



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

LIARA SANTOS DE CARVALHO

**COMÉRCIO INTERNACIONAL E ECONOMIA AZUL:**  
o Acordo sobre Subsídios à Pesca e a evolução do Direito Ambiental  
na Organização Mundial do Comércio

RECIFE

2022

LIARA SANTOS DE CARVALHO

**COMÉRCIO INTERNACIONAL E ECONOMIA AZUL:**  
o Acordo sobre Subsídios à Pesca e a evolução do Direito Ambiental  
na Organização Mundial do Comércio

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Direito da Universidade Federal de  
Pernambuco, como requisito parcial para obtenção  
do título de bacharelado em Direito.

**Área de concentração:** Direito Internacional do  
Meio Ambiente, Direito do Comércio Internacional,  
Direito do Mar

**Orientadora:**  
Prof<sup>a</sup> Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

RECIFE

2022

Liara Santos de Carvalho

**COMÉRCIO INTERNACIONAL E ECONOMIA AZUL:**

o Acordo sobre Subsídios à Pesca e a evolução do direito ambiental na Organização Mundial do Comércio.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de bacharelado em Direito.

Aprovado em: 28/10/2022

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>ª</sup>. Carla Mariana Aires Oliveira

Universidade Federal do Ceará (Examinadora Externa)

---

Prof<sup>ª</sup>. Fernanda Barreto Campello Walter

Universidade Federal de Pernambuco (Examinadora Interna)

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Carvalho, Liara Santos de.

COMÉRCIO INTERNACIONAL E ECONOMIA AZUL: o Acordo sobre Subsídios à Pesca e a evolução do Direito Ambiental na Organização Mundial do Comércio / Liara Santos de Carvalho. - Recife, 2022.

61

Orientador(a): Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, , 2022.

1. Acordo sobre Subsídios à Pesca. 2. Direito do Mar. 3. Comércio Internacional. 4. Direito Ambiental Internacional. 5. Economia Azul. I. Barza, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico o presente trabalho à Tia Margarida,  
que segue a alumiar os meus caminhos no outro plano

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, em especial meu pai e minha mãe por possibilitarem toda a condição material e emocional para que me mudasse para Recife aos 18 anos e cursasse Direito na faculdade que desejava.

Aos meus professores, em particular prof.<sup>a</sup> Eugênia Barza e prof.<sup>a</sup> Virgínia Leal, que me apresentaram oportunidades únicas no decorrer do curso e me propiciaram o encontro com as áreas do Direito as quais me identifiquei.

Aos meus amigos de Maceió, que permaneceram sendo alicerces em minha vida mesmo com a distância. Neto, que me acompanha em todas as jornadas internas e externas. Felipe, que me escuta com atenção e me permite ser de forma genuína. Leo, que tantas vezes “salvou” minha vida em Recife, e tantos outros.

Aos meus amigos de Recife, que transformaram a cidade até então desconhecida em lar. Myllena e Rávanny, por serem o meu encontro de vida em terras pernambucanas. Marcelinha, que se tornou guia no simples fato de estar presente e ser quem é. Minha “patotinha de ambiental”, que me apresentou o que há de melhor na vida: construir o que se acredita junto de pessoas incríveis. Mateus, por favor todos os dias na faculdade mais divertidos e leves.

Por fim, minha gratidão a todos os guias que cruzaram meu caminho durante essa trajetória. Todos tem algo a ensinar para quem está disposto a aprender.

## EPÍGRAFE

“É o pior dos tempos,  
mas é o melhor dos tempos  
porque ainda temos uma chance”

Sylvia Earle, Mudanças do Mar: Uma Mensagem dos Oceanos

## RESUMO

O presente trabalho aborda a intersecção entre comércio internacional e meio ambiente a partir do recorte do Acordo sobre subsídios a pesca (AFS), firmado em junho de 2022 no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse sentido, é amplo o consenso na comunidade acadêmica de que a situação de superexploração em que os estoques pesqueiros se encontram tem relação direta com o alto grau de incentivos governamentais para o setor. Esse assunto já era tangenciado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Lei do Mar, no entanto, até a elaboração do AFS, não havia um ordenamento específico para lidar com o problema de maneira satisfatórias. Tendo isso em vista, a presente monografia tem o objetivo de analisar os desenhos jurídicos e fáticos que viabilizam o alcance do Acordo que disciplina o assunto, bem como seu conteúdo final e como ele se relaciona com a estrutura normativa existente no assunto. Não obstante, também serão elencados os desafios que permanecem no assunto e as possibilidades de atuação que surgem para a OMC na agenda da sustentabilidade. Para isso, o trabalho é dividido em quatro capítulos que juntos vão abordar desde a parte histórica-conceitual do assunto até uma análise ampla e crítica do AFS. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica extensiva, com foco em normativas do Direito Internacional e estudos acadêmicos produzidos por organizações com atuação na área. No final, conclui-se que o documento traz uma abordagem inteligente, com capacidade de interagir de maneira eficiente com as estruturas existentes e com disciplinas importantes; no entanto, alguns temas fundamentais ainda não alcançaram consenso. Além disso, a ausência de dados robustos dentro do setor deve se mostrar um desafio relevante para sua implementação eficiente. Constata-se por fim que, apesar de ser um marco na relação entre comércio internacional e meio ambiente, o impacto do acordo ainda deverá ser mensurado.

**Palavras-chave:** Acordo sobre subsídios a pesca; Direito do Mar; Comércio Internacional; Direito Ambiental Internacional; economia azul.

## ABSTRACT

This study addresses the intersection between international trade and the environment through the Agreement on Fisheries Subsidies (AFS), signed in June 2022 within the World Trade Organization (WTO). In this sense, there is broad consensus in the academic community that the situation of overexploitation in which fish stocks find themselves is directly related to the high degree of government incentives for the sector. This issue was already touched upon by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and by the Law of the Sea however, until the elaboration of the AFS, there was no specific regulation to deal with the problem in a satisfactory way. With this in mind, the present monograph aims to analyze the legal and factual designs that enable the reach of the Agreement that disciplines the subject, as well as its final content and how it relates to the existing normative structure on the subject. Nevertheless, the challenges that remain in the matter and the possibilities of action that arise for the WTO in the sustainability agenda will also be listed. To this end, the paper is divided into four chapters that together will address from the historical-conceptual part of the subject to a broad and critical analysis of the AFS. The methodology used was an extensive bibliographic review, focusing on international law norms and academic studies produced by organizations working in the field. In the end, it is concluded that the document brings an intelligent approach, with the ability to interact efficiently with existing frameworks and important disciplines; however, some fundamental issues have not yet reached consensus. Moreover, the absence of robust data within the sector should prove to be a relevant challenge for its efficient implementation. Finally, despite being a milestone in the relationship between international trade and the environment, the impact of the agreement is yet to be measured.

**Keywords:** Agreement on fisheries subsidies; Law of the Sea; International Trade; International Environmental Law; blue economy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNJ	<i>Areas Beyond National Jurisdiction</i> , Área Além das Jurisdições Nacionais
AFS	<i>Agreement on Fisheries Subsidies</i> , Acordo sobre Subsídios a Pesca
MPA	<i>Marine Protected Area</i> , Área Marinha Protegida
ASMC	<i>Agreement on Subsidies and Countervailing Measures</i> , Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
DS	Desenvolvimento Sustentável
FAO	<i>Food and agriculture Organization</i> , Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPOA	<i>International Plane of action</i> , Plano de Ação internacional Voluntário
ITLOS	<i>International Tribunal for the Law of the Sea</i> , Tribunal Internacional do Direito do Mar
IUU	<i>Illegal, Unreported and Unregulated</i> , Ilegal, não reportada e não regulamentada
LDC	<i>Least Developed Countries</i> , Países menos desenvolvidos
MSY	<i>Maximum Sustainable Yield</i> , Rendimento Máximo Sustentável
NGAG	<i>Negotiating Group on Agriculture</i> , Grupo de Negociação sobre Agricultura
NGR	<i>Negotiating Group on Rules</i> , Grupo de Negociação das Regras
NPOA	<i>National Planes of Action</i> , Planos de Ação Nacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PSMA	<i>Agreement on Port State Measures</i> , Acordo sobre Medidas do Estado de Porto
RFMO	<i>Regional Fisheries Management Organization</i> , Organização Regional de Gestão de Pesca
SDT	<i>Special and Differential Treatment</i> , Tratamento Especial e Diferenciado
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i> , Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> , Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

UNFSA	<i>United Nations Fish Stocks Agreement</i> , Acordo sobre Estoques de Peixes das Nações Unidas
UNSDG	<i>United Nations Sustainable Development Group</i> , Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i> , Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2. UM PANORAMA GERAL: CONCEITO, JUSTIFICATIVA, CLASSIFICAÇÃO E HISTÓRICO</b> .....	14
2.1. Definição e justificativa.....	14
2.2. Classificação.....	16
2.3. História.....	20
<b>3. A SITUAÇÃO ATUAL DOS OCEANOS E O DIREITO DO MAR</b> .....	23
3.1. Consequências da sobrepesca e caminhos para uma Economia Azul.....	23
3.2. O Direito do Mar e a conservação dos estoques pesqueiros.....	27
3.2.1. <i>Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS)</i> .....	27
3.2.2. <i>Acordo das Nações Unidas sobre estoques pesqueiros (UNFSA)</i> .....	30
3.2.3. <i>Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura(FAO)</i> ...31	
<b>4. A ESCOLHA DA OMC ENQUANTO FÓRUM PARA REGULAR A QUESTÃO E AS NEGOCIAÇÕES DENTRO DA ORGANIZAÇÃO</b> .....	35
4.1. A escolha da OMC enquanto fórum para regular os subsídios à pesca.....	35
4.2. As negociações dentro da OMC.....	39
<b>5. O RESULTADO DAS NEGOCIAÇÕES</b> .....	43
5.1. O Acordo de subsídios à Pesca.....	43
5.1.1. <i>Escopo</i> .....	44
5.1.2. <i>Pesca IUU</i> .....	44
5.1.3. <i>Estoques superexplorados</i> .....	45
5.1.4. <i>Pesca em alto-mar e fora da jurisdição de RFMOs</i> .....	45
5.1.5. <i>Dever de notificação</i> .....	46
5.1.6. <i>Tratamento especial e diferenciado para os países não desenvolvidos e em desenvolvimento</i> .....	46
5.1.7. <i>Disposições institucionais</i> .....	47
5.2. Uma análise crítica do Acordo.....	48
<b>6. CONCLUSÃO</b> .....	52
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	55

## 1. INTRODUÇÃO

Em 17 de junho de 2022 a Organização Mundial do Comércio deu um passo histórico para sua atuação: realizou pela primeira vez um acordo com cunho eminentemente ambiental. Finalmente, após mais de 20 anos de negociações, seus 164 membros chegaram a um consenso sobre a disciplina dos subsídios a pesca. O acordo é um marco substancial e foi alcançado em um tempo auspicioso: a década dos oceanos segundo a Organização das Nações Unidas.

O objetivo principal do Acordo sobre Subsídios a Pesca é regular os incentivos governamentais que contribuem para modalidades e atividades pesqueiras que são deletérias para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, desde os anos 90 organizações internacionais e cientistas da área alertam para a situação de depleção da vida no mar, com estoques pesqueiros abaixo do nível necessário para reprodução sustentável. Os subsídios possuem um papel fundamental nessa conjuntura, pois promovem o excesso de capacidade que faz com que os cardumes sejam retirados além do que seria lucrativo para o setor caso não houvessem estímulos governamentais. Há, portanto, um lucro artificial que gera incentivos que não condizem com o uso otimizado dos recursos pesqueiros.

Apesar disso, diversos países ao redor do globo subsidiam suas indústrias pesqueiras há décadas e, alguns, há séculos. A Organização Mundial do Comércio não é o primeiro fórum a tentar solucionar a questão da saúde dos estoques pesqueiros, mas é o primeiro a criar uma disciplina vinculante e específica para os subsídios ao setor.

A despeito das normativas precessoras, o acordo possui um escopo único dentro do Direito Internacional, especialmente pela intersecção realizada entre comércio internacional e proteção ambiental. Nesse sentido, a presente monografia tem o objetivo de analisar os desenhos jurídicos e fáticos que viabilizam sua criação; seu conteúdo final e como ele se relaciona com a estrutura normativa existente no assunto; os desafios que permanecem para a eliminação dos subsídios à pesca danosos à saúde dos oceanos; e as possibilidades que surgem dentro da OMC a partir de uma entrada oficial para a agenda da sustentabilidade.

Para isso, o trabalho é dividido em quatro capítulos. O primeiro conta com uma introdução ao tema dos subsídios, perpassando por conceitos, justificativas, classificações e o histórico. No segundo capítulo, em um primeiro momento, adentra-se ao impacto que essa prática governamental está gerando nos oceanos; em um segundo momento, introduz-se a atuação do Direito, avaliando-se as provisões da Lei do Mar para a temática, bem como

disposições importantes no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.

Na parte inicial do terceiro capítulo, são assinalados os principais motivos para a escolha da Organização Mundial do Comércio enquanto fórum para regulamentar a questão — afinal, haviam outros organismos mais envolvidos no assunto e a organização não possuía uma atuação eminentemente ambiental até então. Em seguida, é feita uma análise geral das discussões durante os vinte anos em que o Acordo esteve em negociação. Nesse ponto, são analisados as principais minutas de propostas que precederam o documento final bem como as posições mais relevantes dos países durante as reuniões ministeriais. Por fim, o quarto e último capítulo traz um exame minucioso do conteúdo final seguido de uma análise crítica do Acordo de Subsídios a Pesca.

Com tal estrutura, o objetivo do presente trabalho é situar o leitor nessa discussão, apontando a Organização Mundial do Comércio como fórum fundamental nas discussões que relacionam Comércio Internacional, Direito do Mar, Direito Internacional do Meio Ambiente e Economia Azul. Para atingir tal propósito, foi realizada uma revisão bibliográfica extensiva, perpassando acordos, tratados e demais documentos que constituem norma no Direito Internacional, bem como códigos de conduta, resoluções e outros documentos de teor recomendativo. Também foram analisadas as atas das reuniões ministeriais relacionadas ao acordo e a literatura acadêmica relevante vinculada a área — notadamente, aquela emitida por organizações atuantes, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e o Banco Mundial.

A pesca é atualmente a principal pressão aos mares. Nesse ponto, é fundamental entender que proteger os oceanos é proteger a sobrevivência da própria espécie humana. É aonde todas as formas de vida surgiram e é o responsável por regular boa parte das reações e dos sistemas necessários para a manutenção da vida na terra. Obtendo um Acordo que tem como objetivo principal reduzir a pressão sobre os mares, a Organização Mundial do Comércio está contribuindo de maneira decisiva para a sobrevivência dos ecossistemas marinhos, os quais são base de subsistência para mais de 260 milhões de pessoas ao redor do globo.

## 2. UM PANORAMA GERAL: CONCEITO, JUSTIFICATIVA, CLASSIFICAÇÃO E HISTÓRICO

Este capítulo tem o intuito de esclarecer, primeiramente de maneira geral, o que são subsídios, suas classificações e o papel que historicamente desempenham. Em seguida, adentra-se especificamente na questão dos subsídios à indústria pesqueira, apontando suas especificidades e trazendo um breve recorte histórico de seu desenvolvimento.

### 2.1 Definição e justificativa

Escrever sobre subsídios conduz necessariamente a apontar sua natureza complexa. Isso porque não existe acordo universal inequívoco que aponte estritamente o que são, como mensurá-los ou como avaliar sua efetividade. Para além, não há unanimidade para apontar quando eles são úteis e/ou necessários, ou maléficos<sup>1</sup>.

Logo após a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, em meados do século XX, os subsídios eram vistos como algo benéfico, como um meio de incentivar indústrias nascentes a se estabelecerem. Em um ambiente de destruição econômica tal pensamento ganhou força e eles cresceram ao redor do mundo<sup>2</sup>. Atualmente, diversas questões envolvendo sua efetividade e necessidade são levantadas, incluindo seus impactos na seara ambiental e na liberalização do comércio mundial.

