

CADERNOS ODS

ODS 14 CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DOS OCEANOS, DOS MARES E DOS RECURSOS MARINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O QUE MOSTRA O RETRATO DO BRASIL?



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Equipe técnica

Enid Rocha Andrade da Silva (coordenadora)

Anna Maria Peliano

José Valente Chaves

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

APRESENTAÇÃO

A publicação *Cadernos ODS* foi criada pelo Ipea para divulgar estudos e pesquisas que visam contribuir para o esforço nacional de alcançar os desafios lançados durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2015, na qual 193 Estados-membros aprovaram o documento *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Essa agenda, proposta para ser implementada a partir de 2016, é um plano de ação que parte do reconhecimento de que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, é o maior desafio global ao desenvolvimento sustentável. Nela foram estabelecidos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, cujo alcance requererá uma parceria global com o engajamento de todos – governos, sociedade civil, setor privado, academia, mídia e ONU.

Para coordenar a implementação da *Agenda 2030* no Brasil, foi criada a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR), que atribuiu ao Ipea a função de assessoramento técnico permanente aos seus trabalhos. Foi no cumprimento dessa atribuição que o instituto coordenou, em 2018, o processo de adequação das metas globais à realidade brasileira, considerando as estratégias, os planos e as políticas nacionais que podem promover a garantia do desenvolvimento sustentável na próxima década. Merece destaque o pioneirismo dessa iniciativa, que coloca o Brasil em um grupo seleto de países do mundo que passam a dispor de um instrumento que contribui para a incorporação dos ODS às políticas e prioridades nacionais, mantendo a abrangência e a ambição da proposta da ONU.

Dando continuidade aos seus trabalhos para a Comissão Nacional, o Ipea divulga agora, por meio dos *Cadernos ODS*, uma série de análises sobre as linhas de base dos indicadores de monitoramento das metas e uma breve avaliação dos principais desafios que o país precisa enfrentar para implementar a *Agenda 2030* no período previsto.

Neste documento, que ora se divulga, é apresentado um diagnóstico sobre a situação do país em relação ao ODS 14: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. O trabalho foi elaborado a partir dos indicadores disponíveis para os anos mais recentes, cuidando-se para informar sobre a sua evolução no período imediatamente anterior à vigência da *Agenda 2030*. Ademais, destacaram-se políticas públicas relevantes para os resultados observados, buscando, sempre que possível, identificar as lacunas existentes no campo da atuação governamental.

Com esta publicação, o Ipea reafirma o seu compromisso com a agenda do desenvolvimento sustentável em linha com os princípios da prosperidade compartilhada e de não deixar ninguém para trás.

Enid Rocha Andrade da Silva
**Representante do Ipea na Comissão Nacional dos Objetivos de
Desenvolvimento Sustentável – Segov/PR**

1 INTRODUÇÃO

João Paulo Viana¹

Os mares e os oceanos cobrem pouco mais de dois terços da superfície da Terra, proveem uma variedade de recursos para a humanidade e abrigam uma rica biodiversidade. A relação do homem com os mares e os oceanos é antiga, persiste e continuará no futuro, em especial como fonte de alimento. Como regra, encontra-se pelo mundo afora uma forte relação de dependência entre as pessoas, em particular as mais pobres, e os recursos naturais, e não poderia ser diferente no caso brasileiro. As políticas nacionais para os mares e os recursos marinhos refletem fortemente os compromissos assumidos pelo país em convenções e tratados internacionais, com destaque para a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*), a Convenção sobre Diversidade Biológica (*Convention on Biological Diversity*) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change*). Este documento apresenta informações sobre a atuação do governo brasileiro focada em atividades associadas ao ODS 14, cujo objetivo central é proteger a vida marinha.

1.1 A importância do ODS 14 para o Brasil

A zona costeira do Brasil possui uma área de aproximadamente 514 mil quilômetros quadrados, dos quais 324 mil quilômetros quadrados correspondem ao território dos municípios costeiros, distribuídos em dezessete estados litorâneos. Já a zona marinha compreende, além do Mar Territorial (de 12 milhas náuticas, contadas a partir da linha de base ou linha costeira), a região conhecida como Zona Econômica Exclusiva, que se estende a partir de 12 e até 200 milhas náuticas (o que corresponde a aproximadamente 3,5 milhões de quilômetros quadrados). Tais áreas são definidas de acordo com a UNCLOS e com a legislação nacional (Zamboni e Nicolodi, 2008; Oliveira e Nicolodi, 2012).

Dezenove das 36 regiões metropolitanas brasileiras encontram-se no litoral. Pelos dados do último censo nacional (2010), 45,7 milhões de pessoas, 24% da população do país, residiam na Zona Costeira, o que impõe forte pressão sobre o meio ambiente e os recursos naturais. As áreas de grande adensamento populacional, por seu turno, são intercaladas por amplas extensões, com ocupações dispersas, habitadas por uma diversidade de populações tradicionais, como pescadores artesanais, remanescentes de quilombos e povos indígenas (Zamboni e Nicolodi, 2008). Como vemos, os temas tratados no ODS 14 são de extrema relevância para o país.

Em dezembro de 2018, o Ipea concluiu a elaboração da proposta de adequação das metas globais da *Agenda 2030* para o desenvolvimento sustentável à realidade brasileira, tarefa diretamente associada à atribuição recebida da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), e também em sintonia com a missão de apoio técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e a reformulação de políticas públicas e programas nacionais de desenvolvimento.

