

**O MEIO AMBIENTE MARINHO E O TRANSPORTE MARÍTIMO
INTERNACIONAL: POSSIBILIDADES DE UMA GOVERNANÇA MARÍTIMA**

The marine environment and international shipping: possibilities of maritime
governance

Eliane M. Octaviano Martins¹
Mardônio da Silva Girão *

RESUMO

O presente texto apresenta considerações e reflexões acerca das questões que envolvem o meio ambiente marinho, frente às ações e atividades ocorridas nele, máxime com relação ao transporte marítimo internacional, tendo como perspectiva a possibilidade de uma governança marítima, suas condições, viabilidades, formas, funções, mecanismos etc., necessários considerando a dimensão internacional dos problemas, causadores de danos aos bens, como é o caso do ambiente marinho. Na discussão há temas que são transversais, e justificam sua abordagem pela relevância e pertinência com o tema central, e que guardam relação com o sistema atual de governança ambiental praticado em âmbito internacional, suas particularidades, como a questão da chamada 'institucionalização da sociedade', que, como se verá, se coaduna com o imperativo de se ter melhorias na efetividade da governança global, nas áreas sociais, econômicas, ambientais, dentre outras. Pela proposta aqui, não é ideia a apresentação de disposições relativas à regulamentação voltada ao transporte marítimo internacional, e sim, uma abordagem inter-relacional com a governança global, enquanto possibilidades de aplicação nos assuntos de interesse do meio ambiente marinho, seus recursos que sofre impactos de atividades diversas, inclusive as decorrentes do respectivo transporte marítimo internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Global. Meio Ambiente Marinho. Transporte Marítimo Internacional.

ABSTRACT

This paper presents considerations and reflections on the issues surrounding marine environment, compared to the actions and activities occurring therein, the maxim with regard to international maritime transport, with the prospect the possibility of a maritime governance, its conditions, viability, forms, functions, etc. mechanisms. necessary considering the international dimensions of problems causing damage to property, such as the marine environment. In the discussion for topics that are transverse, and justify their approach by the relevance and appropriateness to the theme, and that are related to the current system of

¹ Doutorado pela USP, Mestrado pela UNESP. Pos-Doutorado pela Universidade Autônoma de Barcelona. Presidente da Câmara de Arbitragem Marítima do Rio de Janeiro (CAMRJ). Professora do Curso de Doutorado e Mestrado em Direito e Coordenadora do curso de Pós-graduação em Direito Marítimo e Portuário da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Autora das obras Curso de Direito Marítimo, volume I, II e III editadas pela Editora Manole. E-mail: emom@uol.com.br.

* Possui graduação em Direito, mestrado em Direito Ambiental e é doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Advogado. E-mail mardonio.girao@uol.com.br

environmental governance practiced internationally, their peculiarities, as the issue of so-called 'institutionalization of society' which, as we shall see, is consistent with the need to have improvements in the effectiveness of global governance, in social, economic, environmental, among others. For the purpose here is not the idea of submitting to the regulatory provisions focused on international shipping, and yes, an inter-relational approach to global governance, while possibilities for application of interest in the affairs of the marine environment, its resources, which suffers impacts of various activities, including those arising from the international maritime transport.

KEY-WORDS: Global Governance. Marine Environment. international shipping.

Introdução

O mar, desde épocas mais remotas da história universal consagra-se o espaço que mais se destaca no desenvolvimento econômico mundial.

A questão da segurança marítima reveste-se de importância vital e englobam, conjuntamente, um quadro vasto que interliga desenvolvimento sustentável, direito das gerações futuras e a própria perspectiva da sobrevivência humana.²

Os recursos naturais do mar e todo o meio ambiente marinho sempre foram considerados de muita importância, face ao papel que desempenham na composição dos elementos que integram a produção de alimentos, bem como nas muitas atividades econômicas desenvolvidas nos mares do planeta, além, pela relevância da sua biodiversidade.

Desde o século XX, a evolução tecnológica desvela outras perspectivas da exploração do leito e subsolo marítimo, revelando às nações que o mar consigna relevante fonte de riquezas e de fundamental importância estratégica como supridor de matéria prima, consagrando ainda mais o espaço marítimo como um dos baluartes da economia internacional globalizada. A temática do meio ambiente contribuiu para a globalização do Direito Internacional, ao operar uma intrusão na esfera dos assuntos reservados à regulamentação interna e exclusiva dos Estados.

