



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO**

**GOVERNANÇA DA BIODIVERSIDADE MARINHA:  
PERSPECTIVAS SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO TRATADO SOBRE  
A CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA  
MARINHA DE ÁREAS FORA DA JURISDIÇÃO NACIONAL COMO (POSSÍVEL)  
INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL**

**MÁGNA SUYANNE DE LIMA COSTA**

Rio de Janeiro

2023

MÁGNA SUYANNE DE LIMA COSTA

**GOVERNANÇA DA BIODIVERSIDADE MARINHA:  
PERSPECTIVAS SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO TRATADO SOBRE  
A CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA  
MARINHA DE ÁREAS FORA DA JURISDIÇÃO NACIONAL COMO (POSSÍVEL)  
INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Área de Concentração: Direito e Políticas Públicas

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Rio de Janeiro

2023

MÁGNA SUYANNE DE LIMA COSTA

**GOVERNANÇA DA BIODIVERSIDADE MARINHA:  
PERSPECTIVAS SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO TRATADO SOBRE  
A CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA  
MARINHA DE ÁREAS FORA DA JURISDIÇÃO NACIONAL COMO (POSSÍVEL)  
INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA GLOBAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Doutora Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann  
(Orientadora)

---

Professor Doutor Oswaldo Pereira de Lima Junior

---

Professor Doutor Alexandre de Castro Catharina

Rio de Janeiro

2023

Dedico ao meu falecido pai, Salomão, e ao meu falecido avó, Horácio, que já me compreendia antes mesmo do meu nascimento.

Dedico aos grupos vulneráveis, pobres e suburbanos na esperança de contribuir para a democratização do

acesso ao ensino e a pesquisa científica de qualidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu marido Antonio Filho por todo amor, apoio, companheirismo, compreensão e paciência. Obrigada por trazer leveza aos meus dias e por fazer o impossível se tornar possível.

À minha amada mãe Mônica pelo amor, paciência, confiança e suporte. Sempre me deu todo apoio possível e nunca duvidou do meu potencial.

À minha amada avó Maria por ser meu exemplo de mulher guerreira e por me apoiar.

À minha amada irmã Mariana pela amizade, amor, parceria, paciência e apoio incondicional.

Aos meus sogros Márcia e Antonio pelo suporte e pela fé que depositaram em mim.

Ao meu padrasto Luís Felipe por ensinar a criança que um dia eu fui que conhecimento é poder e que superação brota da persistência.

Aos meus filhos amados de quatro patinhas Meg, Estrela, Brian e Toretto por estudarem comigo, por me amarem e por me trazerem alegria mesmo em dias difíceis.

À minha amiga e eterna orientadora Ana Paula que acreditou no meu potencial e me mostrou que o mundo da pesquisa acadêmica existia e estava disponível. Pessoa que consegue ser incrível como mãe, amiga e profissional. Obrigada por nunca soltar minha mão.

À minha amiga Samira pelo companheirismo, compreensão, apoio, força e conselhos. Samira me ajudou desde o início do processo de seleção para o mestrado e me fez acreditar que eu conseguiria. Entrou na minha vida inesperadamente e desejo que fique para sempre.

Aos meus amigos Lucas e Bruno por contribuírem positivamente em meu processo preparatório para a seleção de mestrado e por sempre estarem disponíveis para me ouvir e ajudar.

À minha amiga Larissa pelo apoio, compreensão e tempo (artigo valioso), bem como por me convencer de que meu cronograma era viável e que tudo daria certo.

Aos meus colegas de turma pelo apoio, especialmente Ana Luísa, Matheus e Fábio.

À minha orientadora, Professora Doutora Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, pelo acolhimento, disponibilidade, paciência e gentileza.

À Secretaria do PPGD pela eficiência, cordialidade e presteza, especialmente Louyse.

Ao PPGD pelo comprometimento em formar pesquisadores qualificados do mais alto nível.

A todos os professores que contribuíram para minha formação desafiando minha capacidade de superação. Sem professores comprometidos com seu trabalho e em potencializar as capacidades de seus alunos, a sociedade está destinada ao fracasso.

À Deus pelas oportunidades de crescimento/aperfeiçoamento enquanto ser humano e por todas as pessoas especiais que colocou em meu caminho nessa vida.

## RESUMO

A comunidade internacional reconheceu a perda da diversidade biológica marinha e a degradação dos ecossistemas oceânicos em áreas além da jurisdição nacional decorrente de atividades humanas como um grave problema público global que necessitava ser enfrentado urgentemente. Esse é o contexto de nascimento do processo BBNJ, desenvolvido no âmbito da ONU, e que se encontra na quinta sessão da Conferência Intergovernamental para a criação de novo Tratado com a finalidade de regular a conservação e utilização da biodiversidade marinha localizada além da jurisdição dos Estados, ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Tendo em vista que esse novo Tratado irá alterar significativamente a forma como o homem explora os recursos vivos do Alto Mar e da Área, o presente trabalho adota como objetivo geral verificar a viabilidade de se reconhecer o (possível/futuro) marco regulatório do BBNJ como Política Pública Global. Nesse sentido, pergunta-se: Seria possível afirmar que a relação entre Política e Direito em cenário internacional pode oferecer uma solução para a governança sustentável da biodiversidade marinha através de política pública global materializada em Tratado? Concluiu-se que o processo BBNJ pode ser analisado a partir do ciclo das Políticas Públicas, encontra-se atualmente na fase de tomada de decisão. O novo Tratado irá materializar Política Pública Global. Todavia, considerando o teor das negociações, existe a probabilidade de que ele não seja capaz de promover seus objetivos ambientais e socioeconômicos. Empregou-se o método dialético e os procedimentos de pesquisa bibliográfico e documental. A pesquisa é exploratória investigativa com abordagem de natureza qualitativa. A vertente metodológica adotada foi a jurídico-social.

**Palavras-chave:** governança da biodiversidade marinha; áreas fora da jurisdição nacional; relação entre direito e política; direito internacional público; política pública global.

## **ABSTRACT**

The international community recognized the loss of marine biological diversity and the degradation of ocean ecosystems in areas beyond national jurisdiction due to human activities as a serious global public problem that urgently needed to be addressed. This is the birth context of the BBNJ process, developed within the scope of the UN, and which is in the fifth session of the Intergovernmental Conference for the creation of a new Treaty with the purpose of regulating the conservation and use of marine biodiversity located beyond the jurisdiction of the States, under the United Nations Convention on the Law of the Sea. Bearing in mind that this new Treaty will significantly change the way in which man exploits the living resources of the High Seas and the Area, the present work adopts as its general objective to verify the feasibility of recognizing the (possible/future) regulatory framework of the BBNJ as Global Public Policy. In this sense, the question is: Would it be possible to state that the relationship between Politics and Law in the international scenario can offer a solution for the sustainable governance of marine biodiversity through global public policy materialized in a Treaty? It was concluded that the BBNJ process can be analyzed from the Public Policy cycle, it is currently in the decision-making phase. The new Treaty will materialize Global Public Policy. However, given the tenor of the negotiations, there is a likelihood that he will not be able to promote his environmental and socio-economic objectives. The dialectic method and bibliographic and documentary research procedures were used. The research is exploratory and investigative with a qualitative approach. The methodological aspect adopted was the legal-social one.

**Keywords:** governance of marine biodiversity; areas beyond national jurisdiction; relationship between law and politics; public international law; global public policy.

## LISTA DE FIGURAS/ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Processo factual-axiológico normativo	p.
21		
Figura 2	Ordens de dialéticas entre os três elementos determinantes do Direito	p.
21		
Figura 3	Ordens de estudos	p.
22		
Figura 4	Expressão da dialética em perspectivas	p.
22		
Figura 5	Tipologias dos atores internacionais em Relações Internacionais	p. 29
Figura 6	As fases de conclusão dos tratados divididas em internacionais e internas	p.
34		
Figura 7	Atores políticos que participam do ciclo das políticas públicas	p.
41		
Figura 8	Políticas públicas, políticas estatais e políticas governamentais	p.
43		
Figura 9	Árvore como metáfora dos níveis estruturantes de política pública	p.
44		
Figura 10	Os 8Ps da Gestão de Políticas Públicas	p.
45		
Figura 11	Ciclo das Políticas Públicas	p.
49		
Figura 12	Setores envolvidos numa estrutura de governança	p.
62		
Figura 13	Limites do Mar	p.
72		

Figura 14	Principais resultados esperados com Década do Oceano	p.
110		
Figura 15	Atores sociais observadores na IGC sobre BBNJ	p. 116

### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	Tipologia Lowi	p.
46		
Tabela 2	Tipologia de Wilson	p.
47		
Tabela 3	Tipologia de Gormley	p.
47		
Tabela 4	Tipologia de Gustafsson	p.
47		
Tabela 5	Tipologia de Bozeman e Pandey	p.
48		
Tabela 6	Modelos de tomada de decisão	p.
51		

Tabela 7      Motivos de extinção das políticas públicas  
55

p.

### **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABMT	Ferramenta de gerenciamento baseaa em área
ABNJ	Áreas Além da Jurisdição Nacional
ABS	Acesso e Repartição de Benefícios
BBNJ	Biodiversidade Marinha Localizada Além da Jurisdição dos Estados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas

CBTT	Capacitação e transferência de tecnologia marinha
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CITES	Convenção Internacional sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens Ameaçadas de Extinção
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar
COI	Comissão Oceanográfica Intergovernamental
COP	Conferência das Partes
DPP	Direito e Políticas Públicas
DSI	informações de sequência digital
EIA	Avaliação de impacto ambiental
GCTS	Grandes Corporações Transnacionais
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IFB	Instrumentos e estruturas legais relevantes e órgãos globais, regionais e setoriais
IGC	Conferência Intergovernamental
ILBI	Instrumento internacional juridicamente vinculativo
IPLC	Povos Indígenas e Comunidades Locais
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
MCS	Sistema de controle e monitoramento
MGRs	Recursos Genéticos Marinhos
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PrepCom	Comitê Preparatório
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1. A INTERFACE ENTRE DIREITO E POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DA ORDEM SOCIAL	17
1.1. A RELAÇÃO DIREITO E POLÍTICA APLICADA EM ÂMBITO INTERNACIONAL	18
1.1.1. <i>O Direito na teoria tridimensional de Miguel Reale</i>	18

1.1.2. <i>A Política como atividade inerente a sociedade: compreendendo o Poder como instrumento utilizado por atores na arena política</i>	24
1.1.3. <i>O Direito Internacional Público e sua conexão com a Política: O tratado enquanto fonte do Direito e manifestação de interesse estatal</i>	31
1.2 O DIÁLOGO ENTRE POLÍTICA, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS	39
1.2.1. <i>O conceito e a tipologia de Política Pública</i>	40
1.2.2. <i>O ciclo da Política Pública</i>	48
1.2.3. <i>A abordagem Direito e Políticas Públicas</i>	55
1.2.4. <i>Governança e Política Pública Global: Transportando a teoria das Políticas Públicas para a arena internacional</i>	60
CAPÍTULO 2. A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESPAÇOS OCEÂNICOS E DOS RECURSOS MARINHOS VIVOS	68
2.1 A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR: ENTENDENDO A DIVISÃO E A COMPLEXIDADE DO OCEANO E DOS SEUS RECURSOS	68
2.1.1. <i>O Mar Territorial</i>	74
2.1.2. <i>A Zona Contígua</i>	76
2.1.3. <i>A Zona Econômica Exclusiva</i>	78
2.1.4. <i>A Plataforma Continental</i>	79
2.1.5. <i>O Alto Mar</i>	82
2.1.6. <i>A Área</i>	84
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBAIS SOBRE A CONSERVAÇÃO E A UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA MARINHA	88
2.2.1. <i>Os Tratados que direta ou indiretamente relacionam-se com a biodiversidade marinha</i>	92
2.2.2. <i>Resoluções emitidas no âmbito da ONU que direta ou indiretamente relacionam-se com a biodiversidade marinha</i>	101
2.2.3. <i>A biodiversidade encontrada sob e além da jurisdição dos Estados: Identificando a lacuna</i>	111
CAPÍTULO 3. A CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL SOBRE BBNJ	113
3.1. OS ASPECTOS GERAIS DA IGC	114
3.2. PRIMEIRA SESSÃO DA IGC	117
3.3. SEGUNDA SESSÃO DA IGC	124

3.4. TERCEIRA SESSÃO DA IGC	130
3.5. QUARTA SESSÃO DA IGC	137
3.6. QUINTA SESSÃO DA IGC - PRIMEIRA PARTE	139
3.7. O PROJETO DE TEXTO PARA O NOVO TRATADO ATUALIZADO EM 12 DE DEZEMBRO DE 2022	141
CONCLUSÃO	150
REFERÊNCIAS	154
APÊNDICE A – A BIODIVERSIDADE MARINHA ABORDADA EM CENÁRIO INTERNACIONAL	174
APÊNDICE B – O PROCESSO BBNJ NO TEMPO	175
APÊNDICE C- LISTA FINAL DOS PARTICIPANTES NAS SESSÕES DA IGC SOBRE BBNJ	176

## INTRODUÇÃO

A biodiversidade encontrada nos oceanos possui enorme importância ecológica, socioeconômica e cultural, contribuindo significativamente para o bem-estar humano, para a regulação do clima, para a manutenção da qualidade do ar, para a segurança alimentar, para o desenvolvimento da biotecnologia e para o desenvolvimento da economia global. Assegurar a proteção e a utilização sustentável da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição dos Estados (BBNJ) requer um esforço coletivo e o reconhecimento de que os oceanos possuem ecossistemas complexos, dinâmicos, extremamente interconectados e sensíveis a interferências externas.

A Conferência Intergovernamental realizada no âmbito da Organização das Nações Unidas que discute a elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculante ao abrigo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar sobre a conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional iniciou-se em 2017 e ainda está em andamento, sendo certo que seus antecedentes datam de 2006 (início do processo BBNJ). Esse novo instrumento regulará os seguintes temas: a utilização dos recursos genéticos marinhos, incluindo modelo de repartição de benefícios; a implementação de ferramentas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas; a regulação do processo de avaliação de impacto ambiental; a criação de sistema de capacitação e transferência de tecnologia marinha; e questões transversais.

Independentemente do conflito ideológico entre Estados que defendem o princípio da liberdade dos mares e Estados que defendem princípio do patrimônio comum da humanidade no processo BBNJ, fato é que o mundo vive um desenvolvimento tecnológico sem precedentes capaz de gerar a exploração humana inédita sobre os mais diversos recursos presentes no alto mar. Esse panorama leva a impasse que gera disputas de natureza econômica, científica e militares entre Estados, ou mesmo entre Estados e instituições privadas transnacionais. Diante do exposto, surge o questionamento: Seria possível afirmar que a relação entre Política e Direito em cenário internacional pode oferecer uma solução para a governança sustentável da biodiversidade marinha através de política pública global materializada em Tratado?

Ao problema teórico proposto, apresenta-se a seguinte hipótese: A perspectiva da criação do marco regulatório internacional do BBNJ - com suas implicações jurídicas, socioeconômicas e ambientais – afigura-se como instrumento limitado de política pública

global ambiental, ainda que busque garantir a governança de parte dos recursos marinhos que carecem de proteção em âmbito global, pois não dispõe de elementos hábeis para a sua concretização. A relevância acadêmica estaria na investigação de fundamentos teóricos da Ciência Jurídica e da Ciência Política para a compreensão da transposição da aplicação da teoria das Políticas Públicas ao cenário internacional na conjuntura da criação de tratado (fonte de Direito Internacional Público), sendo certo que não há pretensão de esgotar o tema. A abordagem de Direito Internacional e Políticas Públicas Globais/Regionais ainda se encontra em estado embrionário, pois não há produção acadêmica significativa sobre essa abordagem. Destarte, o presente trabalho tem por objetivo geral verificar a viabilidade de se reconhecer o (possível/futuro) marco regulatório do BBNJ como política pública global em uma abordagem que relaciona Direito Internacional Público e Política.

A pesquisa utiliza o método dialético como método de abordagem que proporciona a base lógica da investigação, uma vez que se busca entender o tratado não apenas como fonte de Direito Internacional Público restrito a si mesmo, mas também como resultado de disputas políticas onde a concentração de Poder faz-se arma poderosa para determinar a redação final da norma jurídica internacional. O método dialético foi eleito como método de abordagem a fim de explorar o diálogo entre Direito e Política que terá como resultado Políticas Públicas.

Optou-se por desenvolver uma pesquisa exploratória, pois o objetivo da pesquisa é esclarecer a relação entre Direito e Política e entre Direito Internacional Público e Política, bem como apresentar pontos centrais da teoria das Políticas Públicas, para transportar conceitos e ideias para o contexto internacional. Em levantamento preliminar verificou-se que a abordagem Direito Internacional Público e Políticas Públicas Globais era pouco explorada pela academia. Com a adoção da pesquisa exploratória foi possível formular o problema de pesquisa e a hipótese com mais precisão ao restringir a análise ao processo BBNJ, especificamente ao olhar para as negociações das Conferências Intergovernamentais, de modo a proporcionar visão geral e aproximada do estado embrionário tal abordagem.

Quanto aos procedimentos/técnicas, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa documental foi especialmente aplicada na análise dos documentos emitidos no âmbito das sessões da Conferência Intergovernamental sobre BBNJ. Quanto à abordagem, esta será de natureza qualitativa, pois esta é definida como conjunto de técnicas empregadas essencialmente para viabilizar análise aprofundada de processos ou relações sociais. Sendo assim, com a adoção da abordagem qualitativa, além de buscar compreender de forma detalhada o diálogo entre Direito/Direito Internacional Público, Política interna/Política

internacional e Políticas Públicas nacionais/Políticas Públicas Globais, busca-se também descrever o processo BBNJ através da análise detalhada das sessões da Conferência Intergovernamental com o objetivo de compreender o processo e o posicionamento dos Estados. Por meio dessa análise qualitativa será possível verificar a possibilidade de transportar aspectos centrais da teoria das Políticas Públicas para o contexto internacional como a aplicação de uma abordagem Direito Internacional Público e Políticas Públicas Globais, ainda que em estado embrionário. A vertente metodológica adotada é a jurídico-social, uma vez que se busca entender o fenômeno jurídico a partir de uma contextualização social mais ampla enquanto uma variável dependente da sociedade.

A partir de uma perspectiva lógica e interdependente, a dissertação foi estruturada da seguinte forma: O capítulo 1 apresenta as bases teóricas da relação entre Política e Direito, bem como sua convergência em políticas públicas, por meio de uma abordagem interdisciplinar. Buscou-se analisar como o Direito (mais especificamente o Direito Internacional Público) e a Política (no cenário interno, através da Ciência Política, e no cenário internacional, através da Ciência das Relações Internacionais) contribuem para estrutura social internacional e construção de Políticas Públicas Globais. No capítulo 2, demonstra-se a divisão espacial e a complexidade do Oceano e de seus recursos, conforme estabelecido na CNUDM, bem como apresenta-se as políticas públicas globais materializadas em Tratado/Convenção e Conferências Internacionais que, direta ou indiretamente, abordam a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica marinha. O capítulo 3 analisa a Conferência Intergovernamental do BBNJ como construção de Política Pública Global Ambiental. Na última seção, registram-se as conclusões decorrentes da pesquisa.

## **CAPÍTULO 1. A INTERFACE ENTRE DIREITO E POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DA ORDEM SOCIAL**

O Direito é uno, sendo certo que sua divisão em ordenamento jurídico interno e ordenamento jurídico internacional somente se faz necessária por uma questão de organização sistêmica (VASCONCELOS, 2016). Diante dessa realidade, não cabe mais discutir se a teoria predominante deve ser a monista ou a dualista (VASCONCELOS, 2016). Ainda que se reconheça a existência de ordenamentos jurídicos autônomos, eles coexistem como parte de um sistema jurídico maior, geral, orgânico e harmônico - o próprio Direito (VASCONCELOS, 2016). Por isso, não se questiona a autonomia do Direito Internacional, tampouco sua validade como sistema jurídico, eis que “Direito Internacional é Direito” (VASCONCELOS, 2016, p. 17).

Quanto a Política, observa-se que ainda que originalmente seu conceito fosse genérico a ponto de abarcar todas as formas de relacionamento social, no decorrer da história o significado de Política foi restringido para comportar as formas de organização do Poder e as técnicas de exercício do Poder pelo Estado (VASCONCELOS, 2016). Nesse contexto de esfera pública, ganha destaque a relação de interdependência estabelecida entre Política e Direito que, embora preservem-se autônomos, compartilham da tarefa de regular o Poder (VASCONCELOS, 2016).

Conforme afirma Raphael Carvalho de Vasconcelos:

Em perspectiva eminentemente positivista, a política cria o direito: internamente como expressão da vontade do estado e internacionalmente como expressão dos anseios de um coletivo de estados. Assim, a política estaria no direito e o direito, uma vez criado, estabeleceria limites e regulamentaria a atividade política. Uma ordem social – interna ou internacional – pode ser regulamentada e legitimada por mais direito e menos política ou ao contrário, mas nunca apenas por direito ou apenas por política (VASCONCELOS, 2016, p. 18).

Não obstante, nem sempre essa relação será pacífica, haja vista que poderá ocorrer tensão quando os Estados resolvem imprimir seu Poder (econômico, tecnológico, político etc.) para impor determinada posição em assuntos de política internacional (VASCONCELOS, 2016). Aqui vê-se que política cria sintonia com o conceito de força, criando ambiente fértil para a ocorrência de guerras. Nesses casos em que ordem social tem mais política do que direito, para além da sensação de fragilidade das normas jurídicas, o que

se nota é a impetuosa necessidade de organizar a ordem política internacional pelo Direito Internacional Público (VASCONCELOS, 2016).

A política marca presença quando do processo de tomada de decisão de criação de normas jurídicas ou na definição dos valores axiológicos. O Direito, por sua vez, limita o exercício do poder político (VASCONCELOS, 2016). Sendo assim, afirma o Professor Doutor Raphael Carvalho de Vasconcelos (2016), no livro intitulado Teoria do Estado e a Unidade do Direito Internacional: Domesticando o Rinoceronte, que seja em cenário interno ou em cenário internacional, Direito e Política se inter-relacionam permanentemente para a construção e a manutenção da ordem social através da legitimação, regulação e organização do Poder. Essa conclusão foi adotada como marco teórico da presente pesquisa.

Ao fixar este marco teórico, nasce a necessidade de verificar os fundamentos das Ciências que ele reflete<sup>1</sup>, quais sejam: Ciência Jurídica; Ciência Política; e Ciência das Relações Internacionais.

## **1.1. A relação Direito e Política aplicada em âmbito internacional**

Nesta seção busca-se compreender a relação entre Direito e Política em cenário internacional. Para isso, inicialmente apresenta-se o conceito de Direito a partir da teoria tridimensional de Miguel Reale. Em seguida, o conceito de Política é analisado através da sua conexão com a utilização Poder. Por fim, demonstra-se o vínculo entre Direito e Política na conjuntura internacional, ou seja, entre Direito Internacional Público e Política internacional, para pensar o Tratado como fonte do Direito e como elemento de manifestação de vontade política resultante do jogo de Poder entre Estados.

### **1.1.1. O Direito na teoria tridimensional de Miguel Reale**

A teoria tridimensional do Direito, de Miguel Reale, preocupa-se em questionar a natureza dos fatores que correlacionam vida e Direito, bem como suas características dialéticas (REALE, 1994). Ela também aborda a impossibilidade de se reduzir o valor ao juízo normativo ou ao fato; o novo tipo normativo que resulta da interação dos três elementos que criam o Direito; a conexão existente entre os três elementos que determinam o Direito e o

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que neste trabalho não foram adotadas as mesmas referências teóricas utilizadas por Raphael Carvalho de Vasconcelos em sua pesquisa, pois o objetivo neste ponto era analisar os elementos das Ciências implicadas pelo entendimento aplicado como marco teórico.

“mundo da vida”; e a realidade jurídica como modelos, ora prescritivos, ora hermenêuticos (REALE, 1994).

Dois são os pressupostos do tridimensionalíssimo dinâmico apontados por Reale, a saber: o primeiro consiste na conceituação de valor, entendido como “elemento constitutivo, gnosiológico e deontológico da experiência ética” (REALE, 1999, p. 543); o segundo consiste na relação entre valor e história, ou seja, consiste em como as exigências ideais são representadas em um contexto histórico-social de modo a revestirem-se de valor (REALE, 1999). Da interação entre estes pressupostos decorre a dialética da unidade do Direito (REALE, 1999).

De acordo com teoria tridimensional de Reale, o Direito é fruto da correlação entre três aspectos básicos: o normativo (o Direito é ordenamento e ciência), o fático (o Direito é um fato com efetividade social que ocorre em um contexto histórico) e o axiológico (o Direito é visto como valor de justiça) (REALE, 2002). Através da teoria tridimensional do Direito, Reale demonstra que:

a) onde quer que haja um fenômeno jurídico, há, sempre e necessariamente, um fato subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica etc.); um valor, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo; e, finalmente, uma regra ou norma, que representa a relação ou medida que integra um daqueles elementos ao outro, o fato ao valor; b) tais elementos ou fatores (fato, valor e norma) não existem separados um dos outros, mas coexistem numa unidade concreta; c) mais ainda, esses elementos ou fatores não só se exigem reciprocamente, mas atuam como elos de um processo (já vimos que o Direito é uma realidade histórico-cultural) de tal modo que a vida do Direito resulta da interação dinâmica e dialética dos três elementos que a integram (REALE, 2002, p. 59-60).

Como dito, o valor está conectado ao processo histórico e possui como notas essenciais a realizabilidade (o valor é algo que se realiza no mundo real), a inexauribilidade (não é possível esgotar a realização de um valor – por exemplo, a justiça), a transcendentalidade e a polaridade (um valor somente é compreendido quando contraposto ao seu contrário – por exemplo, justiça e injustiça) (REALE, 1994). Reale (1994; p. 94) identifica o conceito de valor como “intencionalidade historicamente objetivada no processo da cultura, implicando sempre o sentido vetorial de uma ação possível”, sendo a possibilidade e a realizabilidade características intrínsecas a ele e, por consequência, da realidade jurídica, já que o jurídico brota também do valor (REALE, 1994).

Vale destacar que os bens (sejam eles materiais ou espirituais) criados pelos indivíduos no decorrer da história humana se perpetuam no tempo como “cristalizações de

valor” (REALE, 1999). Dessa forma, o valor passa a constituir a experiência jurídica (REALE, 1999).

Ainda quanto ao valor, não se pode olvidar que ele influencia a tomada de decisão do espírito (REALE, 1999). Isso quer dizer que o valor interfere nas escolhas humanas e é determinante para a noção de dever (se a coisa possui valor, então dever ser; se a coisa não possui valor, então não deve ser), conferindo ao ato (positivo ou negativo) caráter de legitimidade (REALE, 1999). Sendo assim, a tomada de posição, no âmbito individual ou coletivo, é um ato decisório oriundo de um juízo de preferência entre valores (REALE, 1999). Por esse motivo, Reale afirma que:

[...] o valor, sobre ser o elemento constitutivo da experiência ética, é a razão deontológica da ação, fornecendo critério aferidor de sua legitimidade. O valor realiza-se, desse modo, como uma sucessão de elementos normativos, cada um dos quais traduz as valorações humanas concretizadas através do tempo, sem que nem mesmo a totalidade de tais momentos normativos logre exaurir a potencialidade inerente ao mundo dos valores. Esse o motivo da essencial historicidade do Direito, como experiência sempre renovada de valores, cuja unidade só pode ser de processos (REALE, 1999, p. 543).

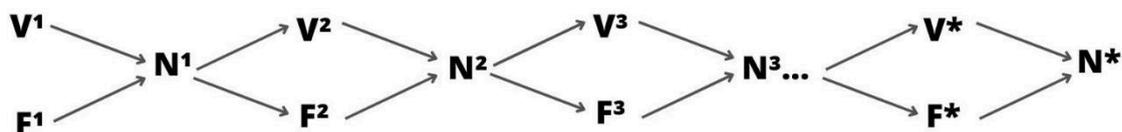
O fato, por sua vez, surge como um momento de um processo de acontecimentos que pode ou não resultar da iniciativa intencional humana, mas que, de toda a forma, adquire significado para os indivíduos (REALE, 1994). Destarte, o fato é o “acontecer” e o “fazer” (REALE, 1994). Cairá em erro aquele que se propõe a olhar para o fato como algo fíndo em si mesmo, como fato bruto, puro ou isolado. O fato somente poderá ser verdadeiramente compreendido quando analisado dentro do seu contexto histórico, de modo a garantir que seu significado esteja vinculado a estrutura em que ocorreu (REALE, 1994). Reale (1994) aponta que o todo fato se encontra conectado a um valor, sendo esta sua referência axiológica. Embora o fato possa ser valorado, não pode ser reduzido ao valor, posto que fato e valor são reciprocamente irreduzíveis (REALE, 1994). Logo, nota-se que é um equívoco pensar em valor e valoração (ato de valorar) como sinônimos (REALE, 1994).

Na teoria tridimensional do Direito de Reale, a norma nasce de processo factual-axiológico concreto. Destaca o autor que:

Na realidade, não nos é possível enunciar uma norma jurídica obedecendo tão-somente a[s] conexões lógicas a priori do pensamento *in abstracto*, ainda quando nos propomos atingir hipoteticamente um resultado; nem podemos conceber a norma jurídica como uma relação neutra e objetiva, como se fosse simples cópia ou retrato de conexões de natureza factual. *Toda norma jurídica assinala uma tomada de posição perante os fatos em função tensional de valores* (REALE, 1994, p. 96).

Para ilustrar o exposto, a figura 1 demonstra a representação gráfica apresentada por Reale para explicar o processo factual-axiológico normativo.

Figura 1: Processo factual-axiológico normativo



Fonte: Adaptado de Reale (1994, p. 101).

Na figura 1, percebe-se que uma norma vigente no ordenamento jurídico sofre modificações em razão de fatos supervenientes e alterações no plano dos valores. Mais cedo ou mais tarde as modificações inevitavelmente acabam por provocar a revogação da norma em prol da criação, promulgação e vigência de outra (REALE, 1994). Ademais, percebe-se também que a norma surge sempre vinculada a uma escolha realizada em face de um fato, com a finalidade de realizar valores específicos (REALE, 1994). A norma jurídica estará perpetuamente associada a vida social, pois influencia a sociedade e altera o seu significado na medida em que seus destinatários a ela reagem (REALE, 1994).

O processo do Direito segue a “dialética de implicação-polaridade”, onde valor e fato se correlacionam preservando cada qual sua irredutibilidade em relação ao outro (daí identificando-se a polaridade) e se exigindo mutuamente (implicação) (REALE, 2002). Desse cenário resulta a norma jurídica (aqui entendida como estrutura regulatória obrigatória) como realização do Direito (REALE, 1994). Por essa razão, essa dialética também é chamada de “dialética da complementariedade” (REALE, 2002). Essa forma especial de dialética viabiliza a compreensão da complexidade da experiência jurídica, sendo possível identificar a experiência espontânea e a experiência reflexa (REALE, 1994), harmonizando “os modelos do Direito com a vida mesma do Direito” (REALE, 1994, p. 105).

A dinâmica existente entre fato, valor e norma dá origem a três ordens de dialéticas, conforme figura 2:

Figura 2: Ordens de dialéticas entre os três elementos determinantes do Direito.

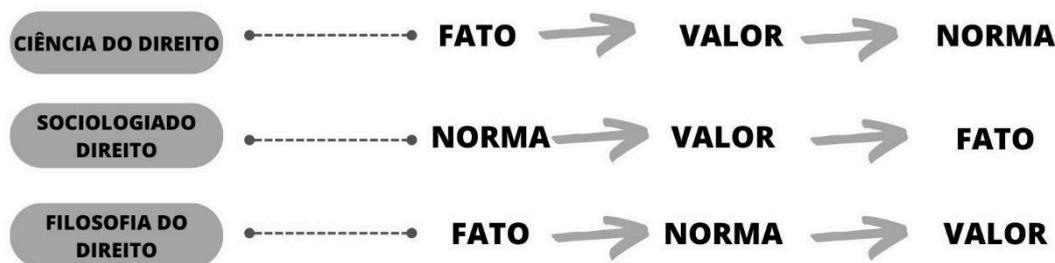


Fonte: Adaptado de Reale (1994, p. 120).

No primeiro caso, o objetivo é interpretar e aplicar a norma, fazendo-se presente a dialética do Direito enquanto Dogmática Jurídica ou Ciência Jurídica (REALE, 1994). No segundo caso, a finalidade é estudar o fato a partir da valoração da norma, sendo possível compreender o Direito como fato social (REALE, 1994). Neste caso, estar-se-á diante da Sociologia Jurídica (REALE, 1994). No terceiro caso, o escopo é verificar a modalidade do valor do justo através da análise do fato e da norma, o que é inerente a Filosofia Jurídica (REALE, 1994).

Inobstante do prisma a partir do qual se desenvolva a pesquisa, o Direito será sempre uma realidade tridimensional (REALE, 1994). A diferença residirá, portanto, no foco metodológico (REALE, 1994), conforme representado na figura 3.

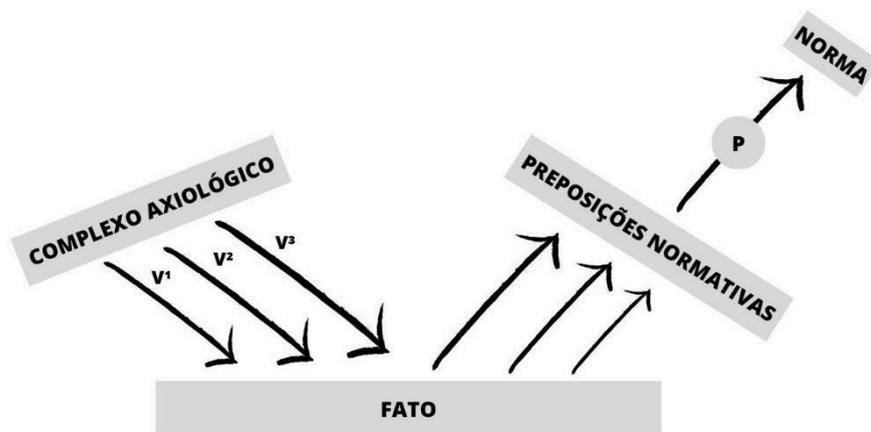
Figura 3: Ordens de estudos



Fonte: Adaptado de Reale (1994, p. 121).

Reale também apresenta a expressão dialética num jogo de perspectivas, de acordo com a figura 4:

Figura 4: Expressão da dialética em perspectivas.



Fonte: Adaptado de Reale (1994, p. 123).

Observa-se na figura 4 que o Direito/Ordenamento Jurídico é constituído por diversas e permanentes “intenções de valor” que, por sua vez, recaem sobre uma “base de fato” (REALE, 1994). Dessa interação surgem inúmeras proposições normativas, dentre as quais uma emergirá como norma jurídica por consequência da ingerência do Poder (REALE, 1994).

Há de se ressaltar que o Poder exerce influência na relação entre fato e valor, uma vez que a experiência axiológica é indissociável da tomada de posição da qual resultará a norma jurídica (REALE, 1999). É dizer, o Poder marca presença na tomada de posição axiológica que criará nova norma jurídica ou aperfeiçoará norma pré-existente através de processo normativo (REALE, 1999). Daí conclui-se que existe relação entre o nexó normativo e o Poder, caracterizando-se o ato decisório como expressão de Poder inserida no contexto do processo normativo (REALE, 1999). Todavia, tal conclusão não implica em assegurar que o Direito é oriundo de ato decisório. Isso porque a decisão não é um ato isolado no tempo e no espaço (REALE, 1999). O agente responsável pelo ato decisório encontrasse inserido em um contexto histórico-social no qual perpetuam-se motivações axiológicas, sendo certo que o agente por elas é influenciado (REALE, 1999). Logo, o agente será condicionado e limitado pela conjuntura na qual se encontra (REALE, 1999).

Sobre a influência do Poder na tomada de decisão, aponta Reale:

No fundo, a decisão do Poder, seja ele estatal, costumeiro, jurisdicional ou negociado, somente se torna possível e atual em correlação, ou melhor, em função das valorações que o condicionam e que legitimam a opção normativa in concreto. Faça-se abstração da correlação axiológico-normativa, e o Poder se põe como mera força, insuscetível de qualificação jurídica positiva (REALE, 1999, p. 561).

O Poder que possui relevância para o mundo jurídico é aquele inserido no processo normativo (REALE, 1999). Embora inseparáveis (haja vista que o Poder influencia na posituação do Direito, que, por sua vez, organiza o exercício do Poder), Direito e Poder não se confundem (REALE, 1999).

Diante do exposto e considerando a bilateralidade atributiva, a noção de Direito extraída de sua tridimensionalidade implica que este é “a realização ordenada e garantida do bem comum numa estrutura tridimensional bilateral atributiva” (REALE, 2002, p. 61). De uma perspectiva analítica, na conjuntura tridimensional conceitua-se Direito como “ordenação heterônoma, coercível e bilateral atributiva das relações de convivência, segundo uma integração normativa de fatos segundo valores” (REALE, 2002, p. 61). Por fim, partindo de uma concepção ética, entende-se que o “Direito é a concretização da ideia de justiça na pluridiversidade de seu dever ser histórico, tendo a pessoa como fonte de todos os valores” (REALE, 2002, p. 61).

Depois de entender a dialética da criação de normas jurídicas, passa-se a analisar a Política, enquanto manifestação de vontade de atores políticos, e o Poder, enquanto instrumento de defesa de interesses.

### **1.1.2. A Política como atividade inerente a sociedade: compreendendo o Poder como instrumento utilizado por atores na arena política**

A noção de Política foi desenvolvida na Grécia Clássica juntamente com a noção do papel da Lei enquanto elemento estruturante da realidade social (que no Império Romano deu origem a concepção de Direito). Como coletividade consciente, a Cidade era entendida como uma forma de organização política que possibilitava o estabelecimento de uma ordem justa por meio do império das leis (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009). Nessa forma de organização, cada pessoa pode viver e buscar sua satisfação, que somente será considerada legítima na medida em que não viole as disposições das leis (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009). Nesse contexto, destaca Châtelet, Duhamel e Pisier:

Os cidadãos não têm outro senhor além da lei: e essa tem como função garantir a liberdade de todos e realizar a justiça [...]. A própria lei não é nem uma construção artificial, nem um dado da pura Razão: é a expressão política da ordem natural, levando em conta a situação da cidade e de sua história, assim como a composição do corpo social (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009, p. 21).

A principal invenção Política da Grécia Clássica foi a ideia de Lei (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009). Entendida como “princípio de organização política e social concebida como texto elaborado por um ou mais homens guiados pela reflexão, aceita pelos que serão objeto de sua aplicação, alvo de um respeito que não exclui modificações minuciosamente controladas” (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009, p. 14), a Lei representa na Grécia Clássica a orientação que determina a forma de organização da vida em sociedade (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009).

Ainda que não tenha produzido ricas invenções no campo da Teoria Política, o Império Romano foi feliz ao implementar as ideias elaboradas pelos gregos como base para a construção de instituições políticas e jurídicas de “eficiência incontestável” (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009, p. 21). Como destaque, sem negar o vínculo existente entre Direito e Política, o Império Romano evoluiu a ideia de lei criada pelos gregos ao desenvolver a noção de Direito, definindo-o como um código estrito formado por leis que regulamenta a vida em sociedade ao estabelecer liberdades e deveres para cada indivíduo (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009).

Ao percorrer as principais construções doutrinárias responsáveis pela evolução do pensamento político, percebe-se que elas se entrelaçam com a concepção e origem do Direito, do Estado e do Poder Soberano (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009). Na verdade, os grandes textos de Maquiavel, Lutero, Calvino, Thomas More, Jean Bodin, Grócio, Thomas Hobbes, Spinoza, John Locke, Montesquieu, Adam Smith, Rousseau, Kant e Hegel são invenções autônomas que abordam direta ou indiretamente a temática da teoria política e que surgem em resposta aos problemas sociais, políticos, econômicos e jurídicos da época em que foram desenvolvidas (CHÂTELET; DUHAMEL; PISIER, 2009). Não obstante as diferenças entre as doutrinas do pensamento político criadas por estes autores, nota-se que o núcleo conceitual de Política permanece o mesmo e remete a ideia presente na Grécia Clássica. Conceitualmente a Política é compreendida como atividade essencialmente humana que, através da cooperação para satisfação de interesses comuns e criação de regras coletivas de convivência, tem por finalidade a promoção do bem público (COLOMER, 2009)<sup>2</sup>. Ademais, é uma atividade que ocorre em sociedade, sendo esta entendida como o conjunto de relações estabelecidas entre indivíduos fundamentada na comunicação humana (SÁNCHEZ, 2012). Sobre a essência da Política, Julien Freund afirma:

---

<sup>2</sup> Não se deve confundir os objetivos da política com os objetivos particulares das pessoas que exercem uma função/cargo dentro da estrutura institucional estatal (COLOMER, 2009).

Elle est alors l'activité sociale qui se propose d'assurer par la force, généralement fondée sur le droit, la sécurité extérieure et la concorde intérieure d'une unité politique particulière en garantissant l'ordre au milieu de luttes qui naissent de la diversité et de la divergence des opinions et des intérêts (FREUND, 2004, p. 751)<sup>3</sup>.

A problemática política que se extrai da dinâmica das relações sociais exige a consideração de aspectos históricos, jurídicos, sociológicos e filosóficos, de acordo com o contexto histórico e respectivo Estado (BONAVIDES, 2000). Daí resulta que a Ciência Política tem prisma filosófico, sociológico e jurídico, convergindo em um aspecto tridimensional (BONAVIDES, 2000), tridimensionalismo também identificado no Direito por Reale em sua Teoria Tridimensional do Direito.

Do prisma filosófico, a Ciência Política estuda os aspectos teóricos e práticos dos fatos, das instituições e das ideias políticas no tempo e no espaço passado e presente, bem como os desdobramentos futuros (BONAVIDES, 2000). Do prisma sociológico, a Ciência Política preocupa-se com a racionalização do Poder e a legitimação de seus fundamentos sociais (BONAVIDES, 2000). Do prisma jurídico, a Ciência Política relaciona-se com o Direito ao enxergá-lo como elemento organizador do Poder e do Estado de Direito na Teoria Geral do Estado (BONAVIDES, 2000).

Ronald Dworkin (1999) aborda a concepção de Direito a partir de uma base Política que se relaciona com ideia de integridade, comunidade e fraternidade. Destaca o autor que:

O direito não é esgotado por nenhum catálogo de regras ou princípios, cada qual com seu próprio domínio sobre uma diferente esfera de comportamentos. Tampouco por alguma lista de autoridades com seus poderes sobre parte de nossas vidas. O império do direito é definido pela atitude, não pelo território, o poder ou o processo. [...] É uma atitude interpretativa e auto-reflexiva dirigida à política no mais amplo sentido. É uma atitude contestadora que torna todo cidadão responsável por imaginar quais são os compromissos públicos de sua sociedade com os princípios, e o que tais compromissos exigem em cada nova circunstância. [...] A atitude do direito é construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter (DWORKIN, 1999, p. 492).

De acordo com Dworkin (1999), os seres humanos existem na condição de súditos do Império do Direito. Isso porque ao mesmo tempo em que se submetem em espírito a ele,

---

<sup>3</sup> Em tradução livre da autora: “É então a atividade social que se propõe a garantir pela força, geralmente com base no Direito, a segurança externa e a harmonia interna de uma determinada unidade política, garantindo a ordem em meio a lutas que surgem da diversidade e de opiniões e interesses divergentes” (FREUND, 2004, p. 751).

questionam-se o que devem ou não fazer, bem como o que possui ou não possui legitimidade para compor o corpo do Direito (DWORKIN, 1999).

Ainda quanto a interação entre Direito e Política, afirma Paulo Ferreira Cunha:

O sistema de títulos numa ordem jurídica é fruto quer da política por assim dizer natural que estabelece surdamente as fontes de direito não voluntárias ou não voluntaristas (como o costume), quer pela política bem visível e bem estadual (ou afim) que determina as fontes de direito voluntárias, ou até voluntaristas (como a lei). Mas uma autonomia relativa do Direito se desenha, na medida em que numa sociedade política sã prevalece a exigência de se “fazer justiça” não de acordo com critérios primariamente políticos, nomeadamente pelo simples casuismo, pelo subjetivismo, e pelo arbítrio, vogando ao sabor da vontade das forças dominantes, mas precisamente ao invés, segundo critérios pré-definidos (não esquecendo o caso, mas enquadrando e procurando a equidade e a justiça comparativa entre as várias situações), a que podemos chamar propriamente e independentemente jurídicos. [...] Ficamos assim com três Justiças: a Justiça geral, virtude das virtudes, e um dos valores fundamentais; a Justiça jurídica, estritamente preocupada com que seja atribuído a cada um o que é seu, numa espécie de mínimo denominador ético social comum; e finalmente a Justiça social, que espelha as discussões sobre a Justiça no mundo político. (CUNHA, 2018, p. 72 – 73).

Percebe-se que Cunha (2018) entende que o Direito possui uma dimensão Política na criação e interpretação de suas normas. No caso da criação da norma, há de se reconhecer que existe um espaço no qual a vontade política dos representantes do povo (em perspectiva interna) e do Estado (em perspectiva internacional) pode manifestar-se e interferir no texto normativo (do sistema jurídico interno e internacional). No que toca a interpretação da norma, também não se pode olvidar que todos os aplicadores do Direito são seres humanos e, por consequência, seres políticos envoltos por valores de seu tempo e contexto social, sendo certo que estes produziram reflexo no exercício hermenêutico. Todavia, esse diálogo com a Ciência Política em nada interfere na autonomia do Direito enquanto sistema e ciência.

Sem dúvida, o Poder é um dos elementos centrais na Ciência Política (SÁNCHEZ, 2012). Embora não haja consenso doutrinário sobre qual seria seu conceito e suas características, todos concordam que o Poder é um fato social (SÁNCHEZ, 2012). Partindo desse ponto de consenso, vale destacar duas teses que buscam explicar o Poder e suas características: a tese relacional (que defende que o Poder é uma relação entre seres humanos, que ocorre em razão de condutas humanas, sendo capaz de determinar resultados) e a tese substantiva (que, por sua vez, defende que o Poder é uma substância, o caminho para se alcançar um bem que se deseja possuir) (SÁNCHEZ, 2012). Nesse sentido, explica Eduardo Andrade Sánchez que:

La tesis relacional se caracteriza por considerar el poder como la acción de una o varias conductas sobre otra u otras conductas; la sustantiva, como una capacidad para determinar un resultado deseado. La relacional concibe el poder en función de una acción concreta; la sustantiva, en función de la posibilidad de que esta se produzca. La relacional solo lo comprende como una actitud orientada hacia otros; la sustantiva lo estima como una situación que puede agotarse en sí misma. La relacional lo ve como causa en el sentido de "receta para la acción", y la sustantiva, como causa en el sentido de "condición necesaria y suficiente" (SÁNCHEZ, 2012, p. 44-45).

Sem afastar por completo as considerações da tese substantiva, a tese relacional encontra-se mais próxima da concepção e da espécie de Poder que interessa a Ciência Política, ou seja, o Poder Político (SÁNCHEZ, 2012). O Poder Político é aquele que se manifesta através de ação no interior de grupos sociais ou entre grupos sociais e que provocará consequências gerais para a coletividade na qual estes se encontram, sendo o Poder Político do Estado o mais geral, forte e onipresente (SÁNCHEZ, 2012). Todavia, o Estado encontra limitações ao exercício desse Poder no sistema jurídico. Destarte, embora exista relação dialética entre Direito e Política, segue o Direito autônomo e responsável pela organização e controle do exercício do Poder Político do Estado (SÁNCHEZ, 2012).

Além disso, o exercício do Poder Político do Estado também sofre influência da pressão política realizada por grupos sociais, que buscam interferir na tomada de decisão estatal com a finalidade de satisfazer seus interesses (SÁNCHEZ, 2012). Fala-se em grupos públicos, grupos privados e grupos sociais de pressão (SÁNCHEZ, 2012).

A ciência das Relações Internacionais, enquanto ciência política internacional, tem como foco as relações humanas (CASTRO, 2012). A importância do saber internacional se justifica pelo seu reflexo no cotidiano das pessoas derivado, por exemplo, de pautas relacionadas: a economia; ao integracionismo comunitário da União Europeia; a união aduaneira do Mercosul; aos efeitos da guerra; ao combate ao terrorismo; a garantia da segurança energética e do desenvolvimento sustentável; a promoção da segurança alimentar; e a promoção dos Direitos Humanos (CASTRO, 2012). As decisões tomadas pelos Estados no cenário político internacional sobre estes e outros assuntos acabam inevitavelmente atingindo a vida de todas as pessoas, seja direta ou indiretamente (CASTRO, 2012), podendo ainda resultar em novas normas de Direito Internacional.

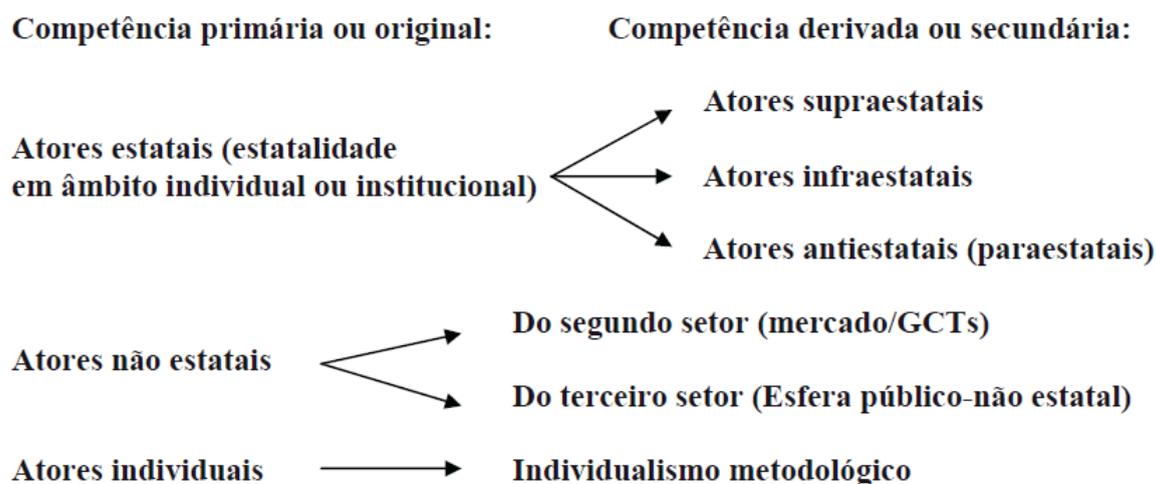
Da perspectiva da ciência das Relações Internacionais, os atores internacionais são identificados como aqueles entes que direta ou indiretamente exercem influência no cenário internacional através da interação de *inputs* e *outputs* (CASTRO, 2012). Nem sempre estes atores serão dotados de personalidade jurídica, logo, nem sempre serão sujeitos de Direito

Internacional Público (CASTRO, 2012). Todavia, para além dessa particularidade, certo é que os atores exercem papéis complexos na conjuntura política internacional, podendo influenciar o posicionamento político externo dos Estados (CASTRO, 2012).

O *inputs* e *outputs* promovem comportamento de aprendizado para a principal categoria de atores da política internacional, os Estados (CASTRO, 2012). Estes tendem a orientar suas ações e omissões de forma racional (CASTRO, 2012). O que isso significa? Significa que eles têm por objetivo a maximização dos ganhos e a redução das perdas, além da otimização de suas “políticas, posições e interesses diante do constante choque de interesses das Relações Internacionais” (CASTRO, 2012, p. 428), sendo certo que “por meio do aprendizado dos *inputs* e *outputs*, interpretam a realidade internacional projetando seus interesses” (CASTRO, 2012, p. 428).

A figura 5 apresenta a tipologia dos atores internacionais com suas divisões e subdivisões a partir da configuração da ciência das Relações Internacionais.

Figura 5: Tipologias dos atores internacionais em Relações Internacionais



Fonte: CASTRO, 2012, p. 431.

