

CAPÍTULO 7

A proteção e a conservação das baleias como ativos da diplomacia ambiental brasileira: oportunidades para o clima e biodiversidade

*Paulo Cezar Rotella Braga
Wânia Duleba*

RESUMO

Este capítulo busca traçar um relato histórico da trajetória do Brasil e da sua postura diplomática em relação à caça, à proteção e à conservação das baleias em suas águas jurisdicionais. Além disso, tem como objetivo analisar como esses esforços se relacionam e reforçam outros tratados ambientais. Para se atingirem esses objetivos, foram analisados documentos diplomáticos, obras de referência e pesquisas acadêmicas sobre o tema. A análise documental e a revisão bibliográfica revelaram que o Brasil passou de país caçador para defensor da conservação das baleias, impulsionado pela moratória global da caça comercial e por pressões nacionais e internacionais durante a década de 1980. A partir de 1986, o Brasil adotou medidas como a proibição da caça às baleias, a criação de parques marinhos e reservas biológicas, e apresentou a proposta de Santuário de Baleias do Atlântico Sul à Comissão Internacional das Baleias. Essa postura brasileira representa potencial de sinergias diplomáticas com

outros acordos de proteção ambiental, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica. A atuação do Brasil na conservação das baleias pode ser uma ferramenta de diplomacia ambiental. Por meio da cooperação com países sul-americanos e africanos, o Brasil pode promover seus programas de conservação como exemplos de restauração de estoques de carbono biológico, contribuindo para os esforços globais de combate à mudança do clima e para a preservação da biodiversidade marinha do Atlântico Sul. Essas ações podem fortalecer os discursos do Brasil nos fóruns internacionais e reforçar sua imagem como defensor do meio ambiente.

Palavras-chave: baleias; diplomacia ambiental; conservação; Comissão Internacional da Baleia; tratados ambientais.

THE PROTECTION AND CONSERVATION OF WHALES AS ASSETS OF BRAZILIAN ENVIRONMENTAL DIPLOMACY: OPPORTUNITIES FOR CLIMATE AND BIODIVERSITY

ABSTRACT

This study aims to trace a historical account of Brazil's journey and its diplomatic stance regarding the hunting, protection, and conservation of whales within its jurisdictional waters. Additionally, it seeks to analyze how these efforts relate to and reinforce other environmental treaties. To achieve these objectives, diplomatic documents, reference works, and academic research on the subject were examined. Document analysis and bibliographic review revealed that Brazil shifted from being a hunting nation to becoming an advocate for whale conservation, driven by the global moratorium on commercial whaling and domestic and international pressures during the 1980s. Starting in 1986, Brazil implemented measures such as the ban on whale hunting, the establishment of marine parks and biological reserves, and the proposal for the South Atlantic Whale Sanctuary to the International Whaling Commission. This Brazilian stance holds the potential for diplomatic synergies with other environmental agreements, such as the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Convention on Biological Diversity. Brazil's engagement in whale conservation can serve as a tool of environmental diplomacy. Through cooperation with South American and African countries, Brazil can promote its conservation programs as examples of biological carbon stock restoration, contributing to global efforts to combat climate change and preserve marine biodiversity in the South Atlantic. These actions can bolster Brazil's discourse in international forums and enhance its image as an environmental advocate.

Keywords: whales; environmental diplomacy; conservation; International Whaling Commission; environmental treaties.

7.1 INTRODUÇÃO

A diplomacia desempenha um papel importante na conservação das baleias, permitindo negociações de acordos e a defesa de interesses. No entanto, é preciso reconhecer que, muitas vezes, os interesses econômicos se sobrepõem à agenda de proteção das baleias (Dorsey, 2014; Gillespie, 2005). A cooperação internacional pode enfrentar desafios significativos quando questões econômicas entram em jogo, dificultando o avanço na proteção de baleias (Hurd, 2011). Embora a diplomacia seja uma ferramenta valiosa, é importante salientar que nem sempre é suficiente para superar os obstáculos enfrentados na busca pela preservação das baleias e dos ecossistemas marinhos (Dorsey, 2014; Stoett, 1997).

Alguns exemplos de países que têm interesses econômicos conflitantes com a proteção das baleias são o Japão, a Noruega e a Islândia, entre outros (Gillespie, 2005). Essas nações possuem indústrias baleeiras com tradição cultural ou histórica, mas que são deficitárias e dependem de subsídios governamentais para sobreviver. Apesar dos esforços diplomáticos e das pressões internacionais para a restrição da caça às baleias, esses países persistem na atividade, justificando-a com alegações de fins científicos ou culturais.

O Brasil, um país que teve uma história baleeira do século XVII a meados do século XX (Faflik, 2022; Edmundson, Hart, 2014), passou a defender políticas de conservação das baleias, de maneira mais determinada a partir de 1986. Nas últimas décadas, o país tem se envolvido em acordos e iniciativas regionais e globais para promover a conservação marinha, fortalecendo a proteção das baleias e dos ecossistemas marinhos em âmbito global. Um exemplo disso é a proposta de criação do Santuário de Baleias do Atlântico Sul (Marcondes, 2020).

A história de ascensão e queda da caça às baleias no Brasil é bem documentada (Faflik, 2022; Edmundson, Hart, 2014; Ellis, 1969 como revisão). No entanto, há poucos estudos (Marcondes, 2020; Vianna, 2003) que enfocam a diplomacia brasileira e a política internacional de proteção às baleias, desde a entrada do país na Convenção Internacional para a Regulamentação da Caça à Baleia (Cirb). Por esse motivo, o presente trabalho tem por objetivo traçar uma narrativa histórica que aborda a trajetória do Brasil e da sua postura diplomática relacionada à caça, conservação e proteção das baleias em suas águas jurisdicionais. Também serão investigadas sinergias de esforços diplomáticos do Brasil com outros tratados de meio ambiente.

