

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCELA TIBES LANG

GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS

CURITIBA

2019

MARCELA TIBES LANG

GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do Curso de Especialização em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Samantha Teixeira Madalena

CURITIBA

2019

Governança global dos oceanos

Marcela Tibes Lang

RESUMO

A importância dos oceanos para a manutenção da vida no planeta é incontestável e as pressões exercidas sobre o meio ambiente marinho podem afetar toda a humanidade. Ao estimular a cooperação entre Estados, organizações internacionais, instituições privadas e sociedade civil, a governança global dos oceanos pode ser uma ferramenta de gestão integrada dos recursos marinhos rumo ao desenvolvimento sustentável. Considerando a pluralidade de atores e a conexão intercontinental dos oceanos, o objetivo deste trabalho é analisar de que forma ações integradas das organizações internacionais podem vir a contribuir na busca de soluções para a governança global dos oceanos. Ao longo das últimas décadas, os programas, redes e agências internacionais, em especial do Sistema das Nações Unidas, contribuíram de maneira significativa para a consolidação do direito do mar, estabelecendo usos, costumes e normas imperativas alicerçadas no interesse mútuo em favor da proteção dos oceanos. A cooperação promovida pelas organizações internacionais reforça a importância de avançar em temas e agendas globais, sem deixar de considerar os interesses de cada Estado. A governança dos oceanos contribuirá para o alcance do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 14: conservação e uso sustentável dos oceanos e dos recursos marinhos.

Palavras-chave: Governança Global. Oceanos. Desenvolvimento Sustentável. Organizações Internacionais. ODS 14.

ABSTRACT

The importance of oceans for the maintenance of life on the planet is irrefutable and pressures on the marine environment can affect all humankind. By stimulating cooperation between states, international organizations, private institutions, and civil society, global ocean governance can be an integrated management tool for marine resources towards sustainable development. Considering the plurality of actors and the intercontinental connection of the oceans, the aim of this paper is to analyze how integrated actions of international organizations can contribute to finding solutions for global ocean governance. Over the past decades, international programs, networks, and agencies, in particular the United Nations system, have contributed significantly to the consolidation of the law of the sea by establishing uses, customs, and imperative

norms based on the mutual interest for the protection of the oceans. The cooperation promoted by international organizations reinforces the importance of advancing global issues and agendas while taking into account the interests of each state. The global ocean governance will contribute to the achievement of the Sustainable Development Goal 14: to conserve and sustainably use the oceans, and marine resources.

Keywords: Global Governance. Oceans. Sustainable Development. International Organizations. SDG 14.

1 INTRODUÇÃO

Os oceanos sempre desempenharam papel fundamental na história da humanidade, seja com a exploração dos seus recursos pesqueiros e minerais de grande valor econômico, com a utilização das suas rotas de navegação, ou até mesmo com seu uso para o turismo e o lazer do ser humano. Além disso, são responsáveis pela manutenção de um ambiente propício para o desenvolvimento da vida no planeta.

Cobrindo aproximadamente 70% da superfície terrestre, os oceanos são divididos estrategicamente de acordo com suas bacias e suas características geomorfológicas e físico-químicas. No entanto, trata-se, em realidade, de um imenso corpo d'água interconectado, de modo que qualquer interferência em qualquer lugar do planeta pode afetar toda a humanidade.

Essa compreensão da unicidade dos oceanos é essencial para se desenvolver uma agenda conjunta para sua sustentabilidade em nível global, pois atualmente todas as nações estão enfrentando inúmeros desafios para assegurar a proteção dos mares, tais como a poluição e a redução da biodiversidade marinha.

Uma ferramenta que pode ser eficaz nesse processo de promoção da sustentabilidade oceânica é a chamada governança global dos oceanos, que implica num chamado para a cooperação integrada entre os diversos atores interessados em garantir a gestão sustentável dos oceanos. Um dos atores que figura neste processo de governança é a Organização das Nações Unidas (ONU).

No campo internacional, a ONU e suas agências especializadas podem desempenhar um papel fundamental na construção de uma agenda global conjunta entre Estados-membros, cidadãos e demais partes interessadas. Além disso, o Sistema ONU está integralmente dedicado à implementação e ao acompanhamento

do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à Agenda 2030. Portanto, é fundamental compreender a atuação das agências do Sistema ONU na promoção de programas e iniciativas de cooperação internacional para promover a governança global dos oceanos.

Neste contexto, o objetivo geral deste trabalho é analisar de que forma ações integradas das organizações internacionais podem vir a contribuir para uma maior cooperação em busca de soluções para tratar da governança global dos oceanos e, consequentemente, promover a sustentabilidade do meio ambiente marinho. Espera-se, ainda: a) elucidar o conceito de governança global aplicado aos oceanos; b) identificar o papel das organizações, redes e programas internacionais na promoção da governança global dos oceanos; c) analisar como a governança global dos oceanos pode contribuir para o alcance do ODS 14: vida na água.

Para o desenvolvimento deste artigo foi utilizado o método dedutivo da pesquisa científica (MEZZAROBÀ & MONTEIRO, 2009). Desta forma, partindo-se da observação de argumentos gerais obtidos por meio de pesquisas bibliográfica e documental sobre a governança global, buscou-se chegar a conclusões aplicadas mais especificamente aos oceanos.

