

SANTUÁRIO DE BALEIAS E GOLFINHOS NO BRASIL: FORMAÇÃO DA AGENDA

Raquel Rivera Soldera

Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC

E-mail: raquel.soldera@ufabc.edu.br

Resumo

O presente estudo tem como principal objeto a análise da formação da agenda da política pública de conservação e proteção de baleias e golfinhos no território marítimo brasileiro. Esta política pública, que culminou com a publicação do Decreto n. 6.698/08, declara as águas jurisdicionais marinhas brasileiras Santuário de Baleias e Golfinhos do Brasil.

Palavras chave: Santuário de baleias e golfinhos. Formação da agenda. Política pública.

Abstract

The present study has as its main object the analyses of public policy agenda formation for whales and dolphins conservation and protection in Brazil's sea territory. This public policy, which culminated in the publication of the Decree 6.698/08, declares Brazilian jurisdictional waters Whales and Dolphin Marine Sanctuary.

Keywords: Whales and dolphins sanctuary. Agenda setting. Public policy.

Introdução

A caça de baleias foi uma importante atividade para o desenvolvimento econômico mundial. No entanto, a falta de preocupação com a proteção e conservação da espécie, sobretudo de fêmeas e filhotes, acarretou uma drástica redução no número de baleias, além do desaparecimento de uma série de espécies.

Neste contexto, a maioria dos países concordou em proibir a caça de baleias mundialmente. No entanto, esta proibição é contestada por países que possuem interesses econômicos e culturais na retomada da caça.

O Brasil, além de decretar a moratória da caça de baleias em território nacional em 1985, também transformou a costa litorânea em um santuário de baleias e golfinhos, em 2008.

A criação de um santuário de baleias e golfinhos em território brasileiro tem como principal objetivo a proteção da vida marinha, visando reafirmar o interesse nacional no campo da preservação e proteção de cetáceos, e promover o uso não-letal das suas espécies, estimulando a pesquisa e o uso econômico sustentável de baleias para o benefício das comunidades costeiras da região, através do ecoturismo e de atividades educacionais, como a observação de baleias.

Este estudo analisará como se deu a formação da agenda para viabilizar a criação deste santuário como política pública ambiental. A trajetória do projeto percorrerá os seguintes caminhos: 1) apresentar concepções conceituais e teóricas sobre política pública e formação da agenda (*agenda setting*); 2) traçar um breve histórico sobre a caça predatória de baleia, em especial no Brasil, que levou ao desaparecimento de inúmeras espécies; 3) analisar o processo de formação da agenda para a política pública de conservação e proteção das baleias e golfinhos no litoral brasileiro.

Concepções conceituais e teóricas sobre *agenda setting*

Uma política pública é o resultado da atividade política, onde decisões coletivas são tomadas por diversos grupos que compõem a sociedade. Esses grupos apresentam interesses, valores e objetivos divergentes (RODRIGUES, 2010, p. 13).

As políticas públicas são desenhadas por atores políticos que, no exercício de suas funções, mobilizam os recursos necessários para a realização dessas políticas (RODRIGUES, 2010, p. 21).

Os atores privados influenciam na formatação das políticas públicas ao pressionarem o governo na execução de ações determinadas, enquanto os atores públicos são os que realmente decidem as políticas (RODRIGUES, 2010, p. 21-22).

O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas, e compreende algumas etapas, como a identificação do problema, formação da agenda (*agenda setting*), formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação da política pública.

Importante destacar que, na prática, tais etapas nem sempre seguem este ciclo de maneira exata, ocorrendo muitas vezes de forma desordenada, onde as etapas se misturam e as sequências se alternam (SECCHI, 2010, p. 4; SARAVIA, 2006, p. 35).

Thomas Dye (apud SOUZA, 2006, p. 24) define política pública como “o que o governo escolhe ou não fazer”. Já Theodor Lowi (apud SOUZA, 2006, p. 28) afirma que “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”. Assim, cada política pública causa pontos ou grupos de veto e de apoio diferentes, que são processados dentro do sistema político também de maneira diferente (SOUZA, 2006, p. 28).

A formação da agenda, ou *agenda setting*, é o segundo estágio do processo de formação de uma política pública. Tem início no momento em que a demanda sobre a qual o governo decidiu agir torna-se uma questão política, ou *issue*, em inglês (RODRIGUES, 2010, p. 48).

