



Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional

MAGAYO DE MACÊDO ALVES

**A eficácia dos regimes internacionais ambientais: o caso da Convenção para
Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (CAMLIR) no século
XXI.**

João Pessoa

2022

MAGAYO DE MACÊDO ALVES

**A eficácia dos regimes internacionais ambientais: o caso da Convenção para
Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (CAMLAR) no século
XXI.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública e Cooperação
Internacional da Universidade Federal da
Paraíba como exigência final para a obtenção
do título de Mestre.

Área de Concentração: Gestão Pública e
Cooperação Internacional.

Linha de Pesquisa: Cooperação internacional
Orientadora: Prof. Dra. Elia Elisa Cia Alves

João Pessoa
2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A474e Alves, Magayo de Macêdo.

A eficácia dos regimes internacionais ambientais : o caso da Convenção para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (CAMLR) no século XXI. / Magayo de Macêdo Alves. - João Pessoa, 2022.
105 f. : il.

Orientação: Elia Elisa Cia Alves.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Acordos internacionais. 2. Antártica. 3. CAMLR.
4. Eficácia de regimes internacionais. I. Alves, Elia Elisa Cia. II. Título.

UFPB/BC

CDU 341.24(043)

MAGAYO DE MACÊDO ALVES

**A eficácia dos regimes internacionais ambientais: o caso da Convenção para
Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos (CAMLAR) no século
XXI.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública e Cooperação
Internacional da Universidade Federal da
Paraíba como exigência final para a obtenção
do título de Mestre.

Área de Concentração: Gestão Pública e
Cooperação Internacional.

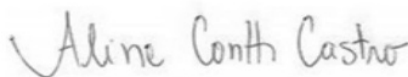
Linha de Pesquisa: Cooperação internacional

Orientadora: Prof. Dra. Elia Elisa Cia Alves

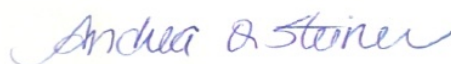
Banca examinadora:



Prof. Dra. Elia Elisa Cia Alves
(orientadora)



Prof. Dra. Aline Contti Castro



Prof. Dra. Andrea Quirino Steiner
Universidade Federal de Pernambuco

*“Happiness can be found, even in the darkest times,
if one only remembers to turn on the light.”*

Albus Dumbledore

AGRADECIMENTOS

Agradeço à mainha e aos amigos. Em especial, no Brasil: Taciana, Ivan, Brenda, Sabrina, Magnum, Raylton (da Hapvida), Jade, Silmara e Romilson (sem ordem específica!). No Canadá: Hannah, Nathan Stevenson, Nathan Godfrey, Marlana (e Beanie!), Erin, Shadman Alvee e Nawali. Nos EUA: Nicole. Na Índia: Soureen. Na Coreia do Sul: Renée. No Japão: Hiro e Minako. Na Alemanha: Carina, Michelle, Marc, Andre e Ivis. Em Bangladesh: Faisal. Em Portugal: Sandrina e Bastos, e na África do Sul: Peter, Mark e Elizabeth.

Agradeço também aos queridos professores e servidores do PGPCI (menção honrosa básica nossa de cada dia à minha orientadora nota 1000, Prof. Dra. Elia Elisa Cia Alves, por todo o esforço gasto em me ensinar a pesquisar, e ao Prof. Dr. Vico Denis Sousa de Melo, pelos grandes ensinamentos dentro e fora do estágio docência). Também menciono nominalmente as professoras Dra. Andrea Quirino Steiner (UFPE) e Dra. Aline Contti Castro, pela paciência e por me darem o privilégio de estarem nas minhas bancas de qualificação e defesa. Provavelmente repito um clichê quando digo que eu não chegaria aqui sem o apoio de todos vocês, mas é isso mesmo. Obrigado!

LISTA DE SIGLAS

AE	Abordagem Ecológica
CAMLR	Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos
CCAMLR	Comissão para Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
MARPOL	Convenção Internacional para a Preservação da Poluição Causada por Navios
MC	Medidas de Conservação
MPA	Marine Protected Area
RIA	Regimes Internacionais Ambientais
STA	Sistema de Tratados Antárticos
TA	Tratado da Antártica
WG-EMM	Working Group on Ecosystem Monitoring and Management
WG-FSA	Working Group on Fish Stock Assessment
WG-SAM	Working Group on Statistics, Assessments and Modelling
WG-IMAF	Working Group on Incidental Mortality Associated with Fishing
WG-ASAM	Working Group on Acoustics, Survey and Analysis Methods

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Lista de documentos analisados
Quadro 2.	Fontes de dados utilizadas
Quadro 3.	Etapas de construção do referencial teórico do estudo
Quadro 4.	Eficácia de Regimes Internacionais Ambientais (RIA)
Quadro 5.	Etapas de implementação da abordagem ecossistêmica
Quadro 6.	Aplicação do modelo de eficácia desenvolvido
Quadro 7.	Estratégias de atuação da CCAML
Quadro 8.	Histórico de reuniões iniciais da CCAML
Quadro 9.	Estrutura do comitê científico
Quadro 10.	Atuação do WG-IMAF
Quadro 11.	Expansão de coleta de dados sobre exploração ilegal de recursos
Quadro 12.	Comparação entre os comitês
Quadro 13.	Resultados do estudo

RESUMO

O advento do Tratado da Antártica (TA) em 1959 marcou uma nova era no desenvolvimento de políticas para esta região. Originalmente, um grupo composto por doze nações se comprometeu a protegê-la, sob estrita proibição de realização de atividades militares. No entanto, as décadas seguintes vieram ameaças frequentes a esta dita neutralidade. Com o progresso tecnológico e consequente aumento das possibilidades de exploração, a Antártica passou a ser vista como região estratégica por vários países, incluindo o Brasil. O oceano austral, neste contexto, mudou de status: de localidade desconhecida, se tornou um campo de exploração de recursos. Neste contexto, este trabalho busca responder se os acordos internacionais são eficazes em proteger a Antártica. O regime internacional ambiental para este continente se fortaleceu com a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos (CAMLR, em inglês) em 1980. Nesse cenário, a partir do marco teórico da eficácia de regimes internacionais, busca-se investigar se a referida convenção foi eficaz em atingir seus objetivos, desde sua instituição até 2020. Assim, utiliza-se a abordagem de estudo de caso único, no qual a CAMLR representa um caso dentro de um universo de diversos acordos internacionais, buscando observar como seus comitês operam, individual e coletivamente. Investigando-se, principalmente, seu histórico institucional, sua estrutura organizacional e operação através de seus comitês. A análise foi feita por meio de metodologia qualitativa, utilizando-se a análise de conteúdo manual dos anais de reuniões da comissão e de seus comitês, e entrevistas semi-estruturadas com líderes dos três comitês. Como resultado, concluiu-se que a convenção possui um alto grau de eficácia na proteção dos recursos marinhos vivos sob sua tutela.

Palavras-chave: Antártica. CAMLR. Eficácia de regimes internacionais.

ABSTRACT

The advent of the Antarctic Treaty (TA) in 1959 marked a new era in policy development for this region. Originally, a group of twelve nations pledged to protect it, under a strict ban on military activities. However, the following decades would see frequent threats to this so-called neutrality. Following the technological progress and the consequent increase in exploration possibilities, Antarctica came to be seen as a strategic region by several countries, including Brazil. The Southern Ocean, in this context, has changed its status: from an unknown location, it has become an area of resource exploitation. In this context, this study seeks to answer whether international agreements are effective in protecting Antarctica. The regime governing this continent was strengthened with the creation of the Convention for the Conservation of Marine Living Resources (CAMLR) in 1980. In this scenario, using the theoretical framework of international regime effectiveness, we sought to investigate whether this convention was effective in achieving its goals, from its creation to 2020. A single case study framework was used where CAMLR represents a case among a population of several international agreements. The convention's institutional history, its organizational structure and its operation through committees is investigated. The analysis was conducted through a qualitative methodology, using different strategies and techniques: manual content analysis of the original text of the CAMLR convention, the annals of the meetings of its commission and its committees (SCIC, SC and SCAF) and semi-structured interviews with its experts, aside from literature review. As a result, we concluded that the convention possesses a high degree of effectiveness in the preservation of marine living resources under its protection.

Keywords: Antarctica. CAMLR. Polar governance. International regime efficacy.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO À POLÍTICA ANTÁRTICA.....	12
1.1 DO DESENHO METODOLÓGICO.....	14
1.2 DA RELEVÂNCIA DO TRABALHO.....	19
1.3 DO OBJETIVO GERAL E DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
1.4 DA ESTRUTURA DO TRABALHO.....	19
CAPÍTULO 2: DOS REGIMES INTERNACIONAIS AMBIENTAIS.....	21
2.1 DO MEIO AMBIENTE ANTÁRTICO E DA GOVERNANÇA GLOBAL.....	21
2.2 DOS CONCEITOS DE REGIME.....	28
2.3 DAS TEORIAS DE REGIMES INTERNACIONAIS.....	29
2.3.1 Das principais correntes sobre influência de regimes.....	30
2.4 DA EFICÁCIA DE REGIMES INTERNACIONAIS AMBIENTAIS.....	31
2.5 ELEMENTOS DA NATUREZA DOS PROBLEMAS.....	37
2.6 UMA PERSPECTIVA COMPLEMENTAR DE ESTUDO DOS REGIMES INTERNACIONAIS AMBIENTAIS: A ABORDAGEM ECOSISTÊMICA.....	38
2.7 DA APLICAÇÃO DO MODELO DE EFICÁCIA CRIADO.....	40
CAPÍTULO 3: DA CAMLR E DA SUA OPERACIONALIZAÇÃO.....	44
3.1 UMA ANÁLISE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL.....	46
3.2 DA EXPANSÃO DA PROTEÇÃO AO RECURSOS MARINHOS VIVOS.....	52
3.3 DA ESTRUTURA INTRAORGANIZACIONAL DA CCAMLR.....	54
3.3.1 Do comitê científico.....	58
3.3.1.1 Dos grupos de trabalho do comitê científico.....	60
3.3.2 Do comitê de <i>compliance</i>	73
3.3.3 Do comitê de administração e finanças	80
CAPÍTULO 4: DA EFICÁCIA DA CAMLR.....	87
4.1 DA RESPOSTA À PERGUNTA DE PESQUISA.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS.....	94
APÊNDICE A – DOCUMENTOS.....	100
APÊNDICE – LISTA DE PARTIDOS CONSULTIVOS DA CAMLR.....	101
APÊNDICE C – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS.....	103
APÊNDICE D– ROTEIRO DAS ENTREVISTAS.....	104

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO À POLÍTICA ANTÁRTICA

Antártica (também chamada Antártida). O continente mais frio e seco de nosso planeta vem passando por mudanças na composição de sua fauna e flora em graus preocupantes para a manutenção das condições ambientais locais tal como as conhecemos, segundo alude Plagányi *et al.* (2011). Sucessivos cenários e modelos climáticos apontam para a necessidade de ações conjuntas entre governos e organizações, no intuito de melhor protegê-la. No entanto, questionamentos sobre como fortalecer mecanismos de governança para a região são numerosos e em muitos casos, inconclusivos. Desde que o Tratado da Antártica (TA) entrou em vigor, em 23 de junho de 1961, tanto fenômenos físicos, como as mudanças climáticas globais (*climate change*), como fatores geopolíticos, a exemplo da relação entre as então superpotências – EUA e URSS (hoje Federação Russa) – foram alterando, respectivamente, o meio ambiente antártico e os modos como a humanidade se relaciona com ele (Ross, 2003). Essencialmente, as décadas que sucederam o TA viram um intenso crescimento do interesse de variadas nações sobre o continente e seus recursos naturais, sendo deste *locus* temporal que este trabalho parte.

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que o denominado Sistema dos Tratados Antárticos (ATS, *Antarctic Treaty System*, em inglês) é resultado de esforços multilaterais que buscam salvaguardar o continente e frear ambições de exploração cada vez mais frequentes, ainda que respeitando a possibilidade de futuras disputas territoriais, tal como alude Mancilla (2018). Sendo considerado como um dos arranjos internacionais de maior sucesso na história moderna (Scully, 2021), o TA originalmente contemplava um quadro de doze nações signatárias, as quais em 14 artigos estabeleceram regras gerais de comportamento entre atores atuando ou pretendendo atuar na região. Por exemplo, há dispositivos que versam sobre a utilização do continente exclusivamente para propósitos pacíficos (art. 1, I), que vetam de forma expressa a construção de bases militares (art.1, II) ou a descarga de dejetos radioativos (art. 5), entre outros. Nota-se também que os termos dispostos no Tratado não significam que as nações estão abrindo mão de pretensões de domínio territorial ou da possibilidade de apoiarem outros Estados que assim as tenham feito (art 4, IV).

No mais, cooperação científica pacífica (mencionada no art. 9, I) aliada a liberdades para potencial manutenção de reivindicações de território, perpassa o rol de artigos no TA, ao ponto de Valentín (2018) discutir sobre “uma pressão constante para internacionalização da governança antártica”. Um ponto que diverge de forma relativa às narrativas de dispositivos claros e específicos, lida com pesquisa científica no continente para fins de afirmação de interesse político. Ocorre que as nações ratificadoras do Tratado, comumente designadas

Partidos Consultivos (CP, de *Consultative Parties*) devem – via art. 11, II – conduzir pesquisa científica *substancial* como indicativo de demonstração de interesse no continente. No entanto, tal noção não é desenvolvida no corpo do TA. Ou seja, não há padrões nem metas do que se é considerado substancial.

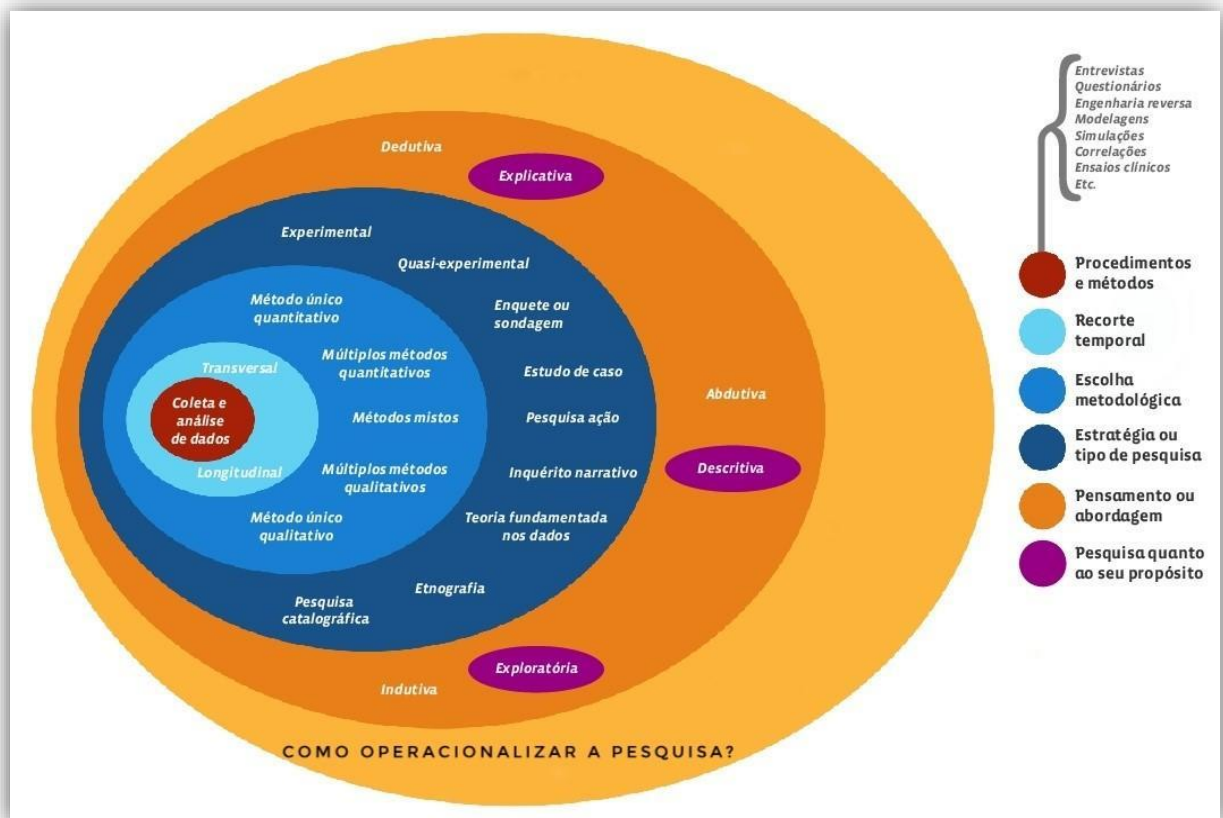
Diante da procura crescente por parte de países, para estarem de alguma forma envolvidos com o destino do continente antártico, foi aprovada em 1977, por requisição da Polônia, a ideia de *Reuniões Consultivas Especiais* para análise de candidaturas de potenciais CP's (Ferreira, 2004). A década seguinte foi marcada por um aumento de requisições de Estados para este fim, estendendo a representatividade quase que exclusiva do Norte Global, também a Estados do Sul (Valentín, 2018). Até outubro de 2021, o Tratado contava com 29 CP's e 25 países adicionais classificados como não-consultivos (*non-Consultative Parties*).

Com o tempo, o TA passou a ser complementado. Em 1972, foi criada a Convenção para Conservação das Focas Antárticas (CCAS, na sigla em inglês), em 1980 a Convenção sobre a Conservação de Recursos Marinhos Vivos Antárticos (CAMLRL), e em 1991 foi assinado o Protocolo de Proteção Ambiental do Tratado da Antártica (também conhecido como Protocolo de Madrid, em vigor desde 1998). A CAMLRL surgiu no âmbito do ATS com o intuito de fomentar e fortalecer ações de proteção marinha no oceano austral e áreas adjacentes, que são áreas comumente estudadas na literatura de língua inglesa sob a designação *global commons* (Brooks, 2017). Neste contexto, o presente trabalho busca analisar a eficácia da convenção, através de um olhar para sua ferramenta de implementação: a Comissão para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos, CCAMLRL. Aliado à literatura, inicialmente olha para seu comitê científico e as formas pelas quais opera e influencia processos de tomada de decisão internos. Segundo, examina seu comitê de compliance, para entender seu papel de atuação tanto internamente, quanto junto aos Estados-membros. Por último, observa como o comitê administrativo e financeiro opera. Com base neste cenário conjunto, portanto, a análise da eficácia da CAMLRL perpassa, para além dos efeitos observáveis em preservação da vida marinha antártica, tanto cenários de cooperação internos (diálogos entre os comitês e a comissão), quanto externos (ações dos comitês e da comissão junto a Estados e organizações internacionais). A pergunta de pesquisa pode ser resumida em: o quão eficaz é a CAMLRL na preservação dos recursos marinhos vivos antárticos sob sua proteção? A seção abaixo indica como este questionamento será respondido.

1.1 DO DESENHO METODOLÓGICO

Uma das grandes questões enfrentadas por pesquisadores é a escolha dos métodos que utilizarão para responder às perguntas de pesquisa. Dada a grande variedade e possibilidades de combinação, se faz necessário que o pesquisador decida o período de análise, perceba quais variáveis afetam direta ou indiretamente o fenômeno que pretende estudar e quais os caminhos de respostas possíveis ao seu questionamento principal (Baškarada, 2014). Utilizando-se de Saunders *et al.* (2019) e seu conceito de cebola da pesquisa, este estudo foi pensado sob o desenho ilustrado pela Figura 1:

Figura 1. Cebola da pesquisa



Fonte: adaptado de Saunders *et al.* (2019)

A lógica de construção da presente pesquisa, portanto, foi fundamentada nas relações intrínsecas existentes entre cada fase de produção do conhecimento aqui elaborado. Ou seja, seguiu os cinco momentos principais exibidos na figura, marcados pela eleição de uma forma de abordagem, metodologia, estratégia de aplicação, recorte temporal e escolha de técnicas e procedimentos mais adequados.

De uma perspectiva mais geral, esse trabalho consiste em um estudo de caso em torno da eficácia de um regime ambiental internacional. Ele possui um viés qualitativo, exploratório e descritivo. Metodologias com essas características buscam servir de base para que o pesquisador investigue e entenda a natureza dos variados fenômenos sociais observados no mundo. Em outras palavras, elas servem para se entender crenças, comportamentos, experiências e formas de lidar com determinada situação ou problema (Pathak; Kalra; Jena, 2013).

Nesta produção, busca-se evidenciar os atores envolvidos em processos decisórios no bojo da Comissão para Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos, vinculada à CAMLR. Ainda, procura entender as percepções de representantes de seus comitês sobre a qualidade e eficácia de seus trabalhos respectivos dentro do quadro institucional geral da convenção, tanto em cenários internos, quanto nos cenários externos de formação e operacionalização do trabalho institucional, respectivamente.

Neste sentido, baseado na literatura sobre o tema, compreendeu-se que a ideia de se analisar a eficácia da convenção necessariamente depende também de se ter um entendimento prévio das estruturas criadas para operacionalizar os dispositivos acordados em seu texto. Não há, dentro da visão construída nesse estudo, como se olhar meramente para preservação marinha austral sem se olhar para as dinâmicas organizacionais que a influenciam¹. Ainda assim, apesar dos esforços de se entender o desenho institucional da CAMLR, poderão haver motivações os quais via de regra não podem ser diretamente observados, mas que contribuem para a conjuntura do fenômeno e da realidade estudados, tal como Bhaskar e Danermark (2006) aludem. No caso em tela, por exemplo, pode-se pensar sobre as reais intenções dos Estados ao cooperarem entre si para o estabelecimento de áreas de proteção marinha no continente.

No tocante à abordagem de pesquisa, decidiu-se pela dedução, pois é através desta forma de moldar o raciocínio científico que hipóteses como a aqui apresentada, podem ser mais eficientemente formuladas e testadas (Azungah, 2018). Explicando a dedução, Friedwisch e Kratochwil (2009) argumentam que, ainda no processo de coleta de dados, o pesquisador pensará sobre a sua pergunta de pesquisa, podendo modificar aspectos ou mesmo alterá-la por completo.

¹ A ideia de eficácia de regimes internacionais neste estudo é adaptada do conceito de Underdal (2004) de enxergá-la como uma variável que pode ser analisada sob vários ângulos, como, por exemplo, características do problema a ser enfrentado ou propriedades do regime em fomentar ou não, determinadas práticas e comportamentos.

Em ciências sociais, argumenta-se que o processo de dedução significa partir de uma observação do fenômeno que se busca estudar a fim de identificar padrões de cenários que expliquem tal ponto. Assim, a hipótese a ser testada não deve visar explicar apenas o que se busca compreender (como por exemplo: a natureza do fenômeno observado, a conexão dele com outros etc), mas também prover caminhos generalizáveis de investigação (Borgstede e Scholz, 2021).

Utilizou-se também um modelo de pesquisa transversal, ou seja, um modelo onde os dados coletados foram trabalhados em pontos específicos do tempo, cabendo aqui, portanto, a sub-classificação indicada por Burdbidge (2019) de *cross-sequencial*. Neste contexto, percebeu-se que estudo de caso seria o método guarda-chuva mais apropriado na busca de respostas ao que se pretendeu compreender. Trata-se, de acordo com Shaban (2009) de uma estratégia pertinente em situações nas quais o fenômeno a ser analisado é indissociável do contexto no qual se insere. No caso em tela, a visão adotada foi a de que estudar a eficácia da CAMLR é entender antes de mais nada o cenário político no qual ela está inserida e o qual permite e/ou influencia o seu funcionamento nos moldes atuais. Contudo, salienta-se que estimar uma ideia de medida para esta variável não significa entender o porquê de um regime ser mais ou menos eficaz. São pontos distintos, mas que servem, em conjunto, para se compreender o porquê das condições observadas, de uma maneira holística, tal como indicado por Crowe *et al.* (2011).

Existem, no entanto, vários tipos de estudo de caso. Como trabalhado por Steiner (2011), diferentes autores os classificam sob diferentes perspectivas, seguindo diferentes critérios metodológicos. Neste sentido, Gerring (2004) trabalha com a ideia de uma classificação baseada na noção de que um fenômeno social a ser estudado será limitado pelo espaço e pelo tempo no qual ocorreu, sendo portanto, possível de ser traduzido em informações, se o pesquisador compreender como processos de alterações nessas variáveis ocorreram e, com isso, como o fenômeno foi sendo moldado ao longo do tempo. Com isso, ao definir-se o método de investigação, procura-se pensar em um maior potencial para obtenção de respostas.

Neste propósito, Baxter e Jack (2008) tratam da importância de se determinar o que se é comumente denominado na literatura de **unidade de análise**. Ao definir o escopo de onde delinear a sua situação-problema, o pesquisador busca filtrar um questionamento principal que servirá de guia para sua construção metodológica. Neste sentido, a presente pesquisa segue o procedimento descrito por Gil (2002), ao buscar aplicar uma lógica científica e, portanto, reproduzível, iniciada pela **formulação de um problema** (preservação dos recursos marinhos vivos antárticos).

Salienta-se que nesta fase inicial, o pesquisador deverá pensar se a forma como planeja estruturar sua pesquisa está adequada ao tipo de problema que elegeu para trabalhar, tal como teorizado por Gil (2002). A partir de tal conjuntura, poderá seguir para o estabelecimento da **unidade-caso** (atuação da CAMLR), buscando paralelamente determinar o **número de componentes estudados** dentro dela, o que no caso deste estudo, significa os três comitês da comissão que operacionaliza a convenção. Feito isto, há que se discorrer sobre um **protocolo de pesquisa**, ou seja, uma estratégia pré-definida de como se pretende explorar as respectivas funções inter e intra organizacionais dos comitês e seus papéis na realização das atividades-fim da convenção. Neste planejamento, dados foram coletados através de análises documentais e entrevistas com o líder de cada um desses órgãos. A **análise do corpus de informações**, e por fim a fase de **discussão dos resultados**, para uma tentativa de resposta à pergunta de pesquisa.

A respeito da análise de dados, a análise de conteúdo (AC) é um método de pesquisa qualitativa que se mostra particularmente útil quando se busca entender motivações em processos de tomada de decisões ou construção de políticas (*policy making*), com ou sem uma teoria específica prévia. Este processo é trabalhado em um meio-termo entre pesquisa puramente empírica e teoria, no que Stemler (2015) chama de *emergent coding*. No caso desta produção, tentar entender a eficácia de um regime como a CAMLR é por si um desafio que depende da compreensão de múltiplas perspectivas em torno daquele ponto. Tal variável é ampla, e possui inúmeros caminhos exploratórios. Na presente pesquisa, análise de conteúdo manual se deu sobre 255 documentos, objetivando entender como a convenção opera através da CCAMLR. O Quadro 1 exhibe a quantidade e um detalhamento dessas fontes de dados:

Quadro 1. Lista de documentos analisados

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Tratado da Antártica (1) - Texto da convenção CAMLR (1) - Regras de procedimento da comissão CCAMLR (1) - Pautas de reunião da comissão CCAMLR (39) - Pautas de reunião do comitê científico (39) - Pautas de reunião dos grupos de trabalho do comitê científico (ASAM = 12, EMM = 30, FSA = 36, IMAF = 14, SAM = 17) - Pautas de reunião dos comitês de compliance (29) e administrativo e financeiro (36). |
|---|

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez definido o universo da situação-problema a ser pesquisado e feita uma consulta bibliográfica sobre o papel da CAMLR em proteção marinha antártica, definiu-se uma estratégia de investigação. No que diz respeito aos processos de coleta de dados, alinhou-se os conhecimentos advindos da literatura, dos documentos produzidos pela comissão CCAMLR, e entrevistas com representantes de seus três comitês, realizadas entre abril e novembro de 2021. O Quadro 2, descreve essas fontes:

Quadro 2 - Fontes de dados utilizadas

Tipo de fonte	Fontes utilizadas	Justificativa para escolha
Fonte secundária: Literatura científica	Artigos científicos, livros, dissertações e teses.	Necessidade de se compreender o estado da arte sobre a temática explorada, para posicionamento desta pesquisa.
Fonte primária: Documentos da CAMLR²	Texto da convenção, <i>reports</i> e atas das reuniões dos três comitês e da comissão em si.	Leitura dos estudos e recomendações da organização. Compreender o tratamento da proteção dos recursos marinhos vivos antárticos pela convenção.
Fonte primária: Entrevistas com líderes dos três comitês da CCAMLR.	Quanto à forma: entrevistas semiestruturadas. Quanto ao número de observadores: individual. Quanto ao lugar: online. Quanto ao tipo de observador: não participante. Quanto ao meio: sistemática.	A escolha por este conjunto de modalidades se deu pelo fato de que ele dá liberdade ao entrevistado de responder de forma mais livres os pontos que o entrevistador julga necessário às respostas para sua pesquisa (MANZINI, 2004).

Fonte: elaboração própria.

² *Links* para consulta aos documentos analisados encontra-se na seção dos apêndices.