O artigo está organizado em três capítulos: em um primeiro momento será definido o conceito de governança e sua aplicação aos oceanos. Na sequência, se apresentará a atuação das organizações internacionais ligadas à ONU que desempenham um papel relevante em temas ligados aos oceanos. E, por último, será feita uma análise sobre como a governança global dos oceanos pode contribuir para o atingimento do ODS 14. O artigo será finalizado com as percepções da autora sobre os principais desafios e oportunidades para uma efetiva governança global dos oceanos.

2 A GOVERNANÇA GLOBAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O avanço da globalização, o desenvolvimento de novas formas de produção e o estabelecimento de novos padrões de consumo delinearam a relação contemporânea entre o homem e a natureza. Nas últimas décadas, as graves consequências ambientais advindas dessa relação, tais como a desertificação, a poluição, as mudanças climáticas e a redução da biodiversidade, têm gerado um alerta na comunidade internacional de que algo precisa ser feito.

A questão ambiental passa a ter destaque, especialmente, por sua característica global, já que os efeitos experimentados pela degradação do meio ambiente são sentidos além dos limites territoriais e das soberanias nacionais, atingindo uma dimensão planetária (MILARÉ, 2013). E, portanto, uma abordagem pautada pela cooperação entre as nações é essencial para se compatibilizar os interesses de ordem natural em prol da sobrevivência da humanidade.

No plano internacional, uma gestão integrada dos recursos naturais, executada por meio de regramentos abrangentes e que ultrapassem as fronteiras, tais como tratados e acordos internacionais para conter o avanço das atividades responsáveis pela degradação ambiental, deve ser estimulada e adotada pelos diversos países (MILARÉ, 2013). Com isso, entra em cena a governança global ambiental, que nada mais é do que um chamado à cooperação internacional para alcançar metas comuns de desenvolvimento sustentável.

2.1 GOVERNANÇA: CONCEITO E EVOLUÇÃO PARA UMA ABORDAGEM GLOBAL E AMBIENTAL

A expressão governança surgiu no início da década de 1990, em um contexto de realização de importantes conferências mundiais (SCHMITZ & ROCHA, 2017).

O *World Bank* foi um dos precursores dessa abordagem, quando estabeleceu como prioridade adotar um modelo de gestão baseado na eficiência e na responsabilidade para promover o desenvolvimento equitativo e sustentável. A governança foi, então, definida como uma importante ferramenta para o processo de desenvolvimento, por meio da qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, sendo pautado em quatro diferentes aspectos: gestão do setor público; *accountability* (responsabilidade, prestação de contas – tradução nossa); enquadramento legal para o desenvolvimento; e, transparência e informação (WORLD BANK, 1992).

Posteriormente, a *Commission on Global Governance* (1996, cap. 1) a definiu como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”, a qual diz respeito não apenas “a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam os interesses das pessoas e instituições”.

No estudo *Governance and Development* conduzido pelo *World Bank* (1992), os especialistas ainda foram além ao fazer a distinção entre má governança e boa governança, que basicamente se dá como um reflexo dos diferentes níveis político, econômico e social de cada país.

A má governança, caracterizada pelo desvio de recursos públicos, pela não transparência, pelo excesso de normas e regulamentações, muitas vezes com aplicações arbitrárias que impedem o funcionamento do mercado ou que são inconsistentes com o desenvolvimento, pode prejudicar a atuação primária do próprio Estado como promotor das políticas públicas. Por outro lado, a boa governança vem para criar e sustentar um ambiente favorável ao desenvolvimento, sendo fundamental para o estabelecimento de políticas sólidas, por meio de um processo transparente, com normas e regramentos claros, com uma burocracia imbuída de ética profissional e um governo inteiramente responsável por suas ações (WORLD BANK, 1992).

Atualmente, já se sabe que a boa governança não pode depender única e exclusivamente da capacidade governativa de um Estado (GOMIDES & SILVA, 2009; SCHMITZ & ROCHA, 2017). Ela depende dos elementos que estão presentes em uma sociedade civil forte e engajada, onde são observados os princípios da participação, da igualdade e da inclusão, onde as decisões são orientadas na busca de objetivos comuns, onde os processos são pautados pela transparência, efetividade e eficiência, e onde todos, i.e., instituições governamentais e privadas e organizações da sociedade civil, agem com responsabilidade, em observância a um enquadramento legal justo e sob constante fiscalização de todos os cidadãos (CALAME & TALMENT, 2001 *apud* CÂMARA, 2011).

A boa governança é um fator essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável a partir de uma política planejada de forma transparente e responsável, capaz de gerar resultados eficazes, por meio da discussão e debate de forma cooperativa envolvendo os diversos atores participantes. A partir dessa compreensão, a governança passou a permear os mais diversos segmentos, tendo uma atuação relevante tanto no mundo corporativo como nas questões ambientais (GONÇALVES & INOUE, 2017). Com este enfoque no meio ambiente e na relação entre o homem e a natureza, surge a governança ambiental.