Como demonstrado na figura 6, os atores estatais são a essência do sistema, garantindo sua estabilidade no plano individual e institucional para as Relações Internacionais (CASTRO, 2012). No plano individual, porque o Estado tem o poder de revestir determinadas pessoas físicas como seus representantes internacionais para que exerçam funções específicas (ex.: aqueles que assumem a função de Diplomata ou de Ministro de Estado) (CASTRO, 2012). No plano institucional, porque os entes públicos-estatais são despersonalizados e há uma imagem geral de estabilidade estatal em razão da estabilidade de suas instituições (CASTRO, 2012). Seja no plano da estabilidade individual ou no plano da estabilidade

institucional, os elementos característicos do Estado (território, população, governo aceito e reconhecido, soberania) constituem-se como essenciais ao funcionamento destes nas Relações Internacionais (CASTRO, 2012).

Os atores supraestatais são as chamadas organizações estatais internacionais, que possuem personalidade jurídica e são sujeitos de Direito Internacional Público (CASTRO, 2012). Os atores infraestatais são áreas (unidades subnacionais) que estão sob a jurisdição de determinado Estado, mas que possuem capacidade político-jurídica internacional em razão de possibilidade prevista na Constituição e por autorização expressa do Estado ao qual está vinculada (CASTRO, 2012). Atores antiestatais ou paraestatais são revolucionários, guerrilheiros, terroristas ou fundamentalistas que utilizam a violência para enfrentar os Estados (CASTRO, 2012).

Os atores não estatais não se encontram diretamente vinculados de forma orgânica e institucional aos Estados (CASTRO, 2012). São eles: as GCTS (Grandes Corporações Transnacionais), no segundo setor; e as redes, a esfera pública não estatal e as ONGs globais, no terceiro setor (CASTRO, 2012).

Por fim, os atores individuais são os seres humanos que assumem a condição de agente e paciente na ordem internacional (CASTRO, 2012). Embora não exerçam função estatal, possuem a capacidade de influenciar o rumo da política internacional devido ao seu comportamento e posicionamento em relação a assuntos considerados relevantes para a ordem global e/ou regional, bem como por sua história de vida (ex.: Gandhi e Osama Bin Laden) (CASTRO, 2012).

Para as Relações Internacionais, o Poder possui dupla representação, eis que é “essência e matéria do objeto do saber internacional” (CASTRO, 2012, p. 161), podendo sua dinâmica causar discórdias, consensos e conquistas (CASTRO, 2012). Para Rosati (1993), Poder significa a capacidade de interferir nas relações de modo conduzir a um resultado que seja compatível com sua preferência.

A busca pelo aumento do Poder e sua preservação faz com que alianças formais e informais sejam constituídas e desfeitas em razão dos interesses dos Estados que possuem objetivos calculistas, utilitários e pragmáticos (CASTRO, 2012). Afinal, ninguém quer perder ou estar do lado perdedor, o que requer que os Estados busquem se fortalecer no jogo do Poder da política internacional (CASTRO, 2012). Observa-se que:

Nem sempre a aquisição de poder por parte de um Estado ocorre por meio de vitórias em guerras, por meio de processos de conquista ou anexações, pela

renovação do parque bélico ou ainda pelo progresso quantitativo do contingente militar de primeira linha. Muitas vezes, o mero crescimento sustentado do produto interno bruto e a elevação dos investimentos estrangeiros diretos (IED), mesmo durante crises econômicas internacionais [...], aliada a uma liderança consistente é sinal de crescente estatura em termos de quociente de poder. Tanto no o campo comercial, com a expansão do mercado consumidor ou com a ampliação da capacidade competitiva externa, quanto no aumento da produção energética nacional tem sido pontos importantes de dilatação do quantum de poder. Além disso, a comprovada liderança em tecnologia de ponta com pesquisas nas áreas de biotecnologia, nanotecnologia, genética, robótica, telemática, química fina, indústria aeroespacial e cibernética, por exemplo, revela um aumento da formação do capital intelectual que acaba atraindo interesse externo, gerando maior magnetismo para o país (CASTRO, 2012, p. 162).

O Poder em sentido amplo é aquele encontrado em todas as conjunturas em que seres humanos interagem (ex.: família, escola, ambiente de trabalho, na sociedade) (CASTRO, 2012). Em sentido restrito, o Poder se caracteriza pelo seu exercício em órgãos estatais, dentro do Estado (foco na Ciência Política) e fora dele (foco nas Relações Internacionais) (CASTRO, 2012). De modo simplificado, a estratégia dominante dos atores envolvidos no jogo de Poder poderá implicar em um resultado de “soma positiva”, em que todos os atores envolvidos saem ganhando, ou poderá implicar em um resultado de “soma zero”, em que um dos atores nada ou quase nada ganhará (CASTRO, 2012).

De acordo com o nível de concentração de Poder de um Estado, poderá ele fazer com seu interesse e de seus aliados se sobreponha aos interesses dos demais atores (estatais e não estatais), seja pelo uso do poder potencial (fazendo uso da ameaça), seja pelo uso de instrumento coercitivo (fazendo uso real do poder através de sanções, trocas e recompensas - de natureza econômica por exemplo - ou pelo uso da violência armada) (CASTRO, 2012). Nesse contexto de gestão do Poder, restará configurado controle e dominação de forma explícita ou implícita, o que implica na mitigação/redução da “soberania do Estado nacional em razão da obediência, subserviência ou respeito ao país que executa o fluxo majoritário na relação de poder” (CASTRO, 2012, p. 171).

A concentração de Poder nas mãos de um Estado ou de grupos de Estados determinará o tom predominante das negociações políticas nas Relações Internacionais e, conseqüentemente, quais interesses irão prevalecer. O processo BBNJ conserva essa característica, em razão de sua natureza de fórum de discussão política internacional para a criação de um Tratado. Isso justifica parcela de atenção ao Tratado enquanto fonte de Direito Internacional Público e instrumento de manifestação de vontade política, que será objeto de análise a seguir.

### **1.1.3. O Direito Internacional Público e sua conexão com a Política: O tratado enquanto fonte do Direito e manifestação de interesse estatal**

Para Raymond Ranjeva e Charles Cadoux (1992), o Direito Internacional Público é conceituado como um grupo de normas jurídicas que tem por finalidade orientar as relações internacionais, sendo uma técnica de regulação das relações políticas, econômicas e sociais que prioriza a consensualidade como forma de solução de controvérsias para a manutenção da paz. Esse conceito deriva da análise separada dos três elementos Direito/Internacional/Público que formam a expressão (RANJEVA; CADOUX, 1992). Direito, como o complexo normativo que rege as relações humanas em sociedade e a comunidade (no caso, a sociedade e a comunidade internacional) (RANJEVA; CADOUX, 1992)<sup>4</sup>. Internacional, como dimensão de características próprias que o difere da dimensão doméstica (RANJEVA; CADOUX, 1992)<sup>5</sup>. Público, porque o Estado é o principal autor do complexo normativo e também o seu principal destinatário (RANJEVA; CADOUX, 1992).

Segundo Malcom N. Shaw (2010), o Direito consiste em um conjunto de normas cujo objetivo é regular o comportamento indivíduos, sendo certo que espelham os valores da sociedade na qual se insere. Da mesma forma opera o Direito Internacional (SHAW, 2010). Embora existam inúmeras diferenças entre direito interno e direito internacional, a distinção mais importante aqui é: os Estados Soberanos ocupam a posição de sujeitos principais (SHAW, 2010).

O Direito Internacional se subdivide em Direito Internacional Privado (cuida dos casos que ocorreram dentro de um ordenamento jurídico, mas que possui elementos de estraneidade) e Direito Internacional Público (que possui como escopo as espécies de relações

---

<sup>4</sup> Vale esclarecer que o Direito Internacional Público não pode ser confundido com moral e com a cortesia internacional. A primeira cria obrigações morais não legais nas relações internacionais, enquanto a segunda rege a forma de agir no cenário internacional (RANJEVA; CADOUX, 1992). Mas somente o Direito Internacional Público cria obrigações legais no âmbito das relações internacionais (RANJEVA; CADOUX, 1992). Ademais, o Direito Internacional Público não pode ser também não pode ser confundido com outras ciências, como a Ciência Política, Relações Internacionais e Sociologia, embora com elas interaja (RANJEVA; CADOUX, 1992).

<sup>5</sup> As principais diferenças entre a dimensão do direito interno e do direito internacional são: I. O direito interno é uma estrutura de subordinação entre Estado e pessoas singulares. O Direito Internacional Público é essencialmente relacionamento de coordenação e cooperação entre Estados; II. A nível nacional, as instituições garantem o cumprimento e respeito ao direito interno. A nível internacional, o respeito e o cumprimento ao Direito Internacional Público é fundado em essência em ato de vontade dos Estados, sendo o mecanismo jurisdicional exceção; III. No direito interno existe um número ilimitado de sujeitos, enquanto no Direito Internacional Público existe um número ilimitado; IV. O direito interno possui normas de natureza geral. O Direito Internacional Público, por sua vez, possui normas de caráter específico (RANJEVA; CADOUX, 1992).

estabelecidas entre os Estado Soberanos) (SHAW, 2010). Direito Internacional Público ainda comporta a divisão universal/geral, em que todos os quase todos os Estados são amparados, e regional, em que as normas jurídicas especiais aplicam-se a determinados grupos de Estados unidos por características específicas pertinentes (SHAW, 2010).

De acordo com Podestá Costa e Ruda:

El derecho internacional es el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones de los Estado entre si y también la de estos con ciertas entidades que, sin ser Estados, poseen personalidad jurídica internacional. Además, el derecho internacional comprende las normas jurídicas que rigen el funcionamiento de las organizaciones internacionales y sus relaciones entre si (PODESTÁ COSTA; RUDA, 1996, p. 1).

Valério de Oliveira Mazzuoli (2015) aponta que o Direito Internacional Público é definido como o grupo de princípios e normas jurídicas (estabelecidas pelo costume e por tratados) que tem por escopo disciplinar as relações na sociedade internacional, possuindo como meta atingir os interesses comuns da humanidade e garantir a paz, a segurança e a estabilidade das relações internacionais. A sociedade internacional é composta pelos sujeitos de direito internacional, ou seja, entes detentores de personalidade jurídica no plano internacional que são capazes de atrair para si certos direitos ou obrigações previstas pelo Direito Internacional Público (MAZZUOLI, 2015).

São eles os Estados, as organizações internacionais intergovernamentais (coletividades estatais), as coletividades não estatais (em razão de sua importância, pode-se citar como exemplo: a) os beligerantes; b) os insurgentes; c) os movimentos de libertação nacional; e d) a Soberana Ordem Militar de Malta) e os indivíduos (MAZZUOLI, 2015)<sup>6</sup>. Perceba que se fala do Estado na condição de principal sujeito de direitos, o que implica dizer que ele não é o único atuante nas relações internacionais (RANJEVA; CADOUX, 1992). Daí encontram espaço as organizações internacionais governamentais e não governamentais, as empresas transnacionais e multinacionais, todas exercendo parcela de influência direta e/ou indireta nas decisões políticas no cenário internacional (RANJEVA; CADOUX, 1992).

Para a finalidade da presente dissertação, é preciso dizer que o Direito Internacional Público possui como fonte primária os acordos internacionais (que vinculam seus

---

<sup>6</sup> Embora não exista uma construção teórica sólida no campo da ciência jurídica sobre a existência de sujeitos não formais de Direito Internacional Público, fato é que não são apenas os Estados, as organizações internacionais intergovernamentais, as coletividades não estatais e os indivíduos que atuam no cenário internacional (MAZZUOLI, 2015). Nesse contexto, pode-se destacar a atuação das empresas transnacionais e da mídia e a capacidade que possuem de influenciar o posicionamento político dos Estado nas relações internacionais (MAZZUOLI, 2015).

Estados-membros) e as normas consuetudinárias (práticas dos Estados que foram admitidas pela e na comunidade internacional como padrão de conduta correto a ser seguido) (SHAW, 2010).

De acordo com Celso de Mello (2000), os tratados são as principais fontes do Direito Internacional Público em razão de sua multiplicidade e do fato de que as matérias consideradas mais importantes pelos Estados são através deles regulamentadas. O conceito de tratado encontra-se consagrado no artigo 2, 1, a, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 que dispõe que tratado “significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS, 1969). Trata-se de definição em sentido lato (MELLO, 2000). Assim, o tratado é um ato jurídico por meio do qual sujeitos de Direito Internacional Público manifestam sua vontade com a finalidade de regular assunto de interesse comum em cenário internacional, sendo identificado pelo formalismo de seu processo de celebração e de sua estrutura, não pelo seu conteúdo (ACCIOLY et al., 2012; REZEK, 2014)<sup>7</sup>.

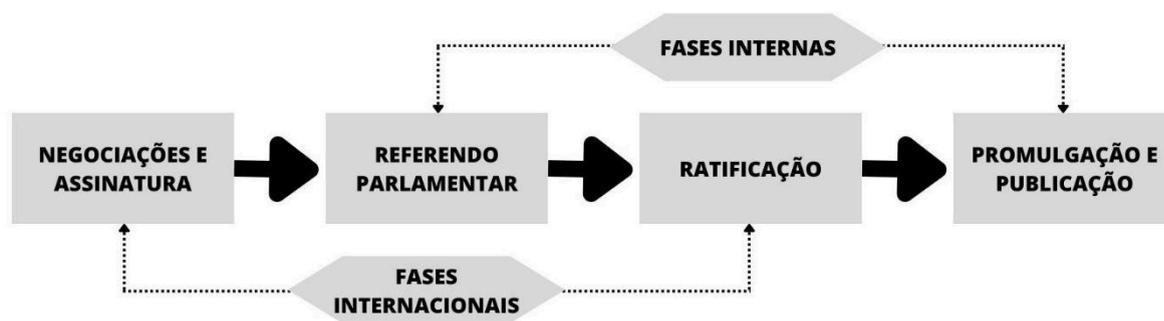
Identifica-se o registro desse formalismo pelas etapas de celebração estabelecidas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (MELLO, 2000)<sup>8</sup>. Genericamente esse processo divide-se em quatro etapas, conforme representação gráfica da figura 6:

Figura 6: As fases de conclusão dos tratados divididas em internacionais e internas.

---

<sup>7</sup> Quanto a natureza jurídica dos tratados, eles poder ser: a) tratados-lei ou tratados-normativos, que são celebrados por inúmeros Estados com o objetivo de criar normas gerais e abstratas de Direito Internacional Público sobre assuntos específicos e de interesse comum; b) tratados-contrato, cuja finalidade é regular uma situação específica sobre a qual divergem dois Estados ou um grupo restrito de Estados, sendo certo que, ao definir categorias de prestações e contraprestações individuais com fim comum, não se configuram como instrumento de Direito Internacional Público (MAZZUOLI, 2015).

<sup>8</sup> Ressalta-se que a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados concentra atenção nas fases internacionais de celebração dos tratados, ou seja, no que toca as fases internas (regras de competência constitucional para elaboração de tratados), a Convenção somente aborda o caso de violação de disposição de Direito interno de fundamental importância sobre competência para concluir tratados, consoante seu art. 46, § 1º.



Fonte: Adaptado de Mazzuoli (2015, p. 229).

A primeira etapa são as negociações, que são normalmente de competência do Poder Executivo em razão do papel que ocupa nas Relações Internacionais. Sob o aspecto Político e de modo regulado e organizado pelo Direito Internacional Público, são discutidos assuntos de interesse comum, que podem ter reflexos socioeconômicos, ambientais e políticos (MAZZUOLI, 2015). Com a finalização das negociações, tem-se o projeto de tratado por concluído (MAZZUOLI, 2015).

A próxima etapa é a adoção do texto, que se caracteriza como um procedimento jurídico-diplomático através do qual os agentes responsáveis por representar os Estados nas negociações chancelam a redação definitiva do tratado, pois reconhecem que houve consenso sobre este (MAZZUOLI, 2015). Embora o tratado neste momento ainda não seja revestido de força vinculante em relação aos seus signatários, é possível que alguns efeitos jurídicos ocorram, desde que assim consentido pelos Estados (MAZZUOLI, 2015).

A terceira etapa é a autenticação, que nada mais é do que uma operação diplomática-processual cuja finalidade é registrar o texto do tratado como autêntico e definitivo (MAZZUOLI, 2015). Apenas isso, não nascendo aqui a vinculação dos Estados ao tratado (MAZZUOLI, 2015).

A quarta etapa é a assinatura, ato jurídico que indica o aceite provisório do texto do tratado que, em regra, não implica na obrigação de observância deste (MAZZUOLI, 2015). Isso porque o tratado ainda carece de ratificação, que pode não vir a acontecer (MAZZUOLI, 2015).

A ratificação, por sua vez, é a quinta etapa do processo. Após sua assinatura, o tratado é submetido à apreciação e aprovação do Poder Legislativo do Estado (MAZZUOLI, 2015). Se aprovado, o Chefe do Poder Executivo poderá ratificá-lo, fazendo com que o Estado se torne definitivamente vinculado ao tratado e, por consequência, obrigado a observar suas disposições (MAZZUOLI, 2015). Conforme aponta Mazzuoli, “Levada a efeito a ratificação,

não se exige, no âmbito internacional, outro procedimento tendente a dar validade e aplicação ao compromisso então firmado pelo governo” (MAZZUOLI, 2015, p. 255). Vê-se, pois, que a ratificação é ato jurídico externo e de governo que seja as normas do Direito Internacional Público (MAZZUOLI, 2015).

Todavia, não se pode esquecer que a ratificação possui dimensão política. Segundo Mazzuoli (2015), ela também é ato político, circunstancial e discricionário porque:

[...] não estar o Chefe do Executivo - a quem, quase sem exceção, o Direito Constitucional concede o poder para manter relações com potências estrangeiras - obrigado a proceder à confirmação, perante as outras partes, da vontade do Estado em obrigar-se. As Constituições determinam que a ratificação de tratados deve dar-se após o referendo do Poder Legislativo. Tal referendo insere-se no processo de formação dos tratados como uma fase intermediária entre a assinatura e a ratificação. Entretanto, a aprovação do Parlamento em relação ao tratado não obriga o Chefe do Executivo à sua ratificação, podendo este decidir discricionariamente. É dizer, após a aprovação do tratado pelo Parlamento, pode ou não o governo ratificá-lo, segundo o que julgar mais conveniente (característica política) ou, ainda, segundo as circunstâncias do momento (característica circunstancial). A não ratificação do tratado é ato lícito (internamente e internacionalmente) e incapaz de gerar qualquer tipo de responsabilização do Presidente da República. [...] a ratificação é ainda discricionária, dependendo exclusivamente da vontade do governo, que atentarà para os critérios da conveniência e oportunidade. Se o Chefe do Executivo pode inclusive "desistir" de prosseguir na conclusão do acordo, mandando arquivá-lo antes mesmo da apreciação pelo Poder Legislativo, pode ele também deixar de ratificar o tratado depois deste ter sido aprovado pelo Parlamento. A não ratificação do tratado, ademais, é ato legítimo e permitido pelo Direito Internacional Público, não acarretando a responsabilidade internacional do Estado, sem embargo de poder dar ensejo a retaliações de caráter político (MAZZUOLI, 2015, p. 257-258).

A ratificação não possuirá efeitos retroativos, exceto se em sentido contrário estabelece o tratado, e deve ser sempre manifestada de forma expressa (MAZZUOLI, 2015). Trata-se de ato irretroatável, mas isso não impede que um Estado signatário denuncie o tratado (MAZZUOLI, 2015). Ademais, a ratificação pode não ser consumada quando a entrada em vigor do tratado for indevidamente retardada, nos termos do art. 18, alíneas a e b, da Convenção de Viena de 1969. Não existe norma que preveja o prazo no qual o Estado deva apresentar a ratificação (MAZZUOLI, 2015). A ratificação não pode condicionada a determinada circunstância, mas o Estado poderá realizar ratificação com reservas a disposições específicas do tratado (MAZZUOLI, 2015).

Ainda é possível a ocorrência da adesão, quando o tratado assim estabelecer, figura permite o ingresso de novos Estados signatários (MAZZUOLI, 2015). Podem fazer uso da adesão os Estados que: não tenham participado das etapas anteriores de elaboração do tratado; caso tenham participado, não tenham assinado ou ratificado o texto; ou tenham denunciado o tratado e estejam arrependidos (MAZZUOLI, 2015).

O caráter da ordem jurídica internacional faz com que os Estados se sintam compelidos a respeitar as normas de Direito Internacional (SHAW, 2010). O fundamento dessa obrigação está nos atributos do próprio sistema internacional, que nada mais é do que uma estrutura de relações estabelecidas primariamente entre Estados que conferem legitimidade a determinados princípios e modos comuns de agir (SHAW, 2010). Diferentemente do que ocorre no ordenamento jurídico interno (onde existe hierarquia e autoridade verticalmente organizada), no sistema internacional a ordem jurídica é horizontal e constituída por entes teoricamente iguais, eis que todos os Estados possuem igualmente o atributo da soberania, sendo certo a ausência de autoridade superior a eles (SHAW, 2010). Como dito anteriormente, no Direito Internacional são os Estados que criam as normas (SHAW, 2010). Todavia, isso não significa que eles estejam automaticamente obrigados a elas, pois possuem a faculdade de aceitá-las ou não (SHAW, 2010).

O caráter facultativo e as transgressões das normas jurídicas internacionais podem levar a crer que os Estados optam em respeitar aquelas disposições normativas que mais lhe convém, de acordo com seus próprios interesses (SHAW, 2010). Todavia, essa conclusão é equivocada (SHAW, 2010). De fato, esses pontos somente demonstram que o Direito Internacional Público possui fragilidades, mas não invalidam o sistema, tampouco afastam sua necessidade (SHAW, 2010). Os Estados respeitam as diretrizes estabelecidas pelo Direito Internacional Público e as violações provocadas por conflitos de interesses, quando ocorrem, são divulgadas a tão nível que a opinião pública exerce influência política no caso concreto, fazendo com que a balança nas relações internacionais pese para o lado do Direito Internacional Público em prol da preservação da paz e da justiça (SHAW, 2010).

Embora os Estados possam fazer objeções a normas específicas de Direito Internacional Público com o escopo de alterá-las, nunca firmaram entendimento de total desvinculação do sistema (SHAW, 2010). O motivo: o cenário internacional exige um quadro comum de referências normativas ao qual os Estados possam recorrer em caso de situações conflituosas, pois ainda que a interpretação da norma jurídica seja divergente entre as partes, permanecerá o mínimo de segurança jurídica (SHAW, 2010). Nesse sentido, o Direito Internacional Público confere harmonia ao diálogo, embora não seja suficiente para resolver todos os problemas complexos potencialmente perigosos (SHAW, 2010). É preciso reconhecer que ele possui limites e quando alcançados tais limites a questão passa para o campo das discussões políticas nas relações internacionais (SHAW, 2010)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Não se pode olvidar que o elemento da reciprocidade pode inibir a ação do potencial agressor, assim como as possíveis vantagens e desvantagens (especialmente as econômicas, embora não sejam as únicas postas no

Além disso, ao falar de Política há de se reconhecer que ela se entrelaça ao próprio sistema jurídico internacional. No que toca a função da Política no Direito Internacional Público, aponta Malcom N. Shaw:

É evidente que jamais pode haver uma separação completa entre o direito e a ação política. Qualquer que seja a teoria do direito ou a filosofia política que se professe, os vínculos inextricáveis que ligam o direito à política têm de ser reconhecidos. [...] Em última análise, os árbitros da ordem mundial são os próprios Estados, e são eles que ao mesmo tempo fazem as normas, interpretam-nas e põem-nas em vigor [...] (Shaw, 2010, p. 10).

Diferentemente do que ocorre nos ordenamentos jurídicos internos<sup>10</sup>, no Direito Internacional Público a Política está mais próxima do cerne estrutural e, por consequência, acaba por evidenciar ainda mais o jogo do Poder nas relações internacionais (SHAW, 2010). Acentua Malcom N. Shaw:

A interação de direito e política nos assuntos mundiais é muito mais complexa e difícil de decifrar, e remete-nos à discussão anterior sobre por que os Estados obedecem às normas internacionais. A ‘política do poder’ acentua a competição, o conflito e a supremacia e adota como fator central a luta pela sobrevivência e pela influência. O direito internacional tem por objetivo a harmonia e a regulação das disputas. Procura criar uma estrutura que, embora rudimentar, possa atuar como uma espécie de amortecedor que esclareça e modere as pretensões das partes e tenda a equilibrar seus interesses. Além disso, estabelece uma porção de princípios que declaram como os Estados devem se comportar (Shaw, 2010, p. 11).

Tendo em vista a natureza e as limitações do Direito Internacional Público, seria utopia considerá-lo mecanismo capaz de por si só resolver instantaneamente todos os complexos conflitos de interesses, presentes e futuros, oriundos das relações internacionais (SHAW, 2010). Daí resulta a necessidade de reconhecer e aceitar seus pontos fortes e fracos, bem como o que ele pode e o que não pode alcançar, admitindo a impossibilidade de separá-lo da esfera/interferência Política (SHAW, 2010).

---

tabuleiro) oriundas do conflito (SHAW, 2010). Na mesma linha argumentativa, afirma Shaw que “Outro fator significativo são as vantagens ou ‘estímulos’ que, em certas situações, advêm da observância do direito internacional. Essa observância pode encorajar Estados aliados ou neutros a apoiar a posição de um país envolvido num conflito, repudiando a posição de seu adversário, e até a desempenhar um papel mais ativo do que fariam em outra situação. De certo modo, a observância do direito internacional é um pedido tácito de apoio à opinião pública, e todos os Estados fazem uso desta tática” (SHAW, 2010, p. 7).

<sup>10</sup> No direito interno, a esfera Política originalmente estabelece o Estado de Direito, cria as leis e divide e organiza o Poder entre instituições do Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, estabelecendo vários mecanismos que buscam afastar/reduzir a influência política sobre o Judiciário (SHAW, 2010). Isso preserva uma distância e independência segura entre os Poderes (SHAW, 2010). O mesmo não ocorre no cenário internacional e o Direito Internacional Público (SHAW, 2010).

A análise das relações reguladas pelo Direito Internacional Público é complexa e requer conversa com a Ciência Política e Relações Internacionais (RANJEVA; CADOUX, 1992). Isso porque existe uma dimensão política da qual o Direito Internacional Público não pode se afastar, eis que existem relações de poder dentro da sociedade internacional (RANJEVA; CADOUX, 1992). Nesse contexto, quanto a relação entre Direito e Poder, apontam Raymond Ranjeva e Charles Cadoux:

Par-delà l'analyse sociologique des rapports entre le droit et la politique, le droit apparaît comme expression des rapports de puissance et en même temps comme enjeu de la compétition politique visant à assurer la maîtrise de la direction de la société ; et en plus le droit international public est le domaine scientifique par excellence où on peut le mieux apprécier la place des relations de puissance dans le processus de la formation de la règle de droit. En effet, par nature ambigu, le droit international public est lui-même sujet à controverse quant à sa fonction politique (RANJEVA; CADOUX, 1992, p.21)<sup>11</sup>.

Em razão do jogo de Poder entre Estados ao criarem normas internacionais, o Direito Internacional Público consolidou e fortaleceu a posição de superioridade de determinados sujeitos na ordem social das relações internacionais (RANJEVA; CADOUX, 1992). Essa situação é refletida, por exemplo, quando se depara com o princípio da efetividade da ocupação como forma de garantir o título de soberania territorial que vai além das áreas abrangidas pela jurisdição territorial de Estados europeus, que justificou colonialismo e o afastamento das comunidades indígenas das relações desenvolvidas em cenário internacional (RANJEVA; CADOUX, 1992). De fato, não é surpresa que os Estados mais avançados em termos expressão de Poder econômico e militar, bem como competência técnica/tecnológica, assumam papel central na ordem social estabelecida pelas relações internacionais (RANJEVA; CADOUX, 1992). Logo, a desigualdade presente na dimensão política do Direito Internacional Público possui função reguladora e estabilizadora do cenário internacional (RANJEVA; CADOUX, 1992). Todavia, há de se considerar que o Direito limita o uso do Poder nas relações internacionais que são, por natureza, eminentemente políticas, estabelecendo o que se aceita por razoável (RANJEVA; CADOUX, 1992). A valoração desse contexto (ou seja, analisar se tal situação em um caso concreto é boa ou ruim

---

<sup>11</sup> Em tradução livre da autora: “Para além da análise sociológica da relação entre direito e política, o direito aparece como expressão de relações de poder e ao mesmo tempo como questão da competição política destinada a assegurar o controle da direção da sociedade; e, além disso, o direito internacional público é o campo científico por excelência onde se pode apreciar melhor o lugar das relações de poder no processo de formação do Estado de Direito. Com efeito, por natureza ambígua, o direito internacional público é em si controverso quanto à sua função política” (RANJEVA; CADOUX, 1992, p.21).

para determinados sujeitos), é outra questão que pode possuir desdobramentos econômicos, tecnológicos, políticos, ambientais e sociais.

Para além da valoração, o fato está posto: existe interação entre Direito e Política nas relações internacionais para a construção da ordem social. Nesse âmbito, o tratado (fonte de Direito Internacional Público) será resultado do jogo de Poder no tabuleiro político-jurídico internacional, em que o exercício do Poder Político é regulado pelo Direito Internacional Público.

Considerando o exposto, passa-se a analisar a teoria das Políticas Públicas pensada dentro do Estado Democrático de Direito para posterior aplicação no ambiente internacional.

## **1.2 O Diálogo entre Política, Direito e Políticas Públicas**

A construção da teoria das Políticas Públicas foi desenvolvida para do contexto da Ciência Política olhando para o que ocorre dentro dos Estados, com base na Teoria Geral do Estado. Entretanto, não é só neste cenário que existem problemas públicos que requerem a cooperação de inúmeros atores para pensar e implementar soluções em prol do bem da coletividade. Nesse contexto, a perda da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição dos Estados foi identificada como problema global pela comunidade internacional. Partindo desse problema global, seria possível identificar rol mínimo de elementos parecidos entre o contexto internacional e o contexto interno capaz de justificar a existência de políticas públicas globais que estabeleçam diálogo com o Direito Internacional Público na arena política internacional?

Para pensar sobre essa questão, esta seção se propõe a apresentar o conceito, a tipologia e o ciclo das Políticas Públicas, bem como a abordagem Direito e Políticas Públicas, no âmbito doméstico, para em seguida verificar a viabilidade de transposição de tal teoria para o cenário internacional. Por essa razão, também serão apresentados o termo governança e Política Pública Global.

### **1.2.1. O conceito e a tipologia de Política Pública**

Embora não haja consenso na literatura sobre o seu conceito, as políticas públicas podem ser entendidas como diretrizes criadas com a finalidade de enfrentar problemas públicos (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). A dificuldade de se chegar a um consenso reside

em três questionamentos que provocam divergências entre os especialistas<sup>12</sup> e que resultam no chamado “nó conceitual” (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

O primeiro nó conceitual se refere a legitimação de determinados entes como atores no processo de elaboração de políticas públicas (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Aqui duas abordagens se chocam: a abordagem estatista ou estadocêntrica e a abordagem multicêntrica (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). A abordagem estadocêntrica defende que apenas os Estados possuem a capacidade de estabelecer e gerir políticas públicas (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Já a abordagem multicêntrica vai em sentido oposto e reconhece que juntamente com a capacidade dos Estados existe a capacidade de organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, sendo certo que todos os atores possuem relevância no processo (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Ainda que a abordagem estatocêntrica admita a influência de entes não estatais no ciclo das políticas públicas, não confere a tais entes poder para participar dos processos decisórios e de gestão das políticas públicas, ou seja, não existe papel de liderança e protagonismo para além do Estado (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Para a abordagem multicêntrica, no entanto, existem diversos centros de tomadas de decisão que são organizados por regras aceitas (ALIGICA; TARKO, 2012). Em regra, as políticas públicas são constituídas, implementadas e geridas dentro da estrutura institucional estatal e de acordo com o seu ordenamento jurídico, sendo certo que a abordagem multicêntrica se encontra presente nesse contexto. Desta visão derivam as teorias da governança pública (RHODES, 1996; GOODIN; REIN; MORAN, 2008) e da coprodução do bem público (DENHARDT, 2012), assim como a teoria das redes de políticas públicas (BÖRZEL, 1997; KLIJN, 1998).

A principal diferença entre essas abordagens está no foco eleito para identificar a política pública. Enquanto a abordagem estatocêntrica considera o ente do qual deriva a política (apenas o Estado é capaz de produzir política pública), a abordagem multicêntrica considera a essência do problema tratado pela política (caso a política se proponha a solucionar um problema público, então trata-se de política pública independentemente dos entes que participaram de sua elaboração, sendo certo que todos os entes envolvidos no processo assumem o papel de atores) (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Para os objetivos estabelecidos nesta dissertação, adotar-se-á a abordagem multicêntrica. Isso porque, embora

---

<sup>12</sup> As questões levantadas pela doutrina são: “1 – Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? 2 – Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? 3 – Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?” (SECHI; COELHO; PIRES; 2019, p. 2).

apenas o Estado possui competência para criar normas juridicamente vinculantes e monopólio do uso da força (Direito enquanto instrumento de políticas públicas), os demais atores não estatais possuem outros instrumentos de políticas públicas como, por exemplo, campanhas de informação e conscientização, prêmios e prestações de serviço (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Sendo assim, os atores políticos são os entes individuais ou coletivos, formais ou informais, públicos ou privados que agem intencionalmente na arena política com a finalidade de interferir nos rumos da Política e das Políticas Públicas. Os atores políticos podem ser categorizados conforme figura 7:

Figura 7: Atores políticos que participam do ciclo das políticas públicas.



Fonte: Adaptação de Sechi, Coelho e Pires (2019) e Dias e Matos (2012).

Os Políticos formam a principal categoria de atores, sendo aquelas pessoas que estão investidas de cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo (o Estado como primeiro setor) (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Os Designados Politicamente são as pessoas nomeadas pelos Políticos para assumir cargo público (na função de chefe, diretor e assessor) por tempo determinado (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Os Burocratas são os funcionários públicos de carreira que possuem estabilidade (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Os Juízes e os Promotores públicos também são funcionários públicos de carreira com estabilidade, mas atuam de forma diferenciada (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). O primeiro, julga os casos que envolvem políticas públicas, podendo interferir nos rumos e nos efeitos destas (SECHI;

COELHO; PIRES; 2019). O segundo, é quem leva estes casos ao Judiciário (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Além disso, os Promotores Públicos também podem fazer uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento de política pública (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

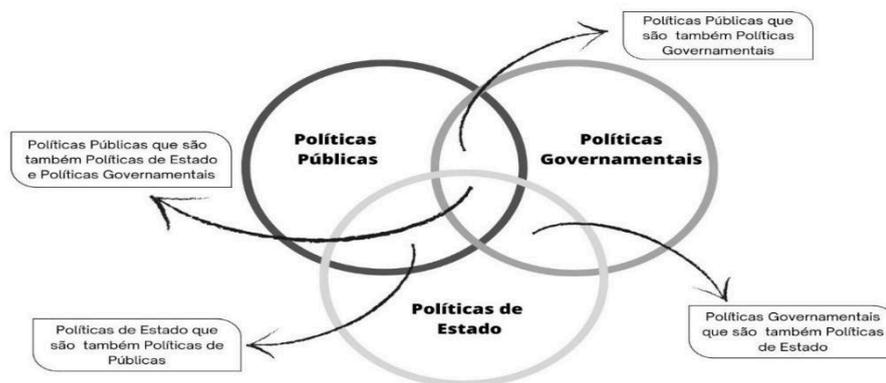
Os Grupos de Interesses, também conhecidos como Grupos de Pressão, são constituídos por sindicatos, colegiados profissionais, associações comerciais, movimentos feministas, de movimentos dos sem-teto, de grupos ambientalistas etc. Os meios de comunicação exercem papel fundamental, pois influenciam nos temas que entram e saem das agendas, controla a atuação dos Políticos e a implementação das políticas públicas (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Os *Think tanks* são organizações de pesquisa científica que possuem a finalidade de produzir e disseminar conhecimento relacionado ao ciclo das políticas públicas (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Os Destinatários das Políticas Públicas, também chamados de *Policytakers*, são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi pensada e implementada (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Os Atores de Conhecimento são aqueles de produzem e disseminam conhecimento científico sobre os temas tratados pelas políticas públicas (escritórios de aconselhamento legislativo, institutos vinculados a partidos políticos, organismos internacionais, centros de pesquisa) (DIAS; MATOS, 2012). As Empresas, também chamadas de segundo setor, são as corporações transnacionais, pequenas e médias empresas que também defendem seus interesses no processo de elaboração e implantação das políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012). As Organizações do Terceiro setor são as ONGs, entidades filantrópicas e fundações, ou seja, instituições que atuam em prol de interesse coletivo (e não em prol do interesse dos seus membros) e que não possuem finalidade lucrativa (DIAS; MATOS, 2012). Os movimentos sociais diferenciam-se dos Grupos de Pressão porque possuem caráter temporário (DIAS; MATOS, 2012). Além destes atores, ainda existem outros, como, por exemplo, trabalhadores, produtores de insumos, fornecedores de materiais, prestadores de serviço, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas etc (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Embora existam diversas categorias de atores, nem sempre os atores que se encontram na mesma categoria possuem os mesmos interesses e nem sempre se posicionam harmonicamente (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). A política pública será influenciada pelo contexto político, pelos interesses conflitantes em jogo e pelo nível de Poder (político,

econômico, técnico e tecnológico) dos atores envolvidos na negociação (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Considerando a abordagem multicêntrica e reconhecendo o papel de centralidade que o Estado possui no estabelecimento de políticas públicas, verifica-se que nem toda política pública é política de governo ou política de Estado e vice-versa (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Essa divisão está representada na figura 8:

Figura 8: Políticas públicas, políticas estatais e políticas governamentais



Fonte: Adaptação de Sechi, Coelho e Pires (2019).

Nesse contexto, a identificação de uma política pública deve ser realizada levando em conta a essência do problema que se deseja enfrentar, que tem que ser público. O problema é aquilo que se encontra entre o *status quo* e a situação ideal, assumindo o caráter de público “quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)” (SECHI; COELHO; PIRES; 2019, p. 14).

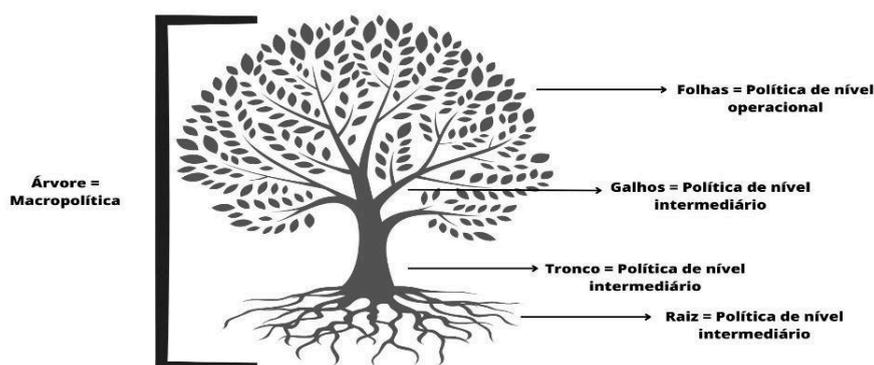
O segundo nó conceitual discute a possibilidade da omissão se caracterizar como política pública. De acordo com Dye (1972), política pública são todas as ações e omissões dos governantes. No mesmo sentido, advoga Fernandes (2010), Souza (2007), Bachrach e Baratz (1962). A adoção dessa concepção levaria a um colapso conceitual por esvaziamento do núcleo essencial, já que tudo caberia na caixa de políticas públicas, o que acabaria por inviabilizar a análise de sua implementação e avaliação de impactos (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Certamente as ações, omissões e negligências dos governantes estão pautadas em escolhas política, mas nem tudo é política pública, eis que essa exige uma ação voltada a solução de problema público (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). No caso da omissão e da negligência, restará configurada a falta de adoção de política pública ou ausência de vontade

de efetivar política pública existente por falta de inserção do problema público na agenda formal (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

O terceiro nó conceitual diz respeito ao nível estratégico de operacionalização em que se encontram as políticas públicas. Há autores que se filiam ao entendimento de que as políticas públicas seriam macrodiretrizes (ou conjuntos de programas) estruturantes, de modo que os programas, planos e projetos vinculados a elas são apenas instrumentos operacionais que têm por finalidade viabilizar sua implementação programas, planos e projetos (COMPARATO, 1997; MASSA-ARZABE, 2002). Por isso, programas, planos e projetos vinculados a determinada política pública não podem ser considerados políticas públicas individualmente, pois fazem parte de um contexto estruturante complexo e maior (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Por outro lado, há autores que entendem que as políticas públicas são diretrizes estruturantes de nível estratégico, de nível intermediário e de nível operacional, ou seja, a viabilidade de uma política pública pode depender de um conjunto de políticas públicas interconectadas para solucionar um mesmo problema público (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). A figura 9 apresenta a árvore como metáfora dos níveis estruturantes interconectados de política pública:

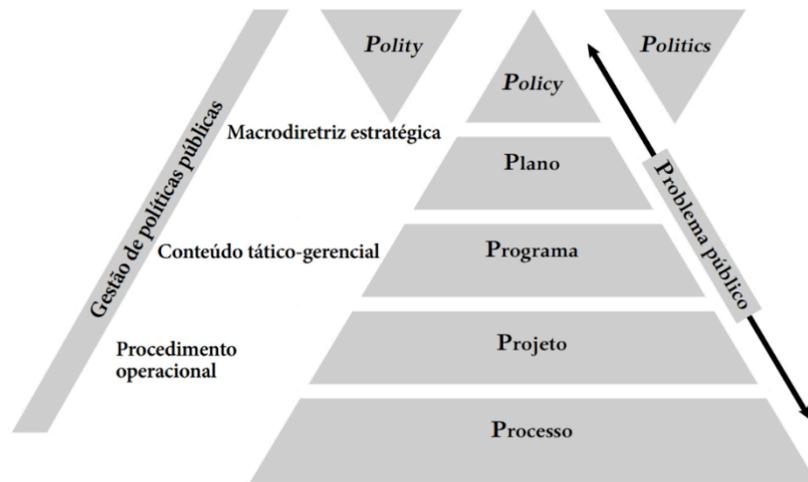
Figura 9: Árvore como metáfora dos níveis estruturantes de política pública



Fonte: Adaptação de Sechi, Coelho e Pires (2019) e Dias e Matos (2012).

Essa concepção de níveis de políticas públicas influencia a própria gestão de políticas públicas, conectando instituições (*polity*), orientação política (*policy*) e dinâmica política (*politics*) (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Sendo assim, a gestão das políticas públicas pode ser representada conforme esquematizado na figura 10:

Figura 10: Os 8Ps da Gestão de Políticas Públicas.



Fonte: Sechi, Coelho e Pires (2019, p. 12).

Essa complexidade do processo de gestão de política pública será aplicada em cada nível da árvore e caberá ao analista de política pública fazer o recorte para a avaliação (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). A dificuldade da análise será proporcional ao nível sobre o qual recair o olhar do pesquisador (SECHI; COELHO; PIRES; 2019), isso quer dizer que é mais fácil analisar as folhas da árvore do que os galhos, o tronco, a raiz e a própria árvore como um todo.

Os instrumentos normativos podem formatizar e concretizar as políticas públicas, desde que tenham por objetivo enfrentar um problema público, ao qual tenham sido propostas soluções, “atores envolvidos, instituições formais e informais que moldam o comportamento dos atores, as fases de formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação da política pública etc” (SECHI; COELHO; PIRES; 2019, p. 13). Essa política regulatória terá de ser compatível com as normas hierarquicamente superiores e revogar as que estiverem em nível hierárquico igual e inferir, bem como promover a adequação das políticas públicas operacionais (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Quanto a Tipologia das Políticas Públicas, a classificação é feita levando em consideração o conteúdo, os atores, os estilos e as instituições que estão inseridas no âmbito do processo de elaboração de políticas públicas. Neste ponto, vale destacar que:

A ciência política tradicional sempre encarou a *policy* como um resultado das dinâmicas de enfrentamento, disputa de poder e resolução de interesses entre os atores (*politics*) em um ambiente institucional (*polity*). Ou seja, tendo a *polity* como constante e sendo a *politics* a variável independente, para as *policies* sobrava o papel periférico de variável dependente, apenas uma consequência da *polity* e *politics*.

David Easton (1953) e seus seguidores da escola de pensamento sistêmico das ciências políticas entendiam as políticas públicas como um produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações). Theodore J. Lowi propôs uma reviravolta na relação causal entre política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*). Lowi (1972) afirmou que “*policies determine politics*”, ou seja, as políticas públicas determinam a dinâmica política. Em outras palavras, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam. Com a contribuição de Lowi, o elemento mais básico de uma análise de políticas públicas passou a ser a verificação do tipo de política pública que se está analisando (SECHI; COELHO; PIRES; 2019, p. 31)<sup>13</sup>.

A tipologia de Theodore J. Lowi é dividida em quatro tipos<sup>14</sup> que possuem como fundamento as consequências esperadas da política pública na sociedade, conforme representado na tabela 1:

Tabela 1: Tipologia Lowi

<b>Políticas Regulatórias</b>	<b>Políticas Distributivas</b>	<b>Políticas Redistributivas</b>	<b>Políticas Constitutivas</b>
Resultam da relação de Poder entre os atores e interesses da sociedade. São aquelas políticas públicas responsáveis pela criação de normas comportamentais, normas para prestação de serviço e normas para entrega de produtos. Estas normas recaem tanto no setor público quanto no setor privado.	Resultam de interações menos conflituosas. São aquelas políticas públicas que estabelecem benefícios para determinados grupos e, em contrapartida, criam ônus para a coletividade.	Resultam da composição de interesses opostos, representando um jogo de soma zero extremamente conflituoso. São aquelas políticas públicas que estabelecem benefícios para determinado grupo e, em contrapartida, criam ônus para um determinado grupo.	São as políticas públicas que criam normas sobre a organização e exercício do Poder.

Fonte: Sechi, Coelho e Pires (2019) e Dias e Matos (2012).

A tipologia de Wilson utiliza como critério a distribuição de custos e benefícios (que não necessariamente são financeiros), conforme explicado na tabela 2:

Tabela 2: Tipologia de Wilson

<b>Políticas Clientelistas</b>	<b>Políticas de Grupos de Interesses</b>	<b>Políticas Empreendedoras</b>	<b>Políticas Majoritárias</b>
São aquelas políticas públicas que estabelecem benefícios para determinados grupos e, em contrapartida, criam	São aquelas políticas públicas que estabelecem benefícios para determinado grupo e, em contrapartida, criam	São aquelas políticas públicas que estabelecem benefícios coletivos e, em contrapartida, criam ônus para determinados grupos.	São aquelas políticas públicas que estabelecem benefícios e ônus para toda a coletividade.

<sup>13</sup> Embora possuam diferenças, o entendimento da escola tradicional de Ciência Política e o entendimento da escola de Lowi podem coexistir, eis que não se excluem mutuamente (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

<sup>14</sup> Vale destacar que uma política pública pode se encaixar em mais de um tipo (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

ônus para a coletividade.	ônus para um determinado grupo.		
---------------------------	---------------------------------	--	--

Fonte: Sechi, Coelho e Pires (2019) e Dias e Matos (2012).

A tipologia de Gormley baseia-se no nível de saliência (seria a capacidade de provocar a afetação do público ao capturar sua atenção) em relação ao nível de complexidade (diz respeito a necessidade de especialistas para a criação de soluções para enfrentar o problema público), que podem ser altas ou baixas. Essa tipologia está exposta na tabela 3:

Tabela 3: Tipologia de Gormley

<b>Política de Sala Operatória</b>	<b>Política de Audiência</b>	<b>Política de sala de Reunião</b>	<b>Política de baixo Escalão</b>
São aquelas políticas públicas que tecnicamente complexas e com apelo popular.  Saliência – Alta Complexidade - Alta	São aquelas políticas públicas que são estruturais e com apelo popular.  Saliência – Alta Complexidade - Alta	São aquelas políticas públicas que necessitam de conhecimento técnico e que não atraem a atenção da população.  Saliência – Baixa Complexidade - Baixa	São aquelas políticas públicas que cuidam da rotina da administração pública. Sua elaboração é simples e atraem pouca atenção da população.  Saliência – Baixa Complexidade - Baixa

Fonte: Sechi, Coelho e Pires (2019) e Dias e Matos (2012).

A tipologia de Gustafsson tem como fundamento o conhecimento para a elaboração e implementação e a intenção dos atores (*policymaker*) de implementar a política pública, conforme apresentado na tabela 4:

Tabela 4: Tipologia de Gustafsson

<b>Política Real</b>	<b>Política Simbólica</b>	<b>Pseudopolítica</b>	<b>Política Sem Sentido</b>
São aquelas políticas públicas em que os atores de fato têm a intenção de resolver o problema público com o conhecimento adequado disponível.  Conhecimento para elaboração e implementação – Disponível Intenção de implementar a política pública – Sim	São aquelas políticas públicas fruto de interações em que os atores possuem condição de resolver o problema público, mas não têm a intenção de colocar a política pública em prática.  Conhecimento para elaboração e implementação – Disponível Intenção de implementar a política pública – Não	São aquelas políticas públicas em que os atores possuem interesse de ver a política pública funcionando, mas não são dotados de conhecimento para colocá-la em prática.  Conhecimento para elaboração e implementação – Indisponível Intenção de implementar a política pública – Sim	São aquelas políticas públicas elaboradas sem conhecimento especializado em que não existe alternativa de solução para o problema público que se apresenta, bem como não há a intenção de colocar a política pública em prática.  Conhecimento para elaboração e implementação – Indisponível Intenção de implementar a política pública – Não

Fonte: Sechi, Coelho e Pires (2019) e Dias e Matos (2012).

Por fim, a tipologia de Bozeman e Pandey estabelece como critério de classificação a natureza do conteúdo da política pública, descrita na tabela 5:

Tabela 5: Tipologia de Bozeman e Pandey

<b>Política de Conteúdo Técnico</b>	<b>Política de Conteúdo Político</b>
Políticas públicas que são pouco conflituosas no que diz respeito aos objetivos e ao estabelecimento da ordem de prioridade destes, sendo potencialmente conflituosas em relação a adoção dos métodos.	Políticas públicas que são muito conflituosas no que diz respeito aos objetivos e ao estabelecimento da ordem de prioridade destes. Por isso, é possível identificar o lado político que saiu ganhando e o lado político que saiu perdendo no final do jogo.

Fonte: Sechi, Coelho e Pires (2019) e Dias e Matos (2012).

Superadas as questões referentes aos nós conceituais e a análise das políticas públicas, bem como os tipos de políticas públicas, torna-se necessário compreender como as Políticas Públicas são criadas. Sendo assim, a seguir analisar-se-á o ciclo dos Políticas Públicas, ou seja, seu ciclo de vida.

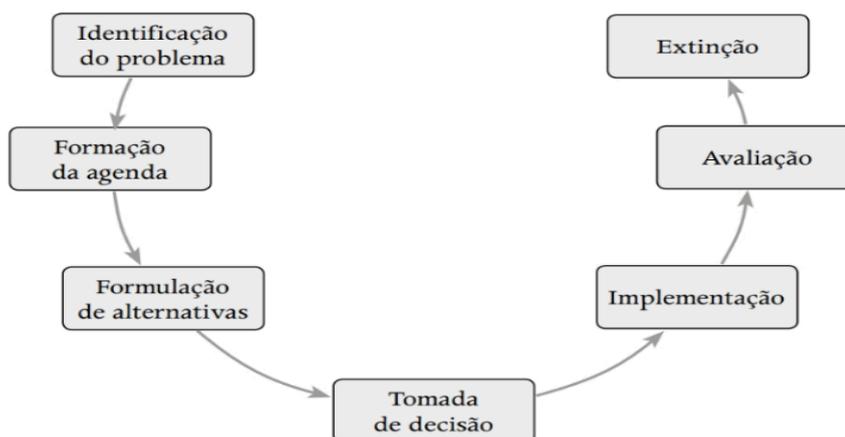
### 1.2.2. O ciclo da Política Pública

O processo de elaboração de políticas públicas consiste em negociações entre atores na arena política formal e informal, em que ora tem-se mais transparência e ora tem-se menos transparência (DIAS; MATOS, 2012). Para a análise e a interpretação do processo de construção das políticas públicas (*policy-making process*) criou-se um esquema de análise conhecido como ciclo das políticas públicas (*policy cycle*) (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

O ciclo das políticas públicas é organizado em fases interdependentes, sendo certo que as fases podem ocorrer de forma sobreposta e/ou a ordem das fases pode ser modificada (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). O modelo do ciclo das políticas públicas permite analisar “as relações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas que correspondem a cada fase” (DIAS; MATOS, 2012, p. 64). Destaca-se, ainda, que “cada etapa envolve seus próprios atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados que estão em constante interação recíproca e, portanto, se afetam mutuamente” (DIAS; MATOS, 2012, p. 64). Vê-se, pois, que o ciclo das políticas públicas é orgânico e complexo em que a estrutura de governança se faz presente em todas as fases como meio de garantir a cooperação, a coordenação e a negociação (DIAS; MATOS, 2012).