Os resultados do estudo poderão contribuir para identificar oportunidades para fortalecer os esforços nacionais e promover ações nos âmbitos nacional e internacional para a efetiva conservação das baleias. A bem-sucedida história brasileira de conservação de baleias, que produz co-benefícios para a biodiversidade, para o clima global e para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pode representar

ativo para a diplomacia ambiental do país, ao ser inserido em discursos e debates no âmbito de diversas convenções ambientais.

7.2 MÉTODOS

A análise crítica foi conduzida com base em uma revisão bibliográfica não sistemática e não exaustiva de artigos em língua inglesa, recuperados das bases de dados Web of Science, Scopus e Google Scholar. Para contextualização teórica e histórica, foram utilizadas palavras-chave combinadas por meio de operadores booleanos: (“Whale” OU “Whaling”) E (“Diplomacy”) E (“International Whaling Commission” OU “International Convention for the Regulation of Whaling” OU “International Whaling Commission”). Essas mesmas palavras-chave, em português, foram empregadas no Google Acadêmico.

O escopo temporal foi limitado à data de publicação mais recente, disponível até a última triagem em julho de 2023, sem a definição de um intervalo de início, ficando essa determinação a cargo das próprias publicações. Como critérios de exclusão, foram excluídos artigos que tratavam exclusivamente dos aspectos da Convenção Internacional para a Regulamentação da Caça à Baleia (CIRB) e da Comissão Internacional da Baleia (CIB) sem relevância para a diplomacia.

Adicionalmente, foram analisados: (i) documentos de trabalho e principais decisões internacionais da CIRB e da CIB relacionadas ao Brasil, disponíveis no banco de dados da CIB; (ii) documentos de trabalho da UNFCCC, reuniões sobre oceanos do IPCC e da CDB, acessíveis em repositórios das respectivas instituições e do Itamaraty; e (iii) legislações nacionais, como as disponíveis no portal da presidência.

Todas essas fontes foram revisadas narrativamente para traçar um panorama abrangente da política externa nacional em relação à preservação das baleias e para identificar possíveis áreas de atuação em diferentes fóruns ambientais.

7.3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONTEXTO HISTÓRICO

7.3.1 Serviços ecossistêmicos das baleias e breve histórico sobre sua conservação

As baleias desempenham um papel fundamental na prestação de serviços ecossistêmicos nos ambientes marinhos (Sheehy *et al.*, 2022). Cook *et al.* (2020), utilizando a Classificação Internacional Comum de Serviços Ecossistêmicos (Cices), afirmam que os principais serviços ecossistêmicos das baleias são regulação/manutenção, cultural e provisão de alimentos.

Sobre regulação e manutenção, as baleias são responsáveis pela saúde e pela produtividade dos ecossistemas marinhos. Elas regulam as populações de presas, contri-

buindo para a estabilidade da cadeia alimentar e a manutenção da biodiversidade. São capazes de estocar, transportar e influenciar os estoques de carbono, atuando como uma poderosa “bomba biológica de carbono” oceânica (Pearson *et al.*, 2023; Sheehy *et al.*, 2022). Ao defecarem nas camadas mais profundas do oceano, elas transportam o carbono para longe da atmosfera. Suas fezes ricas em ferro fertilizam as áreas circundantes, impulsionando a produtividade biológica dos oceanos, que, por sua vez, podem sequestrar mais carbono da atmosfera (Lavery *et al.*, 2010).

Quando morrem, seus corpos afundam no oceano, carregando consigo grandes quantidades de carbono, o que ajuda a reduzir as concentrações de dióxido de carbono no ar (Durfort *et al.*, 2022). Além disso, as carcaças de baleia fornecem um habitat único para espécies de águas profundas, abrigando inúmeras espécies durante os estágios finais de decomposição (Sumida *et al.*, 2016).

Quanto à parte cultural, as baleias têm um impacto significativo nas culturas e economias locais, por meio do turismo de observação de baleias, que promove o desenvolvimento sustentável e a conscientização sobre a conservação marinha (O’Connor *et al.*, 2009). São igualmente importantes para coesão comunitária e identidade cultural, possuindo valor educacional, musical, religioso e/ou sagrado (Cook *et al.*, 2020).

Nos últimos anos, técnicas para avaliar e valorar serviços das baleias têm sido realizadas (Chami *et al.*, 2020a). Em 2019, o Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou um estudo que examinou os benefícios de se reintroduzirem as baleias no oceano (Chami *et al.*, 2019). O trabalho revelou que o valor médio de uma baleia grande ultrapassa US\$ 2 milhões, ao considerar o valor do carbono capturado por ela ao longo da vida, junto com outros benefícios para a pesca e o ecoturismo. A população global de baleias foi avaliada em mais de US\$ 1 trilhão (Chami *et al.*, 2019). Tal estudo concluiu que a proteção das baleias deve ser uma prioridade no esforço global de combate às mudanças climáticas (Chami *et al.*, 2019). Essa valoração dos serviços prestados pelas baleias se assemelha à do mercado de carbono para proteger elefantes de caçadores ilegais nas florestas africanas (Chami *et al.*, 2020a; 2020b).

Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), a conservação, proteção e restauração de ecossistemas aquáticos podem aumentar a captura e o estoque de carbono se o aquecimento global for limitado (IPCC, 2023).

No entanto, nem sempre as baleias receberam essa visão ecossistêmica, relacionada à regulação e manutenção dos ambientes. No passado, as baleias foram exploradas por sua utilidade na produção de alimentos, como carne, gordura e seus derivados (Edmundson; Hart, 2015). Além disso, seus ossos eram transformados em farinha para a construção civil, o óleo de baleia era utilizado como combustível e lubrificante, as barbatanas eram usadas na fabricação de espartilhos e chapéus, e o espermacete

encontrado em suas cabeças era empregado na produção de velas e cosméticos (Faflik, 2022; Edmundson; Hart, 2015).