A governança ambiental tem como principal objetivo estimular a cooperação entre Estados, organizações internacionais, instituições privadas e sociedade civil, para promover a gestão integrada dos recursos naturais e alcançar metas comuns. A

governança, portanto, fundamenta-se na atuação multilateral de atores internacionais e na observância das fontes do direito internacional ambiental (GOMIDES & SILVA, 2009; MARRONI, 2013; GONÇALVES, 2013).

De acordo com Cavalcanti (2004, p. 1), a governança ambiental contempla o *“arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico”*.

A ausência de uma boa governança ambiental, verificada principalmente no âmbito dos Estados, *i.e.*, quando programas de proteção ambiental são inviabilizados pela falta de responsabilidade e transparência, pela corrupção, pelo retrocesso legal e pela falta de fiscalização, dificulta a gestão e a preservação ambientais e isso pode acarretar graves consequências, não apenas em escala nacional ou local, mas nas escalas regional e até mesmo global. É neste momento que a governança ambiental deixa de ser restrita aos territórios nacionais e adquire uma dimensão internacional, é a chamada governança global ambiental ou governança ambiental internacional (GOMIDES & SILVA, 2009; MARTINEZ & MAMED, 2013)

Na busca de soluções para a problemática ambiental global, a sociedade internacional tem direcionado seus esforços para que as políticas públicas, diretrizes e normas ambientais nos diversos países sejam compatíveis com a preservação e conservação, que os estudos e informações ambientais estejam disponíveis e que os agentes governamentais e não governamentais ajam com a devida responsabilidade e transparência para se atingir o desenvolvimento sustentável do meio ambiente (GOMIDES & SILVA, 2009).

O próprio processo de globalização, visto como elo de ligação e interação entre os povos, favorece a agilidade e a troca de informações, bem como o surgimento de tecnologias e avanços solidários na mudança de padrões globais. Da mesma forma, promove um duelo entre os interesses progressistas dos Estados e o clamor da sociedade internacional pela proteção do meio ambiente, que ultrapassa os limites das soberanias determinadas pelas fronteiras terrestres e marítimas.

É neste contexto da governança global que se inserem os diversos atores focados na cooperação internacional, incluindo as organizações formais, tais como os Estados e instituições estatais responsáveis pela elaboração de normas e regulações, e também as organizações e grupos internacionais, tais como movimentos sociais, empresas multinacionais e organizações não governamentais (GONÇALVES &

INOUE, 2017; SCHMITZ & ROCHA, 2017). No processo de governança ambiental global, qualquer interessado tem espaço no processo de debate e negociações para o desenvolvimento de uma agenda global conjunta para proteção do meio ambiente.

2.2 OS OCEANOS E A GOVERNANÇA GLOBAL

Ao descrever o conceito de governança ambiental global e ampliar esse enfoque aos oceanos, projetam-se atenções diversas para que se estabeleça um ponto comum, uma unidade potencial de diretrizes, normas, interesses e capacidades que busquem amplamente a proteção dos ecossistemas marinhos em face dos atuais desafios relacionados à poluição, acidificação e esgotamento dos recursos biológicos e minerais, especialmente nas áreas de alto mar (BARROS-PLATIAU & BARROS, 2017; GONÇALVES, 2013). Com esse cenário, fica evidente a necessidade de se conduzir uma ação coletiva em favor de um bem maior para a preservação de mares e oceanos, visto que as incidências de danos e a certeza de possibilidades catastróficas se tornam cada dia mais presentes.

Diante dos inúmeros desafios relacionados à conservação e ao uso sustentável do mar, a governança global dos oceanos propõe uma nova sistemática de gestão, visando encontrar soluções de cooperação mútua e que beneficiem toda a comunidade internacional (GONÇALVES, 2013). Para isso, são estimuladas reuniões entre os poderes formais e informais mais sensíveis e comprometidos com os valores ambientais que forçam a tomada de decisões em um caráter de preservação e recuperação imediata do meio ambiente marinho (BARROS-PLATIAU & BARROS, 2017).

No entanto, Barros-Platiau e Barros (2017) ressaltam que a governança global dos oceanos é caracterizada pela complexidade do ambiente marinho, relacionada à sua dimensão, à falta de conhecimento científico de todos os seus recursos e às interações com a atmosfera e o ambiente terrestres, e caracterizada também pela fragmentação e pluralidade de interesses das grandes potências estatais e não estatais no que concerne ao transporte e navegação, exploração de recursos biológicos e minerais e pesquisa oceanográfica.

A governança dos oceanos, portanto, não se define apenas pelo enfoque estritamente ambiental, já que se contrapõem interesses econômicos, estratégicos e tecnológicos dos atores envolvidos que irão influenciar diretamente o processo de

desenvolvimento e gestão da exploração e conservação dos recursos marinhos (BARROS-PLATIAU & BARROS, 2017).

Desta forma, as cobranças locais e global geram sensibilização mundial e mudança de comportamentos, impulsionando decisões políticas que determinam e conduzem as ações de governança global dos oceanos. Estas, sendo rigorosamente fiscalizadas e monitoradas pela comunidade internacional, definirão um panorama essencial para o desenvolvimento sustentável dos oceanos.

