ou OROPs) ganharam mais autonomia. Assim, a gestão coletiva dos recursos pesqueiros começou a ganhar um caráter regional, que em suas várias fases buscaram aplicar alguns dos pressupostos trazidos pela Convenção de Montego Bay e pelos tratados multilaterais³⁶. Entretanto, as OROPs são bem diferentes, não cobrem parte do Atlântico Sul e não estão necessariamente conectadas entre si. O Tribunal Internacional de Direito do Mar (TIDM) também tem diversas competências relacionadas a todos os temas citados. Cita-se, ainda, a relevância das conferências das partes de diversos tratados ambientais, tais como a Convenção de Diversidade Biológica e a Convenção-Quadro de Mudanças Climáticas.

No que concerne aos recursos não vivos, o histórico da regulamentação é diferenciado em razão da natureza das atividades e dos recursos. A navegação obteve uma regulação mais clara com a criação da Organização Marítima Internacional (IMO na abreviatura em inglês), em 1948. Atualmente, cabe à IMO, dentre várias outras competências clássicas, promover a construção de regras para a mitigação de gases de efeito estufa no transporte marítimo. A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA), criada em 1994, é a Organização responsável pela gestão da exploração dos recursos minerais dos fundos marinhos compreendidos pelo solo e pelo subsolo localizados em áreas além da jurisdição nacional. Diversos princípios regulam a exploração desse espaço, podendo ser destacados, particularmente, o princípio do patrimônio comum da humanidade³⁷, do uso pacífico da Área³⁸ e da proteção do meio ambiente³⁹. Acrescentam-

(Oxford: Clarendon Press, 1994), 95; R. Churchill; A. LOWE, *The law of the sea* (Manchester: Manchester University Press, 1988), 230.

³⁴ Sobre o tema ver: C. C. Oliveira and S. Maljean-Dubois, “Os limites dos termos bem público mundial, patrimônio comum da humanidade e bens comuns para delimitar as obrigações de preservação dos recursos marinhos, *Revista de Direito Internacional*, Vol: 12 (2015): 109 - 124.

³⁵ As organizações criadas neste primeiro momento se voltam para os Estados transfronteiriços, como a Agência de Pesca do Fórum das Ilhas do Pacífico (FFA, tradução livre), criada nas proximidades da Austrália e da Nova Zelândia; a Organização Latino Americana para o Desenvolvimento da Pesca (OLDEPESCA), a Comissão Sub-Regional para a Pesca (SRCF, tradução livre) e a Convenção Regional para a Cooperação Pesqueira entre Estados Africanos banhados pelo Atlântico (ASBAO, tradução livre). Sobre o tema ver: C. C. Oliveira, *Tratados e compromissos relacionados à pesca e áreas afins: a relevante inserção brasileira no engajamento jurídico internacional, Subsídios ao Ordenamento Pesqueiro Nacional* (Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2018), 11-25.

³⁶ Destacam-se as seguintes organizações regionais: Comissão Internacional para a Conservação do Atum no Atlântico (ICCAT); Comissão de Pesca do Centro-Oeste do Atlântico (WECAFC); Comissão Indiano para o Atum (IOTC); Conselho Geral de Pesca para o Mediterrâneo (GFCM); Comitê para a Pesca no Centro-Leste Atlântico (CECAF); Comissão Interamericana para o Atum Tropical (I-ATTTC); Comissão Permanente para o Pacífico Sul (CPPS); Organização de Pesca do Sudeste do Atlântico (SEAFO), Comissão Regional para a Pesca (RECOFI) e a Comissão de Pesca para o Sudoeste do Oceano Índico (SWIOFC). Todas as traduções foram livres.

³⁷ Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, 1982, Artigo 136.

³⁸ Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, 1982, Artigo 141.

³⁹ Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, 1982, Artigo 145.

se aqui a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) que possui competências relacionadas à delimitação as plataformas continentais estendidas.

A constatação de fragmentação da governança global do oceano decorre da pluralidade de normas e de instituições competentes para a gestão do espaço e dos recursos marinhos, como exemplificado acima. Além dos recursos vivos (pesqueiros e biodiversidade marinha), outros recursos e atividades fazem parte da governança do oceano: comércio (subsídios, barreira técnicas, sanitárias e fitossanitárias, regras de origem), segurança alimentar, navegação, aspectos sociais como os trabalhistas, aspectos ambientais como a biodiversidade (proteção de espécies ameaçadas, lixo, manejo, comunidades tradicionais de pescadores, grandes migradores, proteção da biodiversidade para áreas além da jurisdição nacional - BBNJ) e mineração.

Sob as perspectivas do Direito e das Relações internacionais, observa-se que há um Estado de Direito do mar, amparado principalmente pela Convenção de Montego Bay, porém não há um Estado de Direito ambiental⁴⁰ que reforçaria uma boa governança. Os atores no âmbito global vão além dos tradicionais sujeitos de direito internacional aumentando, portanto, a potencialidade de danos irreversíveis causados por sujeitos de direito interno como empresas multinacionais. Além disso, os Estados têm agido, diante das questões ambientais, de modo unilateral ou bilateral e, portanto, o multilateralismo ambiental e comercial está em declínio. Em termos gerais, os atores vêm degradando a qualidade ambiental do planeta⁴¹, trazendo desafios mais complexos para o direito internacional ambiental⁴² e para o direito do mar. Em síntese, há tratados que preveem competências para gerir setorialmente os recursos e os espaços marinhos. Porém, a responsabilização está muito aquém do necessário para a garantia de uma boa governança, tendo em vista a disparidade entre os sujeitos de direito internacional (Estados e organizações internacionais) e os atores das atividades e dos danos ao espaço marinho (atores governamentais e não governamentais). Ademais, a gestão com base ecossistêmica ainda está distante de ser implementada. Idealmente, o acesso à informação, a transparência, o acesso à justiça e a participação de todos os atores envolvidos no meio ambiente marinho é central para a “boa governança” do espaço e de seus recursos. Apesar de evidente, essa afirmação não é devidamente amparada pelas normas internacionais existentes⁴³.

⁴⁰ IUCN World Declaration on the Environmental Rule of Law (2016). Disponível em <https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final_2017-3-17.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021. Para um debate mais aprofundado sobre o conceito, bem como “estado de direito ecológico”, “estado ecológico de direito”, “estado de direito para a natureza”, ver: F. Dinnebier e J.R. M. Leite (orgs.), Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza (São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2017).