A caça às baleias por subsistência remonta a cerca de 8 mil anos, conforme evidenciado por registros rupestres na Grotta dell'Uzzo, na Itália (Mannino *et al.*, 2015) e em cavernas da Coreia do Sul (Lee; Robineau, 2004). Diversos grupos, como o povo basco da Ibéria, os inuítes do Círculo Ártico, os noruegueses, os japoneses, entre outros, caçavam baleias tanto para subsistência quanto por razões culturais. Já a caça comercial de baleias teve início por volta do ano 1.000, quando o povo basco começou a caçar as baleias-francas-do-atlântico-norte (Roman *et al.*, 2014). No século XIX, foram introduzidos os baleeiros, grandes navios utilizados para caçar baleias com arpões manuais. Países como Estados Unidos, Inglaterra, Noruega e Japão estiveram envolvidos nesse contexto.

A indústria baleeira teve um impacto profundo nas populações de baleias e nos ecossistemas onde elas habitam, especialmente em algumas ilhas oceânicas. Milhões de baleias foram mortas, levando a uma redução estimada de 66% a 90% das populações de baleias em todo o mundo (Roman *et al.*, 2014). Isso resultou em danos ecológicos significativos, afetando a estrutura dos ecossistemas marinhos e as interações entre as espécies. A caça indiscriminada desencadeou efeitos em cascata, prejudicando outras espécies e comprometendo a saúde dos ecossistemas marinhos como um todo. Esses efeitos são um lembrete sombrio dos perigos da exploração desenfreada dos recursos naturais e da importância de proteger e conservar as baleias para a saúde dos oceanos.

Apesar de ser uma prática milenar, a caça às baleias sofreu sua primeira crítica mais contundente no âmbito global apenas em 1975, quando o Greenpeace lançou sua primeira campanha contra essa prática, tornando conhecido o slogan “Salvem as Baleias” (Urbina, 2021). A organização não governamental, que teve suas origens ligadas ao movimento antinuclear e passifista, deu início, então, à prática de perseguir e atrapalhar navios baleeiros em suas funções em alto-mar.

Aos esforços conservacionistas do Greenpeace, somaram-se os da Sea Shepherd, organização não governamental fundada por Paul Watson, dissidente do Greenpeace. A organização, estabelecida em 1977, tem ganhado notoriedade por ações mais incisivas de ataque a navios baleeiros, que resultaram no afundamento de oito navios baleeiros (Heller, 2007).

As ações e campanhas como as do Greenpeace e do Sea Shepherd ajudaram a estabelecer, no imaginário coletivo, a defesa das baleias como algo positivo. A proteção dos cetáceos foi símbolo de um movimento que se tornou uma das mais fortes correntes de pensamento atuais: a defesa do meio ambiente (Hetzl; Lodi, 1993).

7.3.2 Comissão Internacional da Baleia (CBI) e a moratória global sobre a caça comercial de baleias

Durante os séculos XIX e XX, a caça comercial das baleias representou uma ameaça de extinção para várias espécies. Para promover a conservação desses animais, foram estabelecidos mecanismos internacionais, como a Convenção Internacional para a Regulamentação da Caça à Baleia (Cirb) e a Comissão Internacional da Baleia (CBI). Criada em 1946 para regular a caça comercial de baleias por meio de cotas e garantir seu uso sustentável, ao longo do tempo, a CBI passou a priorizar cada vez mais a conservação desses animais, o que se tornou incompatível com a caça comercial.

Em 1982, a CBI impôs uma moratória global sobre a caça comercial de baleias, que entrou em vigor em 1986 (Dorsey, 2014), resultando na recuperação de algumas populações de baleias, embora outras ainda estejam em níveis baixos (Eguchi; Lang; Weller, 2023; Whitehead; Shin, 2022). No entanto, a CBI enfrenta uma crescente polarização entre países defensores da conservação e aqueles interessados em continuar a caça comercial. Estes últimos argumentam que o Regulamento da Convenção estabelece a finalidade de promover a conservação das espécies baleeiras e permitir o desenvolvimento ordenado da indústria baleeira. Os países caçadores veem a convenção como um acordo para regular a atividade de caça, visando à preservação e recuperação dos estoques, sem prejudicar a continuidade da indústria.

A maioria das caças às baleias hoje é realizada por um pequeno número de membros da CBI que argumentam pela legalidade da caça. Os principais países que caçam atualmente são Japão, Noruega, Islândia, Dinamarca (Groenlândia e Ilhas Faroé) e Rússia (Hurd, 2011). O Japão justificou sua caça sob o pretexto de pesquisa científica até 2018, enquanto a Noruega e a Islândia e demais países exploram quotas destinadas à caça de subsistência (Strausz, 2017; Ishii; Okubo, 2007). Esse assunto tem causado tensões diplomáticas entre países (Stoett, 2011; Nishikawa, 2020). Por exemplo, a Austrália tem buscado regular, restringir ou até mesmo interromper completamente a caça às baleias do Japão na Antártica, o que tem sido um tema consistente em suas relações bilaterais desde a década de 1930 (Scott; Oriana 2019).

Em 1º de julho de 2019, o Japão retomou a caça comercial às baleias após sair da Cirb e da CIB e anunciou que permitiria a caça comercial em suas águas jurisdicionais. Embora tenha saído da convenção, o Japão ainda está sujeito ao direito internacional consuetudinário e a tratados, incluindo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Unclos), da qual é signatário (Wold, 2020). O mesmo princípio se aplica à Islândia, que anunciou, em 31 de agosto de 2023, que a caça comercial às baleias será novamente permitida em suas águas costeiras, embora sob condições mais rigorosas.