Embora não exista consenso na literatura sobre quais e quantas são as fases do ciclo das políticas públicas, é possível identificar ao menos as representadas na figura 11 abaixo:

Figura 11: Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Sechi, Coelho e Pires (2019, p. 56)

Na fase de identificação do problema, a sociedade identificará situação divergente entre o que se tem (*status quo*) e o que se esperava que fosse (ideal possível) (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). O problema pode surgir subitamente ou pode ir se construindo progressivamente (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). É possível que ele persista no tempo, pois, embora seja reconhecido como problema público, a sociedade acabou por se adaptar a ele (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Também é possível que o problema público deriva da melhora do enfrentamento de outro problema público (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). De acordo com Sjöblom (1984), a identificação do problema público é realizada em três etapas, a saber: I. Percepção de boa parte da sociedade de que determinada situação é um problema público; II. Delimitação do problema público e de seus elementos, sendo certo que estes podem sofrer alterações nas demais fases do ciclo das políticas públicas; III. Análise das possíveis soluções.

Na fase da formação da agenda, o problema público é inserido na agenda formal ou informal dos *policymakers* (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Mas o que é uma agenda? É a lista de prioridades dos atores, podendo os problemas públicos que nela ingressam serem classificados como: I. Problemas súbitos – São os problemas públicos que entram subitamente na agenda devido a ocorrência de um fenômeno extremo repentino; II. Problemas incrementais – São os problemas públicos que com o passar do tempo vão assumindo maior relevância social e, por consequência, ganhando mais espaço na agenda; III. Problemas em

declínio - São os problemas públicos que com o passar do tempo vão perdendo relevância social e, por consequência, perdem espaço na agenda; IV. Problemas estáveis - São os problemas públicos que permanecem na mesma posição na agenda ao longo do tempo; V. Problemas cíclicos - São os problemas públicos que ora assumem maior nível de prioridade na agenda, ora assumem menor nível de prioridade na agenda (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Para Cobb e Elder (1983), um problema público entra na agenda por três razões: I. Quando os *policymakers* entendem que o problema merece atenção; II. Quando as possibilidades de resolução são consideradas necessárias e factíveis; III. Quando o problema esbarra em responsabilidades públicas.

Na fase de formulação de alternativas são empregados esforços para a construção de possíveis soluções viáveis, passando pelo estabelecimento de objetivos, metas, indicadores, planos estratégicos, bem como estudos de impactos (custos e benefícios) da adoção de cada alternativa disponível (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Os objetivos podem mais concretos ou menos concretos. Quanto mais concreto for o objetivo, mais menor será a dificuldade de analisar o nível de eficácia da política pública (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Quanto menos concreto for o objetivo, maior será a dificuldade de analisar o nível de eficácia da política pública (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). É nesta fase que se determina a metodologia, os métodos, programas e estratégias de ação com a previsão dos materiais necessários (técnicos, humanos e financeiros) (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). É nesse contexto também que a avaliação *ex ante* ou análise prescritiva de políticas públicas ganha espaço como trabalho de fundamental importância para a fase da tomada de decisão.

Os atores terão quatro instrumentos genéricos de influência comportamental que possuem como base teórica o poder econômico, o poder político e o poder ideológico: I. Premiação – instrumento que busca influenciar o comportamento através do oferecimento de estímulos positivos; II. Coerção - instrumento que busca influenciar o comportamento através do oferecimento de estímulos negativos; III. Conscientização - instrumento que busca influenciar o comportamento através apela ao sentimento comum relacionado ao dever moral; IV. Soluções técnicas – soluções de caráter técnico/administrativo que buscam influenciar o comportamento indiretamente (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Certamente a utilização de cada instrumento importa em diferentes custos na elaboração da política, bem como na expectativa de tempo perceber os efeitos comportamentais (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Ressalta-se que estes instrumentos genéricos de influência comportamental são instrumentos de políticas públicas (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Na fase de tomada de decisão “os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECHI; COELHO; PIRES; 2019, p. 65). Os atores podem tomar a decisão a partir da escolha entre as alternativas disponíveis para enfrentar determinado problema; podem ajustar as alternativas disponíveis para enfrentar determinado problema; aos problemas que surgirem no decorrer do processo; ou podem inflar um problema público qualquer que seja vantajoso para a adoção de determinada alternativa disponível que deseja implementar (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Essas dinâmicas são explicadas a partir de modelos de tomada de decisão, conforme tabela 6:

Tabela 6: Modelos de tomada de decisão

Modelos	Condições cognitivas	Análise das alternativas	Modalidade de escolha	Critério de decisão
Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências.	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial.	Comparação das alternativas com a expectativa.	Satisfação
Modelo incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas.	Ajustes mútuo de interesses.	Acordo
Modelo da lata do lixo/fluxos múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro e soluções.	Casual

Fonte: SECHI; COELHO; PIRES; 2019, p.70.

No modelo da racionalidade absoluta, a decisão é fruto exclusivamente de uma atividade racional, onde as alternativas disponíveis são analisadas com a finalidade de identificar e escolher aquela com melhor relação custo/benefício (PASQUINO, 2011). No modelo da racionalidade limitada, há o reconhecimento de que os tomadores de decisão possuem limitações de natureza técnica e, conseqüentemente, empregam esforços para escolher alternativa satisfatória (que não necessariamente será a que melhor apresenta relação custo/benefício devido as limitações cognitivas e informativas dos atores) (PASQUINO, 2011)).

Com relação ao modelo incremental, é possível destacar três características:

- 1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão;
- 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker*.
- 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas

vezes a solução escolhida não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses. O modelo de Lindblom afasta-se do racionalismo, pois acredita que, em situações de alta complexidade, como geralmente são as situações que envolvem a elaboração de uma política pública, o elemento político fala mais alto que o elemento técnico (SECHI; COELHO; PIRES; 2019, p. 68).

O modelo de fluxos múltiplos defende que a política pública nasce da harmonização de soluções possíveis pré-existentes com problemas públicos (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Neste modelo, primeiro os atores criam soluções possíveis e, depois, verificam quais problemas públicos podem ser resolvidos por elas, sendo este o critério de escolha para enfrentamento do problema público (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Superada a fase da tomada de decisão, entra-se na fase de implementação da política pública, que nada mais é do que o momento em que a política pública começa a produzir seus efeitos concretamente em meio social (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Estudar a implementação de uma política pública permite detectar os obstáculos e as falhas presentes nesta fase, bem como identificar erros nas fases anteriores (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Ademais, há de ser reconhecer que a implementação requer uma estrutura de gestão que também merece ser objeto de análise, pois:

É no momento da implementação que funções administrativas, como liderança e coordenação de ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nessa fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública (SECHI; COELHO; PIRES; 2019, p. 73).

Para que a administração pública e os demais *policymakers* consigam executar uma política pública, ou seja, transformar intenção em ação, precisam fazer uso dos chamados instrumentos de políticas públicas. Conforme apontado por Sechi, Coelho e Pires; (2019), são exemplos destes instrumentos: I. A regulamentação – por meio de instrumentos regulatórios são instituídas normas sobre liberdade econômica, social e política; II. Desregulamentação e legalização - por meio de instrumentos regulatórios são instituídas ou extintas normas sobre a criminalização ou descriminalização de determinadas atividades; IV. Aplicação da lei – quando a lei é utilizada para punir aqueles que a violam; V. Impostos e taxas – instrumentos de natureza tributária empregados com a finalidade de desestimular certas atividades; VI. Subsídio e incentivo fiscal - instrumentos de natureza tributária empregados com a finalidade

de estimular certas atividades; VII. Prestação direta de serviço público - instrumentos caracterizados como serviços prestados por instituições públicas que são patrocinadas com o dinheiro público; VIII. Terceirização de serviço público - instrumentos caracterizados como serviços prestados por instituições privadas que são patrocinadas com o dinheiro público; IX. Prestação pública de serviço de mercado - instrumentos caracterizados como serviços prestados por instituições públicas que são financiadas individualmente; X. Prestação privada de serviços de mercado - instrumentos caracterizados como serviços prestados por instituições privadas que são financiadas individualmente; XI. Informação ao público – instrumentos de disseminação de informação e criação de senso comum de dever moral em sociedade; XII. Campanhas/mobilização – instrumentos de conscientização coletiva visando melhoria do bem-estar social. XII. Prêmios e concursos – instrumentos destinado a incentivar boas práticas; XIII. Transferência de renda – instrumentos financeiros que buscam mitigar determinada situação de vulnerabilidade; XIV. Discriminação seletiva positiva - instrumentos regulatórios que buscam mitigar determinada situação de vulnerabilidade.

De acordo com Sabatier (1986), as políticas públicas podem ser implementadas utilizando-se o modelo *top-down* ou o modelo *bottom-up*. No primeiro modelo, existe clara separação entre a fase da tomada de decisão e a fase da implementação, pois separa-se o papel do ator político (que toma a decisão) do papel ator administrativo (que implementa o que foi decidido) (PASQUINO, 2011). Já o segundo modelo é:

Según esta perspectiva, los importantes y a menudo decisivos detalles operativos de la aplicación (y a veces incluso de la iniciativa) de una política pública son definidos, seleccionados y traducidos en prácticas específicas sobre todo por los “operadores” que actúan en contacto directo con los destinatarios de las políticas públicas (y que por lo tanto son sometidos a las presiones de los usuarios). Los operadores de base cuentan a menudo con una discrecionalidad consistente y no fácilmente controlable, y con igual frecuencia tienen la experiencia y los recursos para proceder concretamente a la puesta en acción de cada política pública específica. Éstos, a veces definidos como *street level bureaucrats* (burócratas callejeros, o mejor dicho de barrio), tienen los conocimientos y el poder suficientes para adaptar la política pública a las características de su público de referencia y a sus propias necesidades personales, en términos de tiempos de trabajo, de carrera, de seguridad en la interpretación de normas. Esta adaptación no significa para nada distorsión, como se traduce demasiado a menudo y demasiado a prisa por las críticas aun motivadas a las conductas burocráticas. Por el contrario, si la comunicación de abajo hacia arriba, *bottom up*, funciona, la puesta en acción de una política pública conscientemente adaptada por los operadores de base puede llevar a su adecuación, a su revisión, a su mejoramiento por parte de aquellos vértices que sepan escuchar debidamente, es decir que los objetivos son redefinidos, las informaciones reelaboradas, las alternativas reformuladas y, tal vez, finalmente, la solución es alcanzada (PASQUINO, 2011, p. 281).

Na fase de avaliação das políticas públicas é uma fase emblemática justamente porque pode ocorrer antes da fase da implementação (análise *ex ante*), durante a fase da implementação (análise *in itinere*) e/ou depois da fase de implementação (avaliação *ex post*) (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). É neste momento que se busca compreender o estado da política pública e seu grau de efetividade em relação ao nível de redução/mitigação do problema público enfrentado (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Como toda avaliação científica, deverá o analista estabelecer a metodologia, bem como definir critérios<sup>15</sup>, indicadores<sup>16</sup> e padrões<sup>17</sup> (SECHI; COELHO; PIRES; 2019), podendo a avaliação assumir caráter jurídico/legal, técnico/gerencial ou político (SUBIRATS, 1989).

A avaliação pode provocar a permanência da política pública nos moldes em que se encontra (ocorre quando, embora não se tenha alcançado considerável redução/mitigação do problema público, ainda se acredita que o modelo existente de política pública é o melhor para enfrentá-lo), reestruturação de alguns aspectos da política pública (ocorre quando se reconhece a necessidade de alterar alguns pontos da política pública, mas sem comprometê-la como um todo) e extinção da política pública (ocorre quando o problema público que originou a política pública foi resolvido) (SUBIRATS, 1989).

Na fase de extinção da política pública, observa-se que existem motivações de três naturezas, conforme descrito na tabela 7:

Tabela 7: Motivos de extinção das políticas públicas

Motivações relacionadas ao problema público	Motivações relacionadas à solução adotada	Motivações relacionadas ao ambiente político
A política pública resolveu o problema público foi resolvido.	A política pública mostrou-se ineficaz, redundante ou promoveu efeitos negativos.	A política pública sofre pressão da mídia e da opinião pública.

<sup>15</sup> Os principais critérios são economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, efetividade, igualdade, equidade (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

<sup>16</sup> Operacionalizando os critérios e podem medir *input* (relaciona-se a todas as espécies de recursos utilizadas na implementação), *output* (relaciona-se a produtividade de serviços e produtos) e *outcome* (relaciona-se aos resultados, que são medidos através do nível de efeito sobre os atores e do nível de mitigação/redução do problema público enfrentado) (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

<sup>17</sup> Estabelecem parâmetros para comparação dos indicadores (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

O problema público se agravou, inobstante a existência de política pública para enfrentá-lo	A política pública perdeu o prazo de vigência.	Entrada de novo governo ou administração resolve acabar com a política pública.
O problema público enfrentado pela política pública ainda existe, mas perdeu importância social.	A política pública é substituída por outra.	Mudança nos valores, crenças e ideologia predominante na população que acabam por tornar a política pública inadequada/desnecessária.
O problema público sofreu mudanças significativas, inobstante a existência de política pública para enfrentá-lo.		Restrições ou imperativos orçamentário-financeiros que impedem a política pública de cumprir seu objetivo.
		Mudanças nas expectativas quanto à eficiência da política.

Fonte: Adaptado de Sechi, Coelho e Pires (2019)

A extinção de uma política pública não é tarefa fácil. É preciso reconhecer que, mesmo que o problema tenha sido resolvido, os beneficiados pela política pública podem posicionar-se contra sua extinção para manter o *status quo* (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Ademais, existem casos em que o Estado permanece inerte e casos em que o ordenamento jurídico e os custos financeiros dificultam o processo de extinção (SECHI; COELHO; PIRES; 2019). Para além disso, vale destacar que algumas políticas públicas assumem vida própria em razão do alto grau de institucionalização, permanecendo no sistema mesmo quando o problema público que a originou já tenha sido resolvido (SECHI; COELHO; PIRES; 2019).

Pois bem, depois de compreender o conceito e a tipologia das Políticas Públicas, bem como seu ciclo, pergunta-se: como Política, Direito e Políticas Públicas dialogam para a construção da ordem social, enfrentamento de problemas públicos e promoção do bem-estar social? Para tanto, foi adotada a abordagem Direito e Políticas Públicas, desenvolvida por Maria Paula Dallari Bucci, como cerne do próximo item.

### 1.2.3. A abordagem Direito e Políticas Públicas

A política pública é temática tratada tradicionalmente pela Ciência Política e pela Ciência da Administração Pública (BUCCI, 2006). Quando analisada a partir da Ciência do Direito, o estudo sobre Política Pública normalmente vincula-se a Teoria Geral do Estado, ao Direito Constitucional, ao Direito Administrativo e ao Direito Financeiro, ou seja, ramos do Direito Público, pois se reconhece que a dinâmica política interfere no ordenamento jurídico e vice-versa (BUCCI, 2006).

O Direito desempenha papel fundamental na regulação das atividades e na estruturação das instituições públicas responsáveis por criação e implementação das políticas

públicas, ou seja, o ordenamento jurídico vigente orienta o quadro institucional (BUCCI, 2006). Nesse fato reside a importância de se analisar as políticas públicas a partir da perspectiva do Direito (BUCCI, 2006).

A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) permite analisar a norma jurídica dentro do contexto político-institucional no qual foi criada, ampliando o objeto de estudo da Ciência Jurídica, que passa a contemplar também a análise das instituições (BUCCI; SOUZA, 2022). A política se expressa dentro e a partir de instituições preexistentes que possuem legitimidade do ponto de vista jurídico, pois foram desenhadas por normas jurídicas (BUCCI; SOUZA, 2022). Dessa forma, conclui-se que tão verdadeira quanto a afirmação de que o direito é criado pela política, é a afirmação de que “o funcionamento da política (*politics*) depende de uma regulamentação jurídica prévia, isto é, é condicionado por sua institucionalidade” (BUCCI; SOUZA, 2022, p. 23).

Nessa perspectiva, compreende-se que:

a) o direito é produzido pela política e a política é produzida pelo direito, pois aquela necessita de instituições jurídicas prévias para seu funcionamento; b) a correlação de forças políticas é determinante para a implementação e resiliência das políticas públicas; c) a institucionalidade das arenas políticas pode ampliar ou restringir a eficácia das políticas públicas, seja na sua elaboração ou mesmo na sua implementação (BUCCI; SOUZA, 2022, p. 24).

Destarte, a análise de uma política pública (*ex ante*, *in itinere* ou *ex post*) requer o esforço de buscar compreender os interesses políticos que foram cristalizados nas normas jurídicas que orientam elaboração e implementação desta política pública, de modo a identificar “os conflitos políticos, as posições de cada um dos vários interesses implicados e as formulações jurídicas pertinentes à política pública em questão” (BUCCI; SOUZA, 2019, p. 850). Assim, é possível dizer que o diálogo estabelecido entre Direito e Política é perceptível principalmente nas Políticas Públicas, porque:

À política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição de poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos. Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza seu plano de ação. Até porque, nos termos do clássico princípio da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal. A realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública (BUCCI, 2006, p. 37)

Em complementação, afirma Maria Paula Dallari Bucci que, em uma perspectiva nacional<sup>18</sup>:

[...] a despeito de não seguirem uma forma única ou precisamente definida, uma vez que se compõem de diversos suportes jurídicos, as políticas públicas são criadas, organizadas e postas em funcionamento por instrumentos da dogmática jurídica. Essa pode ser o arcabouço jurídico tradicional do direito público ou, diversamente, uma dogmática renovada por criações originais especialmente concebidas para os problemas complexos e de grande escala que caracterizam as políticas públicas. Os instrumentos jurídicos de articulação, tais como acordos, conselhos, instâncias e mecanismos de exercício de competências compartilhadas, poderiam ser exemplos dessa dogmática renovada do Direito Público, a partir das políticas públicas (BUCCI, 2021, p. 53).

Enquanto categoria normativa, a política pública pressupõe a criação de diretrizes para os atores sociais visando enfrentar problema público determinado e promover o bem-estar coletivo (BUCCI, 2006). Por outro lado, a política pública não é só a norma positivada (BUCCI, 2006). Ela vai além constituindo-se como verdadeiro programa de ação (BUCCI, 2006), embora seja possível identificar elementos jurídicos em todas as fases do ciclo das políticas públicas (BUCCI; SOUZA, 2022). Por essa razão, as políticas públicas são entendidas como arranjos complexos da atividade política/administrativa que devem ser analisados do ponto de vista jurídico (BUCCI, 2006).

Ademais, não se pode deixar de lado alguns pontos que se destacam na relação entre Direito e Políticas Públicas, como, por exemplo:

I) necessidade de utilizar instrumentos jurídicos para implementar as ações governamentais; II) a existência formal que o direito confere às políticas (policies); III) a relação entre instituições e políticas públicas mediada pelos desenhos jurídico institucionais; IV) a institucionalidade das arenas nas quais ocorrem a disputa política, modelada pelo direito; V) a intersecção entre direito e política na implementação de ações governamentais (BUCCI; SOUZA, 2022, p. 3).

Na relação entre Direito e Política, os instrumentos jurídicos constituem-se em ferramentas para a construção e implementação de políticas públicas (BUCCI, 2021). Estas, por sua vez, materializam-se como arranjos normativos, decisões e medidas que articulam interesses dos atores em prol de um objetivo comum (BUCCI, 2021). A ideia de arranjo institucional ganha relevância para as políticas públicas, porque esse adjetivo diz respeito “ao conjunto de estruturas jurídicas, políticas e sociais que o tornam um objeto definido, distinto

---

<sup>18</sup> Ou seja, dentro da esfera jurisdicional de cada Estado.

do ambiente que o cerca, a partir de certa ordenação e unidade funcional sedimentada, que produz a reiteração de determinados comportamentos” (BUCCI, 2021, p. 91).

A institucionalização possui três características básicas: objetivação, ou seja, a política pública é deslocada da figura do ente estatal que a instituiu; possui padrão de organização; os aspectos jurídicos desse padrão de organização estabelecem atribuições subjetivas aos atores políticos para a execução dos programas de ação; uma ideia-diretriz, que guia os atores políticos e atividades presentes no arranjo, vinculado ao plano de ação (BUCCI, 2021). Desta forma, o arranjo institucional de uma política pública será composto por um instrumento jurídico (em regra, a norma instituidora da política pública) como marco geral, no qual constará as atribuições e competências do Poder Público, bem como as diretrizes de conduta para os demais atores sociais (BUCCI, 2021). Dependendo dos elementos estruturantes, o arranjo institucional (enquanto quadro sistemático de ação) poderá possuir maior ou menor nível de aptidão para atingir os resultados esperados da política pública (BUCCI, 2021).

Enxergar o Direito como arranjo institucional implica no reconhecimento de que ele estabelece tarefas, competências e coordena relações entre os setores da esfera pública e entre estes o setor privado (BUCCI; SOUZA, 2022). Desse modo, a arquitetura jurídica-institucional pressupõe a existência de mecanismos jurídicos e políticos que sejam capazes de efetivar as políticas públicas em razão da capacidade de promover a integração entre arcabouço normativo complexo, inúmeros atores políticos e diversas instituições (BUCCI; SOUZA, 2022).

Nesse caminho, Diogo R. Coutinho (2013) identificou quatro papéis do Direito nas Políticas Públicas, a saber: (i) o Direito enquanto objetivo - pois as normas são fruto de um processo de tomada de decisão e elemento constitutivo de políticas públicas, uma vez que formalizam as metas e objetivos das políticas públicas de modo a orientar as ações governamentais; (ii) o Direito como arranjo institucional - porque as normas jurídicas positivadas estruturam e regulam os procedimentos das políticas públicas, bem como articulam as competências dos atores que direta ou indiretamente são responsáveis por estas; (iii) o Direito enquanto ferramenta – visto que as normas podem ser entendidas como um conjunto de ferramentas capaz de implementar as políticas públicas; e (iv) o Direito como vocalizador de demandas – dado que as normas jurídicas podem promover maior ou menor diversidade de participação de atores nos processos de políticas públicas dependendo de seu conteúdo.

O autor destaca que não se trata de rol taxativo e que é possível a sobreposição de papéis em determinados casos (COUTINHO, 2013). Por isso, o Direito, além de formalizar e orientar as políticas públicas, “também é delas constitutivo e central em seu funcionamento, avaliação, aperfeiçoamento e substituição” (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 317). No mesmo sentido, Lasswel e McDougal (1992) que o Direito é utilizado como instrumento de Políticas Públicas. Isso quer dizer que o Direito é instrumentalizado com a finalidade de solucionar problemas públicos enfrentados pelas Políticas Públicas. Por isso, Barclay e Birkland (1998) afirmam que o Direito pode configurar-se como ferramenta para as Políticas Públicas.

Para além do debate filosófico em torno dos fundamentos dos Direitos Humanos, o que se tem como temática na pauta emergencial é como efetivar tais direitos (BUCCI; SOUZA, 2022). E nesse contexto as políticas públicas surgem como forma assegurar a materialização dos Direitos Humanos porque estabelecem os objetivos a serem alcançados em prol do bem-estar coletivo e os meios para solucionar um problema público (BUCCI; SOUZA, 2022). E essa materialização pode ocorrer através da criação de instrumentos jurídicos que concretizem políticas públicas ou através da articulação de instrumentos jurídicos já existentes.

De acordo com Clune (1993), o Direito é Política Pública, porque ele representa a vontade da sociedade, e toda Política Pública é Direito, porque sua elaboração e implementação são orientadas por normas jurídicas e instituições jurídicas. Nesse sentido, destaca Maria Paula Dallari Bucci e Matheus Silveira de Souza (2019, p. 838) que a “norma responsável por formalizar a existência jurídica de uma política pública, ou ainda, o desenho jurídico institucional de uma *policy* criada pelo direito são exemplos dessa imbricação”.

A abordagem Direito e Políticas Públicas, assim como a base da teoria das Políticas Públicas, foi tradicionalmente desenvolvida para ser aplicada em ambiente nacional. Todavia, a intensificação da globalização, dos problemas públicos de natureza global e dos processos de governança em cenário internacional abrem espaço para a possibilidade de transposição dessa construção teórica das Políticas Públicas para a arena política-jurídica internacional, que será discutida a seguir.

#### **1.2.4. Governança e Política Pública Global: Transportando a teoria das Políticas Públicas para a arena internacional**

Os sistemas de governança existem em vários níveis (no maior nível tem-se a governança global e no menor nível tem-se governança local) e se estendem por diversas áreas das políticas públicas (DIAS; MATOS, 2012). Trata-se de uma forma de governar que tem como base o funcionamento em redes de governança que visam implementar políticas públicas, bem como assegurar a participação de diversos atores no processo de elaboração de política pública (DIAS; MATOS, 2012).

Esse novo modelo surge com o fortalecimento do processo de globalização no final do século XX, momento em que a soberania dos Estados perdera a capacidade de garantir a ordem mundial em razão da multiplicação de atores que surgiam na arena internacional, o que, por consequência, criava um cenário complexo e interconectado de múltiplas relações internacionais (DIAS; MATOS, 2012). Nesse contexto, a governança global permitiu o desenvolvimento de estruturas capazes de alcançar soluções para problemas internacionais, como, por exemplo, “o incremento do comércio mundial, a disseminação de doenças, a perda da biodiversidade, o aumento do movimento de pessoas entre as nações, os problemas ambientais” (DIAS; MATOS, 2012, p. 91). Um dos resultados deste movimento foi a intensificação da produção de instrumentos de Direito Internacional oriundos de fóruns de debates internacionais, cuja legitimação era aceita por entes estatais e não estatais em uma clara manifestação de interesses da sociedade global (DIAS; MATOS, 2012).

Quanto a configuração dos sistemas de governança globais, Reinaldo Dias e Fernanda Costa de Matos (2012) destacam que:

Um sistema de governança global é constituído, portanto, de normas, regras, princípios, procedimentos de tomadas de decisão, organismos intergovernamentais, organizações internacionais, ONGs, movimentos civis, empresas multinacionais, meios de comunicação de massa, agentes, instituições que existem em alguns dos muitos segmentos específicos que formam o sistema global de governabilidade: meio ambiente, comércio, finanças, cultura, direitos humanos, alimentação, saúde, habitação etc. O objetivo explícito do Sistema de Governança Global é contribuir para a governabilidade do sistema mundial e de seus diversos subsistemas, sem que isto signifique a existência de um governo; pelo contrário, não há necessidade de meios coercitivos (que são o principal mecanismo de ação do Estado) para se alcançarem resultados (DIAS; MATOS, 2012, p. 91).

Nesse sentido, o termo governança representa as diferentes formas pelas quais os indivíduos e as instituições (públicas ou privadas) se relacionam e administram os problemas comuns (seja de maneira formal, seja de maneira informal), em que através de processos permanentes de cooperação é possível articular interesses divergentes (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996). Na governança, o ato de governar requer a construção de redes de cooperação e interação entre o Estado e demais atores da arena política com a

finalidade de tomar decisões conjuntas e implementá-las, o que se afasta do modelo tradicional hierarquizado (DIAS; MATOS, 2012). Sendo assim, a governança implica na articulação entre atores estatais e não estatais para a elaboração e implicação de políticas públicas, configurando verdadeiras estruturas de redes cooperativas não hierarquizadas (CAMPOS, 2002), cuja finalidade é atingir o bem-estar coletivo através da gestão da coisa pública e enfrentamento de problemas públicos (DIAS; MATOS, 2012).

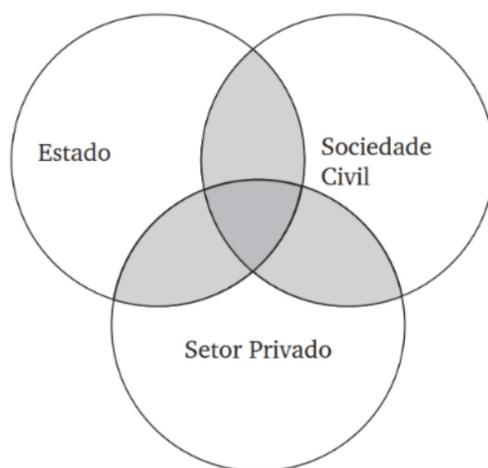
O conceito de rede é contemporâneo do conceito de governança. No que toca aos estudos de políticas públicas, existem duas escolas que buscam explicar as redes políticas: a escola de intermediação de interesses e a escola de governança (DIAS; MATOS, 2012). A primeira escola entende as redes políticas como nomenclatura genérica que indica os diferentes grupos de interesse que se relacionam com o ente estatal (DIAS; MATOS, 2012). A segunda escola, por sua vez, “as redes de políticas somente caracterizam uma forma específica de interação público-privada em política pública (governança), ou seja, aquela baseada na coordenação não hierárquica” (DIAS; MATOS, 2012, p. 106). O limite entre as escolas é fluido e as concepções defendidas por elas não são mutuamente excludentes (DIAS; MATOS, 2012). Inobstante as diferenças conceituais entre as escolas, as redes políticas possuem padrões com certo nível de estabilidade de relações sociais entre atores interdependentes que possuem como objetivo cuidar de problemas e/ou programas políticos comuns (DIAS; MATOS, 2012).

A governança é baseada em normas, recomendações e declarações voltadas para o bem comum, sendo certo que possui aspectos econômicos, políticos e administrativo que definem processos e orientam relações políticas e socioeconômicas (DIAS; MATOS, 2012). O aspecto econômico refere-se aos processos de tomada de decisão que provocam consequências nas relações econômicas entre os Estados, que acabam por repercutir no nível de pobreza, de equidade e de qualidade de vida (DIAS; MATOS, 2012). O aspecto político refere-se aos processos de tomada de decisão que tem por finalidade direta a elaboração de políticas. O aspecto administrativo, por sua vez, refere-se aos processos de tomada de decisão que visa a implementação das políticas (DIAS; MATOS, 2012).

As estruturas de governança estão presentes em instituições internacionais de referência, como, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Mundial do Turismo (OMT), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (DIAS; MATOS, 2012). Em um sistema de

governança global, cada um destes setores interage com outros atores/organismos internacionais, como Organizações Internacionais e Organizações Não Governamentais, para enfrentar problemas públicos globais relacionados a sua temática de atuação (DIAS; MATOS, 2012). A figura 12 apresenta os setores envolvidos nas estruturas de governança.

Figura 12: Setores envolvidos numa estrutura de governança.



Fonte: Dias e Matos (2012, p. 96)

O resultado da tomada de decisão para enfrentamento de determinado problema público em cenário internacional deve orientar as políticas públicas em âmbito nacional, regional e local (DIAS; MATOS, 2012). Cai em erro grave quem pensa que a efetividade da governança global depende exclusivamente da boa vontade do Estado de legitimar o processo de tomada de decisão internacional e de implementar seu resultado, pois desconsidera o papel assumido pelos demais atores internacionais e nacionais (DIAS; MATOS, 2012). Na perspectiva da governança, “dentro dos Estados nacionais, um conjunto de atores que podem fazer com que o Estado cumpra essas decisões, como as ONGs, instituições acadêmicas, organizações privadas etc.; tornando-se, deste modo, coparticipantes da gestão da coisa pública” (DIAS; MATOS, 2012, p. 93).

Tradicionalmente as políticas públicas e a administração pública são temas estudados com vinculação direta ao Poder Soberano dos Estados (STONE; LADI, 2015). Todavia, os efeitos da globalização reconfiguram as relações, fazendo com que novas formas de exercer o Poder surgissem nos processos de políticas públicas e nas arenas políticas internacionais (STONE, 2008). Como consequência disso, às políticas públicas passam a assumir a característica “global” e “regional” (termos intrinsecamente conectados ao termo “governança

global”), sendo certo que estes processos de políticas públicas realizados no cenário internacional coexistem com os processos de políticas públicas nacionais (STONE, 2008).

Para Diane Stone e Stella Ladi (2015), políticas públicas globais são o conjunto de processos, articulados ou não, dos quais participam atores estatais e não estatais com a finalidade de criar normas comuns e agendas políticas para preservar bens públicos globais e/ou combater problemas públicos internacionais. Essa definição é harmônica com o conceito de políticas públicas apresentado por Sechi, Coelho e Pires (2019), qual seja, políticas públicas são diretrizes elaboradas por atores públicos e privados com a finalidade de enfrentar problema público e, por consequência, promover o bem-estar coletivo. Dessa forma, a essência conceitual da política pública permanece a mesma, seja em ambiente nacional ou internacional, o que abre a possibilidade para a adaptação dos demais aspectos teóricos das políticas públicas ao contexto internacional.

O fato é que as instituições públicas estatais não são mais os únicos centros de tomada de decisão política capaz de organizar e influenciar as políticas públicas (STONE, 2008). A arena política e o jogo de poder são reestruturados pelo avanço da globalização (STONE, 2008). Diane Stone (2008) identifica esse campo de jogo reestruturado como “ágora global”, adaptando um termo político da Grécia antiga ao contexto contemporâneo<sup>19</sup>. A autora utiliza o termo para se referir ao espaço público global que possui nível crescente de relações fluidas, dinâmicas e entrelaçadas com temáticas políticas, economias e socioculturais, cujos atores públicos e privados moldam as interações (STONE, 2008). Nesse contexto, afirma-se que:

[...]policy networks and self-regulation privatize decision making. Consequently, the institutional locations are dispersed and the boundaries of the global agora are indeterminate and opaque. Policy activity is as likely to take place inside private associations among nonstate actors as in intergovernmental conferences. The vast majority of citizens of nation-states are uninformed about these policy venues and even if interested, face significant obstacles “to raise their voice” (STONE, 2008, p. 22).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Na Grécia Antiga, o termo “ágora” se referia aos mercados e praças públicas onde ocorriam trocas intelectuais e discursos públicos (WYCHERLEY, 1942). Era espaço de interação social, econômica e política em que os limites entre o público e o privado eram fluidos, pois a atividade política ocorria tanto em prédios particulares, por atores privados, quanto em prédios públicos, por atores investidos em cargos públicos (WYCHERLEY, 1942). Esses limites fluidos criavam conexão entre as decisões políticas destas esferas, que acabavam por convergir em escolhas políticas para a coletividade (WYCHERLEY, 1942) – o que poderia ser chamado de política pública.

<sup>20</sup> Em tradução livre da autora: “redes de políticas e auto-regulação privatizam a tomada de decisões. Consequentemente, as localizações institucionais são dispersas e os limites da ágora global são indeterminados e opacos. A atividade política tem tanta probabilidade de ocorrer dentro de associações privadas entre atores não estatais quanto em conferências intergovernamentais. A grande maioria dos cidadãos dos Estados-nação é

Nota-se que o ágora é espaço político e social, não um lugar com endereço físico propriamente dito (STONE, 2008). Ele está na arena política internacional. As relações políticas do ágora global podem sofrer influência da democracia liberal (o que cria ambiente propício para expressões plurais) ou do autoritarismo (o que cria ambiente no qual os mais Poderosos impõem sua vontade sobre os demais) (STONE, 2008). Assim como acontecia na ágora grega, o ágora global contemporâneo possui cidadãos passivos (que nem sequer participaram das discussões), participantes (que estão inseridos no ambiente de discussão, mas que não se manifestam) e totalmente ativos (que participam das discussões e manifestam suas opiniões, participando ativamente do processo de tomada de decisão) (STONE, 2008). É nesse último grupo que estão inseridas as Organizações Não Governamentais, as Organizações Internacionais e as agências públicas internacionalizadas que participam dos processos de políticas públicas globais (STONE, 2008). No ágora global, as agências da ONU configuram-se como instituições importantes e centrais de pesquisa, articulação e tomada de decisão, criando espaços em que os atores estatais e não estatais estabelecem quais são os bens públicos globais e as formas de preservá-los, bem como estabelecem maneiras de mitigar os efeitos dos males públicos globais (STONE, 2008).

Na lente da Ciência Política, os estudos sobre Políticas Públicas se concentram em uma perspectiva nacional, assumindo o Estado o protagonismo (STONE, 2008). Na lente das Relações Internacionais, o foco é deslocado do ambiente doméstico para o ambiente internacional, mas ainda assim o Estado apresenta-se como ator dominante e principal formulador de políticas públicas (STONE, 2008). E no ágora global (que se encontra em constante expansão e diversificação) não poderia ser diferente (STONE, 2008). Embora o Estado sofra reconfiguração em razão da dinâmica da globalização, segue sendo o ator central e principal do ágora global (STONE, 2008). Isso não implica em afastar a importância dos demais atores, pois eles seguem se manifestando e exercendo poder direta ou indiretamente sobre a formulação e implementação das políticas públicas globais (STONE, 2008).

Nesse sentido, destaca-se que:

A global agora is evolving with different sets of networks, global public-private partnerships, and multilateral initiatives. These global policy processes are distinguishable from national and intergovernmental processes but remain interconnected. The agora is portrayed in its network character, managed by business and policy elites, and more so exclusionary than participatory. The objective has

---

desinformada sobre esses espaços políticos e, mesmo que interessados, enfrentam obstáculos significativos ‘para levantar a voz’” (STONE, 2008, p. 22).

been to shift the focus from institutions, actors, and policies at the nation-state level, to address how policymaking has transnational dimensions. This is not to deny the continuing power and impact of nation-states. The domestic politics of nation-states will continue to ensure difference and diversity. States will remain important mediators of globalization, but their capacities to react and respond will differ dramatically. Circumstances of complex multilateralism bring additional considerations of how global activists and networks bypass national and intergovernmental policymaking processes to influence international organizations, private regimes, and multilateral initiatives. [...] Transnational networks— whether they go by the label “partnership,” “alliance,” “facility,” or “forum”—are one mechanism of global public policy. For the scholar, these developments presage the need to overcome the methodological nationalism and agoraphobia of mainstream public policy scholarship to examine global policy processes and new managerial modes of transnational public administration (STONE, 2008, p. 34-35)<sup>21</sup>.

Os processos de formulação de políticas públicas globais surgem da reação de atores estatais, não estatais e organizações internacionais em resposta aos seguintes problemas públicos globais: lavagem de dinheiro; poluição; tráfico de drogas; disputas sobre o exercício da soberania em espaços do oceano, da Antártida e da atmosfera; temas sensíveis e comuns relacionados a educação, saúde, bem-estar, urbanização e crescimento populacional (STONE, 2008). Daí surgiu a necessidade de criar normas *soft law*, dando espaço para o exercício de Poder de entes públicos e privados por meio de redes de políticas e arranjos institucionais capazes de criar processos políticos para a formulação e implementação de políticas públicas (STONE, 2008).

As redes globais de políticas públicas<sup>22</sup> (formada por empresas transnacionais, ONGs, sociedade civil, Estados, Organizações Internacionais etc.) possuem caráter mais heterogêneo do que as redes políticas intergovernamentais (formada por Estados e Organizações Internacionais) (STONE, 2008). O surgimento dessas redes, arranjos institucionais/legais e conjunto de normas cria ambiente fértil para a cooperação por meio de

---

<sup>21</sup> Em tradução livre da autora: “A ágora global está evoluindo com diferentes conjuntos de redes, parcerias público-privadas globais e iniciativas multilaterais. Esses processos políticos globais são distinguíveis dos processos nacionais e intergovernamentais, mas permanecem interconectados. A ágora é retratada em seu caráter de rede, administrada por elites empresariais e políticas, e mais excludente do que participativa. O objetivo foi mudar o foco de instituições, atores e políticas no nível do estado-nação para abordar como a formulação de políticas tem dimensões transnacionais. Isso não é para negar o poder e o impacto contínuos dos Estados-nação. A política interna dos Estados-nação continuará a garantir a diferença e a diversidade. Os Estados continuarão sendo importantes mediadores da globalização, mas suas capacidades de reagir e responder serão drasticamente diferentes. Circunstâncias de multilateralismo complexo trazem considerações adicionais de como redes e ativistas globais contornam processos de formulação de políticas nacionais e intergovernamentais para influenciar organizações internacionais, regimes privados e iniciativas multilaterais. [...] Redes transnacionais – sejam elas chamadas de “parceria”, “aliança”, “instalação” ou “fórum” – são um mecanismo de política pública global. Para o estudioso, esses desenvolvimentos pressagiam a necessidade de superar o nacionalismo metodológico e a agoraphobia dos principais estudos sobre políticas públicas para examinar os processos políticos globais e os novos modos gerenciais da administração pública transnacional” (STONE, 2008, p. 34-35).

<sup>22</sup> Também chamadas de parcerias transnacionais público-privadas (STONE, 2008).

regimes vinculantes e independentes (STONE, 2008). Estes regimes podem engajar outros atores não estatais a se comprometerem com a implementação de suas disposições (STONE, 2008).

Com a identificação de novos espaços, atores, problemas e bens públicos internacionais surge a possibilidade de adaptar conceitualmente o ciclo das políticas públicas para os níveis de governança global e regional, colocando o foco nas comunidades políticas transnacionais (STONE, 2008). Uma das vantagens reside em poder analisar o papel dos atores não estatais e como eles interagem com atores estatais, bem como permite estudar os processos de autorregulação (STONE, 2008). Essa realidade quebra as correntes metodológicas de uma abordagem restrita ao cenário doméstico dos Estados para estender à análise dos “processos de políticas totalmente globais e os novos modos gerenciais de administração pública transnacional” (STONE, 2008, p. 19).

Um dos grandes problemas analíticos da abordagem das políticas públicas em cenário internacional é a carência de autoridade e meios coercitivos para fazer com que os atores observem a política pública (STONE, 2008). A implementação vai depender da vontade e da cooperação dos Estados (STONE, 2008). Nos casos em que se verifica o descumprimento das políticas públicas, as ações de reprovação perpassam por sanções comerciais e morais, sendo a intervenção militar a forma mais violenta e, por consequência, evitada com a finalidade de se manter a paz e a estabilidade mundial (STONE, 2008). O apelo final é sempre em prol da cooperação e articulação entre os Estados (STONE, 2008).

Assim como ocorre no ciclo das políticas públicas aplicado ao cenário nacional, o ciclo das políticas públicas globais nem sempre ocorre de maneira linear com o início e o fim de cada fase bem delimitado (STONE, 2008). Na verdade, normalmente as fases se sobrepõem, por isso não é possível dizer que o ciclo de políticas públicas globais é ordenado e estável (STONE, 2008). Os processos são fluidos e dinâmicos e o resultado é a existência de políticas públicas com diversos estilos, estruturas regulatórias, configuração institucional, regras para exercício de Poder e previsão de recursos (STONE, 2008). No âmbito global, ausência de autoridade que seja superior a todos os atores faz com que os processos de formulação e implementação de políticas públicas globais sejam mais demorados e conturbados, em que o tom das negociações deveria ser a cooperação e a articulação de interesses (STONE, 2008).

Ainda assim, a transposição da teoria das políticas públicas para o contexto internacional mostra-se útil e necessária, pois problemas públicos internacionais requerem

formulação de políticas públicas globais capazes de enfrentá-los<sup>23</sup>. Isso dependerá da articulação de atores estatais e não estatais em arena política internacional regulada por normas de Direito Internacional Público. Sendo assim, percebe-se a importância da análise da interface entre Políticas Públicas Globais, Política e Direito Internacional Público para a promoção da ordem e, em última instância, da qualidade de vida humana.

Ademais, embora o ordenamento jurídico interno e internacional possuam diferenças, seria possível adaptar a essência da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP), de Maria Paula Dallari Bucci, para o contexto internacional, de modo a pensar em uma abordagem de Direito Internacional Público e Políticas Públicas Globais. O mesmo se aplica quanto a teorização dos papéis do Direito nas Políticas Públicas, criado por Coutinho. Essa constatação deriva da dialética da unidade do Direito, defendida por Miguel Reale. Soma-se a isso o fato de que não se discute mais o reconhecimento ou não da “ordem internacional como uma estrutura jurídica normativa” (VASCONCELOS, 2016, p. 17), porque o martelo já foi batido: “Direito Internacional é direito” (VASCONCELOS, 2016, p. 17). É nesse contexto que se inclui o Direito do Mar.

---

<sup>23</sup> Destaca-se que estas políticas públicas podem ser concretizadas por instrumentos jurídicos.

## **CAPÍTULO 2. A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESPAÇOS OCEÂNICOS E DOS RECURSOS MARINHOS VIVOS**

Considerando a importância da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar como instrumento internacional de regulação dos espaços oceânicos, na primeira parte deste capítulo será apresentada a divisão jurídica dos mares, conforme disposto neste Tratado. O item 2.1 será subdividido de modo a demonstrar como os regimes jurídicos desses espaços oceânicos regulam a utilização de seus recursos naturais marinhos.

Na segunda parte deste capítulo serão identificadas as iniciativas globais que direta ou indiretamente promovem a conservação e/ou utilização sustentável da biodiversidade marinha. Nesse sentido, têm-se as iniciativas que se transformaram em Tratados (perspectiva jurídica) e as iniciativas que se conformaram Resoluções no âmbito da ONU (perspectiva política).

Percorrer esses instrumentos internacionais foi necessário para identificar que existe uma lacuna jurídica quanto a conservação e a utilização da biodiversidade marinha localizada além da jurisdição dos Estados. Essa será a temática abordada na terceira parte deste capítulo.

### **2.1 A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar: Entendendo a divisão e a complexidade do Oceano e dos seus recursos**

O mar sempre despertou interesse por ser uma via de comunicação e de transporte, bem como por configurar-se como um imenso reservatório de recursos vivos e não vivos, sendo certo que o domínio sobre este naturalmente implicaria em poder econômico (SHAW, 2010). O mar, na realidade, desde os primórdios da história humana se impõe como um desafio, sendo espaço autônomo em razão de não poder ser objeto de apoderação (o que o diferencia do meio terrestre) (ZANELLA, 2017).

As discussões teóricas, políticas, jurídicas e diplomáticas que se viu no período entre o final do século XVI e início do século XVII tiveram como tema central o embate entre a teoria do *Mare Clausum* (mar fechado) e *Mare Liberum* (mar aberto) (ZANELLA, 2017). De acordo com a teoria do *Mare Clausum*, os Estado que descobrissem novos mares e rotas marítimas teriam a titularidade destes espaços (ZANELLA, 2017). Esta teoria prevaleceu

enquanto apenas poucos países tinham acesso ao mar e rotas marítimas (em especial Portugal e Espanha), o que favoreceu a expansão econômica destes (ZANELLA, 2017). Todavia, o jogo mudou quando o acesso ao mar passou a ser disputado por outros Estados, com destaque para o papel da Inglaterra (através da Companhia Inglesa das Índias Orientais) e da Holanda (Companhia Holandesa das Índias Orientais) (ZANELLA, 2017).

A reação contra a teoria do *Mare Clausum* veio das mãos do então jovem jurista Hugo Grócius<sup>24</sup>, que defendia a teoria do *Mare Liberum*<sup>25</sup> (ZANELLA, 2017). Segundo a teoria do *Mare Liberum*, o mar era coisa comum e não poderia ser objeto de apropriação, motivo pelo qual todos poderiam utilizá-lo livremente, principalmente para fins de navegação (porque a comunicação é um direito natural da humanidade) (ZANELLA, 2017). Não obstante, Grócius admitia que os Estados poderiam exercer domínio no mar adjacente ao seu território, desde que isso não interferisse na livre utilização do mar alto, ou seja, nenhum Estado poderia exercer jurisdição sobre rotas de navegação em mar alto (ZANELLA, 2017). Embora a teoria do *Mare Liberum* tenha enfrentado resistência de acadêmicos que defendiam a teoria do *Mare Clausum*, fato é que a teoria de Grócius foi consagrada pela doutrina e pelos Estados no final do século XIX (ZANELLA, 2017).

A teoria de Grócius sofreu alterações no decorrer do tempo em razão da mutação dos interesses e necessidades humanas (SHAW, 2010). No entanto, sua essência permanece presente no Direito do Mar regulando a governança das atividades humanas especialmente nas áreas além das jurisdições nacionais (HASTINGS, 2018).

O século XIX foi marcado pela definição de um consenso sobre a delimitação do Mar Territorial em três milhas náuticas (ZANELLA, 2017). No início do século XX ganha destaque a discussão sobre o alargamento do Mar Territorial e o direito de fiscalização e controle de navegação para além deste espaço (ZANELLA, 2017). O pós Segunda Guerra Mundial trouxe novo ponto de virada evolutiva nos direitos que os Estados exerciam sobre o mar (ZANELLA, 2017). Isso foi iniciado pela declaração unilateral do então Presidente norte americano Harry Tuman, em 28 de setembro de 1945, que proclamava que: I. Os Estados Unidos da América tinham direitos de jurisdição sobre solo e o subsolo da costa americana que se encontrava sob o mar, pois estes espaços eram prolongamento natural de seu território terrestre; II. Na condição de Estado Costeiro, os Estados Unidos da América tinham que exercer jurisdição sobre os recursos naturais (em especial, a pesca) que se encontravam no

---

<sup>24</sup> A teoria do *Mare Liberum* foi publicada em livro com o mesmo nome, em 1609, quando Grócius tinha 26 anos.

<sup>25</sup> Que deu origem ao princípio da liberdade dos mares (HILDEBRANDO; SILVA; CASELLA, 2012).

espaço oceânico adjacente ao Mar Territorial com finalidade exploratória e de preservação (ZANELLA, 2017). Esses pontos deram origem, respectivamente, ao que hoje se conhece por Plataforma Continental e Zona Econômica Exclusiva (ZANELLA, 2017).

A declaração do Presidente Truman não foi contestada internacionalmente, seja em razão da hegemonia norte americana e/ou porque a declaração não interferia negativamente no exercício da jurisdição dos demais países (ZANELLA, 2017). Na verdade, o que se viu nos anos que se seguiram foi o movimento de outros Estados no sentido de declararem unilateralmente direitos de jurisdição sobre o que entendiam ser suas Plataformas Continentais e Zonas Econômicas Exclusivas, seguindo o exemplo norte americano (ZANELLA, 2017).

O Direito do Mar passou a ser constituído predominantemente por normas oriundas de Convenções no século XX (GUERRA, 2019). A Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ocorreu em Genebra, em 1958, da qual participaram 86 Estados, 7 organizações especializadas da ONU e 9 observadores de Organizações Intergovernamentais (ZANELLA, 2017). Os principais eixos de trabalho discutiram aspectos políticos, jurídicos, econômicos, biológicos e técnicos do Direito do Mar (ZANELLA, 2017). O mérito desta Convenção encontra-se no fato de que ela cuidou de temas relacionados ao Mar Territorial, a Zona Contígua, ao Alto Mar, a pesca e aos recursos biológicos do Alto Mar<sup>26</sup>, bem como estabeleceu protocolo adicional que previa a Corte Internacional de Justiça como órgão de competência contenciosa e consultiva para assuntos e divergências relacionadas ao Direito do Mar (ZANELLA, 2017). Não obstante, a Convenção não logrou êxito em definir uma delimitação para o Mar Territorial e para a Plataforma Continental. Ademais, ela também não conseguiu resolver os problemas relacionados a pesca (ZANELLA, 2017).

A Segunda Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Direito do Mar foi realizada em 1960 e contou com a participação de 88 Estados (GUERRA, 2014). Desta vez o escopo era discutir assuntos não abordados na Primeira, em especial estabelecer a extensão do Mar Territorial (GUERRA, 2014). Todavia, ela não atingiu seu objetivo, pois os Estados não conseguiam chegar a um consenso (ZANELLA, 2017)<sup>27</sup>.

As normas destas Conferências rapidamente deixaram de responder às necessidades relacionadas ao uso do Mar (MAZZUOLI, 2016). Para sanar esta deficiência, em 1973,

---

<sup>26</sup> Na ocasião foram abordados quatro temas que resultaram em quatro Convenções, a saber: Convenção sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua; Convenção sobre a Plataforma Continental; Convenção sobre o Alto Mar; e Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos em Alto Mar (MAZZUOLI, 2016).