⁴¹ Ver sobre o tema: T. Morrison, W. Adger *et al*, The black box of power in polycentric environmental governance, *Global environmental Change*, num 57 (2019): 101934; R. Blasiak, Blue Acceleration: our dash for ocean resources mirrors what we’ve already done to the land, (2020). Disponível vem: <http://theconversation.com/blue-acceleration-our-dash-for-ocean-resources-mirrors-what-weve-already-done-to-the-land-130264>. Acesso em: 10 nov 2021.

⁴² T. Kuokkanen et al, International Environmental Law-making and Diplomacy Review (University of Eastern Finland/UNEP, 2016); L. Kotzé, R. Kim, Earth system law: The juridical dimensions of Earth System Governance, *Earth System Governance*, vol. 1 (2019).

⁴³ Ver sobre o tema: Artigo C.C. Oliveira, L. Coutinho, M. Pollete, O uso de indicadores para a análise da participação na conservação e no uso sustentável dos oceanos: a aplicação no contexto do ODS 14.c, Meridiano 47 (no prelo).

No âmbito internacional e regional, estes temas são normatizados principalmente pelas seguintes fontes: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Declaração do Rio), Convenção de Aarhus de 1998, Convenção nº 169 da OIT de 1989 e Convenção de Escazú de 2018⁴⁴. No direito do mar, estes temas não são centrais nas análises da área, porém são temas pincelados em dispositivos de tratados relevantes para a conservação e o uso sustentável do oceano e de seus recursos⁴⁵. A ênfase, no direito do mar, é garantir a participação dos sujeitos clássicos do direito internacional, quais sejam: Estados e organizações internacionais. Há, portanto, uma lacuna no fomento da participação de outros atores envolvidos na temática. Além disso, teoricamente, a exclusão de empresas, comunidades costeiras, cientistas, vítimas, entre outros, torna os processos decisórios mais céleres, porém menos legítimos. Ao final, criam obstáculos para a sua implementação.

Por outro lado, uma ampla participação de diferentes atores não implica necessariamente justiça, transparência e equidade, pois os atores não-eleitos representam os seus próprios interesses e são desiguais em termos de capacidades e acesso a informações e recursos de participação. Grupos segmentados normalmente defendem os seus interesses particulares, que não correspondem necessariamente ao interesse geral. Por isso, é imprescindível que os atores públicos sirvam de construtores de consenso e defensores do interesse geral. No mesmo sentido, a transparência das organizações internacionais envolvidas também é questionável. Além dos desafios políticos e legais, como a competência estabelecida para lidar com um tema específico, existe a questão da capacidade técnica dos Estados, Organizações Intergovernamentais e outros arranjos decisórios de lidar com as complexas questões do meio ambiente marinho. No mesmo sentido, a transparência das organizações internacionais envolvidas também é questionável, posto que muitos processos são decididos em instâncias inacessíveis e são baseados mais nos interesses da liderança atuante do que nos princípios de sustentabilidade global.

Entre os principais instrumentos para a conservação do meio ambiente marinho pode ser citado o Estudo de Impacto Ambiental⁴⁶. No que concerne à mineração, a ISBA é responsável pelas medidas necessárias para garantir a proteção contra os efeitos nocivos que possam surgir a partir das atividades realizadas na Área⁴⁷. O órgão conta com o suporte de peritos da Comissão Técnica e Jurídica que elabora avaliações das implicações ambientais resultantes das ações empreendidas⁴⁸. Considerando que a gestão baseada em ecossistemas requer conhecimentos específicos sobre a biodiversidade marinha dos

⁴⁴ Outros tratados que falam sobre a participação pública: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, Convenção das Nações Unidas para Combater a Desertificação nos Países com Secas Graves e/ou Desertificação, Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes.

⁴⁵ A CNUD cita a participação de diversos atores na conservação dos recursos marinhos, incluindo principalmente sujeitos clássicos de direito internacional nos seguintes artigos: 61.5; 70.3; 148; 150; 151.1.a). No Acordo de Implementação da Parte XI, cita-se a participação espelhada no preâmbulo. No Acordo UNFSA citam-se os seguintes dispositivos: artigos 8.3; 14.3; 47.

⁴⁶ Ver sobre o tema: G.B.L. Moraes, “O Estudo de Impacto Ambiental e a proteção da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição nacional: possíveis interfaces entre BBNJ e o Projeto de Código de Exploração (ISBA)”, In: A.F. Barros-Platiau; C.C. Oliveira (Orgs), A Conservação dos Recursos Vivos em Áreas além da Jurisdição Nacional: BBNJ e Antártica (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020), 95-129.

⁴⁷ CNUDM, art. 145.

⁴⁸ CNUDM, art. 165.

fundos marinhos, ainda há vários desafios para adaptar as lacunas institucionais da ISBA no sentido de coordenar a gestão baseada em princípios da gestão ecossistêmica⁴⁹.

Um instrumento relevante, que adota os princípios da gestão ecossistêmica, e que está sendo debatido no âmbito da ISBA é o Plano regional de gestão ambiental (REMPs)⁵⁰. Esses planos devem fazer parte da política de prevenção/precaução a fim de evitar futuros danos ambientais nos fundos marinhos sendo, portanto, parte dos debates do futuro Código de Exploração. Considerando que o instrumento requer a elaboração de padrões e de guidelines que subsidiem a sua construção, ainda não se vê claramente o conteúdo do instrumento. Ademais, o monitoramento e a fiscalização desses instrumentos ainda requer previsão mais clara, além de mais recursos para essas finalidades.

Tendo em vista que cada organização intergovernamental tem uma competência específica, temas como a poluição ainda não são tratados de modo holístico e ecossistêmico. Assim, a capacidade para lidar com emergências no âmbito global ainda é bastante limitada e setorial, baseada em ações de curto prazo como o financiamento do pagamento de indenizações decorrentes de derramamento de óleo, para os Estados que ratificaram os tratados norteadores do tema.

Cita-se, ainda, a desconexão de poder no que concerne à capacidade de lidar com emergências. A distância entre a tomada de decisão, a criação de políticas públicas e de normas e a sociedade é conhecida como "desconexão de poder". As desconexões de poder ocorrem quando as vítimas de danos não têm poder para evitar o dano ou, inversamente, quando aqueles que têm o poder de proteger o meio ambiente (Estados e sociedade internacional) não enfrentam os custos da degradação⁵¹. Este é o contexto político e jurídico da governança de diversas catástrofes originadas em âmbito internacional (e muitas vezes também nacional).