Economistas comumente apontam três justificativas para o uso de subsídios. Primeiro, há o argumento da chamada indústria nascente, pelo qual um governo fornece capital para desenvolver uma indústria nacional para que esta possa se impor diante da concorrência estrangeira. Nesses casos, quando a indústria se tornar auto-suficiente, os subsídios seriam idealmente removidos<sup>3</sup>. Todavia, há uma tendência de que eles sigam mesmo não sendo mais necessário. O resultado final pode ser uma indústria que crie dependência do subsídio e não melhore sua produtividade; por outro lado, é possível que venha a haver excesso de capacidade, isto é, produção de mais bens do que o mercado é capaz de absorver, gerando um lucro

---

<sup>1</sup> SCHRANK, William E.; WIJKSTRÖM, Ulf. **Introducing fisheries subsidies**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003. p. 1

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 10

<sup>3</sup> CHEN, Chen-Ju. **Fisheries subsidies under international law**. Springer Science & Business Media, 2010. p. 7.

artificial. A justificativa geralmente muda então para a proteção do emprego que cairia se o estado deixasse de intervir<sup>4</sup>.

O segundo argumento é que uma empresa grande, importante para a economia do país, pode encontrar sérias dificuldades e estar em perigo de cessar as operações. O governo, em tal situação, teria pelo menos três opções: não desempenhar nenhum papel e deixar que os efeitos do mercado sejam sentidos em sua totalidade; subsidiar diretamente a empresa ameaçada; ou deixar a empresa ir à falência, mas intervir através do sistema monetário para evitar que a falência afete outras empresas saudáveis<sup>5</sup>.

O terceiro argumento está ligado aos interesses atuais de proteção ambiental. Nesse sentido, os subsídios podem ser usados para incentivar empresas e indústrias a se comportarem de forma ambientalmente correta<sup>6</sup>.

Adentrando na conceituação, em termos gerais, subsídios são políticas governamentais de ajuda que geralmente trazem benefícios financeiros para algum setor da economia de uma jurisdição. Algumas correntes minoritárias apontam a definição enquanto despesas governamentais para um setor específico da economia. No entanto, para este trabalho, o ponto focal de caracterização do que são subsídios está em seus efeitos no setor para o qual foi criado.

Nesse sentido, a Organização Mundial do Comércio (OMC) oferece uma definição precisa do tema nos termos do Artigo 1 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC<sup>7</sup>). No documento consta que subsídios estão presentes quando há uma contribuição financeira de um governo ou qualquer órgão público dentro de uma jurisdição e que confere um benefício a determinado setor da economia<sup>8</sup>.

Na área específica de subsídios à pesca, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO<sup>9</sup>), desenvolveu o "Guia para Identificar, Avaliar e Informar sobre Subsídios no Setor Pesqueiro". Nele, a definição consta de maneira parecida ao art. 1 do ASCM, apontando como ações ou inações governamentais, além das práticas normais, que modificam os lucros potenciais da indústria pesqueira a curto, médio ou longo prazo<sup>10</sup>. A

---

<sup>4</sup> A. Bhattacharjea. **Infant Industry Protection Revisited**. International Economic Journal, XVI. 2002. p. 115-133.

<sup>5</sup> CHEN, Chen-Ju. **Fisheries subsidies under international law**. Springer Science & Business Media, 2010. p. 7.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, de agora em diante ASMC

<sup>8</sup> WTO. **Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations**. GATT Secretariat. 1994. p. 264-265.

<sup>9</sup> *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, de agora em diante FAO

<sup>10</sup> FAO. Fisheries Technical Paper No. 438, "**Guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector**". Rome. 2004.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem uma definição similar, apontando como subsídios à pesca transferência financeira feita por todos os níveis de governo, de forma direta e indireta, que gerem intervenções no setor pesqueiro<sup>11</sup>.

## 2.2 Classificação

Há diversas formas de classificar os tipos de subsídios existentes. Esta sessão não tem o objetivo de exaurir a temática, mas de apontar os principais modelos e os mais pertinentes para este trabalho. Há, por exemplo, a distinção entre subsídios explícitos e implícitos. No primeiro, existem gastos orçamentários governamentais; no segundo, os preços de fornecimento são suprimidos<sup>12</sup>. Outra classificação possível consiste na divisão entre programas de subsídios negativos e positivos. Estes seriam os que exercem o papel comum dos subsídios de propiciarem aumento no lucro do setor; já aqueles consistem em programas que, pelo menos a curto prazo, reduzem os lucros das empresas. Exemplos dentro da indústria pesqueira são os regulamentos de pesca que limitam-na, exigindo equipamentos específicos ou fazendo outros requerimentos ambientais e de segurança<sup>13</sup>.

Entre os fóruns mundiais relevantes que discutem o assunto é possível mencionar a classificação feita pela OCDE, a qual, por sua vez, divide os subsídios à pesca em cinco categorias básicas: (1) pagamentos diretos; (2) transferências com redução de custos; (3) serviços gerais; (4) apoio ao preço de mercado; (5) recuperação de custos<sup>14</sup>.

O primeiro grupo inclui transferências que aumentam a renda dos pescadores, seja em base global - isto é, para todos de maneira igualitária — ou variável, em acordo com os níveis de capturas, vendas, renda ou número de embarcações. Tais transmissões, não podem, no entanto, interferir no preço de mercado do produto. O segundo grupo inclui pagamentos do governo aos pescadores que visem reduzir os custos de capital fixo ou de insumos variáveis. De mesmo modo, estes não podem ter impacto a nível de valor de mercado.

O terceiro grupo inclui transferências que não são recebidas diretamente pelos pescadores, mas que reduzem os custos enfrentados pelo setor como um todo, incluindo

---

<sup>11</sup> COX, Anthony. **Financial Support to Fisheries: Implications for Sustainable Development**. OECD. 2006.

<sup>12</sup> SCHRANK, William E.; WIJKSTRÖM, Ulf. **Introducing fisheries subsidies**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003. p. 5

<sup>13</sup> VALDÉS, Alberto. "Explicit Versus Implicit Food Subsidies: Distribution of Costs," in Pinstrup-Andersen, 77-91.

<sup>14</sup> OECD. "**Financial Support to Fisheries, Implications for Sustainable Development**". Paris, 2006. pag. 20-21

despesas com pesquisa, gerenciamento e fiscalização. O quarto se trata de transferências para pescadores com o intuito de mitigar medidas políticas que criam uma lacuna entre os preços do mercado interno e os preços do mercado internacional; esse, diferente dos anteriores, possui impacto no preço de mercado dos pescados. Por fim, a quinta diz respeito a porção de incentivos feitos pelo governo à indústria pesqueira que são custeados por impostos advindos do próprio setor. Alguns países possuem um foco grande nessa forma de gestão, como a Nova Zelândia, Islândia e Austrália.

A FAO, por outro lado, desenvolveu uma classificação específica para subsídios à pesca que está entre as mais relevantes no cenário mundial. Nela, os subsídios são agrupados em seis categorias básicas: (1) pagamentos diretos do governo à indústria pesqueira; (2) transferências financeiras indiretas e de serviços; (3) pagamentos implícitos ao setor; (4) programas gerais que afetam a pesca; (5) regulamentos; (6) falta de intervenção do governo<sup>15</sup>.

No primeiro item estaria inclusa uma gama diversa de subsídios, como financiamentos para a compra de novas embarcações, pagamentos para demolição de embarcações (*buybacks*), seguro-desemprego e esquemas de garantia de renda, infusões de capital, programas de apoio a preços, pagamentos de auxílio em caso de desastres, incentivos diretos à exportação e compensação por períodos de defeso — período em que a pesca é proibida para possibilitar a reprodução de determinada espécie — e outros mais.

No segundo, estariam inclusos programas como isenções de impostos sobre combustível e deduções especiais de imposto de renda. O terceiro diz respeito a empréstimos feitos pelo governo a pescadores ou empresas de pesca em condições favoráveis, tais como empréstimos com taxas de juros inferiores às do mercado ou períodos de amortização mais longos do que o normal. Alternativamente, o governo pode garantir o reembolso de empréstimos do setor privado quando as instituições financeiras exigirem garantias adicionais que não possam ser oferecidas pelo próprio setor. Outra opção é o governo oferecer seguro quando as seguradoras privadas recusem pescadores por causa da percepção de risco alto no setor.

O quarto trata de subsídios aplicáveis a outras indústrias mas que afetam a pesca de forma positiva ou negativa e, de um modo geral, programas sociais que afetam a sociedade como um todo. Em seguida, o quinto trata de regulamentos que afetam o setor, a exemplo de cotas de importação, restrições a investimentos estrangeiros diretos no setor, programas de

---

<sup>15</sup> FAO Doc. FAO Fisheries Technical Paper No. 437, at 11-13; FAO Doc. FAO Fisheries Technical Paper No. 438, at 15-17; FAO Doc. FAO Fisheries Report No. 638, “Report of the Expert Consultation on Economic Incentives and Responsible Fisheries - Rome, 28 November-1 December 2000” (Rome: FAO, 2000), paras. 33-36; FAO, “The State of World Fisheries and Aquaculture 2002” (Rome: FAO, 2002), at 93-95

proteção ambiental, regulamentos sobre gestão da pesca bem como acessórios e design de embarcações. Por fim, o sexto compreende a inação, em nome do governo, que permite aos produtores impor certos custos de produção sobre outros. É o que gera o que é denominado na seara econômica como externalização de custo. Exemplos disso são livre acesso às áreas de pesca, falta de controle da poluição, falta de medidas de gestão, e não implementação dos regulamentos existentes.

A OMC também possui sua classificação e aponta cinco modalidades diferentes de subsídios: (1) transferência direta pelo governo de fundos (por exemplo, empréstimos e infusão de capital) ou potenciais transferências diretas de fundos ou passivos (por exemplo, garantias de empréstimos); (2) receitas governamentais perdidas ou não cobradas (por exemplo incentivos fiscais, tais como créditos fiscais); (3) fornecimento de bens ou serviços que não sejam infra-estrutura geral ou compra bens; (4) pagamentos a um mecanismo de financiamento ou a um órgão privado para desempenhar qualquer uma das funções descritas acima; ou (5) qualquer forma de renda ou suporte de preço no contexto do Artigo XVI do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT<sup>16</sup>) de 1994<sup>17</sup>.

Para o objetivo do presente trabalho, é também importante apontar uma classificação qualitativa dos subsídios à pesca realizada por estudiosos importantes do tema<sup>18</sup>. Nela, eles são divididos em danosos, benéficos e ambíguos. Essa distribuição tem em vista os impactos causados por esses incentivos econômicos à liberalização do comércio e, especial, ao meio ambiente. Essa classificação é baseada principalmente na literatura acadêmica e nas negociações da OMC para o Acordo que será discutido a frente.

Subsídios danosos ou que aumentam a capacidade são aqueles levam a indústria a operar em níveis acima do rendimento máximo sustentável (MSY<sup>19</sup>) através da geração artificial de lucros mais altos e custos mais baixos<sup>20</sup>. Dessa forma, eles se tornam deletérios para a biodiversidade e para a eficiência do mercado. Entre os principais nessa categoria estão programas de incentivos à compra de navios em frotas já saturadas e isenções para combustível. Estes geram uma externalidade negativa ainda maior, pois possibilitam que atividades pesqueiras sejam lucrativas ainda que realizadas em alto-mar, isto é, fora das Zonas

<sup>16</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade*, de agora em diante GATT

<sup>17</sup> WTO Doc. No. WT/DS70/AB/RW, “**Report of the Appellate Body, Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft**”. 2000. parágrafo 9.9

<sup>18</sup> COX, Anthony. **A Review of Fisheries Subsidies: Quantification, Impacts, and Reform**. In: Handbook of Marine Fisheries Conservation And Management. Oxford University Press. New York, 2010. pp. 99–111.

<sup>19</sup> *Maximum Sustainable Yield*, de agora em diante MSY

<sup>20</sup> MUNRO, Gordon et al. SUMAILA, Ussif. **The impact of subsidies upon fisheries management and sustainability: the case of the North Atlantic**. Fish Fish. 2002. p. 233–250.

Econômicas Exclusivas (ZEE) do país de bandeira. Assim, a pesca de uma nação pode acabar afetando a disponibilidade de pescado em outra.

Já os subsídios benéficos são apontados como aqueles que, ao mesmo tempo em que aumentam o lucro do setor produtivo, somam alguma vantagem social ou ambiental. É o caso dos programas de compra de navios para a redução de frotas, da criação de áreas marinhas protegidas (MPAs<sup>21</sup>) e de programas de apoio à renda e seguro-desemprego de pescadores artesanais, especialmente em períodos de defeso<sup>22</sup>.

O primeiro modelo apontado vem sendo utilizado historicamente para reduzir a superexploração dos oceanos desde meados dos anos 90, como será exposto no item abaixo. Já o segundo vem se mostrando uma forma eficiente de aumentar a médio e longo prazo a quantidade de peixes disponíveis ao mesmo tempo em que protege a biodiversidade. Nesse sentido, um estudo que examinou os impactos a longo prazo das MPAs no Quênia mostrou que o alto grau de proteção possibilitou o aumento em 42% das populações da espécie. O estudo também mostrou que as capturas diárias por pessoa aumentaram em 25 vezes nas áreas em torno da reserva<sup>23</sup>. Por fim, subsídios de apoio à renda e seguro-desemprego aos pescadores artesanais — incluindo pagamentos para cessar a pesca nos períodos reprodutivos — desempenham um papel importante na garantia da segurança alimentar e educação ambiental para as comunidades tradicionais, ao mesmo tempo em que reduzem a pressão da sobrepesca.

Finalmente, subsídios ambíguos são aqueles que, a depender da forma de implementação, podem ser maléficos ou benéficos para o meio ambiente e o mercado internacional. Essencialmente, todos os subsídios estão enquadrados nessa categoria, no entanto, para o presente trabalho, a leitura é feita a partir de um recorte da atualidade apontada por diversas agências internacionais competentes desde o início dos anos 90: oceanos superexplorados e indústrias pesqueiras gigantescas e bilionárias. Nesse cenário, a grande maioria dos subsídios que geram aumento de capacidade são considerados danosos, o que em um outro momento histórico poderia não ser necessariamente verdade<sup>24</sup>.

Por fim, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP<sup>25</sup>) realizou uma classificação entre subsídios à pesca de acordo com a afetação que esses causam ao meio

---

<sup>21</sup> *Marine Protected Areas*, de agora em diante MPA

<sup>22</sup> SKERRITT, Daniel J. et al. SUMAILA, U. Rashid. **Broadening the global debate on harmful fisheries subsidies through the use of subsidy intensity metrics**. *Marine Policy*, v. 128. 2021. p. 104.

<sup>23</sup> MCCLANAHAN, Tim. **Marine reserve more sustainable than gear restriction in maintaining long-term coral reef fisheries yields**. *Marine Policy*. 2021.

<sup>24</sup> SKERRITT, Daniel J. et al. SUMAILA, U. Rashid. **Broadening the global debate on harmful fisheries subsidies through the use of subsidy intensity metrics**. *Marine Policy*, v. 128. 2021. p. 104.

<sup>25</sup> *United Nations Environment Programme*, de agora em diante UNEP

ambiente. Entre oito categorias avaliadas, quatro são consideradas predominantemente danosas, duas são consideradas benéficas e duas são consideradas ambíguas a depender da gestão realizada<sup>26</sup>.

Na categoria denominada danosa estão inclusos: (i) subsídios para a infraestrutura pesqueira, (ii) subsídios para custos de capital, (iii) subsídios para os custos variáveis e (iv) subsídios de apoio aos preços. Por outro lado, programas de *buyback* para retirar navios de frotas em excesso de capacidade foram considerados benéficos, assim como subsídios aos serviços de gestão, os quais incluem avaliações de estoques, estabelecimento de regulamentos de pesca e vigilância, bem como a aplicação desses regulamentos, pesquisas sobre habitats e desenvolvimento de tecnologia pesqueira.

Já no caso dos ambíguos, foram apontados subsídios de renda — que podem ser benéficos se dirigidos a pescadores artesanais em período de defeso e subsídios para acesso às águas de países estrangeiros, que dependem altamente dos termos dos acordos.