<sup>27</sup> Apesar de suas falhas, a Primeira e a Segunda Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar são consideradas marcos para o desenvolvimento para esse ramo do Direito Internacional (ZANELLA, 2017).

iniciaram-se os trabalhos preparativos para a Terceira Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que contou com a presença de 164 Estados (MAZZUOLI, 2016). Esta Conferência resultou na elaboração da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em 1982, em Montego Bay, na Jamaica (ZANELLA, 2017). Na ocasião, a Terceira Convenção teve 130 votos a favor, 4 votos contrários e 17 abstenções (ZANELLA, 2017). Os Estados Unidos da América não assinaram a Convenção porque discordavam do tratamento dados a exploração dos fundos marinhos e dos recursos naturais encontrados na Área (ZANELLA, 2017). Essa atitude repercutiu no posicionamento de outros Estados que, embora tenham assinado a Convenção, demoraram para ratificá-la ou não a ratificaram (ZANELLA, 2017). Isso atrasou em anos a entrada em vigor da Convenção, que só veio a ocorrer em 1994 (um ano após adesão da Guiana, 60º Estado signatário, conforme critério estabelecido na Convenção) (ZANELLA, 2017).

Quando a entrada em vigor da Convenção tornou-se eminente, os Estados não signatários tiveram que se movimentar para proteger seus interesses (ZANELLA, 2017). Assim, foi realizado o Acordo de 1994 de New York que tinha por finalidade discutir a Parte XI da CNUDM (ZANELLA, 2017). Esse acordo modificou a Parte XI da CNUDM de forma substancial ao estabelecer novas interpretações para o texto (ZANELLA, 2017).

Considerando a importância dos oceanos para os povos, bem como sua complexidade e sistema de interação, a CNUDM tem por objetivo contribuir para a manutenção da paz e da segurança; fomentar a cooperação entre os Estados; estabelecer ordem econômica internacional justa e equitativa; garantir o progresso econômico e social de todos os povos; promover a utilização pacífica, equitativa e eficiente dos mares e de seus recursos; conservar e estudar os recursos vivos; e preservar o meio ambiente marinho (MELLO, 2000). Wagner Menezes afirma que:

A Convenção estabeleceu uma estrutura legal detalhada para regular todo o espaço do oceano, seus usos e recursos, contendo normas disciplinadoras sobre o mar territorial, a zona contígua, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva e o alto-mar. Fornece regras para a proteção e preservação do ambiente marinho, para a pesquisa científica, para o desenvolvimento e transferência da tecnologia marinha para a exploração dos recursos do oceano e de seu subsolo, delimitando os limites da jurisdição nacional para cada matéria; também consolidou princípios costumeiros que devem ser observados pelos Estados na utilização conjunta dos espaços marítimos, como a liberdade do mar, o exercício da jurisdição interna dos Estados dentro de limites do mar adjacente ao Estado e a caracterização da plataforma continental (MENEZES, 2015, p.33 e p.34).

A CNUDM entrou em vigor em 1994 trazendo avanços consideráveis para o Direito Internacional relacionado ao Mar e a navegação. Isso porque ela conseguiu revestir-se de caráter universal, já que a maioria dos Estados são signatários, bem como cuidou de regular todos os espaços oceânicos (ZANELLA, 2017)<sup>28</sup>. Ademais, ela foi capaz de solucionar divergências históricas sobre direitos e deveres relacionados a utilização do mar (ZANELLA, 2017). Por fim, a CNUDM trouxe segurança jurídica internacional ao assumir posição superior às demais normas esparsas que cuidam de assuntos relacionados ao Direito do Mar (ZANELLA, 2017).

De acordo com Francisco Rezek:

200. Codificação do direito costumeiro. O direito do mar é parte elementar do direito internacional público, e suas normas, durante muito tempo, foram unicamente costumeiras. A codificação dessas normas ganhou alento já sob o patrocínio das Nações Unidas, havendo-se concluído em Genebra, em 1958, (a) uma Convenção sobre o mar territorial e a zona contígua, (b) uma Convenção sobre o alto mar, (c) uma Convenção sobre pesca e conservação dos recursos vivos do alto-mar, e (d) uma Convenção sobre a plataforma continental. Sucede que esses quatro textos — cuja aceitação não chegou a ser generalizada — produziram-se no limiar de uma era marcada pelo questionamento das velhas normas e princípios: os oceanos já não representavam apenas uma via de comunicação navegatória, própria para alguma pesca e algumas guerras. O fator econômico, tanto mais relevante quanto enfatizado pelo progresso técnico, haveria de dominar o enfoque do direito do mar nos tempos modernos (REZEK, 2014, p. 168).

As fontes primárias do Direito do Mar são os tratados e o costume, sendo a jurisprudência e a doutrina meios auxiliares (ZANELLA, 2017). Nesse contexto, a CNUDM é o principal instrumento de Direito Internacional Público que regula o Direito do Mar (ZANELLA, 2017), sendo responsável por delimitar os espaços oceânicos conforme figura 13:

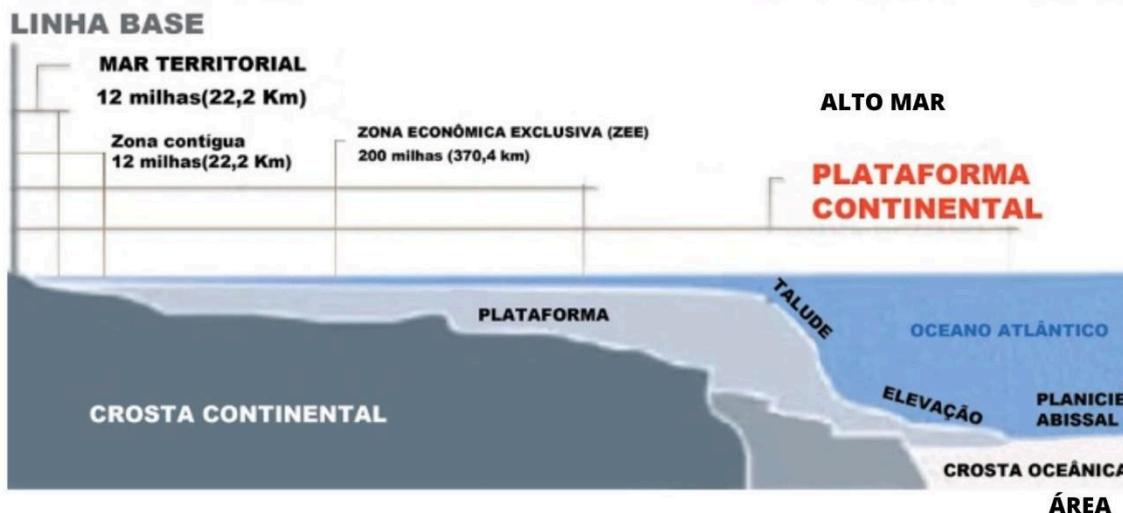
Figura 13: Limites do Mar

---

<sup>28</sup> A delimitação dos espaços marítimos era uma necessidade antiga dos Estados (SHAW, 2010).

## Limites do mar

1 milha náutica = 1.852 km



Fonte: Adaptado de Chedid e Santos (2019).

Como se pode ver na figura acima, todos os espaços oceânicos são medidos a partir da linha base. Existem duas formas de estabelecer a linha base: I. A linha base normal é traçada pelo Estado costeiro na maré mais baixa, ou seja, “é a linha de baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro” (artigo 5 da CNUDM). II. A linha base reta é uma linha imaginária traçada entre dois pontos pelo Estado Costeiro, aplicada segundo os critérios estabelecidos no artigo 7 da CNUDM<sup>29</sup>.

O espaço oceânico que se encontra entre a linha de base e a terra firme do Estado Costeiro é chamado de águas interiores e abrange as águas dos portos, das baías e estuários (ZANELLA, 2017). Nesta região, a soberania do Estado Costeiro é integral sobre a camada aérea, a superfície da água, a coluna de água, o leito e o subsolo marinho (ZANELLA, 2017). As águas interiores são consideradas território nacional, por isso a passagem de outros

<sup>29</sup> De forma sucinta, são: “ 1) ela é aplicada em situações com recortes profundos, reentrâncias ou com franja de ilhas ao longo da costa e próximas a esta; 2) as linhas retas não devem se distanciar de ‘modo apreciável da direção da costa’; 3) as zonas de mar entre a costa e esta linha ‘ devem estar suficientemente vinculadas ao domínio terrestre para ficarem submetidas ao regime das águas interiores’; 4) não podem ser traçadas em locais que só se descobrem na baixa-mar, a não ser que tenham construções – como faróis- ‘que se encaixem perfeitamente acima do nível do mar’; 5) na fixação da linha de base reta pode-se levar em consideração ‘os interesses econômicos próprios da região’ e cuja importância seja confirmada pelo Largo uso; 6) este sistema ‘não poderá ser aplicado por um Estado de modo a separar o mar territorial de outro Estado do alto mar ou de uma zona econômica exclusiva’” (ZANELLA, 2017, p. 110 – 111 ).

Estados nesta região requer, em regra, autorização do Estado Costeiro<sup>30</sup>, ficando o Estado estrangeiro sujeito a jurisdição do Estado Costeiro<sup>31</sup> (ZANELLA, 2017).

Conforme figura 13, os espaços oceânicos medidos a partir da linha base são: Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva, Plataforma Continental, Área e Alto Mar. Cada um desses espaços possui regime jurídico próprio, o que será analisado nos itens a seguir.

### **2.1.1. O Mar Territorial**

O Mar Territorial é o espaço oceânico adjacente ao território do Estado Costeiro (terra firme e águas interiores), no qual a soberania deste é exercida de forma limitada (ZANELLA, 2017). O Mar Territorial inicia-se a partir da linha de base do Estado Costeiro e se estende até o limite máximo de 12 milhas marítimas (artigo 3 da CNUDM). Todavia, o costume internacional admite variações dessa regra nos casos de ancoradouros e nos casos em que teoricamente o Mar Territorial de um Estado se sobrepõe ao de outro Estado (ZANELLA, 2017).

Existem situações em que o Mar Territorial de um Estado Costeiro não possui profundidade suficiente para que as embarcações possam fundear, lançar ferro ou amarrar-se a boias, o que impossibilita a acostagem e a arribada de navios (ZANELLA, 2017). Para resolver esse problema, são instalados ancoradouros em áreas em que estas atividades sejam possíveis, de modo a ampliar o Mar Territorial para além do limite de 12 milhas marítimas inicialmente previsto (ZANELLA, 2017). Já na hipótese de sobreposição de Mares Territoriais, não existindo tratado ou costume consolidado para disciplinar o assunto, traça-se uma linha mediana entre a linha base dos Estados Costeiros para delimitar o Mar Territorial, o que acaba por impossibilitar o alcance do limite de 12 milhas marítimas (ZANELLA, 2017).

---

<sup>30</sup> São exemplos de exceção a essa regra: o navio estrangeiro possuirá direito de passagem inocente quando passar por área das águas interiores demarcadas pela linha base reta que se fossem demarcadas por linha base normal seria parte do Mar Territorial ou Alto Mar (artigo 8, nº 2, CNUDM); o Estado sem litoral terá direito de passagem pelo território (terra e água) de Estados Costeiros, desde que tenha por finalidade alcançar os mares (artigo 125 da CNUDM), sendo certo que os Estados envolvidos devem celebrar tratado para disciplinar as regras de exercício desse direito (ZANELLA, 2017); existirá direito de passagem também quando ocorrer acidentes com embarcações em que vidas humanas estejam em risco (vide capítulo 3 da Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo, de 1979).

<sup>31</sup> Na prática internacional majoritariamente, verifica-se que o Estado Costeiro normalmente exerce sua jurisdição somente quando a situação afeta de alguma maneira bem jurídico nacional ou ofende seu cidadão, fazendo uso de seu poder discricionário (ZANELLA, 2017). Obviamente cabe ao Estado Costeiro fazer tal juízo de valor (ZANELLA, 2017).

Quanto a sua natureza jurídica, o Mar Territorial consagra-se como espaço em que o Estado Costeiro detém poderes de domínio soberano, ainda que a este sejam impostas limitações/obrigações contrapostas a direitos dos demais Estados (ZANELLA, 2017). Todavia, a soberania é entendida como plena, uma vez que as limitações não se presumem; exclusiva, pois somente através do consentimento do Estado Costeiro é possível afastar sua jurisdição em prol do exercício do poder jurisdicional de outro Estado; e inviolável, já que se baseia em princípio de Direito Internacional que garante a integridade territorial dos Estados (ZANELLA, 2017).

Em regra, no Mar Territorial aplicam-se as normas de direito interno do Estado Costeiro, sendo certo que a este é garantido, por exemplo, o direito exclusivo de: exploração de recursos naturais encontrados na coluna de água, solo e subsolo; investigação científica; polícia em relação a fiscalização das embarcações; navegação de cabotagem; estabelecer normas sobre o sistema aduaneiro, a saúde pública, a proteção do meio ambiente marinho e a imigração, bem como sobre aspectos econômicos (ZANELLA, 2017). Ao exercer sua jurisdição sobre o Mar Territorial, o Estado Costeiro deve relacionar-se com outros Estados orientando pelo princípio da isonomia e da não discriminação, assim como deve ter em conta a necessidade socioeconômica internacional de se assegurar a celeridade da navegação comercial internacional (ZANELLA, 2017). Caso atue em sentido contrário de forma injustificada e fora dos limites impostos pelo Direito Internacional, o Estado Costeiro poderá ser responsabilizado internacionalmente (ZANELLA, 2017).

A principal exceção ao exercício da soberania do Estado Costeiro no Mar Territorial é o direito de passagem inocente de embarcações estrangeiras, conceituado nos seguintes termos dos números 1 e 2, artigo 19, da CNUDM:

1. A passagem é inocente desde que não seja prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro. A passagem deve efetuar-se de conformidade com a presente Convenção e demais normas de direito internacional.
2. A passagem de um navio estrangeiro será considerada prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro, se esse navio realizar, no mar territorial, alguma das seguintes atividades: a) qualquer ameaça ou uso da força contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política do Estado costeiro ou qualquer outra ação em violação dos princípios de direito internacional enunciados na Carta das Nações Unidas; b) qualquer exercício ou manobra com armas de qualquer tipo; c) qualquer ato destinado a obter informações em prejuízo da defesa ou da segurança do Estado costeiro; d) qualquer ato de propaganda destinado a atentar contra a defesa ou a segurança do Estado costeiro; e) o lançamento, pouso ou recebimento a bordo de qualquer aeronave; f) o lançamento, pouso ou recebimento a bordo de qualquer dispositivo militar; g) o embarque ou desembarque de qualquer produto, moeda ou pessoa com violação das leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários do Estado costeiro; h) qualquer ato intencional e grave de poluição contrário à presente Convenção; i) qualquer atividade de pesca; j) a realização de

atividades de investigação ou de levantamentos hidrográficos; k) qualquer ato destinado a perturbar quaisquer sistemas de comunicação ou quaisquer outros serviços ou instalações do Estado costeiro; l) qualquer outra atividade que não esteja diretamente relacionada com a passagem (CNUDM, 1982).

Não obstante a existência desse direito, ele não é exercido de forma ilimitada, pois os Estados Costeiros podem estabelecer normas para disciplinar o direito de passagem inocente. É o dispõe o artigo 21, números 1 ao 4, da CNUDM:

1. O Estado costeiro pode adotar leis e regulamentos, de conformidade com as disposições da presente Convenção e demais normas de direito internacional, relativos à passagem inocente\* pelo mar territorial sobre todas ou alguma das seguintes matérias: a) segurança da navegação e regulamentação do tráfego marítimo; b) proteção das instalações e dos sistemas de auxílio à navegação e de outros serviços ou instalações; c) proteção de cabos e dutos; d) conservação dos recursos vivos do mar; e) prevenção de infrações às leis e regulamentos sobre pesca do Estado costeiro; f) preservação do meio ambiente do Estado costeiro e prevenção, redução e controle da sua poluição; g) investigação científica marinha e levantamentos hidrográficos; h) prevenção das infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários do Estado costeiro. 2. Tais leis e regulamentos não serão aplicados ao projeto, construção, tripulação ou equipamento de navios estrangeiros, a não ser que se destinem à aplicação de regras ou normas internacionais geralmente aceitas. 3. O Estado costeiro dará a devida publicidade a todas estas leis e regulamentos. 4. Os navios estrangeiros que exerçam o direito de passagem inocente pelo mar territorial deverão observar todas essas leis e regulamentos, bem como todas as normas internacionais geralmente aceitas relacionadas com a prevenção de abalroamentos no mar (CNUDM, 1982).

Vale ressaltar que, conforme o nº 3 do artigo 25 da CNUDM, o direito de passagem inocente no Mar Territorial poderá ser suspenso temporariamente pelo Estado Costeiro nos casos em que “esta medida for indispensável para proteger a sua segurança, entre outras para lhe permitir proceder a exercícios com armas. Tal suspensão só produzirá efeito depois de ter sido devidamente tornada pública” (CNUDM, 1982). Todavia, mesmo nestes casos o Estado Costeiro deverá agir respeitando o princípio da não discriminação (ZANELLA, 2017). Além dos Estados, podem exercer o direito de passagem inocente os Estados autônomos, territórios com autonomia reconhecida, Organizações Internacionais e Organizações não Governamentais (por equiparação) (ZANELLA, 2017).

### **2.1.2. A Zona Contígua**

A Zona Contígua é o espaço oceânico cuja finalidade é promover a segurança do Estado Costeiro através do exercício do direito de fiscalização e repressão de atos que estejam em desacordo com o ordenamento jurídico interno do Estado Costeiro (ZANELLA, 2017). O

estabelecimento da Zona Contígua é um direito facultativo, ou seja, o Estado Costeiro poderá estabelecê-lo ou não, de acordo com seus interesses (ZANELLA, 2017). A Zona Contígua inicia-se exatamente após o final do limite máximo do Mar Territorial, possuindo 24 milhas marítimas, quando a contagem é iniciada partindo-se da linha de base da costa do Estado (artigo 33, nº 2, da CNUDM), ou 12 milhas marítimas, quando a contagem é iniciada partindo-se do final do Mar Territorial (MENEZES, 2015). As normas jurídicas da Zona Contígua são aplicáveis apenas na superfície da água e na coluna de água, pois não é possível exercer o direito de fiscalização por meio da navegação no espaço aéreo, no solo e no subsolo (ZANELLA, 2017).

Quanto a natureza jurídica da Zona Contígua, esta não ficou clara na CNUDM (ZANELLA, 2017). Isso abriu espaço para teorizações de acadêmicos que se dividiram em três grupos: os que entendem que a Zona Contígua tem natureza jurídica própria e não se sujeita ao regime jurídico dos outros espaços oceânicos; os que defendem que a Zona Contígua possui natureza jurídica de Alto Mar, com a presença de alguns direitos e deveres inerentes às Zonas Econômicas Exclusivas; e os que afirmam que a Zona Contígua tem natureza jurídica de Zona Econômica Exclusiva, mas com a presença de alguns direitos e deveres próprios (ZANELLA, 2017).

Não obstante a ausência de consenso, o que parece mais aceitável é a última corrente, pois, em regra, a Zona Econômica Exclusiva se sobrepõe a Zona Contígua (ZANELLA, 2017). A exceção a esta regra ocorreria nos casos em que o Estado Costeiro não possui Zona Econômica Exclusiva, em que a Zona Contígua inevitavelmente assumirá natureza jurídica de Alto Mar, já que é o regime jurídico e o espaço físico deste que irá se sobrepor aos dela (ZANELLA, 2017).

Em razão de sua natureza jurídica, na Zona Contígua o Estado Costeiro exerce o direito de fiscalização para a promoção de sua segurança e defesa do interesse público, inerentes ao seu regime jurídico (ZANELLA, 2017); e os direitos de exploração e apropriação de recursos naturais presentes na coluna de água, no solo e no subsolo, inerentes ao regime jurídico da Zona Econômica Exclusiva (ZANELLA, 2017). Na prática, o Estado Costeiro pode adotar medidas que visem impedir violações de seus regulamentos aduaneiro, fiscal, imigração, sanitário e ambiental (ZANELLA, 2017). Mas o que o Estado Costeiro não pode fazer é impor sua jurisdição na Zona Contígua, estabelecendo normas internas sobre esta zona em simetria com o que ocorre em Mar Territorial (ZANELLA, 2017).

Nesse contexto, para evitar violações às suas normas de natureza aduaneira, fiscal, de imigração ou sanitária no seu território ou no seu Mar Territorial, bem como para reprimir violações às normas aplicáveis em seu território ou no seu Mar Territorial, o Estado Costeiro terá o direito de perseguição (ZANELLA, 2017), conforme consagrado no nº 1 do artigo 111 da CNUDM, que assim dispõe:

A perseguição de um navio estrangeiro pode ser empreendida quando as autoridades competentes do Estado costeiro tiverem motivos fundados para acreditar que o navio infringiu as suas leis e regulamentos. A perseguição deve iniciar-se quando o navio estrangeiro ou uma das suas embarcações se encontrar nas águas interiores, nas águas arquipelágicas, no mar territorial ou na zona contígua do Estado perseguidor, e só pode continuar fora do mar territorial ou da zona contígua se a perseguição não tiver sido interrompida. Não é necessário que o navio que dá a ordem de parar a um navio estrangeiro que navega pelo mar territorial ou pela zona contígua se encontre também no mar territorial ou na zona contígua no momento em que o navio estrangeiro recebe a referida ordem. Se o navio estrangeiro se encontrar na zona contígua, como definida no artigo 33, a perseguição só pode ser iniciada se tiver havido violação dos direitos para cuja proteção a referida zona foi criada (CNUDM, 1982).

Vale dizer que o direito de perseguição se impõe marcadamente quando ocorrem violações inerentes aos direitos que o Estado Costeiro exercer em Zona Contígua propriamente dito (ZANELLA, 2017). Se for uma violação aos direitos que o Estado Costeiro exercer em Zona Econômica Exclusiva (que como visto, se sobrepõem a Zona Contígua), poderá ele empregar todos os meios considerados legítimos para combater violações ao regime jurídico da Zona Econômica Exclusiva (ZANELLA, 2017).

### **2.1.3. A Zona Econômica Exclusiva**

Adentrando no conceito de Zona Econômica Exclusiva, verifica-se que ela foi pensada e instituída para assegurar que o Estado Costeiro pudesse explorar os recursos naturais presentes na região, bem como garantir seu aproveitamento econômico (ZANELLA, 2017). A Zona Econômica Exclusiva inicia-se exatamente após o final do limite máximo do Mar Territorial e se sobrepõe a Zona Contígua, possuindo 188 milhas marítimas, quando a contagem é iniciada partindo-se do final do Mar Territorial, ou 200 milhas marítimas, quando a contagem é iniciada partindo-se da linha de base da costa do Estado (MENEZES, 2015).

No caso de Zonas Econômicas Exclusivas que se encontram sobrepostas, a sua delimitação deve ser determinada por acordo entre os Estados Costeiros envolvidos, conforme artigo 74 da CNUDM. Todavia, se este acordo não for celebrado em tempo razoável,

conforme Parte XV da CNUDM, o caso será submetido a órgão competente, que fundamentará sua decisão no princípio da equidade<sup>32</sup>.

A Zona Econômica Exclusiva compreende a coluna de água e o espaço aéreo sobrejacente a superfície oceânica, pois atualmente a zona abarca todo tipo de exploração de atividade econômica, e não apenas a exploração de recursos naturais (ZANELLA, 2017). Contudo, o direito a sobrevoo é livre, independentemente de permissão do Estado Costeiro, pois aplica-se o princípio da liberdade de sobrevoo nesta região, nos mesmos termos previstos no regime jurídico que rege o Alto Mar (ZANELLA, 2017). Vale dizer que, embora a CNUDM fale expressamente sobre solo e subsolo marítimo em Zona Econômica Exclusiva, a exploração destes espaços está regulada pelo regime da Plataforma Continental (ZANELLA, 2017). Isso pode ser aferido pelo disposto no artigo 56, nº 3, da CNUDM (ZANELLA, 2017).

Quanto a sua natureza jurídica, a Zona Econômica Exclusiva possui natureza híbrida, porque ao mesmo tempo que possui características inerentes aos regimes jurídicos do Mar Territorial e do Alto Mar, possui características próprias (MELLO, 2000). Para compreender essa afirmação é preciso ter em mente que regime jurídico que rege o Alto Mar se sobrepõe a Zona Econômica Exclusiva, salvo nos pontos em que forem conflitantes (ZANELLA, 2017). Em caso de conflito, prevalece a aplicação do regime jurídico da Zona Econômica Exclusiva por serem normas mais específicas (ZANELLA, 2017). Ou seja, as liberdades consagradas em Alto Mar não podem sufocar o direito de exploração de recursos naturais do Estado Costeiro em sua Zona Econômica Exclusiva (ZANELLA, 2017). No caso do Mar Territorial, não existe sobreposição a Zona Econômica Exclusiva, mas estes espaços se assemelham porque neles o Estado Costeiro exerce seus direitos de soberania para fins de exploração de atividade econômica, bem como para fins de proteção e gestão do ecossistema marinho (ZANELLA, 2017).

Como destacado, o Estado Costeiro não exerce direitos de soberania sobre a área oceânica propriamente dita, mas sim sobre a exploração dos recursos naturais que nela se encontram e atividades econômicas que nela se desenvolvem (ZANELLA, 2017). Por isso, é possível separar tais direitos de soberania em dois grupos: I. conservação e gestão; II. exploração e aproveitamento (ZANELLA, 2017).

A CNUDM prevê que o Estado Costeiro tem o direito e o dever de definir a quantidade permitida de captura de recursos, observando os melhores dados científicos

---

<sup>32</sup> Utilizou-se o princípio da equidade e não o estabelecimento da linha mediana, como ocorre no Mar Territorial, pois nem sempre a linha mediana poderá dividir igualmente os recursos naturais presentes na zona marítima disputada (ZANELLA, 2017).

disponíveis, com a finalidade de preservar os recursos e não comprometer as reservas dos outros Estados por excesso de captura (vide nº 1, a, do artigo 56, e números 1, 2 e 3, do artigo 61, ambos da CNUDM). A CNUDM estabelece uma série de normas visando a proteção de determinadas espécies entendidas como prioritárias por necessitarem de maiores cuidados. Nesta categoria estão as espécies consideradas altamente migratórias (artigo 64), os mamíferos (artigo 65), os peixes anádromos (artigo 66) e as espécies catádromas (artigo 67). Além disso, o Estado Costeiro também possui direitos de jurisdição sobre a Zona Econômica Exclusiva em relação a colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas; investigação científica; e conservação do ecossistema marinho (conforme nº 1, b, do artigo 56, da CNUDM).

#### **2.1.4. A Plataforma Continental**

Em relação a Plataforma Continental, é preciso entender que o continente não termina abruptamente ao encontrar o mar (ZANELLA, 2017). Na verdade, as terras continentais estão assentadas sobre uma plataforma ligeiramente inclinada que adentra no oceano, configurando-se como verdadeira extensão do continente sob a água do mar (ZANELLA, 2017). Esse prolongamento natural do território dos Estados Costeiros é denominado de Plataforma Continental (ZANELLA, 2017).

No que toca a delimitação da Plataforma Continental, consagra nº 1 do artigo 76 da CNUDM que:

A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância (CNUDM, 1982).

O regime jurídico da Plataforma Continental compreende a exploração de três tipos de recursos naturais: I. os recursos não vivos que se encontram no leito do mar e no subsolo; II. os recursos vivos que no período de captura encontram-se inertes no leito do mar e no subsolo; III. e os recursos vivos que se movem por meio do contato físico com o leito do mar e o subsolo (ZANELLA, 2017).

Há de se ressaltar que nem sempre o território do Estado Costeiro terá um prolongamento natural capaz de configurar a Plataforma Continental (ZANELLA, 2017). Por

essa razão, a CNUDM, além de adotar o critério de formação geomorfológica, adotou também o critério da distância para delimitar a incidência do regime jurídico da Plataforma Continental (ZANELLA, 2017). Desta forma, mesmo que o Estado Costeiro não possua Plataforma Continental geográfica, poderá estender seu direito de exploração sobre os recursos naturais que se encontram no leito do mar e em seu subsolo até a distância máxima de 200 milhas marítimas contadas a partir da linha de base, com fundamento no segundo critério (ZANELLA, 2017). Por outro lado, em relação ao primeiro critério, deve-se observar que a Plataforma Continental geográfica de alguns Estados Costeiros pode ultrapassar as 200 milhas marítimas (ZANELLA, 2017). Nestes casos, os Estados Costeiros podem solicitar sua expansão para além das 200 milhas marítimas através do procedimento previsto no artigo 76, números 4 a 10, da CNUDM (ZANELLA, 2017).

A Plataforma Continental possui natureza jurídica própria, pois os direitos de soberania exercidos neste espaço são exclusivos e independentes, não se confundindo com os direitos e poderes de soberania previstos no regime jurídico de qualquer outro espaço oceânico (ZANELLA, 2017). A exclusividade deriva do fato de que apenas o Estado Costeiro pode explorar os recursos naturais de sua Plataforma Continental, sendo certo que os demais Estados somente poderão explorá-los se receberem autorização prévia do Estado Costeiro (ZANELLA, 2017). São independentes, pois o direito do Estado Costeiro de explorar os recursos naturais presentes em sua Plataforma Continental não requer declaração prévia nesse sentido, tampouco depende de ocupação, até o limite de 200 milhas marítimas (ZANELLA, 2017).

Observa-se que no Mar Territorial o Estado Costeiro exerce poder de soberania extremamente abrangente se comparado com o que ocorre na Plataforma Continental, em que o Estado Costeiro apenas exerce alguns direitos de soberania para fins de exploração de recursos naturais (ZANELLA, 2017). Observa-se também que, diferentemente do que ocorre na Zona Econômica Exclusiva, na Plataforma Continental o Estado Costeiro não exerce mera fruição de poderes (ZANELLA, 2017). Isso porque nesta região “os direitos são dominiais próprios e de raiz, recaindo sobre todo o leito e subsolo desta, além dos recursos vivos e não vivos, cuja apropriação pelo Estado constitui, juridicamente, a causa da atribuição” (ZANELLA, 2017, p. 303). Ademais, na Zona Econômica Exclusiva os direitos de exploração são opcionais, já na Plataforma Continental tal direito é exclusivo e independente; e o limite máximo da Plataforma Continental pode ser expandido em alguns casos, o que não ocorre na Zona Econômica Exclusiva (ZANELLA, 2017).

Considerando a natureza jurídica dos direitos do Estado Costeiro na Plataforma Continental, não se pode dizer que ele exerce soberania plena nesta região, mas sim direitos de soberania absolutos e limitados (ZANELLA, 2017). Desta forma, não pode o regime jurídico da Plataforma Continental sufocar as liberdades previstas pelo regime jurídico do Alto Mar que não sejam conflitantes (ZANELLA, 2017). Logo, são permitidas as instalações de cabos e dutos submarinos independentemente de autorização do Estado Costeiro, mas respeitando as limitações impostas pelo artigo 79 da CNUDM<sup>33</sup>; o Estado Costeiro possui direito exclusivo de instalação e de autorização de instalação de ilhas artificiais e outras estruturas na Plataforma Continental, desde que elas possuam finalidade econômica ou interfiram na exploração dos recursos naturais desta região, podendo estabelecer normas aduaneiras, fiscais, de imigração, sanitárias e de segurança; a investigação científica de outros Estados na Plataforma Continental do Estado Costeiro requer autorização prévia deste, sendo certo que os Estados estrangeiros devem respeitar as normas que regulamentam o exercício de tal atividade presentes no ordenamento jurídico interno do Estado Costeiro (ZANELLA, 2017).

#### **2.1.5. O Alto Mar**

O Alto Mar, por sua vez, representa espaço que se encontra além da jurisdição dos Estados, compreendendo todas as partes do oceânico e recursos marinhos que não estão inseridos no regime jurídico da Zona Econômica Exclusiva, da Zona Contígua, do Mar Territorial, das Águas Interiores e das Águas Arquipélagicas (ZANELLA, 2017). O regime jurídico do Alto Mar abarca a coluna de água, a superfície da água e o espaço aéreo sobrejacente que se encontram fora da jurisdição dos Estados (ZANELLA, 2017).

Quanto à natureza jurídica do Alto Mar, destacam-se a teoria da “*res nullius*”, da “*res communis*”, da “juridicidade” e da “utilização razoável” (ZANELLA, 2017). A teoria da “*res*

---

<sup>33</sup> “1. Todos os Estados têm o direito de colocar cabos e dutos submarinos na plataforma continental de conformidade com as disposições do presente Artigo. 2. Sobre reserva do seu direito de tomar medidas razoáveis para a exploração da plataforma continental o aproveitamento dos seus recursos naturais e a prevenção, redução e controle da poluição causada por dutos, o Estado costeiro não pode impedir a colocação ou manutenção dos referidos cabos ou dutos. 3. O traçado da linha para a colocação de tais dutos na plataforma continental fica sujeito ao consentimento do Estado costeiro. 4. Nenhuma das disposições da presente Parte afeta o direito do Estado costeiro de estabelecer condições para os cabos e dutos que penetrem no seu território ou no seu mar territorial, nem a sua jurisdição sobre os cabos e dutos construídos ou utilizados em relação com a exploração da sua plataforma continental ou com o aproveitamento dos seus recursos, ou com o funcionamento de ilhas artificiais, instalações e estruturas sob sua jurisdição. 5. Quando colocarem cabos ou dutos submarinos, os Estados devem ter em devida conta os cabos ou dutos já instalados. Em Particular, não devem dificultar a possibilidade de reparar os cabos ou dutos existentes” (CNUDM, 1982).

*nullius*” defende que o alto mar não está sujeito a nenhuma espécie de apropriação, ou seja, os Estados não poderiam exercer seu poder soberano nesta região (MELLO, 2000). De acordo com a teoria da “*res communis*”, o alto mar pertence a todos os Estados (MELLO, 2000). Já a teoria da “juridicidade” afirma que o alto mar é passível de regulamentação, sendo possível, inclusive, a existência de diversas ordens jurídicas (MELLO, 2000). Por fim, a teoria da “utilização razoável” tem um viés essencialmente político e defende que: o sentido e a abrangência do princípio da liberdade do alto mar variam de acordo com o momento histórico; a liberdade do alto mar tem característica política; o exercício do poder soberano no uso do alto mar deve ser razoável; o direito de autodefesa é absoluto e se sobrepõe ao princípio da liberdade do alto mar (MELLO, 2000).

Diante do exposto, Celso D. de Albuquerque Mello (2000) afirma que nenhuma das quatro teorias poderia explicar a natureza jurídica do alto mar. Para o autor, a primeira teoria não é aceitável porque o alto mar não é passível de ocupação. A segunda teoria, por sua vez, não encontra espaço, se analisada a partir da concepção de que o alto mar seria uma espécie de condomínio, porque os Estados não têm poder de polícia uns sobre os outros (eis que a regra é que os Estados somente exercem jurisdição nos seus próprios navios) (MELLO, 2000). Já a terceira teoria, abandonada por seu próprio idealizador, foi claramente afastada pela Convenção de Genebra (MELLO, 2000). Por fim, a quarta teoria é inaceitável porque, se todos os Estados resolvessem justificar seus atos com base na autodefesa, a liberdade do alto mar deixaria de existir (MELLO, 2000).

Celso D. de Albuquerque Mello (2000) ressalta que a teoria que tem prevalecido é a teoria da “*res communis*”, mas a partir da concepção de que o alto mar é destinado ao uso público, onde todos os Estados possuem os mesmos direitos. No mesmo sentido, Valerio de Oliveira Mazzuoli (2016) e Sidney Guerra (2019) afirmam que o Alto Mar não é *res nullis*, algo sujeito a apropriação do Estado, e sim *res communis*, eis que todos podem utilizá-lo em benefício de todos os povos.

Os princípios que orientam o regime jurídico do Alto Mar derivam da teoria do *Mare Liberum*, de Hugo Grócius (ZANELLA, 2017). Nesse contexto, fala-se em princípio da liberdade de uso, princípio da igualdade de utilização entre os Estados, princípio da utilização com fins pacíficos e princípio da preservação do ecossistema marinho, todos consagrados na CNUDM (ZANELLA, 2017).

O princípio da liberdade de uso determina que todos os Estados devem ter acesso ao Alto Mar, sejam eles costeiros ou não (ZANELLA, 2017). Esse princípio atrai para os Estados

a liberdade de navegação, de sobrevoo, de pesca, de colocação de cabos e dutos, de investigação científica, de construção de ilhas artificiais e outras estruturas (ZANELLA, 2017), de exploração de recursos naturais. Tais liberdades devem ser exercidas com a observância das disposições da CNUDM e em harmonia com demais normas de Direito Internacional Público, conforme previsão expressa da própria CNUDM (ZANELLA, 2017).

O princípio da igualdade de uso não se propõe a assegurar que todos os Estados utilizem de forma equitativa o Alto Mar (ZANELLA, 2017). Na verdade, este princípio se propõe a garantir que todos os Estados (costeiros ou não) possuam os mesmos direitos e deveres em Alto Mar para que possam exercê-los conforme seus interesses e possibilidades (ZANELLA, 2017). No entanto, o exercício destes direitos por parte de determinado Estado não pode comprometer negativamente a utilização do espaço pelos demais Estados (ZANELLA, 2017).

O princípio da utilização com fins pacíficos estabelece que todos os Estados devem utilizar o Alto Mar com finalidade pacífica, o que não afasta o direito de navegação de navios de guerra nesta região, conforme disposto no artigo 95 da CNUDM (ZANELLA, 2017). No entanto, há que se ressaltar que as ações militares em Alto Mar não podem promover degradação ambiental, já que a seção 2 da Parte VII da CNUDM estabelece que todos são responsáveis pela preservação e gestão dos recursos naturais que se encontram em Alto Mar (ZANELLA, 2017).

O princípio da liberdade de exploração de recursos naturais em Alto Mar e o dever de preservação do meio ambiente marinho são duas faces da mesma moeda. Todos os Estados possuem iguais direitos no que toca a exploração destes recursos naturais e os exercerão de acordo com seus interesses e possibilidades sem comprometer os direitos dos demais (ZANELLA, 2017). Ao mesmo tempo, estes direitos de exploração atraem para os Estados a responsabilidade de gestão e conservação do ecossistema marinho (ZANELLA, 2017)<sup>34</sup>.

#### **2.1.6. A Área**

---

<sup>34</sup> Em relação ao entendimento adotado na CNUDM sobre o meio ambiente, afirma Zanella: “A proteção e preservação do meio ambiente marinho é uma preocupação constante na Convenção de Montego Bay. Tanto na Parte XII, com dispositivos específicos de “proteção e preservação do meio marinho”, quanto em artigos esparsos, a CNUDM é inovadora e estabelece um regime de preservação ambiental muito bem detalhado e consciente [...] Sobre a proteção do meio ambiente marinho nesta zona [Alto Mar], a Convenção de 1982, traz apenas o dever geral de preservação ambiental. Isto é, a CNUDM regula de forma aberta a questão, estabelecendo aos Estados uma obrigação geral e abstrata de proteger e preservar os ecossistemas marinhos nos espaços sob e fora da jurisdição nacional. Para além destas disposições gerais, a CNUDM não traz dispositivos regulando diretamente a proteção ambiental e a poluição em alto mar” (ZANELLA, 2017, p. 273 - 274).

Consagrada como patrimônio comum da humanidade, a Área foi instituída como espaço que compreende o leito do mar, o subsolo (que começa no centro do planeta Terra e se encerra no leito do mar) e os fundos marinhos localizados além da jurisdição dos Estados (ou seja, se o espaço não configurar a Plataforma Continental dos Estados Costeiros, faz parte da Área) (ZANELLA, 2017)<sup>35</sup>. Vê-se, pois, que a Área não compreende a coluna de água sobrejacente porque esta encontra-se amparada pelo regime jurídico do Alto Mar (ZANELLA, 2017). O estabelecimento da Área como patrimônio comum da humanidade impede a expansão ilimitada dos Estados (ZANELLA, 2017).

De acordo com o artigo 133 da CNUDM, o regime jurídico da Área é aplicável aos “recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos *in situ*, na Área, no leito do mar ou no seu subsolo, incluindo os nódulos polimetálicos” (CNUDM, 1982). A consequência desta disposição é que o princípio do patrimônio comum da humanidade não se aplica aos recursos vivos (e seus materiais genéticos) encontrados na Área, o que, *a priori*, viabiliza a livre exploração e apropriação destes recursos (ZANELLA, 2017).

A CNUDM não regula diretamente a biodiversidade marinha e seu patrimônio genético localizado além da jurisdição dos Estados (HEAFEY, 2014). Isso é consequência do conhecimento científico da época de sua elaboração que considerava tal região como estéril (HASTINGS, 2018). Todavia, em decorrência do desenvolvimento tecnológico, hoje se sabe que esta região possui imenso potencial econômico e científico (HASTINGS, 2018). Por consequência, a corrida para a exploração e apropriação destes recursos já começou com os Estados mais ricos e poderosos tomando a dianteira.

Conforme afirma Zanella:

Os recursos genéticos do leito do mar profundo têm sido descritos como “o próximo prêmio grande na corrida global por recursos naturais” em razão das enormes possibilidades comerciais de explorá-los através da biotecnologia que têm surgido. Alguns recursos, em especial aqueles associados com fontes hidrotermais, têm chamado bastante atenção em razão da quantidade e de suas possibilidades comerciais (ZANELLA, 2017, p. 350).

A natureza jurídica da Área como patrimônio comum da humanidade traz dois desdobramentos: primeiro, a ideia de patrimônio comum implica na necessidade de cooperação para gestão ótima e racional dos recursos minerais; segundo, o termo humanidade expõe que a utilização, conservação e gestão dos recursos minerais localizados na Área

---

<sup>35</sup> O oceano possui 362 milhões de quilômetros quadrados. E inserido nele está a Área, com aproximadamente 185 milhões de quilômetros quadrados. Já a parte terrestre habitável do planeta Terra corresponde a 148 milhões de quilômetros quadrados (ZANELLA, 2017).

interessam as presentes e as futuras gerações (ZANELLA, 2017). A titularidade dos direitos será exercida pela Autoridade dos Fundos Marinhos em nome da humanidade, entidade responsável por autorizar qualquer tipo de exploração na Área (ZANELLA, 2017).

Sendo assim, são características deste espaço: nenhum Estado poderá reivindicar soberania em relação a Área e seus recursos; Estados, pessoas e entidades não poderão apropriar-se da Área e de seus recursos; a exploração dos recursos da Área devem beneficiar toda a humanidade; os recursos oriundos da exploração dos recursos da Área serão distribuídos de forma não discriminatória, considerando especialmente os interesses dos Estados que se encontram em processo de desenvolvimento; os interesses da humanidade serão protegidos pela Autoridade dos Fundos Marinhos; todas as atividades de exploração devem possuir fins pacíficos; o meio ambiente deve ser preservado com a finalidade de atender as necessidades das presentes e das futuras gerações; os Estados devem cooperar tecnológica e cientificamente para conhecer e explorar a Área; todos os Estados possuem os mesmos direitos e deveres sobre a Área (ZANELLA, 2017).

Para criar um campo apto a promover estas características, o artigo 150 da CNUDM apresenta políticas gerais a serem aplicadas nas atividades realizadas na Área:

1. As atividades na Área devem ser realizadas tal como expressamente previsto na presente Parte de modo a fomentar o desenvolvimento harmonioso da economia mundial e o crescimento equilibrado do comércio internacional e a promover a cooperação internacional a favor do desenvolvimento geral de todos os países, especialmente dos Estados em desenvolvimento e com vista a assegurar: a) o aproveitamento dos recursos da Área; b) a gestão ordenada, segura e racional dos recursos da Área, incluindo a realização eficiente de atividades na Área e, de conformidade com os princípios de conservação, a evitação de desperdícios desnecessários; c) a ampliação das oportunidades de participação em tais atividades, em particular de forma compatível com os artigos 144 e 148; d) a participação da autoridade nas receitas e transferência de tecnologia à Empresa e aos Estados em desenvolvimento, tal como disposto na presente Convenção; e) o aumento da disponibilidade dos minerais provenientes da Área, na medida necessária para, juntamente com os obtidos de outras fontes, assegurar o abastecimento aos consumidores de tais minerais; f) a formação de preços justos e estáveis, remuneradores para os produtores e razoáveis para os consumidores, relativos aos minerais provenientes tanto da Área como de outras fontes, e a promoção do equilíbrio a longo prazo entre a oferta e a procura; g) maiores oportunidades para que todos os Estados Partes, independentemente do seu sistema social e econômico ou situação geográfica, participem no aproveitamento dos recursos da Área e na prevenção da monopolização das atividades na Área; h) a proteção dos Estados em desenvolvimento no que se refere aos efeitos adversos nas suas economias ou nas suas receitas de exportação, resultantes de uma redução no preço de um mineral afetado ou no volume de exportação desse mineral, na medida em que tal redução seja causada por atividades na Área, como previsto no Artigo 151; i) o aproveitamento do patrimônio comum em benefício da humanidade em geral; e j) que as condições de acesso aos mercados de importação de minerais provenientes dos recursos da Área e de importação de produtos básicos obtidos de tais minerais

não sejam mais vantajosas que as de caráter mais favorável aplicadas às importações provenientes de outras fontes (CNUDM, 1982).

A atividade de investigação científica e a prospecção de recursos minerais desenvolvidas na Área são orientadas pelo princípio da utilização pacífica, pelo princípio da liberdade de investigação científica e pelo princípio da cooperação e difusão dos resultados (ZANELLA, 2017). Ponto sensível diz respeito a transferência de tecnologia para a realização de atividades desenvolvidas na Área (ZANELLA, 2017). Desde a assinatura da CNUDM os Estados mais desenvolvidos se posicionaram contrariamente a obrigatoriedade de transferência de tecnologia, um dos motivos que os levaram a não ratificar a Convenção e atrasar sua entrada em vigor (ZANELLA, 2017).

Mesmo depois da 60ª ratificação/adesão, critério para a CNUDM entrar em vigor, a Convenção corria o risco de não produzir os efeitos desejados em razão da ausência de Estados importantes da perspectiva econômica, especialmente os Estados Unidos da América (ZANELLA, 2017). Para que estes Estados aceitassem ratificar/aderir a CNUDM, foi celebrado um acordo, em 1994, no qual ficou estabelecido que empresas e Estados que quisessem adquirir tecnologia para a exploração dos recursos minerais da Área deveriam obtê-la no mercado aberto em condições normais ou através de arranjos de empreendimentos conjuntos com outros Estados e empresas que possuíssem a tecnologia necessária para a realização da atividade pretendida (ZANELLA, 2017). Ou seja, a transferência de tecnologia saiu da esfera da obrigatoriedade e foi realocada na esfera da voluntariedade (ZANELLA, 2017).

Vale dizer que isso provocou consequências significativas para Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento, tendo o primeiro grupo preservado sua superioridade econômica ao dificultar o acesso aos recursos da Área pelo segundo grupo (ZANELLA, 2017). Em relação ao importante papel desempenhado pela tecnologia na economia dos países, a CNUDM destacou-se por ser pioneira no reconhecimento da tecnologia enquanto principal elemento para a produção no mundo econômico moderno (COMPARATO, 2010). O saber tecnológico assumiu o protagonismo na economia moderna, colocando a mão de obra e as matérias primas em segundo plano (COMPARATO, 2010). O capital hoje depende majoritariamente desse saber tecnológico, que está concentrado em organizações empresárias transnacionais com sedes em Estados desenvolvidos (COMPARATO, 2010).

O acordo de 1994 também provocou outras modificações significativas na CNUDM. O primeiro ponto de atenção é que, embora exista uma suposta igualdade jurídica entre os textos, em caso de divergências deverá prevalecer as disposições do acordo (ZANELLA, 2017). A Autoridade dos Fundos Marinhos também sofreu um duro golpe, pois seu papel foi enfraquecido (ZANELLA, 2017). Ela viu sua competência e força serem reduzidas pelo fortalecimento dos Estados desenvolvidos em seus processos de tomada de decisão (ZANELLA, 2017).

A Empresa, por sua vez, certamente não saiu ileso aos efeitos do acordo de 1994. Ela praticamente perdeu o sentido de existir em razão da perda da maioria de suas prerrogativas inicialmente prevista na CNUDM, transformando-se em simples escritório da Autoridade dos Fundos Marinhos (ZANELLA, 2017). O acordo de 1994 retirou-lhe todas as vantagens e recursos financeiros, o que acabou por inviabilizar sua autonomia (ZANELLA, 2017).

Em relação às políticas de produção, o acordo de 1994 retirou da Autoridade dos Fundos Marinhos a possibilidade de exercer política comercial de limitação e controle sobre a produção mineral oriunda da Área, transferindo tal competência para a Organização Mundial do Comércio (OMC) (ZANELLA, 2017). O acordo de 1994 provocou a revogação quase que integral do disposto no artigo 151 da CNUDM, bem como revogou as contribuições financeiras estabelecidas no artigo 13 do Anexo III da CNUDM porque os Estados desenvolvidos as consideravam muito elevadas (ZANELLA, 2017).

Após analisar o contexto histórico das tentativas de formalização de normas internacionais aplicáveis ao mar e os aspectos gerais da CNUDM, é possível observar o que se identificou no capítulo 1 como a abordagem de Direito Internacional Público e Políticas Públicas Globais. Isso porque a necessidade de regular a utilização dos espaços oceânicos brotava como consequência do problema público global identificado como a liberdade de exploração dos mares e a expansão da jurisdição dos Estados sobre esses espaços. Os Estados passaram anos negociando alternativas na arena política internacional dentro do que pode ser identificado como processo de elaboração de tratados, o que já evidenciava a forma de materialização da política pública que dali derivaria. Como se viu, a articulação de interesses não foi fácil, principalmente em razão das divergências entre Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento. Mas finalmente a CNUDM nasceu como política pública global para os mares.

A CNUDM é importante instrumento de Direito Internacional Público que foi capaz de pacificar divergências históricas ao dividir o oceano em zonas com complexos regimes

jurídicos. Para além das críticas que podem ser feitas quanto ao conteúdo da CNUDM e seus aspectos de aplicabilidade, fato é que ela se firma como principal tratado de Direito do Mar que não deixou de cuidar da temática ambiental.

Não obstante, há que se ressaltar que anos depois da elaboração e entrada em vigor da CNUDM, os problemas públicos globais de natureza socioeconômica e ambiental relacionados a vulnerabilidade dos ecossistemas marinhos e a exploração de seu potencial econômico e científico vêm se agravando a tal nível que ganharam reconhecimento e destaque na ONU. Isso fez com que o oceano voltasse para a pauta prioritária da arena política internacional. O que se viu, então, foi a articulação da comunidade internacional para promover iniciativas com a finalidade de pensar em soluções e implementar políticas públicas globais capazes de enfrentar os problemas públicos globais relacionados ao meio ambiente marinho.

Em uma visão cronológica, no próximo item serão apresentadas as iniciativas globais jurídicas/políticas, anteriores e posteriores a CNUDM, que direta ou indiretamente salvaguardaram os ecossistemas marinhos.

## **2.2 Políticas públicas globais sobre a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica marinha**

A biodiversidade compreende todas as formas de vida, nos mais diversos níveis e combinações (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). O conceito de biodiversidade marinha pode ser identificado como uma espécie da própria diversidade biológica, cujo conceito genérico é encontrado na Convenção sobre Diversidade Biológica “variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas” (BRASIL, 1994).

A preservação da biodiversidade abarca a proteção das espécies, da população das espécies, de seus habitats naturais, dos ecossistemas e da diversidade genética (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). A complexidade do tema perpassa pelo fato de que os problemas ambientais são interconectados e impactam negativamente na conservação da diversidade biológica (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Não é preciso muito esforço para encontrar ligações entre o aquecimento global e a extinção de espécies marinhas, por exemplo.

Ademais, problemas sociais, econômicos e tecnológicos também afetam a conservação da diversidade biológica (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Nesse contexto de exploração de biodiversidade marinha, uma das questões mais antigas e sensíveis relaciona-se ao direito de exploração dos recursos pesqueiros. A exploração desses recursos provocou inúmeras controvérsias internacionais, de modo que praticamente todos os Estados com litoral se viram envolvidos nas discussões<sup>36</sup> (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Destarte, ficou demonstrado que as normas existentes sobre direito de pesca e exploração de recursos marinhos eram insuficientes para o cenário internacional, o que evidenciou a necessidade de criação de novos instrumentos (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021)<sup>37</sup>.