Há esforços no âmbito internacional no sentido de busca por maior coerência na governança do oceano, como o Objetivo n. 14 no contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas⁵², mas ainda sem concretização efetiva. As negociações sobre a Biodiversidade marinha além da jurisdição nacional, no âmbito da ONU⁵³, também são uma possibilidade de maior sinergia na governança do oceano. Contudo, os avanços da negociação se mostram pouco ambiciosos.

⁴⁹ Ver sobre isso: M. Guilhon *et al.*, "Recognition of ecosystem-based management principles in key documents of the seabed mining regime: implications and further recommendations", *ICES Journal of Marine Science*, 2020.

⁵⁰ Ver sobre o tema: ISBA/25/C/13; A. F. Barros-Platiau, N. Paula, "Deep-seabed mining and ocean governance: deciphering multilateral rule-making at the International Seabed Authority", In: C.C. Oliveira; M.P. Lanfranchi, A. F. Barros-Platiau; G. R. B. Galindo, *A função do direito na gestão sustentável dos recursos minerais marinhos* (Rio de Janeiro: Editora Processo, 2021), 67; N. Monebhurrin, "A paralisia funcional da Empresa". In: C.C. Oliveira; M.P. Lanfranchi, A.F. Barros-Platiau; G. R. B. Galindo, *A função do direito na gestão sustentável dos recursos minerais marinhos* (Rio de Janeiro: Editora Processo, 2021), 255-283.

⁵¹ L. R. Goncalves et al, *Amazônia azul brasileira ameaçada: por que o derramamento de óleo continuou por tanto tempo?* *Ambiente & Sociedade*, Vol: 23 (2020): 1-11.

⁵² Ver sobre o tema: M. Figueiredo. *Objetivos do desenvolvimento sustentável e a conservação marinha no Brasil: a contribuição do direito ambiental* (Dissertação defendida na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016).

⁵³ Tratado sobre a Biodiversidade além da Jurisdição Nacional (BBNJ) em vias de negociação na ONU. *Instrumento Internacional Legalmente Vinculante (ILBI na sigla em inglês)*.

Há, dessa forma, uma evidente governança global fragmentada, apesar dos esforços lentos dos Estados Partes da CNUDM e de tratados relacionados ao desenvolvimento sustentável no sentido da previsão de normas e de instrumentos de governança dos espaços e dos recursos. A reduzida participação dos atores não governamentais na tomada de decisões resulta em uma distância no cumprimento de critérios como a participação, o acesso à justiça, a transparência, a equidade e a inclusão. O monitoramento, a fiscalização, a capacidade de lidar com emergências e a coerência entre as decisões das instituições competentes ainda fazem parte dos limites da boa governança oceânica global. Verifica-se, portanto, a necessidade de que sejam empreendidos esforços para alcançar uma prestação de contas mais transparente, permitindo maior acesso às informações e garantindo maior participação e qualidade das decisões proferidas. A governança oceânica nacional, exemplificada pelo Brasil, reflete a fragmentação constatada no âmbito global.

A governança fragmentada do espaço marinho brasileiro

A constatação de uma governança nacional fragmentada do oceano decorre da pluralidade de normas e de instituições competentes para a gestão do espaço e dos recursos marinhos. No que concerne ao contexto geral da zona costeira e do espaço marinho brasileiro⁵⁴, o Estado possui 3.5 milhões de km² de Zona Econômica Exclusiva e mais de 10.000 km de zona costeira formada por 17 estados federais e mais ou menos 400 municípios abrigam mais de 50 milhões de pessoas. As principais atividades desenvolvidas nas áreas marinhas sob a jurisdição nacional são: exploração de petróleo, mineração, navegação, pesca e aquicultura. Elas representam 19% do PIB brasileiro em um valor estimado de 2 trilhões de reais⁵⁵. Apesar da imensidão da chamada Amazônia Azul, a governança do espaço ainda não perfaz todos os critérios da boa governança. A fim de analisar a inexistência de uma “boa governança” do oceano no âmbito nacional, os critérios identificados na introdução serão avaliados.

Com relação ao primeiro critério da existência de um Estado de Direito, observa-se que há uma pluralidade desordenada de normas sobre a gestão dos recursos e do espaço marinho. As normas brasileiras atuais contribuem de modo insuficiente para a gestão integrada, a conservação e o uso sustentável do espaço marinho⁵⁶. Tanto aspectos procedimentais quanto substanciais seguem uma abordagem setorial baseada na gestão principalmente de recursos terrestres e não dos recursos marinhos⁵⁷. Nesse sentido, a regulação setorial de atividades como a navegação, a segurança, a exploração de petróleo,

⁵⁴ Sobre a expressão “espaço marinho”, ver: A. C. B. P. Matos, C. R. Mota, “Espaço marinho”, In: C. C. Oliveira, C. V. Cesetti, T. F. Mont’alverne, S. T. Silva, G. R. B. Galindo, Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019), 239 a 249. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1EDiDLiJKUfj7jymGAlA-Y9Mzjyswccc/view?usp=drive_open>. Acesso em: 5 set. 2021.

⁵⁵ Marinha do Brasil. Economia marítima rende R\$ 2 trilhões para o Brasil por ano. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/economia-mar%C3%ADtima-rende-r-2-trilh%C3%B5es-para-o-brasil-por-ano>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁵⁶ O IBGE utiliza a terminologia Sistema Costeiro-Marinho. Contudo, para esse projeto, será utilizada a terminologia espaço marinho que compreende o mar territorial, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a plataforma continental, incluindo a plataforma continental estendida. Para saber mais sobre o tema: <<https://www.ibge.gov.br/apps/biomass/>>. Acesso em: 15 set. 2021.

⁵⁷ C. C. Oliveira, G. G. B. L. Moraes, P. P. Andrade, “The need for an integrated approach for the sustainable management of marine resources in Brazil”, In: V. Mauerhofer et al, Sustainability and Law: General and Specific Aspects, Springer, 2019.

a pesca, não foi capaz de integrar, por meio de princípios, regras e instrumentos, diferentes setores. Portanto, ainda não é possível afirmar que há uma governança da zona costeira e do espaço marinho sob jurisdição nacional baseada em normas claras e precisas, com competências e responsabilidades bem delimitadas.