É crescente a preocupação no âmbito internacional com a segurança marítima e a proteção do meio ambiente que influencia cada vez mais as relações econômicas internacionais e a competitividade da indústria naval, destacando a importância das normativas ambientais atinentes à temática, recepcionadas no âmbito do Direito Internacional Marítimo Ambiental.³

No entanto, este mesmo meio ambiente vem sendo submetido a pressões naturais e antrópicas, em condições consideradas não sustentáveis, com necessidade de novas formas e estratégias inovadoras para gestão dos diversos e crescentes conflitos, exigindo, portanto, novos modelos de execução e inovadoras estratégias de regulamentação.

Há de se concordar que todo o conjunto de seres que integram o complexo constituído pelo meio ambiente marinho, todos os recursos naturais existentes, constituem em componente chave para uma sustentabilidade global, planetária, sendo necessário, então, serem geridos a partir de uma perspectiva mais integradora, com transversalidade, algo que seja diferente dos tradicionais

² Este estudo tem como referências teóricas principais OCTAVIANO MARTINS, 2010 e 2013; GIRAIO, 2013 e GONÇALVES, 2011.

³ Cf. OCTAVIANO MARTINS, Eliane M. Curso de Direito Marítimo. Vol 1. Barueri: Manole, 2013

sistemas jurídicos positivados, dos tratados e acordos multilaterais, ainda que tenham evoluído.

As regras do Direito Internacional do Meio Ambiente tendentes a prevenção da poluição e proteção⁴ do meio ambiente marinho contra a poluição representam uma construção piramidal.

No vértice da pirâmide encontra-se a CNUDM III sobre o Direito do Mar (Jamaica, 1982)⁵ que configura um tratado universal - de abrangência geral do conjunto da matéria - e suas implementações a especificar: Acordo relativo à Implementação da Parte XI da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de Dezembro de 1982, Nova York (ONU), 28 de julho de 1994 e o Acordo para a Implementação das Provisões da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de Dezembro de 1982, Relativas à Conservação e Gerenciamento de Espécies de Peixes Altamente Migratórios e Transzonais, Nova York, (ONU) a 04 de agosto de 1995.

A CNUDM III inovou e serviu de marco, para uma nova ordem internacional no que diz respeito às políticas internacionais para os oceanos, surgindo como uma resposta do coletivo à necessidade de fortalecer a proteção dos mares.

Esta percepção trouxe uma nova dinâmica que estimulou mais ainda a investigação científica, fazendo ampliar os conhecimentos dos principais problemas dos oceanos.

Abaixo do vértice piramidal se sustentam seis espécies de tratados⁶:

*1) Convenções universais relativas à prevenção da poluição marinha*⁷: Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo (com emendas em 11 de abril de 1962 e 21 de outubro de 1969, e 1971), Londres (OMCI, antecessora da atual OMI), 1954; Emendas à Convenção Internacional para a Preservação da Poluição do Mar por Óleo de 1954, Relativa à Colocação de Tanques e à Limitação do Tamanho dos Tanques, Londres (OMCI) 1971; Emendas à Convenção Internacional para a Preservação do Mar de 1954, Relativa à Proteção dos "Great Barrier Reef" na Austrália, Londres (OMCI), 1971; Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo (CLC - *Civil liability Convention*), Bruxelas, 1969, (complementada por 2 protocolos, adiante referidos);⁸ Convenção Internacional relativa à Intervenção em Alto Mar nos Casos de Baixas por Poluição por Óleo, Bruxelas, 1969; Protocolo relativo à Intervenção em Alto Mar nos Casos de Poluição Marinha por

⁴ SOARES, 2001, p. 20: "Proteger significa , em outras palavras: determinar as condutas que preservam o equilíbrio do meio ambiente, em detrimento de outras, consideradas ilícitas ou proibidas, e portanto, acompanhadas de uma sanção, caso sejam praticadas".

⁵ Em 1973 iniciou-se a Terceira Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar que foi concluída em 1982 em Montego Bay (Jamaica). Em vigor desde 1994, a CNUDM III foi assinada pelo Brasil, promulgada pelo Decreto nº 99.165 de 12 de março de 1990, e declarada em vigor no Brasil pelo Decreto nº 1530 de 22 de junho de 1995.

⁶ V. SOARES, 2001, p. 122 e ss.

⁷ Dotadas de vocação universal, abrangem tratados de alcance global todavia restritos a certos aspectos da poluição do meio marinho.

⁸ No Brasil, foi promulgada pelo Decreto nº 79.437 de 28/03/1977'.