A conservação do meio ambiente marinho sempre foi um tema delicado para a comunidade internacional e por muito tempo foi tratada exclusivamente a partir da perspectiva econômica (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Como consequência, o que se observou na história humana foi a criação de tratados e programas visando regular as atividades relacionadas ao uso do oceano (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Sem a pretensão de esgotar o assunto, é possível traçar uma linha do tempo de instrumentos internacionais (Tratados/Convenções e Conferências/Resoluções no âmbito da ONU) que direta ou indiretamente abordam a conservação da biodiversidade marinha, conforme representado no Apêndice A - A biodiversidade marinha abordada em cenário internacional.

De acordo com Rosendal (2000), o processo de inserção da conservação da diversidade biológica na agenda política internacional pode ser apresentado em três etapas, a saber: I. De 1982 a 1987, quando biodiversidade ainda não tinha ingressado na agenda –

---

<sup>36</sup> Exemplos: Caso Espanha versus Canadá, julgado pela Corte Internacional de Justiça, em 4/12/1998, no qual a Espanha apresentou demanda questionando uma lei canadense sobre gestão de recursos pesqueiros e proteção da pesca costeira que repercutia também na perseguição, abordagem e captura, em alto-mar (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021); Caso Comunidade Europeia versus Chile, levado a Organização Mundial do Comércio, em 2000, em que a Comunidade Europeia questionou as restrições impostas pelo Estado chileno em relação à pesca predatória do peixe espada dentro de sua Zona Econômica Exclusiva, considerando que ambas as partes são signatárias da CNUDM e do GATT 1994 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

<sup>37</sup> O processo de criação de tratados e instituição de comissões sobre pesca se deu de forma mais organizada regionalmente, como, por exemplo: Comissão Permanente do Pacífico Sul sobre a Exploração de Recursos Marinhos do Pacífico Sul (1952), Comissão de Pesca do Anadromos no Pacífico Norte (1952), Conselho Internacional para a Exploração do Mar (1902), Comissão Internacional do Pacífico-Halibut (1923), Organização de Pesca do Noroeste do Atlântico (1978), Agência de Pesca do Pacífico Sul (1979), Comissão Internacional da Pesca no Mar Báltico (1973), Comissão Geral de Pesca para o Mediterrâneo (1949) e Comissão do Pacífico Asiático sobre Pesca (1948) (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Tendo em vista a importância dos recursos pesqueiros para a garantir a segurança alimentar, a FAO também atua na regulação desses recursos normalmente através de instrumentos *soft law*, bem como publicando diretrizes para atividades relacionadas, como, por exemplo, o Código de Conduta para Pesca Responsável, de 1995 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Período em que a comunidade internacional sabia que existiam problemas relacionados a exploração e conservação da biodiversidade, mas não sabia como encarar questões correlacionadas a essas temáticas como, por exemplo, o direito de propriedade sobre recursos genéticos e a soberania dos Estados (ROSENDAL, 2000). Reconhecia-se a urgência de conservar o meio ambiente, que já estava gravemente impactado pelas ações humanas e subordinado a ameaças crescentes (ROSENDAL, 2000). Além disso, sabia-se que o nível de concentração de biodiversidade nos Estados era normalmente inversamente proporcional a sua quantidade de recursos econômicos e tecnológicos (ROSENDAL, 2000). Isso quer dizer que as maiores taxas de biodiversidade se encontravam sob a jurisdição de Estados em processo de desenvolvimento, ou seja, aqueles com pouco poder econômico e tecnológico (ROSENDAL, 2000). Por outro lado, os Estados que contavam com menores taxas de biodiversidade eram os desenvolvidos, ou seja, aqueles que já haviam se consolidado como potências econômicas e tecnológicas (ROSENDAL, 2000). II. De 1989 a 1992, momento em ocorreram as negociações da CDB e as Conferências do Rio de Janeiro – Período em que as negociações se configuraram como verdadeiros ambientes de aprendizagem, tendo como consequência a aceitação da temática da proteção e conservação do meio ambiente como problema público global que repercutia na questão do desenvolvimento socioeconômico (ROSENDAL, 2000). Nas arenas que se instalaram, era possível identificar atores de diversos setores (tais como membros da FAO e da OMC), o que demonstrava que a questão ambiental estava sendo enxergada como indispensável para a promoção da dignidade humana em todos os seus aspectos (ROSENDAL, 2000). III. De 1993 a 1997 – Período em que a CDB foi implementada e demonstrava suas lacunas (ROSENDAL, 2000). Além disso, questões delicadas ainda careciam de tratamento (ROSENDAL, 2000). Nesse contexto, pode-se mencionar como exemplo problemas relacionados ao sistema de financiamento; a especificação de ações concretas com a finalidade de promover a conservação da biodiversidade, bem como sua utilização sustentável; ao acesso aos recursos genéticos e a repartição de benefícios; a mecanismos de transferência de tecnologia; e instrumentos de avaliação da qualidade da biodiversidade (ROSENDAL, 2000).

Complementando o esquema apresentado por Rosendal, Steiner (2011) acrescenta mais duas etapas: IV. De 1997 a 2009 – Período em que a implementação da CDB se mostra mais maduro (STEINER, 2011). Ademais, nota-se que os Estados reafirmam seu compromisso com a conservação da biodiversidade ao promover ações voltadas a atingir a

meta 7B dos Objetivos do Milênio (STEINER, 2011). V. De 2010 em diante – Período de analisar o que foi alcançado com os Objetivos do Milênio (STEINER, 2011).

Steiner escreveu sobre as etapas IV e V em 2011, ou seja, bem antes dos eventos que marcaram o lançamento da Agenda 2030 da ONU, em 2015. Por questão de lógica temporal, a Agenda 2030 da ONU encerra o que a autora havia identificado como V etapa, sendo possível identificar o início da VI etapa com a criação e adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Indo mais longe, inclui-se nessa VI etapa a chamada Década das Nações Unidas de Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (declarada em 2017 para ser realizada entre 2021 e 2030) e o próprio processo BBNJ (iniciado em 2015), por cuidarem de questões sensíveis relacionadas conservação e utilização sustentável da biodiversidade marinha.

Por oportuno, vale destacar também a divisão jurídica apresentada por McGraw (2002), que divide o processo de inclusão da biodiversidade na agenda internacional em quatro etapas. Na primeira etapa, de 1946 a 1970, a biodiversidade começa a ser abordada (direta e indiretamente) em tratados multilaterais (MCGRAW, 2002). Neste período, os tratados protegiam determinadas áreas ou espécies de importância ecológica em benefício de interesses econômicos, e não pela necessidade de conservação da natureza em si mesma (MCGRAW, 2002). Na segunda etapa, de 1980 a 1986, vê-se que a comunidade internacional se movimentou no sentido de considerar possível a construção de um tratado global sobre biodiversidade (MCGRAW, 2002). A terceira etapa, de 1987 a 1992, foi marcada pelas rodadas de negociação da CDB (MCGRAW, 2002). Na quarta etapa, de 1997 a 2002, a CDB é implementada e suas lacunas são representadas como problemas que se arrastam pelo tempo, o que contribuiu para a majoração da importância das Conferências das partes (COPs) (MCGRAW, 2002). Da mesma forma como ocorreu com a classificação de Rosendal e Steiner, pode-se complementar a classificação de McGraw com mais uma etapa, que possui como marco o processo do BBNJ.

Feitas essas considerações quanto a classificação política e jurídica do processo de inserção da conservação da diversidade biológica na agenda internacional, adotou-se como marco temporal inicial do item 2.2 o ano de 1946, em razão da divisão de proposta por McGraw.

### **2.2.1. Os Tratados que direta ou indiretamente relacionam-se com a biodiversidade marinha**

Em 1946, foi adotada a Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia, assinada em Washington (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Como o próprio nome indica, essa Convenção tem por objetivo estabelecer regras (principalmente de caráter procedimental) sobre pesquisa e pesca de baleias (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Em 1971, foi assinada em Ramsa a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas<sup>38</sup>, tendo entrado em vigor em 1975 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Ela tem por objetivo conservar e promover o aumento de determinadas zonas úmidas (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Nesse contexto, estão inseridas expressamente apenas as “as áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada, corrente, doce salobra ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de sete metros de profundidade na maré baixa” (artigo 1º, §1º, da Convenção de Ramsar), embora existam outras áreas que podem ser classificadas como zonas úmidas (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). A definição de aves aquáticas tuteladas encontra-se no §2º do artigo 1º da Convenção de Ramsar, sendo descritas como pássaros que dependem ecologicamente de zonas úmidas (aquelas zonas identificadas no §1º do mesmo artigo) (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). O ponto alto dessa Convenção que a diferencia de suas antecessoras é que ela assegura a proteção de todos os elementos que estão inseridos na zona úmida (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Ainda em 1972, é assinada a Convenção da UNESCO sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, que entrou em vigor em 1975. Ela tem por escopo assegurar a proteção, para as presentes e futuras gerações, de locais e de objetos que possuam valor estético, histórico e cultural para os seres humanos, o que inclui a diversidade biológica (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Em seu artigo 2º, a Convenção delimita o que entende por patrimônio natural:

Para fins da presente Convenção serão considerados como patrimônio natural: Os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; As formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação; Os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural (UNESCO, 1972, p. 2).

---

<sup>38</sup> Também chamada de Convenção de Ramsar.

A Convenção prevê que os Estados devem empreender esforços para delimitar e conservar as áreas, os monumentos e as formações identificadas como patrimônio de valor estético, histórico e cultural para os seres humanos, respeitando os requisitos que ela estabelece (UNESCO, 1972). Embora os Estados preservem soberania sobre os objetos classificados como patrimônio global, devem manter sistema de cooperação e assistência em âmbito internacional com a finalidade de fornecer mecanismos para que todos os Estados tenham a capacidade de identificar e conservar o patrimônio de valor global (UNESCO, 1972).

Em 1973, a Convenção Internacional sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens Ameaçadas de Extinção (CITES) foi adotada em Washington, e somente entrou em vigor em 1975 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). O foco da CITES é combater o comércio irregular de espécies que se encontram ameaçadas de extinção (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Para além das críticas que são feitas por especialistas e representantes de governos, fato é que a CITES é eficiente não só pelo seu rigoroso sistema de implementação, mas também pelo sistema de controle que cuida “de exportação e importação de espécies por meio de proibições, permissões e certificados, a ser implementado e executado pelas partes internamente” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021, p. 263).

Em 1979, a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres foi assinada em Bonn, com entrada em vigor em 1983. Entendida como Convenção-tipo/Convenção-quadro (*umbrella convention*), a Convenção de Bonn tem por escopo promover a conservação de espécies migratórias (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). De acordo com a Convenção, espécies migratórias corresponde ao grupo populacional “ou qualquer parte geograficamente separada da população de qualquer espécie ou grupo taxonômico inferior de animais silvestres, cuja proporção significativa ultrapassa, ciclicamente e de maneira previsível, um ou mais limites de jurisdição nacional” (CONVENÇÃO SOBRE A CONSERVAÇÃO DAS ESPÉCIES MIGRATÓRIAS DE ANIMAIS SILVESTRES, 1979).

O próximo grande passo global se deu com a assinatura da CNUDM, em 1982. A CNUDM possui dispositivos sobre a conservação da diversidade biológica marinha. Todavia, o foco é mais sobre a cooperação e o uso comum de recursos naturais (vivos e não vivos) do que sobre a preservação do meio ambiente, como pode ser verificado no texto abstrato das obrigações previstas nos artigos 116 a 120 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Logo, percebe-se que a CNUDM traz regras com tom majoritariamente de aproveitamento

econômico dos recursos marinhos vivos, em especial os recursos pesqueiros, ainda que fale genericamente sobre conservação ambiental (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

A CNUDM se preocupou em estabelecer um regime jurídico de proteção e conservação dos mares e seus recursos, o que pode ser verificado tanto na Parte XII como em artigos esparsos (ZANELLA, 2017). A primeira característica desse regime é que ele estabelece deveres gerais/genéricos de preservação do meio ambiente (ZANELLA, 2017). Por isso, ainda que a CNUDM não seja um tratado do tipo guarda-chuva, assume esse tom quando o assunto é conservação e proteção do meio ambiente marinho (ZANELLA, 2017). Ademais, o foco desse regime recai sobre a poluição marinha e a exploração de recursos pesqueiros, bem como na navegação (ZANELLA, 2017).

A segunda característica do regime-quadro para a proteção ambiental dos mares da CNUDM afastou a perspectiva de que a maior proteção ao meio ambiente era necessária somente nos casos em que o dano era previsível, em razão do entendimento de que o meio ambiente possuía capacidade de regeneração ilimitada (ZANELLA, 2017). Com a CNUDM, os Estados passam a ter a obrigação permanente de agir de forma preventiva, pois consagrou-se o entendimento de que o meio ambiente possui capacidade de regeneração limitada (ZANELLA, 2017).

A terceira característica do regime-quadro para a proteção ambiental dos mares da CNUDM relaciona-se a sua aplicabilidade, especialmente da Parte XII (ZANELLA, 2017). A princípio, esse regime abarcará os recursos naturais marinhos vivos (fauna e flora) e não vivos (minerais e água), com incidência em todas as zonas oceânicas (ZANELLA, 2017).

Todavia, algumas críticas precisam ser registradas. A CNUDM preocupa-se prioritariamente em regular o acesso dos recursos naturais ao invés de estabelecer diretrizes para sua conservação, o que indica atenção maior em garantir níveis adequados de recursos naturais para assegurar a exploração e satisfação das necessidades humanas a médio e longo prazo (ZANELLA, 2017). Logo, o escopo não seria salvaguardar o meio ambiente marinho por si próprio, mas sim salvaguardar os interesses da humanidade que olha para a natureza como um bem (ZANELLA, 2017).

Há de se considerar também que a CNUDM estabelece que todos os Estados devem conservar o meio ambiente marinho igualmente, ou seja, todos possuem os mesmos direitos e deveres (ZANELLA, 2017). Todavia, os Estados possuem características socioeconômicas diversas, o que não permite colocá-los em pé de igualdade frente as obrigações de preservação ambiental (ZANELLA, 2017). Por isso, ao mirar no tratamento igualitário, a CNUDM acaba

por acertar na promoção do tratamento desigual, pois os Estados desenvolvidos acessam mais facilmente os recursos naturais marinhos por possuírem maior capacidade tecnológica e financeira, é o que ocorre, por exemplo, no Alto Mar (ZANELLA, 2017). Logo, “não existe na CNUDM nenhuma tentativa de igualdade de utilização dos mares ou partilha efetiva dos recursos, sobretudo nos espaços além da jurisdição nacional” (ZANELLA, 2017, p. 529).

Além disso, a CNUDM protege o meio ambiente marinho de forma diferenciada, pois estabelece disposições específicas considerando o tipo de recurso natural e o espaço oceânico (ZANELLA, 2017). Nesse sentido, é dada maior atenção aos recursos vivos (especialmente os pesqueiros) (ZANELLA, 2017). Por outro lado, se tem menor preocupação no que toca a exploração dos recursos não vivo, especialmente quando ela é realizada em áreas sob a jurisdição dos Estados (com destaque para a Plataforma Continental) (ZANELLA, 2017). Em relação ao aproveitamento das águas, correntes marítimas e ventos no mar enquanto recursos para produção de energia, existe clara deficiência normativa (ZANELLA, 2017). Por fim, registra-se a inexistência de disposições voltadas a utilização do oceano de forma recreativa e estética (ZANELLA, 2017).

Em 1992, a Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>39</sup> (CDB) foi assinada em Nairobi, com entrada em vigor em 1993 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Concebida como Convenção-quadro (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021), a finalidade da CDB é tratar da conservação e da utilização sustentável da biodiversidade e de seus componentes, bem como promover a repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos do uso dos recursos genéticos, através do acesso adequado a esses recursos e da transferência de tecnologia (considerando os direitos sobre esses recursos e tecnologias), e por meio de financiamento adequado (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992).

A CDB possui três aspectos centrais, a saber: o Estado signatário precisa implementá-la nas áreas sob a sua jurisdição; sua implementação deve ser coordenada com outros tratados<sup>40</sup>; e a possibilidade de criação e adoção de protocolos sob seu abrigo (STEINER, 2011). A CDB foi o primeiro tratado a cuidar diretamente da conservação da biodiversidade em sua plenitude, bem como em estabelecer o uso sustentável destes recursos,

---

<sup>39</sup> Ainda que a preocupação com questões envolvendo a exploração dos recursos marinhos vivos não seja recente, sua abordagem nem sempre teve contorno ambiental (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Na verdade, a virada de chave só aconteceu com a Convenção sobre Diversidade Biológica, de 1992, pois até então a utilização dos recursos marinhos vivos tinha enfoque meramente econômico, o que justifica a concentração de esforços dos Estados em desenvolver normas e políticas públicas voltadas para a regulação da pesca e atividades relacionadas (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

<sup>40</sup> Não obstante, é possível que a CDB se choque com disposições de outro tratado. Nesses casos de conflito, a CDB deverá prevalecer, salvo em relação a CNUDM (KLEMM; SHINE, 1993).

reconhecendo a impossibilidade de segregar questões ambientais de questões socioeconômicas (ROSENDAL, 2000). Ela também consagrou o princípio da precaução e inovou ao considerar que todos os seres vivos possuem valores intrínsecos (STEINER, 2011).

De acordo com o artigo 2 da CDB, entende-se por diversidade biológica:

[...] a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992).

O que diferencia a CDB das demais Convenções é justamente seu caráter amplo que abarca todas as formas de vida declarando-as como patrimônio comum da humanidade (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). O preâmbulo da Convenção deixa claro que a biodiversidade possui valor ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético, sendo certo que a manutenção da diversidade biológica e de seus componentes é imprescindível para vida na biosfera (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Por isso, a conservação e proteção desses recursos naturais deve ser preocupação e responsabilidade comum da humanidade (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Nesse contexto, se reconhece que os Estados possuem soberania sobre a diversidade biológica que se encontra nos espaços sob sua jurisdição e que esse direito implica na responsabilidade de conservá-la e de utilizá-la de forma sustentável (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). O princípio da soberania sobre a exploração dos recursos foi consagrado no artigo 3º da CDB, que dispõe que os Estados possuem o direito de explorar a diversidade biológica de seu território, de acordo com suas próprias políticas ambientais (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). Todavia, o exercício desse direito não pode provocar danos ambientais em áreas que estão além de sua jurisdição ou a outros Estados (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992).

O artigo 5 da CDB estabelece que os Estados signatários devem cooperar para promover a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade no que se refere a assuntos de interesse comum ou que tenham incidência em áreas além da jurisdição nacional, sempre considerando suas possibilidades, condições e capacidades (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). O artigo 6 da CDB, por sua vez, dispõe sobre as medidas gerais para a conservação e utilização sustentável dos recursos, indicando a necessidade de criação ou adaptação de estratégias, planos e programas nacionais de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica que sejam compatíveis com a

Convenção (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). Essas medidas devem integrar planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes, na medida do possível e considerando as peculiaridades de cada caso (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). Já o artigo 7 da CDB consagra a obrigação de identificar e monitorar os componentes significativos para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade; identificar e monitorar as atividades que tenham ou possam ter efeitos negativos sobre a conservação e utilização sustentável da biodiversidade; e armazenar esses dados em sistema organizado (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992).

O artigo 8 e o artigo 9 da CDB cuidam, respectivamente, da conservação da diversidade biológica *in situ*<sup>41</sup> e *ex situ*<sup>42</sup> (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). Sobre esses artigos, afirmam Accioly, Silva e Casella:

A preferência pela conservação da biodiversidade por meio de medidas que garantam o uso sustentável e a preservação dos espaços e habitats naturais é clara e reforça disposição prevista no preâmbulo da Convenção, conferindo às medidas de conservação *ex situ* o caráter complementar. As medidas voltadas à conservação *in situ* compreendem obrigações de instituição de sistema de áreas protegidas, regulamentar e administrar áreas importantes, promover a proteção de ecossistemas e habitats naturais, regulamentar e controlar riscos associados à utilização e liberação de organismos vivos modificados, resultantes da biotecnologia, que causem impacto ambiental, além de considerar os riscos para a saúde humana, impedir a introdução de espécies exóticas que ameacem ecossistemas, habitats ou espécies, cooperar com o aporte de apoio financeiro e de outra natureza para a conservação *in situ*, particularmente nos países em desenvolvimento. No que se refere à conservação *ex situ*, as partes devem adotar medidas para a conservação, recuperação e regeneração *ex situ*, preferencialmente no país de origem do componente, estabelecer e manter instalações para a conservação e pesquisa, regulamentar e administrar a coleta de exemplares de recursos biológicos para conservação *ex situ*, mas sem ameaçar ecossistemas e populações *in situ*, e cooperar com o aporte de apoio financeiro para tal fim (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021, p. 268).

O artigo 10 da CDB estabelece as medidas que os Estados signatários devem adotar para utilizar de forma sustentável a diversidade biológica e seus componentes, sendo certo que essas medidas devem ser adotadas de acordo com as condições e capacidades de cada Estado (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). Segundo o artigo 11 da CDB, os Estados signatários devem adotar ações econômicas e socialmente racionais para incentivar a conservação e utilização sustentável da biodiversidade e de seus componentes (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). O artigo 12 da CDB cuida

---

<sup>41</sup> Conservação de componentes da biodiversidade que ocorre dentro de seus habitats naturais.

<sup>42</sup> Conservação de componentes da biodiversidade que ocorre fora de seus habitats naturais.

da obrigação de estabelecer, manter, estimular e promover programas de pesquisas, de educação e de treinamento científico e técnico com foco na identificação, conservação e utilização sustentável da diversidade biológica e seus componentes (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). O artigo 13 da CDB consagra a obrigação dos Estados signatários de promover e estimular programas de educação e campanhas de conscientização pública sobre a importância da conservação da diversidade biológica, inclusive por meio da cooperação com outros Estados e Organizações Internacionais (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). O artigo 14 da CDB prevê a necessidade de realização de estudos para avaliar o impacto ambiental das atividades de exploração da biodiversidade e minimizar os impactos negativos, bem como a criação de planos de emergência (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992).

O problema mais sensível nas negociações da CDB foi a questão do acesso aos recursos genéticos e a transferência de tecnologia (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). A CDB reconhece que o Estado possui direitos soberanos sobre seus recursos naturais que se encontram em áreas sob sua jurisdição, sendo ele a autoridade responsável por determinar o acesso aos recursos genéticos (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). Ao mesmo tempo, estabelece que o Estado deve garantir que os demais Estados signatários da Convenção tenham acesso aos recursos genéticos nacionais para utilização ambientalmente saudável (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). Isso quer dizer que, em regra, o Estado não poderá impor restrições de acesso aos recursos genéticos de sua biodiversidade a outros Estados membros da Convenção, desde que esse acesso e sua finalidade sejam compatíveis com os objetivos da CDB (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992).

O acesso e a utilização dos recursos genéticos requerem tecnologia específica, tema que foi tratado nos artigos 16 a 19 da CDB (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). A tecnologia inclui a biotecnologia, sendo certo que a cooperação entre os Estados signatários visando garantir o acesso e a transferências tecnologia/biotecnologia para a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica são imprescindíveis para se alcançar os objetivos da Convenção (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 1992). A cooperação poderá ocorrer de diversas formas como, por exemplo, por meio da “transferência de recursos financeiros, formação de capacidade, troca de informações, cooperação técnica e científica e acesso aos benefícios resultantes do uso de recursos genéticos advindos de países em desenvolvimento” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA,

2021, p. 269). Todavia, vale ressaltar que de forma alguma essa cooperação poderá violar os direitos de propriedade intelectual (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Isso quer dizer que caso o Estado deseje ou precise de alguma tecnologia patenteada por agentes privados, o acesso ou a transferência dessa tecnologia deverá ocorrer por meio jurídico (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

No que toca aos recursos financeiros e mecanismos de financiamento para a conservação da biodiversidade marinha, a CDB prevê, em seus artigos 20 e 21, que todos os Estados devem destinar recursos para a conservação da biodiversidade; que os Estados desenvolvidos devem contribuir financeiramente com os Estados em processo de desenvolvimento com a finalidade de satisfazer os objetivos da Convenção; essa contribuição deverá ser realizada através de mecanismos instituídos com a finalidade de alcançar os objetivos da Convenção; e, além disso, busca-se fortalecer instituições financeiras já existentes, desde que estejam comprometidas com a conservação da biodiversidade, bem como em financiar ações que promovam os objetivos da Convenção (STEINER, 2011). Nesse sentido, o artigo 39 da CDB, apresenta o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)<sup>43</sup> como entidade que provisoriamente iria financiar os objetivos da CDB (STEINER, 2011). Essa foi a saída encontrada diante da ausência de instituição mais capacitada e da enorme pressão feita pelos Estados desenvolvidos (HUFTY; MUTTENZER, 2002).

Depois da contribuição significativa da CDB, ganhou destaque o Acordo da FAO para Promover Cumprimento de Medidas Internacionais de Conservação e Manejo por Embarcações Pesqueiras no Alto Mar, assinado em 1993, com entrada em vigor em 2003 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021, p. 255). A iniciativa visava “possibilitar o controle e cumprimento de obrigações internacionais atinentes à conservação dos recursos vivos marinhos” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021, p. 255). Esse Acordo tinha como finalidade enfrentar um problema antigo: buscando burlar as normas de Direito Internacional, empresas pesqueiras se instalavam em Estados que não eram signatários de tratados globais e regionais de proteção aos recursos marinhos vivos, em que existiam pouca ou nenhuma restrição sobre a atividade pesqueira (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Assim, essas empresas poderiam pescar em Alto Mar livremente sem ter que observar as restrições impostas por tratados regionais ou globais sobre pesca (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Através deste Acordo ficou determinado que:

---

<sup>43</sup> Criado pelo Banco Mundial.

[...] as partes devem adotar as medidas necessárias para assegurar que embarcações pesqueiras sob sua jurisdição (bandeira) não sejam permitidas a exercer suas atividades de forma a enfraquecer medidas de conservação e manejo e comprometer sua efetividade. Para a consecução desse objetivo, as partes devem assegurar que embarcações pesqueiras sob sua jurisdição possam exercer suas atividades em alto-mar apenas se autorizadas por órgão nacional. O Acordo especifica os requisitos e aspectos procedimentais das autorizações (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021, p. 255).

A grande crítica que se faz em relação ao Acordo da FAO é que ele está vazio de eficiência em razão da baixa adesão (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Além disso, ele conseguiu a adesão de Estados que já respeitavam as normas internacionais sobre pesca, não conseguindo furar a bolha para atingir aqueles que reiteradamente não as observavam (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Ou seja, não houve ganhos.

Em seguida, foi firmado o Acordo das Nações Unidas sobre Espécies de Peixes Altamente Migratórias, em 1995 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Ele estabelece normas sobre a conservação, ordenação, cooperação e uso sustentável das espécies de peixes altamente migratórias com o objetivo de garantir preservação dos recursos a longo prazo, bem como sua utilização sustentável (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Ao abrigo da CDB, a Conferência das Partes (COP) aprovou o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, em 2000, em Montreal, que entrou em vigor em 2003 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Nesse momento a preocupação mundial era com a inserção de organismos geneticamente modificados no meio ambiente, o que levantava discussões sobre potenciais prejuízos para a saúde humana, degradação da diversidade biológica e possíveis benefícios para a segurança alimentar humana (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). No mesmo sentido do princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, o Protocolo consagra o princípio da precaução na transferência, manipulação e uso de organismos geneticamente modificados pela biotecnologia (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Em 2010, as questões relacionadas a utilização dos recursos genéticos voltaram a arena política internacional no âmbito da CDB. Afirma McGraw (2003) que a CDB se configura como importante instrumento de regulação da utilização dos recursos genéticos das espécies, pois estabelece sistema de compartilhamento de benefícios oriundos destes recursos. Não se discute que os recursos genéticos são enormes geradores de lucros quando utilizados como matéria prima na indústria da agricultura, biotecnologia e farmacêutica (MCGRAW, 2003). Contudo, divergências sobre quem possui o direito de propriedade sobre os recursos

genéticos e controle destas lucrativas informações sempre provocou intensos debates (MCGRAW, 2003).

Fato é que a CDB não deixou essa problemática de fora de sua abrangência, sendo certo que sua abordagem apresenta “implicações para os direitos de propriedade intelectual, o comércio, a tecnologia, a saúde humana e a cultura” (MCGRAW, 2003, p. 7). Todavia, foi necessário celebrar um acordo para regular assuntos específicos sobre os recursos genéticos (STEINER, 2011). Assim, em 2010, nasceu o Protocolo de Nagoya sobre o Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Oriundos de sua Utilização (STEINER, 2011).

### **2.2.2. Resoluções emitidas no âmbito da ONU que direta ou indiretamente relacionam-se com a biodiversidade marinha**

Em 1972, foi assinada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano<sup>44</sup>, na cidade de Estocolmo, refletindo a crescente preocupação internacional com a qualidade do ar, da água (doce e salgada) e do solo, bem como com o surgimento de casos críticos de degradação ambiental (MILARÉ, 2020). A Conferência de Estocolmo estabelece que os recursos naturais do planeta Terra devem ser conservados para as presentes e futuras gerações (Princípio 2), sendo certo que o ser humano possui a responsabilidade de preservar a flora e a fauna silvestres e seu habitat, especialmente aqueles elementos que se encontram em grave perigo (Princípio 4) (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972). Em relação ao oceano, o Princípio 7 prevê que todos os Estados possuem a obrigação de adotar medidas visando “impedir a poluição dos mares por substâncias que possam pôr em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

A necessidade de cooperação entre os Estados para promover a conservação do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico marca a essência dos princípios desta Conferência (MILARÉ, 2020). A ideia central era promover a utilização racional dos recursos sem comprometer os processos ecológicos e as reservas desses recursos para as presentes e futuras gerações, melhorando as condições ambientais e socioeconômico (MILARÉ, 2020).

---

<sup>44</sup> Também chamada de Conferência de Estocolmo.

Em 1983, a ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que foi coordenado pela Doutora Brundtland, então Primeira Ministra da Noruega (MILARÉ, 2020). Entre os objetivos da Comissão estavam: analisar questões consideradas críticas para o meio ambiente e para o desenvolvimento, bem como apresentar propostas de soluções viáveis; criar novos mecanismos de cooperação internacional para enfrentar problemáticas ambientais e de desenvolvimento; e aumentar o grau de engajamento dos atores sociais (MILARÉ, 2020).

Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento apresentou um relatório contendo o resultado do seu trabalho (MILARÉ, 2020). Esse relatório recebeu o título de Nosso Futuro Comum, também chamado de Relatório Brundtland, no qual consta o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras (MILARÉ, 2020).

Em 1989, a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>45</sup>, que foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, contando com a participação de chefes de governo, representantes da sociedade civil e ONGs (MILARÉ, 2020). Essa Conferência teve como finalidade discutir questões relacionadas a conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento socioeconômico em uma dimensão global (MILARÉ, 2020). Nesse contexto, discutiu-se, por exemplo, a proteção da atmosfera, os estoques de água doce, a conservação e exploração dos recursos marinhos, a conservação e exploração da biodiversidade, biotecnologia, qualidade do solo, erradicação da pobreza, qualidade de vida e qualidade da saúde (MILARÉ, 2020). A Cúpula da Terra oficializou a expressão desenvolvimento sustentável e foi um grande alerta global para que os Estados entendessem que o padrão vigente não se sustentava mais e que falharia em breve (MILARÉ, 2020). Colocou-se luz sobre a necessidade urgente de reverter a degradação ambiental em escala planetária, através da inclusão da conservação ambiental nas políticas públicas, bem como na adoção de processos compatíveis com a preservação do meio ambiente (MILARÉ, 2020).

Na Cúpula da Terra foi lançada a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Sobre esta Declaração, afirma Édis Milaré:

Esta Carta contém 27 princípios e busca estabelecer um novo modelo de desenvolvimento, fundado na utilização sustentável dos recursos ambientais, no

---

<sup>45</sup> Também chamada de Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio-92.

respeito à capacidade do Planeta de absorção de resíduos e de efluentes líquidos e gasosos poluentes e, por fim, na valorização da qualidade ambiental como requisito imprescindível à qualidade de vida, que somente pode ser proporcionada pela solidariedade socioeconômica e da cooperação técnico-científica entre os povos. Assim, buscou-se estabelecer uma nova e equitativa parceria mundial mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chave das sociedades e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento (MILARÉ, 2020, p. 2875-2876).

Ainda no âmbito da Cúpula da Terra, nasceu a Agenda 21 como documento que buscava harmonizar o desenvolvimento econômico com a conservação do meio ambiente (MILARÉ, 2020). A Agenda 21 possui 4 seções, 40 capítulos, 115 programas e aproximadamente 2.500 ações para serem implementadas a longo prazo, sendo um dos seus objetivos promover a conservação e a gestão racional dos recursos naturais para o desenvolvimento sustentável, o que inclui a conservação da diversidade biológica e a preservação dos recursos naturais do oceano (MILARÉ, 2020). Os projetos, objetivos, metas e planos da Agenda 21 configuram-se como instrumentos que viabilizam a execução de temas tratados na Cúpula da Terra (MILARÉ, 2020). Por isso, entende-se que a Agenda 21 estabelece o caminho a ser percorrido para a promoção do desenvolvimento sustentável da perspectiva ambiental, social e econômica (MILARÉ, 2020).

O capítulo 15 da Agenda 21 tem por escopo melhorar a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos biológicos, assim como colaborar para com os objetivos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992). Nesse capítulo, os Estados reconhecem que:

15.3. Apesar dos esforços crescentes envidados ao longo dos últimos 20 anos, a perda da diversidade biológica no mundo -- decorrente sobretudo da destruição de habitats, da colheita excessiva, da poluição e da introdução inadequada de plantas e animais exógenos -- prosseguiu. Os recursos biológicos constituem um capital com grande potencial de produção de benefícios sustentáveis. Urge que se adotem medidas decisivas para conservar e manter os genes, as espécies e os ecossistemas, com vistas ao manejo e uso sustentável dos recursos biológicos. A capacidade de aferir, estudar e observar sistematicamente e avaliar a diversidade biológica precisa ser reforçada no plano nacional e no plano internacional. É preciso que se adotem ações nacionais eficazes e que se estabeleça a cooperação internacional para a proteção *in situ* dos ecossistemas, para a conservação *ex situ* dos recursos biológicos e genéticos e para a melhoria das funções dos ecossistemas. A participação e o apoio das comunidades locais são elementos essenciais para o sucesso de tal abordagem. Os progressos realizados recentemente no campo da biotecnologia apontam o provável potencial do material genético contido nas plantas, nos animais e nos microrganismos para a agricultura, a saúde, o bem-estar e para fins ambientais. Ao mesmo tempo, é particularmente importante nesse contexto sublinhar que os Estados

têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos biológicos de acordo com suas políticas ambientais, bem como a responsabilidade de conservar sua diversidade biológica, de usar seus recursos biológicos de forma sustentável e de assegurar que as atividades empreendidas no âmbito de sua jurisdição ou controle não causem dano a diversidade biológica de outros Estados ou de áreas além dos limites de jurisdição nacional (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

Em relação a conservação e uso sustentável da biodiversidade, a Agenda 21 estabelece como objetivos: I. Contribuir para a entrada em vigor da CDB; II. Adotar estratégias de conservação e utilização sustentável da biodiversidade que sejam compatíveis com os planos nacionais de desenvolvimento; III. Desenvolver ações adequadas visando a repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos da exploração da biodiversidade e de seus materiais genéticos; IV. Realizar estudos periódicos nacionais sobre o estado de conservação e utilização sustentável da biodiversidade que apresentem análises dos custos e benefícios relevantes e que façam referência aos aspectos socioeconômicos; V. Esses estudos nacionais farão parte de relatórios mundiais sobre a conservação e utilização sustentável da biodiversidade, que serão publicados periodicamente; VI. Reconhecer os métodos tradicionais e os conhecimentos das populações indígenas na conservação e utilização sustentável da biodiversidade de modo a fortalecer o papel das mulheres, bem como garantindo que os grupos tenham acesso aos recursos biológicos e a participação nos benefícios econômicos e comerciais oriundos de seus métodos e conhecimentos tradicionais; VII. Promover a cooperação entre os Estados com a finalidade de aprimorar a compreensão científica e econômica da importância da biodiversidade, assim como entender a função que os elementos desempenham nos ecossistemas; VIII. Melhorar os processos de gestão, desenvolvimento e utilização sustentável da biotecnologia e sua transferência segura, principalmente para os Estados em desenvolvimento (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

Ainda no ano 2000, foi aprovada a Declaração do Milênio, um roteiro de compromissos que definiu 8 metas que deveriam ser alcançadas até 2015, chamadas de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (ONU, 2010). Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio buscavam erradicar a pobreza extrema e a fome; alcançar educação primária universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental, o que inclui reduzir a perda da diversidade biológica; e estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento (ONU, 2010).

Após 10 anos da celebração da Conferência de Meio Ambiente da ONU o que se viu foi uma atmosfera de desânimo, pois seu efeito não tinha sido o que se esperava (MILARÉ, 2020). Foi nesse ambiente que ocorreu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU<sup>46</sup>, em 2002, realizada em Joanesburgo, na África do Sul (MILARÉ, 2020). Não obstante o clima desestimulante, esperava-se que fosse possível encontrar consenso na arena política internacional sobre os desafios ambientais globais (MILARÉ, 2020). Todavia, logo se viu que isso não seria tarefa fácil (MILARÉ, 2020). Os Estados desenvolvidos buscavam se afastar de suas responsabilidades ambientais, principalmente os Estados Unidos da América que trouxeram novamente para a pauta questões que já tinham sido discutidas na Cúpula da Terra, visando reverter compromissos já aceitos<sup>47</sup>, bem como atrapalhar avanços (MILARÉ, 2020).

Mesmo diante das dificuldades políticas, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável conseguiu criar e adotar dois documentos, a Declaração Política e o Plano de Implementação<sup>48</sup> (MILARÉ, 2020). Também chamada de Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, a Declaração Política apresenta posições políticas e consagra princípios, compromissos e acordos adotados na Cúpula da Terra (MILARÉ, 2020). Entre outros temas, o documento reconhece que a perda da biodiversidade continua sendo um problema e que os estoques pesqueiros continuam a ser esgotados, sendo necessário proteger a diversidade biológica (CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2002).

Por sua vez, no Plano de Implementação é possível verificar que os Estados se comprometem a alcançar três objetivos: erradicar a pobreza; modificar os padrões de produção e de consumo para torná-los mais sustentáveis; e proteger os recursos naturais (vivos e não vivos) (MILARÉ, 2020). O Plano de Implementação reconhece que a erradicação da pobreza requer ações coordenadas multidimensionais, pois é tema que abarca questões diversas como, por exemplo, o acesso água potável, à energia e ao saneamento básico, bem

---

<sup>46</sup> Também chamada de Rio +10 por ter ocorrido 10 anos depois da realização da Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (MILARÉ, 2020).

<sup>47</sup> Como, por exemplo, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e a meta de contribuição anual de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados desenvolvidos para os Estados em desenvolvimento (MILARÉ, 2020).

<sup>48</sup> Há de se ressaltar também que esses documentos carecem de força mandatária, ou seja, caso algum Estado descumpra suas disposições, nenhuma sanção poderá ser imposta (MILARÉ, 2020). Portanto, a implementação dos princípios e diretrizes presentes nesses documentos dependerá da vontade política e dos interesses de cada Estado (MILARÉ, 2020). Embora os documentos não possuíssem a capacidade de enfrentar as graves ameaças ambientais, representavam o mínimo de consenso global que foi possível alcançar entre os Estados na ocasião (MILARÉ, 2020).

como a distribuição equitativa dos benefícios derivados do uso da diversidade biológica (MILARÉ, 2020). Nesse sentido, os mares e seus recursos são considerados essenciais para a garantia da segurança alimentar humana e para a prosperidade socioeconômica dos Estados, devendo a comunidade internacional cooperar para utilizá-los de forma sustentável (CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2002).

Embora a pesca continue recebendo destaque, o Plano preocupa-se também em ressaltar a importância de conservar e gerir os mares e seus recursos como um todo, observando a necessidade de:

(a) Maintain the productivity and biodiversity of important and vulnerable marine and coastal areas, including in areas within and beyond national jurisdiction; (b) Implement the work programme arising from the Jakarta Mandate on the Conservation and Sustainable Use of Marine and Coastal Biological Diversity of the Convention on Biological Diversity, 22 including through the urgent mobilization of financial resources and technological assistance and the development of human and institutional capacity, particularly in developing countries; (c) Develop and facilitate the use of diverse approaches and tools, including the ecosystem approach, the elimination of destructive fishing practices, the establishment of marine protected areas consistent with international law and based on scientific information, including representative networks by 2012 and time/area closures for the protection of nursery grounds and periods, proper coastal land use and watershed planning and the integration of marine and coastal areas management into key sectors; (d) Develop national, regional and international programmes for halting the loss of marine biodiversity, including in coral reefs and wetlands; (e) Implement the Ramsar Convention,<sup>23</sup> including its joint work programme with the Convention on Biological Diversity, 24 and the programme of action called for by the International Coral Reef Initiative to strengthen joint management plans and international networking for wetland ecosystems in coastal zones, including coral reefs, mangroves, seaweed beds and tidal mud flats (CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2002, p.18)<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Em tradução livre da autora: “(a) Manter a produtividade e a biodiversidade de áreas marinhas e costeiras importantes e vulneráveis, inclusive em áreas dentro e fora da jurisdição nacional; (b) Implementar o programa de trabalho decorrente do Mandato de Jacarta sobre a Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica Marinha e Costeira da Convenção sobre Diversidade Biológica, 22 inclusive por meio da mobilização urgente de recursos financeiros e assistência tecnológica e o desenvolvimento de recursos humanos e institucionais capacidade, particularmente nos países em desenvolvimento; (c) Desenvolver e facilitar o uso de diversas abordagens e ferramentas, incluindo a abordagem ecossistêmica, a eliminação de práticas de pesca destrutivas, o estabelecimento de áreas marinhas protegidas de acordo com o direito internacional e com base em informações científicas, incluindo redes representativas até 2012 e até /fechamentos de áreas para a proteção de áreas e períodos de berçário, uso adequado da terra costeira e planejamento de bacias hidrográficas e integração da gestão de áreas marinhas e costeiras em setores-chave; (d) Desenvolver programas nacionais, regionais e internacionais para deter a perda da biodiversidade marinha, inclusive em recifes de corais e zonas úmidas; (e) Implementar a Convenção de Ramsar,<sup>23</sup> incluindo seu programa de trabalho conjunto com a Convenção sobre Diversidade Biológica, 24 e o programa de ação solicitado pela Iniciativa Internacional de Recifes de Coral para fortalecer planos de manejo conjunto e redes internacionais para ecossistemas de zonas úmidas em zonas costeiras, incluindo recifes de corais, manguezais, leitos de algas e planícies de lama de maré” (CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2002, p.18).

Além disso, o Plano de Implementação reforçava a necessidade de implementar Programa de Ação Global para a Proteção do Meio Ambiente Marinho de Atividades Terrestres e da Declaração de Montreal sobre a Proteção do Meio Ambiente Marinho de Atividades Terrestres; de melhorar a segurança marítima e a proteção do ambiente marinho contra a poluição; de investir em pesquisas científicas voltadas para a compreensão dos ecossistemas marinhos e costeiros para que as decisões possam ser tomadas de forma adequada (CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2002).

Em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável<sup>50</sup> foi realizada no Rio de Janeiro, (MILARÉ, 2020). O ambiente foi influenciado não apenas pelos resultados das Conferências de 1972, 1992 e 2002<sup>51</sup>, mas também pela crise econômica mundial de 2008 e suas consequências; pela consciência internacional de que os Estados desenvolvidos não queriam se comprometer com responsabilidades maiores; e pela certeza de que a estrutura da ONU impedia que o PNUMA conseguisse alcançar resultados mais expressivos (MILARÉ, 2020).

As discussões na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável concentravam-se em dois eixos temáticos: economia verde correlacionada ao desenvolvimento sustentável e à erradicação da pobreza; e governança global articulada ao desenvolvimento sustentável (MILARÉ, 2020). Depois de 10 dias, a Conferência produziu o documento final intitulado ‘O Futuro que Queremos’.

Entre os assuntos abordados no documento ‘O Futuro que Queremos’ encontra-se a preocupação com o oceano e seus recursos. Este documento reconhece: a importância da conservação e utilização sustentável do oceano e de seus recursos naturais para o desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza, crescimento econômico sustentável, a garantia da segurança alimentar e mitigação dos impactos negativos das mudanças climáticas; que a poluição marinha, o aumento do nível do mar, a erosão costeira, a acidificação dos oceanos e as mudanças climáticas ameaçam a saúde dos oceanos e da biodiversidade marinha, sendo necessário implementar medidas para combatê-las; que inserção de espécies exóticas

---

<sup>50</sup> Também chamada de Rio +20 por ter ocorrido 20anos depois da realização da Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 (MILARÉ, 2020).

<sup>51</sup> Na Conferência de Estocolmo, de 1972, o mundo despertou para crise ambiental global (MILARÉ, 2020). Em seguida, a Cúpula da Terra, de 1992, foi marcada pela euforia internacional sobre o desenvolvimento sustentável, a biodiversidade e as mudanças climáticas (MILARÉ, 2020). Todavia, ela não atingiu as expectativas, o que acabou por influenciar negativamente a comunidade internacional e o resultado da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU, de 2002 (MILARÉ, 2020). Nesta Cúpula, ocorreu reorientação das relações entre Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento, demonstrando que as vontades e interesses políticos do primeiro grupo estavam falando mais alto do que as necessidades ambientais nas deliberações (MILARÉ, 2020).

invasoras representa ameaça aos recursos e ecossistemas marinhos, comprometendo-se os Estados em impedir a introdução, bem como em gerir os impactos ambientais adversos; que é necessário garantir os estoques pesqueiros, assegurar que as populações possam praticar uma pesca de subsistência e eliminar os subsídios que beneficiam a pesca ilegal, predatória, não declarada e não regulamentada, assim como aqueles benefícios que auxiliam o excesso de capacidade de pesca; que é necessário fortalecer os Estados em desenvolvimento para que eles possam acessar e utilizar de forma sustentável os mares e seus recursos, o que inclui a cooperação na investigação científica marinha (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012).

Em relação a biodiversidade localizada além da jurisdição dos Estados, dispõe o documento ‘O Futuro que Queremos’:

162. Reconhecemos a importância da conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha além das áreas de jurisdição nacional. Observamos o trabalho em andamento, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, de um grupo aberto e informal de trabalho para estudar questões relativas à conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha além das áreas de jurisdição nacional. Com base no trabalho desse grupo, e antes do final da 69ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, comprometemo-nos a atender, em caráter de urgência, à questão da conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas além da jurisdição nacional, inclusive, tomando uma decisão sobre o desenvolvimento de um instrumento internacional no âmbito da UNCLOS (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, p. 33).

Em 2015, no âmbito da ONU, 183 Estados adotaram uma nova agenda global, a Agenda 2030 da ONU, que se configura como um plano de ação voltado para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, fortalecendo a paz universal através da garantia da liberdade, bem como reconhecendo que a erradicação da pobreza é o maior desafio global para se alcançar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015). Nesse contexto, foram criados 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas. Os ODS foram pensados a partir dos ODM e se propõem a concluir os desafios não superados por eles no período entre 2016 e 2030 (ONU, 2015).

Reconhecendo a importância do oceano, bem como seu estado de vulnerabilidade e perda da biodiversidade marinha, o ODS 14 aborda a Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015). As metas incluem: I. Reduzir e prevenir qualquer modalidade de poluição marinha; II. Garantir oceanos saudáveis e produtivos; III. Gerenciar de forma sustentável os ecossistemas marinhos e costeiros, o que inclui o dever de protegê-los; IV. Combater a acidificação dos

oceanos; V. Até 2020 regular a coleta dos recursos pesqueiros e combater a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada, bem como implementar ações voltadas a restaurar os níveis adequados das reservas de recursos pesqueiros; V. Até 2020 conservar no mínimo o equivalente a 10% das zonas costeiras e marinhas nacionais; VI. Até 2020 coibir subsídios que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, bem como acabar com os subsídios que auxiliam a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada, abstendo-se de adotar novos subsídios dessas naturezas; VII. Adotar medidas para que os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e Estados menos desenvolvidos possam aumentar os benefícios econômicos auferidos da utilização sustentável dos mares e de seus recursos; VIII. Investir em pesquisas para aumentar o conhecimento científico e aumentar a capacidade de transferência de tecnologia marinha; IX. Assegurar que pescadores artesanais tenham acesso aos recursos pesqueiros e mercados; X. Garantir a conservação e utilização sustentável do oceano e de seus recursos através da implementação de instrumentos de Direito Internacional pertinentes, como a CNUDM (ONU, 2015).

Em 2017, a ONU lançou a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (também chamada de Década do Oceano)<sup>52</sup>, a ser implementada no período de 2021 a 2030, com a finalidade de contribuir com a Agenda 2030, especialmente com o ODS 14 e com a conservação e utilização sustentável do oceano e de seus recursos (ONU, 2019). Através da interface entre ciência e política, a Década fortalecerá a gestão e a proteção do oceano e de seus recursos em prol de toda a humanidade (ONU, 2019). A promoção da cooperação internacional é considerada prioridade para o desenvolvimento e investimento em pesquisas científicas e tecnologias que possuam capacidade de relacionar a ciência oceânica com as demandas sociais (ONU, 2019). Essa cooperação requer o envolvimento de diversos atores sociais como Estados, cientistas, acadêmicos, formuladores de políticas públicas, empresas, ONGs, organizações internacionais governamentais, indústria e sociedade civil (ONU, 2019). A participação desses atores será fundamental para a criar novas ideias, soluções e parcerias (ONU, 2019). A Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) da UNESCO foi encarregada pela Assembleia Geral da ONU de intermediar o processo de cooperação internacional entre os atores interessados (ONU, 2019).

A Década parte da ideia de que ações voltadas a conservação e utilização sustentável do oceano e de seus recursos somente serão eficientes se estiverem baseadas em conhecimento científico sólido (ONU, 2019). Nesse contexto, a ciência oceânica possui o

---

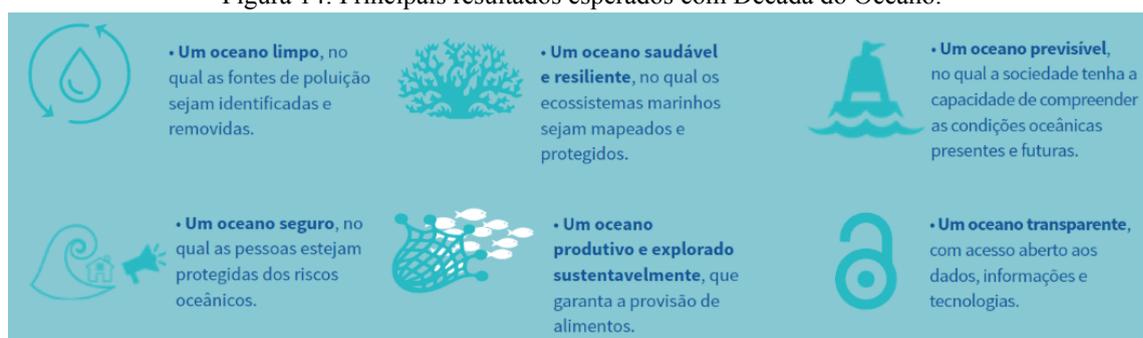
<sup>52</sup> Resolução da Assembleia Geral da ONU (A/RES/72/73).

potencial de ajudar a enfrentar os impactos das mudanças climáticas, poluição dos mares, acidificação do oceano, degradação dos ecossistemas marinhos e perda da biodiversidade marinha (ONU, 2019). O conhecimento científico de qualidade é condição imprescindível para que os processo de tomada de decisões surtam efeitos adequados, de modo que todos os atores envolvidos nesse processo precisam apropriar-se de tal conhecimento científico (ONU, 2019).

O problema relacionado a ciência oceânica no mundo perpassa por duas vias, o déficit de investimentos em pesquisas e a concentração dessas pesquisas em Estados desenvolvidos (ONU, 2019). De acordo com o Relatório Mundial sobre a Ciência Oceânica, o investimento em pesquisas relacionadas a ciência oceânica varia entre 0,04% e 4% do total de gastos com pesquisa e desenvolvimento em escala global (ONU, 2019). Além disso, os Estados desenvolvidos concentram parte significativa da infraestrutura, tecnologia e recursos humanos necessários ao desenvolvimento de pesquisas relacionadas a ciência oceânica (ONU, 2019). A Década visa enfrentar esse problema empoderando Estados em desenvolvimento por meio democratização do acesso e desenvolvimento de pesquisas e tecnologias para a ciência oceânica (ONU, 2019).