No caso do ODS 14, as dez metas globais foram entendidas como aplicáveis ao país, embora três delas precisassem de adequações na redação (quadro 1). Três metas foram classificadas como finalísticas, ou seja, seu objeto relacionava-se diretamente com o alcance do ODS específico, enquanto as demais foram entendidas como metas de implementação

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

(quadro 1). De acordo com o documento da *Agenda 2030*, as metas de implementação referem-se a recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança (arranjo institucional e ferramentas: legislação, planos, políticas públicas, programas etc.) necessários ao alcance dos ODS.

QUADRO 1

Resumo da proposta de adequação de metas do ODS 14

Total de metas	Metas que se aplicam ao Brasil	Metas que foram adequadas à realidade nacional	Metas finalísticas	Metas de implementação	Metas criadas
10	10	3	3	7	0

Fonte: Ipea (2018).

Além da adequação das metas globais à realidade nacional, também foram sugeridas adaptações aos indicadores globais e propostos indicadores nacionais. Os novos indicadores nacionais foram quase que totalmente concebidos levando em consideração sua associação com metas existentes no Plano Plurianual 2016-2019 (PPA), instrumento de planejamento federal que reúne todas as ações de governo. Ou seja, a maior parte deles guarda relação com o processo de implementação de políticas públicas do governo federal. Destaca-se que os indicadores nacionais propostos ainda serão submetidos ao processo de análise, discussão e validação a ser realizado conjuntamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Ipea e pelos demais órgãos produtores de informação e executores de políticas governamentais. Dessa forma, nenhum deles foi ainda calculado (quadro 2).

Com relação aos indicadores globais, a situação do ODS 14 é particularmente desafiadora, pois apenas dois dos dez indicadores possuem metodologia estabelecida e dados disponíveis. É o caso dos indicadores correspondentes às metas 14.4 (proporção da população de peixes dentro de níveis biologicamente sustentáveis) e 14.5 (cobertura de áreas marinhas protegidas em relação às áreas marinhas). Entretanto, no caso do Brasil, apenas o indicador correspondente à meta 14.5 já foi calculado pelo IBGE (quadro 2), uma vez que, desde 2007, o Brasil não produz dados necessários para avaliar a situação dos estoques pesqueiros nacionais. E mesmo no caso do indicador calculado, o valor apurado pode vir a sofrer alteração, pois o atual governo anunciou a revisão das unidades de conservação federais.²

QUADRO 2

Resumo dos indicadores globais e nacionais do ODS 14

Indicadores globais (ONU)		Indicadores nacionais (proposta do Ipea)	
Propostos	Calculados	Propostos	Validados
10	1	46	0

Fonte: Ipea (2018).

O quadro 3 apresenta as metas e os indicadores globais do ODS 14 e a situação de disponibilidade dos indicadores sob a perspectiva do Grupo Intergências de Especialistas sobre indicadores das Metas de Desenvolvimento Sustentável (Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators – IAEG-SDGs),³ da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como, especificamente, as metas e os indicadores globais do

2. Ver entrevista do ministro do Meio Ambiente ao jornal *O Estado de S. Paulo*. Disponível em: <<https://bit.ly/2vW22HH>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2HcNNqw>>.

ODS 14 para o Brasil. No caso da situação dos indicadores em âmbito global, a ONU utiliza três categorias para designar o *status* do indicador:

- *Tier I*: indicador com metodologia estabelecida e dados já amplamente disponíveis;
- *Tier II*: indicador com metodologia estabelecida, mas com cobertura de dados insuficiente; e
- *Tier III*: indicador para o qual ainda é necessário desenvolver metodologia.

QUADRO 3

Situação das metas e dos indicadores globais do ODS 14

Meta	Indicador	Situação do indicador (global) ¹	Situação do indicador (Brasil) ²
14.1 Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes.	14.1.1 Índice de eutrofização das águas costeiras e índice de densidade de detritos plásticos flutuantes	<i>Tier III</i>	Sem metodologia global
14.2 Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos.	14.2.1 Percentual de zonas econômicas exclusivas nacionais geridas por meio de abordagens baseadas em ecossistemas	<i>Tier III</i>	Sem metodologia global
14.3 Minimizar e enfrentar os impactos da acidificação dos oceanos, inclusive por meio do reforço da cooperação científica em todos os níveis.	14.3.1 Acidez marinha média (pH) medida no conjunto de estações representativas da amostragem	<i>Tier II</i>	Sem dados
14.4 Até 2020, efetivamente regular a pesca, acabar com a sobrepesca, com a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada (INN) e com as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, de forma a recuperar os estoques pesqueiros no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas.	14.4.1 Percentual de estoques pesqueiros dentro dos níveis biologicamente sustentáveis	<i>Tier I</i>	Sem dados
14.5 Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.	14.5.1 Cobertura de áreas protegidas em relação à área marinha	<i>Tier I</i>	Produzido