1.2 DA RELEVÂNCIA DO TRABALHO

A relevância desta pesquisa encontra-se pautada no fato de que estudos sob a ótica das ciências sociais e em língua portuguesa são escassos, mesmo com a crescente visão de que oceano austral impacta diretamente não somente o meio ambiente antártico, mas conjuntos de meio-ambiente terrestres como um todo (Rintoul, 2018). Consequentemente, este estudo busca fomentar, sob diferentes vieses, interesses coletivos pela sobrevivência não somente de espécies animais facilmente impactadas pelas consequências das mudanças climáticas, como o krill (Trathan e Agnew, 2010), equinoides em geral (Swell e Hofman, 2011) ou variadas espécies de peixes, como os do gênero e espécie *Pagothenia borchgrevinki* (Almroth *et al.*, 2015), mas de todos os seres vivos.

1.3 DO OBJETIVO GERAL E DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo geral desta pesquisa é, portanto:

1. Avaliar a eficácia geral da convenção na preservação dos recursos marinhos vivos antárticos sob sua proteção.

São objetivos específicos:

1. Apresentar os instrumentos de atuação da CAMLR para seu objetivo-fim.
2. Analisar a eficácia da CAMLR, pela ótica do marco teórico-metodológico dos regimes internacionais e da atuação dos comitês de sua comissão.

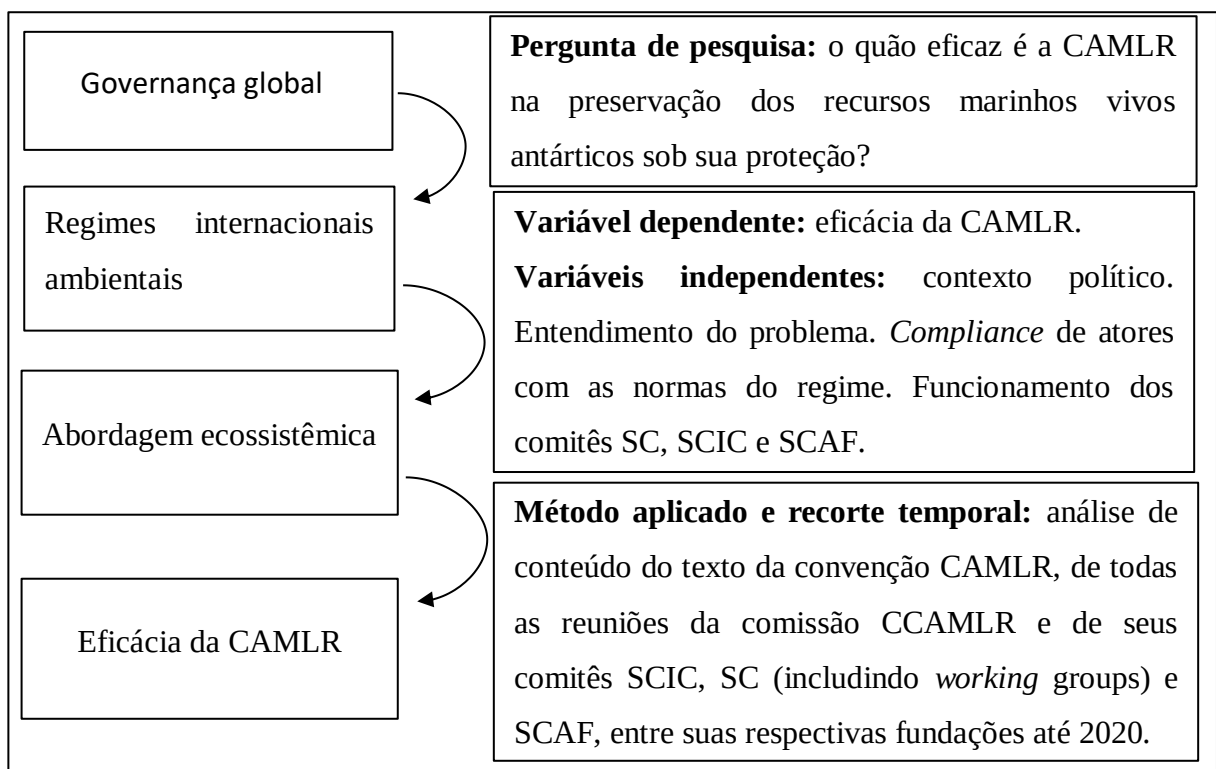
1.4 DA ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está organizado em quatro capítulos. Neste presente capítulo 1, busca-se mostrar as motivações e a relevância do tema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos e a metodologia pensada. No capítulo 2, aborda-se o referencial teórico utilizado na dissertação, através de um diálogo sobre dois pontos-chave para na formulação de uma tentativa de resposta à pergunta de pesquisa: governança global e eficácia de regimes internacionais ambientais (RIA). Segue-se então, no capítulo 3, com a convenção foco deste estudo, através do sistema pela qual é implementada: a Comissão para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos

Antárticos, ou CCAMLR na sigla em inglês. Escreve-se sobre o seu desenho institucional, para então adentrar-se nos seus três comitês internos. Juntamente com entrevistas realizadas com os líderes de cada um deles, e via aplicação do método qualitativo de análise de conteúdo, busca-se entender como a eficácia pode ser pensada dentro da organização como um todo. Por fim, a análise da comissão foi inspirada em Fabra e Gascón (2008).

A Figura 2 ilustra como os conceitos desenvolvidos ao longo desta pesquisa se relacionam e como a metodologia:

Figura 2. Relação entre os conteúdos da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO 2: DOS REGIMES INTERNACIONAIS AMBIENTAIS

Após as escolhas e definições tratadas no capítulo anterior, ter-se-á início propriamente à construção do referencial teórico que fundamenta a divisão da discussão sobre eficácia aqui apresentada. Sendo assim, esta fase inicial consiste em tratar do estado da governança global (com olhares sobre a Antártica), seguida de uma discussão sobre teoria dos regimes. Posteriormente, o foco será compreender o que já existe em matéria de eficácia de regimes internacionais ambientais (RIA), para daí posicionar o questionamento principal. O Quadro 3, sistematiza as etapas da construção do referencial teórico do presente trabalho:

Quadro 3 – Etapas de construção do referencial teórico do estudo

Referencial teórico	
Função	Determinar ângulo para construção e/ou modificação de pergunta de pesquisa.
Etapa 1	Explorar a questão da governança global para o meio ambiente e os conceitos de regime, provendo uma definição própria.
Etapa 2	Explicar o que se entende na literatura por teorias dos regimes internacionais e indicar o conceito adotado neste trabalho.
Etapa 3	Explorar a natureza dos problemas inerentes à formação, desenvolvimento e manutenção de regimes, e introduzir a abordagem ecossistêmica.
Etapa 4	Classificar e posicionar o problema de pesquisa abordado neste estudo.

Fonte: elaboração própria.

2.1 – DO MEIO AMBIENTE ANTÁRTICO E DA GOVERNANÇA GLOBAL

Os resultados de anos de devastação ambiental, publicados pelo *Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas* (IPCC) de 2021, são, no mínimo, alarmantes. Eles indicam, entre outras coisas, que é provável que entre 2030 e 2052 o clima do planeta

aumente em 1.5°C, caso as tendências atuais continuem, como indicam Allen *et al.* (2021). Apesar de parecer relativamente pouco, os efeitos sobre inúmeros ecossistemas poderão ser severos, especialmente os marinhos. Os recifes de corais, por exemplo, poderão desaparecer entre 70 e 90% até 2050³. Na Antártica, fenômenos como retração de geleiras nas regiões do Mar de Amundsen e Terra de Wilkes, além do deslocamento das populações de krill vêm impactando diretamente a biodiversidade marinha local⁴, pondo em xeque o futuro tanto de outras espécies animais locais, quanto de ganhos econômicos das nações que os comercializam. Com base nesta realidade, é focado o histórico de desenvolvimento da governança global, com especial atenção a temáticas ambientais, no intuito de olhar para o presente e pensar sobre o que pode ser feito para mitigar os efeitos de tais transformações.

Desde o advento do Tratado da Antártica, a presença de grupos humanos na região se manteve em expansão (Convey; Hughes; Tin, 2012). Paralelo ao aumento de participação de variadas nações na administração do continente, houve também considerável crescimento de organismos e instituições não-estatais, moldando o que se classifica na literatura como *Sistema de Tratados Antárticos* (STA). É dentro desta visão que o termo *governança global ambiental* é aqui empregado: como um conjunto de acordos, relações e políticas envolvendo a participação de ambos os tipos de atores, no intuito de promover desenvolvimento de forma sustentável. Contribuindo para esta noção, Young (1999) escreveu sobre ‘esforços combinados de regimes internacionais e transnacionais’, teorizando um primeiro ponto fundamental: diferenciar governança de governos, que são os aparatos ou estruturas que uma nação se vale para desenvolver e aplicar regras e procedimentos de conduta internos. Nota-se, no entanto, que tais ideias estão longe de serem algo estático e uniforme na literatura. Como indica Biermann (2014), a ideia de governança global possui definições diferentes, para autores distintos. Há pesquisadores, como Overbeek *et al.* (2010), que buscam estudá-la sob uma perspectiva comparativa-histórica, tratando da mudança de discurso ocorrido no desenvolvimento do seu conceito, para então compreender o que ela é e como se manifesta na atualidade. Segundo eles, ainda em meados dos anos de 1970, esta noção estava atrelada a concepções de que a ordem mundial seria significativamente alterada, principalmente guiada pelo fato de que cada vez mais as nações estavam se dando conta da finitude dos recursos naturais. No início do século XXI, ficou claro que profundos desequilíbrios na balança decisória dos processos de gerência destes recursos ambientais permaneceriam vivos, levando-os a afirmar que:

³ Seção B.4.2 do relatório produzido pelo IPCC denominado “Summary for Policymakers”.

⁴ *Special Report on The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Capítulo 3, pág. 205.

(...) The world is increasingly governed either by informal, undemocratic, and unrepresentative gatherings of world leaders (the G7–G8) or by politicians, business leaders, journalists, and assorted other functionaries of the status quo convened in elite mountain resorts (the World Economic Forum), if not directly by the headquarters of the world's leading transnational corporations⁵. (OVERBEEK *et al.*, 2010, pg. 697).

Já para Finkelstein (1995), o enfoque dado a tarefa de se definir governança global é construído sob uma lógica de enxergá-la como uma região de intersecção entre funções exercidas ou implementadas internacionalmente pelos mais variados atores, sejam eles do Norte ou do Sul Global. Aqui são referidos não só o que se pode ser diretamente observado (como acordos de cooperação para proteção de ecossistemas), mas também influências em comportamentos, atitudes e decisões de caráter individual ou coletivo. Essencialmente:

(...) Governance should be considered to cover the overlapping categories of functions performed internationally, among them: information creation and exchange; formulation and promulgation of principles and promotion of consensual knowledge affecting the general international order, regional orders, particular issues on the international agenda, and efforts to influence the domestic rules and behavior of states; good offices, conciliation, mediation, and compulsory resolution of disputes; regime formation, tending and execution; adoption of rules, codes, and regulations; allocation of material and program resources; provision of technical assistance and development programs; relief, humanitarian, emergency, and disaster activities; and maintenance of peace and order. (Finkelstein, 1995, pg. 370)⁶.

Uma outra opção de caminho de análise do que é governança global é o de enxergá-la sob uma perspectiva mais jurídica-institucionalista, e daí entender como sistemas normativos a moldam ao longo dos anos. Segundo Koenig-Archibugi (2019), a literatura aponta duas teorias ou correntes principais neste sentido: intergovernamentalismo democrático e cosmopolitismo democrático (do inglês: *democratic intergovernmentalism* e *democratic cosmopolitanism*, respectivamente). A primeira apregoa que os governos são fundamentais no reconhecimento da governança global como algo positivo. É através do aparato governamental e de oficiais eleitos democraticamente que a governança se legitima como expressão democrática, sendo ao menos

⁵ O mundo é cada vez mais governado por reuniões informais, antidemocráticas e não representativas de líderes mundiais (como o G7-G8) ou por políticos, líderes empresariais, jornalistas e vários outros funcionários do status quo, reunidos em resorts de luxo nas montanhas (como no caso do Fórum Econômico Mundial), se não diretamente pela sede das principais corporações transnacionais globais. (Tradução nossa).

⁶ A governança deve ser considerada no sentido de abranger as categorias sobrepostas de funções desempenhadas internacionalmente, entre elas: criação e intercâmbio de informações; formulação e promulgação de princípios e promoção do conhecimento consensual que afetam a ordem internacional geral, ordens regionais, questões particulares da agenda internacional e esforços para influenciar as regras domésticas e o comportamento dos Estados; bons ofícios, conciliação, mediação e resolução compulsória de controvérsias; formação, manutenção e execução do regime; adoção de regras, códigos e regulamentos; alocação de recursos materiais e programáticos; prestação de assistência técnica e programas de desenvolvimento; atividades de socorro, humanitárias, de emergência e desastres; e manutenção da paz e da ordem. (Tradução nossa).

em parte emanada, portanto, de visões, posições e comportamentos nacionais externados dentro de um cenário anárquico internacional. Há autores como Wachhaus (2014), que somam a esta discussão, entendendo que esse anarquismo pode ser compreendido como um limite da expressão dos valores democráticos de participação popular em processos políticos, podendo portanto servir como uma espécie de fomentador deste tipo de modelo.

Já a segunda teoria é nutrida por uma perspectiva pluralista, fundamentada na ideia de reconhecer não somente os Estados, mas outros atores (a exemplo das instituições) como influenciadores do caráter democrático em sistemas de governança global. Há, no entanto, críticas quanto à funcionalidade da primeira teoria neste entendimento. Patberg (2016) observa que sob uma perspectiva histórica, o intergovernamentalismo democrático falha na gênese de sua fundamentação teórica, pois assume que tanto os processos de feitura de regras e leis internacionais como os tratados internacionais, são trabalhados de formas similares. Explica que: “certos tipos de normas legais no cenário mundial apresentam risco mais elevado de sujeitar indivíduos a arbitrariedades que outras, particularmente quando criam instituições políticas e as permitem exercer autoridade pública”⁷. Já com relação ao cosmopolitismo democrático, as análises estão mais relacionadas não exatamente a críticas sobre sua funcionalidade, mas ao que ele está se tornando e como impactará a governança global. Uma das grandes questões é a que Drahus (2020) chama de ‘territorialidade’. Segundo ela, a noção de democracia está cada vez mais se expandindo para além dos limites fronteiriços das nações. Assim diz:

The cosmopolitanisation of democracy is thus to be understood as an open project which, through abandoning the traditional focus of the political theory on locality and territoriality, aims to establish a platform for responsibility, transparency and legitimacy of global governance, as well as to develop measures to facilitate it⁸.

A partir desta base do que é governança global e como ela é enxergada na literatura, a análise da discussão aqui parte para sua evolução. Busca-se entender os principais fenômenos que influenciam as respostas dadas no cenário internacional a questões ambientais. Autores como Lemos e Agrawal (2006) e Archibugi (2019) mencionam globalização e

⁷ Tradução nossa do original “*certain types of legal norms in the global realm imply higher risks of subjecting individuals to arbitrary rule than others, particularly when they establish political institutions and entitle them to exercise public authority*”.

⁸ O cosmopolitismo democrático é então passível de ser entendido como um projeto aberto, o qual abandona o foco tradicional da teoria política em localidade e territorialidade, e objetiva criar uma plataforma para responsabilidade, transparência e legitimidade da governança global, além de desenvolver medidas para sua facilitação. (Tradução nossa).

descentralização/desconcentração de atividades. Globalizar, para eles, está relacionado às formas como novas dinâmicas socioeconômicas, principalmente desde o fim da Guerra Fria, vem favorecendo cenários de exploração ambiental, e como, por conseguinte, a comunidade internacional observou a necessidade de propor um sistema de códigos e regras que ao menos sugerissem caminhos a serem seguidos. É dentro desta lógica que Lemos e Agrawal (2006) escrevem sobre um lado negativo de processos de globalização na governança ambiental global: há, segundo eles, a possibilidade do aumento de demandas comuns integradas, o que põe em risco capacidades de manejo e consequentemente a proteção de recursos naturais ambientais. No entanto, como fator positivo, eles sugerem que processos de difusão de políticas que fomentem ações de conservação, podem ser mais facilmente construídos quando sociedades se comunicam de formas mais eficientes e decidem trabalhar juntas no enfrentamento de determinada situação. Esta ideia é centrada na troca de conhecimentos e tecnologias para preservação destes bens comuns globais (conhecidos como *commons*).

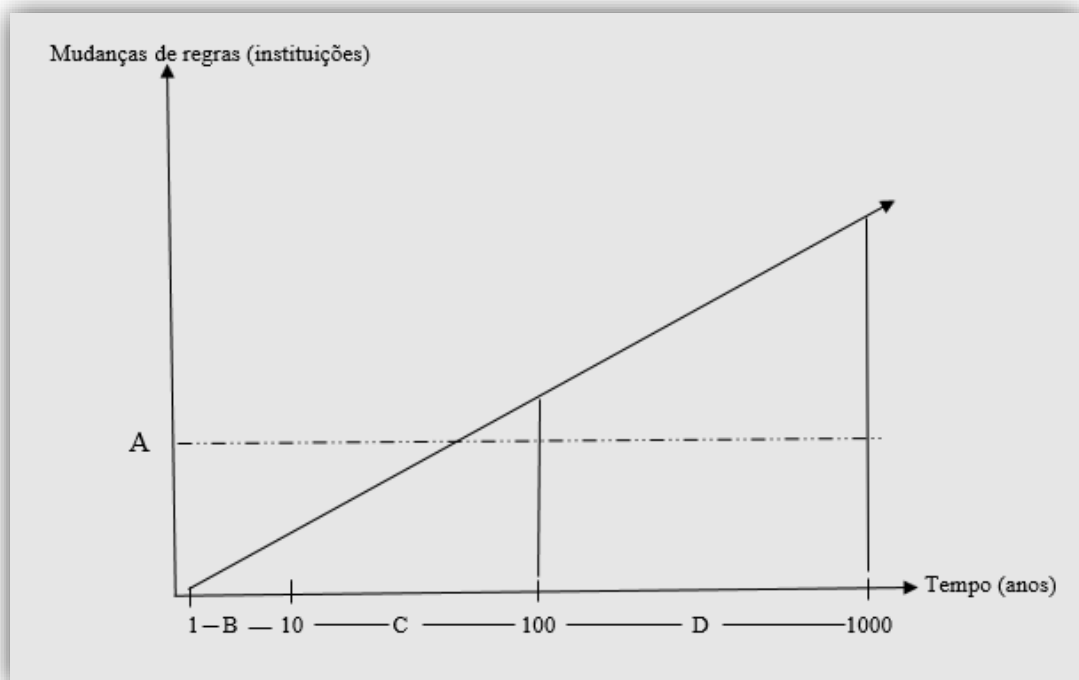
O segundo conceito ou variável dialoga fundamentalmente dentro de uma lógica de desenvolvimento nacional. A literatura aponta que descentralização de atividades relacionadas ao planejamento e implementação de políticas poderá ser algo positivo para os países que a praticam. Neste sentido, e ainda de acordo com Lemos e Agrawal (2016), mas também olhando para outras visões, como Lenschow *et al.* (2015) ao tratarem sobre a ideia de como crescentes desafios ambientais requerem novas formas de se pensar em arranjos de governança, descentralizar poderá promover três cenários paralelos: um primeiro, marcado pelo aumento da eficiência em ações concretas para solução de problemas, na medida em que competição entre atores e instituições nacionais tenderá a aumentar, um segundo, marcado pela possibilidade de maior participação popular em processos de tomada de decisão realizados de forma mais local e consultiva e um terceiro onde autoridades poderão se valer de parcerias com membros ou comunidades locais para atingir respostas às particularidades de desafios em determinadas localidades. Ou seja, utilizar conhecimentos ancestrais para promoção de sistemas de governança que valorizam a diversidade de pensamento e práticas nas respostas dadas a operacionalização de soluções.

A discussão apresentada até agora encaixa-se dentro da visão inicialmente apresentada de se compreender eficácia de um regime internacional ambiental a partir das bases que fundamentam sua existência e operação, ou seja, de seu contexto político. Nas palavras de Dasgupta e De Cian (2016, pág. 2):

The ability of environmental interventions to achieve the objectives they are designed for depends on the political process leading to policy adoption as well as on the nature of the underlying institutions, dominant ideas, cultural discourses, the industrial structure, and the distribution of resources and power⁹.

Com base nesta noção, a ideia do que se é e como estudar governança internacional ambiental pode ser trabalhada sob outros enfoques (ou sub-enfoques) adicionais. A literatura aponta, por exemplo, para questões ligadas ao que chama de *análise de instituições*. Neste sentido, Williamson (2000) tratou deste ponto ao sugerir uma classificação baseada no tempo necessário para que hajam mudanças no escopo institucional internacional de tal magnitude que atores dentro deste sistema alterem comportamentos, característicos ou esperados. Em suma, a ideia consiste no seguinte modelo, ilustrado pela Figura 3:

Figura 3. Mudanças institucionais no tempo



Fonte: elaboração própria, adaptado de Williamson (2000).

Onde:

A = regras de emprego e alocação de recursos

⁹ A capacidade das intervenções ambientais para atingir os objetivos para os quais foram projetadas depende do processo político que leva à adoção de políticas, bem como da natureza das instituições subjacentes, ideias dominantes, discursos culturais, estrutura industrial e distribuição de recursos e poder. (Tradução nossa).

B = regras de governança

C = regras institucionais básicas

D = regras de cultura

A ideia passada neste ponto é de que governança global é caracterizada por um cenário no qual apesar de Estados e organizações operarem sob uma lógica esperada de fomento ao direcionamento das políticas e normas mais benéficas em seu favor, as bases político-sociais que fundamentam suas formas de agir no cenário internacional levam tempo considerável para serem alteradas. Por exemplo, a variável *regras de emprego e alocação de recursos* é alterada de forma contínua, podendo daí sofrer alteração em um mesmo governo e com isto refletir mudanças nas formas como governança global é desenvolvida. Já regras baseadas em cultura levarão mais tempo para sofrerem alterações significativas. Ou seja, quebrar ou transformar visões institucionais fundamentadas em cultura é um desafio muito maior para o fortalecimento de cooperação realizada em processos de governança multinível e global do que alterar pontos específicos em um dispositivo de caráter transnacional que já havia sido ratificado, ou um conjunto de regras dispendendo de administração e envio de recursos para finalidade específica, por exemplo. Ter esta noção, inclusive, é útil ao estudo de problemas ambientais, tal como Leyshon (2018) indica, na medida em que o grau de convergência ou divergência entre governos, organizações e demais atores formadores da governança global podem ditar não somente os rumos de um determinado conjunto de políticas transnacionais, mas também abrir precedentes para que em outros momentos, situações similares sejam trabalhadas de forma semelhante.

A partir deste panorama sobre governança global, pode-se começar a compreender uma série de diferenças observadas entre conceitos correlatos, como os de instituições transnacionais e regimes transnacionais, especialmente se aplicados num contexto ambiental, tal como no da CAMLR. Neste sentido, autores como Patberg (2013) apontam duas distinções principais entre estas ideias: a primeira, como também observado por Krasner (1983), diz respeito à criação dos escopos políticos e econômicos nos quais expectativas de atores convergem. Ambos os pesquisadores apontam que o responsável por esse papel seriam atores não-governamentais, no caso das instituições transnacionais, enquanto que nos regimes, fala-se majoritariamente dos Estados. Já o segundo ponto dialoga com a capacidade de promoção de acordos legalmente vinculantes para as partes (*legally binding*).

A discussão sobre governança global mostra-se ampla e multifacetada. Como visto, reflexões sobre a própria definição de quem a está analisando, o contexto na qual ela se insere

e as possibilidades e formas de comunicação entre atores que contribuem para sua formação são via de regra os pontos principais trazidos na literatura. Por exemplo, para Rattansen (2015) o sistema atual não é eficaz em produzir respostas concretas às mudanças no clima terrestre. Análises sobre eficácia de regimes internacionais ambientais em nosso tempo seriam beneficiadas fundamentalmente se fosse levado em consideração de forma mais acentuada os objetivos que atores pretendem alcançar quando buscam promover maior coesão sobre pontos em regimes distintos.

No caso específico da convenção a ser analisada neste trabalho, nota-se que ela surgiu num cenário de exploração crescente dos recursos marinhos vivos antárticos. A CAMLR é, em suma, produto de um regime internacional para o meio ambiente que vem se expandindo em resposta a desafios globais de preservação, como as mudanças e fenômenos climáticos cada vez mais constantes.

Frente a todo o exposto, é então possível argumentar que governança ambiental antártica é a promoção de acordos, estratégias e medidas que cooperem para a preservação da região, considerando conscientização individual e coletiva sobre o papel da humanidade na redução das mudanças climáticas globais como algo vital para se alcançar progresso sustentável, evitando relegar discussões à guisa de simples polarização política (Gales *et al.*, 2005).

2.2 - DOS CONCEITOS DE REGIME

Com o conhecimento prévio trazido na seção anterior, o próximo passo na construção de um modelo de eficácia é compreender os regimes internacionais. Neste sentido, baseando-se em Miles (2001), se faz necessário conhecimentos prévios sobre dois pontos basilares. Primeiramente, saber o que é um regime propriamente dito e como o conceito é comumente trabalhado na literatura. Segundo, entender o contexto geopolítico no qual eles se inserem.

Tradicionalmente, a literatura sobre regimes tende a replicar as ideias de autores como Stephen Krasner, trabalhando a noção de que eles contemplam o conjunto de fenômenos implícitos e/ou explícitos que perpassam o rol político, econômico, social e normativo que influencia as ações de atores quando agem com determinados fins ou intenções (Krasner, 1982). Tanto é assim, que repetidamente vê-se a presença do binômio *dever ser/é* em estudos, ou seja, como atores deveriam ser e se comportar *versus* como são e respondem a situações envolvendo problemas coletivos. Neste sentido, a literatura é permeada de contribuições, como as de Campbell (2009), quando escreve sobre as dinâmicas de poder em regimes alimentares, ou ainda Lidskog e Sundqvist (2015) ao trabalharem as formas como e quando ciência e política

se conectam para o alcance de metas. Em suma, a literatura aponta focos para o estudo de regimes: **normas, princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão.**

Outro ponto é a consolidação ou surgimento de numerosas estruturas de caráter multilateral, ou seja, de atores que buscam atingir objetivos comuns, tal como descrito por Petiteville e Placidi-Frot (2019). Desde o Banco Mundial (1944), Organização das Nações Unidas (1945), Organização Mundial do Trabalho (1995) a bloco econômicos, como Mercosul (1991), União Europeia (1993), NAFTA (1994) e União Africana (2002), houve no século passado o surgimento de instituições que envolvem interesses múltiplos em processos de formulação e construção de políticas. Em suma, o século XX foi cenário de mudanças nas formas de como experiências em governança regional e global eram tradicionalmente pensadas.

Diante do exposto, e através de definição adaptada de Keohane e Nye (1989), pode-se então começar a compreender que regimes são essencialmente conjuntos de regras que ditam como atores – blocos econômicos, organizações multilaterais, Estados etc – deveriam se comportar nas relações que mantêm uns com os outros. Não há, no entanto, obrigatoriedade por nações de seguirem tais códigos de comportamento, como indica Cepaluni (2005). Os regimes não constituem por si mesmos autoridades com poder coercitivo-punitivo, ele indica.

2.3 DAS TEORIAS DE REGIMES INTERNACIONAIS

Como Cepaluni (2005), observa-se que “não existe apenas uma única teoria sobre regimes internacionais, mas um conjunto de estudos teóricos e empíricos que, isoladamente ou em conjunto, não constituem uma ‘teoria geral’ das relações internacionais”¹⁰. O arcabouço teórico que fundamenta o que se entende atualmente por teoria dos regimes (TR), vem sendo desenvolvido desde os anos 1970, ganhando popularidade na década seguinte. Como indica Young (2018), dois fatores explicam esse fenômeno: primeiro, a necessidade de resposta a problemas nascentes de ação coletiva (*collective-action problems*), como por exemplo as mudanças cada vez mais acentuadas nas condições climáticas do planeta, e segundo às transformações no escopo de relações econômicas globais. Neste sentido, Evans e Wilson (1992), entendem a formação de regimes internacionais como uma resposta a problemas que demandam atenção transnacional.

¹⁰ No entanto, para fins didáticos, nesta produção adotou-se a nomenclatura comumente vista na literatura sobre o tema, tratando esta pluralidade de caminhos e respostas diversas como se parte de um mesmo *corpus* epistemológico fossem.

Com base nos posicionamentos acima, desenvolve-se aqui a ideia de que trabalhar com teoria de regimes é trabalhar necessariamente em pelo menos dois pontos: **necessidade de entendimentos mais uniformes** entre atores diversos – sejam eles Estados ou não – para o alcance de metas ou objetivos com potencial impacto internacional e **capacidade de ação conjunta**. Em outras palavras, e tal como indicado por Bradford (2007), argumenta-se que a literatura sobre a questão indica TR como sendo uma abordagem teórica utilizada quando se busca entender cooperação internacional e como ela ocorre, ou seja, provê caminhos teóricos para que pesquisadores entendam as estruturas e mecanismos que guiam e moldam as formas como atores agem em suas relações uns com os outros.