Apesar de não haver consenso conceitual quanto à uma definição de política pública, há uma concordância de que o seu estabelecimento advém da tentativa de resolução de um problema, considerado relevante de maneira coletiva. Assim, podemos dizer que o problema público é a essência conceitual de políticas públicas (SECCHI, 2010, p. 4).

Alguns atores que estão constantemente preocupados em identificar problemas públicos são os agentes políticos, os partidos políticos e as organizações não governamentais (SECCHI, 2010, p. 35).

No entanto, um problema só se torna público quando, além de ser considerado um problema relevante para a coletividade, conquista a atenção e o interesse de algum ator político na resolução deste problema. Este problema público passa, então, a compor a agenda política deste ator político.

Importante neste ponto destacar a existência de dois tipos de agenda: agenda política e agenda formal ou institucional, segundo Roger W. Cobb e Charles D. Elder (SECCHI, 2010,

p. 36), e agenda governamental e agenda decisional, de acordo com John Kingdon (CAPELLA, 2006, p. 26).

A agenda política ou governamental, é definida como o conjunto de assuntos, problemas ou temas que, devido à necessidade de intervenção, o poder público centraliza sua concentração num determinado momento. Já a agenda formal, institucional ou decisional é um subconjunto da agenda governamental ou política, e elenca os problemas, temas ou assuntos que o poder público já decidiu considerar (SECCHI, 2010, p. 36; CAPELLA, 2006, p. 26).

Por este motivo, nos estudos sobre o ciclo de políticas públicas, a questão mais latente é exatamente sobre o processo de formação da agenda: por que alguns problemas ganham espaço na agenda política, e outros não? (RODRIGUES, 2010, p. 48).

A resposta à essa questão depende de outros fatores, como a liderança política em vigor e as expectativas sociais, variáveis que compõem o que John Kingdon nomeia *multiple streams* (“múltiplos fluxos” ou “correntes múltiplas”, em português), onde um problema, um fluxo político e um fluxo da política pública são catalisados pela ação empreendedora de um líder político (RODRIGUES, 2010, p. 48-49). Tais fluxos ainda contam com a atuação de atores específicos em cada um deles e seus respectivos contextos, que podem se transformar em janelas de oportunidade através da atuação de empreendedores de políticas (PERDICARIS, 2009, p. 16).

Este modelo apresentado por John Kingdon mantém o foco em dois estágios anteriores ao estágio de tomada de decisão: a formação da agenda e as alternativas para a formulação das políticas (CAPELLA, 2006, p. 25).

Para John Kingdon, um problema torna-se relevante para fazer parte de uma agenda por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais, que podem levar os formuladores de políticas a visualizarem uma questão como problemática (CAPELLA, 2006, p. 27).

O modelo de Kingdon ajuda a entender a importância do contexto no processo de definição da agenda, como momento político, tempo, realidade e alternativas que devem ser consideradas na formação da agenda e da formulação das políticas públicas.

Importante destacar que o processo de definição de agenda conta com a participação de atores visíveis (presidente, ministros, secretários-executivos de ministérios, senadores, deputados, participantes do processo eleitoral, grupos de interesse e mídia), que influenciam a decisão da agenda, e invisíveis (servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores), que atuam

principalmente na escolha de alternativas da agenda decisional ou formal (CAPELLA, 2006, p. 31-36).

Segundo Joan Subirats, um problema pode não fazer parte da agenda devido à limitação de recursos humanos e econômicos, falta de vontade política, falta de pressão dos grupos de interesse e da mídia. Por outro lado, um problema pode se converter em problema público quando alcança a proporção de crise, não podendo ser ignorado; quando chama a atenção da mídia; quando adquire importância global; quando conquista grande notoriedade pública, por ter relação direta com temas da atualidade (SUBIRATS, 2006, p. 205-206).

Nesta trilha, pode-se concluir que a preocupação com a proteção ao meio ambiente atende aos aspectos mencionados por Joan Subirats: apesar de ser uma questão bastante recente, já alcançou a dimensão de crise, chamando a atenção da mídia, conquistando alcance global, além de atingir notoriedade pública e ser uma temática extremamente atual.