Meta	Indicador	Situação do indicador (global) ¹	Situação do indicador (Brasil) ²
14.6 Até 2020, proibir certas formas de subsídios à pesca, que contribuem para a sobrecapacidade e a sobrepesca, e eliminar os subsídios que contribuam para a pesca INN, e abster-se de introduzir novos subsídios como estes, reconhecendo que o tratamento especial e diferenciado adequado e eficaz para os países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos deve ser parte integrante da negociação sobre subsídios à pesca da OMC. ³	14.6.1 Progressos realizados pelos países no grau de implementação dos instrumentos internacionais destinados a combater a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada	<i>Tier II</i>	Em análise/construção
14.7 Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os Pequeno Estados Insulares em Desenvolvimento (Small Island Developing States – SIDS) e os países menos desenvolvidos (Least Developed Countries – LDC), a partir do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo.	14.7.1 Pesca sustentável como percentual do PIB nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento, nos países menos desenvolvidos e em todos os países	<i>Tier III</i>	Sem metodologia global
14.a Aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos e SIDS.	14.a.1 Percentual do total do orçamento alocado para pesquisa na área de tecnologia marinha	<i>Tier II</i>	Sem dados
14.b Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados.	14.b.1 Progresso por parte dos países no grau de aplicação de um quadro legal/regulador/de política/institucional que reconheça e proteja os direitos de acesso à pesca artesanal	<i>Tier II</i>	Em análise/construção

Meta	Indicador	Situação do indicador (global) ¹	Situação do indicador (Brasil) ²
14.c Assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na UNCLOS, ⁴ que provê o arcabouço legal para a conservação e utilização sustentável dos oceanos e dos seus recursos, conforme registrado no parágrafo 158 do "Futuro que queremos".	14.c.1 Número de países que estão avançando na ratificação, aceitação e implementação, por meio de quadros jurídicos, de políticas e institucionais, de instrumentos relacionados com os oceanos que implementam o direito internacional, tal como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, para a conservação e uso sustentável dos oceanos e seus recursos	Tier III	Em análise/construção

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Situação global de acordo com a ONU: <<https://bit.ly/2VKpwLf>>.

² Situação do Brasil de acordo com o IBGE: <<https://bit.ly/2GnMKSj>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

³ Levando em conta as negociações da OMC em curso e a Agenda de Desenvolvimento de Doha da OMC e a Declaração Ministerial de Hong Kong.

⁴ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Já o IBGE, a instituição nacional responsável pela produção dos indicadores, adota classificação baseada em cinco categorias para informar sobre a situação desses. Uma das categorias designa o caso de indicador relacionado a uma meta que não se aplica ao Brasil, situação que não ocorre no ODS 14. Como já mencionado, apenas um indicador foi produzido pelo IBGE (14.5.1). Três indicadores estão em fase de análise e construção (14.6.1, 14.b.1 e 14.c.1), três dependem de dados que não estão disponíveis para o Brasil (14.3.1, 14.4.1 e 14.a.1) e três ainda não possuem metodologia definida – 14.1.1, 14.2.1 e 14.7.1⁴ (quadro 3).

Outro desdobramento importante do processo de adequação das metas foi a proposta de adoção de um nome mais apropriado para o ODS 14, pois “Vida na água” e as variações que vêm sendo adotadas no país (“Vida debaixo d’água” e “Vida subaquática”) induzem à compreensão errônea sobre o real objeto do ODS 14, a saber: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Vida na água dá a entender que o ODS 14 trataria também dos ambientes e ecossistemas aquáticos continentais, ou seja, rios, lagos, pantanais, zonas úmidas e ribeirinhas. A proteção da vida nos ambientes terrestres (que inclui os ecossistemas aquáticos continentais) é o objeto do ODS 15. No sentido de deixar claro do que trata o ODS 14, o grupo de trabalho responsável pela adequação das metas recomendou à coordenação do processo no Ipea que propusesse à CNODS adotar o título do ODS 14 de “Proteger a vida marinha”. Como consequência desse processo, houve também a proposta de inclusão de uma nova meta no ODS 15, para tratar de questões relacionadas à sustentabilidade da pesca em águas continentais, uma vez que o ODS 15 é omissivo com relação a esse tema.

2 ODS 14: DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO

Retornando à questão do marco zero, e como já informado, o Brasil dispõe de informações apenas para a meta 14.5, que será tratada a seguir.

Meta 14.5 (ONU) – Até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2GnMKSj>>.

Meta 14.5 (Brasil) – Até 2020, conservar pelo menos 25% das zonas costeiras e marinhas, principalmente áreas de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens marinhas mais amplas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.⁵

2.1 Proposta de meta para o Brasil

A meta 14.5 está diretamente relacionada à política ambiental do Brasil, especificamente à Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC). As unidades de conservação (UCs) são áreas que, de acordo com a norma legal, são criadas pelo poder público para a proteção da natureza e de seus vários componentes, tais como a fauna, a flora, as bacias hidrográficas, o solo, as paisagens e também os processos biológicos e ecológicos nelas existentes. O SNUC reconhece dois grandes grupos de UCs: as unidades de conservação de proteção integral e as unidades de conservação de uso sustentável, cada um dos grupos com diversas categorias, de forma a acomodar a diversidade de situações presentes na realidade brasileira e as estratégias para a conservação da natureza.