Novamente, a ideia aqui apresentada com relação a possíveis estimativas de eficácia da CAMLR é fundamentada nas formas pelas quais o histórico político e social global que proporcionou a convenção não somente ser criada, mas operacionalizada nas décadas seguintes, foi sendo desenvolvido. Entender o que é e como a governança global pode ser pensada, além dos regimes e suas variações baseadas no escopo maior de transformações nas políticas ambientais é compreender o arcabouço que fundamenta a existência e funcionamento da convenção.

2.3.1 Das principais correntes sobre a influência de regimes

Tradicionalmente no estudo de influência de regimes em Estados, a literatura é via de regra centrada em três grandes correntes: realistas, institucionalistas e construtivistas. Esta lógica é centrada no que Bradford (2007) aponta como sendo um estudo dos papéis que regimes desempenham tanto na promoção de acordos internacionais, dentro de um cenário anárquico, quanto na superação de vários problemas de ação coletiva entre Estados. Ao se pensar sobre a influência de regimes particulares em Estados, é provável que o pesquisador utilize umas destas correntes de pensamento no desenvolvimento de suas análises. Neste sentido, cabe aqui uma diferenciação entre as formas de se enxergar tal questão, para que se possa compreender não somente a problemática a ser desenvolvida em torno da convenção foco desta produção, como também a visão norteadora de tal processo. Ou seja, sob quais óticas a ideia de influência dos regimes foi pensada.

Na corrente realista, a ideia central é a de que regimes não são independentes dos Estados onde são aplicados e/ou onde operam. Neste sentido, Evans e Wilson (1992) ao explicarem a visão de Krasner, trabalham com a noção de que sob essa escola de pensamento, o que tradicionalmente se entende por regimes serve de mera base para a perpetuação de poder por

parte de atores internacionais dominantes. Sendo então, como coloca Rattansen (2015), um erro conceitual atribuir a regimes a influência sobre o que ocorre em matéria de governança ambiental global. Os Estados dentro desta ótica, ele alude, são os grandes responsáveis por influenciar processos de produção de regras, normas, tomada de decisão e suas implementações.

A segunda corrente, o institucionalismo, vem em sentido diverso ao trazido pelo realismo, ao afirmar que existe não somente a possibilidade de um regime internacional influenciar um Estado (ou conjunto de Estados), como também assim o pode fazer através sob mais de uma ótica. De fato, Stein (2008) aponta tanto para o conjunto de comportamento de atores, quanto para a própria natureza das políticas internacionais, apresentando uma noção de que ao se trabalhar com *compliance* por parte de nações a regras ou procedimentos internacionais, se está falando – mesmo que indiretamente – de *design* dos regimes atuantes por trás de tais posturas.

Finalmente, pela ótica construtivista, assim como no institucionalismo, a ideia central é a de que regimes internacionais influenciam países. Contudo, esse grau de influência é estendido sob uma ótica ainda mais ampla. Neste sentido, Rattansen (2015) indica quatro vias: guia de comportamentos, aprendizado comum, identidade e senso de integração. Ou seja, os Estados podem vir a alterar a forma como se relacionam tanto uns com os outros, como também com suas organizações nacionais, as quais podem se sentir mais ou menos compelidas a cooperar de forma mais harmoniosa para o alcance de metas e objetivos comuns. Também nessa mesma ótica, estes processos de mudanças do que se é para o que se poderá ser possuem, segundo o autor, o condão de influenciar o caráter de identidade dessas nações, podendo ocasionar, dentre outras coisas, o crescimento no compartilhamento de conhecimentos entre Estados.

Com base no disposto, neste trabalho adotou-se uma visão do segundo tipo. Ou seja, fundamentalmente vendo a CAMLR e o estudo de sua eficácia sob uma perspectiva institucionalista, onde seus vários Estados-membro são diretamente influenciados tanto pelos regimes internacionais ambientais base do escopo político-normativo da comissão, quanto pelo fato de *compliance* se apresentar – ao menos em parte – como produto de práticas regulatórias e pressões geopolíticas.

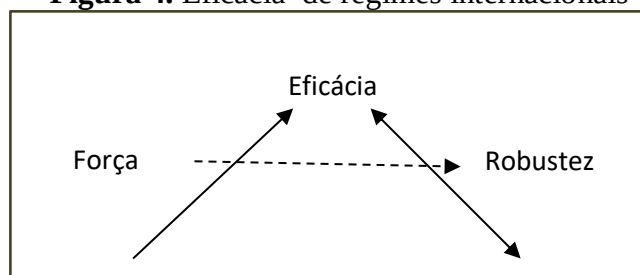
2.4 – DA EFICÁCIA DE REGIMES INTERNACIONAIS AMBIENTAIS

A discussão sobre regimes internacionais ambientais (RIA) é ampla e diversa. As décadas finais do século XX foram caracterizadas por um aumento das preocupações globais

sobre o meio ambiente. Inúmeras convenções, protocolos, tratados e organizações surgiram para tentar mitigar os efeitos de fenômenos climáticos já perceptíveis. Desde a Convenção de Viena (1985) e Protocolo de Montreal (1987) ao Protocolo de Quioto (1997) e Acordo de Paris (2015), é notório que, apesar das inúmeras pesquisas e estudos produzidos, tal como apontado por Miles *et al.* (2002), o desafio de se entender eficácia de regimes internacionais ambientais continua, especialmente no que tange suas capacidades relativas em implementar medidas e estabelecer metas de redução de atividades poluentes e/ou preservação de biomas de formas contínuas. Neste sentido, o que a literatura faz é apontar caminhos para essa análise, sem, no entanto, estabelecer um procedimento único a todos os casos.

Neste sentido, (Hasenclever *et al.*, 1997) e Underdal (2004), comentam sobre a dificuldade em se estabelecer procedimentos de análise comuns, considerando-se a variedade de conceitos na literatura. Por exemplo, a linguagem utilizada para a variável *força* por Underdal (2004) está relacionada às capacidades de escolha dos indivíduos dentro de um sistema que controla a extensão de um campo de comportamentos aceitáveis. Já as demais variáveis podem ser compreendidas dentro do que o pesquisador chama de *robustez*, ou seja, na capacidade de um regime de englobar sistemas estruturais que fomentem determinadas práticas ou respostas a mudanças, e de se manter incólume frente a situações adversas. A Figura 4 ilustra a perspectiva do autor nesse sentido:

Figura 4. Eficácia de regimes internacionais



Fonte: (Underdal, 2004).

Ao abordarem avaliações de políticas e regimes, Easton (1965), Young (2004) e Underdal (2004) apontam para três variáveis que proporcionariam ao pesquisador meios de se entender eficácia: *outputs*, *outcomes* e *impacts*. Os *outputs* dizem respeito aos graus nos quais os vários atores parte dos processos de criação e implementação de políticas ambientais se comprometem a promover transformações. Um regime seria mais ou menos eficaz se, dentre outros fatores, o nível de comprometimento das partes envolvidas na construção e aplicação dos termos acordados internacionalmente fosse mais ou menos alto. Os *outcomes* referem-se às

mudanças nos discursos e posturas adotadas pós-ratificação. Ou seja, analisar a eficácia de regimes internacionais ambientais é também entender como os comportamentos dos atores envolvidos foram influenciados pelas novas normas e regras vigentes. Seja na fase de proposição de medidas, seja nos efeitos observáveis em processos de ação. Já *impacts*, tangem fundamentalmente ao que estes atores contribuíram de fato para mudanças em cenários pós-acordos. Em outras palavras, é perceber se ações na práxis do discurso podem ser de fato vistas como fomentadoras de soluções para os problemas ambientais internacionais.

Em suma, este conjunto de variáveis (*outputs*, *outcomes* e *impacts*), tal como Wolf (2010) descreve, busca levar pesquisadores a pensarem não somente em termos de realidades político-normativas que influenciam atores a agirem com mais ou menos comprometimento na governança ambiental global, mas também se os regimes que constroem influenciam outros na busca de soluções para problemas ambientais comuns (que afetam a todos).

No caso da discussão de um regime como a CAMLR, a natureza do problema, ou seja, a conservação dos recursos marinhos vivos antárticos frente a ambições geopolíticas (e posteriormente aos efeitos das mudanças climáticas globais), vem sendo, em si mesma, um fator que influenciou não somente a forma e os sentidos do texto da convenção, como também o desenho institucional criado para sua operacionalização, sendo precisamente a partir desta constatação que a lógica aqui apresentada de se compreender e estimar eficácia passa necessariamente pelo entendimento das dinâmicas de cooperação percebidas dentro do produto deste desenho, ou seja, o secretariado e comitês de *compliance*, científico e financeiro.

Avançando a discussão sobre potenciais variáveis que influenciam a eficácia de um regime internacional ambiental, Breitmeier, Underdal, Young (2011) escrevem sobre os graus de influência de uma sobre a outra, não somente para o alcance do objetivo principal que motivou a criação destes regimes, que é a solução de um problema, mas também para mini ou maximização do efeito perceptível entre variáveis. Eles mencionam, por exemplo, o quanto o problema é de fato conhecido pelos atores componentes do regime, como se dá a distribuição de poder entre eles, quais os papéis que atores mais ou menos ativos possuem, qual a profundidade das regras propostas e qual é o grau de *compliance* com elas. O ponto fundamental trazido por eles é o de que o nível de entendimento do problema a ser enfrentado é um fator com possibilidade direta de ditar se um regime possui mais ou menos eficácia. Mas não só isso: regimes que contribuem para o crescimento da base de conhecimento comum sobre a natureza do problema a ser enfrentado, possuem uma tendência a serem eficazes, no que diz respeito a mudanças julgadas como positivas no comportamento dos atores que os compõem. Em outras palavras, isso significa que, na visão desses autores, a capacidade de se resolver uma questão

(ou conjunto de questões) tende a aumentar quando os atores envolvidos compreendem a natureza daquele problema. Isso significa que os efeitos de malignidade tendem a ser reduzidos, aumentando o poder ou a capacidade de resolução do regime.

Essa noção é diretamente utilizada na ideia de eficácia da CAMLR apresentada nesta produção. Ou seja, pensa-se como objetivo de análise final entender o quão eficaz ela é em proteger os recursos marinhos vivos antárticos sob sua tutela. Contudo, antes de se medir resultados e propor respostas, dá-se um passo atrás para que se possa entender o contexto político de sua atuação, o quanto o problema é entendido pelos atores componentes do regime, o grau de *compliance* deles com os dispositivos acordados e finalmente, o quanto o desenho institucional criado é funcional.

Há autores como Underdal (1992 *apud* Steiner e Medeiros, 2010) enxergam que a construção da ideia de que eficácia de regimes internacionais ambientais está mais associada a “poder de resolução de um problema do que com o nível de cooperação”. Também para Le Prestre (2002, p. 270 *apud* Steiner e Medeiros, 2010), mudanças de comportamento de atores podem ser vistas como efeitos mais ou menos presentes da eficácia de um regime, corroborando a ideia de Wolf (2010).

Fuentes-George (2013), por sua vez, acredita que a eficácia pode ser compreendida como um produto de análises individuais sobre pontos comuns, no qual a resolução ou capacidade de resolução do problema é apenas um deles, não sendo, portanto, a única conclusão a se considerar para se concluir se determinado instrumento foi ou não eficaz. A posição aqui eleita é construída também neste sentido. Ou seja, entende-se que eficácia aplicada ao contexto dos regimes internacionais ambientais diz respeito não somente ao ponto mais evidente para os seus surgimentos e implementações: solução de determinado problema ambiental. São também eficazes os regimes que afetam o agir de atores e as formas como se relacionam uns com os outros para estabelecimento de ações benéficas ao meio ambiente, mesmo que não se possa identificar exatamente quais aspectos, normas ou procedimentos – dentro do escopo do regime – foram responsáveis diretos por tais mudanças.

Em suma, a literatura sobre eficácia de RIA se posiciona de forma pluralista, não impondo uma única forma de se analisar a questão. Ao passo que se busca compreender a variável dependente (eficácia da CAMLR) sob a ótica de mudanças e interações entre as variáveis independentes (contexto político, entendimento do problema, *compliance* de atores com as normas do regime e funcionamento dos comitês SC, SCIC e SCAF), defende-se a ideia de que a construção de um regime internacional ambiental se fundamenta sobretudo em duas necessidades: a primeira, baseada no entendimento do problema, ou seja, na compreensão do

estado físico (grau de degradação) do meio ambiente que se procura desenvolver ou proteger (**estado observável**) e a segunda, na mudança em comportamento de atores para que atinjam os objetivos do regime (**estado de mudanças**), ou seja, no grau de *compliance* das deles com as medidas acordadas. Sugere-se que melhorar eficácia é um processo que demanda o fortalecimento das relações entre produção de conhecimento sobre a natureza do problema a ser enfrentado e discussões que visem produzir políticas para solucioná-lo (**componente teórica**) com suas implementações de medidas e soluções consideradas sustentáveis (**componente prática**), considerando um aumento do escopo de influência delas não somente em ações e comportamento de atores, mas também na construção de processos de tomadas de decisões e em feitura de normas e regras de atuação que levem em consideração as dinâmicas de poder entre os diferentes atores componentes do regime e suas respectivas capacidades de influenciar as respostas pensadas para resolução da questão (**componente aplicada**). O Quadro 4 ilustra essas ideias:

Quadro 4 - Eficácia de Regimes Internacionais Ambientais (RIA) - continua

PASSO 1	Identificação de estados	Contexto político e entendimento do problema.	Proposição de ações de forma fundamentada.
PASSO 2	Análise de Componentes	<i>Compliance</i> dos atores parte do regime com as regras acordadas e eficácia do desenho institucional adotado.	O quão eficaz problemas nas três vertentes foram abordados e resolvidos?
PASSO 3	Comparação do conjunto de resultados	Capacidade de resolução real do problema.	O quão beneficiado o ambiente sob proteção foi?

PASSO 4	Resposta à pergunta de pesquisa	O quão eficaz é o regime?	1. Não é eficaz. 2. É pouco ou medianamente eficaz. Tal variável poderia ter sido maximizada. 3. É altamente eficaz. O RIA foi pensado, desenvolvido e aplicado de forma a maximizar recursos.
---------	---------------------------------	---------------------------	---

Fonte: Elaboração própria.

Sobre eficácia de regimes, a literatura aponta uma variedade de metodologias e métodos para tais análises. Por exemplo, Young (1999) pensa em eficiência econômica de regimes internacionais ambientais, enquanto que Beuck (2005) sugere olhares históricos e legais para se entender, respectivamente, o real impacto do regime no ambiente para o qual foi pensado e como os objetivos estabelecidos em sua criação foram mais ou menos alcançados em decorrência do corpo normativo que fundamenta as formas dentro das quais os atores ratificadores se comportam.

Num sentido de clarificar o conceito de eficácia, Steiner e Medeiros (2010) aludem à necessidade de entendê-la sob lentes diferentes de outros pontos, como o contexto de origem do regime, as estruturas que os viabilizam ou os níveis percebidos de *compliance* dos atores para com as regras acordadas. Apesar da compreensão de que os cenários políticos, sociais e econômicos nos quais regimes surgem e operam influenciam suas performances, buscou-se seguir a recomendação destes últimos autores, vendo tais variáveis, portanto, como pontos que podem ser estudados separadamente. Portanto, como já indicado, o grau de eficácia foi aqui pensado dentro de uma lógica de resultados visíveis, ou seja, de perceber como a preservação dos recursos marinhos vivos antárticos vem sendo (ou não) beneficiada pela atuação da convenção CAMLR, ao longo dos anos de sua atuação através da comissão CCAMLR.

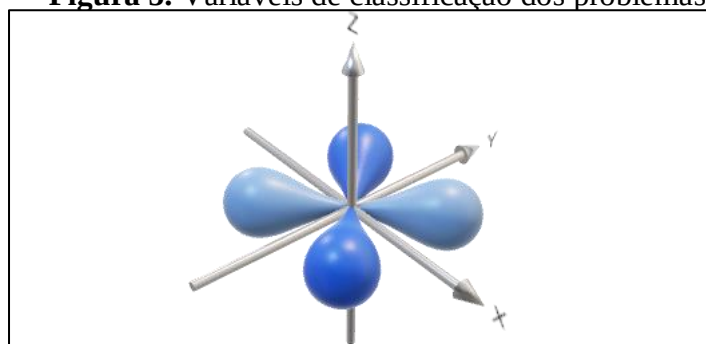
Em suma, como já indicado, pode-se inferir que a literatura sobre eficácia de regimes internacionais ambientais provê guias de como efetivamente medir tal variável, sob diferentes óticas, mas deixa para o pesquisador refletir dentro das diversidades de métodos existentes, qual seria o melhor caminho para resolução de seu problema de análise. Há avenidas de pesquisa que adotam técnicas mais estritamente quantitativas, enquanto que outras se valem de análises

entre regimes e instituições, sob perspectivas mais qualitativas, para sugerir graus de eficácia. Esta última posição é a que perpassa esta produção. A seguir, parte-se para uma discussão sobre o problema a ser enfrentado por regimes internacionais ambientais.

2.5 ELEMENTOS DA NATUREZA DOS PROBLEMAS

Há na literatura uma vasta discussão sobre classificação de problemas em ciência política ligados a regimes internacionais ambientais. Young (2010), por exemplo, entende como problemática a classificação de Miles *et al.* (2002) e sua forma de posicionar os problemas em um espectro maligno-benigno. Apesar disso, essa classificação ainda permeia investigações nesse campo (Underdal, 2002; Moraes, 2017). Assim, sugere-se que quanto mais difícil for um problema, incluindo possíveis ramificações e grau percebidos em conflitos de interesses entre atores diversos, maior grau de malignidade apresentará, na medida em que demandará esforços maiores para sua resolução. De forma inversamente análoga, portanto, quanto mais cooperação entre diferentes atores houver em um arranjo inter ou intra regimes, maior será a possibilidade de que o problema seja resolvido. A Figura 5, ilustra tais dinâmicas:

Figura 5. Variáveis de classificação dos problemas



Fonte: Elaboração própria.

Onde a natureza do problema é caracterizada pelo:

Eixo X = incongruência

Eixo Y = coordenação

Eixo Z = Junção balanceada dos tipos de problemas localizados nas coordenadas X e Y.

Os orbitais em azul representam o grau de relacionamento entre pontos ou questões específicas de problemas de naturezas distintas. Problemas explicados por Underdal (2002) como benignos tenderiam, dentro desse modelo, a apresentar no eixo Y um limite tendendo à

origem ($\lim y \rightarrow 0$), ou seja, com baixo nível de incongruência, e com capacidade de resolução mais fácil, se comparados a problemas mistos e malignos. Estes últimos, por sua vez, apresentam escalas de forças diferentes ao longo do eixo X. Logo, a ideia aqui passada é a de que problemas relacionados à eficácia de regimes internacionais ambientais podem possuir pontos de convergência ou divergência relacionados a mais de uma variável.

No caso específico da CAMLR, o entendimento desta discussão foi necessário para a criação tanto dos questionários aplicados juntos aos líderes de cada comitê, no âmbito interno da CCAMLR, quanto para a construção de um guia ou modelo de medida de eficácia, voltado para esse regime (vide seção 2.4). Em suma, defende-se tal como Underdal (2002)¹¹, que entender a natureza dos problemas que determinado regime busca lidar, para que se possa compreender – dentro de suas capacidades reais – o quanto se está sendo feito e como os resultados de intervenção dialogam com as normas criadoras daquele sistema, é um caminho para se estimar sua eficácia. É também dentro deste pensamento, que as formas pelas quais a CAMLR é operacionalizada podem ser analisadas. Ou seja, como suas estruturas cooperam entre si para a preservação dos recursos marinhos vivos antárticos.

A partir deste cenário, saindo da governança global e entrando na realidade antártica, observou-se que a CAMLR foi planejada de tal forma que suas estruturas internas operem sob uma abordagem de conservação do meio ambiente marcada por exploração de recursos de forma sustentável, chamada de ecossistêmica. A seção a seguir expande essa discussão e mostra como a convenção a trabalha, via comissão.

2.6 - UMA PERSPECTIVA COMPLEMENTAR DE ESTUDO DOS REGIMES INTERNACIONAIS AMBIENTAIS: A ABORDAGEM ECOSSISTÊMICA

A discussão em torno dos regimes ambientais internacionais implicitamente remete ao direito internacional ambiental. Ou seja, toca no escopo de normas e regras que fundamentam a existência ou propostas de atuação que determinado regime traz, como trazido por Futhazar (2020). Desde a década de 1950, mas sobretudo no bojo da Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), a literatura aponta para uma maior importância dada ao que convencionou chamar de abordagem ecossistêmica (AE), no desenvolvimento de técnicas de manejo de recursos ambientais e fomento a atividades sustentáveis por uma variedade de convenções e

¹¹ Este autor entende que eficácia de um regime internacional pode ser mensurada como o produto da interação entre o grau de malignidade do problema versus o aparato institucional criado para solucioná-lo (utiliza a denominação *institutional setting*).

organizações na construção de políticas ambientais globais, conforme Arpin e Cosson (2018). De fato, a própria ideia de cooperação internacional, trazida no Princípio 14 da RIO-92 é um exemplo disto, na medida em que a vê como algo que deve ser sim fomentado e desenvolvido, mas de formas sustentáveis.¹² A literatura aponta que a CAMLR foi institucionalizada sob esta filosofia, como já indicado, a fim de avançar de maneira sustentável.

Com o passar dos anos, desafios relativos à implementação da AE cresceram, conforme ensina Platjouw (2016). O mais evidente se relaciona à própria forma e delimitação física do ambiente a ser protegido. Por exemplo, Malone (2018) aponta para as frequentes tensões de cunho territorialista entre nações que buscam maior liberdade de exploração de recursos em áreas tradicionalmente incluídas, ou ao menos bastante próximas dos mares antárticos. Neste contexto, não raramente ocorrem conflitos de interesse, os quais resvalam no corpo de normas expressas na *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* (UNCLOS) e no Tratado da Antártica (do qual muitos países ainda não são signatários, não estando, portanto, legalmente submetidos a nenhum efeito do ATS). Essa abordagem é centrada na ideia de seres humanos utilizando ecossistemas de forma sustentável, através de sistemas de governança que busquem manter a integridade da região que irá ser objeto de exploração (Platjouw, 2016). Dessa discussão, o próximo desafio associado com conservação ambiental reside na proposição de estratégias para atuação contra danos. Ou seja, em pensar em formas e procedimentos a serem seguidos pelos atores envolvidos em atividades de caráter exploratório.

Neste sentido, adaptando-se as ideias de Shepherd (2008) à temática aqui trabalhada de atuação da CAMLR, pode-se pensar em um sistema de cinco passos para implementação da abordagem, baseado num sequenciamento lógico de definir quem serão os atores envolvidos, as características ao ambiente e o estabelecimento de mecanismos de controle da questão analisada (por exemplo: pescarias ilegais, não reportadas ou não-reguladas), análises para se entender a dimensão econômica da possível ou já presenciada degradação ambiental, os impactos que a destruição daquele ecossistema terá em outros e finalmente um planejamento de objetivos de longo prazo. O Quadro 5, resume as etapas de implementação da abordagem:

¹² “Os Estados deveriam cooperar efetivamente para desestimular ou evitar o deslocamento e a transferência a outros Estados de quaisquer atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou se considerem nocivas à saúde humana” (RIO-92, princípio 14).

Quadro 5- Etapas de implementação da abordagem ecossistêmica

Passo 1: identificação dos atores objetivo: trabalhar em conjunto para o atingimento de metas.
Passo 2: delimitação do ambiente a ser protegido e escopo político objetivo: dimensionar os recursos aplicados e evitar conflitos.
Passo 3: estudos de impacto econômico objetivo: mensurar perdas financeiras presentes ou futuras.
Passo 4: impacto entre ecossistemas objetivo: evitar maiores níveis de degradação ambiental.
Passo 5: planejamento de longo prazo objetivo: tentar combater perdas de recursos ambientais e de capital.

Fonte: elaboração própria a partir de (Shepherd, 2008).

No caso específico de ambientes marinhos internacionais, como os cobertos pela CAMLR, Fabra e Gascón (2008) apontam para um foco em atividades humanas na proteção destes biomas como requisito fundamental para que preservação realmente ocorra e seja duradoura. Ou seja, o estado atual destas localidades exige ações conjuntas entre atores transnacionais para sua sobrevivência, como também apontado por Betsill (2006). Existe, então, a necessidade de formação de uma rede de proteção, não somente para o oceano austral, mas que também englobe os demais microecossistemas que são dependentes dele, incorporando tanto a área de atuação da convenção, como outros regimes, a exemplo do construído no bojo da *Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios* (MARPOL, na sigla em inglês).

A CCAMLR, como apontam Fabra e Gascón (2008), foi uma pioneira em utilizar a chamada abordagem ecossistêmica para buscar frear cenários de rápida degradação marinha no continente. Estas autoras explicitamente mencionam questões que vão além de pescarias ilegais, não reportadas e/ou não reguladas e tocam nos problemas relacionados a seus efeitos, como a questão da poluição.

2.7 DA APLICAÇÃO DO MODELO DE EFICÁCIA CRIADO

Frente a todo o exposto, o próximo passo na tentativa de resposta à pergunta de pesquisa consiste na aplicação do modelo de eficácia pensado, indicado na seção sobre metodologia. No caso específico da CAMLR, o passo 1 abaixo está relacionado ao entendimento sobre o estado físico dos mares antárticos e das espécies de seres vivos que neles habitam, e conseqüentemente à preservação dos recursos marinhos vivos sob proteção da convenção. Ele dialoga com a ideia

de eficácia como uma medida dos impactos visíveis no meio ambiente estudado, procurando observar o quanto a literatura aponta para essa melhoria. Já o passo 2 lida com a capacidade da convenção em trabalhar com os partidos ou partes consultivas. Ou seja, de colocar em prática ações de proteção tanto no continente antártico, quanto nas nações de onde as embarcações que o exploram partem. O passo 3, por sua vez, analisa o quanto o conjunto de dados obtidos das fontes primárias (documentos da convenção + entrevistas com *experts*) se comunica com o cenário retratado no passo 1 (baseado na literatura) na construção de uma estimativa do quão eficaz a CAMLR vem sendo. O Quadro 6 expõe essas ideias:

Quadro 6 - Aplicação do modelo de eficácia desenvolvido (continua)

PASSO 1	Identificação de estados	O quanto a CAMLR vem protegendo os recursos marinhos vivos antárticos sob sua tutela?	Alta proteção. A comissão da CAMLR age dentro do escopo de recursos e possibilidades que lhe é assegurado, buscando desempenhar seu papel das melhores formas possíveis. Sua atuação é fundamental para a preservação dos recursos marinhos vivos antárticos.
			Proteção média. Há momentos nos quais a comissão atua de forma mais ou menos engajada para resolução de problemas. Como resultado, o meio ambiente marinho antártico ainda pode sofrer de forma frequente com exploração descontrolada de recursos.
			Pouco protegido. Esforços de proteção são mínimos ou inexistentes. Como resultado, os recursos marinhos vivos antárticos se encontram em rápido e franco desaparecimento.

PASSO 2	Análise de componentes	A convenção consegue operar junto a partido consultivos de forma a maximizar o alcance de medidas acordadas?	Consegue plenamente. O nível de participação dos atores envolvidos na produção e implementação das medidas acordadas é elevado. Pode haver casos pontuais de falta de <i>compliance</i> , mas, via de regra, há esforços conjuntos de cooperação.
			Consegue ocasionalmente. A maior parte dos atores cooperam para implementação das medidas acordadas apenas quando lhes convém.
			Não consegue. Há uma grande discrepância entre o que se é proposto e que se é implementado na prática.
PASSO 3	Literatura científica <i>versus</i> documentos da CAMLR + entrevistas com <i>experts</i>	O conjunto de dados obtidos se comunica com a literatura, sugerindo que a convenção é eficaz na realização de suas atividades?	Plenamente. O conjunto de dados se comunica com a literatura, sugerindo que há alto nível de eficácia na preservação dos recursos marinhos vivos antárticos. A convenção, através da comissão, cumpre o seu papel e sem a sua atuação, as formas de vida sob sua proteção estariam seriamente prejudicadas, inclusive, correndo risco de extinção.
			Parcialmente. O conjunto de dados se comunicam com parte da literatura. Ele sugere eficácia em alguns momentos e com relação a algumas políticas implementadas pela convenção. Em outros pontos, há divergências.

			Não sugere. O conjunto de dados sugere que há profundas divergências entre a literatura e os experts. A maior parte das informações sugere que a convenção é ineficaz na preservação dos recursos marinhos vivos antárticos.
--	--	--	--

Fonte: elaboração própria.

Em suma, o objetivo deste capítulo foi o de discutir elementos teóricos em torno dos estudos de eficácia de regimes internacionais ambientais no intuito de sugerir um modelo pelo qual eficácia da CAMLR possa ser pensada. Para chegar neste ponto, no entanto, fez-se necessário uma compreensão prévia de conceitos basilares, como regimes e suas estruturas, para que então se possa refletir sobre a natureza do problema estudado e o contexto no qual ele se insere. De maneira complementar, foram apresentados elementos da abordagem ecossistêmica, que fundamentam o processo de operacionalização da CAMLR, sendo marcada pela noção de exploração dos recursos marinhos vivos antárticos de maneiras sustentáveis.