Essas características, aliadas à trajetória histórica da caça de baleia no litoral brasileiro – que resultou no desaparecimento de inúmeras espécies de baleia –, contribuíram para que a criação de um santuário marinho para golfinhos e baleias alcançasse status de problema público, ganhando espaço na agenda política brasileira.

Além disso, também há o interesse no desenvolvimento da pesquisa e do ecoturismo na costa litorânea brasileira, beneficiando as comunidades da região e propiciando uma maior interação do Brasil nas pesquisas sobre cetáceos desenvolvidas mundialmente.

Um breve histórico da caça predatória de baleias

A caça de baleias é uma prática muito antiga. Os primeiros registros desta atividade remetem ao ano 712, realizada pelos japoneses (PALAZZO; PALAZZO JR., 1989, p. 51-54). No Brasil, as atividades de caça de baleias tiveram início no começo do século XVII, primeiramente na Bahia, se estendendo posteriormente por todo o litoral brasileiro (CASTELLUCCI JUNIOR, 2009, p. 33).

A caça de baleias foi uma das principais expedições do litoral para a manutenção do Brasil Colonial, reunindo uma vasta quantidade de mão-de-obra escrava e livre, num período em que mundialmente se utilizava o óleo de baleia como combustível para a geração de eletricidade, e, por esse motivo, sua produção no Brasil era voltada principalmente para a exportação (CASTELLUCCI JUNIOR, 2009, p. 27-33).

Nesta época, não havia qualquer preocupação com o esgotamento dos recursos naturais, e o único objetivo existente era a matança do maior número de baleias possível, numa exploração abusiva e depredatória dos recursos naturais marinhos, no mundo todo.

Durante mais de três séculos, os produtos derivados de baleia foram itens de primeira necessidade para a sobrevivência dos moradores do ocidente, que iam desde a alimentação até materiais utilizados na construção de casas e prédios (CASTELLUCCI JUNIOR, 2009, p. 37).

Com isso, a caça de baleias foi muito lucrativa durante os séculos XIX e XX para países como o Japão, Noruega, Inglaterra, Alemanha, Panamá, África do Sul, Chile e Estados Unidos, e foi igualmente importante para o desenvolvimento econômico do Brasil.

Contudo, em meados de 1930, foi observado um decréscimo no número de baleias em âmbito mundial (PALAZZO; PALAZZO JR., 1989, p. 59). Durante a exploração da caça, não houve qualquer preocupação com a proteção das espécies e a possibilidade de redução do número de animais. Sobretudo, não houve qualquer medida para a preservação de fêmeas e filhotes, para garantir o mínimo de sobrevivência da espécie, e, como resultado, muitas espécies de baleia desapareceram, restando apenas algumas centenas atualmente.

No Brasil, durante os setenta e cinco anos de exploração de toda a costa litorânea para a caça de baleia, cerca de vinte e duas mil baleias foram abatidas pela empresa nipo-brasileira COPESBRA (Companhia da Pesca Norte do Brasil), localizada no litoral paraibano (CASTELLUCCI JUNIOR, 2009, p. 155).

Diante deste cenário de caça desenfreada no mundo todo, foi necessário o estabelecimento de um controle e de uma limitação do número de animais abatidos. Assim, em 1931, foi redigida uma Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia pela Liga das Nações, promulgada em 1933 pelo Brasil. Os objetivos da Convenção visavam a proibição da caça de determinadas espécies de baleias, bem como o impedimento da captura ou morte de filhotes ou baleias jovens, e fêmeas acompanhadas de filhotes.

Ainda visando o controle e redução do número de animais abatidos, em dezembro de 1946 é firmada a Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia, promulgada pelo Brasil em 1950. Os objetivos desta Convenção são a proteção dos cetáceos contra a caça predatória, salvaguardando as espécies brasileiras para as gerações futuras. E, no intuito de evitar a completa extinção das baleias, através desta Convenção foi criada a Comissão Internacional da Baleia (CIB), para regulamentar a caça e definir números, espécies e locais de caça para cada país.

No entanto, com a descoberta do petróleo e, posteriormente, de uma grande variedade de substâncias vegetais e produtos sintéticos em substituição ao óleo de baleia, a

caça tornou-se totalmente dispensável, já na década de 1970 (PALAZZO; PALAZZO JR., 1989, p. 55). Assim, gradualmente, os países começaram a interromper a caça comercial de baleias.