3 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES, REDES E PROGRAMAS INTERNACIONAIS NA GESTÃO E GOVERNANÇA DOS OCEANOS

A Segunda Guerra Mundial foi o estopim para se pensar uma nova forma de cooperação entre as nações que se mostrasse eficaz para promover não somente a paz mundial, como também o desenvolvimento econômico e social (MILARÉ, 2013). Naquele momento, durante a Conferência de São Francisco, realizada em 1945, surgia a Organização das Nações Unidas (ONU), incumbida de incentivar a cooperação internacional na busca de soluções para problemas comuns de caráter econômico, social, cultural e humanitário (ONUBR, 2019).

Um dos papéis da ONU, por intermédio de suas assembleias gerais, agências e programas, tem sido propor ações cooperativas entre os países que promovam a manutenção da paz, a proteção dos direitos humanos, a ajuda humanitária em situações de desastres naturais ou causados pelo homem, e o desenvolvimento sustentável do planeta (ONUBR, 2019).

Tais ações são instrumentalizadas pelos tratados, convenções e acordos internacionais, que estabelecem uma relação entre as partes contraentes, que apresentam regramentos juridicamente obrigatórios e vinculantes, com abrangência suficiente para assegurar uma gestão eficaz e integrada no plano internacional (ONUBR, 2019; MILARÉ, 2013).

Contudo, a atuação da organização internacional depende da disposição de meios administrativos, financeiros e econômicos que são viabilizados por intermédio de seus Estados-membros e que não afetam a soberania das nações, pois *“é da vontade dos Estados que ela encontra seu fundamento e visa somente permitir uma coexistência das soberanias tão harmoniosa quanto possível”* (DINH et al, 1999 apud BARROS, 2007, p. 94).

Trata-se, em realidade, de uma hierarquia do próprio sistema internacional, na qual os Estados-membros conferem aos organismos internacionais instrumentos jurídico-políticos que lhe são próprios e que lhe outorgam um certo direito de intervenção nas crises internacionais, observando os limites constitucionais e as regras do direito internacional reconhecidas pelas nações (BARROS, 2007).

A organização internacional, portanto, é formada por Estados objetivando alcançar metas em comum, já que esses, muitas vezes, não têm condições, por questões estruturais ou políticas, de realizar os seus objetivos em um âmbito específico ou mesmo de coordenar atividades humanas mais complexas que envolvam, por exemplo, a ordem ambiental internacional (BARROS, 2007; MILARÉ, 2013).

Nas palavras de Edis Milaré (2013, p. 1532), a cooperação internacional, em matéria ambiental, *“é o reflexo vivo do reconhecimento da dimensão transfronteiriça e global das atividades degradadoras exercidas no âmbito das jurisdições nacionais, cujas sequelas podem alcançar muito além do previsto ou do previsível”*.

É neste contexto que os organismos, programas e redes internacionais, passam a ter um papel de destaque no fomento à discussão dos temas ambientais, desenvolvendo atividades relacionadas à gestão integrada dos recursos naturais e à promoção da cooperação entre os Estados, especialmente diante do risco de conflito causado pelo uso de recursos compartilhados, como no caso dos oceanos.

Os oceanos começaram a ter maior destaque na sociedade internacional na década de 1950 (NAZO, 1999). A partir desse período, a ONU promoveu diversas conferências e convenções em matéria ambiental e também sobre o direito do mar, tais como a Conferências de Genebra de 1958 e de 1960, a Conferência de Estocolmo de 1972, a Convenção de *Montego Bay* de 1982, a Conferência do Rio de Janeiro de 1992, e mais recentemente, a Conferência Rio+20 e a Conferência das Nações Unidas sobre o Oceano, cujos principais pontos relativos aos oceanos serão detalhados a seguir (ONUBR, 2019).

Em 1958, em Genebra, a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar trouxe os primeiros conceitos e delimitações dos espaços marítimos, dando origem a quatro convenções, a saber: Convenção sobre Plataforma Continental; Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua; Convenção sobre o Alto Mar; e Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos. Todavia, não houve

consenso entre os Estados sobre todos os termos das convenções, de modo que sua adesão não foi significativa (BRITO, 2006).

Em 1960, foi realizada a 2ª Conferência, em Genebra, que, além de tratar sobre navegação e pesca, também abordou outros temas como a proteção e a exploração dos recursos da plataforma continental, a pesca em alto mar, os recursos dos fundos marinhos, a liberdade de pesquisa oceanográfica e a poluição. Contudo, também o resultado desta 2ª Conferência não logrou êxito na vinculação dos Estados, uma vez que implicava na renúncia à ampliação da extensão do mar territorial além de doze milhas marítimas, evidenciando o potencial de conflito de interesses dos Estados no uso e controle dos oceanos (NAZO, 1999).

A partir da década de 1970, grandes eventos da sociedade internacional viriam a transformar as concepções sobre o uso dos oceanos, com implicações importantes no que diz respeito à proteção do meio ambiente marinho.