Em geral, percebeu-se que estudos que versam sobre a eficácia da CAMLR concentram-se nos efeitos político-normativos na governança marinha antártica, ou seja, em como a convenção avançou a discussão de proteção e consequentes ações no continente, faltando um olhar mais prático sobre seu funcionamento interno, em particular com relação aos comitês de sua comissão e de como eles operam conjuntamente para o bem-estar das formas de vida locais.

CAPÍTULO 3: DA CAMLR E DA SUA OPERACIONALIZAÇÃO

A Convenção sobre Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos, CAMLR (1980) é um tratado internacional. Contando com 33 artigos, a área foco de sua atuação é o limite da chamada Convergência Antártica, ou seja, a área de tangência entre o que se considera Antártica e regiões subjacentes, segundo Fraser *et al.* (2016).

É importante salientar que apesar de a Convenção não impor obrigatoriedade a um determinado Estado a ratificar o Tratado da Antártica, ela indica que os partidos consultivos da CAMLR, independentemente de terem ou não ratificado o TA, deverão agir no continente antártico de acordo com as normas nele acordadas (vide artigos III e IV). É também indicado no texto da convenção, que adesão às regras de proteção acordadas em momento algum significa - de forma expressa ou tácita - que as nações envolvidas estão abrindo mão de suas pretensões territoriais sobre áreas no continente ou regiões em seu entorno (art. IV, §2). A intenção é a de promoção de cooperação internacional para a proteção do ecossistema do oceano austral, mas sem adentrar em divergências ou questões eminentemente políticas que possam retardá-la.

A Comissão para Conservação dos Recursos Marinhos Vivos Antárticos, CCAMLR (do inglês *Commission for Antarctic Marine Living Resources*) começou a operar oficialmente em 1982, dois anos após a Convenção ter idealizado sua formação em Canberra, Austrália (art. VII da convenção). Ela surgiu como uma resposta às necessidades observadas ainda nos anos 1970, nas palavras de Budziński *et al.* (1985), pelos países signatários do Tratado da Antártica em relação ao crescimento exacerbado de atividades pesqueiras ilegais, não-reportadas e irregulares no oceano austral e áreas adjacentes (popularmente conhecidas como *IUU fishing*, em inglês). Seus deveres vêm regulados no art. IX da convenção.

Até 2021, a CCAMLR contava com 26 países membros. Ela enxerga o krill antártico (*Euphausia superba*) como um dos principais representantes dos recursos marinhos vivos regionais. Uma preocupação à época de sua criação era a de que a pesca em demasia dessa espécie pudesse impactar o potencial de sobrevivência de outros animais para os quais servem de alimento, como por exemplo, baleias, focas, pinguins etc (Flores *et al.*, 2012).

Considerando essas relações, ainda em 1977 uma junta de cientistas ligados ao Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR), juntamente com outros especialistas, filiados ao Comitê Científico sobre Pesquisa Oceânica (SCOR), criaram um programa denominado BIOMASS (do inglês *Biological Investigations of Marine Antarctic Systems and Stocks*). Seu principal objetivo foi o de compreender como as relações bióticas se davam no oceano austral,

para que então se pudesse estabelecer um regime de exploração sustentável. É então que alguns anos depois, surge a CAMLR. Inicialmente conhecida como Convenção do Krill (Nicol; Foster, 2016 *apud* Fernholm; Rudback, 1989; Nicol 1991). Ela foi expandindo seus objetivos de atuação, e com o passar dos anos se consolidou como a principal instituição para a proteção da vida marinha no continente antártico (Constable, 2011).

Sob uma ótica de proteção preventiva, pensando em exploração dos recursos marinhos vivos antárticos de forma regulada, a CAMLR funciona conforme um sistema de estratégias gerais, exibidas no Quadro 7, a seguir:

Quadro 7 - Estratégias de atuação da CCAMLR	
Preservação dos recursos marinhos vivos antárticos	
Estratégia 1	Realizar ações para controle de pesca.
Estratégia 2	Fomentar a manutenção de relações entre espécies marinhas antárticas
Estratégia 3	Minimização de riscos em ações que levem a graus de desequilíbrio ambiental de longa duração

Fonte: Elaboração própria.

A primeira estratégia é pautada em uma lógica de exploração sustentável. Ou seja, é desenvolvida na busca da promoção da pesca de tal forma a permitir reprodução das espécies animais nativas a níveis que garantam sua perpetuação.

A segunda, diz respeito ao entendimento de que o ecossistema marinho antártico depende de relações harmônicas entre espécies da fauna e flora local para sua sobrevivência de longo prazo. A diminuição dos recursos além dos limites de renovação natural de uma espécie, poderá ocasionar uma série de transtornos para outras que dela dependem como fonte de alimento.

Finalmente, a terceira estratégia leva em consideração ações humanas para além da pesca excessiva. Toca em temas como a introdução de espécies animais e vegetais estrangeiras ao continente, e impactos como um todo que os seres humanos causam na região, evidenciando assim a abordagem ecossistêmica trazida no capítulo anterior, ou seja, a preocupação de se pensar em um oceano que depende de um conjunto de medidas colaborativas para sua sobrevivência. Neste contexto, entender os caminhos adotados pela CCAMLR no desenvolvimento de suas políticas e atividades práticas se torna de grande importância para que

se possa compreender o cenário de governança marinha antártica, incluindo a questão de sustentabilidade na região como um todo.

3.1 – UMA ANÁLISE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Uma vez entendido o contexto de como governança global é pensada, como regimes se desenvolvem, como a abordagem ecossistêmica nasce dessas novas visões e como a CAMLR, neste contexto, surge e opera, pode-se entender melhor como regime internacionais ambientais se comunicam com seus desenhos institucionais e histórico de temas trabalhados (Thoms, 2002). No contexto aqui desenvolvido, observa-se que a sua comissão foi criada com a ideia permanente de indicar formas de ação ideais. Ela possui, para tal fim, um código escrito de comportamentos (*Rules of Procedure of the Commission*) que estabelece uma variedade de regras para a promoção de um ambiente tão livre de conflitos e fomentador de cooperação internacional quanto possível. Os temas incluem questões como representação dos Partidos Consultivos (um representante por membro, o qual poderá levar mais pessoas para o assistir, via *regra 1*), forma e número de participantes necessários para se decidir sobre alguma questão (mãos levantadas/voto secreto e consenso/maioria simples, a depender se há membros requerendo votação de forma sigilosa e da natureza da questão a ser votada, respectivamente, conforme a *regra 5*), a eleição de um presidente (*Chairman*) e vice-presidente (*Vice-Chairman*) por períodos de 2 anos, devendo também ser provenientes de Partidos Consultivos distintos (*regra 8*), estabelecimento das línguas oficiais da comissão (espanhol, francês, inglês e Russo, via *regra 37*), entre outras. É então com base neste conjunto de dispositivos que será introduzido a seguir um breve histórico de temas trabalhados pela CCAMLR, filtrando sempre que possível inúmeras discussões de caráter mais eminentemente burocrático, para focar no ponto central de proteção à vida marinha antártica.

A primeira reunião da comissão (CCAMLR-I) foi marcada pela discussão sobre a possibilidade de participação da Comunidade Econômica Europeia – CEE (1958-1993) como membro efetivo. A conclusão chegada foi a de que o bloco cumpria os requisitos de admissão, e portanto poderia ter status de membro, tanto quanto os Estados (vale notar que posteriormente a União Europeia passou a ocupar a posição da CEE). Outros pontos também incluíram a formação de um *Secretariado* e consequente divisão de competências entre funcionários, visando facilitar a promoção de reuniões da comissão e de seu Comitê Científico. Para este fim, foram estabelecidas neste primeiro momento as posições de secretário executivo, oficial científico, administrador de dados, oficial de administração e finanças e secretário de

taquigrafia. Paralelamente ocorreu também a adoção do código de comportamentos citado no parágrafo anterior, bem como a ideia de formalizar o Comitê de Administração e Finanças (*Standing Committee on Administration and Finance* - SCAF) no ano seguinte.

Durante a segunda reunião (CCAMLR-II), o SCAF de fato foi oficializado. Completando o escopo de principais decisões, também houve o estabelecimento de regras de procedimento para o comitê científico, o qual passou ter um papel crucial na organização funcional da comissão, ao se tornar responsável por realizar estudos sobre o meio ambiente marinho antártico e produzir relatórios que deverão servir de embasamento para CCAMLR em suas reuniões e decisões sobre como pensar e desenvolver ações protetivas¹³. Deste momento em diante, o que se percebe é que as políticas protetivas para a vida marinha antártica vêm sendo desenvolvidas pela comissão de tal forma a promover tanto quanto possível a noção de exploração sustentável: ela ora limita atividades pesqueiras em intervalos pré-determinados, ora as proíbe por completo, no provável intuito de permitir a reprodução das espécies nativas, e conseqüentemente sua perpetuação, conforme será visto a seguir.

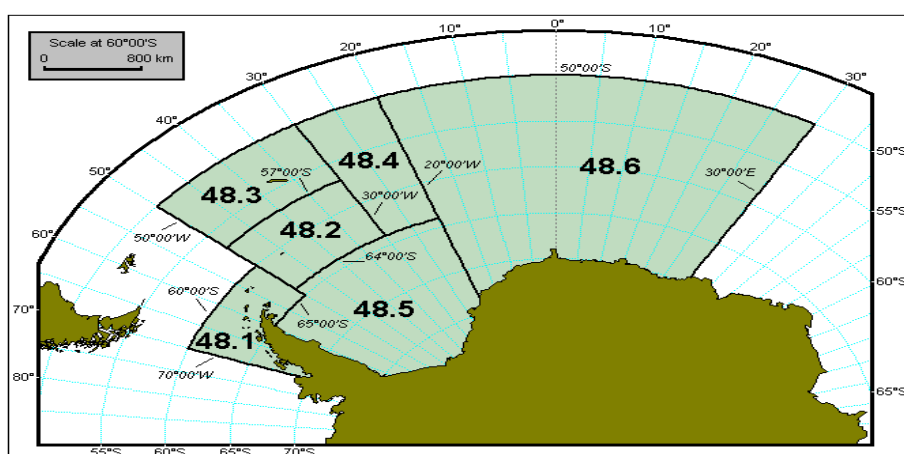
Na CCAMLR-III, ocorreu de forma explícita (via parágrafos 22 a 25) menção à questão dos impactos do lixo no ambiente marinho antártico. Foi recomendado aos Partidos Consultivos que tomassem ações preventivas e de combate à proliferação de dejetos, como por exemplo contactando os seus respectivos cidadãos que trabalharam no continente, seja em estações de pesquisa, seja em navios pesqueiros, para tentar triangular pontos de poluição. Foi também neste espírito que a comissão, via recomendação do comitê científico, aprovou a primeira de suas Medidas de Conservação (MC), convenientemente chamada de I/III: o estabelecimento do limite de 12 milhas náuticas como região limítrofe da ilha de Geórgia do Sul (sub-área 48.3). A partir daí, limitou também, via MC II/III, o tamanho das aberturas em redes a 120mm nas atividades que visassem a pesca do peixe antártico *Notothenia rossii* e a 80mm se as espécies visadas forem *Notothenia gibberifrons*, *N. kemp*i, *N. squamifrons* ou *Champsocephalus gunnari*, estabelecendo assim um padrão dos esforços de conservação, focados na área 48 durante as primeiras reuniões da comissão (vide figura 5).

Na quarta reunião, os Partidos Consultivos continuaram as discussões sobre poluição oceânica e concluíram que não havia evidência suficiente que sugerisse a presença de dejetos produzidos pelo ser humano sendo encontrados em quantidades significativas no continente antártico. Contudo, havia indícios de que regiões de fronteira fora da área de abrangência da

¹³ Vide parágrafo 10 da CCAMLR-II: "La Comisión tomará en cuenta plenamente los Informes del Comité Científico."

Convenção apresentavam riscos neste sentido. Também, seguindo recomendação do comitê científico, a comissão banuiu – via MC 3/IV – a pesca da já mencionada espécie *Notothenia rossii* na sub-área 48.3 (sempre dentro do limite de 12 milhas náuticas, como exposto acima) e ilhas Kerguelen (esta última por requisição da França). Em caso de pesca acidental, foi decidido que as quantidades apreendidas de *Notothenia rossii* deveriam observar o ideal de permitir a reprodução ótima da espécie¹⁴. A Figura 6 mostra a localização da área 48 e suas respectivas subdivisões:

Figura 6. Subdivisão da área 48 de proteção marinha antártica



Fonte: FAO, Organização das Nações Unidas.

Indicadas por suas respectivas coordenadas geográficas, tem-se:

- Sub-área 48.1 = península antártica
- Sub-área 48.2 = Ilhas Orkney do Sul
- Sub-área 48.3 = Ilhas da Geórgia do Sul
- Sub-área 48.4 = Ilhas Sandwich do Sul
- Sub-área 48.5 = Mar de Weddel
- Sub-área 48.6 = Ilha Bouvet

No ano seguinte, na CCAMLR-V, a comissão introduziu – via recomendações do comitê científico, as MC 4/V, 5/V, 6/V e 7/V. Respectivamente, essas diretrizes lidam com as formas de medição da espessura das malhas utilizadas em redes de pesca, extensão da proibição

¹⁴ A quantidade estimada como limite pela comissão foi a de 300 toneladas, via resolução 1/IV.

de *Notothenia rossii* à área da península antártica, às ilhas Orkney do Sul (sub-área 48.2), e introduz limitações a atividades pesqueiras de espécies animais diversas na região das ilhas da Geórgia do Sul (sub-área 48.3), entre o período de desova/reprodução de 1987/1988.

Na CCAMLR-VI, foram introduzidas as MC 8/VI, limitando a pesca da espécie *Champsocephalus gunnari* na sub-área 48.2 a 35.000 toneladas entre 1987 e 1988¹⁵, MC 9/VI, estabelecendo prazos¹⁶ para os Partidos Consultivos reportarem ao Secretariado Executivo as quantidades de produtos oriundos de atividade pesqueira conduzida por seus barcos e por último as MC 10/VI, proibindo a pesca de *Champsocephalus gunnari* entre 01 de abril e 01 de outubro de 1988 na sub-área 48.3.

Durante a CCAMLR-VII, via MC 11/VII, a proibição de caça de *Champsocephalus gunnari* se manteve entre 04 de novembro de 1988 a 20 de novembro de 1989, sendo adicionado à lista as espécies *Champsocephalus gunnari*, *Notothenia rossii*, *Notothenia gibberifrons*, *Chaenocephalus aceratus* e *Pseudochaenichthys georgianus* na sub-área da Geórgia do Sul, durante o mesmo intervalo (exceto para fins científicos). Foi permitido, via MC 12/VII, a caça da espécie *Patagonotothen brevicauda guntheri*, porém, sob limitação dentro desta sub-área 48.3 a 13.000 toneladas, entre 1988 e 1989.

Um ano após, durante a CCAMLR-VIII, foram aprovadas as MC 13/VIII, 14/VIII, 15/VIII, 16/VIII e 17/VIII. A primeira visou limitar entre 1989 e 1990 a pesca de *Champsocephalus gunnari* na região da ilha Geórgia do Sul a 8.000 toneladas, e coleta acidental de *Notothenia rossii*, *Notothenia gibberifrons*, *Chaenocephalus aceratus* and *Pseudochaenichthys georgianus* a 300 toneladas. A segunda, por sua vez, proibiu durante o período de desova/reprodução entre 1989 e 1990 a caça das espécies *Notothenia gibberifrons*, *Chaenocephalus aceratus*, *Pseudochaenichthys georgianus* e *Notothenia squamifrons*. A terceira, barrou entre 20 de novembro de 1989 a 15 de janeiro de 1990, e entre 1 de abril a 4 de novembro de 1990 a pesca de *Champsocephalus gunnari*, limitando também a caça das espécies *Champsocephalus gunnari*, *Notothenia rossii*, *Notothenia gibberifrons*, *Chaenocephalus aceratus*, *Pseudochaenichthys georgianus* e *Notothenia squamifrons*, dentro da sub-área 48.3. De forma subsequente, nas MC 16/VIII houve limitação da captura de *Patagonotothen brevicauda guntheri* ao total de 12.000 toneladas na sub-área 48.3, dentro da respectiva época

¹⁵ Após esse período, esta espécie, juntamente com *Notothenia rossii*, *Notothenia gibberifrons*, *Chaenocephalus aceratus* e *Pseudochaenichthys georgianus* foram proibidas de serem capturadas na região do entorno da ilha Geórgia do Sul (exceto para fins científicos).

¹⁶ Período A (dia 1 a dia 10 de cada mês), período B (dia 11 a dia 20) e período C (dia 21 ao último dia do mês). Cada partido consultivo tem até o fim do próximo período subsequente à sua coleta de dados para reportar ao Secretariado Executivo.

de desova/reprodução entre 1989/1990. Finalmente, as MC 17/VIII utilizaram uma lógica similar ao visto nas MC 8/VI, ao estabelecerem um calendário de prazos dentro do qual as partes consultivas deveriam reportar ao Secretariado Executivo todas as quantidades de espécies capturadas por seus barcos e navios durante tal período¹⁷.

Na nona reunião da comissão (CCAMLR-IX) houve um aumento nas formas de fiscalização das atividades desenvolvidas no continente antártico pelos Partidos Consultivos. Ocorre que o comitê científico possui vários grupos de pesquisa, focados em conjuntos de aspectos relacionados ao meio ambiente marinho da região (por exemplo: há um grupo que estuda populações de peixes, outro que se dedica à mortalidade incidental relacionada com atividades pesqueiras etc). Neste cenário, o grupo de monitoramento e gestão de ecossistemas (WG-EMM) estabeleceu localidades específicas onde realiza pesquisas e gera dados que servem de base para o Programa de Monitoramento do Ecossistema (CEMP), dentro da própria CCAMLR. Com a adoção da MC 18/IX, todos os membros da comissão interessados em conduzir qualquer espécie de planejamento em alguma dessas localidades (incluindo pesquisa científica), deverão seguir um protocolo específico que engloba descrições biológicas, geográficas, menciona os estudos que estão sendo realizados no local pelo CEMP etc. Nas MC 19/IX, foi estabelecido que redes de arrasto para pesca da espécie *Champsocephalus gunnari* deveriam ter no mínimo 90mm de abertura na malha.

O estabelecimento de novas pautas segue com as MC 20/IX, onde houve novamente a imposição de limites tanto para pesca de *Champsocephalus gunnari* na sub-área 48.3, no período de desova/reprodução entre 1990/1991 (26.000 toneladas), quanto para coleta acidental de *Notothenia gibberifrons* (500 toneladas), e *Notothenia rossii*, *Notothenia squamifrons*, *Chaenocephalus aceratus* e *Pseudochaenichthys georgianus* (300 toneladas cada). Logo após, via MC 21/IX, a pesca de *Champsocephalus gunnari* voltou a ser proibida entre 1 de abril e 4 de novembro de 1991 ao redor das Ilhas Geórgia do Sul. Em tal contexto também se seguiu recomendação da comissão para que a caça de *Notothenia gibberifrons*, *Chaenocephalus aceratus*, *Pseudochaenichthys georgianus* e *Notothenia squamifrons* cessasse, durante os períodos de desova/reprodução entre 1990/1991. Isto também ocorreu nas MC 23/IX, com relação à espécie *Patagonotothen brevicauda guntheri*, para o mesmo período, enquanto que nas MC 24/IX, a espécie *Dissostichus eleginoides* (sub-área 48.3) foi protegida a um limite total

¹⁷ A divisão foi proposta em seis períodos: entre os dias 01 e 05 (período A), entre 06 a 10 (período B), entre 11 a 15 (período C), entre 16 a 20 (período D), entre 21 a 25 (período E) e finalmente entre 26 e o último dia do mês (período F). Cada Parte Consultiva foi obrigada a reportar o total de pescas realizadas até o final do próximo período imediatamente subsequente.

de captura máximo de 2500 toneladas (2 de novembro de 1990 até o fim da reunião de 1991). As MC 25/IX e 26/IX seguiram, respectivamente, o sistema de prazos e produção de relatórios direcionados ao Secretariado Executivo, trazido pelas MC 8/VI. Finalmente, as MC 27/IX introduziram proibição de pesca a todas as espécies de peixe entre 1990/1991 (subáreas 48.1 e 48.2, exceto para fins de pesquisa científica) e as MC 28/IX expandiram o hall de zonas de proteção, incluindo a sub-área 58.4 e limitação de caça de *Notothenia squamifrons* a 305 toneladas na região dos Bancos de Lena, e a 267 toneladas nos Bancos de Ob, incluídas nela. O Quadro 8, resume o histórico de reuniões iniciais da CCAMLR:

Quadro 8 - Histórico de reuniões iniciais da CCAMLR (continua)

Reunião	Ano e local	Tema-chave
CCAMLR I	Ano: 1982 Local: Hobart, Austrália.	Ingresso da Comunidade Econômica Europeia (CEE) como Partido Consultivo
CCAMLR II	Ano: 1983 Local: Hobart, Austrália.	Implantação do comitê de administração e finanças (SCAF).
CCAMLR III	Ano: 1984 Local: Hobart, Austrália.	Criação da primeira medida de conservação
CCAMLR IV	Ano: 1985 Local: Hobart, Austrália.	Proibição de pesca da espécie <i>Notothenia rossii</i> na sub-área 48.3, até disposição em contrário.
CCAMLR V	Ano: 1986 Local: Hobart, Austrália.	Estabelecimento de tipos de equipamento de pesca permitidos e limites territoriais nos quais poderiam ser utilizados (MC 4/V, 5/V, 6/V e 7/V).
CCAMLR VI	Ano: 1987 Local: Hobart, Austrália.	Limitação da pesca de <i>Champsocephalus gunnari</i> , via MC 8/VI, estabelecimento de prazos para os partidos consultivos reportarem as quantidades de pescados coletados através de suas embarcações (MC 9/VI) e proibição da pesca de <i>Champsocephalus gunnari</i> , por tempo determinado (MC 10/VI).

CCAMLR VII	Ano: 1988 Local: Hobart, Austrália.	Proibição de pesca da espécie <i>Champsocephalus gunnari</i> , por tempo determinado (via MC 11/VII). Proibição de pesca da espécie <i>Patagonotothen brevicauda guntheri</i> , por tempo determinado (via MC 12/VII) na sub-área 48.3.
CCAMLR VIII	Ano: 1989 Local: Hobart, Austrália.	Limitação de quantidades pescadas ou proibição por completo, via MC 13/VIII, 14/VIII, 15/VIII, 16/VIII e 17/VIII, por períodos determinados.
CCAMLR IX	Ano: 1990 Local: Hobart, Austrália.	Estabelecimento de um padrão para realização de atividades científicas pelos partidos consultivos em áreas específicas do continente antártico (MC 18/IX). Há, por exemplo, tamanhos de redes de arrasto próprios para a espécies específicas, como <i>Champsocephalus gunnari</i> (MC 19/IX). Limitação ou proibição de pesca de várias espécies, em localidades específicas e sob períodos específicos (MC 20/IX até MC 28/IX).

Fonte: elaboração própria.

3.2 – DA EXPANSÃO DA PROTEÇÃO AO RECURSOS MARINHOS VIVOS

No ano seguinte, a CCAMLR-X estabeleceu mais um conjunto de Medidas de Conservação, indo da 29/X a 43/X. Com um olhar para a área 58 desde a última reunião, o que se seguiu em matéria legislativa pode ser visto essencialmente como uma continuação de foco na área 48, mas com o pensamento de que outras áreas e espécies também deveriam gozar de maior cuidado. Assim sendo, houve estabelecimento de regras de minimização de acidentes com aves marinhas (MC 29/X), proteção a espécies sob severo risco predatório humano, como o peixe *Electrona carlsbergi* (MC 38/X), ou proibição da caça de *Nototothenia squamifrons* (sub-área 58.4.4) entre a época de reprodução de 1991 a 1992.

No grupo de reuniões finais do século XX, CCAMLR-XI à CCAMLR- XIX, houve uma crescente preocupação com tópicos para além de formas de exploração mais diretas, como pesca. A comissão (sempre sob recomendação do comitê científico) trabalhou com temas como

a necessidade de tomada de ações que combatessem a morte de seres marinhos por contato e/ou ingestão de embalagens de plástico (MC 63/XII), promovessem cultura de aviso prévio ao Secretariado Executivo de Partidos Consultivos envolvidos com pesquisa científica realizada em ou através de navios transportando menos de 50 toneladas de pescados (MC 64/XII), lidassem com a exploração inédita por um Partido Consultivo de áreas até então relativamente inexploradas, como nos casos da atuação australiana na área 58.5.2 (MC 89/XIV) ou sul-africanas nas sub-áreas 58.6 e 58.7, via MC 116/XV. Neste intervalo que se oficializou um procedimento padrão de atuação de barcos e/ou navios de nações que não eram integrantes da CAMLR (partidos não-consultivos), tal como disposto nas MC 118/XVI. Em suma foi compreendido que qualquer nação que não houvesse ratificado os termos da comissão, mas que mesmo assim estivesse realizando atividade exploratória dentro de quaisquer das áreas, estava diminuindo a eficácia dela. Neste espírito, passou a ser responsabilidade dos Partidos Consultivos a comunicação com os operadores das embarcações exógenas e fiscalização de suas cargas, caso atracassem em seus respectivos portos.

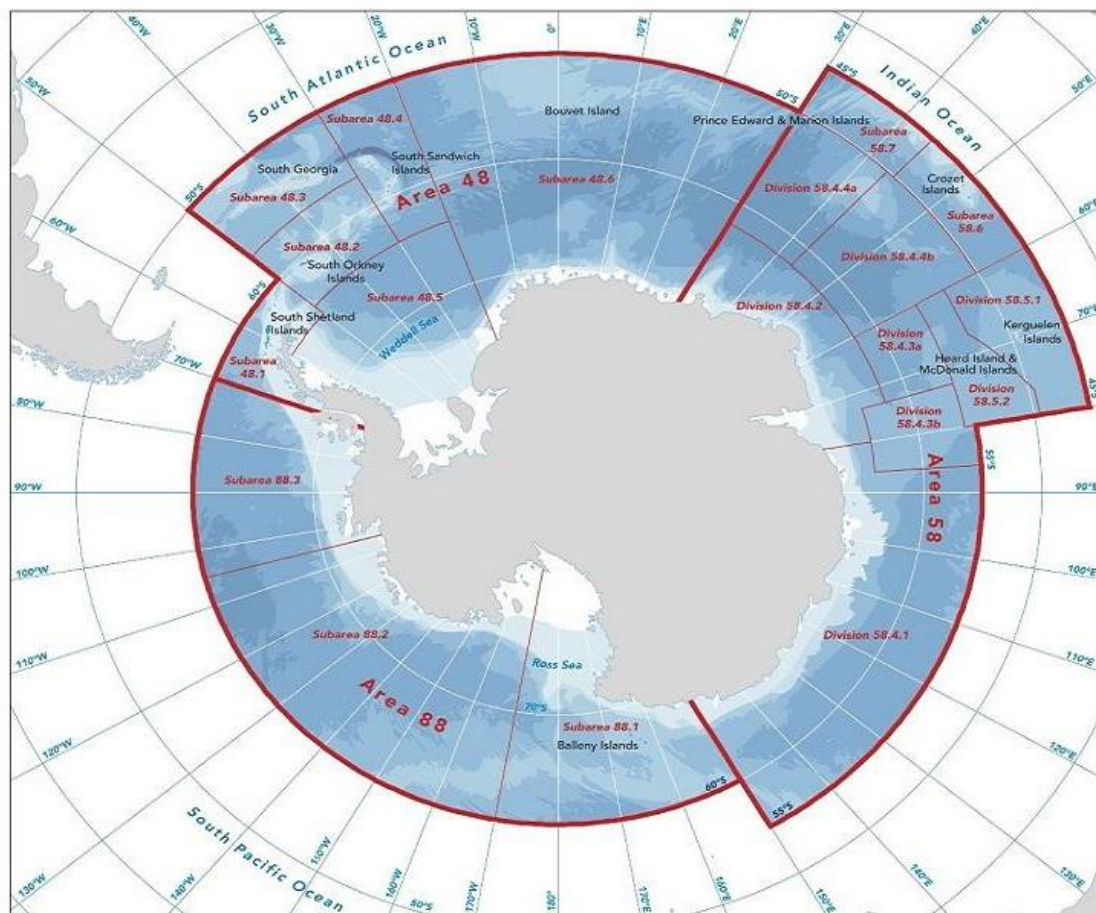
Nos anos seguintes, o aparato político-normativo continuou a se expandir, com a adoção de regras de procedimento das mais diversas, como por exemplo a necessidade de uma licença a ser expedida por Partidos Consultivos a embarcações que pretendam operar na área de cobertura da CCAMLR (MC 119/XVII). Gradativamente, dado o avanço tecnológico e consequente aumento da atividade pesqueira, a Antártica foi deixando de ser tão remota como fora outrora, e naturalmente os interesses econômicos foram também crescendo (Ferrada, 2018).