Apesar de ter salvado a maioria das populações de baleias da extinção, a CIB sempre enfrentou fortes discordâncias entre os países membros. Segundo Hurd (2011), o regime de caça às baleias se tornou, assim, um microcosmo de problemas do direito internacional e da diplomacia, no qual um compromisso compartilhado com o Estado de direito coexiste com profundas discordâncias sobre o significado de conformidade. Disputas sobre interpretação de tratados e o que constitui “pesquisa científica” têm substituído o debate sobre a própria prática de caçar baleias. Isso reflete os desafios do direito internacional e da diplomacia, que assumem um compromisso com o Estado de direito, mas divergências profundas sobre o cumprimento das regras (Hurd, 2011).

7.4 A ATUAÇÃO DIPLOMÁTICA DO BRASIL NA PROTEÇÃO DAS BALEIAS E O SANTUÁRIO DE BALEIAS DO ATLÂNTICO SUL

Para compreender a real dimensão da mudança de postura da diplomacia nacional com relação ao tema da caça das baleias no final do século XX, é importante passar em revista a história da atividade no país desde suas origens no Brasil colônia até o fechamento da última estação baleeira do Brasil, na Paraíba.

A bibliografia historiográfica sobre a caça da baleia no Brasil conta com duas obras de referência: *A baleia no Brasil colonial* (Ellis, 1969); e *A história da caça de baleias no Brasil: de peixe real a iguaria japonesa* (Edmundson; Hart, 2014). Já a história da atuação do Brasil na CIB desde sua fundação, em 1946, conta com uma tese apresentada pelo embaixador Hadil Rocha Vianna, em 2003, no Curso de Altos Estudos, do Ministério das Relações Exteriores. Sob o título “O confronto entre conservacionistas e caçadores na regulamentação internacional da caça da baleia: considerações para a atuação do Brasil na Comissão Internacional da Baleia” (Vianna, 2003), o estudo passa em revista marcos importantes da política externa nacional com relação à regulamentação multilateral da caça à baleia.

Em 1587, o senhor de engenho Gabriel Soares de Almeida foi o primeiro a mencionar a possibilidade de explorar os recursos das baleias no Brasil, sugerindo à corte a vinda de baleeiros de Biscaia para o Recôncavo Baiano (Ellis, 1969). Esse relato é consistente com as crônicas de Frei Vicente do Salvador, que descrevem a abundância desses animais nas baías e enseadas da costa brasileira (Ellis, 1969). Segundo Edmundson e Hart (2014), o marco fundamental para o início da exploração em larga escala das baleias foi o alvará de 1602 conferido por Felipe III da Espanha aos baleeiros ibéricos Pêro de Urecha e Julián Miguel.

Em 1613, Antônio Machado de Vasconcelos estabeleceu a primeira armação baleeira em Itaparica, na Bahia, e, nos nove anos seguintes, foram estabelecidas várias armações na região. Em 1614, foi estabelecido o monopólio da caça à baleia, com

base no conceito de que, sendo consideradas “peixes reais”, as baleias passavam a ser propriedade da Coroa. Durante os séculos XVII e XVIII, a caça às baleias era arrendada a particulares por contratos regulando os direitos e obrigações entre a Coroa e os interessados. Durante esse período, foram construídas feitorias baleeiras no litoral, desde a Bahia até Santa Catarina, semelhantes a engenhos de cana-de-açúcar.

Após o término do Ciclo do Ouro no Centro-Sul do Brasil, uma crise generalizada impactou as atividades de caça às baleias. Os investidores privados perderam o interesse em adquirir as armações que estavam à venda, mesmo após a Coroa ter declarado a caça livre, em 1801. A caça à baleia no Brasil se manteve artesanal até a instalação da Companhia de Pesca Norte do Brasil (Copebras), em 1912, subsidiária de uma empresa japonesa, localizada no estado da Paraíba. Em 1964, passou a ser controlada pela empresa japonesa Nippon Reizo (Vianna, 2003).

Signatário original da Cirb em sua fundação, em 1946, o Brasil manteve atuação discreta e burocrática nos primeiros anos de funcionamento do organismo (Vianna, 2003). O Brasil ratificou a Convenção em 2 de dezembro de 1946 e internalizou-a por meio do Decreto nº 28.524, de 18 de agosto de 1950. Em 1966, tendo em vista a baixa participação do país na Convenção, o Itamaraty optou por denunciar o acordo. O Brasil voltaria em 1973, ano em que o movimento ambiental global já adquirira maior influência no esteio de Estocolmo-72. Os formuladores de política do país teriam se dado conta de que seria mais vantajoso ao Brasil estar na mesa de debate, especialmente com a crescente atividade baleeira no Atlântico Sul afetando diretamente seus interesses nacionais (Edmundson; Hart, 2014). A Cirb entrou em vigor para o Brasil em 20 de dezembro de 1973, promulgada pelo Decreto nº 73.497, de 17 de janeiro de 1974.

Durante a década de 1970, o Brasil adotou posições diplomáticas firmes que criticavam a proteção ambiental, associando-a, na época, à restrição do desenvolvimento nacional em países de industrialização recente (Marcondes, 2020). Países com regimes autoritários e altas taxas de crescimento econômico, como o Brasil, viam com preocupação o surgimento dos movimentos ambientais por dois temores principais: o questionamento de políticas que davam sustentação ao crescimento econômico e a possibilidade de criação de um novo fator de desestabilização (Lago, 2013).

No âmbito da CIB, as décadas de 1970 e 1980 representaram momentos políticos de muita intensidade nos debates diplomáticos. A crescente mobilização do movimento ambiental internacional pelo fim da caça das baleias, a constatação da diminuição drástica dos estoques mundiais de cetáceos e a diminuição da importância econômica da indústria baleeira em países-chave influenciaram os trabalhos da CIB e levaram à adoção da moratória mundial em 1986. País caçador de baleias, o Brasil votou contra a proposta de moratória em 1982, atendendo a interesses da única empresa

nacional no ramo, a Copebras. No entanto, pressões de grupos ambientalistas e os danos à imagem nacional levaram o país a aceitar a moratória, aplicada após a fase de descontinuidade prevista pela CIB.