Uma das evoluções conceituais mais importante advinda da cooperação internacional foi apresentada durante a 25ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1970, definida na Resolução 2.749 (A/RES/2749(XXV)), a qual estabeleceu que o fundo dos mares e dos oceanos e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional, bem como os respectivos recursos, são declarados como patrimônio comum da humanidade (UN, 2019). Segundo Monserrat Filho (1995, p. 86), esta declaração está associada

[...] à necessidade de comprometer a exploração econômica dos oceanos com a tarefa de salvaguardar os interesses da humanidade e propiciar benefício à legião dos países subdesenvolvidos. [...] trata-se, no entanto, de criar e resguardar o interesse público internacional em torno de riquezas inestimáveis, tanto para as atuais gerações de habitantes do planeta como para as futuras.

Em decorrência disso, em 1972, ocorreu a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, refletindo essa nova conscientização ambiental para uma abordagem sistemática da proteção do meio ambiente marinho em benefício do homem e de sua posteridade (NAZO, 1999). Segundo a Carta de Princípios desta Conferência, tornou-se imprescindível buscar a cooperação internacional para a conservação, proteção, restauração e integridade dos ecossistemas marinhos.

Um ano mais tarde, em 1973, teve início o processo preparatório para a 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, realizada em Montego Bay, em 1982, da qual resultou a primeira convenção exclusiva sobre oceanos, considerada até hoje como a “*Constituição dos Oceanos*” (BRITO, 2006, p.36; BARACHO, 1979).

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), também conhecida como Convenção de *Montego Bay*, foi o “*marco fundamental para aspectos de soberania, jurisdição, direitos e obrigações dos Estados em relação aos oceanos e aos recursos marinhos*”, estabelecendo um regime legal abrangente sobre seus mais diversos usos, incluindo a navegação e o tráfego marítimos, a exploração de recursos marinhos, a pesca, a poluição e a proteção dos oceanos, sendo considerada um dos instrumentos mais completos do direito internacional ambiental (MILARÉ, 2013, p.1539).

O documento final da CNUDM

[...] mudou a ordem jurídica internacional e garantiu aos Estados direitos para explorar e aproveitar os recursos naturais do solo e do subsolo dos oceanos. Na base da convenção está o princípio fundamental de que, ao exercício de direitos e usufruto de benefícios, corresponde o compromisso de assumir deveres e obrigações no quadro global de uma ordem equitativa. Por outro lado, a CNUDM estabelece, pela 1ª vez, o enquadramento legal necessário para encorajar, facilitar, regular e fortalecer a investigação e a cooperação em nível mundial (NAZO, 1999, p. 25).

A Convenção de *Montego Bay* revolucionou as relações internacionais marítimas, reconheceu que os problemas relacionados aos usos dos oceanos estariam interligados e, para solucionar esses problemas, definiu normas jurídicas para todas as atividades desenvolvidas no meio ambiente marinho, estabelecendo direitos e deveres para todas as nações contraentes (BRITO, 2006).

A 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, também conhecida como ECO-92, fortaleceu ainda mais o reconhecimento da necessidade de cooperação entre os Estados, com vistas à conclusão de tratados que respeitem os interesses coletivos e protejam a integridade do meio ambiente global, especialmente o meio ambiente marinho. A Agenda 21, resultante dessa conferência, dedicou o capítulo 17 de maneira exclusiva à proteção dos oceanos, mares e zonas costeiras (UN, 1992; NAZO, 1999).

Vinte anos depois, a Conferência RIO+20 apresentou como principal resultado o documento “O futuro que queremos”, no qual os Estados assumiram o

compromisso de *“proteger e restaurar a saúde, a produtividade e a resiliência dos oceanos e dos ecossistemas marinhos, para manter sua biodiversidade, possibilitando sua conservação e uso sustentável para as gerações presentes e futuras”* (UN, 2012, p.41).

Mais recentemente, em junho de 2017, ocorreu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Oceanos, iniciativa inédita para reunir todos os atores que têm uma participação importante na saúde dos oceanos, tais como governos, instituições financeiras, instituições acadêmicas, comunidade científica, organizações não governamentais, sociedade civil, setor privado, além do próprio Sistema ONU e demais organismos internacionais.

Considerada como um chamado global, a Conferência da ONU sobre Oceanos foi um espaço para novos diálogos e parcerias dedicadas à *“adoção de medidas urgentes e concretas para reverter o declínio da saúde dos oceanos e mares com soluções efetivas”* (ONUBR, 2019).

O documento final da Conferência sobre os Oceanos, intitulado “Nosso Oceano, Nosso Futuro: um chamado para a ação”, dispõe que os oceanos são essenciais para o futuro e para a humanidade. Esse documento foi adotado durante a 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 06 de julho de 2017, como a Resolução A/RES/71/312, e os líderes e representantes dos governos assumiram o compromisso de agir *“de forma decisiva e urgente para a implementação do ODS 14, convencidos de que a ação coletiva fará uma diferença significativa para os povos, para o planeta e para a prosperidade”* (UN, 2019; ONUBR, 2018, p. 6).

A partir deste breve histórico, é possível identificar o momento em que os interesses da comunidade internacional a respeito dos usos e proteção dos oceanos são colocados como prioritários para os Estados, refletindo na própria estrutura organizacional do plano internacional. Assim, a atuação do Sistema ONU passou a ter maior relevância no processo de governança global dos oceanos, conforme será demonstrado a seguir.