É importante frisar, no entanto, que as Medidas de Conservação não são fixas. Sofrem modificações quando novos desafios e dinâmicas geopolíticas demandam respostas atualizadas. Tanto é assim que uma infinidade delas sofreu prescrição em razão de fatores diversos (como por exemplo a MC 165 XVII, que tratava da limitação da quantidade de peixes da espécie *Martialia hyadesi* a 2500 toneladas na sub-área 48.3, durante o período de 7 de novembro de 1998 a 30 de novembro de 1999, mas que teve este período estendido em um ano, reformada sob a classificação de MC 189/XVIII).

Finalmente, as reuniões que vão da CCAMLR-XX a CCAMLR-39 englobam as duas décadas iniciais do século XXI. Nota-se uma perspectiva crescente de se entender o meio ambiente marinho antártico como parte de um todo - o ecossistema planetário - e portanto cada vez mais multilateral e globalizado. Neste sentido, as MC são inúmeras e destrinchá-las aqui fugiria de nosso objetivo. A título de exemplo, no entanto, pode-se citar a MC 10-09 de 2016, marcada pela posição dos Estados Unidos em apregoar a necessidade de um “esforço global”

na redução de pesca ilegal, não-regulada e não-reportada (*IUU fishing*). Não por acaso, as duas áreas de proteção marinhas (MPA) que existem no continente, foram criadas neste século, a primeira sendo a Plataforma Sul das Ilhas Órcades do Sul (2009) e a segunda a MPA da Região do Mar de Ross (2016), via MC 91-05 na CCAMLR-XXXV. Neste contexto, a Figura 7 mostra as divisões territoriais do Oceano Austral sob jurisdição da convenção em 2021:

Figura 7. Áreas sob jurisdição da CAMLR



Fonte: Foreign & Commonwealth Office and Foreign, Commonwealth & Development Office, UK.

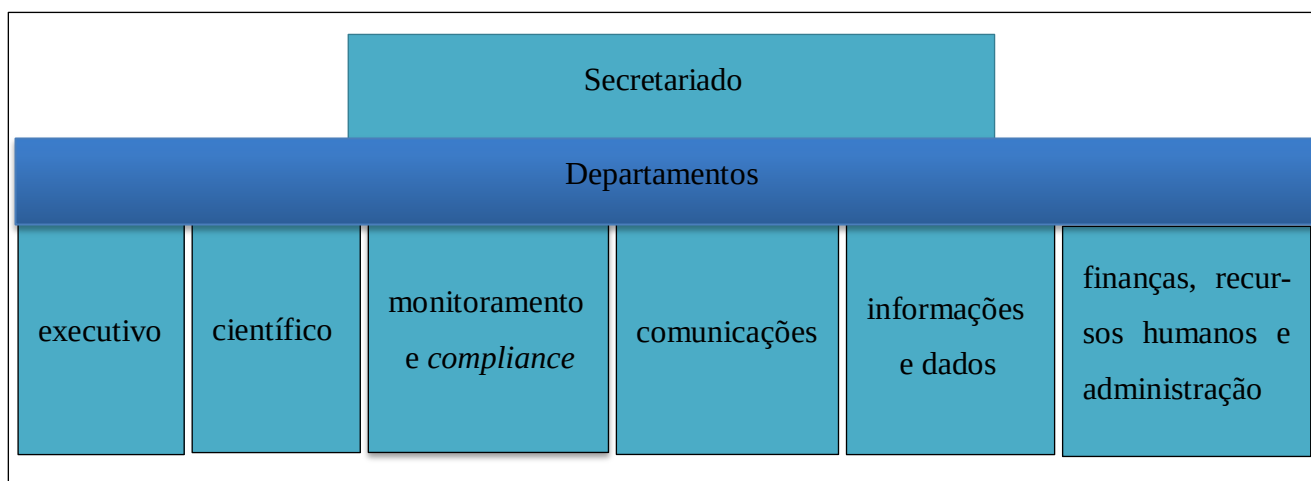
3.3 – DA ESTRUTURA INTRAORGANIZACIONAL DA CAMLR

A CAMLR, como já indicado, é o substrato sob o qual a comissão se sustenta e desenvolve suas atividades. Além desta comissão, a convenção estabeleceu um comitê científico (SC)¹⁸ e um secretariado. Este último, localizado na Tasmânia, Austrália, é o

¹⁸ O comitê científico é tradicionalmente visto como um dos três grandes desdobramentos imediatos da convenção, juntamente com a comissão e com o secretariado. Porém, nesta produção, optou-se por enxergá-lo

responsável por comunicação interna e monitoramento de obediência às Medidas de Conservação, possuindo como objetivo principal facilitar processos decisórios da comissão e SC. Dividido em cinco seções, a sua estrutura organizacional foi montada de tal forma que elas se comuniquem entre si, visando ser tão transparente e eficaz quanto possível. A Figura 8, a seguir, ilustra esta lógica:

Figura 8. Estrutura do Secretariado da CAMLR (2021)



Fonte: CCAMLR (2018).

O departamento executivo busca tornar o escopo de políticas desenvolvidas na comissão tão eficiente quanto possível, colaborando assim tanto para o fortalecimento de relações internas quanto como também da CCAMLR com outras organizações externas. Um aspecto característico de sua atuação é a busca em caráter permanente pelo respeito humano. Há uma preocupação constante em se pensar política ambiental sob a guisa de respeito a culturas e modos de se enxergar problemas diversos¹⁹.

O departamento científico, ao que indica seu nome, existe para auxiliar o comitê científico, seja através de análises diretas de dados sobre pescarias de espécies específicas ou mesmo pela manutenção dos programas que ele desenvolve. Seu objetivo principal é, portanto, que a comissão receba os melhores dados e indicativos possíveis sobre as ações e condições ambientais marinhas antárticas, para que, baseado neles, promova medidas de preservação.

juntamente em paralelo com os outros dois comitês da comissão, na medida em que o conjunto deles forma a base sob a qual a CCAMLR opera e na prática, não há hierarquia entre eles.

¹⁹ Um detalhamento maior dessa visão pode ser consultado no documento *CCAMLR Secretariat Strategic Plan 2019–2022* (seção 1.8).

O departamento de monitoramento e *compliance* busca auxiliar a comissão com dados que lidam com os processos de implementação das Medidas de Conservação, através de informações proveniente de bases de dados da própria CCAMLR, como o Sistema Centralizado de Monitoramento de Navios (VMS, na sigla em inglês). Também procura trabalhar em parceria com o comitê de compliance, tendo na eliminação de pescarias ilegais, não reportadas e não reguladas um de seus principais objetivos.

O departamento de comunicação lida com todos os processos envolvendo as quatro línguas oficiais da comissão (inglês, espanhol, francês e russo) e suas aplicações. Seja traduções dos mais variados documentos (*reports*, anais, notas explicativas etc), seja também facilitando diálogos entre Partidos Consultivos e o público externo, ou mesmo constantemente atualizando informações no website da CCAMLR, seu objetivo principal reside em facilitar tanto quanto o possível a construção de decisões conjuntas em um ambiente internacional.

O departamento de Sistemas e Informações de Dados (SID) lida com a parte tecnológica do secretariado e da comissão. Sendo responsável pela construção e atualização das formas pelas quais os Partidos Consultivos podem acessar o banco de dados da CCAMLR. Seu trabalho também consiste em prover ao Comitê Científico e de Compliance assistência técnica sobre as formas de armazenamento de dados e o de tornar o diálogo entre todos os setores do Secretariado tão acessível quanto possível, em termos digitais.

Finalmente, o departamento de finanças, recursos Humanos e administração busca auxiliar o secretariado/comissão no desenvolvimento de políticas que envolvam administração de recursos e de indivíduos, auxiliando na construção de boas práticas de gestão no ambiente de trabalho e apoio logístico para as reuniões. Possui também a competência de ocasionalmente promover sessões de treinamento de pessoal e cooperação com organizações externas.

As formas de estruturação das atividades do Secretariado são diversas e desconcentradas. Há, inclusive, a possibilidade de acesso a avaliações de performance por todos os Partidos Consultivos, evidenciando assim um caráter de transparência na utilização de capital e pessoal. A comissão é vista de forma holística e cooperação trabalhada de tal forma a promover comunicação constante tanto entre seus vários setores, como com atores externos. Neste sentido, é também perceptível a construção de um senso de administração de finanças de forma sustentável. Ou seja, o Secretariado não somente busca desenvolver suas próprias potencialidades, mas também trabalha juntamente com os comitês para que construam em si mesmos a ideia de que investimentos são limitados, e consequentemente devem ser bem planejados e aplicados.

Há ainda na CCAMLR um conjunto de medidas que visa comunicar aos partidos consultivos e não-consultivos quais são as responsabilidades do secretariado, e como sua performance pode ser medida por eles. Chamados de *Planos Estratégicos*, são, via de regra, divididos por temas. A versão do triênio 2019-2022, foi pensada sob quatro temas principais: aconselhamento técnico-científico, implementação de medidas de conservação, fomento a reuniões entre os membros da CCAMLR e resiliência organizacional. A Figura 9, abaixo, ilustra essa divisão:

Figura 9. Temas do Plano Estratégico do secretariado da CAMLR (2019-2022)

Tema 1	Aconselhamento técnico-científico
Tema 2	Implementação de medidas de conservação
Tema 3	Fomento a reuniões entre os membros da CCAMLR
Tema 4	Resiliência organizacional

Fonte: adaptado de CCAMLR (2018).

O primeiro tema diz respeito ao fomento de aconselhamento de caráter técnico-científico nas ações a serem tomadas, o segundo toca no apoio dado ao estabelecimento das MC, o terceiro é focado em ações que visem facilitar as reuniões entre membros da comissão, e o último lida especificamente com a questão da resiliência organizacional tanto da CCAMLR em si, quanto do secretariado. Cada um desses temas gerais são trabalhados em uma série de sub-temas, que vão, por exemplo, desde a questão do fomento à capacidade do secretariado em influenciar a administração das áreas de proteção marinhas (tema 1), como também analisar as formas pelas quais procedimentos de coleta de determinadas espécies marinhas são postos em prática (tema 2), promoção de controle de finanças de formas mais sustentáveis (temas 3 e 4), dentre outros.

Por fim, há uma preocupação permanente com as formas de coleta e utilização de informações que os comitês utilizam para basear suas ações/recomendações. Perpassando não somente a lógica de funcionamento já discutida do SID, mas sim de todos os demais componentes da comissão, o Secretariado funciona sob a noção de construção constante de avaliações de checagem de dados, revisando sistemas de manejo de documentos e ultimamente

buscando fazer com que a CCAMLR construa suas decisões apoiadas nos mais atualizados conhecimentos sobre determinadas questões disponíveis.

3.3.1 Do comitê científico

Sob o regimento da CAMLR, o comitê científico deve prover à comissão dados de caráter técnico sobre a situação do meio ambiente marinho antártico, para que ela possa fundamentar planos de ação e recomendações aos Partidos Consultivos. Neste sentido, o comitê é regido por um código de procedimentos e condutas (*Rules of Procedure*), e subdividido em vários grupos de trabalho (*Working Groups*), mais detalhados abaixo. Vale salientar que o código em questão foi construído sob a lógica que rege a própria comissão, ou seja, a de permitir exploração de recursos de forma controlada (podendo incluir, inclusive, as próprias MPA's), maximizando, tanto quanto possível o alcance da preservação ambiental antártica (Miller, 2011). Isto posto, esse conjunto de medidas foi dividido em 24 Regras (*Rules*) que versam sobre diversas matérias, conforme será visto a seguir.

A primeira regra alude ao fato de que cada parte consultiva deverá ter um representante no comitê (o qual deverá possuir currículo compatível com os tipos de atividades inerentes aos estudos realizados). A segunda prevê a possibilidade de colaboração com *experts* externos ao comitê/comissão. Neste caso, eles poderão contribuir para as discussões, mas não terão poder de voto no escopo de formação das recomendações que serão dadas à comissão.

A terceira regra, valendo-se das duas anteriores, constroi a noção de que tais recomendações deverão possuir, via de regra, caráter de consenso. Quando este não for possível, a comissão deverá receber obrigatoriamente todas as demais visões de abordagem e/ou solução do problema discutido, possuindo assim amplo conhecimento-base de ação.

As regras quarta, quinta, sexta e sétima caem no escopo das formas como as reuniões do comitê serão organizadas. Respectivamente, estabelecem que tais encontros ocorrerão sempre que houver necessidade e ao menos uma vez por ano, que o presidente do comitê e seu secretariado executivo deverão desenvolver uma primeira agenda de tópicos a serem discutidos, chamada **preliminar**, na qual tais proposições deverão ser enviadas a todos os participantes com pelo menos 100 dias de antecedência. Caso quaisquer dos outros membros do comitê decidam propor pautas, deverão assim fazê-lo com 65 dias para a data da reunião agendada, no mínimo, sempre justificando o motivo de tal(is) inclusão(ões). Por fim, o secretariado executivo em concordância com o presidente do comitê, elaborará uma agenda de tópicos chamada

provisional, com a inclusão eventual dos conteúdos trazidos pelos partidos consultivos e data da próxima reunião anual obrigatória.

Com estas formas de estruturação organizacional estabelecidas, as regras de conduta partem para questões inerentes à eleição do presidente do comitê e vice (*Chairman* e *Vice-Chairman*, respectivamente). Há uma preocupação explícita em não permitir que indivíduos da mesma nação ocupem as duas posições, e que as eleições sejam periódicas (duas reuniões anuais para o vice e três para o presidente), conforme visto na regra 8. Por fim, é do presidente a função de transmitir à CCAMLR as deliberações do comitê (regra 9, f), e na ausência deste, o vice assim o fará, via regras 10 e 11). Tais obrigações se iniciam com o final da reunião que os elegeram (regra 12).

Posteriormente foi estabelecido – via regras 13 e 14, de forma respectiva – a ideia de que o comitê poderá se valer de outras estruturas e atores para auxiliá-lo no desenvolvimento de suas atividades de pesquisa, mas que para este e outros fins deverá comunicar à comissão em cada reunião obrigatória anual uma estimativa de gastos. Operando essencialmente nas dependências do Secretariado (regra 15), o comitê seguirá a política multilíngue da CCAMLR, utilizando todos os seus idiomas oficiais na produção de seus estudos e *reports* (regra 16).

Ao final de cada reunião anual obrigatória, o comitê disponibiliza à comissão um guia de todos os temas discutidos (regra 17), e o secretariado executivo faz o mesmo para cada um dos membros consultivos e porventura atores subsidiários (regras 18 e 19). Estes últimos, por sua vez, deverão nomear um representante e indicar seu nome ao secretariado executivo, com a maior antecedência possível (regra 20). Cabe ao presidente, juntamente com o secretariado avisar aos membros do comitê sua intenção de convidar atores externos para determinado encontro (regra 21). No entanto, conforme disposto na regra 22, mesmo que existam observadores não-consultivos, haverá a possibilidade de que em razão da oposição de determinado membro, pautas específicas sejam discutidas sem suas presenças, ou seja, apenas entre membros. Independentemente desta oposição formal, salienta-se, que em processos específicos de tomada de decisão, somente os partidos consultivos poderão participar (Regra 23).

Por fim, a regra 24 prevê a possibilidade de que atores externos ao comitê entreguem documentos a serem considerados pelos partidos consultivos. No entanto, a menos que haja pedidos expressos contrários a tal prática, o material disponibilizado não necessariamente precisará ser traduzido para todos os idiomas oficiais do comitê/comissão. De fato, assim o será apenas na língua original em que foram produzidos. As suas incorporações aos estudos e

medidas conduzidos e propostos pelo comitê deverão contar com a expressa concordância de todos os seus membros.

3.3.1.1 Dos grupos de trabalho do comitê científico

Os cinco grupos de trabalho foram estabelecidos sob a lógica da abordagem ecossistêmica, e possuem o propósito de facilitar o mapeamento e consequente desenvolvimento de soluções para o problema crescente de exploração dos recursos marinhos vivos antárticos. Eles consistem em um específico para monitorar e gerir o ecossistema de forma mais geral, chamado WG-EMM (*Working Group on Ecosystem Monitoring and Management*), um que se dedica ao estudo das populações de peixes locais, WG-FSA (*Working Group on Fish Stock Assessment*), outro voltado à modelagem computacional e estatística, WG-SAM (*Working Group on Statistics, Assessments and Modelling*), um quarto com foco em levantamentos versando sobre hidroacústica de populações de Krill, WG-ASAM (*Working Group on Acoustics, Survey and Analysis Methods*) e finalmente, um sobre mortalidade de espécies como consequência de pescarias, WG-IMAF (*Working Group on Incidental Mortality Associated with Fishing*). O Quadro 9 ilustra essas divisões. Após, segue-se histórico de atuação de cada um, no intuito de fundamentar, aliado às entrevistas realizadas, uma visão geral sobre eficácia do comitê do qual fazem parte.

Quadro 9 - Estrutura do comitê científico

WORKING GROUP	Finalidade	Observações sobre as dinâmicas internas dos grupos de trabalho	Observações (literatura + entrevistas)
WG-EMM	Monitorar o meio ambiente regional antártico.	O nível de diálogo entre os grupos é elevado. Apesar de abordagens metodológicas diversas, cooperação se mostra não somente presente, mas também fomentada através de encontros e momentos informais anteriores às reuniões de fato. Financeiramente, os grupos possuem suas	Em geral, apesar de divergências ocasionais entre os membros dos <i>working groups</i> , o funcionamento e atuação da comissão são grandemente beneficiados pela existência de um “órgão próprio”, voltado à pesquisa científica.
WG-FSA	Monitorar as populações de peixes antárticos.		
WG-SAM	Modelagem computacional e produção de dados estatísticos.		

WG-IMAF	Mortalidade acidental de aves marinhas antárticas	necessidades atendidas e operam sem maiores problemas, via de regra.	
WG-ASAM	Desenvolvimento de métodos e estratégias de análises de dados relacionados a estudos acústicos das dinâmicas regionais antárticas.		

Fonte: elaboração própria.

O WG-EMM vem desenvolvendo suas atividades desde 1995 e opera sob uma lógica de recomendações de ações de proteção tanto no sentido de diminuição do número de animais de espécies específicas, quanto de medidas que fomentem aumento de suas quantidades, quando observadas atividades exploratórias mais intensas. Por exemplo, recomendou ao comitê científico no ano de abertura de suas atividades que houvesse crescimento nas quantidades de krill pescado, de 390.000 para 450.000 toneladas na sub-área 58.4.2. Especificamente, sugeriu à CCAMLR que participasse de forma mais ativa em eventos realizados por outros atores sobre este dito krill, buscando entender melhor as relações desta espécie em particular com outras que dela se utilizam para sobreviver²⁰.

Na sua segunda reunião (1996), foi recomendado que pássaros na fauna local fossem utilizados em estudos de longa duração, expandindo assim as possibilidades de obtenção de dados. Métodos de como acoplar equipamentos às aves foram igualmente sugeridos (e adotados). No ano seguinte, sugeriu ao Secretariado/comitê uma série de medidas, como aumentar esforços na produção de estudos de impacto ambiental causados por determinadas espécies sobre outras (por exemplo, baleias-de-minke no krill). Em 1998, uma das ideias principais (fora a permanente temática de expansão das modalidades de proteção do krill)

²⁰ Tanto nesta reunião quanto nas subsequentes, o EG-EMM produziu uma série de *reports* técnicos específicos, dentro de seu tema geral, apresentando-os ao comitê científico.

residiu na atualização dos dados utilizados pela CCAMLR sobre as populações de focas e pássaros nativos. O comitê deveria, segundo a proposta, providenciar novos conjuntos de informações a cada cinco anos. Em 1999, o grupo (sempre dentre outros tópicos) levantou a questão de que até aquele momento não havia sido desenvolvido nenhum método de preservação que considerasse a ameaça ao bem-estar das espécies predadoras do krill advinda da pesca desenfreada deste crustáceo, sugerindo, portanto ao comitê que assim o fizesse. Finalmente, em 2000 foi proposto que nações com intenção de pescar krill avisassem com antecedência ao secretariado, para que se pudesse estimar os impactos de suas atividades no continente antártico.

Em suma, o trabalho realizado pelo EG-EMM no século XX contribuiu decisivamente não somente para a criação tempos depois de MPA's (com reflexões iniciais, por exemplo, sobre o tamanho que tais áreas deveriam ter e do quão mais fácil ou difícil seria de produzir dados estatísticos que as caracterizassem), mas também fortaleceu o escopo político de proteção desenvolvido pela CCAMLR com relação às diversas formas de vida que habitam o Oceano Austral. Nas ações do grupo há uma lógica de construção paulatina de conhecimentos, particularmente sobre quem e onde agir.

Criada toda essa base de governança austral, no século XXI as propostas de inovação de medidas de proteção do krill antártico e das espécies que dele dependem para sobreviver (como *Pygoscelis adeliae*) foram expandidas ainda mais. Há, neste sentido, ainda em 2002, a revisão de quatro planos de gerenciamento das Áreas de Proteção Especial Antártica (ASPA, na sigla em inglês)²¹ da Baía de Terra Nova (WG-EMM-02/56), oeste da Baía de Dallmann (WG-EMM-02/57), oeste do Estreito de Bransfield (WG-EMM-02/58) e Cabo Roylds (WG-EMM-02/59), o que alude ao fato de que regras de manejo e conduta dos recursos marinhos vivos são analisados periodicamente²². Tanto é assim, que em 2012 o grupo recomendou que os planos para as ASPA's n. 144 (Baía Discovery, Ilha de Greenwich, Ilhas Shetland do Sul), n. 145 (Port Foster e Ilha Deception) e n. 146 (Baía do Sul, Ilha Doumer e Arquipélago de Palmer) fossem aprovados pelo comitê científico.

Finalmente, pode-se concluir que o trabalho do WG-EMM é fundamentado não somente em uma lógica de revisão das medidas para preservação do meio ambiente antártico, mas também de promoção de novas ideias, vide a sugestão de criação pela comissão de uma

²¹ De acordo com o Secretariado do Tratado da Antártida, ASPA's podem ser definidas como regiões criadas com o intuito de salvaguardar valores ambientais, estéticos, históricos e/ou científicos. Interessados em adentrá-las necessitam de autorização prévia.

²² A partir da ATCM XXVIII, Decisão 9 (2005), planos para ASPA's com áreas marinhas onde há potencial para exploração de recursos vivos devem ter aprovação prévia da CCAMLR.

estratégia de comunicação que integre diferentes possibilidades de transmissão de conteúdo (WG-EMM-17) ou ainda que membros promovam coleta de dados ambientais em períodos fora do verão local, para que se possa ter uma ideia real dos impactos causados e novas políticas a serem propostas (vide WG-EMM-17, 6.1, iii).

O segundo grupo, WG-FSA, vem desenvolvendo suas atividades desde 1984. Sua primeira reunião foi marcada por dois pontos principais: identificação das espécies de peixes que eram mais exploradas em águas antárticas²³ e sugestão de estratégias para maximizar a conservação delas, como por exemplo, o estabelecimento de quotas de pesca para determinados gêneros (*Notothenia rossii marmorata*, *Champscephalus gunnari*, *Pseudochaenichthys georgianus* etc), tamanhos da abertura de redes de pesca para evitar que peixes muito pequenos fossem capturados (principalmente na região adjacente à ilha Geórgia do Sul) etc. Com base nesse primeiro encontro, na reunião do ano seguinte se percebeu que tais ações poderiam ser melhor planejadas se existissem dados científicos mais numerosos, precisos e confiáveis. A partir deste momento, e sobretudo com a recomendação ao comitê científico de que tais informações fossem coletadas e analisadas com antecedência a reuniões futuras, facilitando assim discussões, as formas de se compreender impactos que pescarias causam ao meio ambiente local passaram a ser mais uniformes.

Na WG-FSA-86, foi dada atenção especial à questão de pescarias de várias espécies até aquele momento não identificadas, havendo, portanto, uma indicação de aumento em atividades exploratórias. Esta preocupação continua no ano seguinte, quando o grupo apresenta ideias para facilitar o trabalho de decisão de medidas apropriadas para conservação dos recursos marinhos vivos locais pela comissão, baseando este processo em quatro componentes: políticas gerais (*general policies*), políticas específicas (*specific policies*), estratégias (*strategies*) e táticas (*tactics*) cuja a ideia central geral é de que ações de preservação devem ser pensadas em níveis de complexidade atrelados à magnitude dos problemas enfrentados. Da WG-FSA-88 em diante, esse conjunto de estratégias passa a ser aplicado, ocorrendo menções periódicas no bojo das reuniões acerca da necessidade de obtenção de dados sobre populações de espécies nativas de forma mais atualizada (como por exemplo na WG-FSA-93), por exemplo. Um ponto a se notar também é a necessidade de Partidos Consultivos notificarem a comissão sempre que tiverem como intenção a pesca exploratória em quaisquer das sub-áreas e divisões do oceano austral, as quais deverão ser especificadas. Neste sentido, conforme observado na WG-FSA-98, África do

²³ Segundo o documento WG-FSA-84, essa identificação foi feita com base em quatro estimadores principais: o total físico de pescados de cada espécie, Captura por Unidade de Esforço (CPUE), o total de biomassa e dados biológicos particulares (como por exemplo, média de idade ou comprimento).

Sul (sub-área 48.6 e divisões 58.4.3), Noruega (sub-área 48.6), Rússia (sub-área 58.6 e 58.7), Ucrânia (divisão 58.4.4), Nova Zelândia (sub-área 88.2) entre outros, assim o fizeram.

Nas duas reuniões finais do século XX, WG-FSA-99 e WG-FSA-00 notamos tendências similares de nações notificando a comissão previamente sobre suas intenções de pesca. Ocorre, no entanto, algo até então inédito: a primeira proposta de intenção brasileira de pesca exploratória nas sub-áreas 48.3 e 48.4. Via CCAMLR-XIX/5, esta nação notificou a comissão sobre sua intenção de pesca da espécie do peixe patagônico *Dissostichus eleginoides*. No entanto, o país foi informado que em face das MC 179/XVIII e MC 180/XVIII novas pescarias nas regiões em questão para a espécie almejada não mais poderiam ser realizadas.

No século XXI, seguindo tendência observada em anos anteriores, há nações que apesar de notificarem a comissão sobre suas intenções de pesca exploratória, nem sempre as realizam. Como por exemplo, na WG-FSA-02 foi exposto que apesar de navios neozelandeses terem coletado 1275 toneladas de *Dissostichus spp*, embarcações sob a bandeira de outros países dos quais se esperavam volumes semelhantes, não realizaram nenhuma atividade (os anais dessa reunião especificamente mencionam África do Sul, Japão e Rússia).

Outro ponto dentro da lógica de operação do WG-FSA diz respeito à realização de estudos sobre como comunidades de bentos²⁴ estão se adaptando a mudanças no meio ambiente físico antártico. Neste sentido, exemplos de tais atividades são recorrentes no histórico de ações do grupo (vide WG-FSA-01/33, WG-FSA-06/14 etc), valendo salientar, no entanto, que essas preocupações não se constroem isoladas no contexto do grupo ou mesmo do comitê/comissão. As recomendações para que o comitê científico estabeleça padrões indicativos do que pode ser classificado como atividade de grande risco à proteção desses ecossistemas regionais (via MC 22-05 na CCAMLR XXV) olham para contextos internacionais de regras e dispositivos de proteção marinhos. No caso de grupos bênticos, a Assembleia Geral das Nações Unidas, via resoluções como as 46/215 de 1991, 49/116 e 49/118 de 1994 que tratam sobre pescarias não-autorizadas em águas internacionais em altos mares, resoluções 58/14 de 2003, 59/25 de 2004 abordando a questão de pescarias sustentáveis (dentre outras) já apontavam para preocupações crescentes com relação a necessidade de melhoramento do aparato de proteção físico e científico utilizado em e para mares e oceanos. O que o grupo faz, assim como os outros no seio da comissão, é realizar seus próprios estudos, enquanto paralelamente dialoga com fontes externas, para que então possa sugerir ações ao comitê. Tanto é assim que repetidamente se observa no histórico de suas reuniões, menções a regras, organizações e grupos não-ligados à

²⁴ Este termo é usado aqui como sinônimo de conjuntos animais e vegetais que vivem no substrato oceânico das águas antárticas (como em rochas, por exemplo).

comissão (exemplos incluem a menção explícita de tentativa de trabalho conjunto em forma de *workshops* com o Comitê de Proteção Ambiental – CEP – na WG-FSA-08, ou ainda a preocupação expressa de cooperação para intercâmbio científico/implementação de medidas de proteção presentes na WG-FSA-19).

Em suma, o trabalho realizado por este grupo vem contribuindo para maior cooperação não somente entre os partidos consultivos, mas também da própria comissão com outros agentes externos. A ideia de eficácia para proteção dos seres vivos antárticos é pensada no seio do WG-FSA desde o processo de coleta de dados, passando pelo desenho de pesquisa realizado para sua utilização, tal como visto no questionamento feito ao Uruguai no bojo da WG-FSA-19 acerca da forma como o design de determinado estudo proposto seria de fato efetivo aos seus propósitos, até chegar na sua atividade-fim de recomendações de como agir em matéria de conservação ao comitê científico.