No primeiro grupo, as categorias de UCs visam preservar prioritariamente os componentes da natureza e os processos biológicos e ecológicos em áreas onde a presença humana é restrita ou mesmo inexistente e onde não é admitida a utilização de recursos naturais (é o caso dos parques nacionais, dos monumentos naturais e das reservas ecológicas, por exemplo). Já no segundo grupo, encontram-se as áreas protegidas que buscam tanto a conservação da natureza quanto a utilização controlada dos recursos naturais. Neste grupo, estão, por exemplo, as áreas de proteção ambiental, as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável. Estas duas últimas categorias, em particular, estão fortemente associadas à proteção das populações tradicionais, que, no caso das zonas costeiras e marinhas do Brasil, incluem, por exemplo, os pescadores, os caiçaras e as marisqueiras. Desta forma, existe uma forte relação entre esta meta e a meta 14.7, que busca proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos.

Em setembro de 2015, a *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável* foi acordada na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Como sabemos, este novo quadro de cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento sustentável entre 2015 e 2030 é composto por dezessete novos ODS. Em março de 2016, em sua 47ª sessão, a Comissão de Estatísticas das Nações Unidas (United Nations Statistical Commission – UNSC) concordou com o quadro de indicadores globais dos ODS, o qual ajudará a monitorar o progresso dos países no alcance das 169 metas e dos 231 indicadores. Dessa maneira, temos o ano de 2016 como aquele que deve ser utilizado pelos países como ano inicial para traçar a linha de base para as metas e para os indicadores dos ODS.

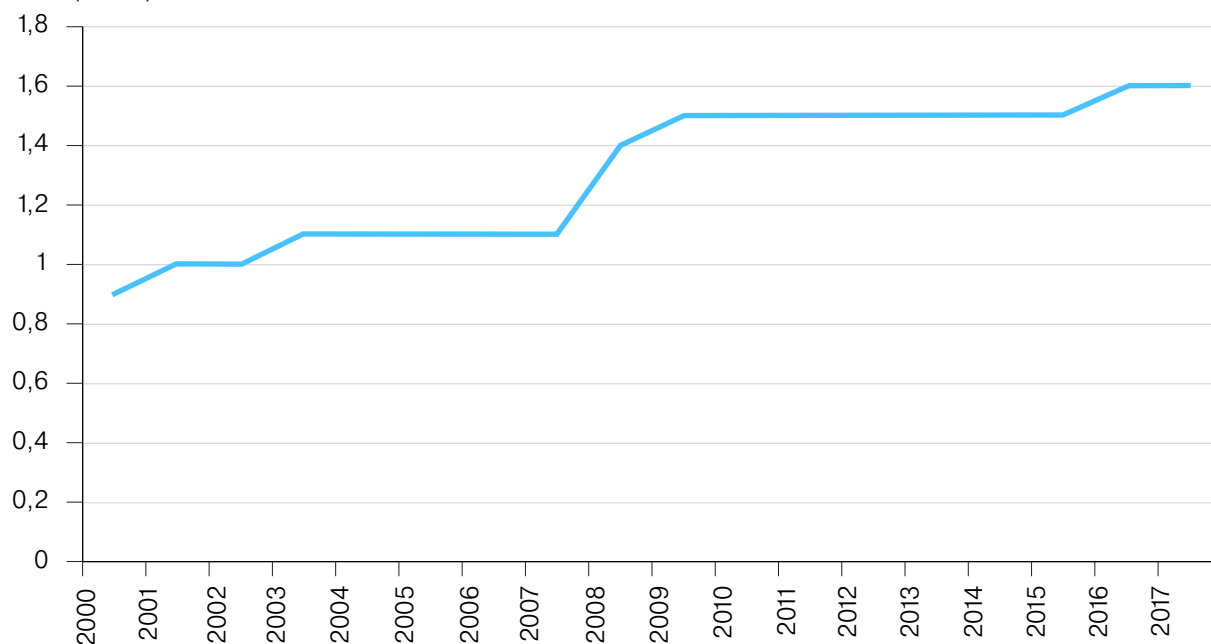
5. Ver adiante, para detalhes sobre a adequação e a redação da proposta de meta nacional elaborada pelo Ipea. Cabe informar que a CNODS, por meio da Recomendação nº 01/2019/CNODS, de 12 de fevereiro de 2019, recomendou ao presidente da República a adoção da adequação de metas dos ODS como *Agenda 2030 Brasil*.

Em 2016, a cobertura de áreas marinhas protegidas em relação às áreas marinhas brasileiras era da ordem de 1,6%, permanecendo no mesmo patamar em 2017 (gráfico 1). Isso quando a cobertura em âmbito mundial, considerando áreas marinhas dentro e fora de jurisdição nacional, era da ordem de 19% (ONU, 2016). O anexo A contém informações sobre a metodologia adotada para o cálculo do indicador, conforme descrita no sítio do IBGE.

GRÁFICO 1

Cobertura de áreas marinhas protegidas em relação às áreas marinhas brasileiras (2000-2017)

(Em %)