A transição de país caçador de baleias para um dos maiores defensores da conservação de cetáceos no cenário internacional é exemplo rico de inflexão na política externa ambiental brasileira. A mudança de postura não ocorreu sem pressão dos grupos de interesse pela manutenção da caça e respondeu, principalmente, a demandas nacionais e internacionais pela conservação de baleias durante a década de 1980.

Ao analisar-se a política ambiental do Brasil na década de 1980, o país passou a atuar não mais na condição de agressor do meio ambiente, mas como país interessado na preservação e na compatibilização da proteção ambiental com desenvolvimento.

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 foram momentos de inflexão na diplomacia ambiental brasileira. Se na década de 1980 o país esteve marcado pela divulgação externa de imagens do desmatamento na Amazônia e pela repercussão mundial de assassinatos de líderes ambientais, como Chico Mendes, no final desse período e início dos anos 1990, a diplomacia brasileira atuou para inverter a imagem internacional de vilão ambiental (Lago, 2013; Vianna, 2003).

As formulações de política externa respondem a necessidades internas e externas da sociedade brasileira. Detentor da maior biodiversidade do planeta, de grande extensão territorial de área preservada e de extensa área marinha, o Brasil não pôde se furtar de atuar com vigor na área ambiental internacional quando cresciam as pressões externas para soluções aos crescentes problemas ambientais que se somavam, como aumento do aquecimento global, diminuição da biodiversidade e aumento da poluição atmosférica. Como afirma o embaixador André Corrêa do Lago (2013, p. 18), em “Conferências do Desenvolvimento Sustentável”, a partir de Estocolmo-72,

consolidou-se a percepção internacional de que o Brasil não parecia capaz de preservar esse extraordinário patrimônio. Isto se fortaleceu ainda mais nos anos subsequentes, agravando-se na segunda metade dos anos oitenta em razão da repercussão da intensificação das queimadas na Amazônia.

A necessidade crescente de reestruturação da imagem ambiental nacional nos anos 1980 envolveu ações internas, como é exemplo a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, pelo Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985, e da atuação externa nos mais diversos foros internacionais relacionados aos temas ambientais. Segundo Cortês, em *A política externa do governo Sarney*, a temática ambiental pode ser apontada como um dos temas de política externa que

sofreu uma “inflexão profunda durante a Nova República em relação ao passado imediato” (2010, p. 255).

Para os autores Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002), em *História da política exterior do Brasil*, a atuação foi exitosa ao mudar a imagem nacional, estratégia instrumentalizada pela organização da Cúpula da Terra (Rio-92), pela consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável na arena multilateral e pela substituição do confronto pela cooperação nas relações norte-sul com relação ao meio ambiente.

Entre os foros multilaterais de temas ambientais em que a mudança de postura da diplomacia nacional pode ser verificada, destaca-se a Cirb. A partir da década de 1980, foi notável a mudança de postura do Brasil de país caçador para defensor da conservação de grandes cetáceos.

A proibição da caça às baleias no Brasil, por meio da lei nº 7643, de 21 de dezembro de 1987, atendendo a moratória imposta pela CIB no ano anterior, pôs fim a mais de três séculos de atividades comerciais destinadas ao abate e aproveitamento de baleias na costa brasileira. O projeto de lei do deputado Gastone Righi contou com amplo apoio popular, incluindo campanhas na mídia nacional e jornais de grande circulação, como *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*. A campanha nacional já vinha de longa data.

Desde a aplicação da moratória internacional da caça às baleias, em 1986, pela CIB, o Brasil tem investido em conservação e no uso não letal do recurso baleeiro, incluindo pelo turismo de observação de baleias. Segundo o mais recente censo aéreo do Instituto Baleia Jubarte, realizado em mais de 6 mil km da costa brasileira, em agosto de 2022, a população de baleias daquela espécie na costa brasileira conta com 25 mil indivíduos, número muito superior à estimativa de quinhentos indivíduos quando do início do projeto.¹

O crescimento da população de baleias por projetos de conservação de berçários em território nacional tem impactos significativos em benefícios ambientais que extrapolam o território nacional e nas decisões da Cirb. O Brasil criou três parques nacionais marinhos e quatro reservas biológicas marinhas. Os parques nacionais marinhos incluem o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), o Parque Nacional Marinho de Abrolhos (BA) e o Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais (PR). A lista de Reservas Biológicas (Rebio) Marinhas atualmente inclui a Rebio Atol das Rocas, Rebio de Comboios, Rebio de Santa Isabel e Rebio Marinha do Arvoredo.

1 Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/populacao-de-baleias-jubarte-esta-recuperada-no-brasil/#page13>. Acesso em: 13 set. 2023.

Após a aplicação da moratória de caça às baleias pela CIB, a evolução da atuação brasileira no organismo internacional se tornou reconhecida mundialmente pelo esforço de conservação dos cetáceos, que culminou na apresentação da proposta de criação do Santuário de Baleias do Atlântico Sul em 1998, durante a 50ª reunião da CIB, em Omã. Há mais de 20 anos na agenda da CIB, embora a proposta brasileira não tenha sido aprovada até hoje, rendeu à diplomacia do país prestígio internacional na área ambiental. Vale ressaltar a narrativa das ONG internacionais que, no passado recente, mudaram a narrativa acerca da caça das baleias, alterando, assim, a opinião pública em geral, contando com amplo apoio popular para sua conservação ao redor do mundo.

A meta principal do Santuário proposto pelo Brasil é promover a biodiversidade, a conservação e a utilização não letal dos recursos de baleias no Oceano Atlântico Sul (Palazzo Junior, 2006). À área do santuário proposta pelo Brasil, se somaria à do Santuário da Antártica, perfazendo uma área contínua de grandes dimensões no Hemisfério Sul.