Um relevante aspecto nesse contexto é que no Brasil a zona costeira foi objeto de maior regulamentação e institucionalização do que o espaço marinho por meio, por exemplo, do Plano de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e de seus instrumentos instituídos pelo Decreto n. 5.300/2004⁵⁸. A justificativa para se dar mais atenção à zona costeira decorre, entre outras, do fato de ser ela a porção do território com maior densidade populacional e historicamente ter sido a região na qual foram formados os primeiros assentamentos populacionais e de onde se extraíam os recursos naturais que sustentaram a Colônia⁵⁹.

No que tange à pluralidade de instituições competentes para a gestão do espaço e dos recursos marinhos, podem ser citadas algumas. A principal Comissão que tem competências relacionadas à governança do espaço marinho brasileiro é a Comissão Interministerial para os Recursos Marinhos (CIRM). Esta foi criada em 12 de setembro de 1974 pelo Decreto n. 74.557/74, com alterações realizadas por meio do Decreto n. 9858 de 2019. Ela é composta por um coordenador, que é o Comandante da marinha, e por diversos representantes de diferentes ministérios. Algumas políticas foram estabelecidas desde a criação da Comissão. A primeira foi publicada em 1980 e uma das principais foi promulgada em 2005 por meio do Decreto n. 5.377/2005 que aprova a Política Nacional Para os Recursos do Mar. A finalidade desta é, em linhas gerais, "(...) orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social"⁶⁰. Outro objetivo é promover a gestão integrada dos ambientes costeiro e oceânico, visando ao uso sustentável dos recursos do mar, e a proteção dos ecossistemas, da biodiversidade e do patrimônio genético, cultural e histórico das áreas marinhas sob jurisdição nacional. Essa ampla política é implementada pelos Planos Setoriais para os Recursos do Mar.

⁵⁸ Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF, Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC, Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC, Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO, Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira – SMA, Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC, Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC e Macrodiagnóstico da zona costeira. BRASIL. Decreto n. 5.300, de 07 de dezembro de 2004. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima. Art. 7º. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm>. Acesso em: 5 set. 2021.

⁵⁹ Cerca de 80% da população brasileira vive na faixa situada até 200km do litoral. A zona costeira se estende por 17 estados, concentrando cerca de 90% do PIB, 93% da produção industrial e 85% do consumo de energia. Além disso, 95% do comércio exterior acontece por via marítima; aproximadamente 95% do petróleo brasileiro e 79% do gás natural vem do mar; o pré-sal é responsável por 47% da produção nacional do petróleo e gás. Comissão Interministerial para os Recursos Do Mar (CIRM). Programa de mentalidade marítima (PROMAR). INFOCIRM: Amazônia Azul. Brasília. 2017. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/publicacoes/infocirm/2017/ago/index.html>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

⁶⁰ Decreto n. 5.377 / 05, referente à Política Nacional Para os Recursos do Mar.

As políticas gerais adotadas pela CIRM abarcam principalmente os seguintes setores: defesa, navegação e recursos não vivos. Entre os planos e programas da Secretaria estão: o Plano Setorial Para os Recursos do Mar (PSRM); o PROANTAR, relacionado à Antártica; o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), o Programa de Mentalidade Marítima (PROMAR), relacionado ao estabelecimento de uma consciência marítima; e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), que é um plano de gerenciamento costeiro⁶¹. Até o IX Plano Setorial Para os Recursos do Mar, que permaneceu em vigor até 2019, o foco sempre foi mais direcionado para os recursos não vivos⁶². De 10 diferentes ações⁶³, apenas a ação REVIMAR era (e ainda é) coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Essa política se relacionava à conservação da biodiversidade marinha (Avaliação, Monitoramento e Conservação da Biodiversidade Marinha). As demais ações eram (e ainda são) coordenadas por outros Ministérios, como o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), que coordena, por exemplo, as ações relacionadas à biotecnologia marinha.

O atual X Plano Setorial para os Recursos do Mar, formalizado pelo Decreto n. 10.544 de 16 de novembro de 2020⁶⁴, prevê algumas novidades e mantém outras ações. Entre as ações previstas podem ser citadas: o PROILHAS, o REVIMAR, o AQUIPESCA, o BITECMARINHA, o REMPLAC, o PROAREA, o GOOS -Brasil, o PPG-Mar, o PEM e o PRO Amazônia Azul. Observa-se um maior direcionamento para a gestão do ambiente marinho, com ações direcionadas para os recursos vivos e não vivos. Contudo, o Ministério do Meio Ambiente aparece como coordenador de apenas uma ação novamente: REVIMAR. Observa-se que a perspectiva ambiental, apesar de tangenciar todas as áreas, ainda não assumiu a coordenação de ações fundamentais para a gestão integrada, a conservação e o uso sustentável dos recursos marinhos. Por exemplo, o Planejamento do Espaço marinho será coordenado pela Marinha do Brasil, sob o intermédio da CIRM. Trata-se de ação diante da qual o MMA deveria ter um papel central, o que ainda não ocorre. Nota-se ainda a ausência de participação de variados atores da sociedade civil, revelando mais um exemplo de desconexão de poder. As desconexões de poder ainda são reforçadas, persistem e se reforçam, levando a injustiças estruturais, bem como devastação ambiental⁶⁵.

No que tange à gestão setorial do espaço e dos recursos, o impacto ambiental relacionado a essas atividades é sobretudo avaliado pelo Ministério do Meio Ambiente e por seu órgão executivo IBAMA. Há, ainda, uma gestão da navegação comercial pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), enquanto que a Marinha controla aspectos ligados à segurança na navegação, entre outros temas. A atividade da pesca também é relevante sob a perspectiva econômica, ambiental e social. Contudo, o Sistema Nacional de Informações para a Pesca e para a Aquicultura, criado em 1995, é deficiente e não está atualizado. Os dados disponíveis são de 2011, o que não garante uma fotografia realista do setor. O Brasil não está entre os 30 Estados pesqueiros no mundo.

⁶¹ Todos esses programas estão disponíveis em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>. Acesso em: 5 out. 2021. As ações são: REVIMAR, AQUIPESCA, REMPLAC, GOOS-Brasil, Ilhas Oceânicas, PROTRINDADE, PROARQUIPELAGO, BIOMAR, PPG-MAR, PROAREA.

⁶² Decreto n. 8.907/2016, relacionados ao Plano setorial de recursos marinhos.

⁶³ Comissão Interministerial Para Recursos Do Mar. Plano Setorial para os recursos do mar. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm>>. Acesso em: 5 out. 2021.

⁶⁴ Decreto nº 10.544, DE 16 de novembro de 2020. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10544.htm>. Acesso em 5 set. 2021.