A figura 14 apresenta os principais resultados que a Década pretende entregar à sociedade:

Figura 14: Principais resultados esperados com Década do Oceano.



Fonte: ONU, 2019, p. 10.

Para atingir esses resultados, a Década irá focar em questões essenciais, como, por exemplo, a produção de um atlas digital global do oceano; a gestão de sistema capaz de observar o oceano global, com especial atenção às principais bacias; a compreensão dos ecossistemas marinhos e de seu funcionamento, da perspectiva qualitativa e quantitativa, para que esse conhecimento possa orientar a governança do oceano; a criação e atualização de sistema de dados e informações oceânicas, bem como de um sistema integrado de alerta de

riscos (ONU, 2019); a promoção do “Desenvolvimento de capacidades e aceleração da transferência tecnológica, treinamento e educação, alfabetização oceânica” (ONU, 2019, p. 11); e apoio a “Observação, pesquisa e previsão dos oceanos no sistema terrestre, embasadas pelas ciências sociais e humanas e pela valoração econômica” (ONU, 2019, p. 11).

### **2.2.3. A biodiversidade encontrada sob e além da jurisdição dos Estados: Identificando a lacuna**

Em relação aos recursos naturais que se encontram sob a jurisdição dos Estados, firmou-se o entendimento doutrinário de plena soberania dos Estados sobre desses recursos (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Assim, a exploração desses recursos estaria sujeita às normas domésticas de cada Estado (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Do ponto de vista político e jurídico, faz sentido, mas do ponto de vista ambiental, não faz haja vista a relação de interdependência dos ecossistemas e seus componentes (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Já os recursos naturais encontrados fora da jurisdição dos Estados:

Segundo a doutrina da propriedade comum (*common property*), os recursos naturais vivos não poderiam ser submetidos pelos estados a seu uso exclusivo. Todavia, esses recursos eram passíveis de apropriação assim que reduzidos à soberania de qualquer estado. Tal doutrina conduziu à exploração irrestrita dos recursos naturais em áreas comuns por todos os estados que estivessem em condições de explorar essas áreas, em especial os recursos vivos marinhos, que passavam a ser de propriedade de algum estado assim que apanhados. Os problemas dessa teoria eram facilmente identificados em atividades como a exploração da pesca e de aves migratórias (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021, p. 260).

Esses entendimentos doutrinários tiveram que dividir espaço com dois princípios que emergiram no contexto do Direito Internacional: o princípio do patrimônio mundial da humanidade e o princípio da preocupação comum (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Ainda que não produzam efeitos jurídicos concretos, sua importância não pode ser afastada (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). O princípio do patrimônio mundial da humanidade dispõe que os recursos naturais devem ser utilizados/explorados de forma conjunta, equitativa e razoável, seja dentro da jurisdição dos Estados, seja fora da jurisdição dos Estados (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

O princípio da preocupação comum, por sua vez, defende que a conservação, proteção e promoção da biodiversidade é responsabilidade indivisível da humanidade, ou seja,

todos são responsáveis por ela (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Esse princípio traz uma série de implicações, como a necessidade de cooperação; a diferenciação das responsabilidades e obrigações de acordo com as condições de cada Estado; a solidariedade no enfrentamento de problemas públicos globais; a transferência de recursos financeiros e tecnológicos; o compartilhamento de benefícios; e a representação equitativa em órgãos decisórios (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Esses princípios não substituíram os entendimentos doutrinários já existentes, mas são aplicados de forma pontual em tratados que versam sobre temáticas ambientais (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

A importância do oceano e de seus recursos naturais para os seres humanos perpassa por questões comerciais, industriais, de segurança e de saúde, bem como pela exploração de recursos naturais valiosos (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021). Não obstante, alguns Estados adotam políticas públicas não compatíveis com o desenvolvimento sustentável, tornando-se verdadeiros predadores ambientais que visam a exploração indiscriminada dos recursos naturais (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021).

Ainda que existam instrumentos de Direito Internacional cujo objetivo é a promoção da utilização sustentável do oceano e de seus recursos, a maior parte deles é *soft law*<sup>53</sup> (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2021) e com efeitos preponderantes em áreas sob a jurisdição dos Estados. Os instrumentos e iniciativas internacionais ora analisados não abordam a conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha encontrada além da jurisdição dos Estados ou, quando o fazem, limitam-se a disposições genéricas. A ONU detectou a urgência de sanar tal lacuna, conforme se verá na seção seguinte. Destarte, a lição

---

<sup>53</sup> Para além das demais fontes, existem três tipos de obrigações jurídicas relacionadas às fontes do Direito Internacional Público: normas *jus cogens*, normas *erga omnes* e as normas *soft law* (MAZZUOLI, 2016). As normas *jus cogens* estão relacionadas com a temática dos Direitos Humanos e são hierarquicamente superiores as demais, pois são absolutamente imperativas e inderrogáveis (MAZZUOLI, 2016). Isso quer dizer que, graças a seu caráter imperativo, elas se sobrepõem à vontade dos Estados, motivo pelo qual sua aplicação não pode ser afastada por Tratados, costumes ou por princípios gerais de Direito Internacional (MAZZUOLI, 2016). Somente norma *jus cogens* pode revogar norma *jus cogens* (MAZZUOLI, 2016). As normas *erga omnes* são obrigações impostas a todos, sem a necessidade de manifestação de aceitação, razão pela qual não é possível objetá-las (MAZZUOLI, 2016). Elas têm por finalidade garantir o respeito a valores fundamentais assim consagrados pela sociedade internacional (MAZZUOLI, 2016). Vale dizer “todas as normas de *jus cogens* comportam obrigações *erga omnes*, mas nem todas as obrigações desta categoria podem ser tidas como *jus cogen*” (MAZZUOLI, 2016, p. 174), isso porque as normas *erga omnes* não são incondicionadas e inderrogáveis (MAZZUOLI, 2016). As normas *soft law* possuem caráter não obrigatório, de modo que seus destinatários possuem margem para observar ou não seu conteúdo, de acordo com sua vontade e interesses (MAZZUOLI, 2016). Estas normas possuem caráter jurídico mais flexível, em contraponto ao sistema *hard law* (de caráter jurídico mais rígido) (MAZZUOLI, 2016). Uma das maiores críticas as normas *soft law* é que lhes falta elementos capazes de garantir a sua efetividade, seja porque são “regras cujo valor normativo é menos constringente que o das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que as abrigam não detêm o status de “normas jurídicas”, seja porque os seus dispositivos, ainda que inseridos no quadro de instrumentos vinculantes, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam senão obrigações pouco constringentes” (MAZZUOLI, 2016, p. 187).

final registrada nesta seção é que, embora o Direito formalize políticas públicas, existe um espaço em que ele por si só não é capaz de atingir os objetivos propostos. Daí a importância da articulação entre Política e Direito para alcançar a ordem social expressa em tais instrumentos, de modo a enfrentando problemas públicos globais de natureza ambiental.

### **CAPÍTULO 3. A CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL SOBRE BBNJ**

Para além das divisões jurídicas/políticas existentes com relação aos espaços marinhos e seus recursos, fato é que o oceano é ecologicamente interconectado com ecossistemas interdependentes, sendo certo que espécies migratórias e correntes marinhas desconhecem as fronteiras jurisdicionais (VIERROS; HARDEN-DAVIES, 2020). A maioria do oceano profundo encontra-se em ABNJ (ou seja, no que se convencionou chamar de Alto Mar e Área), representando aproximadamente 2/3 do oceano global e 90% da biomassa oceânica global (HUMPHRIES; HARDEN-DAVIES, 2020). Por consequência, as ABNJ abrigam a maior parcela da biodiversidade do mundo (HUMPHRIES; HARDEN-DAVIES, 2020), sendo ambientes únicos que possuem como características altas pressões, baixas temperaturas e baixos níveis de concentração de oxigênio (HUMPHRIES *et al.*, 2020). Essa combinação faz com que os organismos se desenvolvam lentamente (HUMPHRIES *et al.*, 2020). Logo, qualquer grau de degradação ambiental levaria décadas ou até mesmo séculos para ser reparado (HUMPHRIES *et al.*, 2020). Não obstante, em 2014, registrou-se que apenas 3% do oceano estava livre de qualquer tipo de pressão humana (HUMPHRIES; HARDEN-DAVIES, 2020). Até 2020, 40% dos espaços oceânicos já tinham sofrido alterações drásticas decorrentes das interferências humanas, merecendo destaque a contrição significativa da exploração da biodiversidade e da poluição (HUMPHRIES; HARDEN-DAVIES, 2020).

Tendo em vista a ampliação das possibilidades de exploração de ABNJ provocada pelo avanço da ciência e da tecnológica (o que não era sequer imaginado quando da elaboração da CNUDM) e a perda da diversidade biológica marinha, a comunidade internacional voltou sua atenção para a conservação e exploração desses recursos em ABNJ, reconhecendo que o declínio da biodiversidade está intrinsecamente relacionado a fatores econômicos, políticos, socioculturais, demográficos, institucionais e tecnológicos (HUMPHRIES; HARDEN-DAVIES, 2020). Percebeu-se que a governança do oceano em escala global (até então marcada pela fragmentação e pela setorização) não respondia

satisfatoriamente às necessidades da biodiversidade marinha que se encontrava fragilizada e vulnerável em razão da intensificação da exploração humana (VIERROS; HARDEN-DAVIES, 2020). Sendo assim, conclui-se que seria necessário implementar um novo sistema de governança global para o oceano (especificamente quanto a exploração da diversidade biológica marinha localizada em ABNJ) baseado em uma abordagem holística e na cooperação e coordenação entre todos os atores que utilizam ou se interessam pelo oceano (VIERROS; HARDEN-DAVIES, 2020).

Nesse contexto, iniciou-se o processo BBNJ no âmbito da ONU. Nos itens a seguir serão apresentados os principais marcos desse processo, cuja representação gráfica cronológica encontra-se no Apêndice B – O Processo BBNJ no Tempo. Ademais, empregou-se a pesquisa documental para identificar: o motivo pelo qual a utilização da biodiversidade marinha além da jurisdição nacional entrou na agenda política internacional; o objetivo da IGC sobre BBNJ, bem como as temáticas discutidas; os atores que participam do processo BBNJ; os posicionamentos políticos dos Estados nas IGCs, que se encontram consolidados nos Relatórios emitidos ao final de cada sessão; e as disposições do atual projeto de texto que será discutido na segunda parte da quinta IGC.

### **3.1. Os aspectos gerais da IGC**

Em 2003, a ONU instalou Processo Consultivo Informal Aberto sobre Oceanos e Direito do Mar em que foi verificado que os ecossistemas marinhos localizados em ABNJ estavam vulneráveis e perdendo qualidade, de modo que seria urgente a adoção de medidas visando reforçar os regimes de conservação e utilização sustentável do meio ambiente marinho ou estabelecer novos regimes (SHI, 2020). Em decorrência dessa recomendação, por meio da Resolução 59/24 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), foi instituído Grupo de Trabalho Informal Aberto Ad Hoc para analisar questões relacionadas à conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha além das áreas de jurisdição nacional, que celebrou nove sessões no período entre 2006 e 2015 (ONU, 2023). Em 2015, o Grupo de Trabalho Ad Hoc emitiu relatório com parecer que destacava a necessidade de criar instrumento internacional juridicamente vinculante, ao abrigo da CNUDM, sobre a conservação e utilização sustentável da biodiversidade marinha localizada além da jurisdição dos Estados (vide Resolução 68/70 da AGNU) (ONU, 2023).

Sendo assim, em 2015, a ONU criou o Comitê Preparatório (PrepCom), através da Resolução 69/292, cuja função era analisar a BBNJ e elaborar os elementos do novo Tratado, tendo sido realizada quatro sessões de trabalho (duas em 2016 e duas em 2017) (ONU, 2023). Em 2017, o PrepCom emitiu relatório no qual destacou a necessidade de convocação de Conferência Intergovernamental (IGC) para a elaboração do novo Tratado, que deveria abordar a BBNJ e questões transversais, como, por exemplo, arranjos institucionais, sistema de solução de controvérsias, mecanismos de compensação, recursos financeiros e responsabilidades (SHI, 2020).

Como consequência do relatório do PrepCom, ainda em 2017, a ONU convocou a IGC para discutir e elaborar um instrumento internacional juridicamente vinculativo no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar sobre a conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional (vide Resolução 72/249 da AGNU) (ONU, 2023). A IGC adotou quatro eixos centrais de discussão e questões transversais. Os quatro principais eixos são: recursos genéticos marinhos (MGRs), inclusive questões relacionadas a repartição dos benefícios; ferramentas de gestão baseadas em áreas (ABMTs), incluindo áreas marinhas protegidas; avaliações de impacto ambiental (EIA); e capacitação e transferência de tecnologia marinha (CBTT) (ONU, 2018). As questões transversais inicialmente identificadas foram: utilização e significado dos termos; princípios gerais e abordagens; cooperação internacional; arranjos institucionais; mecanismos de compensação; e relação com outros instrumentos e estruturas internacionais globais e regionais de governança do oceano e de seus recursos. (ONU, 2018).

Através da Resolução 72/249, também foi criado um fundo fiduciário voluntário com o objetivo garantir o comparecimento de Estados em desenvolvimento (especialmente os sem litoral, pequenos Estados insulares e menos desenvolvidos) na IGC por meio de ajuda financeira para custear passagem aérea e hospedagem de delegados (ONU, 2023). Além disso, a ONU estabeleceu um Programa de Treinamento para reforçar o conhecimento dos Estados (em particular dos Estados menos desenvolvidos, sem litoral e pequenos Estados insulares) sobre BBNJ e seus desdobramentos (ONU, 2023). O Programa de Treinamento sobre BBNJ não teve o objetivo de influenciar no posicionamento dos Estado (ONU, 2023). Na verdade, o ele buscou engajar efetivamente os Estados na IGC, bem como empoderá-los no processo de discussão, negociação e tomada de decisão (ONU, 2023). Para tanto, os módulos de treinamento abordaram:

(i) historical development of the process dealing with the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction and other related processes; (ii) the relevant provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and other relevant legal instruments and frameworks; (iii) “the package of issues” under consideration, namely the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, in particular, together and as a whole, marine genetic resources, including questions on the sharing of benefits, measures such as area-based management tools, including marine protected areas, environmental impact assessments and capacity-building and the transfer of marine technology, as well as cross-cutting issues; and (iv) procedural aspects (ONU, 2023)<sup>54</sup>.

Quanto a participação, a IGC foi aberta a todos os Estados membros da ONU e da CNUDM, bem como a participantes de agências especializadas (ONU, 2023). Foi garantida também a participação de outros atores sociais (entidades e organizações) na condição de observadores<sup>55</sup>, conforme apresentado na figura 15:

Figura 15: Atores sociais observadores na IGC sobre BBNJ

---

<sup>54</sup> Em tradução livre da autora: “(i) desenvolvimento histórico do processo que trata da conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional e outros processos relacionados; (ii) as disposições relevantes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) e outros instrumentos e estruturas legais relevantes; (iii) “o pacote de questões” em consideração, nomeadamente a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional, em particular, no seu conjunto e no seu conjunto, os recursos genéticos marinhos, incluindo questões sobre a repartição de benefícios, medidas como ferramentas de gestão baseadas na área, incluindo áreas marinhas protegidas, avaliações de impacto ambiental e capacitação e transferência de tecnologia marinha, bem como questões transversais; e (iv) aspectos processuais” (ONU, 2023).

<sup>55</sup> Para conhecer os atores envolvidos no processo de governança, seguir para o Apêndice C - Lista final dos participantes nas sessões da IGC sobre BBNJ.

**Atores  
Observadores  
da IGC do BBNJ**

- Entidades que tenham recebido convite permanente para participar como observadores nos trabalhos da Assembleia Geral de acordo com suas resoluções pertinentes.
- Representantes de agências especializadas relevantes, bem como de outros órgãos, organizações, fundos e programas do sistema das Nações Unidas.
- Organizações intergovernamentais globais e regionais interessadas e outros órgãos internacionais interessados que foram convidados a participar das seguintes conferências e cúpulas: a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável; Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável; as conferências anteriores das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável de pequenos Estados insulares em desenvolvimento, realizadas em Barbados, Maurício e Samoa; Conferência das Nações Unidas sobre Estoques de Peixes Transzonais e Estoques de Peixes Altamente Migratórios; a Conferência de Revisão sobre o Acordo para a Implementação das Disposições da CNUDM relativa à Conservação e Gestão de Estoques de Peixes Transzonais e Estoques de Peixes Altamente Migratórios; Conferência das Nações Unidas para apoiar a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14.
- Organizações não governamentais com status consultivo junto ao Conselho Econômico e Social.
- Organizações não governamentais que foram credenciadas para qualquer uma das seguintes conferências e cúpulas: a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável; Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável; as conferências anteriores das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável de pequenos Estados insulares em desenvolvimento, realizadas em Barbados, Maurício e Samoa; Conferência das Nações Unidas para apoiar a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14.
- Os seguintes membros associados de comissões regionais: Samoa Americana, Anguilla, Aruba, Bermudas, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Comunidade das Ilhas Marianas do Norte, Curaçao, Polinésia Francesa, Guam, Montserrat, Nova Caledônia, Porto Rico, Sint Maarten, Ilhas Turks e Caicos e Ilhas Virgens Americanas.

Fonte: Adaptação de ONU, 2023.

Inicialmente, a IGC sobre BBNJ foi programada para ter quatro sessões, entre 2018 e 2020 (ONU, 203). Todavia, a pandemia do coronavírus atrasou a realização da última sessão, motivo pelo qual grupos de trabalho sobre BBNJ foram instalados para promover a continuidade dos diálogos, com reuniões online via Microsoft Teams (ONU, 2023).

Nas sessões da IGC sobre BBNJ, os representantes dos Estados são divididos em grupos de trabalho. Em cada grupo de trabalho existe a figura do facilitador, responsável por organizar os trabalhos e por ser o porta-voz do grupo em plenário. Cada grupo de trabalho cuida de um dos eixos centrais de discussão do BBNJ, bem de questões transversais..

### **3.2. Primeira sessão da IGC**

A primeira sessão da IGC sobre BBNJ foi realizada entre 4 e 17 de setembro de 2018 (ONU, 2018). O grupo de trabalho informal sobre capacitação e transferência de tecnologia marinha discutiram sobre: os objetivos da CBTT; as modalidades de CBTT; o sistema de

financiamento; o sistema de monitoramento e vigilância; e questões transversais (ONU, 2018).

As partes reconheceram a importância da CBTT como mecanismo imprescindível para alcançar a conservação e utilização sustentável da biodiversidade marinha em ABNJ (ONU, 2018). Foram levantadas diversas abordagens sobre como os objetivos da CBTT deveriam ser inseridos no novo Tratado com o objetivo de efetivar a cooperação prevista na CNUDM (ONU, 2018). Nesse contexto, buscou-se referências em outros instrumentos existentes para verificar, especialmente, como os Estados em desenvolvimento eram abordados (ONU, 2018).

Houve convergência sobre incluir no novo instrumento uma lista não taxativa sobre as modalidades de CBTT que pudesse ser atualizada, conforme identificação de necessidade (ONU, 2018). Alguns instrumentos foram citados como exemplos de CBTT, como o sistema adotado na CNUDM, os Critérios e Diretrizes para a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a Convenção sobre Diversidade Biológica, o Protocolo de Nagoya sobre o Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de Sua Utilização à Convenção entre outros (ONU, 2018).

Houve manifestação de apoio a necessidade de que a CBTT beneficie não só Estados, mas também demais atores interessados, como, por exemplo, Povos Indígenas e Comunidades Locais (IPCL), ou seja, detentores de conhecimento tradicional (ONU, 2018). Além disso, ressaltou-se que o novo instrumento deveria aumentar a transparência, a coordenação e a cooperação para auxiliar os Estados, especialmente os Estados em desenvolvimento, na implementação de seus objetivos (ONU, 2018).

Quanto ao financiamento, parecia que os Estados concordavam com a necessidade de estabelecer um fundo para financiamento da CBTT (ONU, 2018). Foi mencionado que o financiamento deveria ser adequado, sustentável e previsível, sendo certo que diferentes modalidades de provisão de recursos e financiamento foram apresentadas (ONU, 2018).

Sobre o monitoramento e vigilância, houve convergência sobre a necessidade de sua implementação para a promoção da CBTT (ONU, 2018). Inúmeras propostas foram feitas, tendo se levantado a possibilidade de constituição de órgão específico para cumprir essa finalidade (ONU, 2018).

Foram feitas diversas colocações sobre a inclusão de termos e conceitos no novo instrumento, tendo se destacado como ponto de consenso a necessidade de compatibilizá-los

com a CNUDM e demais instrumentos de governança globais e regionais relevantes (ONU, 2018). Parecia que os Estados concordavam sobre a importância de apresentar no novo instrumento disposição acerca de sua relação com a CNUDM e com outros instrumentos e estruturas globais e regionais (ONU, 2018). Todavia, não havia consenso sobre se tal disposição deveria ser inserida nas disposições gerais ou em cada uma das seções do novo Tratado (ONU, 2018).

Quanto aos princípios e abordagens, vários foram propostos (ONU, 2018). Mas notou-se a necessidade de pensar em estratégias para inseri-los no novo instrumento de tal forma que seja possível conferir mais eficiência a CBTT (ONU, 2018). Por sua vez, a cooperação internacional foi destacada como elemento imprescindível para alcançar os objetivos propostos, sendo necessário operacionalizar esse dever no âmbito da CNUDM (ONU, 2018).

No que toca aos arranjos institucionais, houve consenso sobre a necessidade de estabelecer órgão responsável por promover e supervisionar a CBTT no novo instrumento (ONU, 2018). Todavia, não houve igual consenso sobre quem desempenharia esse papel, tendo sido apresentadas propostas que previam tanto a criação de um novo órgão como a utilização de órgãos já existentes em outros instrumentos e estruturas regionais e globais (ONU, 2018).

A questão de mecanismo de compensação foi mais simples de lidar, pois houve certa convergência sobre a importância de estabelecer um mecanismo central que abarcasse todo o novo instrumento (ONU, 2018). Foram apresentadas como exemplos para inspirar a sua criação os mecanismos adotados na CDB, na Comissão Oceanográfica Intergovernamental, na Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos e na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (ONU, 2018).

O grupo de trabalho informal sobre ferramentas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas, discutiu os seguintes temas: os objetivos das ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas; a relação das ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, com outros instrumentos e estruturais relevantes; o processo de implementação, monitoramento e revisão de ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas; os critérios de identificação de ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas; e questões transversais (ONU, 2018).

Nesse grupo, houve apoio amplo de que as ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, são medidas essenciais para a promoção da conservação e utilização sustentável

da biodiversidade marinha localizada fora da jurisdição dos Estados (ONU, 2018). Parecia que os Estados concordavam com a adoção de objetivos abrangentes, que seriam aplicados a todo tipo de ABMT, e de objetivos mais específicos, para alguns tipos de ABMT (ONU, 2018). Por isso, propôs-se a inclusão de uma lista no novo instrumento ou a possibilidade de estabelecê-la posteriormente a sua elaboração (ONU, 2018).

Houve convergência quanto a imprescindibilidade de que as disposições sobre ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, fossem harmônicas com os demais instrumentos e estruturas regionais e globais (ONU, 2018). Logicamente a ideia era não prejudicar os aspectos positivos construídos, mas sim fortalecer e ampliar as ferramentas de proteção, por isso a importância de priorizar a cooperação e a coordenação. Destacou-se que os direitos de soberania dos Estados em relação as áreas que se encontram sobre sua jurisdição (especialmente a plataforma continental e a zona econômica exclusiva) não deveriam ser prejudicados pelas ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas (ONU, 2018). Levantou-se a necessidade de consultar os Estados costeiros adjacentes durante o processo de implementação de ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, o que resultou em certo consenso entre os participantes (ONU, 2018). A ideia aqui era assegurar que compatibilidade com as medidas adotadas pelos Estados costeiros adjacentes (ONU, 2018). Todavia, isso trouxe o seguinte questionamento: será que o consentimento do Estado costeiro adjacente é necessário para a efetivação da implementação de ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas? Várias foram as respostas apresentadas, sem que fosse possível identificar posicionamento majoritário (ONU, 2018).

Ademais, os Estados reconheceram a importância de estabelecer processos de implementação e gestão de ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, inclusivos, transparentes e harmônicos com outros instrumentos internacionais globais, regionais e setoriais relevantes (ONU, 2018). Foram apresentadas inúmeras abordagens que podem ser agrupadas em globais, regionais e híbridas (ONU, 2018). No entanto, notou-se certa convergência quanto a necessidade de criação de:

[...] um corpo global de tomada de decisões; um mecanismo para fornecer aconselhamento científico a esse órgão de tomada de decisão, como um comitê científico ou técnico subsidiário, um grupo de especialistas ou a dependência de órgãos científicos regionais existentes; e um secretariado para desempenhar funções administrativas e possivelmente também funções de consulta e coordenação. A possibilidade de estabelecer órgãos subsidiários adicionais também foi apresentada.

Diferentes abordagens em relação aos papéis e responsabilidades do órgão global de tomada de decisão foram propostas (ONU, 2018, p. 12)<sup>56</sup>.

Houve convergência também quanto a necessidade de basear a identificação de áreas protegidas em padrões e critérios estabelecidos pelo melhor conhecimento científico e com reconhecimento internacional (ONU, 2018). Quanto ao monitoramento e revisão de ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, reconheceu-se sua importância e necessidade de implementação, devendo constar no novo instrumentos os requisitos dos relatórios (ONU, 2018).

Os Estados concordaram que o novo instrumento poderia apresentar o conceito dos termos empregados; ressaltaram a importância de trazer princípios e abordagens gerais que fossem capazes de operacionalizar as medidas e os processos previstos; e destacaram a necessidade de compatibilizar as disposições do novo instrumento sobre ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, com demais órgãos globais, regionais e setoriais relevantes (ONU, 2018). Para além da inegável necessidade de cooperação, os Estados se posicionaram a favor da:

[...] necessidade de um mecanismo de intermediação de informações para compartilhar informações relacionadas a ferramentas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas, que serviriam como um repositório de dados de linha de base, forneceriam informações sobre atividades relevantes e facilitariam o compartilhamento de melhores práticas entre os Estados Partes, profissionais e partes interessadas, e apoiar a capacitação. Uma proposta era que tal mecanismo servisse como um centro para uma rede de câmaras de compensação regionais e/ou sub-regionais (ONU, 2018, p. 15)<sup>57</sup>.

O grupo de trabalho informal sobre avaliações de impacto ambiental concentrou suas discussões em sete eixos: a obrigação de realizar as EIA; a relação do novo sistema de EIA com demais estruturas e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes; definição das atividades que exigiriam EIA; o processo de EIA; o conteúdo dos relatórios de EIA; monitoramento e revisão; avaliações estratégicas; e questões transversais (ONU, 2018).

Os Estados relacionaram a obrigatoriedade de realização de EIA às disposições da própria CNUDM, especificamente os artigos 204 e 206 (ONU, 2018). Nesse contexto, eles concordaram que essa obrigação estaria vinculada às atividades planejadas sob a jurisdição dos Estados ou sob seu controle, desde que tais atividades possam causar danos substanciais e

---

<sup>56</sup> Em tradução livre da autora.

<sup>57</sup> Em tradução livre da autora.

significativos ao meio ambiente marinho (ONU, 2018). Todavia, ficou em aberto como definir o conceito das expressões ‘sob a jurisdição’ e ‘controle’ (ONU, 2018).

Houve convergência no sentido de que as disposições do novo instrumento sobre EIA deveriam conversar com os demais instrumentos e estruturas globais, regionais e setoriais pertinentes e relevantes (ONU, 2018). Quanto a definição das atividades que implicariam em EIA, não houve consenso, destacando-se a necessidade de aprofundar as discussões sobre o tema nas próximas reuniões (ONU, 2018). Todavia, os Estados concordaram que os impactos cumulativos devem ser inseridos nos EIA e que áreas marinhas mais vulneráveis devem receber maior atenção nesse processo de avaliação (ONU, 2018).

Os Estados conseguiram estabelecer um rol mínimo de etapas que devem compor o processo de EIA, seguindo a opinião do PrepCom (ONU, 2018). Contudo, além de etapas adicionais levantadas, foi apresentada a necessidade de identificar um padrão para aprovação, sendo reconhecido que tal questão precisaria ser mais trabalhada (ONU, 2018).

Assim como ocorreu com as etapas do processo de EIA, os Estados também concordaram com a maioria dos elementos considerados essenciais que devem ser inseridos nos relatórios de sob EIA (ONU, 2018). Eles destacaram que os relatórios devem apresentar as fontes das informações e o registro ambiental do proponente, bem como o plano de gestão ambiental (ONU, 2018). Houve manifestação de que tais relatórios deveriam ser disponibilizados a todos os Estados (ONU, 2018).

Parecia haver convergência sobre a necessidade de estabelecer mecanismo de monitoramento, avaliação de relatórios e revisão no novo instrumento (ONU, 2018). Todavia, as inúmeras abordagens apresentadas resultaram na impossibilidade de encontrar consenso sobre qual modelo adotar e como adotar (ONU, 2018). O papel a ser desempenhado pelos Estados costeiros adjacentes também foi um problema, pois, embora concordassem que eles deveriam ser notificados sobre as atividades propostas, discordavam quanto ao poder que eles teriam no processo de tomada de decisão (ONU, 2018). Problemáticas também foram as discussões sobre as avaliações ambientais estratégicas, já que diferentes abordagens foram apresentadas, não tendo havido margem de consenso majoritária (ONU, 2018).

Quanto às questões transversais, os Estados reconheceram a necessidade: de estabelecer o conceito de certos termos, bem como de apresentar princípios e abordagens, relacionados a EIAs; de criar um sistema de EIA que seja harmônico com outros instrumentos e estruturas globais, regionais e setoriais pertinentes e relevantes; de cooperação internacional para a promoção do novo sistema de EIA, devendo-se levar em consideração as necessidades

especiais dos Estados em desenvolvimento; e de estabelecer sistema de compartilhamento de informações no âmbito dos mecanismos de compensação (ONU, 2018).

O grupo de trabalho sobre recursos genéticos marinhos e repartição de benefícios se debruçou sobre quatro questões: objetivos; acesso e compartilhamento de benefícios; sistema de monitoramento; e questões transversais (ONU, 2018). Parecia haver posicionamento majoritário no sentido de que o novo instrumento deveria abarcar os recursos marinhos encontrado no Alto Mar e na Área, considerando uma abordagem ecossistêmica e sem prejudicar os direitos dos Estados sobre os recursos que se encontram sob sua jurisdição (especialmente na plataforma continental e na zona econômica exclusiva) (ONU, 2018). Discutiu-se sobre a aplicação do novo instrumento utilizando como critério o local de acesso ao recurso (e não o habitat natural do recurso) (ONU, 2018). Logo, se o recurso fosse acessado fora da jurisdição dos Estados, se aplicaria o novo instrumento, independentemente do local em que se encontra seu habitat natural (ONU, 2018).

Os Estados posicionaram-se a favor de excluir os peixes do alcance material do novo instrumento por entenderem que já existe conjunto robusto normativo internacional sobre a exploração de recursos pesqueiros (ONU, 2018). Houveram debates sobre a possibilidade de aplicação do novo instrumento a recursos genéticos, dados de sequência digital e derivados coletados *ex situ* e *in silico* (ONU, 2018). Discutiu também sobre o escopo temporal do novo instrumento. Em ambas as questões não houve convergência (ONU, 2018).

Quanto ao acesso e repartição de benefícios, houve clara divergência (ONU, 2018). Haviam Estados que defendiam que a questão não deveria ser regulamentada no novo instrumento (ONU, 2018). Por outro lado, tinham Estados que se posicionavam a favor da inserção, tendo sido feitas diversas propostas para incluir o acesso e a repartição de benefícios no novo instrumentos, de acordo com a origem do recurso genético marinho (ONU, 2018). Não obstante, o ponto em comum era que todos defendiam que em qualquer cenário a pesquisa científica marinha não deveria ser prejudicada (ONU, 2018).

Vale ressaltar que houve certa convergência em relação a possíveis benefícios relacionados a utilização de mecanismos de compensação (ONU, 2018). Nesse sentido, destacou que a esse mecanismo poderia ser confiada:

[...] a tarefa de administrar vários aspectos do compartilhamento de benefícios, incluindo o compartilhamento de informações sobre amostras, dados, conhecimento e expertise; capacitação; e promover a cooperação e conformidade. Também foi proposto que um mecanismo de intermediação poderia disseminar informações sobre acesso e repartição de benefícios e, nesse sentido, poderia administrar um fundo fiduciário para promover a distribuição equitativa de benefícios sob o

instrumento. Outra proposta foi feita para desenvolver um protocolo, código de conduta ou diretrizes dentro da câmara de compensação mecanismo de proteção ambiental, conformidade e transparência no uso dos recursos genéticos marinhos (ONU, 2018, p. 23-24)<sup>58</sup>.

Embora tenham surgido diferentes abordagens para tratar da inclusão dos direitos de propriedade intelectual no novo instrumento, foi ressaltado que a questão já estava sendo discutida em outros fóruns internacionais, incluindo fóruns no âmbito do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (ONU, 2018). No que toca ao monitoramento da utilização dos recursos genéticos marinhos, foram apresentadas várias abordagens (ONU, 2018). A proposta mais concreta em termos práticos foi a possibilidade de criação de plataforma online com acesso aberto para emissão/recebimento de notificação, emissão de licenças de utilização de recursos genéticos marinhos e atribuição de indicadores a esses recursos. Entretanto, foram apresentadas diversas opiniões sobre quem faria esse monitoramento, se seria um órgão existente, um sistema de intermediação de informações, uma secretaria ou até mesmo um órgão científico o técnico criado no âmbito do novo instrumento (ONU, 2018).

Em relação as questões transversais, os Estados reconheceram que: o conceito de determinados termos e expressões precisam ser inseridos no novo instrumento; as disposições do novo instrumento devem ser harmônicas com outros instrumentos e estruturas globais, regionais e setoriais relevantes; a cooperação internacional é elemento fundamental, devendo ser inserida no novo instrumento como uma obrigação no que diz respeito ao acesso e repartição de benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos marinhos, levando em consideração as características e capacidades dos Estados em desenvolvimento para a realização da CBTT; poderia existir arranjos institucionais no bojo do novo instrumento responsáveis por monitorar e gerir o acesso e a repartição de benefícios, destacando a possibilidade desses serem articulados com arranjos regionais pertinentes; o mecanismo de compensação é necessário, mas que poderia existir um único mecanismo para cuidar de todos os quatro eixos centrais da IGC ao invés de se criar um para cada (ONU, 2018).

A divergência se intensificou quando os Estados tiveram que tratar dos princípios gerais e abordagens (ONU, 2018). Isso porque parte dos Estados defenderam que deveria ser adotado o princípio do patrimônio comum da humanidade em relação aos recursos genéticos

---

<sup>58</sup> Em tradução livre da autora.

marinhos, enquanto outros Estados defendiam que era o princípio da liberdade do Alto Mar que deveria prevalecer (ONU, 2018).

### **3.3. Segunda sessão da IGC**

A segunda sessão da IGC sobre BBNJ ocorreu entre 25 de março e 5 de abril de 2019 (ONU, 2019). O grupo de trabalho sobre acesso e repartição de benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos marinhos abordou 5 questões: distribuição de benefícios; os direitos de propriedade intelectual; monitoramento; âmbito de aplicação; e acesso (ONU, 2019).

Sobre as modalidades de repartição de benefícios, foram manifestadas opiniões favoráveis a repartição de benefícios monetários e não monetários, bem como a opiniões favoráveis a repartição apenas de recursos não monetários (ONU, 2019). Embora os Estados concordassem com a necessidade de estabelecer no novo instrumento disposição quanto as finalidades para as quais os benefícios poderiam ser empregados, não houve consenso em relação a quais seriam essas finalidades (ainda que ao menos houvesse convergência sobre o propósito principal de conservar e utilizar sustentavelmente a BBNJ) (ONU, 2019). Foi ressaltada novamente a necessidade de estabelecer arranjos institucionais para atingir os objetivos do novo instrumento (ONU, 2019).

O direito de propriedade intelectual foi questão sensível (ONU, 2019). Não se chegou a um consenso em relação as opções que estavam na mesa: se deveria ser criado um sistema para cuidar do assunto no novo instrumento, preservando a compatibilidade com as disposições da Organização Mundial da Propriedade Intelectual e da Organização Mundial do Comércio, ou se o novo instrumento não deveria abordar tal tema (ONU, 2019). Concluiu-se pela necessidade de estudar mais os desdobramentos da questão (ONU, 2019). A mesma situação foi verificada em relação a questão do sistema de monitoramento de utilização dos recursos genéticos marinhos: Os Estados se dividiram entre aqueles que defendiam que seria necessário estabelecer o sistema e aqueles que acreditavam que o sistema era desnecessário (ONU, 2019).

Com relação ao âmbito de aplicação geográfico, parecia haver certa convergência sobre a necessidade de incluir os recursos genéticos localizados no Alto Mar e na Área (ONU, 2019). Todavia, os Estados divergiram sobre a criação de um único regime para ambos os espaços ou a criação de regime próprio para cada espaço (ONU, 2019). A exclusão dos peixes do âmbito de aplicação material do novo instrumento foi ponto de convergência entre os

Estados, mas eles não conseguiram definir se isso entraria ou não expressamente no novo instrumento (ONU, 2019). Não houve consenso sobre o âmbito de aplicação temporal do novo instrumento: inserir ou não cláusula de não retroatividade? A disposição recairia sobre os recursos coletados *in situ*, *ex situ* e/ou *in silico*? Essas questões ficaram em aberto (ONU, 2019).

Por outro lado, as discussões sobre o acesso aos recursos genéticos marinhos não foram tal problemáticas (ONU, 2019). Os Estados concordavam que deveria existir uma obrigação geral de cooperar na conservação e utilização sustentável da BBNJ, o que incluiria a repartição de benefícios (ONU, 2019). Mas foram apresentadas manifestações de apoio as diversas opções de acesso a esses recursos, motivo pelo qual concluiu-se que a questão deveria ser aprofundada nas reuniões seguintes (ONU, 2019).

O grupo de trabalho sobre ferramentas de gestão baseadas em áreas (ABMTs), incluindo áreas marinhas protegidas, também analisou 5 questões: processos de gestão de áreas geográficas, incluindo áreas marinhas protegidas, determinação de zonas e designação; relação dos processos com outros instrumentos e estruturas; processo de requerimento; processo de fiscalização e revisão; e objetivos das ABMTs (ONU, 2019).

Os Estados avançaram nas discussões sobre os elementos que devem orientar a determinação das zonas, havendo certo grau de convergência sobre a possibilidade de inserir no novo instrumento uma lista não taxativa de padrões e critérios de determinação de zonas. Concordou-se que o conteúdo da lista e seu processo de revisão deveriam ser aprofundados nas próximas reuniões.

Sobre o processo de designação, as discussões caminham no sentido de encontrar consenso na “definição dos elementos centrais do processo de elaboração e apresentação de propostas, bem como na consulta e avaliação dessas propostas” (ONU, 2019, p. 10). Firmou consenso sobre a necessidade de haver processo de consulta inclusivo, transparente e aberto a todas as partes interessadas (ONU, 2019). Todavia, registrou-se que a definição do termo ‘partes interessadas’ deveria ser mais aprofundada (ONU, 2019). No mesmo sentido, ficou claro que os Estados precisavam de mais tempo para analisar as modalidades de avaliação, pois suas manifestações foram em diversos sentidos, o que impossibilitou encontrar o mínimo de consenso (ONU, 2019). Também não houve convergência sobre o processo de tomada de decisão (ONU, 2019). Parecia que a criação de órgão específico para lidar com ABMTs era uma opção viável, mas os Estados apresentaram outras opções e combinações de opções de

modo que não foi possível definir a questão (ONU, 2019). Por isso, mais trabalhos devem ser desenvolvidos sobre a questão (ONU, 2019).

Reforçou-se o entendimento de que o novo instrumento não deveria prejudicar outros instrumentos e quadros jurídicos globais, regionais e setoriais relevantes sobre ABMTs (ONU, 2019). Os Estados destacaram a necessidade de haver coerência, complementariedade e sinergia entre estes ordenamentos (ONU, 2019). Nesse contexto, foi levantada a importância de se debruçar sobre o papel dos Estados costeiros adjacentes (ONU, 2019).

Não houve convergência sobre quem seria a entidade responsável por desempenhar a função de implementação, gestão, monitoramento e revisão das ABMTs (ONU, 2019). Os Estados concordaram com a possibilidade de incluir uma lista não exaustiva de alvos de ABMTs, mas não conseguiram definir o conteúdo inicial dessa lista (ONU, 2019). Sendo assim, conclui-se que nas próximas reuniões a questão deveria ser aprofundada (ONU, 2019).

O grupo de trabalho sobre avaliações de impacto ambiental (EIA) trabalhou com 7 questões: processo de EIA; conteúdo dos relatórios de EIA; monitoramento, relatórios e revisão; avaliações ambientais estratégicas; definição das atividades que exigiriam EIA; relação do processo de EIA com outros instrumentos, estruturas e órgãos relevantes; a obrigatoriedade de realização de estudos de impacto ambiental (ONU, 2019).

Os Estados discutiram a necessidade de estabelecer processo de EIA, bem como em que medida ele poderia ser internacionalizado; como incluir o processo de EIA no novo instrumento; se o processo de EIA seria composto de elementos obrigatórios e/ou facultativos; e o papel dos órgãos existentes e de novos órgãos criados no âmbito do novo instrumento (ONU, 2019). Diante da impossibilidade de chegar a um consenso, concluiu-se que a questão deveria ser mais trabalhada e voltar na pauta das sessões seguintes (ONU, 2019).

Com relação ao conteúdo dos relatórios de EIA, parecia haver certa convergência sobre a necessidade de especificar no novo instrumento os elementos essenciais obrigatórios dos relatórios (ONU, 2019). Mas a definição sobre quais seriam esses elementos ficou para as próximas sessões (ONU, 2019). Ponto de destaque foi o aparente consenso sobre a necessidade de inserir no novo instrumento a obrigação de monitorar as atividades e relatar seus efeitos (ONU, 2019). Todavia, a questão deve ser mais trabalhada no futuro porque os Estados precisam estabelecer consenso sobre o nível de detalhamento dessa obrigação, bem como as modalidades (ONU, 2019). Não houve convergência de opiniões sobre a possibilidade de o texto conter disposições que cuidem do processo de revisão (ONU, 2019). Discutiu também sobre a possibilidade de os relatórios de monitoramento serem publicados e

a frequência destas publicações (ONU, 2019). Houve divergência sobre o papel e os poderes dos Estados costeiros adjacentes no processo de monitoramento, análise de relatórios e revisão (ONU, 2019). Os Estados divergiram também quanto a necessidade de estabelecer processo de avaliações ambientais estratégicas no novo instrumento (ONU, 2019).

Não houve acordo sobre as atividades para as quais seriam exigidas EIA (ONU, 2019). Foram apresentadas inúmeras manifestações sobre a conveniência de criar uma lista de atividades (ONU, 2019). Os Estados divergiram também em relação a como abordar os efeitos cumulativos e transfronteiriços nas EIA (ONU, 2019).

Os Estados concordaram que o processo de EIA do novo instrumento não deveria prejudicar os instrumentos, estruturas e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes (ONU, 2019). Mas divergiram sobre a necessidade de apresentar expressamente tal diretriz no novo instrumento (ONU, 2019). Quanto as modalidades de interação do processo de EIA do novo instrumento com outros instrumentos, estruturas e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes, concluiu-se que seria pertinente aprofundar os estudos sobre a questão (ONU, 2019). Por fim, vale ressaltar que os Estados reconheceram a importância de estabelecer a obrigação de realizar EIA (ONU, 2019).

O grupo de trabalho sobre capacitação e transferência de tecnologia marinha (CBTT) analisou 4 questões: tipos e modalidades de CBTT; sistema de financiamento; monitoramento e exame; e objetivos da CBTT (ONU, 2019).

No que toca aos tipos e modalidades de CBTT, houve convergência sobre a necessidade de o novo instrumento apresentar disposições nesse sentido, incluindo mecanismo de compensação. Parecia haver consenso sobre a necessidade de inserir lista não taxativa contendo as categorias dos tipos de CBTT no novo instrumento, mas que essa questão deveria ser tratada mais para frente (ONU, 2019).

Em relação às modalidades de CBTT, os Estados reconheceram que elas deveriam estar expressas no novo texto (ONU, 2019). Destacaram que as modalidades deveriam considerar as necessidades dos Estados, sendo estes os responsáveis por conduzi-las (ONU, 2019). Todavia, não foi possível estabelecer os elementos para identificar tais necessidades (ONU, 2019). Embora os Estados tenham admitido a importância da cooperação internacional para apoiar a CBTT, foram apresentadas manifestações divergentes sobre como essa cooperação deveria ocorrer “e, em particular, a transferência de tecnologia marinha, a relação com os direitos de propriedade intelectual e os beneficiários pretendidos da capacitação e a

transferência de tecnologia marinha. No futuro, essas questões devem ser mais exploradas” (ONU, 2019, p. 19).

Não houve convergência sobre o mecanismo de compensação (ONU, 2019). Os Estados concordaram com a necessidade de estabelecer sistema de troca de informações no âmbito de mecanismo de compensação, mas dividiram-se quanto ao momento de cuidar da questão: uns queriam tratar do tema na sessão presente, outros desejavam abordá-lo nas sessões futuras (ONU, 2019). Além disso, não conseguiram definir funções mínimas do mecanismo de compensação (ONU, 2019).

Em relação ao sistema de financiamento, parecia que os Estados estavam dispostos a incluir no novo instrumento disposições relacionadas ao financiamento, a partir de uma abordagem flexível para as fontes (ONU, 2019). Nesse contexto, foram apresentadas propostas de criação de sistema de financiamento voluntário e obrigatório e somente de sistema de financiamento voluntário (ONU, 2019). Nada foi decidido sobre qual modalidade seria adotada (ONU, 2019). Houve convergência sobre a necessidade de estabelecer sistema de monitoramento e revisão sobre CBTT, mas os Estados divergiram se o sistema deveria ser baseado na voluntariedade ou na obrigatoriedade (ONU, 2019).

Quanto aos objetivos de CBTT, inicialmente verificou-se que parecia haver convergência no sentido de que o novo instrumento deveria incluir obrigação geral de promover a cooperação para a CBTT (ONU, 2019). Mas não houve consenso se a CBTT deveria ocorrer de forma voluntária ou obrigatória (ONU, 2019). Os Estados reconheceram a importância de inserir objetivos e princípios gerais no novo instrumento, porém o mesmo não foi verificado em relação aos objetivos específicos (ONU, 2019). Os Estados também não conseguiram atingir consenso sobre a inclusão no novo instrumento de categorias de Estados e suas necessidades especiais (principalmente dos Estados em desenvolvimento) em termos de CBTT (ONU, 2019).

As questões transversais foram tratadas por grupo de trabalho específico, diferentemente do que ocorreu na primeira sessão da IGC. Esse grupo cuidou de 9 questões: arranjos institucionais; mecanismos de compensação, incluindo sistema de troca de informações; revisão, financiamento e recursos, conformidade, sistema de solução de controvérsias, responsabilidades e cláusulas finais; termos empregados; princípios gerais e abordagens; âmbito de aplicação; objetivos; relação com outros instrumentos, órgãos e estruturas globais, regionais e setoriais; e cooperação internacional (ONU, 2019).

Em relação aos arranjos institucionais, as discussões giraram em torno da necessidade de estabelecer órgãos no âmbito do novo instrumento, bem como delimitação de suas funções (ONU, 2019). Para além das inúmeras propostas sobre criação de órgãos técnicos/científicos, órgão subsidiários e secretariado, parecia haver certa convergência sobre a implementação de órgão central de tomada de decisão que assumiria a forma de COP (ONU, 2019).

Os Estados pareciam concordar sobre a necessidade de mecanismo de compensação, mas discordavam se seria um único mecanismo para contemplar todo o novo instrumento ou se cada questão central da IGC sobre BBNJ receberia um mecanismo próprio (ONU, 2019). Os Estados reconheceram que o mecanismo deveria ter a função principal de troca de informações, mas deixaram a claro que gostariam de explorar outras possíveis funções nas reuniões futuras (ONU, 2019).

Quanto a revisão, recursos financeiros, conformidade, responsabilidade, cláusulas finais e sistema de solução de controvérsias, muito foi discutido, mas nada foi decidido (ONU, 2019). Os Estados destacaram que essas questões devem ser analisadas a luz do que ficar decidido em relação aos eixos centrais da IGC sobre BBNJ (ONU, 2019).

Com relação ao sistema de solução de controvérsias:

[...] foi enfatizada a necessidade de resolver controvérsias relacionadas à interpretação ou aplicação do instrumento por meios pacíficos. No entanto, houve divergências sobre se as disposições do instrumento devem ser modeladas nos procedimentos de solução de controvérsias estabelecidos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ou no Acordo das Nações Unidas sobre Estoques de Peixes, ou se um acordo específico de resolução de controvérsias foi necessário (ONU, 2019, p. 24)<sup>59</sup>.

Os Estados reconheceram a importância de inserir no novo instrumento a definição de determinadas expressões e termos, mas não estabeleceram consenso sobre quais seriam esses termos e expressões (ONU, 2019). Não menos problemáticas foram as discussões sobre a adoção de princípios gerais e abordagens (ONU, 2019). Parecia haver consenso sobre a necessidade de inserir uma lista simplificada de princípios gerais e abordagens no novo instrumento, mas os Estados divergiram quanto a inclusão em uma seção geral ou em cada uma das seções (ONU, 2019).

Em relação ao âmbito de aplicação geográfica, alguns Estados propuseram utilizar a expressão áreas além da jurisdição nacional (ONU, 2019). Ademais, os Estados admitiram

---

<sup>59</sup> Em tradução livre da autora.

que seria necessário analisar melhor os desdobramentos das possibilidades do âmbito de aplicação material (ONU, 2019). Os Estados discutiram também a possibilidade de inserir disposição no novo instrumento para abordar a situação jurídica dos Estados não signatários (ONU, 2019). Por fim, os Estados ressaltaram a importância da cooperação internacional, destacando que ela não deve ser realizada apenas entre Estados, mas sim entre Estados e organizações internacionais relevantes, bem como entre órgãos, estruturas e instrumentos globais, regionais e setoriais relevantes (ONU, 2019).

Com a finalização dos trabalhos da segunda sessão da IGC sobre BBNJ, foi solicitado que a Presidência preparasse um projeto de texto para o novo Tratado com base no que tinha sido discutido pelos Estados até então (ONU, 2019). Em 17 de maio de 2019, foi apresentado o projeto de texto de um acordo no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar sobre a conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora de jurisdição (ONU, 2019).

### **3.4. Terceira sessão da IGC**

A terceira sessão da IGC sobre BBNJ ocorreu entre 19 e 30 de agosto de 2019, tendo como finalidade discutir o projeto de texto do novo Tratado (ONU, 2019). O grupo de trabalho sobre acesso e repartição de benefícios derivados de recursos genéticos marinhos parecia concordar sobre a maioria dos objetivos discutidos. Todavia, ainda divergiam sobre a redação do texto, a ordem e a localização dos objetivos no novo instrumento, bem como se deveriam incluir ou não como objetivo a promoção de ordem econômica internacional justa e equitativa (ONU, 2019).

Os Estados concordaram sobre a necessidade de incluir dispositivo sobre o âmbito de aplicação geográfico, material e temporal, mas não decidiram se seria uma disposição geral ou específica para acesso e repartição de benefícios derivados de recursos genéticos marinhos (ONU, 2019). Parecia haver acordo sobre a utilização da expressão áreas fora da jurisdição nacional no que diz respeito ao âmbito de aplicação geográfico (ONU, 2019). Todavia, permanecia o dilema sobre possibilidade de aplicação a recursos coletados/acessados *ex situ* e *in silico*, bem como a dados e/ou informações de sequências digitais e derivados (ONU, 2019). Por outro lado, não havia divergência sobre o âmbito de aplicação material, porque os Estados pareciam concordar que o novo instrumento não deveria tratar de peixes e outros recursos biológicos usados como *commodities* (ONU, 2019). Os Estados concordaram sobre a

necessidade de especificar o alcance temporal do novo instrumento, mas não conseguiram estabelecer o critério para definição do âmbito de aplicação temporal (ONU, 2019).