Em 1982, a Comissão Internacional da Baleia aprovou uma resolução proibindo a caça comercial de baleias a partir de 1986. No entanto, sete países se opuseram à moratória da caça de baleias, dando continuidade à exploração comercial sob o argumento de necessidade econômica: Islândia, Brasil, Japão, Coreia, Noruega, Peru e União Soviética (PALAZZO; PALAZZO JR., 1989, p. 72-73).

Assim, a caça de baleias foi mantida no Brasil durante três séculos, até que, em dezembro de 1985, foi suspensa por determinação do Presidente José Sarney. Dessa forma, aceitando a resolução estabelecida pela Comissão Internacional da Baleia, que previa a moratória da caça de baleias mundialmente a partir de 1986, foi publicado o Decreto n. 92.185, que proibia a caça comercial de baleias em território nacional pelo período de cinco anos.

Contudo, dois anos depois foi aprovada e sancionada a Lei n. 7.643, que proíbe definitivamente a pesca de toda espécie de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras, consagrando desde então a proteção às baleias e demais cetáceos no Brasil.

No entanto, devido a uma série de interesses econômicos e culturais, a caça de baleias ainda não foi completamente abandonada por todos os países até os dias atuais. A comercialização de cosméticos, por exemplo, está associada à continuidade da caça predatória de baleias (CASTELLUCCI JUNIOR, 2009, p. 22). Isso faz com que um dos maiores desafios de conservação das baleias e da biodiversidade marinha esteja relacionado diretamente ao respeito às Convenções e legislações, nacionais e internacionais, de proteção ao meio ambiente.

Enquanto países como Estados Unidos, Austrália, Canadá, Brasil, Chile, África do Sul e Argentina investem na criação de áreas protegidas para as baleias, quantidades inimagináveis desses animais continuam sendo abatidas de forma cruel em outras partes do mundo. Com isso, não há dúvidas de que o futuro das baleias depende de acordos internacionais que garantam a sua proteção e conservação.

Política de preservação e conservação ambiental no Brasil

A preocupação com o meio ambiente tem início a partir dos anos 60, com a crise ambiental, um momento em que a necessidade de se repensar o modelo desenvolvimentista é

despertada, diante da descoberta de que os recursos naturais são finitos e estão em perigo (HARTMANN, 2009, p. 32). Esta preocupação, aliada aos números alarmantes em relação à degradação ambiental no mundo todo, tem tornado a proteção do meio ambiente um dos principais assuntos nas reuniões internacionais nos últimos anos.

Devido à abundância de recursos naturais, esta consciência ecológica tardou a chegar ao Brasil. Contudo, isto não reduziu o trabalho do movimento ecologista brasileiro para a criação legislações que protejam nosso gigantesco patrimônio ambiental de maneira apropriada (HARTMANN, 2009, p. 34).

Considerados patrimônio mundial, os recursos marinhos também vêm sendo alvo de inquietação internacional, de maneira cada vez mais crescente.

É notória a diversidade e riqueza presentes na natureza brasileira, incluindo as águas que banham o litoral do Brasil. Por esse motivo, é imperativo que a enorme biodiversidade de espécies marinhas que reside nesta região, constantemente ameaçada pela ganância da humanidade, seja protegida.

A efetivação dessa proteção, contudo, requer a implementação e efetivação de políticas públicas ambientais.

Dentre os atores que participam das políticas públicas ambientais, destaca-se o Estado e o indivíduo, identificados pelos critérios de função e interesse (D'ISEP, 2009, p. 163).

É sabido que o Estado é responsável pela defesa e proteção do meio ambiente, ainda que não atue de maneira isolada, e, com isso, cada vez mais são exigidas intervenções político-administrativas nacionais na proteção do meio ambiente. Assim, o Estado apresenta a função de tutelar e assegurar um meio ambiente equilibrado à população, conforme disposto na Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por outro lado, temos a figura do indivíduo, que, além de interesse, tem também direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo ser assegurada a sua participação nas políticas públicas ambientais, de maneira individual ou coletiva (D'ISEP, 2009, p. 163-164).