### 2.3 História

Os subsídios à pesca possuem uma longa história. A população do primeiro assentamento de Massachusetts no que é agora os Estados Unidos já recebia incentivos pesqueiros através de isenções de impostos sobre navios desde 1640<sup>27</sup>. Já durante a primeira administração presidencial Estados Unidos, iniciada em 1732, o Congresso respondeu favoravelmente a um pedido do poder executivo para apoiar a pesca doméstica através do alívio de impostos e tarifas<sup>28</sup>.

Em nível europeu, a Escócia iniciou os subsídios para a pesca de baleias no século XVIII<sup>29</sup>. A Noruega é outro país no continente que possui um histórico antigo com os subsídios, com financiamentos para o desenvolvimento científico da indústria desde 1864<sup>30</sup>. A Islândia, um expoente europeu no setor, já possuía programas de empréstimos governamentais para a compra de embarcações pesqueiras desde 1893<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> UNEP. **Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach**. Geneva, 2004. pags. 4-18.

<sup>27</sup> SCHRANK, William E. et al. WIJKSTRÖM, Ulf. **Introducing fisheries subsidies**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003. p. 25

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> CHEN, Chen-Ju. **Fisheries subsidies under international law**. Springer Science & Business Media, 2010. p. 1.

<sup>30</sup> SMITH, Timothy. **Scaling Fisheries: The Science of Measuring the Effects of Fishing**. Cambridge: Cambridge University Press. 1994. pags 10-14.

<sup>31</sup> *Ibid.*

Já na América do Sul os incentivos são mais recentes. Até meados do século XX a pesca sul-americana não possuía um desenvolvimento industrial significativo. Então, a partir 1960, Chile e Argentina institucionalizaram uma série de subsídios de pesca destinados a desenvolver suas indústrias. Na mesma linha, entre 1967 a 1991, o Brasil subsidiou fortemente o setor através de mecanismos de isenção de impostos para embarcações pesqueiras, isenção de impostos federais sobre vendas para produtos pesqueiros processados e benefícios de imposto de renda para projetos de investimento pesqueiro aprovados pelo Governo<sup>32</sup>.

Apesar de ser uma prática antiga, foi a partir da década do século XX que o mundo viveu uma crescente exponencial de subsídios ao setor. O Canadá, na década de 50, por exemplo, criou o Programa de Assistência as Embarcações de Pesca, no qual eram ofertados uma série de benefícios para as empresas da área que buscassem adquirir novas embarcações<sup>33</sup>. Nos Estados Unidos, o Governo passou a criar programas de publicidade para incentivar o consumo de frutos do mar na década de 50, além de criar um fundo de empréstimos à pesca, o qual era utilizado para incentivar a expansão da frota pesqueira através do refinanciamento de dívidas antigas ou da criação de novas dívidas para a construção de embarcações. Não obstante, o Governo Americano também injetou uma grande quantidade de capital para o desenvolvimento tecnológico da indústria e aumento de capacidade; assim foram criados dispositivos tais como agregadores de peixes e redes de grande volume<sup>34</sup>.

Observando a Europa, a Noruega estabeleceu um grande acordo entre o Governo e a Associação de Pescadores do país em 1964, o qual visou o renegociamento de dívidas e uma série de auxílios para impulsionar a indústria<sup>35</sup>. A Islândia, por outro lado, realizou sua ação mais importante em nível de apoio governamental à indústria pesqueira em 1939, a qual visava estimular a demanda internacional por pescado seus pescados<sup>36</sup>.

Em geral, como pode ser visto a partir destes exemplos, entre os anos 50 e 70 aconteceu um aumento recorde nas atividades governamentais de apoio à expansão do setor pesqueiro a nível global. No entanto, desde a década de 90 — ou até mesmo um pouco antes no caso de algumas nações da Europa — estão sendo implementados subsídios com o intuito de reduzir tal capacidade. Isso se deve em grande parte ao reconhecimento em 1992, através do relatório

---

<sup>32</sup> SCHRANK, William E. et al. WIJKSTRÖM, Ulf. **Introducing fisheries subsidies**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003. p. 25

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 9

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 15.

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 21

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 22

da FAO “A pesca marítima e a lei do mar: Uma Década de Mudança”, do estado de sobrepesca de muitas espécies marinhas comerciais do mundo<sup>37</sup>.

A Islândia foi pioneira no desenvolvimento de programas para reduzir a capacidade das frotas da indústria pesqueira. Em 1978, o país já iniciou um fundo para recomprar embarcações do setor<sup>38</sup>. A noruega também desenvolveu tais políticas a partir de 1981<sup>39</sup>. Nos Estados Unidos, programas do mesmo cunho se iniciaram na década de 90, enquanto o Canadá, cancelou o programa de Assistência às Embarcações de Pesca em 1985, quando se tornou claro que a indústria canadense estava com excesso de capacidade<sup>40</sup>.

Apesar de tais mudanças de panoramas, os subsídios seguiram em ascensão, em especial no continente asiático. Nesse caso em especial, a indústria pesqueira se tornou um dos principais setores da economia em muitos países<sup>41</sup>. Atualmente, cerca de 35% da produção mundial de pescados é proveniente de países asiáticos, entre os quais se destacam: China, Japão, Índia, Vietnã, Indonésia, Bangladesh e Filipinas<sup>42</sup>.

Nesse sentido, uma meta análise realizada em 2018 estimou os subsídios à pesca no mundo em US\$ 35,4 bilhões, dos quais S\$ 22,2 bilhões seriam destinados para o aumento de capacidade — classificados, então, como danosos. As cinco principais entidades políticas subsidiadoras (China, União Européia, Estados Unidos, República da Coreia e Japão) contribuem com 58% (US\$ 20,5 bilhões) do total estimado. Subsídios benéficos, por outro lado, foram estimados em US\$ 10,6 bilhões (30% do total). O total de subsídios fornecidos pelos países com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é 87%, sendo os 13% restantes fornecidos pelos países com baixo IDH<sup>43</sup>.

Assim, apesar dos esforços da comunidade científica desde a década de 80 em alertar para preocupações com os estoques dos cardumes, a situação dos oceanos se torna cada vez mais preocupante, principalmente em relação à conservação da sua biodiversidade. Recentemente, essa questão se mostrou ainda mais séria, com impactos significativos da sobrepesca também nas mudanças climáticas, no acúmulo de plástico nos oceanos e na poluição por despejo de químicos nocivos.

---

<sup>37</sup> FAO. **Marine Fisheries and the Law of the Sea: A Decade of Change**. Rome, 1992.

<sup>38</sup> SCHRANK, William E. et al. WIJKSTRÖM, Ulf. **Introducing fisheries subsidies**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003. p. 22.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.* p 19.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> WTO. **Asia Perspectives on Fishery Subsidy Issues and Linkages with Environment**. Asian Journal of the WTO and International Health Law & Policy, Vol. 1. 2006. pp. 189

<sup>43</sup> SUMAILA, U. Rashid. **Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies**. Marine Policy, v. 109. 2019.

### 3. A SITUAÇÃO ATUAL DOS OCEANOS E O DIREITO DO MAR

No presente capítulo será apresentada a situação atual dos ecossistemas marinhos e os danos gerados pela sobrepesca. Apesar disso, será demonstrado que há um conceito apontado por economistas e cientistas como caminho para fazer uma gestão dos mares que concilie sustentabilidade com produção de riqueza: a denominada economia azul. Por fim, serão apresentados os principais documentos internacionais que buscam regular uma gestão sustentável da pesca, juntamente com um panorama geral do Direito do Mar.

#### 3.1. Consequências da sobrepesca e caminhos para uma Economia Azul

Subsídios, como já apontado no item anterior, artificialmente reduzem os custos e aumentam os lucros dentro das indústrias. Na pesca, isso gera um incentivo para que navios continuem em buscar de cardumes mesmo quando a quantidade de peixe disponível não seria mais lucrativa caso não houvessem subsídios. É nesse cenário que ocorre a sobrepesca: quando há um excesso de retirada em relação ao estoque de peixe disponível e lucrativo; promove-se então a ineficiência econômica e eleva-se os danos ambientais e sociais.

O cenário da pesca mudou drasticamente a partir do século XX através do aumento exponencial de subsídios, como demonstrado no tópico anterior. Hoje existem em média 4,6 milhões navios de pesca comercial em operação no mundo<sup>44</sup>. Juntos, eles conseguem capturar cerca de 2.7 trilhões de peixes por ano, o que equivale a 5 milhões capturados a cada minuto<sup>45</sup>. Não surpreendentemente, as populações marinhas estão em declínio e chegando perto de níveis de extinção<sup>46</sup>.

De acordo com a FAO, cerca de 59,9% dos estoques pesqueiros comerciais já são pescados em níveis de sobrepesca ou em rendimento máximo sustentável (MSY)<sup>47</sup>. MSY é a maior captura que pode ser retirada do estoque de uma espécie mantendo-se o tamanho da população no ponto de máxima taxa de crescimento. Para isso é preciso realizar a retirada apenas de indivíduos que normalmente seriam adicionais à população, permitindo que esta

---

<sup>44</sup> FAO. **The state of world fisheries and aquaculture: opportunities and challenges**. Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2016.

<sup>45</sup> MOOD, Alison. **Worse things happen at sea: the welfare of wild-caught fish**. 2010.

<sup>46</sup> THURSTAN, Ruth H.; BROCKINGTON, Simon; ROBERTS, Callum M. **The effects of 118 years of industrial fishing on UK bottom trawl fisheries**. Nature communications, v. 1, n. 1. 2010. p. 1-6,

<sup>47</sup> FAO. **The state of world fisheries and aquaculture: opportunities and challenges**. Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2016.

continue a se reproduzir<sup>48</sup>. O mesmo relatório apontou ainda que cerca de 30% dos estoques pesqueiros estão em níveis biologicamente insustentáveis. Não obstante, estudiosos indicam que o tamanho da frota pesqueira é maior do que o limite necessário para garantir a preservação dos recursos marinhos<sup>49</sup>.

Além da pressão sobre espécies comerciais, a pesca industrial também ameaça outros animais através da prática de *bycatch*, isto é, capturar espécies que não são o alvo mas que acabam sendo aprisionadas nas redes. Estudos estimam que cerca de 40% de toda vida marinha capturada por navios de pesca é vítima dessa prática<sup>50</sup>. Isso gera danos significativos a espécies não comerciais, as quais estão se tornando também ameaçadas de extinção. É o caso da perda de 88% das populações de tubarões<sup>51</sup>; das 300 mil mortes anuais de golfinhos e baleias<sup>52</sup>; e da ameaça de extinção de 6 em cada 7 espécies de tartarugas<sup>53</sup>. Toda essa situação levou cientistas a fazerem uma previsão distópica: oceanos praticamente vazios até 2050<sup>54</sup>.

Não bastando os danos causados de forma direta, a pesca ainda é a principal contribuidora para o acúmulo de plástico nos oceanos. Nesse sentido, 46% dos 1.6 milhões de KM2 da grande mancha de lixo do pacífico é composta de redes de pesca<sup>55</sup>.

Há ainda estudos recentes que fizeram associações entre os níveis de subsídios à pesca e o aumento nas emissões de CO2 do setor. Os resultados indicaram que subsídios danosos — em acordo com a categoria apresentada no item 1.2 — geram aumento nas emissões de CO2, enquanto os benéficos estão inversamente relacionados com tais emissões. É importante também apontar que o oceano é o maior reservatório de carbono do planeta, armazenando cerca de 93% do CO2 existente<sup>56</sup>. As condições que permitem esse feito perpassam por um delicado equilíbrio dos ecossistemas marinhos; equilíbrio este que está gravemente ameaçado por diversas fontes, incluindo a indústria pesqueira. Há, portanto, uma relação clara entre subsídios a pesca e mudanças climáticas.

<sup>48</sup> THURSTAN, Ruth H.; BROCKINGTON, Simon; ROBERTS, Callum M. **The effects of 118 years of industrial fishing on UK bottom trawl fisheries.** *Nature communications*, v. 1, n. 1. 2010. p. 1-6

<sup>49</sup> COSTELLO, John; KROODSMA, Christopher; MAYORGA, Emílio; PALOMARES, Deng; SUMAILA, U. Rashid. **The economics of fishing the high seas.** *Science Advances*. 2018

<sup>50</sup> DAVIES RWD. **Defining and estimating global marine fisheries bycatch.** *Marine Policy*. 2009.

<sup>51</sup> DULVY, Nicholas. **Extinction Risk and Conservation of the World's Sharks and Rays.** *eLife* 3. 2014..

<sup>52</sup> *Bycatch.* *worldwildlife*. 2019. Disponível em: < <https://www.worldwildlife.org/threats/bycatch> >

<sup>53</sup> *Why are sea turtles endangered?* .Bonaierturtles. Disponível em: <

<https://www.bonaierturtles.org/wp/explore/why-are-sea-turtles-endangered> >/

<sup>54</sup> WORM, Boris. **Averting a global fisheries disaster.** *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 113, n. 18. 2016. p. 4895-4897,

<sup>55</sup> LEBRETON, Laurent. **Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic.** *Scientific reports*, v. 8, n. 1. 2018. p. 1-15.

<sup>56</sup> BUESSELER, Ken O. **Metrics that matter for assessing the ocean biological carbon pump.** *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 117, n. 18. 2020. p. 9679-9687.

A pesca industrial também gera problemas sociais graves, principalmente quando realizada em alto-mar. Nesse cenário, o Japão e a União Europeia fornecem, cada um, mais de US\$ 2 bilhões em subsídios para o aumento da capacidade de suas frotas em águas distantes<sup>57</sup>. De modo similar, das 244.569 embarcações licenciadas para pescar na China, quase 2.500 são assistidas pelo governo para navegar em águas distantes<sup>58</sup>. Tais subsídios exacerbam a pesca excessiva nas águas de outros países e no alto mar.

O sul global é, de modo geral, o principal afetado por essa prática. Nesse sentido, navios estrangeiros comumente pescam nas ZEE dos países do oeste da África, bem como nas áreas além das jurisdições nacionais (ABNJ<sup>59</sup>) da região. Entre 2005 e 2016, as frotas que pescavam nas águas nacionais da Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa e Libéria foram dominadas por navios registrados na China (47%), Espanha (13%), Coreia do Sul (12%) e Senegal (7%)<sup>60</sup>.

Importante apontar que os estoques pesqueiros dessa região são de grande importância social, com cerca de 6,7 milhões de pessoas dependendo do pescado, direta e indiretamente<sup>61</sup>. Não obstante, em termos de nutrição, o peixe desempenha um papel extremamente importante, fornecendo até 80% das proteínas consumidas, bem como constituindo uma importante fonte de micronutrientes para as populações locais<sup>62</sup>. Assim, com o aumento das frotas estrangeiras dentro e fora das ZEE, a subsistência dos pescadores locais está em risco

A situação ilustra de maneira clara o fato de que, apesar de regiões desenvolvidas respondem por aproximadamente dois terços dos subsídios globais, são os países pobres que mais sofrem as consequências da sobrepesca<sup>63</sup>. Diante de tudo o apontado, a pesca em alto-mar é fonte de muitos debates na área<sup>64</sup>. A questão dos subsídios é essencial nesse tópico, pois estudos sugerem que sem o apoio dos governos, 54% da pesca em alto mar seria economicamente inviável<sup>65</sup>.

Há, todavia, um caminho possível. Ele é denominado por estudiosos como Economia Azul. Economia azul é um conceito que vem evoluindo como um apelo para uma gestão mais

---

<sup>57</sup> COSTELLO, John; KROODSMA, Christopher; MAYORGA, Emílio; PALOMARES, Deng; SUMAILA, U. Rashid. **The economics of fishing the high seas**. Sci. Adv. 2018.

<sup>58</sup> ARTHUR, Robert. **The cost of harmful fishing subsidies**. Fisheries. 2019. p. 14.

<sup>59</sup> *Areas Beyond National Jurisdiction*, de agora em diante ABNJ

<sup>60</sup> ARTHUR, Robert. **The cost of harmful fishing subsidies**. Fisheries. 2019. P. 16.