Existem diversos entes especializados e programas vinculados às Nações Unidas que atuam diretamente para promover a boa governança global dos oceanos, tais como a ONU Oceanos, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a ONU Meio Ambiente - Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (ONU Meio Ambiente), a Organização Marítima Internacional

(OMI), o Tribunal Internacional do Direito do Mar e a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos.

A ONU Oceanos é um mecanismo interinstitucional que busca aprimorar a coordenação de ações das organizações competentes do sistema ONU e da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, em conformidade com a CNUDM. Sua atuação visa fortalecer o desenvolvimento de atividades relacionadas às áreas oceânicas e costeiras, identificar áreas de cooperação e sinergia entre as agências especializadas do sistema ONU, além de facilitar o compartilhamento de informações, experiências, melhores práticas, metodologias e lições aprendidas em assuntos relacionados ao oceano (UN-Oceans, 2019).

A UNESCO, por intermédio da Comissão Oceanográfica Internacional (*Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO – IOC/UNESCO*), coordena programas em observações oceânicas, mitigação de desastres, alertas de tsunamis e planejamento espacial marinho, para garantir a proteção e recuperar a saúde dos oceanos, além de promover a educação para o desenvolvimento sustentável (IOC/UNESCO, 2019).

A ONU Meio Ambiente - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente também atua na proteção dos oceanos e na promoção do uso sustentável dos recursos do ambiente marinho. Esse Programa é responsável por coordenar a campanha “Mares Limpos”, que tem por objetivo combater a poluição do oceano e conscientizar a população sobre a importância de se proteger os mares e zonas costeiras (ONUBR, 2019).

A OMI tem sua atuação mais voltada para promover mecanismos de cooperação, estimular a segurança marítima, com a remoção dos óbices ao tráfego marítimo, e prevenir a poluição marinha (ONUBR, 2019).

O Tribunal Internacional do Direito do Mar e a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos foram estabelecidos pela CNUDM. O primeiro é o órgão jurisdicional responsável pela solução de controvérsias decorrentes dos usos dos espaços marinhos, interpretando a CNUDM na resolução dos conflitos. Já a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos é responsável por organizar e controlar as atividades dos fundos oceânicos e do subsolo para além das jurisdições nacionais (ONUBR, 2019).

Recentemente, a ONU declarou o período de 2021 a 2030 como a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável, objetivando desenvolver uma

ciência oceânica global, por meio da cooperação entre os povos, para o fortalecimento da gestão dos oceanos em benefício da humanidade (ONUBR, 2019). Sob a coordenação da IOC/UNESCO, a Década dos Oceanos já tem estimulado ações e reuniões preparatórias em todo o mundo visando o engajamento da comunidade internacional nos esforços para a proteção e a conservação dos ecossistemas marinhos (IOC/UNESCO, 2019).

A governança global dos oceanos promovida pelos programas, redes e agências do Sistema ONU vem inovando os conceitos do direito do mar, consolidando usos e costumes e estabelecendo normas imperativas alicerçadas no interesse mútuo e consenso universal, em favor do patrimônio comum da humanidade.

O esforço da comunidade internacional garantiu essa evolução do enfoque segmentado sobre os oceanos, para uma perspectiva integrada, voltada essencialmente para a proteção e preservação do meio ambiente marinho para presentes e futuras gerações.

4 A GOVERNANÇA GLOBAL DOS OCEANOS E IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 14

Durante a Assembleia Geral da ONU, realizada em 2015, foi lançada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, quando foram definidos, ao todo, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) sobre os mais variados temas. Um desses objetivos é específico para a conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos, o ODS 14: Vida na Água (SCHMITZ & ROCHA, 2017; ONUBR, 2017).

O ODS 14 tem como objetivo principal *“conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”* (ONUBR, 2018, p.7). Abrange uma série de questões na área de conservação e uso sustentável, estabelecendo sete metas (14.1 a 14.7) e três meios de implementação (14.a, 14.b e 14.c) como resposta à urgente necessidade de promover uma mudança em direção a práticas mais sustentáveis (HLPF, 2017).

As principais frentes de ação do ODS 14 estão relacionadas ao combate à poluição marinha (meta 14.1), à conservação e proteção dos ecossistemas marinhos e zonas costeiras (meta 14.2 e 14.5), à redução dos efeitos da acidificação oceânica (meta 14.3), à gestão pesqueira e ao combate à pesca ilegal e sobrepesca (metas 14.4 e 14.6), e ao aumento dos benefícios econômicos por meio da gestão sustentável

da atividade pesqueira e aquícola e do turismo sustentável (meta 14.7) (FREESTONE *in* KOTZUR *et al*, 2018; ONUBR, 2019).

A ONU sugere que a implementação do ODS 14 seja pautada pela promoção do conhecimento científico, pela transferência de tecnologia e desenvolvimento da capacidade de pesquisa (item 14.a), pela garantia aos pescadores artesanais de acesso aos recursos marinhos (item 14.b), e pela adoção de arcabouço legal compatível com a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos (ONUBR, 2019).