Importante destacar que a atuação do Estado nas políticas públicas ambientais abrange os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A ideia de políticas públicas ambientais como iniciativa pública organizada se extrai do Poder Executivo. Dessa forma,

toda política pública ambiental é dotada de planos, metas e instrumentos próprios para gerir o meio ambiente, seja através de lei, seja por iniciativa do governo (D'ISEP, 2009, p. 163).

O caráter impositivo das leis e dos princípios advém do Poder Legislativo, enquanto ao Poder Judiciário cabe o controle pela via jurisdicional, tanto no âmbito preventivo como no âmbito repressivo (D'ISEP, 2009, p. 163).

Historicamente, a caça de baleias teve grande importância econômica para o desenvolvimento do Brasil. No entanto, com a extinção de uma série de espécies de baleias em âmbito mundial, verificou-se a necessidade de preservação dos cetáceos, diante do iminente risco de extinção de mais espécies. Com isso, foi estabelecida uma moratória da caça de baleias em águas internacionais, em 1986.

Contudo, ainda permanece o interesse das nações baleeiras, como Japão, Noruega e Islândia, em retomar a caça de baleias, colocando um fim à moratória. O principal interesse dessas nações é o comércio da carne, além da captura de animais para serem comercializados para a exibição em aquários e espetáculos.

Importante destacar que o oceano Atlântico Sul tem sido palco da caça de baleias, realizada por frotas estrangeiras, que capturam espécies protegidas e desrespeitam as regulamentações feitas pela Comissão Internacional da Baleia, além de causar danos progressivos às espécies e populações de baleias locais¹, violando as já estabelecidas legislações de proteção pelas nações que fazem parte do oceano Atlântico Sul (PALAZZO JR., 2006, p. 10).

Paralelamente, com o avanço da pesquisa sobre baleias, descobriu-se que pouco sabemos sobre os hábitos e costumes desses animais. E a redução drástica no número de cetáceos existentes acaba dificultando os avanços da pesquisa nessa área.

Além disso, descobriu-se os benefícios trazidos pelo ecoturismo, uma importante fonte de renda para as populações litorâneas brasileiras.

Dessa forma, a proposta de um santuário em território brasileiro visa não só proteger as baleias e a biodiversidade marinha, mas também salvaguardar os recursos marinhos contra o retorno da caça comercial de baleias, especialmente por interesses alheios à região, defender o direito das comunidades costeiras do Brasil de se beneficiarem do uso não-letal dos grandes cetáceos através do ecoturismo e desenvolver a pesquisa, já que, historicamente, as nações do Atlântico Sul têm enfrentado dificuldades no desenvolvimento de pesquisas marinhas, devido

¹ Mais de 50 espécies de cetáceos são encontradas na região, sendo 39 em águas brasileiras. Cf: HOYT, Erich. **Marine protected areas for whales, dolphins, and porpoises: a world handbook for cetacean habitat conservation and planning**. 2. ed. Great Britain: MPG Books Group, 2011. p. 254.

à limitação de recursos financeiros disponíveis para esforços científicos (PALAZZO JR., 2006, p. 29).

Santuário de Baleias e Golfinhos: formação da agenda

A agenda envolve um conjunto de problemas ou demandas tidas como relevantes para a coletividade. Os problemas ou demandas entram e saem da agenda, de acordo com o momento político.

O modelo de múltiplos fluxos, apresentado por John Kingdon, é extremamente útil para a compreensão da formação da agenda e por que algumas questões tornam-se prioridade e se transformam em políticas públicas, enquanto outras questões são colocadas de lado ou ignoradas. Por isso, este modelo é bastante utilizado na sistematização da relação de atores, fatores e contextos que favorecem a inclusão de determinados assuntos na agenda política e decisória.

Não há dúvidas da importância da criação de um santuário de baleias e golfinhos em território nacional, visando a preservação e proteção de cetáceos e o estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento do turismo na região litorânea brasileira. No entanto, os inúmeros problemas sociais existentes no nosso país dificultam que questões relacionadas à proteção ambiental conquistem espaço na agenda política. Isso faz com que a atuação em rede se torne elemento fundamental para a mobilização dos atores políticos, públicos e privados, e também da sociedade civil, visando o estabelecimento de um debate e de uma articulação para a notoriedade destas questões.