O terceiro grupo, WG-SAM, de forma distinta dos dois acima, nasceu no século XXI, e como um sub-grupo do WG-FSA, tendo sido fundado em 2001. Seu histórico de reuniões é iniciado de forma conjunta em 2003 (WG-FSA-SAM-03), tratando de questões eminentemente técnicas, como por exemplo, análises de dados acústicos obtidos na região do Mar de Ross, problemas metodológicos nas formas de coleta destes dados para estimativas das quantidades de peixe-gelo (vide WG-FSA-SAM 03/6), entre outros. No ano seguinte (e nos próximos), essa característica de checar como os estudos sobre o bem-estar e coleta sustentável de peixes antárticos se manteve. Ainda em 2004, via WG-FSA-SAM-04/20, seus componentes questionaram se estudos sobre as populações de peixe na região das Ilhas Geórgia do Sul eram válidos em estimativas para os macarela (família *Scombridae*).

É somente a partir de 2007 que há anais das primeiras atividades do agora *Working Group*²⁵. Um ponto peculiar quando se observa as suas atividades desenvolvidas ao longo dos anos é a existência de seções dedicadas não somente ao aconselhamento do comitê científico, mas também uma série de recomendações aos outros *working groups*, o que é compreensível, dada a própria natureza e função do grupo de observar, propor e desenvolver modelos estatísticos e modelagem computacional para estudos sobre a fauna antártica. O grupo também revisa propostas submetidas por partidos consultivos para exploração em caráter científico de divisões e sub-áreas específicas, observando a qualidade dos métodos sugeridos e suas viabilidades de aplicação. Exemplo disso foi visto na WG-SAM-12, com várias ideias de coletas para análise de espécies nas sub-áreas 48.5 e 88.1, além das divisões 58.4.3b e 58.4.4 e

²⁵ Esta e todas as demais informações sobre o *working group* em questão foram obtidas em consulta à sua página online: <https://www.ccamlr.org/meetings/21>

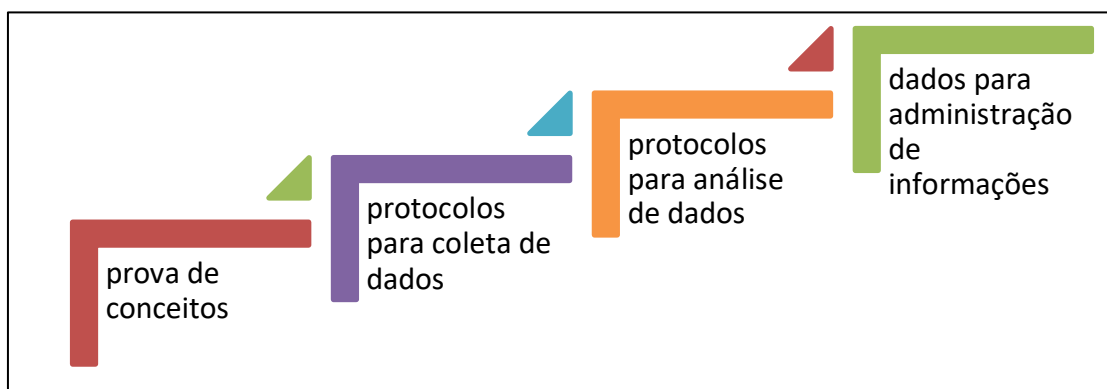
revisões das propostas já submetidas para as mesmas localidades, acrescidas das sub-áreas 88.2 e 88.3. Em geral, como notado pelo próprio grupo, participação de partidos (consultivos ou não), vem aumentando nos últimos anos, havendo inclusive casos onde tais participantes trocam entre si representantes de espécies coletados com fim de pesquisa científica, em vez de irem eles mesmos coletarem mais (WG-SAM-2021, seção 8.12).

Em resumo, pode-se dizer que o WG-SAM age não somente no intuito de melhorar os dados utilizados pelo comitê científico, tornando-os mais precisos e representativos, mas também atua no sentido de promover maior cooperação técnico-científica entre os demais *working groups*. Seu histórico de reuniões se comunica com a abordagem ecossistêmica, base da CCAMLR, na medida em que busca promover a ciência como propulsora de toda e qualquer ação tomada no bojo da comissão, tendo em mente que desenvolvimento sustentável não indica necessariamente proibição completa e permanente de pescados nas águas antárticas. É bem verdade que há sim uma limitação do quanto pode ser coletado em determinada localidade, porém há também instâncias onde as atividades de caça são liberadas ou mesmo incentivadas, de uma forma controlada e que permita sobrevivência dessas espécies em longo prazo.

O quarto *working group*, WG-ASAM, iniciou suas atividades também no século XXI. Via recomendações dos WG-EMM e WG-FSA, na SC-CAMLR-XXIII, sua existência se tornou possível, tendo sido sua primeira reunião em 2005. Ocorre que a CCAMLR utiliza estimativas de biomassa de krill (*Euphausia superba*) para propor ações de precaução sobre sua coleta e manejo, tal como indicado no art.6 da WG-ASAM-05. É então de se esperar que este grupo busque antes de tudo entender os modelos através dos quais tais medidas são pensadas e desenvolvidas. Neste sentido, focou seus esforços iniciais em dois: um de força do alvo de pesca (*target strength*) e outro denominado classificação da força de retrodifusão de volume (*classification of volume backscattering strength*), cada um com teorias e fundamentações técnicas específicas que fogem ao nosso objetivo neste trabalho. Como resultado, no entanto, propôs ao comitê científico a adoção de um modelo estocástico simplificado, denominado aproximação de onda estocástica distorcida nascida (*Stochastic Distorted Wave Born Approximation*). Essa ideia de revisão dos métodos utilizados pelo comitê científico é vista continuamente no histórico de reuniões desse grupo. Seja em questões mais simples de catalogação de medidas, como recomendar que todos os guias relacionados à caça de krill fossem compilados em um único documento (vide art. 93, SG-ASAM-07), seja no que diz respeito à uniformização da qualidade de dados obtidos, sugerindo neste sentido a criação

de um sistema de prova de conceitos (*proof of concepts*)²⁶, ou ainda no que tange as inter-relações em entre coleta de informações, tratamento e publicação de resultados, o grupo explicitamente busca melhorar a capacidade de resolução de problemas pelo comitê científico. Este último ponto é trabalhado sob uma lógica polifásica de trabalho (*working phases*), onde cada fase coexiste paralelamente às outras, conforme ilustrado na Figura 10, abaixo:

Figura 10. Focos de recomendações do WG-ASAM



Fonte: Elaboração própria, adaptado de (WG-ASAM-14).

Essencialmente, tal esquema alude ao fato de que a prova de conceitos, baseada fundamentalmente na noção de que os dados obtidos devem ter seus momentos de coleta gravados por instrumentos de medição que possam ser analisados posteriormente, tanto com relação às coordenadas geográficas onde foram extraídos (o grupo usa a nomenclatura *geo-referenciados*), quanto com relação ao momento temporal (*referenciados no tempo*), além de fotografias das informações exibidas em ecossonadores, devem se comunicar com um protocolo ou forma de coleta pré-estabelecido. Com base nisso, os dados serão tratados, seguindo de forma similar um planejamento prévio de como assim o fazer, para que então os conhecimentos obtidos possam ser utilizados em recomendações.

Em suma, o que se nota com relação a este grupo é que de forma similar aos outros, suas atividades são planejadas em nível de grande detalhamento e pautados em conhecimentos estritamente científicos. Tais informações, inclusive, são em sua maioria amplamente publicizadas no website da comissão, sendo de livre acesso. Ao mesmo tempo se percebe também uma preocupação na utilização de novos recursos tecnológicos, a exemplo de veículos exploratórios autônomos, mencionados na WG-ASAM-21 e que servirão, dentre outras coisas,

²⁶ Conforme a seção 2.38, contida em <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-sc-xxxi-a04.pdf>.

para obtenção de números concernentes à biomassa de krill em fases pré-exploratórias. A comissão se mostra eficaz no desenvolvimento de medidas de proteção aos recursos marinhos vivos antárticos em grande parte devido à descentralização de competências e buscas de resultados de forma relativamente harmoniosa entre os seus comitês e respectivos grupos de trabalho.

O último sub-grupo, WG-IMAF, existe desde 1994. Ele surgiu em um contexto de diminuição no número de aves do tipo albatroz (*Phoebastria albatrus*), sua atuação vem sendo realizada em menor escala, fugindo do padrão observado com relação aos demais grupos. Por exemplo, sua segunda reunião só ocorreu quatro anos após a primeira, e não há novas pautas em discussão desde 2011, o que em parte se deu ao fato de que o número de aves do tipo em questão voltou a crescer. O seu histórico é marcado por tentativas de melhoramento de técnicas de pesca e manejo de materiais para este fim. Por exemplo, a utilização de observadores da CCAMLR na sub-área 48.3 (Geórgia do Sul) foi uma estratégia empregada que de forma decisiva proporcionou aos seus cientistas os primeiros conjuntos de dados quantitativos sobre mortalidade incidental de aves marinhas dentro da área da convenção (vide seção 3.11 da WG-IMAF-94). Contudo, à guisa da abordagem ecossistêmica de enxergar ações de proteção como conjuntos que perpassam os limites físicos do ambiente que se pretende proteger, nota-se que os planos de ação para redução de tais índices não foram construídos somente sob uma perspectiva local. De fato, no próprio encontro inaugural do *working group*, há menção a problemas similares ocorrendo em regiões próximas aos limites territoriais sob jurisdição da CCAMLR, como costa uruguaia e litoral sulista brasileiro.

A ideia de eficácia para as atividades-fim que o grupo se propõe a realizar, ou seja, de preservação das aves marinhas antárticas, é construída sob um modelo de proposições e justificativas ao comitê científico, estabelecido em cinco pilares: um primeiro centrado na necessidade de ao menos dois cientistas *in loco* por cada embarcações²⁷, uma segunda recomendação para que amostras com aves abatidas acidentalmente sejam coletadas preferencialmente com indivíduos completos (no entanto havendo a possibilidade de coletas de partes dos corpos, para análises de DNA), treinamento para que observadores pudessem distinguir albatrozes (*Diomedidae*), pardela-de-bico-preto (*Puffinus gravis*) e petreus (aves da família *Procelariidae*), comprometimento dos partidos consultivos em entregarem ao instituto que analisa as causas de mortalidade nas aves, o material coletado sem alterações produzidas

²⁷ Observadores são necessários em quaisquer embarcações conduzindo atividades de pesca dentro da área de atuação da CCAMLR desde a adoção do Esquema Internacional de Observação Científica pela comissão (*Scheme of International Scientific Observation - SICO*), em 1992.

durante coleta e/ou transporte, e finalmente gravação de informações referentes a todo e qualquer material utilizado em pescarias, além de serem reportadas as técnicas e as formas de captura empregadas no processos de caça. O Quadro 10, ilustra essas recomendações:

Quadro 10 - Atuação do WG-IMAF

Recomendação 1	Acompanhamento de ao menos dois pesquisadores por embarcação, aos moldes das diretrizes da SICO.
Recomendação 2	Coleta de amostras de aves marinhas abatidas acidentalmente.
Recomendação 3	Treinamento de pessoal para que sejam capazes de distinguir espécies de aves marinhas antárticas.
Recomendação 4	Maior cuidado e transparência em coletas e manejo de amostras.
Recomendação 5	Transparência nas técnicas escolhidas e utilizadas para se estudar a mortalidade acidental de aves marinhas antárticas.

Fonte: Elaboração própria, adaptado da (WG-IMALF-94).

Nos anos seguintes, o grupo se manteve dentro dessa construção, fazendo observações pontuais de que informações sobre o comportamento dos grupos de seres vivos marinhos antárticos ainda permaneciam “inadequadas para a maioria dessas populações” (vide seção 7.14 da WG-IMALF-99). Tal fato é particularmente preocupante quando se considerado, por exemplo, em conjunto com dados de mortalidade acidental na ordem de 19.000 a 30.000 toneladas de aves dizimadas pelo Japão e Taiwan pescando sardinhas na Área de Exclusividade Econômica da África do Sul (seção 7.230 da WG-IMALF-00). Outro ponto relevante para melhor compreensão da forma de evolução da estrutura do que se aplica hoje na Antártica em termos científicos e políticos reside no fato de os partidos consultivos nem sempre respeitarem as normas acordadas. Exemplo disso é mencionado nos próprios anais da WG-IMALF-01 (seção 7.133), acerca da necessidade de se buscar saber se a França adotaria ou não as MC 29/XIX, as quais dispõe sobre os tipos de equipamentos permitidos para pesca nas águas sob controle da convenção, ou ainda se Japão permitiria ou não observadores científicos em suas embarcações pesqueiras atuando nas sub-áreas 48.6, 58.6, 88.1 e 88.2 (além das divisões 58.4.1,

58.4.3 e 58.4.4). Também nesta mesma reunião foi constatado que uma infinidade de embarcações, sob a bandeiras de diversos países, não obedeceram em todo ou em parte às MC 29/XIX, utilizando equipamentos de pesca não-apropriados às espécies e às épocas de coleta, promovendo inevitavelmente, portanto, pescas predatórias (vide seção 7.68).

No geral, os níveis de *compliance* com todas as disposições expressas na MC 29/XIX foram baixíssimos. Conforme indicado nos anais da WG-IMALF-02 (seção 6.28), apenas três embarcações (*San Aotea II*, *Janas* e *Argos Helena*) os cumpriram em 100%, enquanto que oito outras assim o fizeram com 95% de concordância. Como resultado, o grupo (que vale lembrar, não possui poder de punição) recomendou ao comitê científico que as embarcações que não cumpriram com tais medidas fossem proibidas de navegar na região sob jurisdição da CCAMLR (seção 6.29).

Outro componente presente nas dinâmicas que envolvem conservação de aves marinhas antárticas é a atividade de navios de cruzeiro, cada vez mais populares na região (Carey, 2020). Neste sentido, o grupo apontou na WG-IMALF-04 (seção 7.47), que no ano anterior houve uma redução de 92% para 64% no número de embarcações deste tipo que seguiram protocolos de design de linhas do tipo *streamer*, utilizadas para se manter as aves a distâncias seguras dos barcos e navios. Este fato por si só não prova a fragilidade de regulação de medidas e políticas para minimização de mortalidade das aves antárticas, mas sugere sim possível necessidade de maior atenção e fiscalização às formas de implementação do que foi acordado.

Em geral, observando-se os dispostos nos demais documentos dos anais de reuniões do grupo, pode-se perceber que o WG-IMALF, apesar de reunido em caráter esporádico, se mostra de fundamental importância para a construção de uma CCAMLR mais coesa e hábil naquilo que propõe a realizar. É se valendo das informações apresentadas por ele (via comitê científico), que a comissão planeja ações internas e externas (com outros organismos e governos) no combate à mortalidade de aves regionais. Consequentemente, ao fazer isso, dialoga também com proteção de outros recursos marinhos vivos, dentro das cadeias alimentares presentes no continente.

Finalmente, há preocupações expressas com inúmeras outras variáveis características de bem-estar animal na região. Há, a título exemplificativo, uma série de menções constantes às embarcações que despejam equipamentos de pesca e/ou produtos poluentes sem preocupação com os impactos que tais ações trarão (vide o caso dos navios *Viking Bay* e *Koryo Maru No. 11* poluindo águas na divisão 48.3, conforme indicado na seção 2.31 da WG-IMALF-08 ou ainda o derramamento de óleo pelo navio *Argos Froyanes* nas sub-áreas 88.1 e 88.2, durante a WG-IMALF-09).

Em resumo, cada *working group* opera sob um conjunto de visões próprias, baseados estritamente em códigos de conduta científicos. Para que recomendações sejam propostas ao comitê científico, o qual intermediará quase sempre o diálogo com a comissão, é necessário antes de mais nada uma proposição de métodos adequados aos problemas que se pretende minimizar, mas não somente isso. Há de forma explícita em várias ocasiões, preocupação tanto com relação à qualidade dos dispositivos utilizados para coleta de dados (calibragem, manutenção etc), como também nas formas pelas quais o desenho de pesquisa foi posto em prática. A partir daí, as reuniões são conduzidas no sentido de escolher as melhores formas de sugerir caminhos de ações ao comitê. Em outras palavras, a construção da presente tentativa de resposta em torno de eficácia da CCAMLR, necessariamente passa não somente pelas formas como cada grupo opera no âmbito de seus respectivos comitês, mas também como estes se comunicam e cooperam conjuntamente para que objetivos e metas comuns sejam atingidos. Neste contexto, e especificamente tratando deste primeiro comitê como um todo, foram realizadas entrevistas com uma pessoa ligada à sua administração²⁸ (doravante ‘entrevistado 1’) e baseado nas informações obtidas, os seguintes pontos foram construídos:

1. Independência do comitê: há, nas palavras do entrevistado 1, um grande nível de independência funcional e financeira do comitê. Ele como um todo possui vastos recursos para a construção e desenvolvimento de suas atividades, incluindo contribuições vultosas realizadas por países/blocos desenvolvidos (a pessoa especificamente citou os EUA e União Europeia). Nunca houve, durante sua atuação no comitê, nenhum caso onde estudos tenham deixado de ser realizados devido à falta de apoio financeiro. Também não se recorda de ter lido ou ouvido falar de quaisquer momentos anteriores à sua presença no comitê de dificuldades em realizações de pesquisas por falta de dinheiro.

2. Relacionamentos intraorganizacionais: há comunicação efetiva entre os três comitês da comissão (*compliance*, científico e financeiro). No entanto, o nível de influência do científico sobre os demais é mais perceptível, na medida em que mesmo não havendo hierarquia organizacional entre eles, os estudos provenientes do SC influenciam os conteúdos a serem discutidos pelos membros dos outros comitês em suas reuniões. Como por exemplo, é possível citar um caso onde a delegação ucraniana apresentou dados, cobrando maior *compliance* dos envolvidos em torno de determinada questão não-especificada, contudo tais informações foram

²⁸ A ficha com as datas e perguntas realizadas encontra-se em APÊNDICE C, desta produção.

rejeitadas pelo comitê científico por falta de rigor metodológico (alto grau de incerteza), sendo daí também não aceita pelos demais.

3. Relacionamentos entre os *working groups*: a grande expertise dos profissionais e suas consequentes capacidades de geração de informações técnicas e precisas foram mencionadas como um ponto que facilita o diálogo e proposição de ações conjuntas, no seio do comitê científico. Há, inclusive, uma cultura de conversas em contextos mais informais sobre desenvolvimento de metodologias, com a existência de *e-groups*, ou grupos virtuais onde há troca de ideias e construção de conhecimentos de formas coletivas, anteriores às reuniões formais de cada grupo.

Outro ponto mencionado diz respeito à forma como o conjunto de recomendações finais do comitê para a comissão são construídos. Há, nas palavras do entrevistado 1, uma organização de respostas produzidas de tal forma que resultados obtidos por um grupo poderão ser acessados por outro que se beneficiaria daquelas informações específicas no desenvolvimento de seus estudos e na construção de sua argumentação teórico-metodológica. Eles estão “conectados cronologicamente”, destacou.

Finalmente, um ponto levantado para melhoramento das relações entre os grupos diz respeito à noção de equilíbrio entre atividades de diferentes pesquisadores. Ocorre que alguns cientistas são exponencialmente mais ativos que outros, e isso causa um certo nível de desequilíbrio na construção de respostas conjuntas do *working group* como um todo.

4. Transmissão de conhecimentos entre o comitê científico e a comissão: as recomendações feitas pelo comitê para a CCAMLR nem sempre são compreendidas de forma plena, ocorrendo casos onde há pedidos dela para que o comitê elabore de forma mais detalhadas explicações para suas proposições. Há também um processo de eficácia de medidas pensado em diálogos transparentes e constantes, de um para com o outro, inclusive fora das entregas de recomendações formais. Um exemplo dado pela pessoa entrevistada foi a aprovação de Áreas de Proteção Marinha, que em geral levam anos em discussões, e quando finalmente são aprovadas, assim o são com dois vieses: um eminentemente técnico e outro político. Ou seja, eficácia das atividades-fim da comissão dialoga fundamentalmente tanto com as condições do ambiente para o qual os estudos científicos são realizados, como com propostas de intervenção criadas sob uma realidade política de construção de um sistema de governança austral.

5. Desafios trazidos pela pandemia de COVID-19: um dos pontos apresentados pelo entrevistado 1 foi a impossibilidade de recomendações do comitê para a comissão em 2020,

sobretudo devido a quedas em conexões de internet (todas as reuniões foram conduzidas em formato remoto) e falta de serviços de tradução simultânea²⁹. Com isso, as decisões tomadas pela CCAMLR neste ano foram fundamentadas em discussões e momentos ocorridos nos anos anteriores. Segundo a pessoa, tal postura é “perigosa”, especialmente se considerados que recursos ambientais antárticos e toda a geopolítica que os cerca são particularmente voláteis.

3.3.2 Do comitê de *compliance*

O comitê de compliance (*compliance committee* - SCIC) é responsável por analisar se Medidas de Conservação estão sendo respeitadas pelos partidos consultivos, além de comunicar à comissão quaisquer questões referentes a falhas de concordância com estas e demais soluções acordadas de proteção ambiental. Iniciando seus trabalhos formalmente em 1988, sob a denominação de Comitê Permanente de Observação e Inspeção (*Standing Committee on Observation and Inspection* – SCOI), o comitê vem ao longo dos anos desenvolvendo uma lógica de atuação baseada em fiscalizações de atividades científicas e exploratórias como alicerce de suas recomendações, tal como aludido em SCOI-88, no seu primeiro anal de reunião. É importante salientar, conforme observado no documento em questão, que tais atividades são conduzidas sob uma filosofia de transparência e parceria com os atores ratificadores da convenção, vendo-se, por exemplo, que esses membros possuem liberdade de indicar eles próprios observadores e inspetores que estarão *in loco* nas embarcações (vide seção 3, § I), e que todos os navios transportando tais profissionais deverão ter bandeiras indicativas de tal fato (seção 3, § III, B). Há ainda uma série de sub-regras regulando a presença e atuação destas pessoas. O nível de detalhamento é tamanho, que há provisões específicas estabelecendo que estes indivíduos estarão sujeitos exclusivamente à jurisdição dos Estados de onde as embarcações vieram (seção 3, § I, C), deverão ser capazes de se comunicar na língua da tripulação (seção 3, § I, D), deverão ter seus nomes anunciados à comissão até maio de cada ano, com tais indicações valendo até julho do próximo (seção 3, § I, F) etc. A ideia é promover com tanta seriedade quanto possível, estratégias que maximizem a eficácia de medidas acordadas, e por consequência da própria comissão.

Foi introduzido também em 1988 pelo SCIC (então SCOI) uma série de regulações sobre os tipos de embarcações navegando nas áreas cobertas pela convenção. Argumentamos que claramente os dispositivos contidos na SCOI-88, seção IV, buscam promover nos partidos

²⁹ A CCAMLR possui como línguas oficiais inglês, espanhol, francês e russo, sendo obrigatório que todas as recomendações e demais documentos oficiais dela sejam discutidos e publicados nas quatro línguas.

consultivos uma mentalidade de construção conjunta de governança sobre manejo sustentável dos recursos marinhos vivos regionais. Neste sentido, há lá dispositivos estabelecendo, por exemplo, a necessidade de que partidos consultivos informem até 1 de maio de cada ano, uma lista de informações sobre quem realiza pescarias e onde pretendem atuar. No geral, as regras solicitam que sejam informados dados referentes a identificação da embarcação, códigos de registro dela no seu país de origem, nome do(a) capitão(ã), documento que indique que a tripulação está ciente das regras de conduta observadas pela CCAMLR, limite de pesca, espécies que podem ser coletadas, áreas de atuação, entre outras. Observadores e inspetores, de forma similar, seguem regras pré-estabelecidas tanto de atuação nas embarcações, quanto de comportamentos em situações onde, por exemplo, sejam permitidos a adentrá-las (seção VII).

Na SCOI-89, o processo de construção das formas pelas quais os inspetores/observadores conduzem suas atividades foi expandido. Na sua seção 10 especificamente, o comitê elaborou, inclusive, uma série de guias para processamento dos documentos com as análises desses profissionais (*Reports of Inspections*), centrado em cinco pontos principais: primeiro, uma cópia devidamente assinada do relatório deverá ser entregue ao comandante da embarcação onde a inspeção ocorreu (alínea A), ao governo da nação sob a qual o navio realizou suas atividades (alínea B), ao secretariado da CCAMLR até 1 de julho do ano seguinte à inspeção (alínea C), ou em caráter imediato se infrações foram detectadas (alínea D). Finalmente, o envio de quaisquer comentários por parte das nações de onde as embarcações partiram, sobre o processo e resultado das análises conduzidas, deverá ser direcionado ao secretariado da comissão até o 1 de setembro mais próximo do dia de inspeção (alínea E). Neste cenário, salienta-se também que as pautas de reuniões do comitê são geralmente definidas de forma prévia, no encontro anual imediatamente anterior.

Desde a gênese do SCIC, se observa uma preocupação frequente, expressas nos anais de seus encontros, sobre como a eficácia da comissão pode ser melhorada através de uma perspectiva de esforços multidisciplinares. Ou seja, em como as ciências naturais e políticas podem contribuir, lado-a-lado, para ações conjuntas de preservação ambiental. Neste sentido, ainda na SCOI-89, por exemplo, houve um processo de estabelecimento expresso nas formas como investigações científicas deveriam ser conduzidas. A ideia consiste em análises prévias por parte da comissão acerca da legalidade e viabilidade de toda e qualquer tentativa de pesquisa em águas antárticas. Para tanto, estabelece quatro pilares: tipo de atividade a ser realizada, descrição minuciosa de localidades específicas a serem visitadas, identificação do cientista-chefe da missão e de todos os demais pesquisadores a bordo e identificação do número de

registro e sinais de rádio das embarcações. Tudo isso deverá ser enviado ao comitê com uma antecedência mínima de seis meses.

Na SCOI-90, houve a ideia de construção de um sistema que regulamentasse de forma ainda mais profunda a atuação de observadores em embarcações. Tais diálogos foram conduzidos com base em relatórios do WG-FSA, e como foco principal se viu a necessidade de que dados científicos fossem coletados e validados antes que qualquer parecer sobre matéria de compliance fosse produzido. Novamente, nota-se que o desenvolvimento de recomendações à comissão é em muitos casos baseado em estudos do comitê científico e seus *working groups*. Tanto é assim que repetidamente se vê tal menção no *corpus* documental do SCIC. Por exemplo, na recomendação expressa para que os partidos consultivos se utilizassem de forma mais extensiva das regras do Esquema Internacional de Observação Científica (SISO), com foco especial às sub-áreas reguladas por Medidas de Conservação (seção 42, SCOI-1993), ou ainda nos dados produzidos pelo WG-FSA sobre pescarias ilegais, não-reportadas e não-reguladas (*IUU fishing*) conduzidas na águas sob jurisdição da comissão, que foram utilizados pelo comitê em sua fundamentação de que tais índices ainda estavam altos (seção 2.5, SCOI-1998).

Em 2003, a nomenclatura SCOI deixou de existir, e em seu lugar a denominação atual *SCIC* passa a ser empregada. Ocorre que naquele ano também foram produzidos uma série de relatórios sobre atividades de pesca de partidos consultivos e não-consultivos, causando apreensão entre membros do comitê sobre o crescimento de pescarias do tipo *IUU*. Neste sentido, a Austrália propôs um guia de recomendações para construção de uma política mais eficaz de combate a estas formas de exploração dos recursos marinhos vivos locais, centrado em expandir a ideia de simples inclusão do nome de embarcações a uma lista da comissão, para um conjunto de informações detalhados (seção 2.80, SCIC-03). Conforme o Quadro 11:

Quadro 11 - Expansão de coleta de dados sobre exploração ilegal de recursos (continua)

Expansão de medidas de combate a pescarias IUU
País proponente/ano: Austrália/2003
Proposta: aumentar os tipos de informações coletadas de embarcações envolvidas com pescarias IUU.
Objetivo: combater extração de recursos marinhos vivos de maneira ilegal, não-reportada e não regulada.

Informações adicionais a serem coletadas:

1. País do qual a embarcação partiu e histórico de quaisquer mudanças no nome dela
2. Identificação dos números de registro Llyod e IMO
3. Informações referentes ao histórico de envolvimento da referida embarcação em quaisquer atividades relacionadas a pescarias IUU.
4. Identificação das pessoas comandando as atividades de navegação, e registro de todos os membros da tripulação.
5. Identificação do dono da embarcação
6. Detalhes sobre quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que possam se beneficiar de alguma forma com a pescaria IUU realizada pela embarcação identificada
7. Detalhes sobre produtos, pontos de desembarque e trocas de cargas utilizados ou que poderiam ser obtidos com a carga de pescarias IUU.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de SCIC-03 (seção 2.80).