<sup>61</sup> *Ibid.* p. 19

<sup>62</sup> FAO. **State of world fisheries and aquaculture: meeting the sustainable development goals**. 2018

<sup>63</sup> YAGI, Nobuyuki et al. SUMAILA, Rashid. **Fishery subsidies: the interaction between science and policy**. Fish. Sci, 2019. p. 439–447

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> ARTHUR, Robert. **The cost of harmful fishing subsidies**. Fisheries, 2019. p. 18.

holística dos complexos sistemas sócio-ecológicos que permeiam os oceanos. Suas raízes podem ser traçadas desde a conceituação de desenvolvimento sustentável (DS).

Desenvolvimento sustentável implica a integração entre objetivos econômicos, ambientais e sociais na formulação de políticas, além de uma perspectiva de longo prazo sobre as consequências das atividades atuais. Três grandes conferências internacionais marcam o desenvolvimento do conceito de DS: a dimensão ambiental foi definida em Estocolmo em 1972, na primeira conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre DS; a dimensão econômica, no Rio em 1992, na segunda conferência da ONU sobre DS; e a dimensão social, em Joanesburgo em 2002, na terceira conferência da ONU sobre DS<sup>66</sup>.

É, no entanto, o Relatório Brundtland que fornece a definição mais utilizada até os dias atuais: desenvolvimento sustentável é aquele que "satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades"<sup>67</sup>.

Na conferência Rio+20, a FAO, ao mencionar o tópico, deixou claro que um ecossistema oceânico saudável, garantido por operações sustentáveis de pesca, era um pré-requisito para uma economia azul<sup>68</sup>. Isto é, para que esse modelo seja concretizado, é preciso maximizar o crescimento econômico inclusivo derivado dos recursos marinhos e, ao mesmo tempo, evitar a degradação do capital natural — este definido enquanto produtos e serviços providos pela natureza que produzem valor econômico para as pessoas.

Gunter Pauli, um dos expoentes na pesquisa da área, introduziu 5 princípios essenciais para alcançar uma economia azul: (i) uso eficiente dos recursos naturais; (ii) desperdício zero; (iii) criação de inclusão social; (iv) sistema de produção sustentável e; (v) desenvolvimento de inovação e adaptação tecnológica<sup>69</sup>. Se esse método for implementado, estudos do Banco Mundial e da FAO apontam que, a longo prazo, o próprio setor pesqueiro se beneficiaria, com um aumento de lucro anual na margem de US\$53 bilhões e US\$83 bilhões<sup>70</sup>.

É indiscutível que os oceanos fornecem alimento, emprego e renda para bilhões de pessoas; a pesca sustentável é fundamental para a manutenção desses e de diversos outros

---

<sup>66</sup> EIKESET, Anne Maria. **What is blue growth? The semantics of “Sustainable Development” of marine environments**. *Marine Policy*, v. 87. 2018. p. 177-179.

<sup>67</sup> BRUNDTLAND, Gro Halem et al. KHALID, Mansour. **UN Brundtland Commission Report. Our Common Future**. 1987. p. 43.

<sup>68</sup> EIKESET, Anne Maria. **What is blue growth? The semantics of “Sustainable Development” of marine environments**. *Marine Policy*, v. 87. 2018. p. 177-179.

<sup>69</sup> YUSUF, Adijaya; ARIADNO, Melda Kamil; AFRIANSYAH, Arie. **Legal Framework and Mechanism of Marine Fisheries Subsidies in the Aspects of International Trade and Sustainable Development**. *Indon. L. Rev.*, v. 5. 2015. p. 291.

<sup>70</sup> World Bank. **The sunken billions revisited: progress and challenges in global marine fisheries**. World Bank, Washington. 2017.

serviços que ele proporciona a humanidade. Por isso, há um ramo específico do Direito que busca tutelar as relações dos países com os recursos que ele provem: o Direito do mar.

### 3.2. O Direito do Mar e a conservação dos estoques pesqueiros

O Direito do Mar é constituído de tratados, convenções, protocolos, códigos de conduta, declarações, resoluções e outros instrumentos de governança para os mares e oceanos. A presente seção tem o intuito de trazer um panorama geral do tema e apontar os documentos mais relevantes para a discussão específica dos subsídios. Diante disso, a temática será iniciada a partir de uma abordagem da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS<sup>71</sup>), seguida do Acordo sobre Estoques de Peixes das Nações Unidas (UNFSA<sup>72</sup>) e finalizando com as previsões da FAO no assunto.

#### 3.2.1. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS)

A UNCLOS foi criada com o objetivo de promover o uso pacífico dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente de seus recursos e a conservação e o estudo do meio ambiente marinho<sup>73</sup>. Há 168 Estados membros da Convenção, com algumas notáveis exceções, como os Estados Unidos — que assinaram o tratado, mas não o ratificaram<sup>74</sup>. Apesar disso, é importante observar que a maioria das disposições da UNCLOS são agora consideradas como direito costumeiro internacional e, portanto, vinculam todos os Estados<sup>75</sup>. A Convenção tem ainda um tribunal para lidar com controvérsias em suas disposições, o Tribunal Internacional do Direito do Mar (ITLOS<sup>76</sup>)<sup>77</sup>.

As obrigações e direitos dentro da Convenção são direcionadas tanto aos Estados Costeiros quanto aos Estados de Bandeira. Estes são os que concedem sua bandeira aos navios ao registra-los; aqueles são os que exercem direitos e obrigações sobre um determinado espaço marítimo. A UNCLOS fornece tais direitos e obrigações dentro do mar territorial, da zona econômica exclusiva (ZEE) e do alto mar.

<sup>71</sup> *United Nations Convention on the Law of the Sea*, de agora em diante UNCLOS

<sup>72</sup> *United Nations Fish Stock Agreement*, de agora em diante UNFSA

<sup>73</sup> ONU. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, 1982 (de agora em diante, UNCLOS).

<sup>74</sup> YOUNG, Margaret. **The ‘Law of the Sea’ obligations underpinning fisheries subsidies disciplines**. Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018. p. 25.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *International Tribunal for the Law of the Sea*, de agora em diante ITLOS

<sup>77</sup> UNCLOS. parte. XV, seção 2

O mar territorial é uma extensão da soberania de um Estado costeiro e está consagrado em 12 milhas náuticas<sup>78</sup>. O Estado Costeiro tem soberania sobre a água, o fundo do mar e o espaço aéreo dentro desta zona<sup>79</sup>. Um dever importante é conceder passagem inocente a embarcações de outros estados<sup>80</sup>.

No tocante a ZEE, ela é quantificada em 200 milhas náuticas<sup>81</sup>. Embora não seja considerada como território do Estado Costeiro da mesma forma que o mar territorial, se trata de uma zona que proporciona direitos soberanos com a finalidade de explorar, conservar e administrar os recursos naturais, vivos ou não da região<sup>82</sup>. No que concerne às obrigações, os Estados Costeiros devem assegurar, através de medidas adequadas de conservação e gestão, que a manutenção dos recursos vivos na ZEE não seja ameaçada pela super-exploração<sup>83</sup>.

O Estado Costeiro tem o direito de determinar a captura permitida para os recursos vivos em sua ZEE, levando em conta as melhores evidências científicas disponíveis<sup>84</sup>. Além disso, suas medidas de conservação devem ser cumpridas pelos nacionais de outros estados navegando em suas águas<sup>85</sup>.

Espera-se ainda que o estado costeiro promova o objetivo de "ótima utilização" — definida como a forma mais eficiente de usufruir dos recursos naturais para produzir riqueza econômica — em sua ZEE<sup>86</sup> e, se não tiver capacidade para alcançar o MSY, deverá dar acesso ao excedente a outros estados<sup>87</sup>. Se o Estado costeiro decidir permitir o acesso de outras embarcações à ZEE para pescar os estoques excedentes, poderá impor medidas de conservação e outros termos que devem ser cumpridos pelas frotas com bandeira estrangeira<sup>88</sup>. Exemplos de tais condições incluem aquelas relativas às épocas e áreas de pesca, o número de embarcações e a implantação de fiscalização a bordo das embarcações.

Para assegurar o cumprimento de suas leis e regulamentos, o Estado Costeiro pode tomar medidas, incluindo embarque, inspeção, prisão e procedimentos judiciais, conforme seja

---

<sup>78</sup> UNCLOS Parte II (Mar Territorial).

<sup>79</sup> UNCLOS Art. 2(3).

<sup>80</sup> UNCLOS Art. 17.

<sup>81</sup> UNCLOS Parte V (Zona Econômica Exclusiva).

<sup>82</sup> UNCLOS Art. 56(1)(a).

<sup>83</sup> UNCLOS Arts. 61 e 62.

<sup>84</sup> UNCLOS Art. 61(1).

<sup>85</sup> UNCLOS Arts. 58(3); 62(4)

<sup>86</sup> UNCLOS Art. 62.

<sup>87</sup> UNCLOS Art. 61(3).

<sup>88</sup> UNCLOS Art. 73.

necessário<sup>89</sup>. Os navios presos e sua tripulação devem ser prontamente liberados quando do lançamento de uma caução ou outra garantia razoável<sup>90</sup>.

Ao codificar o conceito de ZEE, a UNCLOS delimitou a quantidade de oceanos representada pelo "alto mar", que abarca cerca de 60% da superfície oceânica, porém, com estoques economicamente menos significativos do que as ZEE<sup>91</sup>. Embora todos os Estados tenham o direito de pescar em alto mar<sup>92</sup>, esta atividade deve ser empreendida sujeita às obrigações de seus tratados<sup>93</sup>. A liberdade de pesca na região deve ser também exercida com a devida consideração pelos interesses de outros Estados<sup>94</sup>. Além disso, todos os Estados têm o dever de "cooperar com outros Estados na tomada de medidas necessárias para a conservação dos recursos vivos do alto mar"<sup>95</sup>.

Os Estados cujos nacionais exploram os mesmos recursos vivos, ou recursos vivos diferentes na mesma área de alto mar, devem negociar para tomar tais medidas, por exemplo, através de Organizações Regionais de Gestão de Pesca (RFMOs<sup>96</sup>)<sup>97</sup>. As RFMOs estão previstas tanto na UNCLOS quanto no UNFSA e são fundamentais no atual gerenciamento dos mares. Como será explanado no próximo tópico, o UNFSA surgiu como uma primeira tentativa de aprofundar a governança no alto-mar e, atualmente, negociações estão se desenrolando para a construção da convenção para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha de áreas fora da jurisdição nacional, com o objetivo de regular principalmente a divisão dos recursos e sua preservação.

No tocante aos deveres dos Estados de Bandeira, estes incluem a responsabilidade sobre uma ampla gama de questões técnicas, sociais e administrativas relativas ao navio. De particular relevância é a obrigação de todos os Estados de Bandeira que são partes da UNCLOS tomarem as medidas necessárias, incluindo as de fiscalização, para garantir o cumprimento, por parte das suas embarcações, das leis e regulamentos adotados pelo Estado Costeiro<sup>98</sup>.

Em um parecer consultivo, o ITLOS esclareceu melhor as responsabilidades dos Estados de bandeira em relação às embarcações que realizam atividades de pesca ilegal, não

---

<sup>89</sup> UNCLOS Art. 73(1).

<sup>90</sup> ITLOS. *Tomimaru (Japan v. Russia)* (prompt release). (2007). 46 ILM 1185

<sup>91</sup> YOUNG, Margaret. **The 'Law of the Sea' obligations underpinning fisheries subsidies disciplines.** Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018. p. 25.

<sup>92</sup> UNCLOS Art. 116.

<sup>93</sup> UNCLOS Art. 187(2).

<sup>94</sup> UNCLOS Art. 117.

<sup>95</sup> UNCLOS Art. 119(a) and (b).

<sup>96</sup> *Regional Fisheries Management Organization*, de agora em diante RFMO

<sup>97</sup> UNCLOS Art. 118.

<sup>98</sup> UNCLOS. Art. 94.

reportada ou não regulamentada (IUU<sup>99</sup>) dentro das ZEEs de outros Estados<sup>100</sup>. Nele foi apontado que embora a obrigação primária de tomar medidas para prevenir a pesca IUU dentro da ZEE seja do Estado Costeiro, os Estados de Bandeira têm obrigações de conduta de tomar as medidas necessárias para fazer cumprir as regras aplicáveis na área onde a pesca está ocorrendo, exercer controle sobre assuntos administrativos, investigar alegações e reportar aos Estados Costeiros relevantes. Em resumo, eles devem exercer o que é conhecido no Direito Internacional do meio ambiente como *due diligence*, isto é, comportar-se de modo a garantir que não ocorram danos a outros Estados como resultado de ações de navios sob sua bandeira.

### 3.2.2. Acordo das Nações Unidas sobre estoques pesqueiros (UNFSA)

A UNCLOS é acompanhada por tratados mais específicos, tais como o Acordo das Nações Unidas sobre estoques pesqueiros (UNFSA). O UNFSA procura resolver problemas principalmente relacionados à gestão da pesca de espécies altamente migratórias e a pesca em alto mar<sup>101</sup>. Ele também requer que as partes integrem Organizações Regionais de Gestão de Pesca (RFMOs)<sup>102</sup>. A adesão ao UNFSA conta com 86 ratificações, cerca de metade dos membros da UNCLOS e da OMC<sup>103</sup>.

As RFMOs começaram historicamente como órgãos que desenvolviam regulamentos de pesca entre os participantes e evoluíram para ter competência de tomar medidas de conservação e gerenciamento juridicamente vinculantes em relação à pesca<sup>104</sup>. O UNFSA tem o objetivo de fornecer supervisão para tais organizações, exigindo que os Estados parte se tornem membros ou concordem em aplicar as medidas adotadas por uma RFMO existente<sup>105</sup>.

Somente os Estados que se tornarem membros de uma RFMO ou aplicarem suas medidas terão acesso aos recursos pesqueiros relevantes<sup>106</sup>. Deve-se observar que, de acordo

---

<sup>99</sup> *Illegal, unreported and unregulated*, de agora em diante IUU

<sup>100</sup> ITLOS. **Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)**. 2014. paras 130–140.

<sup>101</sup> ONU. **United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks**. 1993. A/RES/48/194. (de agora em diante UNFSA). preambulo.

<sup>102</sup> UNFSA. Art.12(1).

<sup>103</sup> YOUNG, Margaret. **The ‘Law of the Sea’ obligations underpinning fisheries subsidies disciplines**. Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018. p. 25.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> UNFSA. Art. 8(3)

<sup>106</sup> UNFSA. Art. 8(4); Art. 17.

com a regra *pacta tertiis*, essas normas de acesso só se aplica aos membros do UNFSA, já que não são consideradas como direito costumeiro e, portanto, não possuem força *erga omnes*<sup>107</sup>.

Onde não existe RFMO, o UNFSA prevê que os Estados sejam obrigados a cooperar para estabelecer uma organização desse tipo<sup>108</sup>. O Acordo também exige que os Estados que pescam em alto mar tomem medidas para evitar ou eliminar o excesso de capacidade de pesca<sup>109</sup>.

Nesse sentido, as partes do UNFSA são obrigadas não apenas a cooperar para estabelecer RFMOs, mas também a respeitar todas as medidas de conservação das RFMOs - inclusive daquelas RFMOs das quais não são partes<sup>110</sup>. O Acordo também exige do Estado costeiro uma abordagem preventiva na adoção de medidas de conservação e gestão dos recursos pesqueiros quando as provas científicas forem insuficientes<sup>111</sup> — isto é, que o ônus da prova seja para a não necessidade de tais medidas.

Muitas RFMOs estabeleceram procedimentos para a listagem de embarcações engajadas em pesca IUU, a qual pode conter embarcações de partes contratantes ou partes não-contratantes. Esse mecanismo foi apontado dentro das negociações da OMC como um meio eficaz para obter relatório das embarcações que realizam esse tipo de prática e, assim, possibilitar a inibição de seus subsídios.

É importante observar que qualquer disputa entre as partes do UNFSA, incluindo qualquer disputa relativa aplicação de um acordo RFMO ou à conservação e manejo de estoques pesqueiros, estará sujeita aos procedimentos da UNCLOS, isto é, deverá ser submetida ao ITLOS<sup>112</sup>. Portanto, o UNFSA provém também um meio de resolução de conflito para adereçar os navios listados nas RFMOs mas que não estejam agindo em conformidade com a lei internacional — aqueles engajados em atividades de pesca IUU.