A proposta brasileira de criação do Santuário não é, no entanto, unanimidade entre a comunidade acadêmica. Estudo publicado por Zacharias *et al.* (2006) aponta que a proposta deveria desenvolver de forma mais efetiva seus objetivos; a mensuração da consecução dos objetivos propostos; a criação de um quadro de gerenciamento e o de revisão dos objetivos ecológicos.

7.5 EXTERNALIDADES POSSÍVEIS PARA DIPLOMACIA AMBIENTAL

7.5.1 Sinergias entre iniciativas de conservação de baleias no Brasil e acordos internacionais de proteção ambiental

Se no âmbito da CIB o esforço brasileiro de conservação de baleias esbarra na atuação dos países caçadores junto a representantes de países com direito a voto para obstruir o Santuário de Baleia do Atlântico Sul, o cenário multilateral de organismos de meio ambiente oferece significativas possibilidades de sinergias com o tema e de atuação mais ativa da diplomacia nacional.

Como aponta Palazzo Junior (2006, p.10), “várias convenções têm incluído novas normas e conceitos para a gestão do oceano” e é “condição *sine qua non* para o manejo de baleias que essas regras sejam levadas em consideração”.

No âmbito da UNFCCC, desde a publicação do “Relatório Especial sobre o Oceano e a Criosfera em um Clima em Mudança”, do IPCC, em 2019, a Convenção tem dado maior atenção ao tema dos oceanos e sua relação com a mudança do clima. Durante a 25ª Conferência das Partes (COP-24), realizada em Madri, sob presidência chilena, decidiu-se pelo estabelecimento do Diálogo sobre oceanos e mudança do

clima, para aprofundar o debate entre as partes da UNFCCC sobre o tema. Segundo o referido relatório especial do IPCC: “a restauração de habitats terrestres e marinhos e ferramentas de gestão de ecossistema, como a realocação assistida de espécies e aquacultura de corais, podem ser efetivas localmente para o aprimoramento da adaptação baseada em ecossistema” (IPCC, 2019). O relatório também chama a atenção para a importância de se reforçarem abordagens preventivas, como a “reconstrução da pesca super explorada ou esgotada para reduzir o impacto negativo da mudança do clima na pesca”.

Até o presente momento, foram realizadas três sessões do Diálogo sobre oceanos e mudança do clima no âmbito da UNFCCC: 2020 (virtual); 2022 (Bonn, Alemanha); e 2023 (Bonn, Alemanha). Na COP-27, realizada no Egito, os países decidiram tornar o diálogo mais estruturado, com a indicação de dois co-facilitadores, com a incumbência de apoiar os países na decisão da agenda das reuniões. A relevância adquirida pelas COP do Clima no debate internacional sobre meio ambiente pode tornar a UNFCCC foro interessante para que o Brasil defenda os interesses de conservação das baleias, considerando as evidências científicas acerca do papel crítico das baleias no estoque de carbono oceânico.

Em submissão enviada à UNFCCC, em 2022, para o referido diálogo sobre oceanos e mudança do clima, Brasil, Argentina e Uruguai defenderam que as discussões poderiam apoiar o aprofundamento do conhecimento do papel dos oceanos como sumidouros de carbono “incluindo a conservação, proteção e uso sustentável de peixes e recursos marinhos, inclusive as baleias”.² Ao comporem grupo único nas negociações na UNFCCC, Brasil, Argentina e Uruguai têm a possibilidade de ampliar a audiência sobre as externalidades positivas dos seus bem-sucedidos projetos de proteção à baleia.

Com relação à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), o organismo adotou, em dezembro de 2022, o novo Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal, que estabelece 23 metas para combater a perda de diversidade biológica na escala global até 2030. A CDB tem ganhado nova relevância no cenário internacional com o aumento do debate sobre serviços ecossistêmicos e com a necessidade urgente de reverter a crise da perda de biodiversidade. Segundo o Relatório de Avaliação Global da Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES), publicado também em 2019, a conservação e restauração de ecossistemas

2 ABU, UNFCCC. *Possible topics for the Ocean and Climate Change dialogue, to be held in conjunction with SBSTA 56*. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202205051557---ABU%20-%20Oceanos.5.5.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

marinhos estão entre as principais ações para a promoção de uma gestão sustentável dos oceanos (IPBES, 2019).

Estudos recentes têm demonstrado a importância das baleias para o ecossistema na fertilização dos mares, na captura de carbono e no turismo de observação (Pearson *et al.*, 2023; Sheehy *et al.*, 2022). Segundo Chiami *et al.* (2019), uma baleia de grande porte sequestraria 33 toneladas de CO₂ da atmosfera durante sua vida e proteger as baleias poderia agregar significativamente à captura de carbono uma vez que a população atual é apenas uma fração do que já foi. No Brasil, os serviços ecológicos proporcionados pelas baleias na costa brasileira foram calculados em, aproximadamente, US\$ 85 bilhões ao longo de suas vidas.³

Desde a aplicação da moratória de caça às baleias, as estimativas apontam expressivo crescimento da população de cetáceos na costa brasileira. Como exemplo, dados do Instituto Jubarte, um dos principais entes de conservação de baleias no Brasil, a população de jubartes teria passado de apenas 400 para cerca de 25 mil e apresentaria um crescimento de cerca de 7% ao ano. Já para a população de baleias-franca-austral, estimativas do Projeto Franca Austral (Profranca) apontam crescimento de 4,8% ao ano.