⁶⁵ D.G. Webster, "The action cycle/structural context framework: a fisheries application", *Ecology and Society*, Vol: 20 num 1 (2015): 33.

Muitas mudanças administrativas ocorreram no setor. O controle passou do Ministério da Pesca, desfeito em 2017, para uma Secretaria no Ministério de Indústria, Comércio e Serviços para depois se conectar, enquanto Secretaria, à Presidência da República.⁶⁶ Hoje o tema é tratado por uma Secretaria ligada ao Ministério da Agricultura e Pecuária. No que concerne à aquicultura, o país produz 1,1% da produção mundial o que garante ao Brasil a posição de 12º produtor mundial.⁶⁷ Economicamente falando, a aquicultura posiciona o Brasil em um patamar de maior destaque do que a pesca. O arranjo institucional é o mesmo para a pesca e para a aquicultura. A exploração de recursos energéticos e de minérios é coordenada pelo Ministério de Minas e Energia e regulada por meio da Agência Nacional de Petróleo, da Agência Nacional de Minérios e pela Agência Nacional de Energia.

Além disso, grande parte das regras atualmente aplicadas ao meio ambiente marinho brasileiro se baseia nos recursos e não nos possíveis efeitos e impactos ambientais das atividades econômicas no espaço marinho. Um dos motivos que explica esse cenário é que as tomadas de decisões sobre os impactos ambientais e sobre a alocação de recursos não são integradas. Os Ministérios e as Agências Reguladoras são responsáveis pelas decisões sobre a alocação dos recursos e, muitas vezes, o processo de tomada de decisão não considera os impactos ambientais marinhos. Um dos problemas no Brasil é que algumas agências encarregadas de alocar o uso dos recursos marinhos não mantêm, de modo geral, um diálogo constante e direto com o Ministério do Meio Ambiente e seus diferentes órgãos⁶⁸.

Ademais, o próprio MMA é desprovido de uma estrutura robusta focada no oceano. Consequentemente, muitas vezes, a licença para o uso do recurso é concedida com base na demonstração do solicitante de que a exploração do recurso será rentável para a economia local, regional e nacional. Portanto, as normas específicas que regulam o ambiente marinho geralmente têm uma perspectiva setorial e proporcionam um gerenciamento baseado nos recursos⁶⁹.

A falta de definições claras, de competências precisas dos órgãos e de instrumentos adaptados à gestão integrada, à conservação e ao uso sustentável do espaço marinho resulta em uma desarticulação entre os usos múltiplos da zona costeira e do espaço marinho. A clareza de conceitos técnicos em normas é fundamental para a garantia da previsibilidade do que se pretende normatizar.

⁶⁶ Decreto nº 9.330, de 5 de abril de 2018.

⁶⁷ FAO, General situation of world fish stocks United Nations Food and Agriculture Organization. Disponível em: <<http://www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000505/en/stocks.pdf>> Acesso em: 5 out. 2021. Ver ainda: J.A. Ortega, "Breve análise da legislação sanitária na aquicultura no Chile e no Brasil: Uma questão sobre a sua eficácia", In: C. C. Oliveira, G. R. B. Galindo, S. T. Silva, T. F. Mont'alverne (org.), Meio ambiente marinho e direito: a gestão sustentável da investigação, da exploração e da exploração dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos, Volume II, (Curitiba: Juruá, 2018), 328.

⁶⁸ R. A. Lima, O licenciamento ambiental como instrumento para um a gestão integrada dos recursos minerais no espaço marinho brasileiro, (Tese. Universidade de Brasília: Brasília, 2019).

⁶⁹ C.C. Oliveira et al., "Características do regime jurídico brasileiro de exploração dos recursos minerais marinhos: comparação da integração da variável ambiental nos setores de petróleo e de minério", In: C. C. Oliveira; M. P. Lanfranchi, A. F. Barros-Platiau; G. R. B. Galindo, A função do direito na gestão sustentável dos recursos minerais marinhos (Rio de Janeiro: Editora Processo, 2021), 283-375.

Termos como abordagem ecossistêmica⁷⁰, conservação, desenvolvimento sustentável⁷¹, estressores ecossistêmicos, princípio da precaução⁷², bioprospecção entre outros ainda necessitam de maior precisão para que a segurança jurídica seja aprimorada⁷³. A falta de coordenação entre as competências dos órgãos da União também pode contribuir com a insegurança jurídica no tema da proteção ambiental. É fundamental que exista clareza e precisão na indicação da competência de cada órgão em cada situação específica, de preferência no mesmo instrumento normativo, para que não exista conflito de competência durante o processo de obtenção e de fiscalização de uma autorização para a exploração dos recursos, por exemplo.

Há debates legislativos relacionados ao tema como o Projeto de Lei denominado « Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho »⁷⁴. Uma das formas de organizar e de articular os diversos usos múltiplos da zona costeira e do espaço marinho é por meio de uma norma geral que possa tratar sobre o tema em um único instrumento.

A garantia da participação pública, do acesso à informação e da transparência ainda é limitada na gestão do ambiente marinho. Na esfera federal, no que tange ao poder executivo, o único espaço com assento para a sociedade civil, especificamente para a gestão costeira era o Grupo de Integração para o Gerenciamento Costeiro (GIGERCO). No entanto, desde janeiro de 2019, a eleição de um novo governo conservador e de extrema direita empregou uma série de medidas de reforma administrativa que enfraqueceram as bases das estruturas democráticas no Brasil, construídas desde a Constituição de 1988, e extinguiu a grande maioria dos fóruns de tomada de decisão ou participação pública⁷⁵, inclusive o GIGERCO⁷⁶.

⁷⁰ Ver sobre o tema: A. C. M. da Silva, Por uma abordagem ecossistêmica na responsabilidade civil ambiental: Uma análise com base em casos de poluição marinha com origem terrestre, (Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2019); F.M. Platjouw, Environmental law and the ecosystem approach: maintaining ecological integrity through consistency in law, (New York: Routledge, 2016), 214; R. Long; A. Charles; R.L. Stephenson, “Key principles of marine ecosystem-based management”, Marine Policy, Vol: 57 (2015): 55.

⁷¹ Ver sobre o tema: K. Bosselmann, The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance, 2 ed, New York: Routledge, (2017).

⁷² Ver sobre o tema: C. C. Oliveira; C. V. Cesetti, C. V.; T. F. Mont’alverne; S. T. Silva; G. R. B. Galindo, Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019), 269-275.