Os Estados pareciam dispostos a aceitar a inclusão de modalidades de repartição de benefícios no próprio corpo do novo instrumento ao invés de delegar essa atribuição a COP (ONU, 2019). Não havia dúvidas quanto a inclusão de repartição de benefícios não monetários, mas os Estados divergiam quanto a inserção de repartição de benefícios monetários (ONU, 2019). Nesse contexto, houve menção a necessidade de abordar os conhecimentos tradicionais de Povos Indígenas e Comunidades Locais (IPLC) (ONU, 2019).

A questão dos direitos de propriedade intelectual continua sendo um problema, ressaltando-se que:

Será necessária uma discussão mais aprofundada sobre se e, em caso afirmativo, como o acordo deve abordar os direitos de propriedade intelectual, em particular se os direitos de propriedade intelectual relativos aos recursos genéticos marinhos em áreas fora da jurisdição devem ser tratados de forma *sui generis* ou se deve incluir uma disposição estabelecendo a necessidade de ser consistente com os acordos relevantes concluídos sob os auspícios da Organização Mundial da Propriedade Intelectual e da Organização Mundial do Comércio (ONU, 2019, p. 7)<sup>60</sup>.

Quanto ao sistema de monitoramento, os Estados reconheceram que precisavam aprofundar os estudos para encontrar solução capaz de equilibrar a necessidade de assegurar a transparência na utilização dos recursos genéticos marinhos em ABNJ e a necessidade de evitar a criação de barreiras que servissem de desestímulo ao desenvolvimento de pesquisas científicas marinhas (ONU, 2019). Levantou-se também a questão sobre a pertinência dos Estados apresentarem relatórios periódicos sobre a utilização dos recursos genéticos marinhos em ABNJ a COP (ONU, 2019).

Os Estados concordaram que o novo instrumento deveria apresentar o conceito da expressão ‘recursos genéticos marinhos’, mas discordaram sobre a necessidade de inserir o conceito das expressões ‘acesso’, ‘material genético marinho’ e ‘utilização de recursos genéticos marinhos’ (ONU, 2019). Além disso, não conseguiram estabelecer qual seria o conteúdo gramatical e a abrangência material desses conceitos (ONU, 2019).

O grupo de trabalho sobre ferramentas de gestão baseadas em áreas (ABMTs), incluindo áreas marinhas protegidas, progrediu nas negociações com relação as etapas dos processos, embora permaneça a controversa sobre necessidade de criação de órgãos, a definição de suas atribuições e coordenação com demais instrumentos e estruturas globais,

---

<sup>60</sup> Em tradução livre da autora.

regionais e setoriais relevantes (ONU, 2019). Discutiu-se também a pertinência de estabelecer processo único para todas as áreas ou processos diferenciados para cada tipo de área (ONU, 2019). Detectou-se a necessidade de mais discussões visando estabelecer o significado e o escopo das expressões ‘ferramentas de gestão baseada em área’ e ‘área marinha protegida’ para alcançar consenso quanto sua inclusão no novo instrumento (ONU, 2019).

Os Estados se posicionaram no sentido de que a adoção de uma lista simplificada de objetivos relacionados as ABTMs era bem-vinda (ONU, 2019). A sugestão apresentada para alcançar uma lista satisfatória seria focar em objetivos mais voltados para os resultados e menos voltados para os processos (ONU, 2019).

A importância da cooperação e coordenação internacional no âmbito das ABTMs foi amplamente reconhecida (ONU, 2019). Foram apresentadas várias propostas com a finalidade de promover essa cooperação e coordenação no novo instrumento, bem como propostas visando articular sua relação com demais instrumentos, estruturas e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes (ONU, 2019). Isso implica na necessidade de continuar discutindo essa questão até encontrar proposta que consiga reunir consenso (ONU, 2019).

Quanto às questões transversais, os Estados reconheceram que: as disposições do novo instrumento sobre ABTMs não poderiam prejudicar instrumentos, estruturas e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes; que o processo de tomada de decisão seria desenvolvido nas COPs; os critérios para a determinação das áreas protegidas e formulação das propostas deveriam considerar “o melhor conhecimento científico disponível, o conhecimento tradicional dos povos indígenas e comunidades locais, a aplicação da abordagem ou princípio da precaução e a abordagem ecossistêmica” (ONU, 2019, p. 11); as etapas do processo de delimitação de áreas protegidas deveriam ser inseridas no novo instrumento, bem como uma lista contendo os critérios de orientação; seria necessário estabelecer processo de consulta e avaliação, sendo certo que as discussões sobre o tema precisavam ser aprofundadas (ONU, 2019). A questão sobre monitoramento e revisão no âmbito das ABTMs também registrou divergências (ONU, 2019).

Por sua vez, o grupo de trabalho sobre avaliações de impacto ambiental (EIA) registrou que:

Continuam a existir diferentes opiniões sobre o grau de “internacionalização” do processo de avaliação de impacto ambiental, por exemplo, através da atribuição de funções ao órgão científico e técnico ou à conferência das partes. Permanecem dúvidas sobre a necessidade de orientações adicionais para facilitar a aplicação de várias disposições relativas a avaliações de impacto ambiental e sobre a forma como essas orientações devem ser desenvolvidas. Finalmente, mais discussões dedicadas

serão necessárias para acabar com as divergências sobre algumas das principais disposições operacionais, como limites e critérios e a relação com processos de avaliação de impacto ambiental sob instrumentos e estruturas legais relevantes e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes (processos relevantes) (ONU, 2019, p. 13)<sup>61</sup>.

Foi apresentada proposta que defendia a inclusão dos objetivos da EIA no novo instrumento, que recebeu amplo apoio (ONU, 2019). Todavia, os Estados precisam de mais tempo para analisar, discutir e definir quais seriam esses objetivos (ONU, 2019). Foi amplo apoio também quanto a inclusão de disposição prevendo a obrigatoriedade de realização de estudos de impacto ambiental, mas reconheceu-se que essa questão precisaria ser aprofundada em sessões futuras (ONU, 2019). Não houve consenso sobre os limites e critérios para a realização de EIA (ONU, 2019). Várias propostas foram apresentadas, o que demonstrou a necessidade de desenvolver mais estudos sobre esses limites e critérios (ONU, 2019).

Embora os Estados reconhecessem a necessidade de inserir disposições no novo instrumento sobre a relação das EIA com outros instrumentos, estruturas e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes, não houve consenso quanto à forma operacionalizar isso (ONU, 2019). Vale ressaltar também que os Estados apoiaram a inclusão no novo instrumento dos efeitos cumulativos e efeitos transfronteiriços das atividades (ONU, 2019). Nesse contexto, foram levantados questionamentos sobre como esses efeitos seriam considerados e conceituados (ONU, 2019).

Os Estados posicionaram-se a favor da inclusão de disposição sobre avaliações ambientais estratégicas, sendo certo que precisavam de mais tempo para discutir como ela ocorreria na prática (ONU, 2019). Os Estados se dividiram quanto a necessidade de criar ou não uma lista de atividades sujeitas a EIA (ONU, 2019).

A discussão sobre a necessidade ou não de internacionalizar o processo de EIA e, caso positivo, como fazer, se desdobrou em outras questões: deve-se inserir no novo instrumento cláusula que estabeleça a delimitação do escopo como uma das etapas do processo de EIA? Se a resposta for sim, quem seria o responsável por garantir que tal tarefa fosse cumprida? Qual seria o nível de detalhamento da disposição? Os Estados não encontraram respostas que agregassem certo nível de consenso (ONU, 2019).

Houve convergência sobre a inclusão de disposição sobre a realização de EIA, mas ficou claro que os Estados precisam estudar mais o tema para conseguirem especificar as regras e procedimentos, bem como criar órgão com funções pertinentes no âmbito do novo

---

<sup>61</sup> Em tradução livre da autora.

instrumento (ONU, 2019). Reforçou-se a necessidade de realização de consulta pública sobre os processos de EIA que fosse transparente e inclusiva, mas registrou-se a necessidade de explorar quais seriam as modalidades desse procedimento (ONU, 2019). Os Estados também se manifestaram a favor da publicação dos relatórios de EIA, destacando a necessidade de estabelecer órgão com essa função (seja o secretariado, seja outro órgão especializado) (ONU, 2019).

Ocorreram discussões também sobre as possíveis atribuições de um corpo científico e técnico (ONU, 2019). Embora os Estados não tenham conseguido estabelecer as modalidades de tomada de decisão, concordaram que as decisões deveriam ser públicas visando melhorar a transparência do processo (ONU, 2019).

Quanto ao sistema de monitoramento, parecia que os Estados concordavam com a necessidade de estabelecê-lo e que a responsabilidade de monitorar caberia a eles próprios (e não aos proponentes das atividades) (ONU, 2019). Parecia que os Estados estavam apontando para amplo apoio quanto a necessidade de inclusão no novo instrumento de disposição que tornaria obrigatória a apresentação de relatórios periódicos para acompanhar o desenvolvimento das atividades autorizadas (ONU, 2019). Todavia, a questão ainda não estava amadurecida para ser decidida naquele momento, motivo pelo qual seria necessário inseri-la nas pautas das reuniões futuras (ONU, 2019).

No grupo de trabalho sobre capacitação e transferência de tecnologia marinha (CBTT) verificou-se que:

Houve um acordo geral para incluir provisões para cooperação em transferência de tecnologia marinha e capacitação que ocorreria em todos os níveis, inclusive por meio de órgãos globais, regionais, sub-regionais e setoriais. Levando em consideração as discussões que presenciei, acredito que pode haver um caminho a seguir em resposta às preocupações sobre a imposição de obrigações à indústria e ao setor privado, e incentivo uma reflexão mais aprofundada sobre o assunto. É necessária uma discussão mais aprofundada sobre a natureza de qualquer obrigação de cooperar, por exemplo, se deve haver um dever de “garantir” ou “promover” a cooperação, se uma referência à Convenção deve ser incluída e como os interesses dos Estados que não são partes na Convenção. Também é necessário um exame mais aprofundado das várias categorias de Estados cujas necessidades especiais seriam reconhecidas pelo acordo (ONU, 2019, p. 19)<sup>62</sup>.

Quanto às modalidades de CBTT, os Estados concordaram que tanto a capacitação como a transferência devem levar em consideração as necessidades e características dos Estados (ONU, 2019). Todavia, continuava o impasse sobre se a CBTT deveria ocorrer de forma voluntária e/ou de forma obrigatória (ONU, 2019). Houve reconhecimento amplo da

---

<sup>62</sup> Em tradução livre da autora

necessidade de criar sistema para revisar a CBTT, mas foram apresentadas divergências quanto sua natureza (se seriam revisões obrigatórias ou voluntárias), ao seu escopo e a entidade responsável por realizar a revisão (ONU, 2019). Decidiu-se que seria necessário estudar melhor as propostas apresentadas (ONU, 2019).

No que toca ao mecanismo de compensação, parecia que os Estados aprovavam amplamente a adoção de sistema de troca de informações (ONU, 2019). Todavia, viu-se que era necessário aprofundar a discussão sobre a possibilidade de apresentar especificações sobre o tema no novo instrumento (ONU, 2019). Ademais, mostrou necessário também estudar mais as funções de especialistas e profissionais, de plataformas de armazenamento de informações e dados científicos e qualquer outro mecanismo que desempenhe papel ativo relevante nessa arquitetura (ONU, 2019).

No grupo de trabalho sobre questões transversais, discutiu-se se a cooperação e a coordenação deveriam ser abordadas como objetivo do novo instrumento (ONU, 2019). Além disso, surgiram propostas visando ampliar o objetivo do novo instrumento para incluir também a repartição de benefícios (ONU, 2019). Sobre o âmbito de aplicação geográfico, material e temporal, não houveram modificações significativas de posicionamento, de modo que os Estados mantiveram o que tinham decidido na segunda sessão (ONU, 2019).

Os Estados concordaram que o novo instrumento deveria ser interpretado a luz da CNUDM de forma a promover a compatibilização (ONU, 2019). Contudo, concluiu-se que seria necessário analisar melhor a possibilidade de compatibilizar o novo instrumento com outras normas de Direito Internacional, bem como pensar em estratégias que não prejudiquem os direitos, a jurisdição e os deveres dos Estados (ONU, 2019). Nesse contexto, foi discutido como os Estados costeiros seriam afetados, com alguns Estados levantando a necessidade de incluir referência expressa no novo instrumento sobre a plataforma continental e a zona econômica exclusiva (ONU, 2019). Os Estados analisaram também a possibilidade e a necessidade de incluir no novo instrumento disposição referente a ponto já pacificado, a saber: que os direitos dos Estados não signatários não seriam prejudicados pelo novo instrumento (ONU, 2019).

Embora tenha se reafirmado a necessidade de inserir princípios gerais e abordagens no novo instrumento, não foi estabelecido consenso sobre quais adotar, como fazer e onde inserir (ONU, 2019). No entanto, parecia que os Estados estavam se posicionando no sentido de afastar a previsão de responsabilidades (ONU, 2019). Pode-se apontar que seguiu o empasse entre princípio do patrimônio comum da humanidade e princípio da liberdade do

Alto Mar (ONU, 2019). Por outro lado, foram apresentadas propostas para inserir o princípio da equidade e o princípio da precaução, bem como para a adoção da abordagem ecossistêmica (ONU, 2019).

Quanto a obrigação de cooperação internacional, houve amplo apoio pela sua inserção no novo instrumento, entendimento vinha se reafirmando desde a primeira sessão (ONU, 2019). O que permaneceu controverso foi como estabelecer tal disposição, sendo certo que várias propostas foram apresentadas (ONU, 2019).

No que toca aos arranjos institucionais, a proposta de criação da COP e atribuição de suas principais funções conseguiu reunir consenso (ONU, 2019). Decidiu-se que o regulamento e modalidades de tomada de decisão da COP deveriam ser discutidos em reuniões futuras, bem como seu papel na avaliação da adequação e eficácia do novo instrumento (ONU, 2019). Os Estados também se posicionaram a favor da criação de uma secretaria, cujas atribuições e competências deveriam ser mais analisadas e discutidas (ONU, 2019). O mesmo não ocorreu com a proposta de criação de órgão científico e técnico (ONU, 2019). Embora parecesse que a maioria dos Estados concordava com a sua criação, registrou-se algumas oposições (ONU, 2019).

Também se registrou certo consenso quanto a criação de mecanismo de compensação baseado na troca de informações (ONU, 2019). Nesse contexto, as discussões sobre o papel desempenhado por especialistas e profissionais, bem como pelo corpo científico e técnico, precisam se aprofundar (ONU, 2019).

Os Estados reconheceram a necessidade de criar certas categorias para encaixar Estados que estivessem inseridos em um contexto de circunstâncias especiais (ONU, 2019). Contudo, concordaram que seria necessário analisar melhor os critérios de definição dessas categorias (ONU, 2019).

Ponto sensível foi a questão dos recursos financeiros. Havia consenso no sentido de que os recursos financeiros poderiam vir de diversas fontes (ONU, 2019). Entretanto, se reconheceu a necessidade de mais discussões sobre as modalidades de financiamento (se seriam voluntárias e/ou obrigatórios) as quais todos os Estados membros estariam subordinados e que teriam por finalidade apoiar Estados em desenvolvimento e viabilizar a operação de órgãos criados no âmbito do novo instrumento (ONU, 2019). Na realidade, as negociações não avançaram nesse ponto, pois manteve-se o mesmo cenário das sessões anteriores. Vale ressaltar ainda que:

Também será necessário examinar mais a fundo se o financiamento deve ser adequado, acessível, transparente, sustentável e previsível. As delegações pareciam concordar em estabelecer um fundo fiduciário voluntário. No entanto, houve desacordo quanto às opções alternativas para a criação de um fundo especial ou para os Estados-Partes cooperarem no estabelecimento de um mecanismo de financiamento apropriado, e também foi expressa a opinião de que essas questões deveriam ser decididas por uma conferência das partes. No que diz respeito ao acesso ao financiamento, será necessária mais consideração sobre o desejo de organizações internacionais de dar preferência aos Estados em desenvolvimento na alocação de fundos e assistência técnica, bem como sobre o reconhecimento de circunstâncias especiais de certas categorias de Estados (ONU, 2019 p. 24)<sup>63</sup>.

Por fim, houve convergência sobre a necessidade de estabelecer procedimento de solução de controvérsias (ONU, 2019). Foram apresentadas propostas que defendiam a criação de um sistema próprio no âmbito do novo instrumento, a utilização da arbitragem e a atribuição de competência (contenciosa e consultiva) a órgão já existente (como, por exemplo, o Tribunal de Internacional do Direito do Mar) (ONU, 2019). Concluiu-se que a questão precisava ser mais aprofundada nas reuniões futuras (ONU, 2019).

Com o término dos trabalhos da terceira sessão, os Estados apresentaram o projeto de texto revisado, em 27 de novembro de 2019 (ONU, 2019). Esse texto orientaria as negociações da próxima sessão.

### **3.5. Quarta sessão da IGC**

A quarta sessão da IGC sobre BBNJ foi realizada no período de 7 a 18 de março de 2022 (ONU, 2022) e utilizou como base para as negociações o projeto de texto apresentado na terceira sessão. Na quarta sessão, com relação a CBTT, destacou-se que a obrigação de fornecer capacitação e transferir tecnologia precisa ser repensada de modo a promover a superação entre os modelos de provisão obrigatório e voluntário, que provocam divergências entre os Estados nas sessões de negociação (ONU, 2022). Nesse sentido, novas propostas com abordagens diferentes são necessárias (ONU, 2022). Outras questões referentes a CBTT também precisam de mais trabalho, como, por exemplo: qual seria a natureza das obrigações de cooperação e acesso a CBTT; como operacionalizar a cooperação da CBTT no âmbito do novo instrumento com demais partes interessadas; e como realizar a capacitação e a transferência de tecnologia marinha (ONU, 2022).

A questão dos recursos genéticos marinhos conseguiu certo consenso para a criação de sistema de notificação para coleta ou acesso a MGRs (ONU, 2022). Todavia, mais rodadas

---

<sup>63</sup> Em tradução livre da autora.

de negociações serão necessárias para que os Estados acordem os detalhes de funcionamento desse sistema (ONU, 2022). Todavia, divergências continuam marcando as negociações sobre os modelos de repartição de benefícios oriundos dos MGRs (ONU, 2022). Embora houvesse certa convergência sobre a necessidade de estabelecer uma obrigação nesse sentido, registrou-se impasse quanto ao estabelecimento de modelo de repartição de benefícios monetários (ONU, 2022). Por outro lado, o estabelecimento do modelo de repartição de benefícios não monetários não encontrou resistência, sendo certo que este recebeu amplo apoio (ONU, 2022). Ademais, verificou-se que seria necessário mais tempo para que os Estados pudessem chegar a um consenso quanto a um possível sistema destinado a promover repartição justa e equitativa, pois muitas propostas e opiniões divergentes foram apresentadas sobre esse tema (ONU, 2022).

Ainda que as negociações tenham avançado positivamente na construção de convergências, fato é que os Estados demonstraram que precisavam amadurecer vários pontos relacionados as ferramentas de gestão baseadas em áreas (ONU, 2022), incluindo áreas marinhas protegidas, incluindo:

[...] os papéis relativos dos Estados Partes e da conferência das partes na promoção da coerência e complementaridade no estabelecimento de ferramentas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas; as medidas que devem ser tomadas pela conferência das partes e pelos Estados-partes para o estabelecimento de tais ferramentas, incluindo áreas marinhas protegidas, onde existam instrumentos e estruturas legais relevantes e órgãos globais, regionais e setoriais (IFBs) relevantes; e se o acordo deve adotar uma abordagem de dois níveis no processo de tomada de decisão relativo ao estabelecimento e designação de medidas como ferramentas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas, dependendo da existência ou não de IFBs (ONU, 2022, p. 14)<sup>64</sup>.

As negociações sobre a questão das avaliações de impacto ambiental registraram necessidade de aprofundar os estudos sobre determinados temas, como, por exemplo: qual seria o papel desempenhado pela COP, caso sejam conferidas a ela atribuições relacionadas a EIA; qual seria o papel de um possível corpo técnico científico e quais seriam suas funções e objetivos; quais seriam as etapas do processo de EIA; se as avaliações ambientais devem ser inseridas no novo instrumento e, caso positivo, determinar se elas teriam natureza obrigatória ou voluntária; e qual seria a relação estabelecida entre as EIAs do novo instrumento com as demais exigidas por IFBs (ONU, 2022). Todas essas questões ainda careciam de pacificação (ONU, 2022).

---

<sup>64</sup> Em tradução livre da autora.

Nas questões transversais, não foi possível estabelecer consenso sobre os arranjos institucionais, principalmente em relação a criação de órgãos no âmbito do novo instrumento (ONU, 2022). As discussões sobre sistema de financiamento também foram problemáticas, pois os Estados apresentaram diversas propostas sobre possíveis fontes de financiamento para auxiliar na implementação do novo instrumento e divergiram quanto a necessidade de estabelecer contribuição obrigatória para os Estados signatários (ONU, 2022). Não houve consenso sobre os procedimentos de solução de controvérsias que deveriam ser adotados (ONU, 2022).

### **3.6. Quinta sessão da IGC - primeira parte**

A primeira parte da quinta sessão da IGC sobre BBNJ foi realizada no período de 15 a 26 de agosto de 2022 (ONU, 2022). No grupo de trabalho sobre acesso e repartição de benefícios de recursos genéticos marinhos observou-se que os Estados pareciam concordar com o âmbito de aplicação geográfico, material e temporal, mas ainda se perguntavam sobre a necessidade de estabelecer dispositivo para excluir os peixes do âmbito do novo instrumento (ONU, 2022). Houve certo avanço nas discussões sobre a possibilidade de apresentação de relatórios para as atividades relacionadas a MGRs (ONU, 2022). Os Estados reconheceram a importância de se respeitar os conhecimentos tradicionais de IPLC (ONU, 2022). Com relação a possibilidade de repartição de benefícios monetários oriundos da utilização de MGRs, o impasse continuou (ONU, 2022). Todavia, os Estados conseguiram progredir nas discussões sobre a criação de sistema de acesso e repartição de benefícios, sendo certo que precisam de mais tempo para discutir quais seriam as atribuições e objetivos de tal sistema (ONU, 2022). No que toca aos direitos de propriedade intelectual, ainda existiam divergências (ONU, 2022).

O grupo de trabalho sobre ferramentas de gestão baseada em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas, concentrou suas discussões nos elementos das propostas, nas etapas do processo e no modelo de tomada de decisão. Os Estados rediscutiram o objetivo das áreas marinhas protegidas, bem como simplificaram os termos, as etapas do processo e o conteúdo das propostas (ONU, 2022). Registrou-se também amplo apoio a implementação de sistema de monitoramento e revisão (ONU, 2022). Além disso, discutiu-se quais seriam as funções da COP em relação as ABMTs e como seria a relação com outros IFBs (ONU, 2022).

O grupo de trabalho sobre avaliações de impacto ambiental descartou a necessidade de abordar o conceito das expressões ‘avaliação ambiental estratégica’ e ‘atividade sob

jurisdição ou controle de um Estado’ e redefiniu o conceito das expressões ‘avaliação de impacto ambiental’ e ‘impactos cumulativos’ (ONU, 2022). Os Estados concordaram amplamente com objetivos das EIAs (ONU, 2022). Houve convergência também para a simplificação da maneira como as EIAs do novo instrumento devem se relacionar com outros IFBs (ONU, 2022). Permaneceu a divergência quanto a função do Corpo Científico e Técnico e da COP, bem como em relação a possibilidades de eles criarem padrões mínimos globais vinculantes ou somente diretrizes não vinculativas (ONU, 2022). Foram feitas propostas para simplificar o processo de EIAs, que receberam apoio significativo (ONU, 2022). O mesmo não ocorreu com o modelo de tomada de decisão e com a possibilidade de instituir avaliações de impacto ambiental estratégicas, que continuaram a provocar divergências (ONU, 2022). Não foram verificados avanços nas discussões sobre se as avaliações deveriam ser baseadas no impacto da atividade ou na natureza da atividade, bem como na questão dos limites das EIAs (ONU, 2022).

No geral, o grupo sobre capacitação e transferência de tecnologia marinha conseguiu avançar em assuntos não problemáticos, mas encontrou barreiras em antigos pontos de controvérsia (ONU, 2022). Nesse contexto, está inserido a definição das modalidades de CBTT e como elas seriam desenvolvidas, monitoradas e revisadas, ainda que os Estados tenham concordado com a necessidade de incorporar dispositivos sobre esses temas no novo instrumento (ONU, 2022). Os Estados deram amplo apoio a criação de um Comitê de CBTT, mas registrou-se que seria necessário mais rodadas de negociação para estabelecer convergência sobre suas funções e composição (ONU, 2022). Os Estados decidiram suprimir o conceito da expressão ‘transferência de tecnologia marinha’ e inserir o conceito da expressão ‘tecnologia marinha’ (ONU, 2022).

O grupo sobre questões transversais trabalhou em três frentes, a saber: I. Preâmbulo, disposições gerais, financiamento e disposições finais; II. Arranjos institucionais; III. Transparência, implementação e conformidade, resolução de disputas e pareceres consultivos (ONU, 2022). No preâmbulo, foram feitas várias propostas para reconhecer os direitos dos Povos Indígenas; a necessidade de realização de uma ordem econômica justa e equitativa; a importância da capacitação, avaliação e controle dos efeitos da poluição; e os direitos de terceiros não signatários (ONU, 2022). Os Estados concordaram que a expressão ‘áreas além da jurisdição nacional’ contemplava o Alto Mar e a Área (ONU, 2022). Houve certa convergência sobre os princípios gerais e abordagens que deveriam ser adotados, mas reconheceu-se que questões relacionadas a inserção no texto do princípio do patrimônio

comum da humanidade e do princípio da precaução deveriam ser mais discutidas (ONU, 2022). O sistema de financiamento continuou a ser ponto de divergência, sem que os Estados conseguissem estabelecer seu conteúdo e fontes de recursos (ONU, 2022).

Com relação aos arranjos institucionais, os Estados concordaram com o estabelecimento da COP, bem como com sua função, mas os modelos e processos de tomada de decisão ainda eram uma barreira difícil de ser superada (ONU, 2022). Houve convergência também quanto a necessidade de criação de Corpo Científico e Técnico, mas foram feitas diversas propostas sobre sua composição, motivo pelo qual a questão merece entrar nas pautas futuras (ONU, 2022). Os Estados concordaram com a instituição da secretaria e suas funções (ONU, 2022). O mecanismo de troca de informações (incluindo as disposições sobre seus processos, funções e sua administração pela secretaria) também recebeu amplo apoio dos Estados (ONU, 2022).

Com relação a transparência, foi destacado que ela é imprescindível para alcançar os objetivos do novo instrumento, assim como para sua implementação (ONU, 2022). Houve apoio significativo para criação de Comitê de Implementação e Cumprimento com natureza facilitadora e funcionamento não adversarial e não punitivo (ONU, 2022). Quanto ao sistema de solução de controvérsias, reforçou-se a necessidade de priorizar a prevenção de conflitos e, nos casos em que o conflito tenha se instalado, aplicar mecanismos pacíficos (ONU, 2022). No mais, não houve consenso sobre a adoção de órgãos com competência consultiva e contenciosa para solução de litígios (ONU, 2022).

Com o término dos trabalhos da primeira parte da quinta sessão, foi apresentado o projeto de texto atualizado, em 12 de dezembro de 2022 (ONU, 2022). Esse documento orientará as negociações da segunda parte da quinta sessão da IGC sobre BBNJ, realizada no período de 20 de fevereiro a 3 de março de 2023 (ONU, 2022).

### **3.7. O projeto de texto para o novo Tratado atualizado em 12 de dezembro de 2022**

No Preâmbulo do projeto de texto apresentado em 12 de dezembro de 2022, que está em discussão na quinta sessão, os Estados recordam as disposições da CNUDM; destacam a necessidade de promover o equilíbrio de direitos, obrigações e interesses; admitem que a perda de biodiversidade marinha e degradação do meio ambiente oceânico requer uma abordagem baseada na cooperação e coordenação; ressaltam a necessidade uma criação de regime global para promover a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha de ABNJ; reconhecem que é essencial ajudar na promoção de uma ordem econômica

internacional justa e equitativa que respeite os interesses e necessidades da humanidade em todos os aspectos, principalmente dos Estados em desenvolvimento; enfatizam o desejo de atuar na condição de administradores do oceano em ABNJ com a finalidade de assegurar a integridade dos ecossistemas marinhos e o valor de sua diversidade biológica através da promoção da conservação e utilização sustentável; frisam a necessidade de observar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (ONU, 2022).

Na Parte I do projeto de texto, os Estados tendem a convergir sobre a necessidade de promover a cooperação internacional (artigo 6); a impossibilidade de reivindicação de direitos de soberania sobre a BBNJ (artigo 4); a obrigação de aplicar e interpretar o novo instrumento de maneira que não prejudique os direitos, a jurisdição e os deveres dos Estados (artigo 4); a obrigação de aplicar e interpretar o novo instrumento de maneira que não prejudique outros instrumentos, estruturas e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes, bem como a obrigação de promover a cooperação e a coordenação entre eles (artigo 4); o objetivo geral do novo instrumento, promoção da conservação e utilização sustentável da BBNJ (artigo 2); o âmbito de aplicação geográfica, ou seja, áreas além da jurisdição nacional (artigo 3); as possibilidades de imunidades em razão do exercício da soberania, como, por exemplo, em relação a impossibilidade de aplicar o novo instrumento a navio de guerra, aeronave militar ou auxiliar naval (artigo 3) (ONU, 2022). Todavia, ainda existem pontos a serem debatidos com relação a definição do conceito de determinadas expressões (artigo 1) e princípios gerais e abordagens a serem adotadas (artigo 5), entre os quais encontra-se a discussão sobre a possibilidade de adoção do princípio do patrimônio comum da humanidade (na alínea b) (ONU, 2022).

A Parte II do projeto de texto consagra que as disposições sobre recursos genéticos marinhos têm por finalidade: assegurar a repartição justa e equitativa de benefícios; construir e desenvolver as capacidades de Estados em desenvolvimento, Estados em desenvolvimento sem litoral, Estados geograficamente desfavorecidos, pequenas ilhas em desenvolvimento, Estados costeiros africanos e Estados arquipélagos; produzir conhecimento, compreensão científica e inovação tecnológica; e desenvolver e transferir tecnologia. Aparentemente os Estados estão de acordo com o estabelecimento desses objetivos (ONU, 2022). Todavia, ainda discordam quanto a redação do parágrafo 5 do artigo 9 que dispõe que a utilização desses recursos será do interesse de todos os Estados com a finalidade de beneficiar toda a humanidade, considerando as necessidades de Estados em desenvolvimento (ONU, 2022).

O artigo 10 consagra a obrigação de respeitar o conhecimento tradicional de IPLC sobre os recursos genéticos marinhos encontrados na ABNJ, destacando que o acesso a estes conhecimentos será realizado a partir de termos acordados entre as partes (ONU, 2022). O protejo de texto também protege os direitos de propriedade intelectual no artigo 12 ao estabelecer que o Acordo, bem como todos que forem criados em seu âmbito, deverão ser harmônicos com Organização Mundial da Propriedade Intelectual e da Organização Mundial do Comércio (ONU, 2022). O artigo 11 do projeto de texto, por sua vez, dispõe que a partilha dos benefícios oriundos da utilização de MGRs será realizada de forma justa e equitativa, existindo aparente convergência quanto a inclusão de benefícios não monetários e suas modalidades (vide parágrafo 2), mas persistindo o impasse sobre a inserção de benefícios monetários e suas modalidades (vide parágrafo 5) (ONU, 2022).

Os MGRs possuem imenso potencial científico e econômico, motivo pelo qual se torna difícil chegar a um acordo quanto ao princípio que deve reger seu status jurídico no novo projeto de tratado (WRIGHT et al, 2016). O atrito ideológico separa os Estados em dois grupos: os chamados Estados desenvolvidos e os chamados Estados em desenvolvimento. Um dos principais pontos de divergência refere-se ao status jurídico dos MGRs localizados nas ABNJ e qual princípio deve orientar seu modelo de governança (HASTINGS, 2018). Enquanto os Estados desenvolvidos defendem a aplicação do princípio da liberdade do alto mar, os Estados em desenvolvimento defendem a aplicação do princípio do patrimônio comum da humanidade (HASTINGS, 2018).

A priori, o princípio da liberdade do Alto Mar não implica na necessidade de repartição de benefícios com a humanidade. Por isso, apenas um pequeno grupo de atores tem acesso a estes recursos e, quando se deparam com descobertas promissoras, buscam garantir que terão exclusividade de exploração (HASTINGS, 2018)<sup>65</sup>. Para além de outras utilizações industriais, destaca-se que os MGRs dessas espécies e micro-organismos são utilizados no desenvolvimento e na produção de antioxidantes, antifúngicos, medicamentos de combate ao vírus da imunodeficiência humana (HIV- em inglês *Human Immunodeficiency Virus*), antibióticos, medicamentos de combate à tuberculose e à malária (BONFANTI; TREVISANUT, 2012). Esse é um dos motivos que justifica a existência de departamentos de

---

<sup>65</sup> Esta situação pode ser facilmente percebida na análise de solicitação e registro de patentes internacionais. Em estudo recente, Blasiak et al. (2018) observou que 221 empresas registraram 84% de todas as patentes, enquanto as universidades registraram 12% e demais entidades registraram apenas 4%, sendo que apenas uma única corporação registrou 47% das patentes. Alemanha, Estados Unidos e Japão foram os Estados mais representados com respectivamente 49%, 13% e 12% dos registros (BLASIAK et al., 2018). Em razão da inexistência de obrigação de declarar a origem dos MGRs, não foi possível identificar o percentual oriundo das ABNJ e o percentual oriundo do mar sob jurisdição dos Estados (BLASIAK et al., 2018).

biologia marinha em gigantes da indústria farmacêutica como Merck, Lilly, Pfizer, Hoffman-Laroche e Bristol-Myers Squibb (BONFANTI; TREVISANUT, 2012)<sup>66</sup>.

Fran Humphries *et al.* (2020) apontam que os Estados chegaram nas sessões com a pretensão de criar uma política para os MRGs do zero que correspondesse às peculiaridades da ABNJ. Todavia, concentraram esforços em adaptar a estrutura de acesso e repartição de benefícios (ABS) que existe no âmbito da CDB (HUMPHRIES *et al.*, 2020). Certamente a CDB é um marco que deve ser considerado na elaboração do novo instrumento, mas seu sistema de ABS foi pensado para governar os materiais genéticos acessados e/ou utilizados dentro da jurisdição dos Estados (HUMPHRIES *et al.*, 2020). Nesse sistema ABS da CDB, o foco recai em aspectos econômicos e na busca da equidade, ou seja, não há atenção especial voltada a promoção da conservação dos recursos (HUMPHRIES *et al.*, 2020). Além disso, podem ser citados como exemplos de barreiras que dificultam a adoção do sistema ABS da CDB no novo instrumento sobre BBNJ: os Estados possuem direitos de soberania sobre os recursos naturais, o que não ocorre na ABNJ; e o sistema da CDB deixa a cargo das partes interessadas a definição de ‘justa e equitativa’ (HUMPHRIES *et al.*, 2020).

A Parte III do projeto de texto estabelece que os objetivos das ferramentas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas, são: promover a conservação e utilização sustentável das áreas que requerem proteção, inclusive através da criação de sistema de gestão que será parte de redes ecologicamente representativas e conectadas de áreas marinhas protegidas; reforçar a cooperação e a coordenação no uso de ABMTs entre Estados, bem como outros instrumentos, estruturas e órgãos globais, regionais e setoriais relevantes; proteger, conservar, restaurar e manter a diversidade biológica e os ecossistemas marinhos; ajudar a garantir a segurança alimentar e demais objetivos socioeconômicos, o que inclui a salvaguarda de valores culturais; apoiar Estados em desenvolvimento, Estados em desenvolvimento sem litoral, Estados geograficamente desfavorecidos, pequenas ilhas em desenvolvimento, Estados costeiros africanos e Estados arquipélagos através da transferência de tecnologia marinha, bem como do desenvolvimento, implementação, monitoramento e gestão da aplicação de ABMTs (ONU, 2022).

Parece haver convergência quanto ao processo de apresentação de propostas para o estabelecimento de ABMTs, assim como quanto ao conteúdo das propostas (vide artigo 17)

---

<sup>66</sup> Em 2012 o valor anual do mercado mundial de produtos farmacêuticos derivados da biodiversidade marinha era de US\$ 2,4 bilhões (BONFANTI; TREVISANUT, 2012). Estima-se que em 2025 o mercado mundial de biotecnologia marinha alcançará o valor de US\$ 6,4 bilhões, expandindo suas possibilidades de aplicações para fins comerciais em especial no setor farmacêutico, setor da engenharia genética, setor dos biocombustíveis, setor da indústria da beleza e setor químico (BLASIAK *et al.*, 2018).

(ONU, 2022). A previsão da obrigação de consultar entes interessados sobre as propostas submetidas a avaliação apresenta divergência no que diz respeito a quem seriam esses entes (vide parágrafo 2 do artigo 17) (ONU, 2022). Entre as possibilidades estão Estados e órgãos globais, regionais, sub-regionais e setoriais, bem como a sociedade civil, a comunidade científica e IPLCs (ONU, 2022). Há que se ressaltar que existe consenso quanto a necessidade de a proposta se fundamentar em conhecimento científico e, quando disponível, também em conhecimento tradicional de IPLCs (vide parágrafo 3 do artigo 17) (ONU, 2022). Ademais, existe previsão no sentido de que o secretariado deve torna as propostas públicas (artigo 17 bis) (ONU, 2022).

O parágrafo 1 do artigo 18 dispõe que as partes interessadas devem ser consultadas sobre as propostas apresentadas e aparentemente existe consenso em relação ao procedimento de consulta, bem como que a avaliação das propostas será feita pelo Corpo Científico e Técnico (vide parágrafo 8 do artigo 18) (ONU, 2022). A COP será responsável por tomar a decisão sobre as propostas de estabelecimento de ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas e medidas relacionadas, levando em consideração as manifestações das partes interessadas durante o processo de consulta, bem como o parecer e recomendações do Corpo Científico e Técnico (artigo 19) (ONU, 2022).

Existe também previsão que agrega certo consenso quanto ao estabelecimento de ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, como medidas emergências pela própria COP nos casos em que a atividade, fenômeno natural ou desastre provocado “pelo homem tem, ou é provável que tenha, um impacto adverso significativo na diversidade biológica marinha de áreas além da jurisdição nacional” (ONU, 2022, p, 17) visando minimizar o impacto negativo (ONU, 2022).

Os Estados parecem concordar que os membros do novo instrumento devem garantir que as atividades desenvolvidas sob sua jurisdição sejam compatíveis com as disposições da Parte III do projeto de texto (parágrafo 1 do artigo 20) (ONU, 2022). Nesse sentido, não há impedimento de que um Estado signatário adote medidas mais rigorosas que os demais sobre seus nacionais, embarcações e atividades desenvolvidas sob sua jurisdição e controle, desde que haja compatibilidade com o Direito Internacional e com o novo instrumento (parágrafo 2 do artigo 20) (ONU, 2022). Parece haver consenso que tais medidas não podem impor ônus desproporcionais aos Estados em desenvolvimento que também são signatários do novo instrumento (parágrafo 3 do artigo 20) (ONU, 2022).

Registrou-se também apoio amplo a inserção da obrigação de que os Estados membros devem apresentar relatórios sobre a implementação das ABMTs para a COP (parágrafo 1 do artigo 21) (ONU, 2022). O monitoramento das ABMTs, incluindo áreas marinhas protegidas, ficou a cargo do Corpo Científico e Técnico (parágrafo 3 do artigo 21), que deverá apresentar pareceres e recomendações a COP (parágrafo 4 do artigo 21) (ONU, 2022).

A Parte IV do projeto de texto cuida das avaliações de impacto ambiental, dispondo que seus objetivos são: estabelecer os processos, os limites e outros elementos indispensáveis as EIAs; atentar-se aos impactos cumulativos e impactos em áreas sob a jurisdição dos Estados; realizar avaliações ambientais estratégicas; criar estrutura de EIA coerente para as atividades que são realizadas em ABNJ (ONU, 2022). Enquanto parece haver consenso sobre o estabelecimento desses objetivos, o estabelecimento de outros objetivos continua provocando divergência, como, por exemplo: garantir a avaliação e gerenciamento das atividades com a finalidade de evitar danos e conservar o meio ambiente marinho (ONU, 2022); e promover o desenvolvimento e o fortalecimento da “capacidade dos Estados Partes em desenvolvimento para preparar, conduzir e avaliar avaliações de impacto ambiental e avaliações ambientais estratégicas em apoio aos objetivos deste Acordo” (ONU, 2022, p. 19).

Os Estados estão com dificuldades em alcançar consenso sobre questões relacionadas a: operacionalização da obrigação de realizar avaliações de EIA (artigo 22); necessidade de criar padrões mínimos globais e diretrizes para a EIA em ABNJ (artigo 23); definição dos limites e fatores para conduzir as EIAs (artigo 24); definição das etapas do processo de EIA (artigo 30); definição do procedimento de notificação e consulta pública (artigo 34); definição do conteúdo dos relatórios de EIA (artigo 35); e definição do procedimento de tomada de decisão; definição da abrangência da obrigação de monitorar os impactos das atividades autorizadas (artigo 39); operacionalização do processo de revisão das atividades realizadas e de seus impactos (artigo 41), bem como definição das atribuições do Corpo Científico e Técnico relacionadas a EIAs (artigo 41 bis) (ONU, 2022). Existem diversas opções/alternativas disponíveis no projeto de texto sobre as quais os Estados terão que dialogar (ONU, 2022). Será um exercício de ponderação de seus interesses com a finalidade de flexibilizar o andamento das negociações. No entanto, parece haver certa convergência quanto a inclusão de avaliações ambientais estratégicas (artigo 41 ter) (ONU, 2022).

A Parte V do projeto de texto aborda o tema da capacitação e transferência de tecnologia marinha, destacando que os objetivos desta parte são: apoiar os Estados

signatários, principalmente os Estados em desenvolvimento, na implementação do novo instrumento; promover a cooperação e a participação de forma inclusiva; equitativa e efetiva; auxiliar no desenvolvimento de capacidade científica e tecnológica marinha, o que incluiu promover o acesso e a transferência de tecnologia para Estados em desenvolvimento; ampliar, difundir e compartilhar conhecimento sobre a conservação e utilização sustentável da BBNJ; apoiar Estados em desenvolvimento, Estados em desenvolvimento sem litoral, Estados geograficamente desfavorecidos, pequenas ilhas em desenvolvimento, Estados costeiros africanos e Estados arquipélagos através da capacitação e transferência de tecnologia marinha para alcançar os objetivos previstos no novo instrumento sobre acesso e repartição de benefícios oriundos de MGRs, ABMTs (incluindo áreas marinhas protegidas) e EIAs (ONU, 2022).

Há convergência quanto a obrigação de observar as necessidades dos Estados que vão receber a capacitação e a transferência, bem como as capacidades dos Estados que as fornecerão (parágrafos 1 e 2 do artigo 44) (ONU, 2022). Quanto as modalidades de capacitação e transferência de tecnologia marinha, existe resistência em relação a inclusão de previsão sobre econômicos/financeiros (parágrafo 2 do artigo 45) (ONU, 2022). Por outro lado, os Estados criaram um rol não taxativo de modalidades de capacitação e transferência de tecnologia marinha que possuem a finalidade de gerar ou fortalecer recursos humanos, científicos, tecnológicos, organizacionais e institucionais (ONU, 2022), conforme disposto nas alíneas do parágrafo 1 do artigo 46:

(a) A partilha de dados, informações, conhecimentos e resultados de investigação relevantes; (b) Disseminação de informações e conscientização, inclusive com relação ao conhecimento tradicional relevante dos Povos Indígenas e comunidades locais, de acordo com o consentimento livre, prévio e informado desses Povos Indígenas e comunidades locais, conforme apropriado; (c) O desenvolvimento e fortalecimento de infraestrutura relevante, incluindo equipamentos e capacidade de pessoal para seu uso e manutenção; (d) O desenvolvimento e fortalecimento da capacidade institucional e estruturas ou mecanismos regulatórios; (e) Desenvolvimento e fortalecimento de recursos humanos e expertise técnica por meio de intercâmbios, colaboração em pesquisa, apoio técnico, educação e treinamento e transferência de tecnologia; (f) O desenvolvimento e compartilhamento de manuais, diretrizes e padrões; (g) O desenvolvimento de projetos técnicos, científicos e de pesquisa e desenvolvimento programas; (h) O desenvolvimento e fortalecimento de capacidades e ferramentas tecnológicas para monitoramento, controle e vigilância eficazes das atividades no âmbito deste Acordo (ONU, 2022, p. 33).

Parece haver consenso quanto ao procedimento de monitoramento e revisão (artigo 47), tendo se estabelecido o Comitê de Capacitação e Transferência de Tecnologia Maria

como órgão responsável por seu gerenciamento, sob a orientação da COP (parágrafo 3 do artigo 47) (ONU, 2022).

A Parte VI do projeto de texto cuida dos arranjos institucionais (ONU, 2022). Nesse contexto, os Estados se posicionaram a favor da criação da COP, com perfil e atribuições presentes no artigo 48; do Corpo Científico e Técnico, com composição estabelecida no artigo 49, que terá atribuições e sistema de funcionamento definidos pela COP; do Secretariado, que ainda apresenta divergência quanto suas funções, vide artigo 50; do Mecanismo de compensação que consistirá principalmente em sistema de acesso aberto de intermediação de informações, cujo modelo de funcionamento será estabelecido pela COP, mas que já possui seus objetivos fixados nas alíneas do parágrafo 3 do artigo 51 (ONU, 2022).

A Parte VII do projeto de texto possui como tema os recursos financeiros (ONU, 2022). O artigo 52, parágrafo 1, prevê que os Estados possuem a obrigação de fornecer recursos financeiros para alcançar os objetivos do novo instrumento, destacando que tal obrigação deve ser compatível com suas capacidades, políticas, prioridades, planos e programas nacionais (ONU, 2022). Esses recursos são necessários para que o arranjo institucional possa cumprir seu papel (ONU, 2022). Nesse contexto, parece haver consenso sobre a necessidade de criar mecanismo para o fornecimento de recursos financeiros adequados, acessíveis e previsíveis (ONU, 2022). Esse mecanismo será composto por: fundo fiduciário com contribuição voluntária para apoiar o comparecimento de Estados em desenvolvimento nas reuniões dos órgãos instituídos pelo novo instrumento; fundo especial de contribuição obrigatória, periódica e permanente para os Estados signatários, que também aceitará contribuições de outras entidades; e fundo fiduciário para facilitar o desenvolvimento (ONU, 2022).

Existe certa resistência quanto fundo especial. Não obstante, parece que os Estados concordam que os recursos devem ser empregados para:

- (i) Financiar projetos de capacitação sob este Acordo, incluindo projetos efetivos sobre a conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha e atividades e programas, incluindo treinamento relacionado à transferência de tecnologia marinha; (ii) Auxiliar os Estados Partes em desenvolvimento na implementação deste Acordo; (iii) Financiar a reabilitação e restauração ecológica da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional; (iv) Apoiar programas de conservação e uso sustentável de detentores de conhecimento tradicional dos Povos Indígenas e comunidades locais; (v) Apoiar consultas públicas nos níveis nacional, sub-regional e regional; (vi) Financiar a realização de quaisquer outras atividades acordadas pela Conferência das Partes (ONU, 2022, p. 39 – 40).

Os Estados convergem quanto a aceitar recursos financeiros de fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais (parágrafo 5 do artigo 52) (ONU, 2022). A gestão do mecanismo de recursos será orientada e monitorada pela COP (parágrafo 6 do artigo 52) (ONU, 2022).

A Parte VIII do projeto de texto aborda questões relacionadas a implementação e monitoramento, ressaltando que a obrigação dos Estados de adotar medidas necessárias para assegurar a implementação do novo instrumento, bem como monitorar o andamento dessas medidas (ONU, 2022). Além disso, existe a possibilidade de criação do Comitê de Implementação e Conformidade (ONU, 2022).

A Parte IX do projeto de texto aborda a resolução de disputas (ONU, 2022). Existe previsão no sentido de que os Estados devem privilegiar solucionar as controvérsias por meios pacíficos (ONU, 2022). Quanto a controvérsia for de natureza técnica, os Estados signatários podem submeter o caso a um painel ad hoc de peritos nomeados pelas partes envolvidas (ONU, 2022). Todavia, os Estados ainda divergem sobre qual caminho seguir nos casos em que é impossível se chegar a um acordo de forma amigável. Existem propostas para a adoção do Tribunal Internacional para o Direito do Mar, Tribunal Internacional de Justiça e tribunal arbitral (ONU, 2022), mas a questão ainda é complexa e está em aberto.

A Parte XII do projeto de texto consagrou o princípio da boa-fé como orientador dos Estados no cumprimento das disposições do novo instrumento, repudiando qualquer forma de abuso de direito (artigo 57) (ONU, 2022). Ponto de destaque presente na Parte XII do projeto de texto é a previsão do artigo 59, possibilitando que organizações regionais de integração econômica também ingressem como parte no novo instrumento (ONU, 2022). O projeto de texto é acompanhado de dois anexos, um sobre Critérios indicativos para identificação de áreas e outro sobre Tipos de capacitação e transferência de tecnologia marinha (ONU, 2022).

Diante do exposto, percebe-se que os interesses econômicos são um dos principais motivos das divergências em todos os eixos centrais de discussão do processo de governança sobre BBNJ. Os modelos de captação de recursos financeiros para atingir os objetivos do novo instrumento, bem como para manter em funcionamento o seu arranjo institucional, implicam em direitos e deveres diferentes para Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento. Se os Estados desenvolvidos não aceitarem partilhar mais do que receber, o novo instrumento corre o risco de apenas estabelecer objetivos gerais sem fornecer mecanismos adequados e efetivos para alcançá-los. E, neste caso, novos processos de governança ao abrigo desse novo instrumento jurídico internacional serão necessários.

Através desses processos de governança os atores estatais e não estatais poderão se articular para criar políticas públicas destinadas a mitigar as limitações do Tratado e, por fim, estabelecer condições adequadas para promover seus objetivos.

## **CONCLUSÃO**

A essência conceitual de toda Política Pública (em contexto nacional e internacional) é enfrentar problema público para salvaguardar bem público através da cooperação e articulação entre atores estatais e não estatais (o que caracteriza sistema de governança). Sendo assim, é possível transportar de forma adaptada os elementos da base teórica das Políticas Públicas (inicialmente criados para o contexto doméstico) para o contexto internacional, de modo a identificar o termo Políticas Públicas Globais. Nesse sentido, o novo Tratado que resultará da ICG sobre BBNJ pode ser entendido como uma Política Pública Global, eis que tem por finalidade enfrentar o problema público global da perda da biodiversidade marinha localizada além da jurisdição dos Estados por meio de processo de governança entre atores estatais, que sofrem a influência de atores não estatais. Destarte, conclui-se que a relação entre Política e Direito em cenário internacional pode oferecer uma solução para a governança sustentável da biodiversidade marinha localizada além da jurisdição dos Estados através de política pública global materializada em Tratado.

Quanto as tipologias, o futuro Tratado resultante do processo BBNJ aproximar-se-ia de uma: Política Pública Regulatória, na tipologia de Lowi, eis que será fruto de relação de Poder entre atores internacionais (especialmente Estados) e terá por finalidade criar normas comportamentais para o setor público e privado; Política Pública Majoritária, na tipologia de Wilson, uma vez que a princípio pretende estabelecer benefícios e ônus para toda a coletividade; Política Pública de Audiência, na tipologia de Gormley, porque cuida de

problema público global que atrai a atenção de toda a comunidade internacional, tendo sido necessário ouvir especialista no fórum de discussão para pensar em soluções viáveis para enfrentar o problema público. Ademais, destaca-se que o novo Tratado assumirá caráter de Política Pública estruturante, com o estabelecimento de regras que disciplinarão o comportamento de setor público e privado quando da utilização da biodiversidade marinha encontrada na Área e no Alto Mar; Política Pública Real, na tipologia de Gustafsson, já que os Estados parecem ter o interesse de resolver/mitigar o problema público, ou seja, parece haver a intenção de implementar as disposições do novo Tratado, com o conhecimento técnico e científico adequado que se encontrar disponível; Política Pública de Conteúdo Político, na tipologia de Bozeman e Pandey, pois, ainda que os Estados concordem que devem agir urgentemente para promover a conservação e utilização sustentável da BBNJ, possuem dificuldades de superar controvérsias principalmente de natureza econômica, o que coloca em risco a sustentação do arranjo institucional proposto e o alcance dos objetivos do novo Tratado. Nesse contexto de oposição entre Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento, será possível identificar na redação do novo Tratado o grupo que se consagrou como vencedor, ao fazer prevalecer sua posição, e o grupo que saiu como perdedor no jogo de Poder da arena política internacional.