De acordo com Wright *et al* (2017, p. 6), “a Agenda 2030 é altamente ambiciosa e requer ações coordenadas entre todos os níveis”. Assim, as iniciativas e abordagens locais e regionais para a governança oceânica devem ser consideradas uma parte essencial da estrutura para a implementação do ODS 14 (WRIGHT *et al*, 2017).

Contudo, os Estados, apesar de comprometidos com a agenda da sustentabilidade, têm muitos interesses específicos, relacionados, sobretudo, a questões político-legais que envolvem os oceanos, o que leva a uma fragmentação da governança global. Com isso, abre-se margem para uma pluralidade de ações que nem sempre são convergentes e, nestes casos, os organismos internacionais conseguem manter uma coerência e avançar em temas e agendas globais, sem deixar de considerar os interesses de cada Estado (BARROS-PLATIAU & BARROS, 2017). Por isso, as organizações internacionais são atores-chave para impulsionar a Agenda 2030 e implementar os objetivos de desenvolvimento sustentável.

No contexto brasileiro, o Sistema ONU no Brasil tem conduzido uma série de ações voltadas para essa agenda do desenvolvimento sustentável, e destaca que para alcançar as metas do ODS 14 seriam fundamentais três linhas de ação. A primeira está relacionada com a “*geração e a difusão do conhecimento técnico e dos dados sobre os ecossistemas marinhos costeiros, para aperfeiçoamento dos processos e sistemas de gestão*” (ONUBR, 2017, p.98).

A segunda linha de ação, proposta pela ONU no Brasil, refere-se ao fortalecimento das atividades da pesca e da aquicultura na zona costeira e marinha, especialmente o fortalecimento das instituições responsáveis pela gestão, regulação e fiscalização de tais atividades. Já a terceira linha está relacionada com o fortalecimento de “*mecanismos para assegurar a conservação e o uso sustentável do oceano e dos seus recursos*”, o que envolve ações relativas “ao ordenamento

ambiental territorial, à conservação e proteção do patrimônio natural e cultural, ao controle e ao monitoramento de fenômenos, dinâmicas e processos incidentes na costa brasileira” (ONUBR, 2017, p.98).

Além disso, o Sistema ONU no Brasil indica que, para o alcance das metas do ODS 14, é fundamental uma atuação coordenada entre governo e todos os setores relevantes da sociedade brasileira, viabilizada por meio da cooperação, uma vez que há interação entre o ODS Vida na Água com os demais objetivos de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, deverão ser buscadas sinergias entre estratégias, políticas, programas, projetos e outras iniciativas relevantes, promovendo o diálogo e a cooperação permanente entre diversos atores institucionais e sociais, no âmbito de uma visão e uma prática de gestão realmente ecossistêmicas, que minimizem os impactos do desenvolvimento urbano e rural sobre o meio ambiente costeiro e marinho e procurem medidas de adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima nessas áreas (ONUBR, 2017, p. 100).

Para esse agir efetivo em prol da sustentabilidade dos oceanos, o Brasil também precisa revisar seu arcabouço jurídico-legal nacional e harmonizar suas normas ao direito internacional, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (ONUBR, 2017).

Neste sentido, ressalta Siswandi (*in* NORDQUIST *et al*, 2018), a implementação do ODS 14: Vida na Água, bem como dos demais ODS, somente será concreta se estiver fundamentada em uma base legal sólida e alinhada com as normativas internacionais. O direito internacional, devidamente recepcionado e incorporado pelos Estados, terá, portanto, um papel significativo na integração dos esforços de todas as nações, estimulando a pesquisa oceânica e a transferência de tecnologia no campo da biodiversidade marinha e incentivando outros instrumentos, para o alcance dos objetivos da sustentabilidade oceânicos.

A Agenda 2030 e os ODS representam um novo capítulo que reúne a comunidade internacional na promoção e na implementação do desenvolvimento sustentável dos oceanos nas escalas local, regional e global.

CONCLUSÃO

A governança global dos oceanos precisa se transformar em um processo contínuo com maior interação entre todos os atores, incluindo, principalmente, os

Estados, em virtude dos interesses econômicos e estratégicos nas questões oceânicas, e as organizações internacionais.

Os organismos e programas internacionais, especialmente aqueles vinculados às Nações Unidas, tiveram e têm um papel de destaque na mobilização da sociedade internacional e na definição de deveres e obrigações para todas as nações, na busca pela conservação e uso sustentável dos oceanos, conforme preconizado pelo ODS 14.

Uma boa governança é reforçada quando os cidadãos têm acesso a informação clara e objetiva e quando os governos e os outros atores multilaterais se mostram receptivos e engajados neste processo de sinergia e transparência, que visa o desenvolvimento sustentável em prol de um bem comum, relacionado à proteção dos oceanos. Por isso, é urgente ampliar o debate e a troca de informações, promovendo um pacto global que assegure a biodiversidade, a saúde e o equilíbrio dos oceanos.

Neste processo de governança global dos oceanos, todos devem ter espaço para conduzir ações mútuas e de cooperação integrada, para garantir o sucesso dessa missão de proteção dos oceanos e de seus recursos.