⁷³ C. M. Palma, M. S. Palma, “Bioprospecção no Brasil: análise crítica de alguns conceitos”, Cienc. Cult. Vol: 64 num 3 (2012). Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252012000300009&script=sci_arttext>. Acesso em: 7 set. 2021.

⁷⁴ Projeto de Lei 6.969 de 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>. Acesso em: 5 out. 2021.

⁷⁵ L. R. Gonçalves et al, The Evolution and Challenges of Multi-Level Coastal Governance in the Global South, Sustain, num 13 (2021).

⁷⁶ Após o Decreto No 9.759/2019, que extinguiu a maior parte dos colegiados federais, a CIRM foi reinstituída pelo Decreto no 9.858/2019, o que possibilitou a publicação da Portaria no 236/MB/2019, recriando os colegiados da CIRM, dentre os quais o GI-GERCO. No entanto, no dia 30 de julho de 2020, foi publicada a Portaria no 226/MB/2020, que, dentre outras, revogou a Portaria no 236 MB/2019 (e, consequentemente, a Portaria SECIRM no 144/2019, que havia disciplinado a nova estrutura de funcionamento do GI-GERCO). Nesse mesmo dia foi publicada uma série de outras portarias, (re)criando caso a caso os comitês executivos e grupos técnicos que compõem a CIRM atualmente. O GI-GERCO, porém, não está entre eles.

Ainda subsistem alguns programas que contam com a participação da academia, como o Programa de Formação de Recursos Humanos em Ciências do Mar da CIRM (PPGMar). Neste programa há a participação de representantes da academia na construção de políticas relacionadas às Ciências do Mar. Trata-se de um exemplo que deve ser multiplicado e ampliado tanto na CIRM como em outras instâncias de governança oceânica.

Um dos instrumentos relevantes para o contexto da governança do espaço marinho é o licenciamento ambiental⁷⁷. A avaliação ambiental estratégica também representa um importante instrumento aplicável ao espaço marinho, por se tratar de uma avaliação preventiva que pode evitar a ocorrência de danos – evocando o princípio da prevenção. A compensação⁷⁸ aplicada à exploração dos recursos marinhos e outros instrumentos econômicos relacionados à reparação monetária e *in natura* devem ser objetos de estudos aprofundados, tendo em vista seu potencial de contribuição para os esforços de conservação⁷⁹.

Assim, no contexto em que as situações que envolvem conservação da biodiversidade marinha são complexas, abrangendo ecossistemas naturais, bem como aspectos sociais, econômicos e políticos concorrentes, é necessária a observância da Abordagem Ecosistêmica (AE), que constitui “estratégia para a gestão integrada da terra, águas e recursos vivos, promovendo a conservação e o uso sustentável de forma equitativa”. No entanto, essa abordagem ainda é embrionária na gestão do espaço marinho brasileiro. Nesse sentido, a própria capacidade para lidar com emergências precisa ser amplamente aperfeiçoada no âmbito nacional. O caso ocorrido em 2019 das manchas órfãs de óleo no litoral brasileiro demonstra a fragilidade tanto das instituições como dos instrumentos jurídicos existentes para lidar com danos causados ao meio ambiente marinho⁸⁰.

Para que a “boa governança” seja implementada no Brasil, é necessário maior interação entre as políticas e suas respectivas organizações, buscando aumentar as sinergias e minimizar as tensões. Nesse sentido, é relevante fomentar interação cognitiva (ou seja, promoção da aprendizagem, da cooperação interinstitucional e aumento da sinergia) entre instituições com objetivos complementares e / ou semelhantes. A gestão das

⁷⁷ Ver sobre o tema: R.A. Lima, O licenciamento ambiental como instrumento para um a gestão integrada dos recursos minerais no espaço marinho brasileiro, (Tese. Universidade de Brasília: Brasília, 2019).

⁷⁸ Ver sobre o tema: C. Kermagoret, La compensation des impacts pour les projets dommageables à l’environnement: Acceptation, perceptions et préférences des acteurs de territoire. Application au projet de parc éolien en mer de la baie de Saint-Brieuc, (Tese defendida na Université de Brest, Ecole doctorale des sciences de la mer, 17 déc. 2014); A.C. Vaissiere, Le recours au principe de compensation écologique dans les politiques publiques en faveur de la biodiversité: enjeux organisationnels et institutionnels. Cas des écosystèmes aquatiques marins et continentaux, (Tese defendida na Université de Brest, Ecole doctorale des sciences de la mer 27 de nov. de 2014).

⁷⁹ J. B. Marre, Non-market valuation of coastal and Marine ecosystems preservation: estimating use and non-use values and examining their potential influence in decision making in New-Caledonia and Australia, (Tese defendida na Université de Brest, Ecole doctorale des sciences de la mer, em 30 de set. de 2014). Ver art. 36 da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Ver, ainda: A. M. O. Nusdeo, Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica, (São Paulo : Atlas, 2012).

⁸⁰ M. O. Soares et al, “Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster”, Marine Policy, 2020.

interações entre as políticas pode reduzir a fragmentação, melhorar a coerência normativa, o monitoramento e aumentar a relação custo-benefício na promoção da governança⁸¹.

Conclusão

A governança do oceano é ao mesmo tempo um grande desafio global e nacional. Além, de carecer de pesquisas mais complexivas e de dados sofisticados, carece também de um arcabouço político-legal mais próximo aos objetivos de desenvolvimento sustentável em escala global. Assim, ainda é necessário conceber e implementar mecanismos e estratégias de integração, por meio de normas e de arranjos institucionais entre todos os atores potencialmente interessados.

Do ponto de vista internacional, antes da entrada em vigor da CNUDM em 1994, havia arranjos históricos, costumeiros e multilaterais vagos no que concerne à governança da conservação e do uso sustentável do ambiente e dos recursos marinhos. Logo, a Convenção é o principal marco referencial da governança até hoje. Ao longo dos anos, principalmente depois de 1972, uma série de Estados criou as suas próprias legislações, geralmente no esteio da legislação ambiental mais ampla. Diversas Organizações Intergovernamentais também adotaram agendas pertinentes às questões marinhas, como a Assembleia Geral das Nações Unidas, a FAO, a OMI, a ISBA, o PNUMA e a União Europeia. Esta proliferação de atores interessados na construção da governança do oceano levou a uma maior participação em processos decisórios, mas também a uma maior fragmentação da governança. Argumenta-se que o descolamento parcial da ciência disponível, notadamente no que concerne à conexão do oceano com o resto do planeta, ou seja, às dinâmicas e aos riscos planetários, é uma das causas e consequências desta fragmentação. Se os tomadores de decisão estivessem mais preocupados com o interesse vital da humanidade do que com os seus respectivos interesses nacionais, os dois acordos multilaterais em vias de negociação, o Código de Exploração sob a égide da ISBA e o BBNJ onusiano, seriam instrumentos efetivos de redução da fragmentação constatada. Apesar da existência de um Estado de Direito do mar, não há um Estado de Direito Ambiental neste contexto, com várias lacunas relacionadas aos instrumentos, ao monitoramento, à fiscalização à capacidade de lidar com emergências e à coerência entre as decisões de diferentes instituições.