### 3.2.3. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)

A FAO é agência da ONU de referência para lidar com questões de pesca, vez que essas estão diretamente ligadas à segurança alimentar ao redor do globo. Como já apontado no primeiro capítulo, desde 1992 a organização assinala para a situação insustentável dos estoques

<sup>107</sup> YOUNG, Margaret. **The ‘Law of the Sea’ obligations underpinning fisheries subsidies disciplines.** Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018. p. 25.

<sup>108</sup> UNFSA. Art. 8(5).

<sup>109</sup> UNFSA. Art. 12.

<sup>110</sup> UNFSA. Art. 10(c).

<sup>111</sup> UNFSA. Art. 9(1).

<sup>112</sup> UNFSA. Art. 30(2)

pesqueiros nos oceanos através do documento “A pesca marítima e a lei do mar: Uma Década de Mudança”.

Seguindo seu trabalho na área, o Acordo da FAO para Promover o Cumprimento das Medidas Internacionais de Conservação e Manejo pelos Navios de Pesca no Alto Mar (Acordo de Cumprimento) foi adotado em 1993. Ele estabelece a responsabilidade dos Estados de Bandeira e exige que eles mantenham registros detalhados sobre todos os seus navios autorizados a pescar no alto mar e, ainda, que disponibilizem todas essas informações para a FAO<sup>113</sup>.

Outra fonte da legislação pesqueira que foi preparadas sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura é o Código de Conduta para Pesca Responsável de 1995 (Código de Conduta da FAO). O Código prevê, *inter alia*, que os Estados devem exercer controle efetivo sobre as embarcações que arvoram suas bandeiras e assegurar que essas não comprometam a eficácia das medidas de conservação e gestão adotadas em nível nacional, sub-regional, regional ou global<sup>114</sup>. Além disso, o Código de Conduta fornece orientação a todos os membros da FAO para garantir que eles não apoiem a pesca IUU<sup>115</sup>.

A FAO também concluiu quatro planos de ação internacionais voluntários (IPOAs<sup>116</sup>) dentro da estrutura do Código de Conduta. O Plano de Ação Internacional para a Gestão da Capacidade de Pesca (IPOA Capacidade) contém disposições relacionadas a subsídios e reconhece seu potencial para levar à supercapacidade<sup>117</sup>. Importante pontuar que qualquer IPOA precisa de uma implementação nacional para ser eficaz, isto é, exige-se o desenvolvimento de planos de ação nacionais (NPOA<sup>118</sup>). Todavia, o número de nações que submetem seus planos até os dias atuais é baixíssimo<sup>119</sup>.

Também foi desenvolvido o plano de ação internacional para o combate a pesca IUU (IPOA-IUU). Neste contexto, o IPOA-IUU adotado em 2001 tem o objetivo de estabelecer mecanismos para prevenir, deter e eliminar a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada<sup>120</sup>. A linguagem utilizada é muito ampla e inclui atividades nacionais ou

---

<sup>113</sup> FAO. **Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas**. 1993

<sup>114</sup> FAO. **Code of Conduct for Responsible Fisheries**. Food and Agriculture Organization. Rome, 1995.

<sup>115</sup> FAO. **International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing**. Food and Agriculture Organization. Rome, 2001 (de agora em diante FAO IPOA-IUU)

<sup>116</sup> *International Plan of Action*, de agora em diante IPOA

<sup>117</sup> FAO. **Code of Conduct for Responsible Fisheries**. Food and Agriculture Organization. Rome, 1995. parágrafo 6.11.

<sup>118</sup> *National Plano of Action*, de agora em diante NPOA

<sup>119</sup> YOUNG, Margaret. **The ‘Law of the Sea’ obligations underpinning fisheries subsidies disciplines**. Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018. p. 25.

<sup>120</sup> FAO. IPOA-IUU, elaborated pursuant to FAO Code of Conduct. artigo 2(d).

internacionais; em águas sob jurisdição nacional, em alto mar ou em águas administradas por Organizações Regionais de Gestão de Pesca (RFMOs); e empreendidas por pequenas embarcações de natureza artesanal ou por embarcações de grande porte<sup>121</sup>.

A pesca ilegal refere-se às atividades conduzidas por embarcações nacionais ou estrangeiras em águas sob a jurisdição de um Estado sem sua permissão, ou em contravenção com as suas leis e regulamentos. Podem ser também aquelas conduzidas por embarcações que arvoram a bandeira de Estados que são partes de um organização de gestão da pesca, mas operam em contravenção as medidas de conservação e gestão adotadas por essa organização; ou qualquer atividade de embarcações que opere em contradição com disposições relevantes do Direito Internacional<sup>122</sup>.

A pesca não declarada refere-se às atividades que não tenham sido relatadas, ou que tenham sido erroneamente relatadas, tanto às autoridades nacionais competentes quanto às RFMOs competentes<sup>123</sup>.

A pesca não regulamentada refere-se às atividades na área de aplicação de uma organização regional que são conduzidas por embarcações sem nacionalidade, ou por aquelas que arvoram a bandeira de um Estado não parte dessa organização. Podem ser também aquelas realizadas em áreas ou para populações de peixes em relação às quais não há regulamentação prevista<sup>124</sup>.

A FAO faz ainda o acompanhamento das listas contantes nas RFMOs de navios engajados em práticas IUU e fornece esses dados para organizações relevantes<sup>125</sup>. No entanto, deve-se notar que o IPOA-IUUU é um instrumento voluntário.

Por fim, a FAO também supervisionou recentemente o Acordo sobre Medidas dos Estados de Porto para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Reportada e Não Regulamentada (PSMA<sup>126</sup>)<sup>127</sup>. O PSMA procura harmonizar as medidas tomadas pelos Estados de porto contra embarcações estrangeiras, inclusive no bloqueio do fluxo de pesca IUU para os mercados nacionais e internacionais<sup>128</sup>.

Apesar de todo o corpo jurídico apresentado, a fragmentação tem dado origem a uma série de desafios na política pesqueira. A UNCLOS e o UNFSA possuem propostas

---

<sup>121</sup> FAO IPOA-IUU, parágrafo. 3.

<sup>122</sup> FAO IPOA-IUU, Artigo 3.1.

<sup>123</sup> FAO IPOA-IUU, parágrafo 3.2.

<sup>124</sup> FAO IPOA-IUU, parágrafo 3.3.

<sup>125</sup> FAO IPOA-IUU, parágrafo 3.4.

<sup>126</sup> *Agreement on Port State Measures*, de agora em diante PSMA

<sup>127</sup> FAO. **Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing**. Food and Agriculture Organization. Rome, 2010.

<sup>128</sup> *Ibid.* preâmbulo.

predominantemente focadas em arranjos regionais ou nacionais para disciplinar a questão, focando nas RFMOs para disciplinar a pesca em alto mar e deixando zonas marítimas que estão totalmente sujeitas a jurisdição dos Estados costeiros com alto nível de discricionariedade para esses. Assim, o controle da exploração pesqueira e a conseqüente responsabilidade de instituir uma gestão sustentável da pesca no regime atual está nas mãos dos Estados Costeiros e das RFMOs.

Por outro lado, as previsões da FAO são significativas mas constituem apenas *soft law*, isto é, não possuem força vinculante. Para além disso, mesmo com todo o corpo jurídico apresentado sobre o assunto pesqueiro, a questão específica dos subsídios foi apenas tangenciada poucas vezes, predominantemente a título de menção de sua contribuição para a sobrepesca. Não obstante, ao contrário do regime do comércio internacional, o qual inclui procedimentos obrigatórios e vinculativos de resolução de disputas e autorização de sanções comerciais compensatórias, as normas da FAO raramente são apoiadas por mecanismos de conformidade intrusivos.

Por isso, nenhum desses fóruns possui capacidade de criar um regulamento global vinculante sobre os subsídios a pesca. Dada sua natureza e os diferentes regimes jurídicos internacionais, a regulamentação dos subsídios à pesca a nível mundial se enquadra também no âmbito do regime de comércio internacional. Por esse e outros motivos, o fórum que se apresenta como mais adequado para lidar com o assunto é a OMC.

## **4. A ESCOLHA DA OMC ENQUANTO FÓRUM PARA REGULAR A QUESTÃO E AS NEGOCIAÇÕES DENTRO DA ORGANIZAÇÃO**

O presente capítulo é dividido em dois pontos. Em seu primeiro é defendida a competência da Organização Mundial do Comércio enquanto fórum legítimo e eficaz para lidar com os subsídios à pesca. Para isso, é demonstrado o histórico ambiental da organização bem como os benefícios que um regime dentro da mesma poderia trazer. Uma análise do Acordo de subsídios e medida compensatórias (ASCM) também é feita com fito de demonstrar porque seu escopo não é eficiente para solucionar a questão. Na segunda parte é dado um panorama geral das negociações que ocorreram na organização até a concretização do acordo, elucidando datas marcantes e pontos-chaves.

### **4.1. A escolha da OMC enquanto fórum para regular os subsídios à pesca**

Como apontado no capítulo anterior, o Direito do Mar e os regimes da FAO fracassaram na resolução do problema da sobrepesca. Tal situação levou as atenções para o regime da OMC, dado sua capacidade criar resoluções que confrontem diretamente as políticas nacionais dos Estados.

Nesse sentido, a sociedade civil internacional enxergou que dentro da organização a questão dos subsídios poderia ser abordada a partir de duas perspectivas: a perspectiva do comércio e a do desenvolvimento sustentável. Na primeira, é apontado que os subsídios ao setor resultam em uma vantagem competitiva injusta, limitando o acesso dos participantes não subsidiados através do esgotamento dos recursos pesqueiros compartilhados.

Na segunda, os subsídios à pesca são vistos como um instrumento que faz com que a capacidade de pesca exceda a capacidade de recuperação dos ecossistemas, destruindo o equilíbrio ecológico e resultando, a médio e longo prazo, em uma diminuição dos recursos pesqueiros. Nesse sentido, o preâmbulo do Acordo de Marrakesh afirma que a OMC tem entre seus objetivos o dever estimular o uso otimizado dos recursos mundiais em acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável<sup>129</sup>.

Assim, apesar de possuir o papel primordial de regular as relações no comércio internacional com fito de incentivar a liberalização na área, a OMC também desenvolve entendimentos relevantes para a seara ambiental. Por exemplo, em 1995 uma decisão

---

<sup>129</sup> WTO. **Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization**. 1994. preâmbulo. para. 1.

ministerial da organização criou o Comitê de Comércio e Meio Ambiente como um fórum para que governos possam conduzir diálogos sobre as relações mútuas entre comércio e meio ambiente<sup>130</sup>. Outro exemplo de transversalidade entre os temas na organização são as exceções que permitem que os Membros tomem medidas restritivas com base em questões ambientais — estas previstas no artigo XX alíneas “b”<sup>131</sup> e “g”<sup>132</sup> do GATT. Não obstante, dentro do sistema de resolução de controvérsias da organização, o órgão de apelação já tomou decisões relevantes apontando que as exceções acima mencionadas possuem o condão de legitimar medidas de compensação no modelo vigente de comércio internacional<sup>133</sup>.

Por fim, dentro do sistema da OMC é necessário o consenso de todas as partes para que uma disciplina vinculante seja criada<sup>134</sup>. Esse fato torna o órgão ainda mais interessante para lidar com a questão dos subsídios a pesca, dado seu alto grau de complexidade, o peso que o setor pesqueiro tem para a economia de certos países e as diversas controvérsias geradas em torno do assunto.

As negociações para discutir os subsídios a pesca dentro da organização se iniciaram entre 1986 e 1994, nas Rodadas do Uruguai. Durante o período, os Estados Unidos propuseram a inclusão do assunto nas discussões do Grupo de Negociação sobre Agricultura (NGAG<sup>135</sup>)<sup>136</sup>. Outros países, entretanto, não apoiaram esta abordagem. Como as negociações fracassaram, o Acordo sobre Agricultura abrange a maioria dos produtos primários, com exceção dos produtos da pesca<sup>137</sup>.

Vários Estados em desenvolvimento se opuseram às disciplinas de subsídios argumentando que a questão de gestão da pesca não é um assunto apropriado para a OMC e que outros fóruns, como a FAO, deveriam abordá-la. Outros países como o Japão alegaram que a sobrepesca era muito mais uma questão de gestão eficiente e sustentável do setor do que do

<sup>130</sup> WTO. **Resolution on the creation of the Committee on Trade and Environment**. 1995. WT/CTE/M/25.

<sup>131</sup> “Sujeito à exigência de que tais medidas não sejam aplicadas de forma que constitua um meio arbitrário ou injustificável discriminação entre países onde prevalecem as mesmas condições, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional, nada neste Acordo deve ser interpretado para impedir a adoção ou aplicação por qualquer parte contratante das medidas: (b) necessário para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal;

<sup>132</sup> (g) relacionadas com a conservação de recursos naturais exauríveis se tais medidas são tornadas efetivas em conjunto com restrições sobre produção ou consumo doméstico;

<sup>133</sup> WTO Doc. No. WT/DS58/AB/R, “WTO Appellate Body, United States–Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (AB-1998-4)” (12 October 1998), para. 129; e WTO Doc. WT/DS2/AB/R, “Report of the Appellate Body, Appellate Body–United States, Standards for Reformulated and Conventional Gasoline- AB-1996-1” (29 April 1996).

<sup>134</sup> WTO. **Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization**. 1994. art. IX (1)

<sup>135</sup> *Negotiating Group on Agriculture*, de agora em diante NGAG

<sup>136</sup> WTO. Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round, Submission of the United States on Comprehensive Long-term Agricultural Reform, 17 MTN.GNG/NG5/W/118. 1989..

<sup>137</sup> WTO. **Agreement on Agriculture**. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 410. 1994.

fornecimento ou não de incentivos governamentais<sup>138</sup>. Por fim, após a concretização do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM) em 1994, nações contrárias a disciplinar especificamente os subsídios à pesca apontaram que o acordo existente já era suficiente para regulamentar a questão<sup>139</sup>.

O primeiro e o segundo argumento já foram devidamente refutados ao longo do presente trabalho. No tocante ao terceiro, o Acordo SCM impõe disciplinas para garantir que os subsídios não criem distorções de mercado que afetem negativamente os interesses dos Membros da OMC — tais como efeitos sobre preço, participação em mercados concorrentes e desempenho de exportações<sup>140</sup>. O acordo foi feito especialmente para os casos de subsídios à indústria *strictu sensu* e à agricultura<sup>141</sup>.

No caso dos subsídios à pesca, entretanto, o fator crucial é que uma conexão direta entre programas governamentais e efeitos de distorção comercial não pode ser comprovada<sup>142</sup>. Os parâmetros do Acordo SCM são, portanto, incapaz de lidar com a questão de maneira satisfatória. Além disso, devido à sua natureza, há impactos negativos sobre o comércio, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável que não são cobertos adequadamente pelo ASCM.

A indústria pesqueira é única no sentido de que sua produção em muitos casos depende de uma área de pesca compartilhada por muitos países. Assim, os subsídios operam de forma a limitar o acesso dos participantes não subsidiados aos recursos pesqueiros compartilhados. Isso acontece porque os produtores subsidiados aumentem suas capturas para níveis superiores aos que seriam obtidos de outra forma, o que tem como resultado a limitação dos produtores não subsidiados a níveis inferiores de estoques — e, em caso extremo, pode haver o esgotamento do recurso<sup>143</sup>.

Esse fato afeta diretamente nações mais pobres que, em regra, possuem frotas menores e menos subsidiadas<sup>144</sup>. Como resultado, a capacidade de participar da indústria pesqueira é limitada a frotas de países cujos governos subsidiam tais atividades, em especial as realizadas

---

<sup>138</sup> WTO. WT/GCFW/221 (Japan).1999.

<sup>139</sup> YOUNG, Margaret A. **Fragmentation or interaction: the WTO, fisheries subsidies, and international law**. World Trade Review, v. 8, n. 4. 2001. p. 477-515.