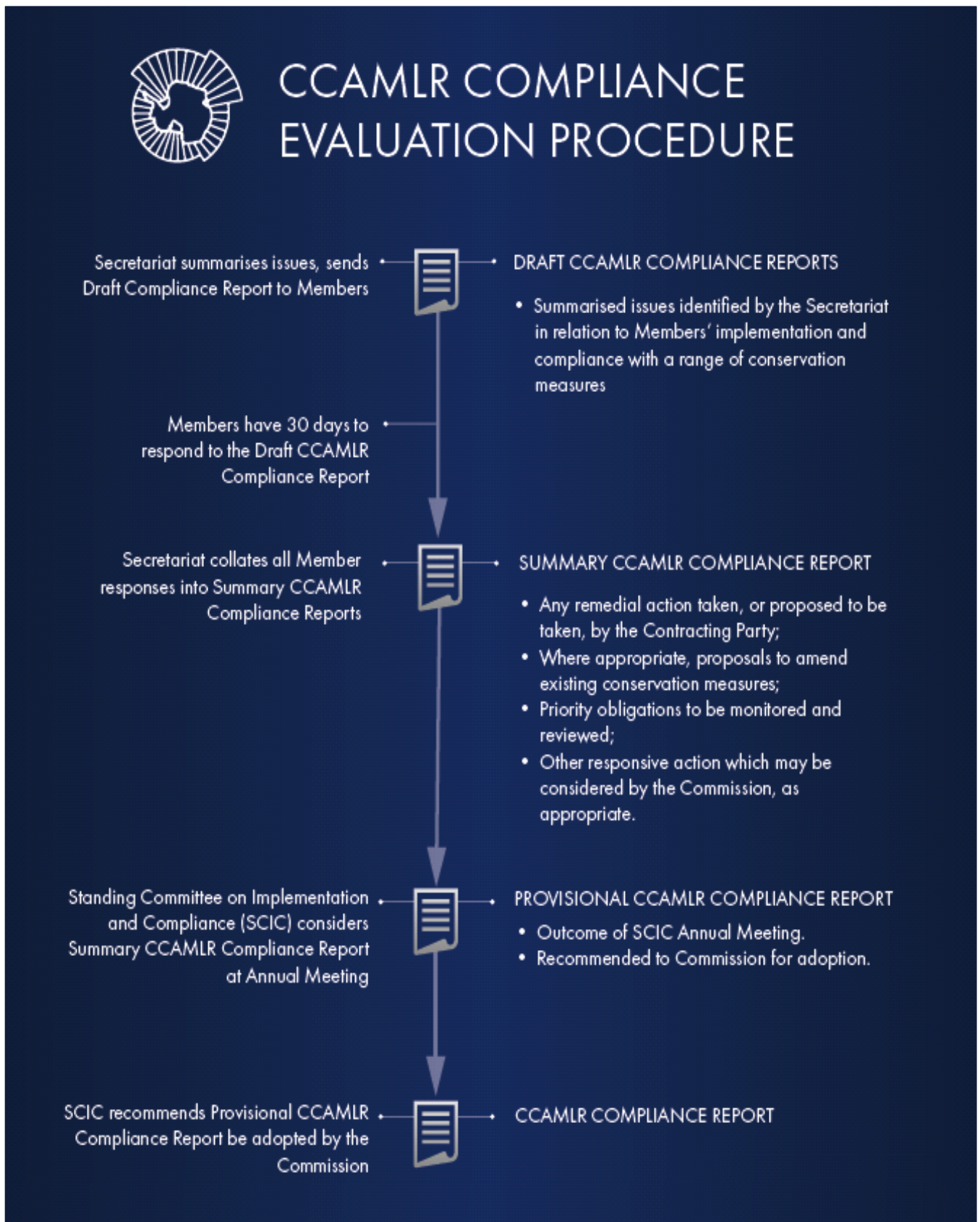
Na reunião do ano seguinte, o comitê adotou a lógica contida nesse conjunto de medidas, e recomendou à comissão que assim também o fizesse (seção 2.9, SCIC-04). Esta visão do estabelecimento de variáveis que facilitem o trabalho de fiscalizar, aliada ao histórico da forma como os demais temas são construídos e trabalhados no seio do comitê, sugere que *compliance* é analisada sob duas grandes perspectivas: uma primeira, quanto à forma de avaliação proposta, e uma segunda, quanto ao conteúdo acordado em si. Respectivamente, nota-se uma perspectiva de se discutir a estrutura metodológica de como recomendações serão elaboradas, para que então se analise se o que já existe em matéria de política da comissão está ou não sendo eficaz na proteção do meio ambiente antártico. De fato, via SCIC-04, observa-se uma recomendação do comitê à comissão, para que ela promova avaliações anuais de cumprimento das normas acordadas pelos partidos consultivos, buscando assim fomentar implementação das Medidas de Conservação, observar se estas estão sendo eficazes na realização daquilo para o qual foram criadas, e identificar embarcações que não as estão cumprindo, além de áreas onde os efeitos dessas políticas de proteção precisam ser melhorados (seções 3.27 e 3.28).

Na SCIC-05, vê-se um esforço da comissão para tornar mais eficaz as formas de comunicação entre a CCAMLR e partidos não-consultivos. Tentativas de contatos diplomáticos, particularmente com Estados de onde embarcações potencialmente praticando pescarias ilegais saíram originalmente (seção 2.10), foram sendo enfatizados. Essa ideia foi incluída nos anos seguintes (vide, por exemplo, seção 2.63, SCIC-07 ou as seções 3.28 e 3.29,

SCIC-07), e após a adoção de tais práticas, o nível de irregularidades diminuiu. Na SCIC-10, por exemplo, não foram reportados casos de não-compliance.

Nas reuniões seguintes (SCIC-11 até SCIC-21), nota-se que a ideia de eficácia da comissão está sendo continuamente associada também a se os membros de fato implementam as medidas de proteção em seus respectivos territórios. Um exemplo, é um sistema de regras denominado de CDS (*Catch Documentation Scheme*). No geral, a ideia por trás de sua proposição foi de que os países que dele participem conseguissem identificar a origem e as rotas pelas quais espécies animais antárticas adentram seus mercados consumidores. Salienta-se, no entanto, a não obrigatoriedade de que nações sejam partidos consultivos, para poderem atuar juntamente com a comissão na minimização de pescarias IUU. Com base neste tipo de informação, além de questionamentos a *experts* de outros comitês, o SCIC recomenda ações e medidas à comissão, seguindo um modelo prévio, conforme visto na Figura 11, abaixo:

Figura 11. Processo de construção dos relatórios de recomendações do SCIC.



Em suma, o comitê de *compliance* se mostra fundamental para o bom funcionamento da CCAMLR. Ele se comunica com os outros ramos desta comissão para identificar pontos onde a implementação de medidas pode ser facilitada através de ações conjuntas, além de buscar observar como níveis de concordância entre os partidos consultivos pode ser favorecido, tornando as Medidas de Conservação para o meio ambiente antártico mais eficazes. Neste cenário, uma pessoa ligada à sua administração foi entrevistada (doravante chamada de ‘entrevistado 2’), elucidando questões referentes a estes processos de cooperação interna e externa (vide anexo II). Daí, especificamente com relação a estrutura e funcionamento do SCIC, desenvolveu suas falas em torno dos seguintes pontos:

1. Pouca dificuldade em se observar se partes consultivas estão ou não cumprindo regras de conservação: segundo o entrevistado 2, as regras desenvolvidas pelo SCIC até agora, e os recursos à disposição do comitê, incluindo o que diz respeito ao desenvolvimento de metodologias específicas de acesso a níveis de *compliance* de partidos consultivos, proporcionam relativa segurança e facilidade de comprovação de que a comissão está sendo eficaz naquilo que se pretende a realizar. Ou seja, de que sua atuação está de fato contribuindo a preservação dos recursos marinhos vivos antárticos. Um desafio apontado dentro deste cenário, foi a falta (em alguns casos pontuais) de leis nacionais específicas que dialoguem com os dispositivos acordados na comissão.

2. Nível de troca de informações entre os comitês: apesar de existir facilidade em acesso a informações dentro da CCAMLR, foi pontuado que os comitês via de regra recebem do secretariado apenas as informações que este julga pertinente às suas áreas de expertise. Por exemplo, o comitê científico observa em seus estudos pontos que poderão envolver tomada de decisões e implementação de medidas pelos partidos consultivos. Esse conhecimento é então comunicado ao secretariado, que produz um relatório específico para o SCIC.

3. Pescarias IUU: combate a pescarias ilegais, não-reportadas e não-reguladas é algo especialmente forte, dentro do campo de atuação do SCIC. Recursos tecnológicos de ponta, além de acordos entre os partidos consultivos, favorecem a eficácia da comissão em reduzir dano ambiental, particularmente identificando possíveis transgressores, sub-áreas que demandam maior atenção e planos de atuação coletiva.

4. Eficácia da CAMLR: alta. Todas as ações tomadas pela comissão com o intuito de ação no ambiente marinho antártico são estritamente baseadas em estudos e conhecimentos científicos. Quaisquer dúvidas que membros do SCIC tenham, poderão ser passadas imediatamente a membros do comitê científico, e em geral, não foram identificados pontos controversos que diminuam ou impossibilitem cooperação tanto interna, ou seja, entre os diferentes comitês, quanto externa, significando ações propostas e/ou implementadas entre a CCAMLR e outros organismos de proteção ambiental internacional.

5. Fortalecimento da proteção aos recursos marinhos vivos antárticos: um ponto apresentado foi o de que apesar de no contexto interno da CCAMLR, cooperação entre os diversos partidos consultivos ocorrer de forma satisfatória, algo que poderia ser melhorado diz respeito aos Estados em seus próprios territórios e sistemas legais adaptarem as medidas acordadas no âmbito da comissão de maneira mais fluida e transparente. Alguns se saem melhor nessa tarefa que outros, mas em geral, há espaço, indica a pessoa entrevistada, para maiores esforços com este objetivo.

3.3.3 – Do comitê de administração e finanças

O Comitê Permanente de Administração e Finanças (*The Standing Committee on Administration and Finance* – SCAF) foi instituído em 1984. Sua função primordial, como indica seu nome, é a de analisar toda parte monetária da CCAMLR. Ou seja, todo e qualquer processo que envolva alocação e/ou investimento de recursos financeiros, seja partindo de atores externos, seja nas formas como estas quantias são utilizadas internamente. Neste sentido, seu histórico de reuniões indica discussões em torno de um ponto constante: estimativas de gastos para a operacionalização de ações e funcionamento da comissão no ano subsequente. Há controvérsias, mas em geral, elas não são uma característica frequente dentro do comitê. Um exemplo inclui a então URSS se opondo ao aumento de gastos para a contratação de pesquisadores parte da iniciativa BIOMASS (seção 18, SCAF-86). O argumento apresentado foi que já havia no comitê científico pessoal com capacidade técnica suficiente para estudar as questões pretendidas. Em geral, as recomendações principais dizem respeito à sugestão de que a CCAMLR adote os planos de finanças traçados (*review budgets*) pelo SCAF. Salienta-se também que cada partido consultivo contribui financeiramente, de acordo com suas capacidades e nível de atuação na área sob jurisdição da comissão, incluindo quantidades totais de pescados (vide por exemplo o sistema de cálculos mencionado na SCAF-12). Em suma,

quanto mais se explora os recursos marinhos vivos do continente, maior será a contribuição final dos partidos consultivos (apesar de haver um valor-base, comum a todos).

Em entrevista conduzida com pessoa envolvida na administração do SCAF (doravante denominada ‘entrevistado 3’), a ideia de eficácia de tanto do comitê, em trabalhar de forma clara e transparente com análises de custos das atividades da CCAMLR, quanto desta própria, em utilizar de suas recomendações para maximizar sua capacidade de atuação na proteção da vida marinha foram constantemente mencionadas. Sobre estes pontos, elencamos os seguintes tópicos:

1. Processos decisórios: segundo o entrevistado 3, o comitê não possui desafios significativos a serem superados, funcionando de uma forma equilibrada. Contudo, poderia ser ainda mais eficaz se os atores que dele participam pudessem melhor entender os processos de discussão sobre fundos e verbas como uma ferramenta de empoderamento e não de subjugação a opiniões e visões específicas. Ou seja, cooperação ocorreria de forma mais fácil se houvesse uma visão coletiva desenvolvida sob uma perspectiva de ganhos absolutos, em vez de ganhos relativos³⁰.

2. Baixo nível de participação de outros comitês: um ponto levantado foi o de que normalmente nas reuniões da SCAF há poucos representantes dos outros comitês, e essa falta de representatividade impacta o comitê negativamente, na medida em que planos e ações que poderiam ser beneficiados se houvesse maiores discussões, deixam de ser. Salientando que embora este número de participantes tenha aumentado significativamente em 2021, em razão da pandemia de COVID-19, foi-se dito que normalmente as reuniões dos comitês ocorrem de forma paralela, dificultando colaborações mais acentuadas.

Segundo o entrevistado 3, a CCAMLR é uma organização rica, e questões referentes a limitação de capital e/ou investimentos não são pautas corriqueiras nas discussões de seus três comitês. Apesar de não haver hierarquia na prática na maior parte das questões tratadas, devido ao fato de as decisões no seio da comissão serem tomadas em caráter eminentemente técnico, a atuação do comitê científico é vista como fundamental para o desenvolvimento dos outros dois, SCIC e SCAF. Esta noção se comunica, inclusive, com as evidências documentais

³⁰ Da Teoria das Relações Internacionais. Uma mentalidade de ganhos absolutos favorece a cooperação internacional, pois há entre os atores envolvidos a noção de benefício comum coletivo, enquanto que na de ganhos relativos, o foco está centrado em benefícios de caráter individual entre eles, em detrimento dos outros (Snidal, 1991).

presentes nos anais de suas reuniões mencionando explicitamente o comitê científico e o agradecendo pelas medidas recomendadas. Todas estas dinâmicas sugerem que apesar de problemas ocasionais, ao menos internamente, a CCAMLR funciona de forma fluida e eficaz.

Em suma, o principal ponto trazido pelas entrevistas é o de que diversas dinâmicas organizacionais internas, tanto dentro dos comitês em si, quanto nas relações que eles possuem uns com os outros, com o secretariado e com a comissão, fazem da CAMLR um regime internacional ambiental com alta capacidade de ação e resolução de problemas. O histórico de reuniões de cada comitê sugere que cooperação técnico-científica é a marca do *modus operandi* da comissão. Mas não apenas isso: indica também que o próprio desenho institucional foi formulado de tal forma que as atividades-fim da convenção sejam desenvolvidas com o mínimo de conflito possível, maximizando assim, resultados. Conforme o Quadro 12 abaixo³¹:

Quadro 12 - Comparação entre os comitês (continua)

Critério	Respostas dos comitês	
Funcionamento interno	Comitê científico (SC)	Excelente. Não ocorrem divergências que atrapalhem os trabalhos internos do comitê. Os recursos financeiros recebidos são suficientes para a realização de todas as atividades planejadas, não havendo queixas neste sentido
	Comitê de <i>compliance</i> (SCIC)	Excelente. Não ocorrem divergências que atrapalhem os trabalhos internos do comitê. Os níveis de <i>compliance</i> dos Partidos Consultivos com as normas acordadas é, via de regra, alto.

³¹ Os critérios de referência para a criação deste quadro foram pensados a partir das respostas dos líderes de cada comitê, quando da aplicação dos respectivos questionários. Para maior detalhamento sobre o conteúdo das questões, consultar a seção de apêndices D.

	Comitê de administração e finanças (SCAF)	Excelente. Não ocorrem divergências que atrapalhem os trabalhos internos do comitê. Todas matérias internas são analisadas e checadas em conjunto, e, em geral, não se observa divergências.
Comunicação com os outros comitês	Comitê científico (SC)	Excelente. Há diálogos constantes e em caráter permanente, tanto em contextos informais, quanto formais. São raríssimos quaisquer embates ou questões controversas entre o SC e os demais comitês.
	Comitê de <i>compliance</i> (SCIC)	Excelente. Há diálogos constantes, tanto em contextos informais, quanto formais. São raríssimos quaisquer embates ou questões controversas entre o SCIC e demais comitês.
	Comitê de administração e finanças (SCAF)	Boa. São raríssimos quaisquer embates ou questões controversas entre o SCAF e demais comitês.

Relacionamento com a comissão	Comitê científico (SC)	Excelente. Via de regra, a comissão adota todas as recomendações do comitê científico.
	Comitê de <i>compliance</i> (SCIC)	Excelente. Via de regra, a comissão adota todas as recomendações do comitê de <i>compliance</i> .
	Comitê de administração e finanças (SCAF)	Excelente. Via de regra, a comissão adota todas as recomendações do comitê de administração e finanças.
Eficácia da CAMLR	Comitê científico (SC)	Alta. A comissão desenvolve suas atividades com base em ciência de ponta e responde de forma plena aos desafios que lhe são apresentados.
	Comitê de <i>compliance</i> (SCIC)	Alta. A comissão trabalha de forma constante e permanente para que todos as partes consultivas sigam as normas acordadas.
	Comitê de administração e finanças (SCAF)	Alta. Todas as atividades de cunho monetário dentro da comissão são realizadas com transparência. Todos os Partidos Consultivos podem consultar informações sobre valores recebidos e investidos.

Pontos de melhoria	Comitê científico (SC)	Desempenho científico. Não há limites nem quotas mínimas ou máximas de produção científica. Consequentemente, não há um sistema de avisos, recomendações ou mesmo premiações para os cientistas que mais se destacam.
	Comitê de <i>compliance</i> (SCIC)	Implementação em nível nacional. Há casos onde, apesar dos esforços da comissão, determinados países possuem dificuldade em implementar normas que garantam maior rigidez e controle das atividades de pesca de espécies antárticas trazidas para seus territórios ou realizadas por embarcações navegando sob suas bandeiras.
	Comitê de administração e finanças (SCAF)	Maior engajamento por parte dos outros comitês. Há casos onde nas reuniões do SCAF não há nenhum representante dos outros comitês. Isto, segundo a pessoa entrevistada, pode prejudicar as relações entre eles.

Fonte: elaboração própria.

Como se observa, internamente as questões levantadas pelos entrevistados que podem influenciar negativamente o desempenho da comissão estão mais relacionadas à falta de estratégias ou de um sistema que incentive trabalhos conjuntos e que recompense os profissionais mais destacados. É bem verdade que há uma cultura organizacional de

cooperação, mas ela vem sendo construída sob uma ótica majoritariamente informal, faltando à CCAMLIR regulações que a estructurem de fato.

O capítulo a seguir dialoga com este cenário, ao buscar compreendê-lo sob uma perspectiva mais ampla de inexistência hipotética dos comitês, de forma individual, e da própria comissão em si, num segundo momento, para então aplicar o modelo de eficácia construído e prover uma resposta à pergunta de pesquisa.

CAPÍTULO 4: DA EFICÁCIA DA CAMLR

Análise de informações é um processo lógico em pesquisa acadêmica, comumente realizada após a coleta e tratamento de dados, segundo Casterlé *et al.* (2012). Nesta produção, busca-se estimar a eficácia de um regime internacional ambiental. Para tanto, inicialmente, via consulta à literatura especializada, percebeu-se que eficácia diz respeito não somente a medir os efeitos imediatos da atuação de atores, convenções ou instituições. Para que se possa compreender avanços, é necessário, antes de tudo, um entendimento da base que fundamenta a construção e desenvolvimento das ações propostas. Essencialmente, não há como se analisar medidas de tal natureza de forma isolada do contexto no qual surgem, para inferir o quão eficaz um regime é ou pode vir a ser.

A proposta de análise se baseou em quatro pilares: primeiro, entender como governança global é comumente estudada na literatura, na medida em que as formas pelas quais ela vem evoluindo no cenário mundial proporcionaram o surgimento da CAMLR e de suas estruturas de implementação de medidas. Segundo, entender o que são regimes e como a literatura os compreende, no intuito de se perceber o que de fato a convenção é, terceiro, ouvir dos líderes dos comitês da organização estudada sobre como ela opera e o que pode ser melhorado, e quarto, comparar as fontes primárias (documentos da convenção + entrevistas com *experts* com a literatura científica, para analisar se existiam discrepâncias entre o discurso da CAMLR e os efeitos medidos de forma independente de sua influência no meio ambiente marinho antártico.

Em suma, o modelo proposto foi seguido (seção 2.4), e aliado à ideia de aplicação no caso específico da CAMLR (seção 2.7). O Quadro 13 apresenta os resultados obtidos:

Quadro 13 - Resultados do estudo (continua)

PASSO 1	Identificação de estados	Resposta:	
		O quanto o contexto político no qual a convenção opera favorece sua atuação?	Favorece altamente. O problema da preservação é altamente compreendido, havendo raríssimos casos de conflitos entre os atores e a convenção. A CAMLR age dentro do escopo de recursos e possibilidades que lhe é assegurado para desempenhar seu papel das melhores formas
		O quanto o problema que busca solucionar é compreendido pelos atores que a compõem?	

			possíveis. Sua atuação é fundamental para a preservação dos recursos marinhos vivos antárticos.
PASSO 2	Análise de Componentes	O quanto a convenção consegue <i>compliance</i> de seus atores? O desenho institucional favorece a resolução do problema?	Resposta: Consegue plenamente. O nível de participação dos atores envolvidos na produção e implementação das medidas acordadas é elevado. Pode haver casos pontuais de falta de <i>compliance</i>, mas, via de regra, há esforços conjuntos e permanentes de cooperação. O desenho institucional se mostra altamente eficaz no planejamento e aplicação de medidas protetivas dos recursos marinhos vivos antárticos.
PASSO 3	Comparação do conjunto de resultados	O conjunto de informações obtidas da literatura se comunica com os materiais da convenção e entrevistas com <i>experts</i> ?	Resposta: Completamente. O conjunto de dados sugere que há alto nível de eficácia. A convenção cumpre o seu papel e sem a sua atuação, os recursos marinhos vivos antárticos estariam seriamente prejudicados, inclusive, com risco de extinção.

Fonte: elaboração própria.

O desenvolvimento de atividades ligadas às ciências naturais fundamenta o *modus operandi* da comissão, tal como aludido por Teschke *et al.* (2021). Como mencionado pelas

pessoas entrevistadas, questões de *compliance* dos partidos consultivos às normas acordadas só são possíveis de serem discutidas pois pesquisas científicas fundamentaram os comportamentos dos atores envolvidos nas formas de proposição e desenvolvimento de políticas para a preservação marinha regional.

4.1 DA RESPOSTA À PERGUNTA DE PESQUISA

Diante de todo o exposto, entende-se que a CAMLR, através da CCAMLR, é altamente eficaz no manejo e preservação dos recursos marinhos vivos antárticos. De certo que seus comitês não funcionam de forma ideal, ou seja sem falhas. Possuem, frente às análises das fontes de dados desta pesquisa, pontos que poderiam ser melhorados, como por exemplo, maior nível de participação conjunta na recomendação de ações à comissão. Contudo, nota-se que em linhas gerais, as suas atividades são conduzidas de maneiras majoritariamente científicas, evitando-se decidir como e onde agir sem o devido suporte de dados e evidências. Por se tratar de uma organização com vastos recursos financeiros e de pessoal, aliado à transparência institucional e clareza de intenções, tanto entre partidos consultivos, quanto de diálogos com organizações e regimes externos, nota-se que a CCAMLR desempenha seu papel com maestria.

Possibilidades de estudos futuros são variadas. Pode-se, por exemplo, tentar estimar numericamente valores para esta variável ou alto grau de eficácia, tal como (Hovi; Sprinz; Underdal, 2003). Ou ainda se buscar analisar como comitês de comissões pertencentes a regimes de meio ambiente externos à realidade antártica se comunicam e cooperam para a construção de ramos mais independentes, nos sentidos funcional e político de termo. Em suma, a CCAMLR opera não somente com a ideia de construção de uma rede de proteção à vida selvagem local, em parceria com países próximos da região, como Argentina, Chile e mesmo o Brasil, mas também sob uma lógica de que exploração animal nos mares do continente irá inevitavelmente ocorrer. Portanto, o alcance de sua eficácia está, inclusive, presente na construção e desenvolvimento de uma visão de se planejar desenvolvimento sustentável com base na exploração racional desses recursos, e não proibições *ad infinitum* de sua caça e coleta.

Os desafios vindouros que provavelmente serão trazidos pela abertura da possibilidade de revisão das cláusulas do Tratado da Antártica - em 2048 – põe a comissão em ainda mais destaque, com pressões de indústrias como a de turismo em levar tantas pessoas para visitação da região quanto possível, conforme as palavras de Ferrada (2018), ou países que veem na ocasião uma possibilidade de enfim explorar recursos minerais, para além de aumentos em exploração animal, como indicado por Rintoul *et al.* (2018). Pensar em como agir para protegê-

los, e em como essas ações serão vistas pelos mais variados atores parte do sistema de governança antártico, é não somente fortalecer cooperação internacional, mas garantir, tanto quanto o possível, que gerações futuras terão a possibilidade de viver em um mundo tão propenso ao desenvolvimento de vida humana quanto o nosso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar o quão eficaz a CAMLR é em proteger os recursos marinhos vivos antárticos sob sua tutela. Para tanto, uma vez que os objetivos de pesquisa foram delineados e uma metodologia pensada, ele percorreu um caminho dedutivo de entender primeiro o que é governança global e como ela influencia a construção de regimes internacionais ambientais, para então compreender, como preservação vem sendo trabalhada na operacionalização do texto escrito da convenção, ou seja, através dos planos e ações desenvolvidos no âmbito da comissão e seus comitês. Utilizando-se da literatura científica, buscou-se perceber se haveria contradições entre o que as pesquisas indicam em matéria de preservação e o que o regime diz, via comissão. Para compreender a proposta e campo de atuação desta última, líderes de seus três comitês foram entrevistados, em paralelo ao estudo do conteúdo dos documentos das pautas de reunião entre 1982 a 2020. O que se percebeu foi que não há discrepâncias em caráter que sugira a nenhuma ou pouca eficácia da CAMLR. Pelo contrário, o conjunto de dados avaliados sugere que ela é altamente eficaz em proteger a vida marinha local, dentro de suas possibilidades de atuação.

Há desafios constantes e permanentes que demandam posições mais ativas da convenção em lidar não somente com seus partidos consultivos, mas também em aprender com outros regimes e realidades. O crescimento econômico de nações como China e Índia vem alterando as formas de dinâmicas de poder vistas desde a segunda metade do século passado, deslocando parte da influência hegemônica na construção de visões compartilhadas sobre questões marinhas de nações e blocos como Estados Unidos e União Europeia, respectivamente. A CAMLR, como se viu, opera sob uma lógica científica. Seu histórico de reuniões, através de sua comissão, indica a grande importância dada aos estudos técnicos sobre a biodiversidade antártica. São eles que fundamentam as discussões sobre gastos financeiros do SCAF e posteriormente sobre a presença ou falta de *compliance* das nações ratificadoras com as normas acordadas. No entanto, ela não está imune a pressões cada vez mais frequentes para exploração de recursos com potencial para colocar em risco a existência do conjunto de fatores bio e abióticos necessários à perpetuação da vida animal local.

A criação e fiscalização de áreas de proteção marinha (MPA's) é um campo de particular importância para a maximização desta noção de proteção ao oceano austral. Neste sentido, as discussões ocorridas desde a entrada em vigor da convenção caminham no sentido de propor de formas cada vez mais frequentes que novas áreas sejam criadas. Como foi visto ao longo do trabalho, no entanto, assumir que não há pescarias ou atividades de caráter exploratório ocorrendo no interior das MPA's seria um erro conceitual. É bem verdade que durante momentos específicos, proibições podem ocorrer, contudo, a convenção não busca uma total eliminação permanente da caça ou coleta de espécies para fins científicos, por exemplo. Sob a lógica da abordagem ecossistêmica, a discussão interna e consequentes tomadas de decisões são construídas no intuito de permitir desenvolvimento sustentável, tentando equilibrar, portanto, as demandas internacionais de exploração com as proibições trazidas no Tratado da Antártica, de forma a permitir que as espécies marinhas possam continuar a existir no continente, por tanto tempo quanto o possível.

Com o desafio crescente imposto pelas mudanças climáticas globais, a ideia de preservação marinha antártica passa a ser cada vez mais dependente das ações tomadas pelos partidos consultivos em seus respectivos territórios. O continente não existe de forma independente de outros ecossistemas. As suas águas e seres vivos se relacionam com o restante do ambiente terrestre. Neste sentido, nota-se uma necessidade crescente para que a CAMLR, através de sua comissão, passe a incorporar este cenário de transformações do clima global em suas discussões internas, apesar de sua área de jurisdição limitada. Já há resoluções neste sentido, é bem verdade. Em 2009, por exemplo, durante a CCAMLR-XXVIII, houve uma preocupação aparente de se entender melhor os efeitos das mudanças climáticas no meio ecossistema antártico, para que a produção de medidas e recomendações se desse de forma mais eficaz. Paralelamente, a comissão requisitou que seu *chairman* entrasse em contato com o presidente da Conferência das Partes, órgão deliberativo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) para discutir sobre proteção da biodiversidade marinha. No entanto, ainda há necessidade de maior construção no seio das decisões administrativas da comissão da ideia de cooperação planetária para preservação dos recursos antárticos. Nas palavras de Rayfuse (2018, p.1):

While the potential implications of climate change on the Antarctic marine ecosystem have been under general discussion in the Commission since 2002, the Commission still has a long way to go in moving to actively anticipate climate stressors, in absorbing their importance into its decision-making processes, and in

reshaping its management measures to address climate-driven changes in the Antarctic marine ecosystem³².