Um dos motivos para a criação do Santuário de Baleias e Golfinhos no Brasil é bastante político, já que visa uma interação internacional, através da promoção da participação do país nos foros internacionais, articulando em âmbito regional e internacional o desenvolvimento de pesquisa de cetáceos, por meio da conservação dessas espécies no oceano Atlântico Sul.

Outro aspecto importante é o desenvolvimento do turismo, especialmente com a atividade de observação de baleias (*whale watching*). O turismo de observação de baleias, além de incentivar a conservação do ambiente marinho e a pesquisa na região, beneficia economicamente as populações litorâneas, e é uma das principais formas no combate ao retorno da caça de baleias.

Na América do Sul, atualmente, Brasil, Uruguai, Argentina, Chile e Equador já praticam o turismo de observação de baleias, um mercado que apresenta um grande potencial de crescimento e que, somente na Argentina, gera cerca de US\$ 60 milhões anuais (PESSÔA, 2006, p. 07).

No Brasil, o número de brasileiros que participam desta atividade de observação de baleias ainda é muito pequeno, comparando ao número de turistas em outros países, sendo, portanto uma atividade ainda a ser explorada em território nacional.

Além da observação de baleias em seu habitat natural, a observação de baleias também tem propósito científico e educacional, através do desenvolvimento de pesquisas não-letais de cetáceos.

Estes fatores políticos, econômicos e educacionais propiciaram uma maior articulação pela relevância do tema, facilitando que a discussão sobre a criação do santuário de baleias e golfinhos em território nacional conquistasse espaço na formação da agenda de políticas públicas.

Além disso, importante ressaltar que o Brasil, em conjunto com a Argentina e com o apoio da África do Sul, desde 2002 apresenta uma proposta de criação de um santuário de baleias no oceano Atlântico Sul nas reuniões da Comissão Internacional da Baleia. Sua implementação, no entanto, depende de 3/4 dos votos dos países membros, e a dificuldade de aprovação da proposta ocorre, principalmente, pelas divergências político-econômicas internacionais, em especial pelos interesses comerciais dos países baleeiros na retomada da caça de baleias, o que se tornou um óbice à implementação do santuário na região.

Com isso, no intuito de proteger e conservar a biodiversidade marinha do oceano brasileiro, a criação do santuário de baleias e golfinhos em território nacional praticamente não encontrou grupos de veto para a sua inclusão na agenda política e decisória interna, visto que também há um interesse na promoção do desenvolvimento do ecoturismo e da pesquisa por parte dos atores públicos e privados. Na realidade, o grupo de interesse contrário a esta política pública é formado por países interessados na retomada da caça de baleias, e que não apresentaram influência econômica sobre o Brasil para pressionar no sentido contrário ao estabelecimento do santuário.

Dessa forma, o estabelecimento de um santuário de baleias e golfinhos em território brasileiro intensifica, perante a comunidade internacional, a posição do país no campo da preservação e proteção de cetáceos.

O ciclo para a criação de um santuário de baleias e golfinhos em território nacional como política pública ambiental culminou na publicação do Decreto n. 6.698, em 17 de

dezembro de 2008, que declara as águas jurisdicionais marinhas brasileiras Santuário de Baleias e Golfinhos do Brasil. Desde então, já é possível observar um aumento no número de baleias que se aproximam da costa litorânea brasileira para se reproduzirem, visto que a recuperação da população possibilita a reocupação de antigas áreas, onde já não havia mais ocorrência de baleias devido à caça excessiva.

Enquanto em uma época não muito distante, as populações litorâneas festejavam a caça de baleias em suas praias, hoje comemoram a chegada da temporada de baleias, onde é possível acompanhar a temporada reprodutiva da espécie e analisar o seu comportamento.

Considerações finais

Atualmente, pensar de maneira globalizada se torna cada vez mais significativo no tocante às decisões políticas, visto que o atual cenário econômico, social e político mundial acarreta uma reorganização do papel e da interação entre Estado, instituições políticas, econômicas e sociais, e organismos internacionais.

Este enfoque mundial também é necessidade que se impõe na criação de políticas públicas, revestidas da autoridade soberana do poder público estatal nacional, já que, atualmente, os Estados assumem compromissos de caráter internacional através do estabelecimento de acordos, convenções e tratados.