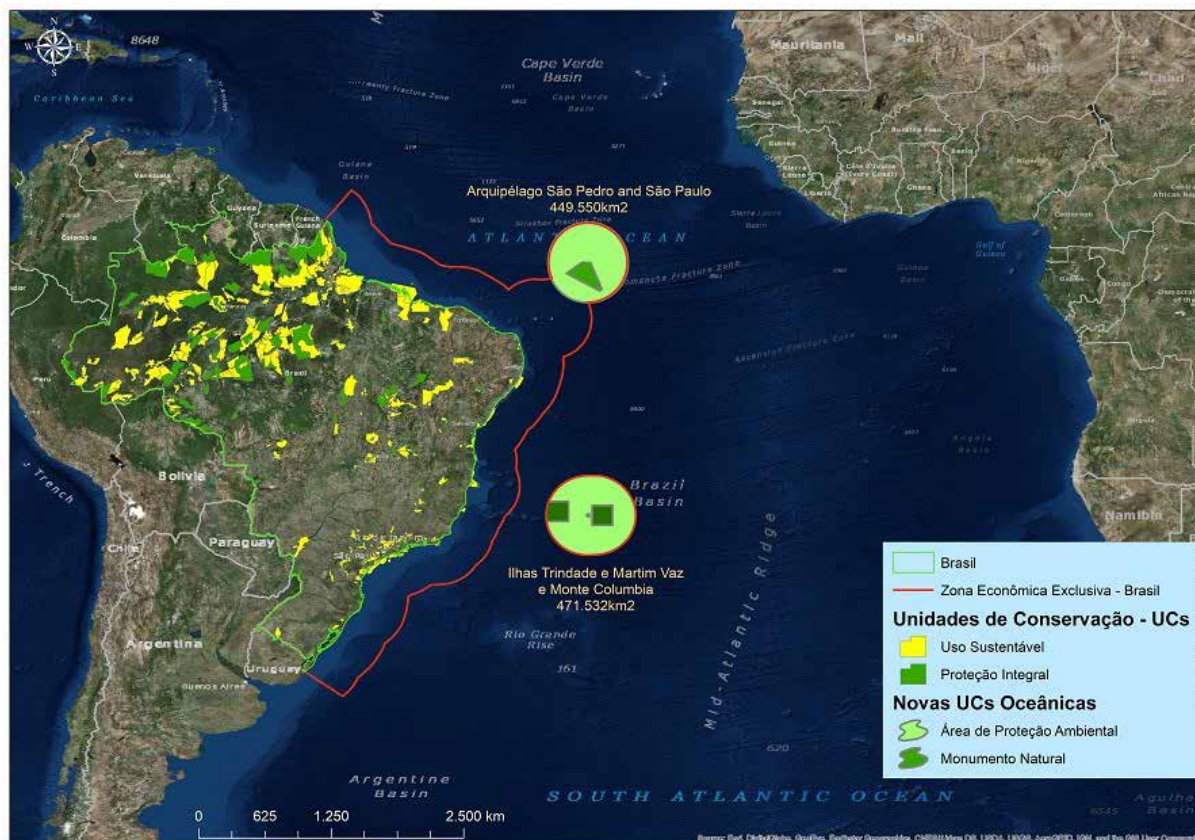


Fontes: Ministério do Meio Ambiente; IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2IniHuQ>>.

Embora ainda não retratado no sistema de monitoramento do IBGE, em 2018 houve um importante desdobramento para esta meta, quando o governo brasileiro criou dois mosaicos de unidades de conservação marinhas nos arquipélagos São Pedro e São Paulo e nas ilhas Trindade e Martin Vaz, territórios nacionais situados na região central do Atlântico Sul (figura 1). De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), mosaicos de UCs são um modelo de gestão que busca a participação, a integração e o envolvimento dos gestores das unidades e da população local na gestão dessas unidades, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. O reconhecimento de um mosaico dar-se-á quando existir um conjunto de UCs próximas, justapostas ou sobrepostas, pertencentes a diferentes esferas de governo ou não. No caso dos dois mosaicos criados em 2018, estes são constituídos por áreas de proteção ambiental e por monumentos naturais federais (figura 1).

FIGURA 1

Arquipélagos de São Pedro e São Paulo e ilhas de Trindade e Martim Vaz, indicando as novas UCs federais marinhas criadas pelo Brasil em 2018



Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Disponível em: <<https://bit.ly/2FRQZXO>>.

A criação dos dois mosaicos ampliou para 25% a cobertura de áreas protegidas na zona costeira e marinha brasileira. Este valor colocou o país acima do patamar médio mundial de nível de cobertura por áreas protegidas na zona marinha sob jurisdição nacional, da ordem de 16% em janeiro de 2018.⁶ Entretanto, existem países com nível de cobertura maior que o alcançado pelo Brasil, como é o caso dos Estados Unidos, que já tinham atingido 26% em 2016.⁷

Cabe ressaltar que o valor de cobertura alcançado pelo Brasil ultrapassa em 15% o patamar da meta global do ODS 14, correspondente a 10%. Como consequência deste fato, durante o processo de adequação das metas do ODS 14, coordenado pelo Ipea, foi proposto que o governo brasileiro considerasse aumentar de limite da meta para além dos 25% já alcançados, uma vez que existem demandas de criação de UCs adicionais na zona costeira e marinha. Além da revisão do limite de cobertura, a meta brasileira teve o texto aperfeiçoado tomando como referência a redação da meta 11 das metas nacionais de biodiversidade para 2020, considerada mais completa. Destacou-se, ainda, que a redação proposta já havia sido acolhida pela legislação ambiental vigente no país (Resolução nº 6, de 3 de setembro de 2013, da Comissão Nacional de Biodiversidade – Conabio).

6. Report of the Secretary-General, The Sustainable Development Goals Report 2018. Disponível em <<https://bit.ly/2tufUY2>>.