Com relação ao desenho institucional trazido no texto da convenção, viu-se ao longo do trabalho que ele é fundamental para o desenvolvimento de ações de preservação. Há sinergia entre o que se é planejado, medido e gasto. Ou seja, o *modus operandi* do regime é praticado de tal forma que as decisões de como e onde atuar são pautadas em um caráter estritamente técnico. O comitê científico, por exemplo, é composto de vários grupos de trabalho menores, e o diálogo entre eles ocorre de forma contínua, seja em reuniões formais ou encontros informais, o que fomenta a produção de respostas e pedidos de ação bem fundamentados, no seio da comissão. Como já exposto neste trabalho, a CAMLR é um regime alimentado por vultosas quantias financeiras, não possuindo graves problemas neste aspecto.

Enfatiza-se que a ideia principal construída, centrada em observar o quanto os recursos marinhos vivos antárticos estão sendo de fato beneficiados pela atuação da convenção, mas que também lança olhares para suas dinâmicas organizacionais internas é apenas uma, dentre as várias avenidas teórico-metodológicas que existem para o estudo de eficácia de regimes internacionais ambientais. Neste sentido, portanto, não é exclusiva, e nem possui pretensões de ser. Entendeu-se, via análise da literatura, que de nada adiantaria propor e planejar formas de conservação, sem os devidos aportes financeiros e tecnológicos para auxiliar a organização na tarefa de fiscalizar e eventualmente se pensar em formas de sanção para quem transgride as regras. Eficácia, portanto, não diz respeito somente a ter a possibilidade ou mecanismos de agência, mas também às formas de implementar e comparar resultados das ações planejadas.

Foi-se observado que o escopo político dentro do qual ações de preservação da vida marinha local são planejados é amplo e diverso. Cooperação internacional para equilíbrio biológico no oceano austral depende não somente das formas como os partidos consultivos implementam as medidas acordadas, mas também em como trabalham de formas conjuntas para atingirem o objetivo de preservação. Desafios de caráter permanente, como as pescarias ilegais, não-reportadas e não-reguladas provavelmente continuarão a fazer parte da realidade do continente durante este século, levando inevitavelmente pesquisadores a trabalharem para

³² Enquanto que as potenciais implicações das mudanças climáticas no ecossistema marinho antártico vêm sendo discutidas pela comissão desde 2022, ela ainda tem um longo caminho a seguir, no sentido de antecipar ativamente estressores climáticos, em absorver a importância deles em seus processos decisórios, e em remodelar suas medidas de administração para lidar com mudanças no ecossistema marinho antártico que são produto dessas transformações. (Tradução nossa).

combatê-la, seja através do desenvolvimento de tecnologias de monitoramento, seja através de rodadas de diálogos com governos e organizações parte do sistema de governança antártico.

Soluções sustentáveis para um continente ainda distante da realidade da maior parte da humanidade são desafios a serem superados paulatinamente. As interfaces e os diálogos entre ciência e política provavelmente serão cada vez mais necessários, especialmente se consideradas as consequências que as mudanças no clima do continente poderão acarretar para o globo, como o aumento no nível dos oceanos e todos os transtornos sociais e econômicos oriundos deste processo. É dentro desta filosofia de prevenir a ter que remediar que a CAMLR opera, sendo antes de tudo um veículo de ações.

O futuro é incerto, mas por todo o exposto ao longo deste trabalho, defende-se que esta convenção se encontra na direção correta do que desenvolvimento sob a lógica da abordagem ecossistêmica dever ser e de como deve se comunicar com outros ramos do saber humano no século XXI: dando voz a atores - governamentais ou não - e fomentando o debate político e científico de preservação da biodiversidade marinha não só antártica, mas mundial.

REFERÊNCIAS

- ALMROTH, Bethanie Carney et al. Warmer water temperature results in oxidative damage in an Antarctic fish, the bald notothen. **Journal of Experimental Marine Biology and Ecology**, v. 468, p. 130-137, 2015.
- ALLEN, Myles *et al.* Summary for Policymakers. **The Intergovernmental Panel on Climate Change**, Genebra, Suíça, ano 2021, 8 out. 2021. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf.
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- ARPIN, Isabelle; COSSON, Arnaud. What the ecosystem approach does to conservation practices. **Biological Conservation**, v. 219, p. 153-160, 2018.
- AZUNGAH, Theophilus. Qualitative research: deductive and inductive approaches to data analysis. **Qualitative research journal**, 2018.
- BASKARADA, Sasa. Qualitative case study guidelines. **Başkarada, S. (2014). Qualitative case studies guidelines. The Qualitative Report**, v. 19, n. 40, p. 1-25, 2014.
- BHASKAR, Roy; DANERMARK, Berth. Metatheory, interdisciplinarity and disability research: a critical realist perspective. **Scandinavian Journal of Disability Research**, v. 8, n. 4, p. 278-297, 2006.
- BAXTER, Pamela; JACK, Susan. Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers'(2008) 13 (4). **The Qualitative Report**, v. 544..
- BETSILL, Michele M. Transnational actors in international environmental politics. In: **Palgrave advances in international environmental politics**. Palgrave Macmillan, London, 2006. p. 172-202.
- BEUCK, Niels. **Effectiveness of International Environmental Regimes**. 2005. Dissertação de Mestrado (Mestrado em economia) - Universidade Linköping, Linköping, Suécia, 2005.
- BIERMANN, Frank. Global governance and the environment. In: **Advances in International Environmental Politics**. Palgrave Macmillan, London, 2014. p. 245-270.
- BORGSTEDE, Matthias; SCHOLZ, Marcel. Quantitative and Qualitative Approaches to Generalization and Replication—A Representationalist View. **Frontiers in psychology**, p. 117, 2021.
- BREITMEIER, Helmut; UNDERDAL, Arild; YOUNG, Oran R. The effectiveness of international environmental regimes: Comparing and contrasting findings from quantitative research. **International Studies Review**, v. 13, n. 4, p. 579-605, 2011.
- BUDZIŃSKI, E.; BYKOWSKI, P.; DUTKIEWICZ, D. **Possibilities of processing and marketing of products made from Antarctic krill**. Food & Agriculture Org., 1985.

BRADFORD, Anu. Regime theory. **Max Planck encyclopedia of public international law**, 2007.

BROOKS, Cassandra. **Policies for managing the global commons: The case of marine protected areas in Antarctica**. 2017. Tese de Doutorado. Stanford University.

BREITMEIER, Helmut; UNDERDAL, Arild; YOUNG, Oran R. The effectiveness of international environmental regimes: Comparing and contrasting findings from quantitative research. **International Studies Review**, v. 13, n. 4, p. 579-605, 2011.

BURBIDGE, Manon. **FROZEN POLITICS ON A THAWING CONTINENT: A Political Ecology Approach to Understanding Science and its Relationship to Neocolonial and Capitalist Processes in Antarctica**. 2019.

CAMPBELL, Hugh. Breaking new ground in food regime theory: corporate environmentalism, ecological feedbacks and the 'food from somewhere' regime?. **Agriculture and human values**, v. 26, n. 4, p. 309-319, 2009.

CEPALUNI, Gabriel. Regimes internacionais e o contencioso das patentes para medicamentos: estratégias para países em desenvolvimento. **Contexto Internacional**, v. 27, p. 51-99, 2005.

CONSTABLE, Andrew J. Lessons from CCAMLR on the implementation of the ecosystem approach to managing fisheries. **Fish and Fisheries**, v. 12, n. 2, p. 138-151, 2011.

CONVEY, Peter; HUGHES, Kevin A.; TIN, Tina. Continental governance and environmental management mechanisms under the Antarctic Treaty System: sufficient for the biodiversity challenges of this century?. **Biodiversity**, v. 13, n. 3-4, p. 234-248, 2012.

CROWE, Sarah et al. The case study approach. **BMC medical research methodology**, v. 11, n. 1, p. 1-9, 2011.

DRAŁUS, Dorota et al. Reciprocal Cosmopolitanism. **Problemos**, n. 97, p. 8-23, 2020.

DASGUPTA, Shouro; DE CIAN, Enrica. Institutions and the environment: existing evidence and future directions. 2016.

EVANS, Tony; WILSON, Peter. Regime theory and the English School of international relations: a comparison. **Millennium**, v. 21, n. 3, p. 329-351, 1992.

FABRA, Adriana; GASCÓN, Virginia. The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) and the ecosystem approach. **The International Journal of Marine and Coastal Law**, v. 23, n. 3, p. 567-598, 2008.

FERRADA, Luis Valentín. Five factors that will decide the future of Antarctica. **The Polar Journal**, v. 8, n. 1, p. 84-109, 2018.

FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. **O sistema do tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira**. 2009. 246 f. 2005. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado)-Instituto Rio Branco, Brasília.

FINKELSTEIN, Lawrence S. What is global governance. **Global governance**, v. 1, p. 367, 1995.

FLORES, Hauke et al. Impact of climate change on Antarctic krill. **Marine Ecology Progress Series**, v. 458, p. 1-19, 2012.

FRASER, Ceridwen et al. Breaking down the barrier: dispersal across the Antarctic Polar Front. 2016.

FUENTES-GEORGE, Kemi. Neoliberalism, environmental justice, and the Convention on Biological Diversity: How problematizing the commodification of nature affects regime effectiveness. **Global Environmental Politics**, v. 13, n. 4, p. 144-163, 2013.

FUTHAZAR, Guillaume. The Normative Nature of the Ecosystem Approach: A Mediterranean Case Study. **Transnational Environmental Law**, v. 10, n. 1, p. 109-133, 2021.

GALES, Nicholas J. et al. Japan's whaling plan under scrutiny. **Nature**, v. 435, n. 7044, p. 883-884, 2005.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for?. **American political science review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. Cambridge university press, 1997.

HOVI, Jon; SPRINZ, Detlef F.; UNDERDAL, Arild. The Oslo-Potsdam solution to measuring regime effectiveness: Critique, response, and the road ahead. **Global Environmental Politics**, v. 3, n. 3, p. 74-96, 2003.

KEOHANE, Robert. After hegemony: Cooperation and discord in the World political economy Princeton. **Press, Princeton**, 1984.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. Global governance. In: MICHIE, Jonathan. **Global governance**. 3. ed. [S. l.: s. n.], 2019. cap. Global governance, p. 367-372.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 93-110, 2012.

LEMONS, Maria Carmen; AGRAWAL, Arun. **Environmental governance**. **Annu. Rev. Environ. Resour.**, v. 31, p. 297-325, 2006.

LENSCHOW, Andrea; NEWIG, Jens; CHALLIES, Edward. Globalization's limits to the environmental state? Integrating telecoupling into global environmental governance. **Environmental Politics**, v. 25, n. 1, p. 136-159, 2016.

LEYSHON, Catherine. Finding the coast: Environmental governance and the characterisation of land and sea. **Area**, v. 50, n. 2, p. 150-158, 2018.

LIDSKOG, Rolf; SUNDQVIST, Göran. When does science matter? International relations meets science and technology studies. **Global Environmental Politics**, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2015.

LENSCHOW, Andrea; NEWIG, Jens; CHALLIES, Edward. Globalization's limits to the environmental state? Integrating telecoupling into global environmental governance. **Environmental Politics**, v. 25, n. 1, p. 136-159, 2016.

LE PRESTRE, Philippe G. Studying the effectiveness of the CBD. In: **Governing Global Biodiversity**. Routledge, 2017. p. 57-90.

MALONE, Linda A. The Waters of Antarctica: Do They Belong to Some States, No States, or All States. **Wm. & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev.**, v. 43, p. 53, 2018.

MANCILLA, Alejandra. The moral limits of territorial claims in Antarctica. **Ethics & International Affairs**, v. 32, n. 3, p. 339-360, 2018.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, v. 2, p. 58-59, 2004..

MAHONY, Martin; HULME, Mike. Epistemic geographies of climate change: Science, space and politics. **Progress in Human Geography**, v. 42, n. 3, p. 395-424, 2018.

MILES, Edward L. et al. **Environmental regime effectiveness: confronting theory with evidence**. Mit Press, 2001.

MILLER, Denzil. Sustainable management in the Southern Ocean: CCAMLR science. **Science diplomacy: Antarctica, science, and the governance of international spaces**, 2011.

MORAES, Hugo Alves Mariz de. **Avaliação da eficácia do Sistema dos Tratados Antárticos para a questão ambiental: um estudo de caso do Protocolo de Madrid**. 2017. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

NICOL, Stephen; FOSTER, Jacqueline. The fishery for Antarctic krill: Its current status and management regime. In: **Biology and ecology of Antarctic krill**. Springer, Cham, 2016. p. 387-421.

OVERBEEK, Henk et al. Global governance: Decline or maturation of an academic concept?. **International Studies Review**, v. 12, n. 4, p. 696-719, 2010.

PATBERG, Markus. Constituent power beyond the state: an emerging debate in international political theory. 2013.

PATBERG, Markus. Against democratic intergovernmentalism: The case for a theory of constituent power in the global realm. **International Journal of Constitutional Law**, v. 14, n. 3, p. 622-638, 2016.

PATHAK, Vibha; JENA, Bijayini; KALRA, Sanjay. Qualitative research. **Perspectives in clinical research**, v. 4, n. 3, 2013.

PLAGÁNYI, Éva E. et al. Assessing the adequacy of current fisheries management under changing climate: a southern synopsis. **ICES Journal of Marine Science**, v. 68, n. 6, p. 1305-1317, 2011.

PLATJOUW, F. M. The need to recognize a coherent legal system as an important element of the ecosystem approach. **Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law**, Cambridge University Press, Cambridge, p. 158-174, 2013.

RATTANSEN, Sebastian. Regime Effectiveness: **An Evaluation of the Climate Change Regime's Effectiveness in New Zealand and the United States Between 1988 and 2015**. 2015. Tese de Doutorado. University of Auckland.

RAYFUSE, Rosemary. Climate change and Antarctic fisheries: ecosystem management in CCAMLR. **Ecology Law Quarterly**, v. 45, n. 1, p. 53-82, 2018.

RINTOUL, Stephen R. The global influence of localized dynamics in the Southern Ocean. **Nature**, v. 558, n. 7709, p. 209-218, 2018

RINTOUL, Steve R. et al. Choosing the future of Antarctica. **Nature**, v. 558, n. 7709, p. 233-241, 2018.

ROSS, Emily. Origins of the Antarctic Treaty: 1908-1959. 2003.

SHABAN, R. Applied Social Research Methods Volume 5 Sage Publications (2008). **Australasian Emergency Nursing Journal**, v. 12, n. 2, p. 59-60, 2009.

SHEPHERD, Gill (Ed.). **The ecosystem approach: Learning from experience**. IUCN, 2008.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research methods for business students**. Pearson education, 2009.

SCULLY, Tucker. The development of the Antarctic Treaty system. **Science diplomacy: Antarctica, science, and the governance of international spaces**, 2011.

SNIDAL, Duncan. International cooperation among relative gains maximizers. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 387-402, 1991.

SYKORA-BODIE, Seth T.; MORRISON, Tiffany H. Drivers of consensus-based decision-making in international environmental regimes: Lessons from the Southern Ocean. **Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems**, v. 29, n. 12, p. 2147-2161, 2019.

STEMLER, S. E. Content analysis. Emerging trends in the social and behavioral sciences: an interdisciplinary, searchable, and linkable resource. 2015.

STEINER, Andrea. O uso de estudos de caso em pesquisas sobre política ambiental: vantagens e limitações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 141-158, 2011.

STEINER, Andrea Q.; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Como saber se as convenções internacionais de meio ambiente realmente funcionam? abordagens teórico-metodológicas sobre a eficácia dos regimes ambientais. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 695-727, 2010.

SYKORA-BODIE, Seth T.; MORRISON, Tiffany H. Drivers of consensus-based decision-making in international environmental regimes: Lessons from the Southern Ocean. **Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems**, v. 29, n. 12, p. 2147-2161, 2019.

SYLVESTER, Zephyr T.; BROOKS, Cassandra M. Protecting Antarctica through co-production of actionable science: Lessons from the CCAMLR marine protected area process. **Marine Policy**, v. 111, p. 103720, 2020.

TRATHAN, Phil N.; AGNEW, D. Climate change and the Antarctic marine ecosystem: an essay on management implications. **Antarctic Science**, v. 22, n. 4, p. 387-398, 2010.

TESCHKE, Katharina et al. Planning marine protected areas under the CCAMLR regime—The case of the Weddell Sea (Antarctica). **Marine Policy**, v. 124, p. 104370, 2021.

THOMS, Laura. A Comparative Analysis of International Regimes on Ozone and Climate Change with Implications for Regime Design. **Colum. J. Transnat'l L.**, v. 41, p. 795, 2002.

UNDERDAL, Arild. The concept of RegimeEffectiveness'. **Cooperation and conflict**, v. 27, n. 3, p. 227-240, 1992.

UNDERDAL, Arild. One question, two answers. **Environmental regime effectiveness: Confronting theory with evidence**, p. 3-45, 2002.

UNDERDAL, Arild. Methodological challenges in the study of regime effectiveness. In: **Regime consequences**. Springer, Dordrecht, 2004. p. 27-48.

FERRADA, Luis Valentín. Five factors that will decide the future of Antarctica. **The Polar Journal**, v. 8, n. 1, p. 84-109, 2018.

WACHHAUS, Aaron. Governance beyond government. **Administration & Society**, v. 46, n. 5, p. 573-593, 2014.

WILLIAMSON, Oliver E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of economic literature**, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

YOUNG, Oran R. **Governance in world affairs**. Cornell University Press, 2018.

YOUNG, Oran R. (Ed.). **The effectiveness of international environmental regimes: Causal connections and behavioral mechanisms**. MIT Press, 1999.

YOUNG, Oran R. **Governance in world affairs**. Cornell University Press, 2018.

APÊNDICE A - DOCUMENTOS

ANTARCTIC TREATY

(Disponível em: https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_e.pdf)

CONVENTION ON THE CONSERVATION OF ANTARTIC MARINE LIVING RESOURCES – CAMLR.

(Disponível em:

https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_12_CCAMLR_CCAMLR_e.pdf)

ANAIS DAS REUNIÕES DA CCAMLR (1982 – 2020)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/26>)

ANAIS DAS REUNIÕES COMITÊ CIENTÍFICO DA CAMLR (1982-2020)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/27>)

ANAIS DAS REUNIÕES DO GRUPO DE TRABALHO ASAM (2005-2020)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/14>)

ANAIS DAS REUNIÕES DO GRUPO DE TRABALHO EMM (1995-2020)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/19>)

ANAIS DAS REUNIÕES DO GRUPO DE TRABALHO FSA (1984-2020)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/20>)

ANAIS DAS REUNIÕES DO GRUPO DE TRABALHO SAM (2003-219)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/21>)

ANAIS DAS REUNIÕES DO GRUPO DE TRABALHO IMAF (1994-2020)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/16>)

ANAIS DO COMITÊ DE COMPLIANCE DA CAMLR (1988-2020)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/27>)

ANAIS DO COMITÊ DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS DA CAMLR (1984-2020)

(Disponíveis em: <https://www.ccamlr.org/en/meetings/27>)

APÊNDICE B - LISTA DE PARTIDOS CONSULTIVOS DA CAMLR (continua)

Participant	Signature	Ratification Accession (a) Acceptance (A) Succession (s)	Entry into Force
Australia	11 Sep 1980	6 May 1981	7 Apr 1982
Argentina	11 Sep 1980	28 May 1982	27 Jun 1982
Belgium	11 Sep 1980	22 Feb 1984	23 Mar 1984
Brazil		28 Jan 1986 (A)	27 Feb 1986
Bulgaria		1 Sep 1992 (a)	1 Oct 1992
Canada		1 Jul 1988 (a)	31 Jul 1988
Chile	11 Sep 1980	22 Jul 1981	7 Apr 1982
People's Republic of China		19 Sep 2006 (a)	19 Oct 2006
Cook Islands		20 October 2005 (a)	19 Nov 2005
European Community		21 Apr 1982 (a)	21 May 1982
Finland		6 Sep 1989 (a)	6 Oct 1989
France	16 Sep 1980	16 Sep 1982	16 Oct 1982
Germany	11 Sep 1980	23 Apr 1982	23 May 1982
Greece		12 Feb 1987 (a)	14 Mar 1987
India		17 Jun 1985 (A)	17 Jul 1985
Italy		29 Mar 1989 (a)	28 Apr 1989
Japan	12 Sep 1980	26 May 1981 (A)	7 Apr 1982
Korea, Republic of		29 Mar 1985 (a)	28 Apr 1985
Mauritius		2 Sept 2004 (a)	2 Oct 2004
Namibia		29 Jun 2000 (a)	29 Jul 2000
Netherlands		23 Feb 1990 (a)	25 Mar 1990
New Zealand	11 Sep 1980	8 Mar 1982	7 Apr 1982
Norway	11 Sep 1980	6 Dec 1983	5 Jan 1984
Pakistan, Islamic Republic of		24 January 2012 (a)	22 February 2012
Panama		20 March 2013 (a)	19 April 2013
Peru		23 Jun 1989 (a)	23 Jul 1989
Poland	11 Sep 1980	28 Mar 1984	27 Apr 1984
Russia	11 Sep 1980	26 May 1981	7 Apr 1982
South Africa	11 Sep 1980	23 Jul 1981	7 Apr 1982
Spain		9 Apr 1984 (a)	9 May 1984
Sweden		6 Jun 1984 (a)	6 Jul 1984
Ukraine		22 Apr 1994 (s)	22 May 1994
United Kingdom	11 Sep 1980	31 Aug 1981	7 Apr 1982
United States of America	11 Sep 1980	18 Feb 1982	7 Apr 1982
Uruguay		22 Mar 1985 (a)	21 Apr 1985

Vanuatu		20 July 2001 (a)	19 Aug 2001
---------	--	------------------	-------------

Fonte: CCAMLR, 2020.

APÊNDICE C - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

- Sra. Meggan Engelke-Ros

Posição na organização: chair do comitê de *compliance*. Representante da delegação estadunidense.

- Dr. Sebastián Rodríguez Alfaro

Posição na organização: chair do comitê científico. Representante da União Europeia.

- Sra. Stephanie Langerock

Posição na organização: chair do comitê de administração e finanças. Representante do governo belga.

APÊNDICE D - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS CONDUZIDAS

1. COMITÉ DE COMPLIANCE:

1. Please state your name, professional qualifications, role in the US delegation working with CCAMLR, and the duration of your connection to the delegation (in other words, how long have you been working in, for or with the delegation?)

2. As the *Head of The Standing Committee on Implementation and Compliance* (SCIC), what are some of the main challenges it faces when reviewing and accessing Contracting Parties' implementation and compliance with conservation and management measures adopted by CCAMLR?

Examples may include:

- A. Technical challenges
- B. Political challenges
- C. Negotiations etc

3. Thank you for your answer. Now, if you could perhaps extend my previous question to Non- Contracting Parties that have agreed to apply the measures adopted by the Commission, and elaborate about their levels of compliance, I would be rather thankful.

(Generally speaking, and I understand that diverse actors may work differently and therefore show different levels of compliance, but how would you evaluate this scenario overall? Which elements could change/be improved, if any?)

4. Based on experience as the Head of the SCIC, what could you tell me about the implementation of measures proposed by the Committee against illegal, unregulated and unreported fishing in the Convention area?

5. Intra-organizational cooperation: It is my understanding that aside from SCIC, CCAMLR also has other committees (which have working groups themselves). Namely, The *Standing Committee on Administration and Finance* and a *Scientific Committee*. So, my question is: what could you tell me about the relations between SCIC and these other branches? Are there any issues you can identify that prevents further intra-organizational cooperation? If so, what are they?

6. Interorganizational cooperation: reading CCAMLR's *Report of the Standing Committee on Implementation and Compliance (SCIC)* - 2019 edition, I saw that Japan "whilst supporting the principle of preventing plastic pollution in the Convention Area, considered that the issue of marine pollution is under the auspices of MARPOL (*The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*) and that some of the proposed provisions are beyond the mandate of CCAMLR" (article 50), so I am assuming that perhaps agreeing on how to act and what to recommend CCAMLR is not an easy task. My question then is: how would you generally classify interorganizational relations between CCAMLR and other actors/regimes in the context of protection of Antarctic marine living resources? What could be altered (if anything)?
7. Do you have any further comments or points you would like to add to any of your previous remarks?

2 – COMITÉ CIENTÍFICO

1. Please state your name, role in the EU delegation working with CCAMLR, and the duration of your connection to the delegation (in other words, how long have you been working in, for or with the delegation?)
2. It is my understanding that aside from the Scientific Committee, CCAMLR also has other two major committees. Namely, I'm talking about *The Standing Committee on Administration and Finance* and the *Standing Committee on Implementation and Compliance*. So, my question is: what could you tell me about the relations between SC and these other branches? Are there any issues you can identify that prevents further intra-organizational cooperation? If so, what are they?
3. Thank you for your answer. Now, perhaps if you could narrow down your previous commentaries and focus on the scientific diversity that exists within the Scientific Committee itself, by thinking about its working groups, I would appreciate it. Namely, I am talking about the:
 - Working Group on Ecosystem Monitoring and Management (WG-EMM)
 - Working Group on Fish Stock Assessment (WG-FSA)
 - Working Group on Statistics, Assessments and Modelling (WG-SAM)
 - Working Group on Incidental Mortality Associated with Fishing (WG-IMAF)
 - Working Group on Acoustics, Survey and Analysis Methods (WG-ASAM)

How does cooperation among them occur? Are there any issues that prevents a more efficient relationship among these working groups you can identify? If so, how could they be improved?

4. As the name of the Commission suggests, when we talk CCAMLR, we are talking attempts to preserve life conditions in the Southern Ocean. Indeed, as I was reading the so-called *Ministerial Joint Declaration* issued on April 28, 2021, part of the *High-level meeting on the designation of Marine Protected Areas in the Southern Ocean*, which was signed by a number of countries such as the Argentina, Chile, USA, Norway etc (and here I am also thinking the European Union), I saw one excerpt in particular that caught my attention, so I was hoping that perhaps you could shed some light on its contents. It said that regarding the designation of Marine Protected Areas in the Southern Ocean, the Ministers and High-Level Representatives of all these nations I just mentioned were committing themselves to:

“ Further encourage all Members to continue to engage constructively on all Marine Protected Area proposals currently under consideration by CCAMLR, notably the proposals to establish Marine Protected Areas in East Antarctica, the Weddell Sea, and the Antarctic Peninsula region, with a view to their swift adoption by CCAMLR.”

So my questions are: how does exactly this so-called ‘encouragement’ work? And more broadly, what roles do you believe the Scientific Committee plays in shaping the policies that are currently influencing countries’ behaviors in Antarctica?

5. One persistent issue that I see happening across the Antarctic continent is illegal, unreported and unregulated fishing, popularly known as IUU fishing. In fact, not too long ago, during CCAMLR’s 39th annual meeting in 2020, New Zealand presented evidence to the Commission that Russian vessel F/V Palmer had been practising IUU fishing in protected areas of the Ross Sea, but no further actions were taken to punish the behavior. So, with this scenario in mind, my questions are: how are the discussions, studies and overall methods for environmental conservation proposed and/or developed by the Scientific Committee helping change this scenario? Could the Committee do more to tackle this problem?
6. What about marine debris? It is my understanding that CCAMLR has a ‘Marine Debris Program’ that was established in 1989, seeking to monitor debris levels in the Convention Area (CA). Would you say that this strategy has been efficient/effective in what is supposed to tackle? What sorts of measures could the Scientific Committee take to ensure more comprehensive data collection, for example?

7. Do you have any further comments or points you would like to add to any of your previous remarks?

(And here, for example, you could talk about the Scientific Committee's relationship with other scientific bodies (e.g. *The International Council for the Exploration of the Sea*).

COMITÉ DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

1. Please state your name, professional qualifications, role in the Belgian delegation working with CCAMLR, and the duration of your connection to said delegation (in other words, how long have you been working in, for or with it?)

2. As the Chair of the *Standing Committee on Administration and Finance* (SCAF), what are some of the main challenges you can mention in the ways SCAF currently operates? (examples may include technical, political, negotiation challenges etc).

3. It is my understanding that aside from SCAF, CCAMLR also has other committees, namely a scientific and a compliance ones. With this in mind, what could you tell me about the relations between SCAF and these other branches? Are there any issues you can identify that prevents further intra-organizational cooperation? If so, what are they?

4. What about the implementation of recommendations/measures proposed by SCAF to the Commission? Is there anything that could be improved in the ways these processes are currently conducted?

5. Reading the most recent preliminary version of SCAF's annual report (published October 23, 2021), I saw that SCAF '*considered the Scientific Committee's request to provide funding from the General Fund of approximately US\$30,000 for a proposed workshop to review CCAMLR's decision rules (SC-CAMLR-40, paragraph 9.3). Most Members agreed that General Funds are available and should be used for this purpose. One Member did not agree, therefore SCAF referred this issue to the Commission.*'

Different actors may have different views on how and where to allocate funds, so I am assuming that agreeing on financial matters is not always an easy task. Could you elaborate a little on this? How are conflicts among different opinions and views on finances usually resolved?

6. Do you have any further comments or points you would like to add to any of your previous remarks?