Da mesma forma, é crescente a importância da criação e implementação de políticas públicas ambientais, visto que a proteção ao meio ambiente, apesar de ser uma preocupação bastante recente, não é somente um dos principais objetivos dos Estados, mas também da comunidade internacional. No entanto, ao mesmo tempo em que são exigidas intervenções jurídicas, políticas e administrativas de âmbito nacional na proteção do meio ambiente, o atendimento a essa demanda é dificultado pelas reivindicações e interesses dos demais países que compõem o atual cenário político e econômico internacional.

É o que ocorre na questão da caça de baleias. Apesar de ser proibida internacionalmente desde 1986, países com interesses econômicos e culturais na retomada desta atividade ameaçam não só o meio ambiente, mas o desenvolvimento científico e econômico das regiões que se dedicam à promoção dessas atividades aliadas à conservação e proteção dos seus recursos marinhos nacionais.

O Brasil, reafirmando sua posição contrária à retomada da caça de baleias, e visando o desenvolvimento do turismo e de pesquisas não-letais na região, estabeleceu em território

nacional um santuário de baleias e golfinhos, uma política pública ambiental que alcançou a agenda política e decisória do país.

Cabe agora aos atores envolvidos no estabelecimento deste ciclo de política pública interno articular em âmbito internacional para que seja estabelecido um santuário de baleias no oceano Atlântico Sul, cuja proposta, apresentada por Brasil e Argentina, ainda não influenciou sobremaneira a comunidade internacional para sua efetivação.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 abr. 2012.

_____. **Decreto n. 6.698**, 17 dez. 2008. Declara as águas jurisdicionais marinhas brasileiras Santuário de Baleias e Golfinhos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6698.htm>. Acesso em: 19 abr. 2012.

_____. **Decreto n. 23.456**, 14 nov. 1933. Promulga a Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia, firmada em Genebra, a 24 de Setembro de 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23456-14-novembro-1933-549542-publicacaooriginal-65035-pe.html>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

_____. **Decreto n. 28.524**, 18 ago. 1950. Promulga a Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia e o Regimento anexo a mesma, assinados em Washington a 2 de dezembro de 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28524-18-agosto-1950-327325-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

_____. **Decreto n. 92.185**, 20 dez. 1985. Proíbe as atividades de caça comercial da baleia no Brasil, a partir de 1º de janeiro de 1986, por um período de cinco anos. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92185-20-dezembro-1985-442250-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 abr. 2012

_____. **Lei n. 7.643**, 18 dez. 1987. Proíbe a pesca de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7643.htm>. Acesso em: 19 abr. 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia N.. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1. sem. 2006.

CASTELLUCCI JUNIOR, Wellington. **Caçadores de baleia**: armações, arpoadores, atravessadores e outros sujeitos envolvidos nos negócios do cetáceo no Brasil. São Paulo: Annablume, 2009.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. Políticas públicas ambientais: da definição à busca de um sistema integrado de gestão ambiental. In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JUNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. **Políticas públicas ambientais**: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 156-171.

HARTMANN, Analúcia de Andrade. Políticas públicas ambientais: a atuação do Ministério Público. In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JUNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete. **Políticas públicas ambientais**: estudos em homenagem ao professor Michel Prieur. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 31-57.

HOYT, Erich. **Marine protected areas for whales, dolphins, and porpoises**: a world handbook for cetacean habitat conservation and planning. 2. ed. Great Britain: MPG Books Group, 2011.

PALAZZO, Miriam; PALAZZO JR., José Truda. **S.O.S. baleia!**: a história do maior movimento conservacionista de todos os tempos. Porto Alegre: Sulina, 1989.

PALAZZO JR., José Truda (Coord.). **Atlântico Sul**: um santuário de baleias. Recife: Fundação Marinhos Aquáticos, 2006.

PERDICARIS, Priscilla Reinisch. **Gestão para resultados como política pública**: uma análise da Formação da Agenda e Formulação de Alternativas em Municípios Brasileiros. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5367/62080100013.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 04 maio 2012. p. 16.

PESSÔA, Maria Teresa Mesquita. Apresentação. In: PALAZZO JR., José Truda (Coord.). **Atlântico Sul**: um santuário de baleias. Recife: Fundação Marinhos Aquáticos, 2006. p. 7-8.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 1. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 1. Brasília: Enap, 2006. p. 199-218.