REFERÊNCIAS

BARACHO, J. A. O. **Direito do mar**. Belo Horizonte: Imprensa da UFMG, 1979.

BARROS, J. F. C. **Direito do mar e do meio ambiente**: a proteção de zonas costeiras e litorais pelo Acordo de Ramoge: contribuições para o Brasil e o Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

BARROS-PLATIAU, A. F.; BARROS, J. G. C. A governança global dos oceanos: desafios e oportunidades para o Brasil. In: SCHMITZ, G.O; ROCHA, R.A. (Orgs.). **Brasil e o Sistema das Nações Unidas**: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: Ipea, 2017.

BRITO, M. C. A. **Desenvolvimento compartilhado de reservatórios comuns entre Estados**. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.

CÂMARA, J. B. D. **Governabilidade, governança ambiental e estado do meio ambiente no Distrito Federal**. 2011. 323 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2011 Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8807/1/2011_Jo%C3%A3oBatistaDrummondC%C3%A2mara.pdf>. Acesso em 19 mai. 2019.

CAVALCANTI, C. Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**. Barcelona, v.1. p. 1-10, 2004.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**. Report of the Commission on Global Governance. 1996. Disponível em: <<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>>. Acesso em 10 jun. 2019.

GOMIDES, J. E.; SILVA, A. C. O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental. **Revista de Ciências Gerenciais**, São Paulo, v. XIII, n 18, p. 177-194, set. 2009.

GONÇALVES, L. **Limitações do multilateralismo para a governança global dos oceanos**. In: Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte: ABRI, 2013. Disponível em: <http://www.encontronacional2013.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=359>. Acesso em: 19 mai. 2019.

GONÇALVES, V. K; INOUE, C. Y. A. Governança global: uma ferramenta de análise. In: SCHMITZ, G.O; ROCHA, R.A. (Orgs.). **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: Ipea, 2017.

HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM (HLPF). **Thematic review of SDG 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development**. Relatório técnico. 2017. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/14375SDG14format-revOD.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

INTERGOVERNMENTAL OCEANOGRAPHIC COMMISSION OF UNESCO (IOC/UNESCO). Disponível em: <<http://www.ioc-unesco.org/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

KOTZUR, M. *et al.* **Sustainable ocean resource governance: deep sea mining, marine energy, and submarine cables**. Leiden, Boston: Brill/Nijhoff, 2018.

MARRONI, E. V. **Política internacional dos oceanos: caso brasileiro sobre o processo diplomático para a plataforma continental estendida**. 2013. 361 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande, 2013. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/88350/000912524.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 22 mai. 2019.

MARTINEZ, S. R; MAMED, D. O. Perspectivas jurídicas sobre governança ambiental internacional. **Revista Jurídica Unicuritiba**. Curitiba, v.3. n.32, p. 181-200, 2013.

MEZZAROBBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 5.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MONSERRAT FILHO, J. Globalização, interesse público e direito internacional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 77-92, dez. 1995. Disponível em: <www.revistas.usp.br/eav/article/view/8887/10439>. Acesso em: 24 jul. 2019.

NAZO, G. N. (Ed.). **Questões importantes referentes ao mar**. 2. ed. São Paulo: Lilivros, 1999.

NORDQUIST, M. H; MOORE, J. N; LONG, R. J. **The marine environment ant United Nations sustainable development goal 14: life below water**. Leiden, Boston: Brill/Nijhoff, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL (ONUBR). **Documentos temáticos**: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2, 3, 5, 9, 14. Brasília: ONUBR, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL (ONUBR). **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14**. Brasília: ONUBR, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL (ONUBR). **Objetivo 14**: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods14/>>. Acesso em: 25 jul.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL (ONUBR). **ONU no Brasil**. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/>>. Acesso em: 25 jul.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL (ONUBR). **ONU Meio Ambiente**: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/>>. Acesso em: 25 jul.2019.

SCHMITZ, G.O; ROCHA, R.A. (Orgs.). **Brasil e o Sistema das Nações Unidas**: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: Ipea, 2017.

UNITED NATIONS (UN). **Agenda 21**. 1992. Disponível em: <https://www.un.org/esa/dsd/agenda21/?utm_source=OldRedirect&utm_medium=redirect&utm_content=dsd&utm_campaign=OldRedirect>. Acesso em: 27 jul. 2019.

UNITED NATIONS (UN). **The Future We Want**. New York: United Nations, 2012.

UNITED NATIONS (UN). **General Assembly of the United Nations**. 2019. Disponível em: <<https://www.un.org/en/ga/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

UN-Oceans. **An interagency collaboration mechanism on ocean and coastal issues within the UN system**. 2019. Disponível em: <<http://www.unoceans.org/home/en/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

WRIGHT, G.; et al. **Partnering for a Sustainable Ocean**: The Role of Regional Ocean Governance in Implementing SDG 14. PROG: IDDRI, IASS, TMG & UN Environment, 2017. Disponível em: <<https://www.prog-ocean.org/wp->

[content/uploads/2017/03/PROG_Partnering-for-a-Sustainable-Ocean_Report.pdf](#)>.
Acesso em: 27 jul. 2019.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: The World Bank, 1992.