Do ponto de vista nacional, o caso brasileiro não é diferente da maioria dos outros Estados, no sentido de que a governança do oceano geralmente não é prioridade nacional, estando o país ainda focado sobretudo em atividades extrativistas, como a pesca e mineração, bem como na navegação. Ainda no Brasil, destaca-se o preponderante envolvimento e protagonismo da Marinha do Brasil com competências e estratégias direcionadas sobretudo à soberania e à segurança. Em suma, prevalecem interesses econômicos e de defesa em detrimento da agenda da sustentabilidade. No Brasil, além da fragilidade institucional, destaca-se a necessidade de políticas públicas mais efetivas, de maior atenção à Agenda 2030 e de maior engajamento com as obrigações internacionais. A transparência, o acesso à informação, a participação, a equidade e a inclusão, bem como a coerência nas tomadas de decisões entre todas as organizações, são fundamentais para a boa governança oceânica nacional.

⁸¹ L. R. Gonçalves et al., *The Dynamics of Multiscale Institutional Complexes: the Case of the São Paulo Macrometropolitan Region*, Environ. Manage, 2020.

Referências

Armitage, D.R.; Plummer, R.; Berkes, F. et al. “Adaptive co-management for social-ecological complexity”. *Frontiers in Ecology and the Environment* Vol: 7 issue 2 (2009): 95-102.

Arnaud, A.J. *La gouvernance: un outil de participation*. Paris: LGDJ. 2014.

Barros-Platiau, A.F.; Gonçalves, L.R.L.; Oliveira, C.C. “A Década da Ciência Oceânica como Oportunidade de Justiça Azul no Sul Global”. *Conjuntura Austral* Vol: 12 num 59 (2021): 11-20.

Barros-Platiau, A.F.; Paula, N. “Deep-seabed mining and ocean governance: deciphering multilateral rule-making at the International Seabed Authority”, In: *A função do direito na gestão sustentável dos recursos minerais marinhos*, editado por Oliveira, C.C.; Lanfranchi, M.P.; Barros-Platiau, A.F.; Galindo, G.R.B. Rio de Janeiro: Editora Processo. 2021.

Beirão, A.P. et al. *O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil*. São Paulo: Essential Ideal Editora. 2020.

Bennett, N.J. et al. “Blue growth and blue justice: Ten risks and solutions for the ocean economy”. *Marine Policy* Vol: 125 (2021).

Bennett, N.J.; Satterfield, T. “Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis”. *Conservation Letters* Vol: 11 num 1 (2018).

Blasiak, R. *Blue Acceleration: our dash for ocean resources mirrors what we’ve already done to the land* (2020). Disponível em: bit.ly/3exdYGo. Acesso em: 10 nov. 2021.

Bosselmann, K. *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*. New York: Routledge. 2017.

Bruke, W.T. *The new international law of fisheries*. Oxford: Clarendon Press. 1994.

Bueger, C.; Edmunds T. “Beyond Seablindness: A New Agenda for Maritime Security Studies”. *International Affairs* Vol: 93 num 6 (2017): 1293-1311.

Cash, D.W. et al. “Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World”. *Ecology and Society* Vol: 11 num 2 (2006).

Chang, Y.C. *Ocean Governance*. Springer Briefs in Geography. 2012.

Churchill, R.; Lowe, A. *The law of the sea*. Manchester: Manchester University Press. 1988.

Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. *Annuaire de la Commission du Droit International*. Vol. II, partie 2. 1989.

Dinnebier, F.; Leite, J.R.M. (Orgs.). *Estado de Direito Ecológico: Conceito, Conteúdo e Novas Dimensões para a Proteção da Natureza*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde. 2017.

Figueiredo, M. Objetivos do desenvolvimento sustentável e a conservação marinha no Brasil: a contribuição do direito ambiental. Dissertação de mestrado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2016.

Gonçalves, L.R. et al. “Amazônia azul brasileira ameaçada: por que o derramamento de óleo continuou por tanto tempo?”. *Revista Ambiente & Sociedade* Vol: 23 (2020): 1-11.

Gonçalves, L.R. et al. “The Dynamics of Multiscale Institutional Complexes: the Case of the São Paulo Macrometropolitan Region”. *Environmental Management* Vol: 67 (2020).

Gonçalves, L.R. et al. “The Evolution and Challenges of Multi-Level Coastal Governance in the Global South”. *Sustainability* Vol: 13 num 18 (2021): 1-23.

Gonçalves, L.R.; Xavier, L.Y. “Promoting Coastal and Ocean Governance Through Ecosystem-Based Management”, In: *Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, editado por Leal Filho, W. et al. Springer: 2021.

Guilhon, M. et al., “Recognition of ecosystem-based management principles in key documents of the seabed mining regime: implications and further recommendations”. *ICES Journal of Marine Science* Vol: 78 issue 3 (2020): 884-899.

Kermagoret, C. La compensation des impacts pour les projets dommageables à l’environnement: Acceptation, perceptions et préférences des acteurs de territoire. Application au projet de parc éolien en mer de la baie de Saint-Brieuc. Tese doutorado na Ecole doctorale des sciences de la mer de la Université de Brest. 2014.

Kotzé, L.; Kim, R. “Earth system law: The juridical dimensions of Earth System Governance”. *Earth System Governance* Vol: 1 (2019).

Kuokkanen, T. et al. *International Environmental Law-making and Diplomacy Review*. University of Eastern Finland, UNEP. 2016.

Lima, R.A. O licenciamento ambiental como instrumento para um a gestão integrada dos recursos minerais no espaço marinho brasileiro. Tese de doutorado na Universidade de Brasília: Brasília. 2019.

Long, R.; Charles, A.; Stephenson, R.L. “Key principles of marine ecosystem-based management”. *Marine Policy* Vol: 57 (2015): 53-60.