7. Ver: <<https://bit.ly/2ImBY0T>>.

Ainda com relação ao incremento no limite de cobertura, este deverá buscar a compatibilização entre as necessidades de conservação da natureza e as necessidades de desenvolvimento do país. Mas, independentemente de desdobramentos adicionais com relação à meta 14.5, o Brasil havia materializado, em 2018, uma importante contribuição para a proteção da vida e do meio ambiente marinhos, com impactos nacional e global altamente significativos. Entretanto, como anteriormente apontado, é possível que o valor da meta 14.5 venha a ser modificado tendo em vista o processo de revisão das unidades de conservação federais anunciado pelo governo em maio de 2019.

3 INSTITUCIONALIDADES E PRINCIPAIS PROGRAMAS E POLÍTICAS EXISTENTES QUE CONTRIBUEM PARA O ALCANCE DAS METAS DO ODS 14

Os temas tratados no ODS 14 são muito variados e, conseqüentemente, reúnem uma diversidade de instituições. Nesse sentido, o envolvimento da Marinha do Brasil é bastante antigo, tendo em vista a indissociável relação entre o mar e a temática da defesa e da soberania nacionais. Mas, também, com necessidade do uso sustentável dos recursos marinhos e da articulação deste com as políticas para o desenvolvimento do país. Data de 1974 o fórum criado pelo governo brasileiro para tratar dos dois últimos temas, os mais afetos ao ODS 14, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

A principal atribuição da CIRM é coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Além disso, a CIRM, por meio de sua secretaria (SECIRM), elabora e atualiza o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), que é parte integrante tanto da PNRM quanto da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).⁸

O processo de internalização da *Agenda 2030* no Brasil foi acompanhado pela CIRM, e dada à relação intrínseca entre seu objeto de atuação e o ODS 14, deliberou pela criação de um grupo de trabalho (GT) com a finalidade de contribuir, discutir e acompanhar a implementação das suas metas. O GT ODS 14 tem a coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e conta com a participação das seguintes instituições: Ministério da Defesa (MD), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Ministério de Minas e Energia (MME), MMA, Estado-Maior da Armada (EMA), Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), da Segov/PR, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Seap/PR), IBGE, ICMBio, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Ipea e SECIRM.⁹ A diversidade de instituições que participam do GT ODS 14 é, como visto, reflexo do seu caráter interinstitucional, e isso também é espelhado na diversidade de políticas nacionais associadas às suas temáticas.

O Brasil, por meio do planejamento governamental, desenvolvia, em 2016, oito programas com a finalidade de promover a conservação e o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos: Oceanos, Zona Costeira e Antártica; Mudança do Clima; Pesca e Aquicultura; Petróleo e Gás; Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária; Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade; e Qualidade Ambiental e Recursos Hídricos. Para a implementação dos programas governamentais, somavam-se os esforços de vários ministérios, entre os quais MMA, MCTIC, MD, MMA, Mapa, MS e Ministério do Trabalho – MT (quadro 4). Esta sinergia reflete a abordagem transversal que vem sendo adotada no país para a conservação e o uso sustentável dos mares e dos recursos marinhos.

8. Ver: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/>>.

9. A composição do GT ODS 14 reflete a estrutura do Poder Executivo em 2018.

O Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, por exemplo, tem procurado orientar a formação de recursos humanos, as pesquisas, o monitoramento e a logística necessária ao conhecimento e ao uso sustentável dos recursos do mar, inclusive da Antártica, assim como o desenvolvimento das ações que possibilitam a implementação da PNRM. Em 2016, essa política deu continuidade à formação de recursos humanos, ao aumento das pesquisas científicas, ao monitoramento oceanográfico e climatológico dos oceanos, à presença física em águas e territórios de jurisdição nacional, ao gerenciamento costeiro, à geração de conhecimento sobre a Antártica e à promoção do uso sustentável dos recursos do mar.

Além disso, ressalta-se a posição do governo em estabelecer o limite exterior da plataforma continental brasileira perante a Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU e em colocar o Brasil na vanguarda da pesquisa em oceano profundo, através da assinatura entre o Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (International Seabed Authority – Isba) do contrato para exploração de crostas ferromanganesíferas, ricas em cobalto, na elevação do rio Grande.

Com relação ao gerenciamento costeiro, o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), um dos instrumentos previstos no PNGC, é uma ação focada em ordenar os espaços litorâneos. Neste sentido, está em andamento a atualização do macrodiagnóstico de 100% da Zona Costeira, a ser alcançada até 2019. No caso do Projeto Orla, a meta é ampliar de 5% para 20% o total de municípios costeiros com diretrizes de uso e ocupação definidas, de forma a enfrentar o conflito entre a fragilidade dos ecossistemas costeiros e o crescimento do uso e ocupação de forma desordenada e irregular da orla, bem como o aumento dos processos erosivos e de fontes contaminantes. Destaca-se aqui a forte relação do Projeto Orla com o Programa Mudança do Clima no que diz respeito à promoção da adaptação do país aos efeitos das mudanças climáticas na zona costeira e marinha, por meio da implementação do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), lançado em 2016, e previsto na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009.

Ainda relacionado ao uso e à ocupação dos espaços litorâneos, cabe ressaltar também a interface do ODS 14 com os programas Qualidade Ambiental e Recursos Hídricos (quadro 4), pois a gestão adequada dos resíduos sólidos e dos efluentes gerados pelas atividades econômicas e os espaços urbanos no continente tem consequências positivas que não se restringem aos ambientes terrestres e às águas continentais. Portanto, o desenvolvimento das ações governamentais vinculadas aos programas Qualidade Ambiental e Recursos Hídricos podem gerar impactos positivos nos ambientes costeiros e marinhos, como a redução da poluição por detritos plásticos flutuantes e pela diminuição da carga de matéria orgânica proveniente dos esgotos urbanos.