<sup>140</sup> WTO. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures**. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14. 1994

<sup>141</sup> DELVOS, Oliver. **WTO Disciplines and Fisheries Subsidies-Should the " SCM Agreement" Be Modified?**. Victoria U. Wellington L. Rev., v. 37. 2006. p. 5

<sup>142</sup> *Ibid.* p. 9

<sup>143</sup> *Ibid.* p 14

<sup>144</sup> *Ibid.*

em alto mar<sup>145</sup>. Isso é ainda mais grave no caso de espécies altamente migratórias, as quais constituem um recurso compartilhado. Há ainda os casos de acordos de acesso para pescar em ZEE de países que estão em desvantagem econômica. Esses muitas vezes são realizados com termos abusivos, aproveitando da hipossuficiência de certas nações e trazendo vantagens desproporcionais para os países de bandeira em relação ao país costeiro<sup>146</sup>.

Essas dimensões de desenvolvimento também não são consideradas no Acordo SCM. Portanto, vez que se concentra no impacto dos subsídios no mercado e nas distorções de preços, e tendo em vista a natureza única dos danos causados pelos subsídios a pesca, o Acordo SCM não possui enquadramento efetivo para lidar com a questão pesqueira.

Foi apenas nas primeiras discussões da Rodada de Desenvolvimento de Doha em 2001 que foi formado um consenso para regular os subsídios à pesca no âmbito da OMC. Nos termos do parágrafo 28 da Declaração Ministerial de Doha<sup>147</sup>:

No contexto destas negociações, os participantes também devem procurar esclarecer e melhorar as disciplinas da OMC sobre subsídios à pesca, levando em conta a importância deste setor para os países em desenvolvimento.

Desse modo, os líderes mundiais membros da OMC reconheceram a importância dos recursos pesqueiros para o comércio e o desenvolvimento, assim como a clara ligação entre os subsídios e o esgotamento desses recursos. Após alguns meses, no mesmo ano, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WCED<sup>148</sup>) de Johannesburg listou as negociações sobre subsídios à pesca na OMC como prioridade máxima para alcançar a pesca sustentável e reafirmou o mandato de Doha. Mais adiante, em 2015, a meta 14.6 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS) encarregou a OMC de alcançar um acordo multilateral sobre a eliminação de subsídios prejudiciais à pesca até 2020<sup>149</sup> - o que de fato só veio a acontecer em 2022.

A OMC é a instituição intergovernamental com a expertise em subsídios e tem um papel central no comércio internacional através de seu poder de emitir regulamentações vinculativas. A organização possui ainda a capacidade de buscar soluções de ganha-ganha nas áreas em que a liberalização do comércio possa produzir benefícios ambientais. Logo, é o fórum que tem a

---

<sup>145</sup> *Ibid.* p. 10

<sup>146</sup> *Ibid.* p 17

<sup>147</sup> WTO. **Doha Ministerial Declaration**. WT/MIN(01)/DEC1. Qatar, 2001.

<sup>148</sup> *World Commission on Environment and Development*, de agora em diante WCED

<sup>149</sup> ONU. Resolution adopted by the General Assembly on 6th July 2015, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/71/313). 2015. pp. 28.

perícia, a estrutura legal e os mecanismos necessários para decretar medidas para controlar os subsídios à pesca em escala global.

Não obstante, ao realizar negociações baseadas não apenas em preocupações comerciais tradicionais mas também em questões de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, a OMC deu um passo concreto para a realização do objetivo que consta no preâmbulo do Acordo de Marrakesh: contribuir para o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a organização passa a ser parte da solução para os problemas ambientais mundiais urgentes.

#### 4.2. As negociações dentro da OMC

A Conferência Ministerial de Doha em 2001 previa negociações que durariam aproximadamente três anos<sup>150</sup>, de novembro de 2001 a janeiro de 2005. Após a conferência, os países começaram a se alinhar com seus pares dentro dos escopos de propostas para o acordo.

A primeira posição, associada a um grupo autodenominado "Amigos dos Peixes", propunha a abordagem *top-down*, isto é, uma proibição ampla com exceções pontuais, tais como despesas com gestão e vigilância para alcançar uma pesca sustentável, programas de seguro social para pescadores artesanais e programas de *buyback* para reduzir as frotas em atividade. Essa posição foi liderada pela Nova Zelândia e contava com o apoio de países como Argentina, Chile, Equador, Peru, Filipinas e Estados Unidos<sup>151</sup>.

A segunda posição chamada de abordagem *bottom-up* era apoiada principalmente por Japão, Coreia, Taiwan, União Europeia e alguns países em desenvolvimento. Ela consiste em uma lista positiva de subsídios proibidos; isto é, uma permissibilidade geral com proibições limitadas. Eles propuseram que o acordo possibilitasse que os membros da OMC identificassem os subsídios que consideravam nocivos e permitissem todos os outros<sup>152</sup>.

Subsídios nocivos incluíam principalmente os relacionados à pesca IUU e à construção de embarcações em pescarias mal ou não gerenciadas. A pesca devidamente gerenciada aqui significa aquela em acordo com a UNCLOS, RFMOs e regulamentos nacionais; ou seja, aquelas atividades de pesca que cumprem seus regulamentos de gestão<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> CHEN, Chen-Ju. **Fisheries subsidies under international law**. Springer Science & Business Media, 2010. p 58

<sup>151</sup> WTO. Doc. No. TN/RL/W/166, "Communication from Argentina, Chile, Ecuador, New Zealand, Philippines, Peru to the Negotiating Group on Rules, Fisheries Subsidies". 2004. para. 8.

<sup>152</sup> WTO. Doc. No. TN/RL/W/164, "Paper by Japan to the Negotiating Group on Rules, Proposal on Fisheries Subsidies". 2004. parágrafo 1.

<sup>153</sup> *Ibid.* parágrafos 7 e 8.

Uma terceira posição era encabeçada pela China e seguida por Brasil, Índia, Indonésia, e México. Ela atentava para que, qualquer que seja a disciplina escolhida nas negociações, era essencial que fosse levado em consideração a situação especial dos países em desenvolvimento<sup>154</sup>, em acordo com o princípio do tratamento especial e diferenciado (SDT<sup>155</sup>).

O encontro consecutivo a Doha, a Conferência Ministerial de Cancún de 2003, terminou sem que os Membros chegassem a um consenso para avançar nas negociações<sup>156</sup>. Foi apenas em 2005, na Conferência de Hong Kong, que houve avanço. Nela foi observado que havia um amplo consenso no sentido de reforçar as disciplinas sobre subsídios no setor da pesca, inclusive através da proibição de certas formas de subsídios à pesca que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca. Assim, os membros foram convidados a empreender um trabalho mais detalhado para estabelecer a natureza e a extensão dessas disciplinas, além de estabelecer um tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para Membros em desenvolvimento e menos desenvolvidos<sup>157</sup>.

Desde então, vários Membros da OMC propuseram ao Grupo de Negociação das Regras (NGR<sup>158</sup>) numerosas contribuições sobre os regulamentos de subsídios à pesca. Dentre os tópicos abordados: a questão formal de se os regulamentos deveriam ser inclusos no Acordo SCM; se deveria ser adotada uma abordagem *bottom-up* ou *top-down*; como os subsídios à pesca devem ser subcategorizados e como as outras provisões técnicas devem ser fornecidas<sup>159</sup>.

Em novembro de 2007, com base nos esforços da OMC e de seus Membros durante as negociações dos últimos anos, o Presidente do NGR divulgou a minuta de uma proposta de regulamentação.

Nele, a abordagem *bottom-up* é adotada. Nesse sentido, o Artigo I da proposta de 2007 proibia subsídios à pesca para reduzir custos de capital e custos operacionais de embarcações pesqueiras, subsídios para infra-estrutura portuária, subsídios de apoio à renda e ao preço, subsídios para acesso a águas de países estrangeiros e subsídios que beneficiassem a pesca

---

<sup>154</sup> WTO. Doc. No. TN/RL/W/176, “**Paper from Brazil to the Negotiating Group on Rules, Contribution to the Discussion on the Framework for Disciplines on Fisheries Subsidies**”. 2005.

<sup>155</sup> *Special and Differential Treatment*, de agora em diante SDT

<sup>156</sup> WTO. Doc. No. TN/RL/W/11. 2003.

<sup>157</sup> WTO. **Hong Kong 6th Ministerial Conference, Ministerial Declaration**. 2005. Anexo D, parágrafo 9.

<sup>158</sup> *Negotiation Group on Rules*, de agora em diante NGR

<sup>159</sup> YOO, Kwanghyuk. **Fisheries Subsidies Negotiations in the WTO Framework: Recent Progress, Challenges and Prospects**. *Gonz. J. Int'l L.*, v. 24. 2020. p. 146.

IUU. Também eram listados como proibidos os subsídios que afetassem os estoques pesqueiros em condições inequivocamente de sobrepesca<sup>160</sup>.

A Minuta também adotou disposições de SDT para proporcionar aos Membros dos países em desenvolvimento espaço político e flexibilidade, juntamente com critérios de sustentabilidade. Nesse sentido, ela estabelecia critérios relacionados aos estoques, capacidade e gestão, bem como exigia sistemas eficazes de gerenciamento da pesca como condições prévias para exceções previstas para esses países<sup>161</sup>.

A proposta de 2007 representou um passo substancial nas negociações da OMC e um marco nos esforços da comunidade mundial para manter a sustentabilidade da pesca, no entanto, não conseguiu reunir consenso.

Após um longo hiato, as negociações foram retomadas em 2015<sup>162</sup> com a estabelecimento da já mencionada "Meta 14.6" por parte dos membros do Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNSDG<sup>163</sup>), dando a OMC a obrigação de trazer uma disciplina sobre os subsídios à pesca até 2020.

Ao longo de 2016 e 2017, novas propostas foram apresentadas por diferentes proponentes. Os critérios de reforma propostos concentraram-se principalmente em três categorias: 1) subsídios à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU); 2) subsídios à pesca em estoques sobreexplorados; e 3) subsídios que contribuem para a sobrecapacidade e sobrepesca<sup>164</sup>.

O primeiro grupo foi o que alcançou o maior grau de aceitação. A maioria dos membros concordou com a idéia de proibir subsídios a uma embarcação se for descoberto envolvimento dessa com a prática. A principal fonte de debate sobre o tema ficou centrada em torno de quem tomaria tal determinação, quão rapidamente ela resultaria na remoção de subsídios, e por quanto tempo essa proibição poderia durar<sup>165</sup>.

A segunda categoria gerou diversos atritos pela falta de consenso para definir um estoque superexplorado e os dados necessários para fazer tais determinações, assim como os

---

<sup>160</sup> WTO. **Negotiation Group on Rules, Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements**, Annex VIII Fisheries Subsidies, WTO Doc. TN/RL/W/213. 2007.

<sup>161</sup> *Ibid.* Anexo VIII, arts. III.4, VII.1, VII.2.

<sup>162</sup> WTO. **Ministerial Declaration of 19 December 2015**. WTO Doc. WT/MIN(15). 2015.

<sup>163</sup> *United Nations Sustainable Development Group*, de agora em diante UNSDG

<sup>164</sup> Estas incluíam, por exemplo, propostas textuais completas da União Européia (TN/RL/GEN/181), Grupo de Estados do Caribe e do Pacífico (TN/RL/GEN/182/Rev.1), o Grupo dos Países Menos Desenvolvidos (PMD) (TN/RL/GEN/193), Noruega (TN/RL/GEN/191), seis países latino-americanos (Argentina, Colômbia, Costa Rica), Chile, Panamá e Peru (TN/RL/GEN/187), Nova Zelândia com a Islândia e Paquistão (TN/RL/GEN/186), e Indonésia (TN/RL/GEN/189).

<sup>165</sup> SCHMIDT, Carl-Christian. **Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing**. Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018. p. 53.

recursos necessários para coletar tais dados — ponto trazido principalmente pelos países em desenvolvimento. Foi sugerido conceder aos Estados Costeiros e às RFMOs a liberdade de fazer suas próprias determinações sobre os estoques em sobrepesca dentro de suas jurisdição, sob a condição de que seriam utilizadas as melhores evidências científicas disponíveis para fazer tais determinações<sup>166</sup>.

Por fim, o grupo de subsídios que contribuem para a sobrecapacidade e a pesca excessiva gerou discussões acirradas quanto às isenções de combustível para embarcações e mecanismos de financiamento para a construção de navios. Aqui, o Japão novamente apontou que o nível de gestão pesqueiro de cada nação deveria ser levado em consideração, não bastando apenas o tamanho da frota ou o fornecimento ou não de incentivos governamentais para determinar se há ou não pesca excessiva<sup>167</sup>.

Mesmo com os avanços, na conclusão da Conferência os países falharam em alcançar um consenso, com o acordo ficando pendente para a próxima Reunião Ministerial. Com a pandemia da COVID 19, no entanto, os prazos foram novamente perdidos.

Em 11 de maio de 2021, o presidente do Grupo de Negociação das Regras (NGR) divulgou um novo esboço consolidado de negociações<sup>168</sup> acompanhado por uma nota explicativa abrangente<sup>169</sup>. Essa foi a primeira minuta do acordo compartilhada com o público desde a minuta do texto consolidado da Presidência de 2007. Com base nela, os membros chegaram finalmente a um consenso em 17 de junho de 2022.

---

<sup>166</sup> DE SOUZA, M. CASTRO; LEM, Audun; VASCONCELLOS, Marcelo. **Overfishing, Overfished Stocks, and the Current WTO Negotiations on Fisheries Subsidies**. Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018. p. 83.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> WTO. DOC. TN/RL/W/276. **Negotiating Group on Rules, Fisheries Subsidies: Draft Consolidated Chair Text. Communication from the Chair**. 2021

<sup>169</sup> WTO. DOC. TN/RL/W/276/Add.1. **Negotiating Group on Rules, Fisheries Subsidies: Draft Consolidated Chair Text**. Chair's Explanatory Note Accompanying TN/RL/W/276. Addendum. 2021.

## 5. O RESULTADO DAS NEGOCIAÇÕES

A presente seção aborda o resultado das negociações através de dois prismas: primeiramente será feita uma exposição minuciosa das disposições do documento final que alcançou consenso dentro da OMC. Em seguida, será realizada uma análise crítica de como ele se relaciona com o corpo jurídico existente relevante sobre o assunto, bem como suas lacunas e desafios de implementação.

### 5.1. O Acordo de subsídios à Pesca

O Acordo da OMC sobre os Subsídios à Pesca (AFS<sup>170</sup>) foi adotado na 12ª Conferência Ministerial de 17 de Junho de 2022. O esboço consolidado apresentado pelo presidente do NGR em maio de 2021 abrangia três categorias de subsídios: 1) subsídios para a pesca IUU; 2) subsídios para pesca em estoques superexplorados); e 3) subsídios que contribuem para a sobrepesca e sobre capacidade<sup>171</sup>.

No decorrer das negociações, no entanto, os países não conseguiram alcançar um consenso no tocando ao último grupo. Isso se deu principalmente devido a objeções da Índia e do Japão. Este defende que tal proibição deveria levar em consideração o nível de capacidade de gestão de cada nação, enquanto aquela exigiu uma tempo de adaptação especial desproporcional para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos (LDCs<sup>172</sup>) — cerca de 25 anos para se enquadrar nas regras do acordo<sup>173</sup>. Assim, essa e outras questões mais polêmicas foram deixadas de lado temporariamente e serão renegociadas na Reunião Ministerial de 2023.

O Acordo final proíbe subsídios: (1) que contribuam para a pesca IUU; (2) que atinjam estoques superexplorados; e (3) realizados zonas fora das jurisdições nacionais se as operações não se enquadrarem na jurisdição de uma organização regional de gestão das pescas (RFMO). Ele estabelece também um mecanismo de financiamento voluntário para prestar assistência técnica e desenvolvimento de capacidades aos membros dos países em desenvolvimento e um Comitê de Subsídios à Pesca para implementar o acordo. Não obstante, os membros deverão

---

<sup>170</sup> *Agreement on Fisheries Subsidies*, de agora em diante AFS

<sup>171</sup> WTO. DOC. TN/RL/W/276. **Negotiating Group on Rules, Fisheries Subsidies: Draft Consolidated Chair Text. Communication from the Chair.** 2021

<sup>172</sup> *Least Developed Countries*, de agora em diante LDC

<sup>173</sup> WTO. DOC. WT/MIN(22)/W/20. 2022.

também aderir a um conjunto de requisitos de notificação e transparência. Por fim, os compromissos no acordo estão sujeitos ao processo de resolução de litígios da OMC.