Marashi, S.H. Summary Information on the Role of International Fishery and Other Bodies with Regard to the Conservation and Management of Living Resources of the High Seas. *FAO Fisheries Circular* Num 908. 1996.

Marre, J.B. Non-market valuation of coastal and marine ecosystems preservation: estimating use and non-use values and examining their potential influence in decision making in New-Caledonia and Australia. Tese de doutorado na Ecole doctorale des sciences de la mer de la Université de Brest. 2014.

Matos, A.C.B.P.; Mota, C.R. “Espaço marinho”, In: *Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho*, editado por Oliveira, C.C., Cesetti, C.V. Mont’Alverne, T.F.; Silva, S.T.; Galindo, G.R.B. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.

Monaco, A.; Prouzet, P. (Eds.). *Governance of Seas and Oceans*. Wiley. 2015.

Monebhurrin, N. “A paralisia funcional da Empresa”. In: *A função do direito na gestão sustentável dos recursos minerais marinhos*, editado por Oliveira, C.C.; Lanfranchi, M.P.; Barros-Platiau, A.F.; Galindo, G.R.B. Rio de Janeiro: Editora Processo. 2021.

Moraes, G.B.L. “O Estudo de Impacto Ambiental e a proteção da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição nacional: possíveis interfaces entre BBNJ e o Projeto de Código de Exploração (ISBA)”, In: *A Conservação dos Recursos Vivos em Áreas além da Jurisdição Nacional: BBNJ e Antártica*, editado por Barros-Platiau, A.F.; Oliveira, C.C. (Orgs). Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2020.

Morrison, T. et al. “The black box of power in polycentric environmental governance”. *Global environmental Change* Vol: 57 (2019).

Nusdeo, A.M.O. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas. 2012.

Oliveira, C.C. *Tratados e compromissos relacionados à pesca e áreas afins: a relevante inserção brasileira no engajamento jurídico internacional, Subsídios ao Ordenamento Pesqueiro Nacional*. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos. 2018.

Oliveira, C.C.; Cesetti, C.V; Mont’Alverne, T.F.; Silva, S.T.; Galindo, G.R.B. *Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2019.

Oliveira, C.C.; Coutinho, L., Pollete, M. *O uso de indicadores para a análise da participação na conservação e no uso sustentável dos oceanos: a aplicação no contexto do ODS 14.c, Meridiano 47 (no prelo)*.

Oliveira, C.C.; Maljean-Dubois, S. “Os limites dos termos bem público mundial, patrimônio comum da humanidade e bens comuns para delimitar as obrigações de preservação dos recursos marinhos”. *Revista de Direito Internacional* Vol: 12 (2015): 109-124.

Oliveira, C.C.; Moraes, G.G.B.L.; Andrade, P.P. “The need for an integrated approach for the sustainable management of marine resources in Brazil”, In: *Sustainability and Law: General and Specific Aspects*, editado por Mauerhofer V. et al. Springer. 2019.

Oliveira, C.C. et al. “Características do regime jurídico brasileiro de exploração dos recursos minerais marinhos: comparação da integração da variável ambiental nos setores de petróleo e de minério”, In: *A função do direito na gestão sustentável dos recursos minerais marinhos*, editado por Oliveira, C.C.; Lanfranchi, M.P.; Barros-Platiau, A.F.; Galindo, G.R.B. Rio de Janeiro: Editora Processo. 2021.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE). *The Ocean Economy in 2030* (2016). Disponível em: bit.ly/3Jstwt0. Acesso em: 10 nov. 2021.

Ortega, J.A. “Breve análise da legislação sanitária na aquicultura no Chile e no Brasil: Uma questão sobre a sua eficácia”, In: Meio ambiente marinho e direito: a gestão sustentável da investigação, da exploração e da exploração dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos, Volume II, editado por Oliveira, C.C.; Galindo, G.R.B.; Silva, S.T.; Mont’Alverne, T.F. (Orgs.). Curitiba: Juruá. 2018.

Øystein, J. (ed.). The Development of the Law of the Sea Convention: The Role of International Courts and Tribunals. Edward Elgar. 2020.

Palma, C.M.; Palma, M.S. “Bioprospecção no Brasil: análise crítica de alguns conceitos”. Ciência e Cultura Vol: 64 num 3 (2012).

Pereira, M.G. Economia Azul: o caminho para eficiência econômica, social e ambiental das atividades produtivas baseadas nos oceanos. Dissertação de mestrado em Economia, Universidade de Brasília, Brasília. 2020.

Platjouw, F.M. Environmental law and the ecosystem approach: maintaining ecological integrity through consistency in law. New York: Routledge. 2016.

Regazzi, R. et al. Economia do mar: uma estratégia para o desenvolvimento econômico e social. Rio de Janeiro: Sebrae, 2021.

Rosenau, J.N.; Czempiel, E.O. (Eds.). Governance without government: order and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

Silva, A.C.M. “Por uma abordagem ecossistêmica na responsabilidade civil ambiental: Uma análise com base em casos de poluição marinha com origem terrestre”. Dissertação de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2019.

Soares, M.O. et al. “Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster”. Marine Policy Vol: 115 (2020).

United Nations Food and Agriculture Organization (FAO). General situation of world fish stocks. Disponível em: bit.ly/3mEKCdA. Acesso em: 5 out. 2021.

Vaissiere, A.C. "Le recours au principe de compensation écologique dans les politiques publiques en faveur de la biodiversité: enjeux organisationnels et institutionnels. Cas des écosystèmes aquatiques marins et continentaux". Tese de doutorado na Ecole doctorale des sciences de la mer de la Université de Brest. 2014.

Webster, D.G. “The action cycle/structural context framework: a fisheries application”. Ecology and Society Vol: 20 num 1 (2015): 33.

Young, O. Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene. USA: MIT Press. 2017.

Young, O. “Vertical interplay among scale-dependent environmental and resource regimes”. Ecology and Society Vol: 11 num 1 (2006).

A governança fragmentada da conservação e do uso sustentável do oceano e de seus recursos pág. 241

Zacharias, M.; Ardron, J. Marine Policy: An introduction to governance and international law of the oceans. EarthScan from Routledge. 2014.

REVISTA
INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.

DRA. CARINA COSTA DE OLIVEIRA / DRA. ANA FLÁVIA BARROS-PLATIAU / DRA. LEANDRA REGINA GONÇALVES
MG. LARISSA SUASSUNA / DRA. ANA PAULA LEITE PRATES