QUADRO 4

Relação dos programas e objetivos do PPA 2016-2019 do governo federal com as metas do ODS 14, com a indicação dos ministérios envolvidos na execução das políticas públicas

Programa	Objetivo governamental	Meta	Ministério ¹
Qualidade Ambiental	Reduzir a pressão sobre os recursos naturais e a poluição, por meio da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.	14.1	MMA, MT e MS
	Promover a gestão ambientalmente adequada de substâncias e produtos químicos, de modo a minimizar os efeitos adversos ao meio ambiente e à saúde humana.	14.1	
	Realizar o controle e a fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos.	14.1	

Programa	Objetivo governamental	Meta	Ministério ¹
Recursos Hídricos	Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, por meio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus instrumentos.	14.1	MMA
	Fortalecer os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio da promoção da integração federativa, da articulação intersetorial e do apoio às estruturas colegiadas.	14.1	
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	Promover a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, o uso sustentável dos recursos e os sistemas de observação dos oceanos, ampliando a presença brasileira em águas nacionais, internacionais e nas ilhas oceânicas.	14.a	MD, MCTIC, MMA e MME
	Promover o uso compartilhado do ambiente marinho e realizar o gerenciamento da zona costeira de forma sustentável.	14.2	
	Pesquisar o potencial mineral e biológico, bem como as variáveis oceanográficas em áreas internacionais e na Plataforma Continental Jurídica Brasileira.	14.1, 14.3 e 14.4	
	Estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas, para assegurar os direitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais.	14.4 e 14.c	
Mudança do Clima	Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas.	14.a	MCTIC e MMA
	Mitigar a mudança do clima e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da PNMC.	14.3	
Pesca e Aquicultura	Promover o ordenamento, o monitoramento e o controle da atividade pesqueira.	14.4	Mapa
Petróleo e Gás	Promover a sustentabilidade ambiental nos processos de exploração e produção na cadeia produtiva do petróleo e gás.	14.1	MME
Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, por meio do aprimoramento das políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de benefícios.	14.6 e 14.b	MT
Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	Contribuir para a conservação do meio ambiente, por meio da elevação de renda e inclusão social e produtiva.	14.7 e 14.b	MMA
	Fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e as unidades de conservação federais.	14.2, 14.5 e 14.b	
	Reduzir ameaça à extinção de espécies da biodiversidade brasileira, recuperar suas populações e promover o conhecimento e o uso sustentável.	14.4	

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – Siop, do Ministério da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2OwlOA8>>.

Nota: ¹ A identidade dos ministérios reflete a estrutura do governo federal em 2016.

O Programa Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade tem desenvolvido ações para a ampliação da cobertura e o fortalecimento e a estruturação da gestão de UCs na zona costeira e marinha, a redução do risco de extinção das espécies ameaçadas de extinção e o controle de espécies exóticas invasoras marinhas. Com relação às unidades de conservação, reitera-se a importante contribuição brasileira recentemente realizada, a qual, inclusive, suplantou em uma vez e meia a meta global de conservar ao menos 10% das zonas costeiras

e marinhas.¹⁰ Além disso, as metas do programa, até 2019, incluem a consolidação de quase duas dezenas de UCs federais e estaduais e a expansão do sistema de áreas marinhas e costeiras protegidas.

Com relação ao Programa Pesca e Aquicultura, nos últimos anos, foram elaborados planos de gestão de recursos pesqueiros abrangendo várias espécies relevantes (lagostas, sardinha, siris, caranguejos, camarões, tainha, elasmobrânquios e cavalos-marinhos), atualmente em diferentes graus de implementação. Ademais, foram publicadas diversas normas associadas à atividade de pesca, visando à proteção de espécies da megafauna marinha biologicamente vulnerável. Destaca-se, ainda, o sistema de monitoramento de embarcações por satélite (Vessel Monitoring System – VMS), que inclui mais de 2 mil embarcações rastreadas, sendo utilizado nas ações de fiscalização no litoral brasileiro de forma a combater a pesca ilegal.

O Programa Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária também contribui para o alcance do ODS 14, pois tem a atribuição de pagar o seguro-defeso ao pescador artesanal. De acordo com a legislação nacional, o pescador artesanal impedido de exercer sua atividade pelo defeso, quando a pesca é proibida para a proteção dos estoques, faz jus a um benefício que corresponde a um salário mínimo mensal, até o limite de cinco meses por ano. O seguro-defeso situa-se na confluência das políticas sociais e ambientais definidas após a Constituição Federal de 1988 no Brasil, pois ampara os pescadores impedidos de subsistir com seu trabalho durante certo período do ano enquanto oferece alguma proteção às espécies pesqueiras. Em 2016, 558 mil segurados (87,3% dos que requereram) receberam o seguro-defeso, o que contribuiu para a manutenção da qualidade de vida desses trabalhadores.¹¹

4 CONCLUSÃO

A despeito dos progressos do país no desenvolvimento de ações que contribuem para o alcance das metas do ODS 14, a execução dos programas governamentais tem enfrentado grandes desafios. De uma maneira geral, limitações orçamentárias, de meios e de pessoal qualificado perpassam todos os programas. Especificamente no caso do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, destaca-se a escassez de navios com equipamentos específicos para as tarefas de pesquisa e monitoração. A baixa disponibilidade de embarcações apropriadas para a formação de alunos é também considerada a maior carência na formação de recursos humanos em ciências do mar.