Nota-se que esse processo de governança destinado a regular a conservação e utilização sustentável da biodiversidade marinha localizada além da jurisdição dos Estados pode ser analisado a partir do ciclo das Políticas Públicas, com a interação de atores estatais e não estatais. A comunidade internacional identificou como problema público global a perda da biodiversidade marinha localizada em Alto Mar e na Área (ou seja, além da jurisdição nacional). Constatou-se que essa perda estava se intensificando devido a ação humana e avanço da tecnologia, o que agravava a situação de vulnerabilidade dos ecossistemas marinhos e, por consequência, ameaçava a própria continuidade da existência humana de forma digna (primeira fase do ciclo das políticas públicas – A identificação do problema).

Em decorrência dessa constatação, o problema público foi inserido na agenda formal dos *policymakers*, especificamente na ONU (segunda fase do ciclo das políticas públicas – A formação da agenda). Em seguida, no âmbito da ONU, foram identificadas e analisadas as possíveis soluções para enfrentar o problema público global, tendo-se chegado à conclusão de que seria necessário criar um Tratado para a conservação e utilização sustentável da BBNJ (terceira fase do ciclo das políticas públicas – A formulação de alternativas). Sendo assim, convocou-se a IGC sobre BBNJ, em que os Estados discutem o conteúdo do novo Tratado,

com a colaboração informal de atores não estatais (quarta fase do ciclo das políticas públicas – A tomada de decisão). Com a finalização das negociações, assinatura e entrada em vigor do Tratado sobre a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional, passar-se-á para as próximas fases do ciclo das Políticas Públicas.

Observando o histórico do processo BBNJ, é possível identificar a abordagem Direito Internacional Público e Políticas Públicas Globais, por meio da qual Direito e Política se relacionam para criar a ordem social desejada, ou seja, a conservação e utilização sustentável da biodiversidade marinha localizada além da jurisdição dos Estados. No mesmo sentido que a abordagem Direito e Políticas Públicas, a abordagem Direito Internacional Público e Políticas Públicas Globais permite analisar o Tratado a partir de seu contexto histórico, político e institucional. No caso do processo BBNJ, a Política se expressa na esfera da ONU, sendo certo que esta instituição possui legitimidade jurídica, pois assim foi desenhada pelo Direito Internacional Público. Ademais, as normas de Direito Internacional Público regulam a Política e o uso do Poder nas negociações das IGC sobre BBNJ, ainda que a própria Política crie o Direito. Isso porque, embora Direito e Política estejam em constante interação, preservam sua autonomia.

Na abordagem Direito e Políticas Públicas e na abordagem Direito Internacional Público e Políticas Públicas Globais, o Direito é compreendido como parte central do arranjo institucional da Política Pública. Isso porque a norma instituidora da Política Pública será o marco geral responsável por estabelece regras, competências e coordena relações entre Estados e entre estes atores não estatais, caracterizando-se como uma macropolítica. Nesse sentido, o novo Tratado sobre BBNJ pode ser entendido como uma macropolítica que implicará em arranjos institucionais e políticas de nível intermediário e operacional. Os arranjos institucionais são aqui identificados como os órgãos que serão criados pelo novo Tratado sobre BBNJ, com competências e sistemas de funcionamento próprios que podem ser previstos nesse instrumento ou em outro produzido ao amparo desse novo Tratado. Quanto as políticas de nível intermediário e operacional, estas serão adotadas pelos órgãos que serão criados pelo novo Tratado sobre BBNJ, bem como pelos Estados signatários desse Tratado, que terão a obrigação de dataptar seu ordenamento jurídico e suas políticas públicas nacionais as disposições do novo Tratado. A razão de existir desses arranjos institucionais e dessas políticas públicas de nível intermediário e operacional é promover os objetivos do novo Tratado sobre BBNJ.

Olhar para a IGC sobre BBNJ enquanto processo de criação de política pública global implicou na identificação de conflitos de natureza econômica como maior entrave para as negociações. Observou-se que os Estados reconheceram a importância de estabelecer diretrizes para a utilização dos recursos genéticos marinhos, incluindo modelo de repartição de benefícios; para implementar ferramentas de gestão baseadas em áreas, incluindo áreas marinhas protegidas; para regular o processo de avaliação de impacto ambiental; e para criar sistema de capacitação e transferência de tecnologia marinha. Todavia, observou-se também que os Estados desenvolvidos apresentam resistência quando o assunto é modelo de financiamento e repartição de recursos financeiros, bem como modelo de compartilhamento de tecnologias, enquanto os Estados em desenvolvimento se posicionam em sentido contrário. Considerando a essência econômica das divergências presentes nas negociações, conclui-se que o novo Tratado corre o risco de transformar-se em instrumento limitado de política pública global ambiental por não possuir elementos capazes de promover a implementação e do funcionamento do arranjo institucional proposto o que, conseqüentemente, prejudica a promoção de seus próprios objetivos. Não obstante, há de se considerar que o potencial surgimento de novos processos de governança ao abrigo do novo Tratado sobre BBNJ podem mitigar tal problema.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 25ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021.

ÁGUILA, Rafael del (Editor). *Manual de ciência política*. 5ª edição. Madri: Editorial Trotta S.A., 2008.

ALIGICA, P. D.; TARKO, V. Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. *Governance*, volume 25, número 2, páginas 237-262, abril, 2012.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. *The American Political Science Review*, volume 56, número 4, páginas 947-952, dezembro, 1962.

BARCLAY, S.; BIRKLAND, T. Law, Policymaking, and the Policy Process: Closing the Gaps. *Policy Studies Journal*, número 26, páginas 227–243, 1998.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. 1ª edição. New York: Cornell University Press, 2004.

BASTOS, Fernando Loureiro. *A internacionalização dos recursos naturais marinhos*. 1ª edição. Lisboa: AAFDL, 2005.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (orgs.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2014.

BÉLAND, Daniel; CARSTENSEN, Martin B.; SEABROOKE, Leonard. Introduction: Ideas, Political Power and Public Policy. *Journal of European Public Policy*, volume 23, número 3, páginas 315-317, janeiro, 2016.

BLANCHARD, Catherine; DURUSSEL, Carole; BOTELEER Ben. Socio-ecological resilience and the law: Exploring the adaptive capacity of the BBNJ agrément. *Marine Policy*, volume 108, páginas 1-10, outubro, 2019.

BLASIAK, Robert. et al. *Corporate control and global governance of marine genetic resources*. Disponível em: <https://advances.sciencemag.org/content/4/6/eaar5237/tab-pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 6ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª edição. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2000.

BORILE, Giovanni Orso; CALGARO, Cleide. *Geopolítica ambiental e a dimensão internacional da proteção do meio ambiente*. Culturas Jurídicas, Niterói, volume 6, número 3, páginas 208-225, agosto, 2019.

BÖRZEL, T. A. What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European Integration Online Papers*, volume 1, número 16, páginas 1-28, 1997.

BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effects of decision content. *Public Administration Review*, volume 64, número 5, páginas 553-565, 2004.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Teoria geral do Direito Internacional Público*. 1ª ed. Volume I. Belo Horizonte: O lutador, 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. *Sequência: Estudos jurídicos e políticos*, Florianópolis, volume 43, número 90, páginas 1-28, 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A questão da unidade nas relações entre o jurídico e o político: Do reformismo do estado social à renovação da teoria do estado. *Revista Estudos Institucionais*, volume 7, número 3, páginas 908-933, set./dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO Murilo (Orgs.). *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas. *Revista Estudos Institucionais*, volume 5, número 3, páginas 791-832, set./dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de Direito em Políticas Públicas*. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066888/mod\\_resource/content/1/BUCCI\\_Maria\\_Paula\\_Dallari.\\_O\\_conceito\\_de\\_politica\\_publica\\_em\\_direito.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066888/mod_resource/content/1/BUCCI_Maria_Paula_Dallari._O_conceito_de_politica_publica_em_direito.pdf) Acesso em: 14 set. 22.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. *Revista Estudos Institucionais*, volume 5, número 3, páginas 833-855, set./dez. 2019.

CAMPOS, Monique Badaró. *Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalizadores: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães*. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/9506/1/66666.pdf> Acesso em: 27 dez. 2022.

CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. 1ª edição. Brasília: FUNAG, 2012.

CERNY, Philip G. *Rethinking World Politics: A Theory of Transnational Neopluralism*. 1ª edição. New York: Oxford University Press, 2010

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER, Evelyne. *História das ideias políticas*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CHEDID, Thaiz da Silva Vescovi; SANTOS, Edmilson Moutinho dos. *Aspectos de regulação internacional do petróleo: o caso Brasil*. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LGR594ztyGJZVJLWzWqSy8S/?lang=pt#> Acesso em: 28 jan. 2022.

CLARK, Nichola A. Institutional arrangements for the new BBNJ agreement: Moving beyond global, regional, and hybrid. *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-8, dezembro, 2020.

CLUNE, William H. Law and Public Policy: map of an area. *Review of Public Affairs*, University of Wisconsin-Madison, 1993. Working Paper N. 6.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, C. A. (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2.

COUTINHO, Diogo R. *O Direito nas Políticas Públicas*. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066889/mod\\_resource/content/1/1.2.%20O%20dire](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066889/mod_resource/content/1/1.2.%20O%20dire)

ito%20nas%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20-%20Diogo%20Coutinho.pdf

Acesso em: 14 set. 22.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Relatório  
Nosso Futuro Comum. Disponível em:  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod\\_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf) Acesso em: 11 fev. 2023.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro:  
FGV, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7ª edição. São  
Paulo: Saraiva, 2010.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL. *O Futuro que Queremos*. Disponível em:  
<https://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf> Acesso em: 18 fev. 2023.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Disponível em:  
<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>  
Acesso em: 18 jan. 2023.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*.  
Disponível em:  
[https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf)  
Acesso em: 11 fev. 2023.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO.  
Disponível em:

[https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo\\_mma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_mma.pdf)

Acesso em: 11 fev. 2023.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A REGULAMENTAÇÃO DA PESCA DA BALEIA. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D28524.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D28524.htm) Acesso em 19 jan. 2023.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL DAS ESPÉCIES DA FLORA E DA FAUNA SELVAGENS AMEAÇADAS DE EXTINÇÃO.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3607.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3607.htm) Acesso em 17 jan. 2023.

CONVENÇÃO SOBRE A CONSERVAÇÃO DAS ESPÉCIES MIGRATÓRIAS DE ANIMAIS SILVESTRES. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9080.htm) Acesso em: 18 jan. 2023.

CONVENÇÃO SOBRE ZONAS ÚMIDAS DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL, ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE AVES AQUÁTICAS. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1905.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1905.htm) Acesso em: 18 jan. 2023.

CREMERS, Klaudija; WRIGHT, Glen; ROCHETTE, Julien. *Strengthening Monitoring, Control and Surveillance in Areas Beyond National Jurisdiction*. Disponível em:

[https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Hors%20catalogue%20Iddri/201912-MCS%20report\\_0.pdf](https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Hors%20catalogue%20Iddri/201912-MCS%20report_0.pdf) Acesso em 14 jan. 2023.

CRESPO, G. O. *et al.* Beyond static spatial management: Scientific and legal considerations for dynamic management in the high seas. *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-10, dezembro, 2020.

CUNHA, Paulo Ferreira da. *Teoria geral do Estado e ciência política*. 1ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/decpol.pdf> Acesso em: 18 fev. 2023.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Disponível em: [https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/WSSD\\_PlanImpl.pdf](https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf) Acesso em: 18 fev. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 30ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DE LÚCIA, Vito. The BBNJ negotiations and ecosystem governance in the arctic. *Marine Policy*, volume 142, páginas 1-10, agosto, 2022.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)Pensando A Pesquisa Jurídica: Teoria E Prática*. 5ª ed. São Paulo: Almedina, 2020.

DIAS, Reinaldo. *Relações Internacionais: Introdução Ao Estudo Da Sociedade Internacional Global*. 1ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. 1ª edição. Local: Atlas, 2012.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Traduzido por Jefferson Luiz Camargo. 1ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ECKHARD, Steffen; EGE, Jörn. International bureaucracies and their influence on policy-making: a review of empirical evidence. *Journal of European Public Policy*, volume 23, número 7, páginas 960-978, abril, 2016.

FERNANDES, M. M. A. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

FREUND, Julien. *L'Essence du politique*. 3ª edição. Paris: Dalloz, 2004.

GJERDE, Kristina M.; WRIGHT, Glen; DURUSSEL, Carole. *Strengthening high seas governance through enhanced environmental assessment processes: A case study of mesopelagic fisheries and options for a future BBNJ treaty*. Disponível em: <https://www.prog-ocean.org/wp-content/uploads/2021/08/Gjerde-K.M.-Wright-G.-and-Durussel-C.-Strengthening-high-seas-governance-through-enhanced-environmental-assessment-processes.pdf> Acesso em: 19 out. 22.

GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. The public and its policies. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GORMLEY JR.; W. T. Regulatory issue networks in a Federal system. *Polity*, volume 18, número 4, páginas 595-620, 1986.

GAEBEL, Christine. Recognising Stakeholder Conflict and Encouraging Consensus of 'Science-Based Management' Approaches for Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ). *Frontiers in Marine Science*, volume 7, páginas 1-16, setembro, 2020.

GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Internacional Público*. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy Sciences*, volume 15, número 3, páginas 269-287, 1983.

KLIJN, E.-H. *Redes de políticas públicas: una visión general*. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> Acesso em: 20 dez. 2022.

KOSKENNIEMI, Martti. *Global Governance and Public International Law*. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24237987> Acesso em: 12 set. 22.

HARDEN-DAVIES, Harriet et al. Rights of Nature: Perspectives for Global Ocean Stewardship. *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-10, dezembro, 2020.

HASTINGS, Colm. *Time to Set the Record Straight: The Legal Status of Marine Genetic Resources found within the Deep Seabed Area The Freedom of the High Seas, the Common Heritage of Mankind – or Neither?*. Disponível em: <https://skemman.is/bitstream/1946/30007/1/LL.M.%20Final%20Thesis%20-%20Colm%20Hastings.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

HOLZINGER, Katharina; KNILL, Christoph. Causes and conditions of crossnational policy convergence. *Journal of European Public Policy*, volume 12, número 5, páginas 775–796, outubro, 2005.

HUFTY, Marc; MUTTENZER, Frank. *Devoted Friends: The Implementation of the Convention on Biological Diversity in Madagascar*. 1ª edição. Chippenham: Ashgate Publishing, 2002.

HUMPHRIES, Fran *et al.* A tiered approach to the marine genetic resource governance framework under the proposed UNCLOS agreement for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ). *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-14, dezembro, 2020.

HUMPHRIES, Fran; HARDEN-DAVIES, Harriet. Practical policy solutions for the final stage of BBNJ treaty negotiations. *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-7, dezembro, 2020.

KLEMM, C. de; SHINE, C. *Biological diversity conservation and the law: legal mechanisms for conserving species and ecosystems*. 1ª edição. Cambridge: IUCN, 1993.

KNILL, Christoph; BAUER, Michael W. Policy-making by international public administrations: concepts, causes and consequences. *Journal of European Public Policy*, volume 23, número 7, páginas 949-959, abril, 2016.

KOSKENNIEMI, Martti. International Law as “Global Governance”. In: DESAUTELS-STEIN Justin; TOMLINS, Christopher (Editores). *Searching for Contemporary Legal Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

LANGLET, Arne; VADROT, Alice B.M. Not ‘undermining’ who? Unpacking the emerging BBNJ regime complex. *Marine Policy*, volume 147, páginas 1-10, janeiro, 2023.

LASSWELL, Harold D; MCDUGAL, Myres S. *Jurisprudence for a free society: studies in law, science, and policy*. Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1992. v. 1

LEARY, David. Agreeing to disagree on what we have or have not agreed on: The current state of play of the BBNJ negotiations on the status of marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, volume 99, páginas 21-29, janeiro, 2019.

LOVATO, Marianna; MAURER, Heidi. Process and position power: a social relational research agenda about state power in negotiations. *Journal of European Public Policy*, volume 29, número 11, páginas, outubro, 2022.

LOWI, T. J. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, volume 16, número 4, páginas 677-715, 1964.

MASSA-ARZABE, P. H. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 10ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

McGRAW, D. M. (2003) *The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation*. In: LE PRESTRE, P. G. *Governing Global Biodiversity: The Evolution and*

Implementation of the Convention on Biological Diversity. Chippenham: Ashgate Publishing, p. 7-38.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. I v.

MENEZES, Wagner. et al. *Direito do mar: Regulamentação Normativa dos Espaços Marítimos*. 1ª edição. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

MENEZES, Wagner. *O Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2015.

MESQUITA, João Lara. *Áreas marinhas protegidas em alto-mar: ONU aprova resolução*. Disponível em: <https://marsemfim.com.br/areas-marinhas-protegidas-em-alto-mar-onu-aprova-resolucao/#>. Acesso em: 02 nov. 2020.

MINAS, Stephen. *Marine Technology Transfer Under A Bbnj Treaty: A Case For Transnational Network Cooperation*. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/marine-technology-transfer-under-a-bbnj-treaty-a-case-for-transnational-network-cooperation/3A5081FF9D77DFE448FADCF4A100544> Acesso em: 20 out. 22.

MILARÉ, Édís. *Direito do Meio Ambiente*. 12ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MOSSOP, Joanna; SCHOFIELD, Clive. Adjacency and due regard: The role of coastal States in the BBNJ treaty. *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-7, dezembro, 2020.

MULALAP, Clement Yow *et al.* Traditional knowledge and the BBNJ instrument. *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-10, dezembro, 2020.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. 1ª edição. São Paulo: GEN Atlas, 2005.

OECD. *Internationalism of Policymaking, SIGMA Papers n° 6*. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml6g9fvmr4-en.pdf?expires=1669313427&id=id&accname=guest&checksum=885A2FCB235DA6A421964E77B79476F9> Acesso em: 21 out. 22.

OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ONU. *A ciência que precisamos para o oceano que queremos: Década das Nações Unidas da ciência oceânica para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265198\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265198_por) Acesso em: 18 fev. 2023.

ONU. *Comitê Preparatório estabelecido pela resolução da Assembleia Geral 69/292: Desenvolvimento de um instrumento internacional juridicamente vinculativo sob a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar sobre a conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional, Informações básicas*. Disponível em: <https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom.htm> Acesso em: 22 fev. 2023.

ONU. *Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 05 set. 2022.

ONU. *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf) Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Grupo de Trabalho Informal Aberto Ad Hoc para estudar questões relacionadas à conservação e uso sustentável da diversidade biológica marinha além das áreas de jurisdição nacional*. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm> Acesso em: 22 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction Resumed, fifth session: Further refreshed draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.* Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/467/94/PDF/N2246794.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction Resumed, fifth session: Statement by the President of the conference issued after the suspension of the fifth session.* Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/689/29/PDF/N2268929.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, First session: List of participants.* Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/303/13/PDF/N1830313.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, First session: Statement by the President of the conference at the closing of the first session.* Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/294/09/PDF/N1829409.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of*

*marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Fourth session: Final list of participants.* Disponível em:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/307/30/PDF/N2230730.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Fourth session: Report of the intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.* Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/319/34/PDF/N2231934.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Fourth session: Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.* Disponível em:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/372/88/PDF/N1937288.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249): Background.* Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/content/background> Acesso em: 05 fev. 2023. A

ONU. *Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly*

*resolution 72/249): Participation.* Disponível em:  
<https://www.un.org/bbnj/content/participation> Acesso em: 05 fev. 2023. B

ONU. *Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249): Training opportunities.* Disponível em:  
<https://www.un.org/bbnj/content/training-opportunities> Acesso em: 05 fev. 2023. C

ONU. *Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (General Assembly resolution 72/249): Trustfund.* Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/content/trustfundbbnj>  
Acesso em: 05 fev. 2023. D

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Second session: Final list of participants.* Disponível em:  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/151/57/PDF/N1915157.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Second session: Statement by the President of the conference at the closing of the second session.* Disponível em:  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/115/10/PDF/N1911510.pdf?OpenElement> Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Third session: Draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation*

*and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.*

Disponível em:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/146/28/PDF/N1914628.pdf?OpenElement>

Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Third session: Final list of participants.*

Disponível em:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/332/72/PDF/N1933272.pdf?OpenElement>

Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, Third session: Statement by the President of the conference at the closing of the third session.*

Disponível em:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/281/55/PDF/N1928155.pdf?OpenElement>

Acesso em: 05 fev. 2023.

ONU. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.* Disponível em:

<https://brasil.un.org/pt-br/66851-os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio#:~:text=Garantir%20a%20sustentabilidade%20ambiental&text=Reduzir%20a%20perda%20da%20biodiversidade,habitantes%20de%20favelas%20at%C3%A9%202020>. Acesso em: 11 fev. 2023.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.*

Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf> Acesso em: 18 fev. 2023.

PASQUINO, Gianfranco. *Nuevo curso de ciencia política*. 1ª edição. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

PODESTÁ COSTA, L. A.; RUDA, José Maria. *Derecho internacional público – tomo I*. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1995.

RABONE, Muriel *et al.* Access to Marine Genetic Resources (MGR): Raising Awareness of Best-Practice Through a New Agreement for Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ). *Frontiers in Marine Science: Policy and Practice Reviews*, volume 6, número, páginas 1-22, setembro, 2019.

RANJEVA, Raymond; CADOUX, Charles. *Droit International Public*. 1ª edição. Vanves: EDICEF, 1992.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 1994.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, volume XLIV, páginas 652-667, 1996.

ROSATI, J. The politics of the United States foreign policy. Fort Worth, Harcourt Brace, 1993

ROSENDAL, G. K. *The Convention on Biological Diversity and Developing Countries*. 1ª edição. Dordrecht: Springer, 2000.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, volume 6, número 1, páginas 21-48, 1986.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Legislação e políticas públicas: A Lei como Instrumento de Ação Governamental. Disponível em:

[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/publico/Natasha\\_Salinas\\_Tese\\_Completa.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/publico/Natasha_Salinas_Tese_Completa.pdf) Acesso em: 14 dez. 2022.

SÁNCHEZ, Eduardo Andrade. *Introducción a la ciencia política*. 4ª edição. México: Oxford University Press, 2012.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3ª edição. São Paulo: Cengage, 2019.

SHAW, Malcolm N. *Direito internacional*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla, Lenita Ananias do Nascimento, Antônio de Oliveira Sette-Câmara. Coordenação e revisão da tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SHI, Yubing. Settlement of disputes in a BBNJ agreement: Options and analysis. *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-10, dezembro, 2020.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, volume 14, número 1, páginas 41-85, 1984.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. 1ª edição. Brasília: Enap, 2018.

STEINER, A. Q. *A eficácia da convenção sobre diversidade biológica: o caso brasileiro*. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1583/1/arquivo9627\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1583/1/arquivo9627_1.pdf) Acesso em: 20 jan. 2023.

STONE, Diane. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *The Policy Studies Journal*, volume 36, número 1, páginas 19-38, fevereiro, 2008.

STONE, Diane; MOLONEY, Kim. *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*. 1ª edição. New York: Oxford University Press, 2019.

STONE, Diane; LADI, Stella. Global public policy and transnational administration. *Special Issue: Symposium: Global Policy and Transnational Administration*, volume 93, número 4, páginas 839-855, dezembro, 2015.

SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Inap, 1989.

THEODOULOU, Stella Z. *How Public Policy is Made*. In: CAHN, Matthew A.; THEODOULOU, Stella Z. (Ed.). *Public Policy: The Essential Readings*. Prentice Hall, 1995, p. 86-96.

TOLED, André de Paiva. Acordo Sobre Biodiversidade Marinha Para Além Da Jurisdição Nacional (BBNJ): Regime Jurídico Internacional De Utilização Sustentável Dos Recursos Genéticos Marinhos Do Alto Mar E Da Área. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, volume 17, número 39, páginas 339-366, setembro/dezembro, 2020.

TRONDAL, Jarle. Advances to the study of international public administration. *Journal of European Public Policy*, volume 23, número 7, páginas 1097–1108, maio, 2016.

UNESCO. *Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133369_por) Acesso em: 17 jan. 2023.

VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. *Teoria do Estado e a Unidade do Direito Internacional: Domesticando o Rinoceronte*. 1ª edição. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

VERHOEVEN, Joe. *Droit international public*. 1ª edição. Bruxelles: Editions Larcier, 2000.

VIERROS, Marjo K.; HARDEN-DAVIES, Harriet. Capacity building and technology transfer for improving governance of marine areas both beyond and within national jurisdiction. *Marine Policy*, volume 122, páginas 1-14, dezembro, 2020.

WAGENAAR, Tanya. A principled approach for BBNJ: An idea whose time has come.

Review of European, Comparative & International Environmental Law, volume 31, número 3, páginas 331-519, novembro, 2022.

WILSON, J. Q. American government: institutions and policies. Lexington: Heath, 1983.

WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, volume 2, número 2, páginas 197-222, 1887.

WRIGHT, Glen. et al. *The long and winding road: negotiating a treaty for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction*. Disponível em: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/LI/MON-093956.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020.

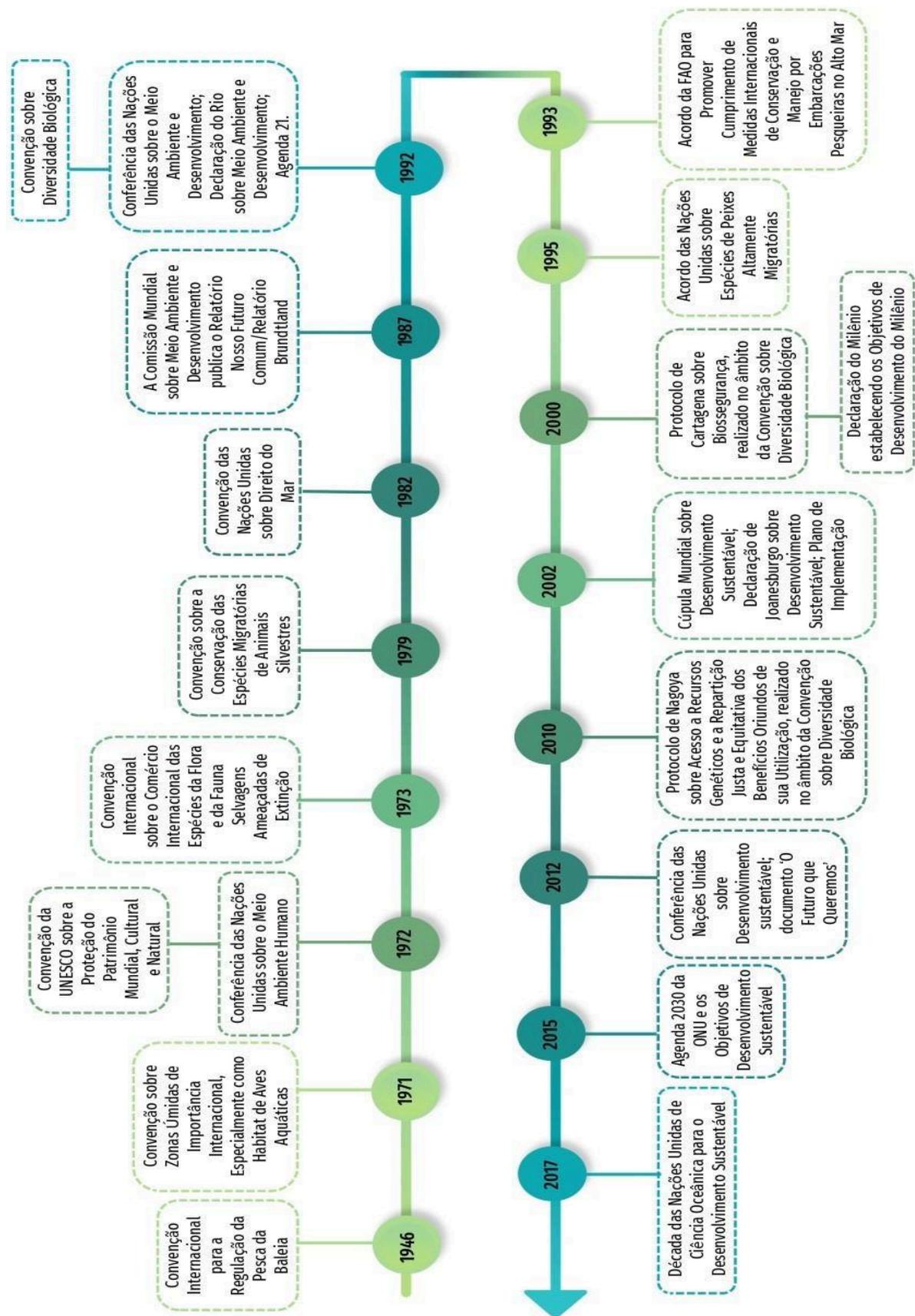
WRIGHT, Glen. et al. *The long and winding road continues: Towards a new agreement on high seas governance*. Disponível em: [https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/st0116\\_gw-et-al.\\_high-seas.pdf](https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/st0116_gw-et-al._high-seas.pdf). Acesso em: 03 nov. 2020

WYCHERLEY, R. E. The Ionian Agora. *Journal of Hellenic Studies*, volume 62, páginas 21-32, 1942.

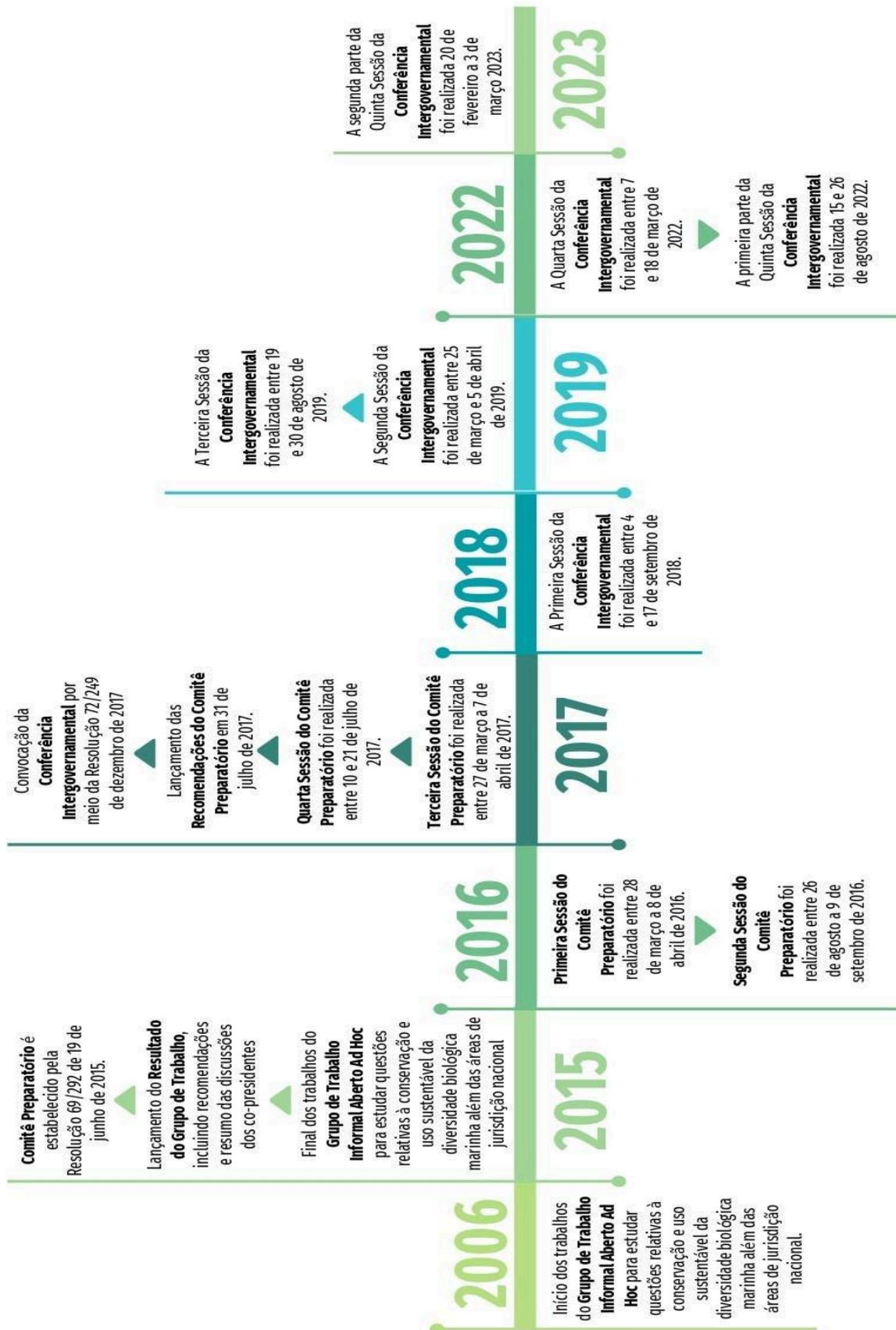
WYSOCKI, Ina Tessnow-von; VADROT, Alice B. M. Governing a Divided Ocean: The Transformative Power of Ecological Connectivity in the BBNJ Negotiations. *Politics and Governance*, volume 10, número 3, páginas 14-28, julho, 2022.

ZANELLA, Thiago V. *Manual de Direito do Mar*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

**APÊNDICE A – A biodiversidade marinha abordada em cenário internacional**



## APÊNDICE B – O processo bbnj no tempo



APÊNDICE C- Lista final dos participantes nas sessões da igc sobre bbnj

*Estados Membros das Nações Unidas* - Argélia, Argentina, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belize, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgária, Burkina Faso, Canadá, Chile, China, Colômbia, República Do Congo, Costa Rica, Costa do Marfim, Croácia, Cuba, Chipre, República Checa, Dinamarca, Djibouti, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Guiné Equatorial, Estônia, Reino De Eswatini, Fiji, Finlândia, França, Gabão, República do Gâmbia, Alemanha, Gana, Grécia, Granada, Guatemala, Guiana, Honduras, Hungria, Islândia, Índia, Indonésia, República Islâmica do Irã, Iraque, Irlanda, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Quênia, República de Kiribati, Letônia, Líbano, Lituânia, Madagascar, Malásia, Maldivas, Mali, Malta, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, México, Estados Federados da Micronésia, Mônaco, Marrocos, Moçambique, Mianmar, Nauru, Nepal, Países Baixos, Nova Zelândia, Nicarágua, Nigéria, Noruega, Omã, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, Polônia, Portugal, República Da Coreia, Romênia, Rússia, Saint Kitts E Nevis, Santa Lúcia, Samoa, Arábia Saudita, Sérvia, República de Seychelles, Serra Leoa, Cingapura, Eslováquia, Eslovênia, Ilhas Salomão, África Do Sul, Espanha, Sri Lanka, Sul, Suriname, Suécia, Suíça, Tailândia, Timor-Leste, Ir, Tonga, Trinidad E Tobago, Peru, Emirados Árabes Unidos, Reino Unido Da Grã-Bretanha E Irlanda Do Norte, República Unida Da Tanzânia, Estados Unidos Da América, Uruguai, Vanuatu, Venezuela, Vietnã

*Partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* – Ilhas Cook, União Europeia

*Membros das agências especializadas das Nações Unidas* – Santa Sé

*Organizações que receberam um convite permanente para participar como observadoras nas sessões e nos trabalhos da Assembleia Geral* - Organização De Consulta Jurídica Asiática-Africana, Câmara De Comércio Internacional, União Internacional Para A Conservação Da Natureza, Comunidade Do Pacífico, Secretaria Do Fórum Das Ilhas Do Pacífico, Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos

*Agências especializadas e organizações relacionadas* - Organização Das Nações Unidas Para Agricultura E Alimentação, Organização Marítima Internacional, UNESCO, Comissão Oceanográfica Intergovernamental, Organização Mundial Da Propriedade Intelectual

*Fundos, programas, órgãos e escritórios das Nações Unidas* - Departamento De Assuntos Econômicos E Sociais, Secretaria Da Convenção Sobre Diversidade Biológica, Secretaria Da Convenção Sobre A Conservação De Espécies Migratórias De Animais Selvagens, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

*Outras organizações e órgãos intergovernamentais* - Comissão Permanente Do Pacífico Sul, Comissão De Pescas Do Atlântico Nordeste, Organização De Pesca Do Atlântico Noroeste, Comissão De Pesca Do Pacífico Norte, Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste, Organização De Pesca Do Atlântico Sudeste

*Organizações não-governamentais* – Agricultural Missions, Inc.; Ambivium Institute On Security And Cooperation; American Society Of International Law; Avaaz Foundation; Care-To-Help Foundation; Conservation International Foundation; Deep Ocean Stewardship Initiative; Development Alternatives With Women For A New Era; Fondation Des Oeuvres Pour La Solidarité Et Le Bien Etre Social; Fondation Institut De Recherche Pour Le Développement Durable Et Les Relations Internationales;

Fonds Tara; Fridtjof Nansen Institute; Fundación Argentina A Las Naciones Camino La Verdad; Fundación Lonxanet Para La Pesca Sostenible; Greenpeace International; High Seas Alliance; Institute For Advanced Sustainability Studies E.V; Interamerican Association For Environmental Defense; International Cable Protection Committee Limited; International Chamber Of Shipping; International Coastal And Ocean Organization; International Council Of Environmental Law; International Federation Of Pharmaceutical Manufacturers & Associations; International Fund For Animal Welfare; International Ocean Institute; International Organization For Standardization; International Programme On The State Of The Ocean; International Studies Association; Islands First, Inc.; Natural Resources Defence Council, Inc.; Nippon Foundation; Ocean Sanctuary Alliance, Inc.; Oceancare; Organisation Pour Une Nouvelle Vision De La Jeunesse D'haiti; Peace Boat; Pew Environment Group; Sasakawa Peace Foundation; School Of Marine Sciences, University Of Maine; Society For Development And Community Empowerment; Sylvia Earle Alliance; The Environmental Law Institute; The Nature Conservancy; Tinker Institute On International Law And Organizations; Uc Revelle Program On Climate Science And Policy; Women In Europe For A Common Future; World Ocean Council; World Wide Fund For Nature International

Segunda Sessão (A/CONF.232/2019/INF.3/Rev.2)

*Estados Membros das Nações Unidas* - Argélia, Argentina, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belize, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgária, Burkina Faso, Camarões, Canadá, Chile, China, Colômbia, República Do Congo, Costa Rica, Côte D'ivoire, Croácia, Cuba, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Eritreia, Estônia, Reino De Eswatini, Etiópia, Fiji, Finlândia, França, Gabão, República Do Gâmbia, Alemanha, Gana, Grécia, Granada, Guatemala, Guiné, Guiana, Honduras, Hungria, Islândia, Índia, Indonésia, Republica Islâmica Do Irã, Iraque, Irlanda, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Quênia, Kuwait, República Democrática Do Povo De Lao, Letônia, Lituânia, Madagáscar, Malásia, Maldivas, Mali, Malta, Ilhas Marshall, Estados Federados Da Micronésia, Mônaco, Mongólia, Marrocos, Moçambique, Mianmar, Nepal, Países Baixos, Nova Zelândia, Nicarágua, Nigéria, Noruega, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, Polônia, Portugal, República Da Coreia, Romênia, Rússia, São Vicente E Granadinas, Santa Lúcia, Ilhas Maurício, Samoa, Arábia Saudita, República De Seychelles, Serra Leoa, Cingapura, Eslováquia, Eslovênia, África Do Sul, Espanha, Sri Lanka, Sudão, Suriname, Suécia, Suíça, Tailândia, Timor-Leste, Ir, Tonga, Trinidad E Tobago, Peru, Tuvalu, Reino Unido Da Grã-Bretanha E Irlanda Do Norte, República Unida Da Tanzânia, Estados Unidos Da América, Uruguai, Venezuela, Vietnã.

*Partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* - Ilhas Cook, União Europeia, Estado Da Palestina.

*Membros das agências especializadas das Nações Unidas* - Santa Sé

*Organizações que tenham recebido um convite permanente para participar como observadoras nas sessões e nos trabalhos da Assembleia Geral* - Organização De Consulta Jurídica Asiática-Africana, Câmara De Comércio Internacional, Conselho Internacional Para A Exploração Do Mar, Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos

*Membros associados das comissões regionais* - Polinésia Francesa

*Agências especializadas e organizações relacionadas* - Organização Das Nações Unidas Para Agricultura E Alimentação, Instalação Ambiental Global, Organização Marítima Internacional, UNESCO, Comissão Oceanográfica Intergovernamental, Organização Mundial Da Propriedade Intelectual

*Fundos das Nações Unidas, programas, órgãos e gabinetes* - Departamento De Assuntos Econômicos E Sociais, Secretaria Da Convenção Sobre Diversidade Biológica, Secretaria Da Convenção Sobre A Conservação De Espécies Migratórias De Animais Selvagens, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

*Outras organizações e órgãos intergovernamentais* - Comissão De Proteção Do Meio Ambiente Marinho Báltico, Comisión Permanente Del Pacífico Sur, Comissão De Pesca Do Atlântico Nordeste, Comissão De Pesca Do Atlântico Noroeste, Comissão De Pesca Do Pacífico Norte, Comissão OSPAR Para A Proteção Do Ambiente Marinho Do Atlântico Nordeste, Comissão De Pesca Do Pacífico Ocidental E Central

*Organizações não-governamentais* - American Society Of International Law; Asociación Interamericana Para La Defensa Del Ambiente; Birdlife International; Care-To-Help Foundation; Center For Oceans Law And Policy; Comité Des Observateurs Des Droits De L'homme; Deep Ocean Stewardship Initiative; Development Alternatives With Women For A New Era; Fondation Des Oeuvres Pour La Solidarité Et Le Bien Etre Social; Fondation Institut De Recherche Pour Le Développement Durable Et Les Relations Internationales; Fonds Tara; Fridtjof Nansen Institute; Fundación Lonxanet Para La Pesca Sostenible; Greenpeace International; High Seas Alliance; Institute For Advanced Sustainability Studies E.V; International Cable Protection Committee Limited; International Chamber Of Shipping; International Coastal And Ocean Organization; International Council Of Environmental Law; International Ecological Safety Cooperative Organization; International Federation Of Pharmaceutical Manufacturers & Associations; International Indian Treaty Council; International Ocean Institute; International Programme On The State Of The Ocean; International Relief Services; International Studies Association; National Congress Of American Indians; Natural Resources Defence Council, Inc.; Nippon Foundation; Ocean Sanctuary Alliance, Inc.; Ocean Unite; Oceancare; Peace Boat; Pew Environment Group; Réseau Océan Mondial; School Of Marine Sciences, University Of Maine; Ship And Ocean Foundation; The Nature Conservancy; Tinker Institute On International Law And Organizations; United Nations Association Of San Diego; Women In Europe For A Common Future; World Ocean Council; World Wide Fund For Nature International

Terceira Sessão (A/CONF.232/2019/INF/5/Rev.1)
---

*Estados Membros das Nações Unidas* – Albânia, Argélia, Angola, Argentina, Austrália, Áustria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Belgium, Belize, Bhutan, Bolívia, Botswana, Brasil, Bulgária, Camarões, Canadá, Chile, China, Colômbia, Congo, Costa Rica, Croácia, Cuba, Chipre, República Checa, República Democrática Do Congo, Dinamarca, Djibouti, Equador, Egito, El Salvador, Eritreia, Estônia, Reino De Eswatini, Etiópia, Fiji, Finlândia, França, Gabão, Geórgia, Alemanha, Gana, Grécia, Granada, Guatemala, Guiné, Guiana, Honduras, Hungria, Islândia, Indonésia, República Islâmica Do Irã, Iraque, Irlanda, Itália, Jamaica, Japão, Kiribati, Kuwait, República Democrática Do Povo De Lao, Letônia, Libéria, Líbia, Lituânia, Malásia, Maldivas, Mali, Malta, Ilhas Marshall, Maurítânia, Ilhas Maurício, México, Estados Federados Da Micronésia, Mônaco, Montenegro,

Marrocos, Moçambique, Mianmar, Nauru, Nepal, Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Nigéria, Norte Da Macedônia, Noruega, Omã, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, Polônia, Portugal, República Da Coreia, Romênia, Rússia, Santa Lúcia, São Vicente E Granadinas, Samoa, Arábia Saudita, Senegal, Sérvia, Seycheles, Serra Leoa, Cingapura, Eslováquia, Eslovênia, Ilhas Salomão, África Do Sul, Espanha, Sri Lanka, Sudão, Suriname, Suécia, Suíça, Tailândia, Timor-Leste, Ir, Tonga, Trinidad E Tobago, Peru, Tuvalu, Uganda, Reino Unido Da Grã-Bretanha E Irlanda Do Norte, República Unida Da Tanzânia, Estados Unidos Da América, Uruguai, Venezuela, Vietnã, Iémen

*Partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – Ilhas Cook, União Europeia*

*Membros das agências especializadas das Nações Unidas – Santa Sé*

*Organizações que tenham recebido um convite permanente para participar como observadoras nas sessões e nos trabalhos da Assembleia Geral - Conselho Internacional Para A Exploração Do Mar, Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, Sistema De Integração Centro-Americano*

*Agências especializadas e organizações relacionadas - Organização Das Nações Unidas Para Agricultura E Alimentação, Instalação Ambiental Global, Organização Marítima Internacional, UNESCO, Comissão Oceanográfica Intergovernamental*

*Fundos, programas, órgãos e escritórios das Nações Unidas - Convenção Quadro Das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas, Programa Das Nações Unidas Para O Meio Ambiente*

*Outras organizações intergovernamentais e outros organismos internacionais - Comisión Permanente Del Pacífico Sur, Comissão Interamericana do Atum Tropical, Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico, Comissão De Pescas Do Atlântico Nordeste, Organização De Pesca Do Atlântico Noroeste, Comissão De Pesca Do Pacífico Norte, Comissão OSPAR para a proteção do ambiente marinho do Atlântico Nordeste, Organização De Pesca Do Atlântico Sudeste*

*Organizações não-governamentais - American Society Of International Law; Asociación Interamericana Para La Defensa Del Ambiente; Birdlife International; Care-To-Help Foundation; Center For Oceans Law And Policy; Conservation International Foundation; Deep Ocean Stewardship Initiative; Development Alternatives With Women For A New Era; Fondation Des Oeuvres Pour La Solidarité Et Le Bien Etre Social; Fondation Institut De Recherche Pour Le Développement Durable Et Les Relations Internationales; Fonds Tara; Fridtjof Nansen Institute; Fundación Lonxanet Para La Pesca Sostenible; Greenpeace International; High Seas Alliance; Institute For Advanced Sustainability Studies E.V.; International Cable Protection Committee Limited; International Chamber Of Shipping; International Coastal And Ocean Organization; International Council Of Environmental Law; International Federation Of Pharmaceutical Manufacturers And Associations; International Ocean Institute; International Programme On The State Of The Ocean; International Studies Association; Marine Conservation Biology Institute; Natural Resources Defence Council, Inc.; Ocean Elders; Oceancare; Parlement Africain De La Societe Civile; Pew Environment Group; Sasakawa Peace Foundation; Stichting Deep Sea Conservation Coalition; Temple Of Understanding; The Nature Conservancy; School Of Marine Sciences, University Of Maine; Tinker Institute On International Law And Organizations; Women In Europe For A Common Future; World Ocean Council; World Wide Fund For Nature International; Young Global Leadership Foundation, Inc.*

*Estados Membros das Nações Unidas* – Argélia, Angola, Argentina, Austrália, Áustria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bielorrússia, Bélgica, Belize, Bolívia, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgária, Cabo Verde, Camboja, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Costa Do Marfim, Croácia, Cuba, Chipre, República Checa, República Democrática Do Congo, Dinamarca, Djibouti, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Eritreia, Estônia, Fiji, Finlândia, França, Gabão, Gâmbia, Alemanha, Gana, Grécia, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Hungria, Islândia, Índia, Indonésia, República Islâmica Do Irã, Irlanda, Itália, Jamaica, Japão, Quênia, Kiribati, Kuwait, Letônia, Líbano, Lituânia, Madagáscar, Malásia, Maldivas, Malta, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, México, Estados Federados Da Micronésia, Mônaco, Mongólia, Marrocos, Nauru, Nepal, Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Níger, Noruega, Omã, Paquistão, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, Polónia, Portugal, República Da Coreia, Romênia, Rússia, São Vicente E Granadinas, Samoa, Arábia Saudita, Senegal, Seycheles, Serra Leoa, Cingapura, Eslováquia, Eslovênia, África Do Sul, Espanha, Sri Lanka, Suriname, Suécia, Suíça, Tailândia, Ir, Tonga, Trinidad E Tobago, Tunísia, Peru, Tuvalu, Reino Unido Da Grã-Bretanha E Irlanda Do Norte, República Unida Da Tanzânia, Estados Unidos Da América, Uruguai, Venezuela, Vietnã, Iémen, Zimbábue

*Partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* – Ilhas Cook, União Europeia, Estado da Palestina

*Membros das agências especializadas das Nações Unidas* – Santa Sé

*Organizações que tenham recebido um convite permanente para participar como observadoras nas sessões e nos trabalhos da Assembleia Geral* - Sistema De Integração Centro-Americano, Câmara De Comércio Internacional, Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, Tribunal Internacional De Direito Do Mar, União Internacional Para A Conservação Da Natureza

*Membros associados de comissões regionais* – Polinésia Francesa

*Agências especializadas e organizações relacionadas* - Organização Das Nações Unidas Para Agricultura E Alimentação, Instalação Ambiental Global, Organização Marítima Internacional, UNESCO, Comissão Oceanográfica Intergovernamental

*Fundos, programas, órgãos e escritórios das Nações Unidas* - Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Secretaria Da Convenção Quadro Das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas, Programa Das Nações Unidas Para O Meio Ambiente

*Outras organizações intergovernamentais e organismos internacionais* - Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico, Comissão De Pescas Do Atlântico Nordeste, Organização De Pesca Do Atlântico Noroeste, Comissão OSPAR para a proteção do ambiente marinho do Atlântico Nordeste, Secretaria da Convenção para a Proteção do Meio Marinho e da Região Costeira do Mediterrâneo, Organização De Pesca Do Atlântico Sudeste

*Organizações não-governamentais* - Action Aides Aux Familles Démunies; American Society Of International Law; Association Nationale Des Partenaires Migrants; Birdlife International; Bjd Reinsurance Consulting, Llc; Blue Marine Foundation; Center For Oceanic Awareness, Research, And

Education, Inc; Centre International De Droit Comparé De L'environnement; China Biodiversity Conservation And Green Development Foundation; Comparatively For Tanzania Elites Community Organizers; Conservation International Foundation; Deep Ocean Stewardship Initiative; Deep Sea Conservation Coalition; Development Alternatives With Women For A New Era; Environmental Law Institute; European Bureau For Conservation And Development; Federation Of Environmental And Ecological Diversity For Agricultural Revampment And Human Rights; Fondation Des Œuvres Pour La Solidarite Et Le Bien Etre Social; Fondation Institut De Recherche Pour Le Developpement Durable Et Les Relations Internationales; Fonds Tara, Global Fishing Watch; Greenpeace International; High Seas Alliance; Institute For Advanced Sustainability Studies E.V; Institute Of Marine Engineering, Science And Technology; Interamerican Association For Environmental Defense; International Cable Protection Committee; International Chamber Of Shipping; International Coastal And Ocean Organization; International Council Of Environmental Law; International Federation Of Pharmaceutical Manufacturers Associations; International Human Rights Observer Pakistan; International Institute For Sustainable Development; International Law Association; International Programme On The State Of The Ocean; International Studies Association; Marine Conservation Biology Institute; National Council Of Child Rights Advocates, Nigeria (South-West Zone); National Ocean Policy Coalition; Natural Resources Defence Council, Inc; Nature Conservancy; Ocean Care; Oceana Inc.; Pew Environment Group; Sasakawa Peace Foundation; Shine Africa Foundation-Teso; Sintef; Tinker Institute On International Law And Organizations; University Of Maine; University Of Vienna; Women In Europe For A Common Future; World Future Council Foundation; World Ocean Council; World Organization For Human Rights; World Wide Fund For Nature International