### 5.1.1 *Escopo*

O âmbito do Acordo está definido no Artigo 1 como: subsídios, tal como definidos no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM) e que são específico à pesca de captura marinha selvagem e atividades relacionadas com a pesca que acontece no mar<sup>174</sup>. O Acordo SCM prevê que existe um subsídio se houver uma contribuição financeira por parte de um organismo público que confere vantagem a um determinado setor da economia. O termo "contribuição financeira" é definido em termos gerais, abrangendo transferências diretas e indiretas de fundos — isto é, cessão de fundos e isenções, respectivamente<sup>175</sup>.

As duas primeiras notas de rodapé deixam claro que o âmbito de aplicação não se estende à aquicultura ou à pesca fora do mar<sup>176</sup>. A terceira nota de rodapé esclarece que as regras são atribuídas ao membro que confere o subsídio, independentemente do local onde o navio está registado ou da nacionalidade do beneficiário do subsídio<sup>177</sup>.

### 5.1.2. *Pesca IUU*

A primeira disciplina proibitiva está no Artigo 3 e trata dos subsídios à pesca IUU<sup>178</sup>. Mais uma vez, a definição de pesca IUU é retirada de outro documento internacional, neste caso o Plano de Ação Internacional para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca IUU da FAO<sup>179</sup>.

Uma vez feita a descoberta de um navio operando em pesca IUU, deve ser aberto um processo de notificação e investigação até a determinação de que o membro que fornece a receita é obrigado a cessar quaisquer subsídios ao navio e/ou operador<sup>180</sup>. As entidades que podem fazer tais notificações são: o membro costeiro para suas ZEE, o Estado de Bandeira para os navios que arvoram a sua bandeira, ou as RFMOs para as áreas e espécies sob a sua competência<sup>181</sup>.

---

<sup>174</sup> WTO. **Agreement on Fisheries Subsidies**. 2022. art. 1.

<sup>175</sup> WTO. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures**. 1994. art. 1.

<sup>176</sup> WTO. **Agreement on Fisheries Subsidies**. 2022. p. 1

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> *Ibid.* art. 3.

<sup>179</sup> FAO. **International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing**. 2001. pp. 3

<sup>180</sup> WTO. **Agreement on Fisheries Subsidies**. 2022. art. 3.1.

<sup>181</sup> *Ibid.* art. 3.2.

O artigo 3.3 inclui medidas processuais que devem ser respeitadas por um Membro costeiro ao fazer uma determinação, tais como baseá-la em informações fáticas relevantes; informar o Estado de Bandeira e, se conhecido, o membro subsidiador; proporcionar uma oportunidade de troca de informações; e notificar outros Membros e a OMC da determinação final<sup>182</sup>. Da mesma forma, o Artigo 3.2 prevê que as RFMOs devem seguir seus próprios procedimentos e o Direito Internacional nessa tomada de decisão<sup>183</sup>.

Em relação ao tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, o artigo 3.8 estabelece que esses terão um período de 2 anos a partir da data de entrada em vigor do Acordo em que estarão vinculados as regras do artigo 3, mas serão isentos dos procedimentos de resolução de litígios da OMC<sup>184</sup>.

### *5.1.3. Estoques superexplorados*

A segunda disposição substantiva é a proibição do artigo 4 sobre subsídios para a pesca em unidades populacionais sobre exploradas<sup>185</sup>. Nos termos deste artigo, a responsabilidade de reconhecer que uma unidade populacional é superexplorada cabe ao Estado costeiro para as áreas sob a sua jurisdição, e a uma RFMO para as áreas e espécies sob a sua competência<sup>186</sup>. Em semelhança ao artigo 3º, o parágrafo final do artigo 4º prevê também uma "cláusula de paz" de dois anos para os países em desenvolvimento<sup>187</sup>.

Há ainda algumas exceções previstas que permitem, em determinadas circunstâncias, a concessão de subsídios para a pesca em estoques nessas condições. Para que haja tal permissão é preciso que os subsídios destinem-se à reconstituição dos estoques para um nível biologicamente sustentável<sup>188</sup>.

### *5.1.4. Pesca em alto-mar e fora da jurisdição de RFMOs*

A última previsão proibitiva consta no artigo 5º e impede os Membros de conceder ou manter subsídios destinados à pesca ou atividades relacionadas que tenham local fora da

---

<sup>182</sup> *Ibid.* art. 3.3.

<sup>183</sup> *Ibid.* art. 3.2.

<sup>184</sup> *Ibid.* art. 3.8.

<sup>185</sup> *Ibid.* art. 4.1.

<sup>186</sup> *Ibid.* art. 4.2.

<sup>187</sup> *Ibid.* art. 4.4.

<sup>188</sup> *Ibid.* art. 4.3.

jurisdição de um Membro costeiro e fora da competência de uma RFMO relevante<sup>189</sup>. Esta disposição aplica-se, portanto, as zonas dos oceanos que não estão sujeitas a quaisquer medidas específicas de conservação ou gestão da pesca para além das obrigações gerais ao abrigo da lei do mar.

#### 5.1.5. Dever de notificação

O Acordo traz diversas disposições que instituem um *standard* de transparência robusto e relevante. Nesse sentido, para além das obrigações periódicas regulares de notificação ao abrigo do Acordo SCM — notificar os subsídios até 30 de Junho de dois em dois anos<sup>190</sup> —, como parte destas notificações, os membros passam a ser obrigados a informar também o tipo de atividade de pesca subsidiada e, na medida do possível, fornecer informações sobre o estado dos estoques, medidas de conservação, navios subsidiados e dados de capturas<sup>191</sup>.

No que diz respeito às informações adicionais para além do tipo de atividade pesqueira subsidiada, os membros dos países em desenvolvimento com uma quota do volume global de capturas não superior a 0,8%, e os membros dos países menos desenvolvidos (LDCs), podem fornecer essas informações de quatro em quatro anos, em vez de de dois em dois anos<sup>192</sup>. Além disso, todos os anos, todo membro deve fornecer uma lista de navios que tenham sido encontrados envolvidos na pesca IUU<sup>193</sup>.

#### 5.1.6. Tratamento especial e diferenciado para os países não desenvolvidos e em desenvolvimento

Além das cláusulas de paz de resolução de litígios de dois anos constante nos artigos 3 e 4 e de exceções específicas para os deveres de notificação apresentadas, o artigo 6 requer que os países sejam ponderados ao levantarem questões que envolvam um país LDC e que tenham em conta a situação específica desses membros ao explorarem soluções<sup>194</sup>.

Não obstante, o artigo 7º prevê ainda que os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos serão dotados de assistência técnica específica e reforço de capacidade para

---

<sup>189</sup> *Ibid.* art. 5.1

<sup>190</sup> WTO. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures**. 1994. art. 25.

<sup>191</sup> WTO. **Agreement on Fisheries Subsidies**. 2022. art. 8.1. (b)

<sup>192</sup> *Ibid.* p. 6

<sup>193</sup> *Ibid.* art. 8.2.

<sup>194</sup> *Ibid.* art. 6.3

facilitar a implementação do AFS, o que deverá acontecer através de um mecanismo de financiamento voluntário. Tal fundo será estabelecido pela OMC em cooperação com organizações internacionais relevantes, tais como a FAO e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola<sup>195</sup>.

#### *5.1.7. Disposições institucionais*

O Acordo criou um Comitê específico para supervisionar sua implementação que terá que se reunir pelo menos duas vezes por ano para rever as informações apresentadas pelos governos<sup>196</sup>. O mesmo artigo que cria o Comitê inclui uma disposição para permitir a evolução do Acordo através de uma revisão que deverá ser conduzida cinco anos após a entrada em vigor, e de três em três anos a partir daí<sup>197</sup>.

No tocante a resolução de conflitos, o art. 10 dispõe que os artigos XXII e XXIII do GATT de 1994 se aplicam de modo geral aos litígios ao abrigo do Acordo AFS<sup>198</sup> - isto é, o procedimento de painel da OMC deverá ser seguido.

Nas disposições finais, o artigo 11 prevê várias questões específicas, incluindo: (i) uma isenção para permitir subsídios para assistência em catástrofes<sup>199</sup>; (ii) a garantia de que o Acordo não terá quaisquer implicações para as reivindicações territoriais ou a delimitação das fronteiras marítimas, o que inclui um impedimento para o painel, em um litígio relacionado ao Acordo AFS, de fazer conclusões sobre o assunto<sup>200</sup>; (iii) uma disposição que torna claro que não há prejuízo para as jurisdições existentes e os direitos e obrigações dos membros ao abrigo do Direito Internacional<sup>201</sup>; (iv) um dispositivo que afirma que o Acordo não implica a vinculação de um membro a qualquer medida ou decisão de uma RFMO de que não seja parte e não seja cooperante<sup>202</sup>; e (v) a constatação de que os direitos e obrigações existentes ao abrigo do Acordo SCM não são afetados pelo Acordo sobre Subsídios à Pesca<sup>203</sup>.

Uma novidade é trazida pelo artigo final do Acordo, o qual estabelece uma disposição de caducidade que institui que ele será automaticamente denunciado e, portanto, cessará sua eficácia, se os membros não chegarem a um consenso sobre todas as disciplinas abrangentes

---

<sup>195</sup> *Ibid.* art. 7

<sup>196</sup> *Ibid.* art. 9.1 e 9.2

<sup>197</sup> *Ibid.* art. 9.4.

<sup>198</sup> *Ibid.* art. 10.1.

<sup>199</sup> *Ibid.* art. 11.2

<sup>200</sup> *Ibid.* art. 11.4

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Ibid.* art. 11.5.

<sup>203</sup> *Ibid.* art. 11.6

no prazo de quatro anos após a entrada em vigor do mesmo<sup>204</sup>. O objetivo desta cláusula é assegurar que as negociações sobre disciplinas pendentes — particularmente no que diz respeito aos subsídios que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca — sejam concluídas dentro de um prazo razoável após a entrada em vigor do documento.

Por fim, a entrada em vigor irá acontecer quando dois terços dos membros tiverem ratificado o Acordo, isto é, depositado seus "instrumentos de aceitação" junto ao Diretor-Geral.

## 5.2. Uma análise crítica do Acordo

O Acordo sobre subsídios representa um momento histórico para OMC, com a concretização ampla dos objetivos da organização previstos no Acordo de Marrakesh, adentando agora de modo oficial na gestão sustentável dos recursos do planeta. Nesse sentido, estudiosos já começaram a avaliar diversos cenários de atuação da instituição na área, a exemplo de uma disciplina para os subsídios aos setor energético para impulsionar a transição para as energias renováveis<sup>205</sup>. Esse e diversos outros cenários são agora apontados como factíveis, vez que o organismo assumiu de vez uma postura de titular também as relações comerciais a partir de um prisma ambiental.

Adentrando especificamente uma análise mais profunda das disposições elencadas no item anterior, uma primeira vista deve ser dada a escolha pela delimitação da definição de subsídios em congruência com o que é previsto no Acordo SCM. Tal decisão demonstrou coesão dentro das normativas da organização, apontando que, apesar de ser um caso específico que não está abrangido de maneira satisfatória pelo acordo de 94, os subsídios à pesca ainda estão inseridos em uma definição mais ampla de subsídios, e, portanto, as previsões do ASCM sobre o assunto não devem ser esvaziadas.

Iniciando as disciplinas substantivas e proibitivas, o impedimento de subsídios que contribuam para pesca IUU já era esperado, dado o consenso entorno do assunto durante as negociações. Em segundo lugar, a proibição do art. 4 foi desenvolvida de forma astuta. A possibilidade de que os países costeiros e as RFMOs determinem a situação dos estoques pesqueiros demonstrou que o objetivo do Acordo não é esvaziar a estrutura já existente no Direito do Mar, mas sim solucionar pontos especificamente relacionados à influência de

---

<sup>204</sup> *Ibid.* art. 12.

<sup>205</sup> PEREIRA, Heloisa. **How the WTO can help tackle climate change through fossil fuel subsidy reform: Lessons from the fisheries negotiations.** ICTSD. 2017.

estímulos governamentais no cumprimento das obrigações de uso otimizado e obtenção do máximo rendimento sustentável já previstas em outros tratados<sup>206</sup>.

Nesse sentido, o Acordo foi desenvolvido com uma estrutura inteligente que o permite dialogar com diversos corpos jurídicos e institucionais já existentes. Outros exemplos são os papéis que os Estados Costeiros e as RFMOs desempenham na determinação da pesca IUU e da situação dos estoques. Nesse aspecto, há uma clara consonância com os direitos e obrigações presentes na UNCLOS e no UNFSA. Não houve, portanto, um abandono dos papéis regionais e nacionais para a gestão e regulação da pesca, mas a tecedura de um instrumento internacional capaz de utilizar a estrutura existente com o devido equilíbrio de poder entre os diferentes níveis.

Nesse assunto, o Acordo foi particularmente perspicaz pois o comitê já poderá utilizar a lista de navios envolvidos em pesca IUU elaborada pelas RFMOs existentes, com a vantagem de que a UNFSA já possui uma estrutura que as obriga a atuar de forma não discriminatória e transparente<sup>207</sup>. Não obstante, dentro da UNFSA, o órgão de resolução de controvérsias é o ITLOS<sup>208</sup>, e, portanto, qualquer listagem considerada inadequada pelo estado de bandeira poderia ser contestada no tribunal. O mesmo é verdade para a atuação dos Estados Costeiros, que está sujeita as disposições da UNCLOS e pode ser contestada também no Tribunal do Mar<sup>209</sup>.

A estrutura de solução de controvérsias da OMC fica restrita, portanto, a discutir especificamente litígios relacionados a questão do subsídios, com a listagem dos navios sendo uma discussão inserida no âmbito do ordenamento da Lei do Mar. Não obstante, apesar de toda a integração com UNFSA, UNCLOS, FAO e as RFMOs, o Acordo tem o cuidado de apontar em seu artigo 11 que assuntos que são da esfera desses fóruns não serão discutidos dentro do âmbito do documento, como por exemplo delimitações de fronteiras marítimas. Ainda, há o zelo de apontar que a assinatura não implica aceitação das previsões do Direito do Mar - as que não são de natureza *erga omnes* - ou vinculação a qualquer medida ou decisão de uma RFMO a qual o Membro não seja integrante ou cooperante.

O Acordo também acertou ao integrar a atuação da OMC com a FAO utilizando a definição de pesca IUU fornecida pelo Plano de Ação Internacional para Prevenir, Deter e

---

<sup>206</sup> ONU. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, 1982. art. 62.

<sup>207</sup> ONU. **United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks**. 1995.

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> ONU. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, 1982. art. 186

Eliminar a Pesca IUU. A organização também foi indicada como base de dados para decisões relevantes no âmbito do Acordo, com integração com o comitê criado.

A FAO foi pioneira em alertar para a situação dos oceanos e realizar um trabalho de reunir dados no assunto, coletando tanto de níveis nacionais como regionais. Por sua natureza voluntária, o número de nações que seguiam as diretrizes da organização era bastante reduzido, todavia, a FAO não deixou de realizar um trabalho significativo ao elaborar disposições recomendativas sobre as melhores práticas no setor.

A proibição dos subsídios para navios que operem em regiões fora da jurisdição dos estados costeiros e das RFMOs também foi uma vitória importante do documento. Como apresentado no terceiro capítulo, a prática da pesca em alto-mar pode trazer prejuízos significativos, especialmente se realizada perto das ZEE de países com quantidades expressivas de populações que dependem da pesca artesanal para sobrevivência.

É o caso, como já apontado, de navios financiados pela União Europeia e que realizam suas atividades de pesca na costa oeste da África. Não obstante, a decisão também é significativa por apontar a importância de caminhar para um desenho global de regulamentação dos oceanos, evitando qualquer tipo de atividade econômica que esteja fora de um enquadramento legal que possa garantir uma gestão sustentável e equitativa dos recursos.

No que tange a situação especial dos países em desenvolvimento e não desenvolvidos, o Acordo também trouxe provisões importantes, como a cláusula de paz nos artigos 3 e 4, o reconhecimento explícito do SDT através do artigo 6 e o fundo previsto no artigo 7. Neste último quesito, a capacidade técnica e monetária ainda é um grande desafio para os países desse grupo, ainda mais em um campo de custos elevados como a ciência oceânica.