Além disso, o uso compartilhado do ambiente marinho continua a enfrentar considerável dificuldade no avanço das negociações em função dos diversos interesses existentes e da multiplicidade de atores envolvidos. Aliás, são diversos os interesses conflitantes sobre a conservação e o uso dos recursos da zona costeira e marinha – como a ampliação da cobertura de UCs e a atualização da lista de espécies ameaçadas de extinção. Tais temas se destacam entre os principais desafios à implantação da agenda do Programa Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade. Um exemplo da disputa entre interesses conflitantes é o caso da implementação da “lista nacional oficial de espécies da fauna ameaçadas de extinção – peixes e invertebrados aquáticos”. Lançada em 2014, foi suspensa durante um período por medida judicial. Segundo o MMA, existem 98 espécies de peixes marinhos ameaçados de extinção. Tais espécies necessitam de medidas específicas de proteção para evitar seu desaparecimento.

Ainda relacionado a recursos pesqueiros e pescarias, dois temas centrais ao ODS 14, o governo planeja aperfeiçoar a regulamentação da gestão da pesca e do acesso dos

10. Com a ressalva de que o valor alcançado pode vir a ser modificado após a revisão das UCs federais anunciada pelo governo em maio de 2019.

11. Ver: <<https://is.gd/dKkFFH>>.

pescadores ao seguro-defeso, reativar a coleta de informações sobre os desembarques pesqueiros em escala nacional e atualizar o sistema do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS) para ampliar a frota monitorada e a qualidade da informação a ser usada para a gestão da pesca no Brasil. Tais ações irão contribuir para que o país avance em outro importante desafio – na realidade, um desafio fundamental para o ODS 14 –, que é o de gerar as informações e definir a metodologia a ser adotada para o cálculo dos seus indicadores.

Finalmente, a esses tantos desafios somam-se, agora, mudanças recentes nas instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a sociedade civil e o governo, por efeito do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu centenas de colegiados da administração pública federal. Dos colegiados aqui citados, apenas a CIRM permanece, uma vez que sua estrutura foi alterada após 1º de janeiro de 2019. Como tais instâncias são essenciais para a articulação e o desenvolvimento de políticas públicas, inclusive ODS, é possível que outras sejam reinstituídas, de forma que ainda não se tem clareza sobre o nível do impacto dessas extinções na implementação do ODS 14.

REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030**: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2oJPWy0>>.

OLIVEIRA, M. R. L.; NICOLODI, J. L. A gestão costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 12, n. 1, p. 89-98, 2012. Disponível em: <<https://is.gd/luR2qk>>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Progress towards the Sustainable Development Goals** – report of the secretary-general. Economic and Social Council, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZepU79>>.

ZAMBONI, A.; NICOLODI, J. L. (Orgs.). **Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil**. Brasília: MMA, 2008. Disponível em: <<https://is.gd/GcizKd>>.

ANEXO A

FICHA METODOLÓGICA DO INDICADOR 14.5.1 – COBERTURA DE ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS EM RELAÇÃO ÀS ÁREAS MARINHAS¹

Conceitos e definições: as unidades de conservação (UCs) abrangem espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, conforme a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o SNUC.

Esse sistema procura criar sinergias entre as esferas federal, estadual e municipal no trato da implantação e no manejo de UCs. Por meio das variáveis disponibilizadas pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), foi obtida a proporção da área marinha protegida, apresentada em série histórica. Na área marinha, as UCs contribuem para recuperar estoques pesqueiros, aumentar o potencial de produção da pesca, regular o clima, reciclar nutrientes e proteger a costa da erosão acelerada. Devido a todos esses benefícios, as áreas marinhas protegidas fazem parte das estratégias de desenvolvimento sustentável.

Fórmula de cálculo: o indicador é obtido por meio da razão entre a área total das UCs marinhas e a área marinha do Brasil, composta pelo mar territorial (12 milhas náuticas) mais a zona econômica exclusiva (200 milhas náuticas).

Unidade de medida: percentual.

Variáveis:

Nome	Área marinha do Brasil (mar territorial mais zona econômica exclusiva), em km ²
Fonte	Lei Federal nº 8.617/1993 e Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
Instituição	Ministério do Meio Ambiente

Nome	Áreas das unidades de conservação marinhas, em km ²
Fonte	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
Instituição	Ministério do Meio Ambiente

Abrangência: nacional.

Nível de desagregação: não se aplica.

Periodicidade: anual.

Ano de início da série histórica: 2000.

Ano do fim da série histórica: 2017.

Instituição produtora: Ministério do Meio Ambiente.

Contato: João Henrique Evangelista – Departamento de Gestão Estratégica/Ministério do Meio Ambiente. Telefone: (61) 2028-1349. E-mail: <joao.evangelista@mma.gov.br>.

1. Disponível em: <<https://bit.ly/2lniHuQ>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Everson da Silva Moura

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Cílica Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Ana Luíza Araújo Aguiar (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.