Ambas as espécies referidas acima se revestem de interesse para esta pesquisa, pois utilizam a costa brasileira como berçários e locais de cria durante o inverno antártico. Espécies migratórias, ambas encontram no litoral do País um porto seguro que lhes permite a reprodução. O banco dos Abrolhos, onde se encontra o Parque Nacional Marinho de Abrolhos, criado em 1983, é segundo Hetzel e Lodi (1993) a principal área de concentração de baleias-jubarte no Atlântico Sul nos meses de inverno e primavera. Já com relação à baleia-franca-austral, sua área de vida no Brasil se estende do Rio Grande do Sul até aproximadamente o Espírito Santo. Em 2000, foi criada a Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca, em 130 km da costa de Santa Catarina. Tanto o Parque Nacional Marinho de Abrolhos quanto a APA da Baleia Franca atendem às mais recentes indicações do IPCC e do IPBES sobre a importância para o clima e para a biodiversidade de se fomentar a recuperação de ecossistemas marinhos, extrapolando, assim, o território nacional ao restabelecer também a biodiversidade antártica.

O êxito dos programas nacionais de proteção às baleias tem amplo potencial para a diplomacia ambiental brasileira, que extrapola a atuação na comissão da baleia. Em coordenação com os países da América do Sul, notadamente Argentina e Uruguai, o Brasil tem a oportunidade de divulgar em diferentes foros ambientais o potencial

3 Cf. em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/animais/2020/06/dia-dos-oceanos-valor-das-baleias-no-brasil>. Acesso em: 13 set. 2023.

dos programas de baleeiros sul-americanos como restauradores de importantes estoques de carbono biológico. Maior inserção do caso de sucesso em diferentes discursos nacionais poderá ser explorado neste contexto em que medidas efetivas devem ser tomadas para se evitar o aquecimento global acima de 1,5 °C, conforme dita o Acordo de Paris. Além disso, o Brasil pode buscar interações com países africanos nesse contexto.

7.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conservação das baleias tem sido uma preocupação internacional, e o Brasil tem desempenhado nas últimas décadas um papel importante nesse contexto. Ao longo dos anos, o país passou por uma mudança significativa na sua postura, de país caçador de baleias para defensor da conservação desses animais. Essa transformação foi impulsionada por pressões nacionais e internacionais, bem como pela conscientização sobre a importância ecológica e econômica das baleias.

A atuação diplomática brasileira na CIB e em outros fóruns internacionais de proteção ambiental tem sido fundamental para promover a conservação das baleias. Um dos exemplos dessa atuação é a proposta brasileira de criação do Santuário de Baleias do Atlântico Sul, apresentada à CIB em 1998. Essa proposta, embora ainda não tenha sido aprovada, tem sido um marco na atuação diplomática do Brasil na defesa da conservação das baleias.

Embora enfrente desafios e oposição de países caçadores, o Brasil pode buscar sinergias com acordos e convenções internacionais, como a UNFCCC e a CDB. Essas iniciativas proporcionam oportunidades para fortalecer a proteção das baleias e destacar a importância desses animais na mitigação das mudanças climáticas e na preservação da biodiversidade marinha.

Os esforços de conservação no Brasil têm apresentado resultados positivos, com o aumento das populações de baleias e a criação de áreas protegidas, como parques nacionais marinhos e reservas biológicas marinhas. Essas ações não apenas contribuem para a recuperação dos estoques de baleias, mas também promovem benefícios ambientais mais amplos, como a captura de carbono e o restabelecimento de ecossistemas marinhos.

O Brasil tem a oportunidade de utilizar seu sucesso na conservação das baleias como uma ferramenta de diplomacia ambiental, promovendo sua imagem como defensor da importância da preservação dos cetáceos em diferentes fóruns ambientais. Ao trabalhar em conjunto com países sul-americanos, como Argentina e Uruguai, o Brasil pode destacar os programas de proteção às baleias como exemplos de restauração de estoques de carbono biológico, contribuindo para os esforços globais de combate às mudanças climáticas.

Em conclusão, a atuação diplomática do Brasil na proteção das baleias demonstra um compromisso crescente com a conservação e a sustentabilidade. A sinergia entre as iniciativas de conservação de baleias no país e os acordos internacionais de proteção ambiental oferecem oportunidades valiosas para se promoverem os frutos da diplomacia ambiental nacional. A proteção do meio ambiente se tornou uma questão de competitividade internacional, e o Brasil é um dos países que mais têm a ganhar com o reforço dos padrões mundiais de exigências quanto à sustentabilidade (Barbosa, 2019),⁴ podendo continuar a desempenhar um papel de liderança nesse campo e contribuindo para um futuro mais sustentável e resiliente para as baleias e para o meio ambiente como um todo.

REFERÊNCIAS

- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília, DF: Editora UnB, 2002.
- CHAMI, R. *et al.* Nature's solution to climate change. A strategy to protected whales can limit greenhouse gases and global warming. *International Monetary Fund: Finance and Development*, v. 56, n. 4, p. 34-8, 2019.
- CHAMI, R. *et al.* On valuing nature-based solutions to climate change: a framework with application to elephants and whales. *Economic Research Initiatives at Duke (ERID)*, Working Paper n. 297, 2020a.
- CHAMI, R. *et al.* The secret work of elephants. *Finance & Development*, v. 57, n. 4, 2020b.
- CORTÊS, O. H. D. G. *A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- COOK, D. *et al.* Reflections on the ecosystem services of whales and valuing their contribution to human well-being. *Ocean & Coastal Management*, v. 186, 2020.
- DÍAZ, S. M. *et al.* (Ed.). *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Bonn: IPBES, 2019.
- DORSEY, K. *Whales and Nations: Environmental Diplomacy on the High Seas*. Washington: University of Washington Press, 2014.
- DURFORT, A. *et al.* Recovery of carbon benefits by overharvested baleen whale populations is threatened by climate change. *Proceedings of the Royal Society B*, v. 289, n. 1986, p. 20220375, 2022.