Ainda, o prazo maior de 4 anos para notificar as informações adicionais sobre os subsídios a pesca concedidos aos países cuja quota do volume global de capturas não supere 0,8% e aos LDCs foi uma estratégia curiosa. Uma tentativa de evitar que países em desenvolvimento mas com grande capacidade pesqueira se utilizem de mecanismos de tratamento especial. Nesse sentido, é de especial relevância perceber o enquadramento da China — nação com a maior exportação de pescados do mundo — que, enquanto país em desenvolvimento, está sujeito as previsões dos artigos anteriormente mencionados, mas não se enquadra na situação do art. 5.5 (b), já que detém mais de 0,8% do volume global de captura.

No que tange o desenho institucional e procedimental, as obrigações robustas de transparência são a principal novidade e são fundamentais para a implementação efetiva do Acordo. Mais uma vez, o documento reafirma a intersecção entre as disciplinas ao se utilizar de uma estrutura já existente: a obrigação de notificação presente no ASCM. As novidades são

as obrigações ampliadas de notificação que passam a integrar informações de cunho eminentemente ambiental, como medidas de conservação e estado dos estoques pesqueiros.

O Comitê específico para examinar os dados providos pelos países e os encontros em bases mínimas de duas vezes ao ano demonstram que a organização está ciente da dificuldade em fazer com que os países forneçam tais dados e, mais ainda, que esses dados estejam baseados na situação concreta. O objetivo do Comitê é, portanto, garantir a implementação do Acordo na maior velocidade possível e garantir que seus efeitos pretendidos sejam de fato alcançados. Não obstante, ele também é responsável pela revisão e evolução do Acordo, o que aponta para a preocupação de garantir que o documento seguirá “vivo”, se adaptando às necessidades e conjunturas posteriores que venham a surgir.

A última disciplina, o artigo 12, é também uma surpresa e pode vir a ser uma “faca de dois gumes”. Isso porque a previsão de denúncia automática caso não haja consenso sobre as disciplinas abrangentes em cinco anos tem o intuito de dar celeridade as negociações, mas pode acabar causando a perda de toda a evolução alcançada até então se a adesão ampla e substantiva não vier a ocorrer.

Nesse sentido, como mencionado, antes da 12ª Conferência Ministerial, as negociações centravam-se em três pilares: pesca IUU, estoques superexplorados e sobrecapacidade. O terceiro pilar, no entanto, não foi incluso no acordo de 2022. Discordâncias estão presentes principalmente porque muitos países em desenvolvimento elencam como prioridade a construção de frotas maiores para expandir a indústria pesqueira e gerar crescimento econômico. Apesar disso, os países se mostram dispostos a buscar um consenso na próxima Reunião Ministerial, a qual deve ocorrer em 2023.

## 6. CONCLUSÃO

Subsídios enquanto políticas econômicas podem possuir objetivos nobres, como fortalecer a indústria nacional ou incentivar empresas a se comportar de uma forma mais ambientalmente correta. Historicamente, os subsídios a pesca estão presentes nas sociedades há quase quatro séculos, e, durante muito tempo, eles serviram a propósitos benéficos, como garantir a segurança alimentar. Todavia a partir do exponencial aumento de capacidade das embarcações pesqueiras, os incentivos estatais passaram a distorcer o mercado, gerando lucros artificiais e incentivando a busca de cardumes para além do nível de exploração máxima sustentável. Assim, cientistas estão realizando previsões assustadoras: oceanos virtualmente vazios até 2050.

Nessa situação, análises recentes mostraram os gastos com subsídios a pesca dos países na casa dos bilhões, com uma concentração elevada dos incentivos realizados por países com alto IDH. Desse modo, o desenho social global gerado por tais subsídios gera uma distribuição não equitativa dos recursos marinhos, o que muitas vezes desencadeia insegurança alimentar para populações que dependem da pesca artesanal em países menos desenvolvidos. Assim, para além de crises ambientais, os subsídios também estão gerando crises sociais ao redor do mundo.

Apesar do cenário drástico, há um caminho possível apontado por economistas: a Economia Azul. Trata-se de uma gestão holística dos sistemas sócio-ecológicos oceânicos de modo a garantir seu uso para gerar crescimento econômico inclusivo, desenvolvimento social e, ao mesmo tempo, proteger os recursos e os ecossistemas dos mares.

O Direito do Mar, representado principalmente pela UNCLOS E A UNFSA, é o sistema jurídico que tenta realizar tal gestão sustentável dos recursos oceânicos. Nele, há previsões de medidas de conservação e obrigação de uso otimizado, bem como a obrigatoriedade em participar de organizações regionais pesqueiras para explorar o alto mar — uma tentativa de criar um modelo de gestão transparente e lastreável dos recursos marinhos. Outra organização com disposições importantes na seara é a FAO, com Códigos de Conduta voluntários para coibir a pesca IUU e Planos de Ação Internacional para a gestão da capacidade pesqueira.

Apesar do corpo jurídico existente, a fragmentação, o foco na gestão regional e nacional e a natureza eminentemente recomendatória não foram suficientes para reduzir os impactos da sobrepesca. Logo, foi averiguado que era necessário combater os incentivos financeiros para a indústria pesqueira. A OMC é então apontada como fórum capaz de ajudar na solução da

questão. Até o momento, apesar da previsão no acordo de Marrakesh de que a organização teria o objetivo de estimular o desenvolvimento sustentável, sua atuação na área era tímida, emitindo formulações de cunho ambiental apenas incidentalmente, principalmente através do órgão de solução de controvérsias.

As negociações iniciadas em 2002 atravessaram diversos momentos de divergências profundas entre os países, com entendimentos diferentes sobre a estrutura que o acordo deveria seguir (*top-down* ou *bottom-up*), a legitimidade da OMC para regular a questão e a abrangência do tema dentro do acordo de subsídios já existente no âmbito da organização.

Vinte anos depois, a meta 14.6 dos ODS foi realizada e o Acordo sobre Subsídios a Pesca (AFS) alcançou unanimidade entre os membros da organização. Trata-se de um marco histórico na capacidade da OMC em construir consenso para disciplinas complexas e na sua atuação para o desenvolvimento sustentável. Através do AFS, a OMC se materializa como um fórum atuante na pauta ambiental, o que abre portas para futuras regulamentações em diferentes setores que relacionem a seara comercial e a proteção do meio ambiente. Isso se torna particularmente relevante em um mundo em que a economia globalizada é mola propulsora de grande parte das graves ameaças ambientais projetadas para este século.

O Acordo foi feito em estrutura concisa e enxuta - apenas 12 páginas - mas conseguiu êxito em diversos pontos que foram discutidos durante as negociações. Sem embargo, foi possível também harmonizar instrumentos existentes para possibilitar a criação de uma *lex speciale* que é amparada em um ordenamento já firmado. Se trata, portanto, de uma conquista robusta visando a implementação de uma Economia Azul e a redução das pressões nos oceanos.

Apesar disso, o Acordo ainda está inacabado. Encontrar um equilíbrio entre regras gerais e o desejo por parte de certos países de exceções que tenham em conta suas necessidades específicas revelou-se demasiado difícil durante a reunião ministerial de Junho de 2022. Entretanto, os governos apresentaram-se dispostos a tentar chegar a um consenso mais amplo e as negociações sobre o assunto devem continuar, com vista a regular novas matérias na próxima Reunião Ministerial da OMC, a qual deve acontecer em 2023.

Não há dúvidas que ainda há muito trabalho pela frente nos próximos anos. Há ainda a necessidade de que dois terços dos países membros da OMC ratifiquem o acordo para que este possa entrar em vigor, o que poderá exigir a aprovação pelo parlamento, dependendo das regras de cada país. A capacidade dos países de cumprir com as obrigações previstas também será um grande desafio para a concretização das previsões, principalmente pela ausência de dados robustos no tema.

De mesmo modo, o real impacto dos subsídios na pressão excessiva da pesca nos oceanos não pode ser mensurado de maneira exata e, por consequência, a capacidade do documento de gerar a redução de tais pressões também é imprevisível. No final, o Acordo foi sim um marco substancial para a proteção dos oceanos, mas a realidade é que o verdadeiro trabalho acaba de começar

## REFERÊNCIAS

ARTHUR, Robert. **The cost of harmful fishing subsidies**. Fisheries. 2019.

BHATTACHARJEA, Aditya. **Infant Industry Protection Revisited**. International Economic Journal, XVI. 2002. p, 115-133.

BUESSELER, Ken O. **Metrics that matter for assessing the ocean biological carbon pump**. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 117, n. 18. 2020. p. 9679-9687.

Bycatch. worldwildlife. 2019. Disponível em: <  
<https://www.worldwildlife.org/threats/bycatch> >

CHEN, Chen-Ju. **Fisheries subsidies under international law**. Springer Science & Business Media, 2010.

COSTELLO, John; KROODSMA, Cristopher; MAYORGA, Emílio; PALOMARES, Deng; SUMAILA, U. Rashid. **The economics of fishing the high seas**. Science Advances. 2018.

COX, Anthony. **Financial Support to Fisheries: Implications for Sustainable Development**. OECD. 2006.

COX, Anthony et al. SUMAILA, Rashid. **A Review of Fisheries Subsidies: Quantification, Impacts, and Reform**. In: Handbook of Marine Fisheries Conservation And Management. Oxford University Press. New York, 2010.

DAVIES, Robin. **Defining and estimating global marine fisheries bycatch**. Marine Policy. 2009.

DELVOS, Oliver. **WTO Disciplines and Fisheries Subsidies-Should the" SCM Agreement" Be Modified?**. Victoria U. Wellington L. Rev., v. 37. 2006.

DULVY, Nicholas. **Extinction Risk and Conservation of the World's Sharks and Rays**,". eLife 3. 2014.

EIKESET, Anne Maria. **What is blue growth? The semantics of “Sustainable Development” of marine environments.** *Marine Policy*, v. 87. 2018. p. 177-179.

FAO. **Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing.** Food and Agriculture Organization. Rome, 2010.

FAO. **Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas.** 1993.

FAO. **Code of Conduct for Responsible Fisheries.** Food and Agriculture Organization. Rome, 1995.

FAO. Doc. FAO Fisheries Technical Paper No. 437

FAO. Doc. FAO Fisheries Technical Paper No. 438,

FAO. Doc. FAO Fisheries Report No. 638

FAO. Fisheries Technical Paper No. 438, **“Guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector”.** Rome. 2004.

FAO. **International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing.** Food and Agriculture Organization. Rome, 2001.

FAO. **Marine Fisheries and the Law of the Sea: A Decade of Change.** Rome, 1992.

FAO. **State of world fisheries and aquaculture: meeting the sustainable development goals.** 2018

FAO. **The state of world fisheries and aquaculture: opportunities and challenges.** Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2016.

G. Brundtland, M. Khalid. **UN Brundtland Commission Report**. Our Common Future. 1987.

ITLOS. **Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)**. 2014.

LEBRETON, Laurent. **Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic**. Scientific reports, v. 8, n. 1. 2018. p. 1-15.

MCCLANAHAN, Tim. **Marine reserve more sustainable than gear restriction in maintaining long-term coral reef fisheries yields**. Marine Policy. 2021.

MOOD, Alison. **Worse things happen at sea: the welfare of wild-caught fish**. 2010.

MUNRO, Gordon et al. SUMAILA, Ussif. **The impact of subsidies upon fisheries management and sustainability: the case of the North Atlantic**. Fish Fish. 2002.

OECD. **“Financial Support to Fisheries, Implications for Sustainable Development”**. Paris, 2006.

ONU. **United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks**. 1993. A/RES/48/194.

ONU. **United Nations Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, 1982.

ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 6th July 2015, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/71/313)**. 2015.

PEREIRA, Heloisa. **How the WTO can help tackle climate change through fossil fuel subsidy reform: Lessons from the fisheries negotiations**. ICTSD. 2017.

SCHMIDT, Carl-Christian. **Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing**. Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018. p. 53.

SCHRANK, William E.; WIJKSTRÖM, Ulf. **Introducing fisheries subsidies**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003.

SKERRITT, Daniel J.; SUMAILA, U. Rashid. **Broadening the global debate on harmful fisheries subsidies through the use of subsidy intensity metrics**. Marine Policy, v. 128. 2021.

SMITH, Timothy. **Scaling Fisheries: The Science of Measuring the Effects of Fishing**. Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

SUMAILA, U. Rashid. **Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies**. Marine Policy, v. 109. 2019.

THURSTAN, Ruth H.; BROCKINGTON, Simon; ROBERTS, Callum M. **The effects of 118 years of industrial fishing on UK bottom trawl fisheries**. Nature communications, v. 1, n. 1. 2010. p. 1-6,

UNEP. **Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach**. Geneva, 2004.

World Bank. **The sunken billions revisited: progress and challenges in global marine fisheries**. World Bank, Washington. 2017.

Why are sea turtles endangered? .Bonairturtles. Disponível em: <  
.https://www.bonairturtles.org/wp/explore/why-are-sea-turtles-endangered >/

WORM, Boris. Averting a global fisheries disaster. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 113, n. 18. 2016. p. 4895-4897.

WTO. **Agreement on Agriculture**. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 410. 1994.

WTO. **Agreement on Fisheries Subsidies**. 2022.

WTO. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures**. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 14. 1994

WTO. **Asia Perspectives on Fishery Subsidy Issues and Linkages with Environment**. Asian Journal of the WTO and International Health Law & Policy, Vol. 1. 2006.

WTO. Doc. No. TN/RL/W/11. 2003.

WTO. Doc. No. TN/RL/W/164, “**Paper by Japan to the Negotiating Group on Rules, Proposal on Fisheries Subsidies**”. 2004.

WTO. Doc. No. TN/RL/W/166, “**Communication from Argentina, Chile, Ecuador, New Zealand, Philippines, Peru to the Negotiating Group on Rules, Fisheries Subsidies**”. 2004.

WTO. Doc. No. TN/RL/W/176, “**Paper from Brazil to the Negotiating Group on Rules, Contribution to the Discussion on the Framework for Disciplines on Fisheries Subsidies**”. 2005.

WTO. Doc. No. WT/DS70/AB/RW, “**Report of the Appellate Body, Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft**”. 2000.

WTO. **Doha Ministerial Declaration**. WT/MIN(01)/DEC1. Qatar, 2001.

WTO. **Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations**. GATT Secretariat. 1994. p. 264-265.

WTO. **Hong Kong 6th Ministerial Conference, Ministerial Declaration**. 2005.

WTO. **Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization**. 1994.

WTO. **Ministerial Declaration of 19 December 2015**. WTO Doc. WT/MIN(15). 2015.

WTO. **Multilateral Trade Negotiations, The Uruguay Round, Submission of the United States on Comprehensive Long-term Agricultural Reform**, 17 MTN.GNG/NG5/W/118. 1989.

WTO. **Negotiation Group on Rules, Draft Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements**, Annex VIII Fisheries Subsidies, WTO Doc. TN/RL/W/213. 2007.

WTO. DOC. TN/RL/W/276. **Negotiating Group on Rules, Fisheries Subsidies: Draft Consolidated Chair Text. Communication from the Chair**. 2021

WTO. WT/GCfW/221 (Japan).1999.

WTO. DOC. WT/MIN(22)/W/20. 2022.

YAGI, Nobuyuki et al. SUMAILA, Rashid. **Fishery subsidies: the interaction between science and policy**. Fish. Sci, 2019. p. 439–447

YOO, Kwanghyuk. **Fisheries Subsidies Negotiations in the WTO Framework: Recent Progress, Challenges and Prospects**. Gonz. J. Int'l L., v. 24. 2020.

YOUNG, Margaret. **Fragmentation or interaction: the WTO, fisheries subsidies, and international law**. World Trade Review, v. 8, n. 4. 2001. p. 477-515.

YOUNG, Margaret. **The ‘Law of the Sea’ obligations underpinning fisheries subsidies disciplines**. Fisheries Subsidies Rules at the WTO. 2018.

YUSUF, Adjaya; ARIADNO, Melda Kamil; AFRIANSYAH, Arie. **Legal Framework and Mechanism of Marine Fisheries Subsidies in the Aspects of International Trade and Sustainable Development**. Indon. L. Rev., v. 5. 2015.