4 Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/diplomacia-ambiental/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

- EDMUNDSON, E.; HART, I. B. *A história da caça de baleias no Brasil: de peixe real a iguaria japonesa*. Barueri: Disal, 2014.
- ELLIS, M. *A baleia no Brasil colonial*. São Paulo: Melhoramentos; Edusp, 1969.
- FAFLIK, D. Independência do Brasil, ou o ano da baleia. (SYN) *THESIS*, v. 15, n. 2, p. 43-58, 2022.
- GILLESPIE, A. *Whaling Diplomacy: Defining Issues in International Environmental Law*. Northampton: Edward Elgar, 2005.
- HELLER, P. *The Whale Warriors: The Battle at the Bottom of the World to Save the Planet's Largest Mammals*. Nova Iorque: Free Press, 2007.
- HETZEL, B.; LODI, L. *Baleias, botos e golfinhos*. Guia de identificação para o Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- HUNTER, R. *Warriors of the Rainbow: a Chronicle of the Greenpeace Movement from 1971-1979*. Fremantle: Greenpeace in association with Fremantle Press, 2011.
- HURD, I. Almost saving whales: the ambiguity of success at the International Whaling Commission. *Ethics & International Affairs*, v. 26, n. 1, p. 103-12, 2012.
- INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. In: PÖRTNER, H.-O. et al. (Ed.). *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. In: CORE WRITING TEAM; LEE, H.; ROMERO, José (Ed.). *Climate Change 2023: Synthesis Report*. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Contribution of working groups I, II and III to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra: IPCC. (no prelo).
- ISHII, A.; OKUBO, A. An alternative explanation of Japan's whaling diplomacy in the post-moratorium era. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, v. 10, n. 1, p. 55-87, 2007.
- LAGO, A. A. C. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- LAVERY, T. et al. Iron defecation by sperm whales stimulates carbon export in the Southern Ocean. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, v. 277, n. 1699, p. 3527-31, 2010.
- LEE, S.-M.; ROBINEAU, D. Les cétacés des gravures rupestres néolithiques de Bangu-dae (Corée du Sud) et les débuts de la chasse à la baleine dans le Pacifique nord-ouest. *L'anthropologie*, v. 108, n. 1, p. 137-51, 2004.
- MANNINO, M. A. et al. Marine resources in the Mesolithic and Neolithic at the Grotta dell'Uzzo (Sicily): evidence from isotope analyses of marine shells. *Archaeometry*, v. 49, n. 1, p. 117-33, 2007.

- MARCONDES, D. Conservationist geopolitics: Brazilian foreign policy and the South Atlantic Whale Sanctuary. *Marine Policy*, v. 120, p. 104054, 2020.
- NISHIKAWA, M. The origin of the US–Japan dispute over the Whaling Moratorium. *Diplomatic History*, v. 44, n. 2, p. 315-36, 2020.
- O’CONNOR S. *et al.* Whale Watching Worldwide: tourism numbers, expenditures and expanding economic benefits. A special report from the International Fund for Animal Welfare. *Economists at Large*, v. 21, p. 38-46, 2009.
- PALAZZO JUNIOR, J. T. *Atlântico Sul: um santuário de baleias*. Documento apresentado pelos Governos da Argentina, Brasil e África do Sul à 57ª Reunião Anual da Comissão Internacional da Baleia, em Ulsan, Coreia do Sul, em junho de 2005. Recife: Fundação Mamíferos Aquáticos, 2006.
- PEARSON, H. *et al.* Whales in the carbon cycle: can recovery remove carbon dioxide? *Trends in Ecology & Evolution*, v. 38, n. 3, p. 238-49, 2023.
- ROMAN, J. *et al.* Whales as marine ecosystem engineers. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 12, n. 7, p. 377-85, 2014.
- SCOTT, S. V.; ORIANA, L. M. The history of Australian legal opposition to Japanese Antarctic whaling. *Australian Journal of International Affairs*, v. 73, n. 5, p. 466-84, 2019.
- SHEEHY, J. M. *et al.* Review of evaluation and valuation methods for cetacean regulation and maintenance ecosystem services with the joint cetacean protocol data. *Frontiers in Marine Science*, v. 9, p. 872679, 2022.
- STRAUSZ, M. Japan’s whaling diplomacy: Science, morality, and international norms 1. In: MCCARTHY, M. (Ed.) *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy*. Londres: Routledge, 2018. p. 381-390.
- STOETT, P. Irreconcilable differences: the international whaling commission and cetacean futures. *Review of Policy Research*, v. 28, n. 6, p. 631-634, 2011.
- SUMIDA, P. *et al.* Deep-sea whale fall fauna from the Atlantic resembles that of the Pacific Ocean. *Scientific reports*, v. 6, n. 1, p. 22139, 2016.
- EGUCHI, T.; LANG, A. R.; WELLER, D. W. Abundance of eastern North Pacific gray whales 2022/2023. *NOAA Technical Memorandum NMFS*, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.25923/n10e-bm23>.
- URBINA, I. *Oceano sem lei: jornadas pela última fronteira selvagem*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.
- VIANNA, H. F. R. *O confronto entre conservacionistas e caçadores na regulamentação internacional da caça à baleia: considerações para a atuação do Brasil na Comissão Internacional da Baleia*. Brasília, DF: Instituto Rio Branco, 2003.
- WHITEHEAD, H.; SHIN, M. Current global population size, post-whaling trend and historical trajectory of sperm whales. *Scientific Reports*, v. 12, n. 1, p. 19468, 2022.

WORLD, C. Japan's resumption of commercial whaling and its duty to cooperate with the International Whaling Commission. *J. Envtl. L. & Litig.*, v. 35, p. 87, 2020.

ZACHARIAS, M. A.; GERBER, L.; HYRENBACH, D. K. Review of the Southern Ocean Sanctuary: marine protected areas in the context of the International Whaling Commission Sanctuary Programme. *J. Cetacean Res. Manage.*, v. 8, n. 1, p. 1-12, 2006.