Substâncias alem do Óleo, Londres, OMI, 1973; Convenção Internacional relativa ao Estabelecimento de um Fundo Internacional para Reparação de Danos por Poluição por Óleo - *Fund Convention*, (com emendas descritas adiante), Bruxelas, 1971; Convenção para a Prevenção de Poluição Marítima por Alijamentos de Navios e Aeronaves, (com emendas), Oslo, 1972; Convenção sobre Prevenção de Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias (com emendas), Londres, Cidade do México, Moscou, Washington, 1972;⁹ Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, MARPOL, Londres (OMI), 1973;¹⁰ Protocolo de 1978 relativo à Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, MARPOL, Londres (OMI);¹¹ Convenção relativa à Poluição Marinha de Origem Telúrica, Paris, 1974; Convenção sobre Responsabilidade Civil por Dano Decorrente de Poluição por Óleo, Resultante de Exploração e Exploração de Recursos Minerais do Subsolo Marinho, Londres (Governo do Reino Unido), 1977; Convenção Internacional sobre o Preparo, a Prevenção, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, Londres (OMI), 30 de novembro de 1990¹²;

*II) Convenções regionais relativas à proteção do meio marinho e prevenção da poluição marinha:*¹³ A especificar: Acordo para a Cooperação no Trato com a Poluição do Mar do Norte por Óleo, Bonn, 1969; Convenção para a Proteção do Mar Mediterrâneo contra Poluição, Barcelona, 1976; Protocolo para a Prevenção da Poluição do Mar Mediterrâneo por Alijamento de Navios e Aeronaves, Barcelona, 1976; Protocolo relativo à Cooperação no Combate à Poluição do Mar Mediterrâneo por Óleo e Outras Substâncias Perigosas em Casos de Emergência, Barcelona, 1976; Protocolo para a Proteção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição de Origem Telúrica, Atenas, 1980; Convenção Regional do Kuwait para a Cooperação na Proteção do Meio Marinho contra a Poluição, Kuwait, 1978; Protocolo relativo à Cooperação Regional no Combate à Poluição por Óleo e Outras Substâncias Perigosas em Casos de Emergência, Kuwait, 1978; Protocolo relativo à Cooperação no Combate à Poluição em

⁹ Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 87.566 de 16/09/1982.

¹⁰ Aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 4/87; promulgada pelo Decreto nº 2.508 de 04/05/1998, inclusive com a adoção dos Protocolos e de todos os Anexos.

¹¹ No Brasil foi promulgado pelo Decreto nº 2.508/98, da mesma forma que o mencionado no item anterior. Este Protocolo e a Convenção mencionada no item anterior, são conhecidos como Convenção MARPOL 73/78" ou como Convenção MARPOL.

¹² Conhecida como Convenção OPRC. Assinada pelo Brasil a 3 de abril de 1991; promulgada pelo Decreto nº 2.870 de 10/dez/98.

¹³ Conjuntos de tratados convencionais que objetivam proteger diferentes partes do ambiente marinho: no Mediterrâneo, no Golfo, na África Ocidental e Central, no Pacífico Sudeste, no Mar Vermelho, nas Caraíbas, no Pacífico Sul, na África Oriental, no Atlântico Nordeste, no Mar Báltico e no Mar Negro. À exceção dos instrumentos relativos ao Atlântico Nordeste, no Mar Báltico e no Mar Negro, todos os tratados foram elaborados sob a égide do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, i.e., uma convenção-tipo estabelece os princípios e os protocolos precisam o seu alcance. V. KISS, 2002.

Casos de Emergência, Abidjan, 1981; Acordo sobre Cooperação Regional no Combate à Poluição do Pacífico Sudeste por Óleo e Outras Substâncias Perigosas em Casos de Emergência, Lima, 1981; Protocolo Suplementar ao Acordo sobre Cooperação Regional no Combate à Poluição do Pacífico Sudeste por Óleo e Outras Substâncias Perigosas em Casos de Emergência, Quito, 1983; Protocolo para a Proteção do Pacífico Sudeste contra Poluição Telúrica, Quito, 1983; Protocolo para a Proteção do Pacífico Sudeste contra Contaminação Radioativa, Paipa; Protocolo relativo à Cooperação Regional no Combate à Poluição por Óleo e Outras Substâncias Perigosas em Casos de Emergência, Jiddah, 1982; Protocolo relativo à Cooperação no Combate aos Derramamentos de Óleo na Região das Grandes Caraíbas, Cartagena, 1983; Acordo para a Cooperação no Trato com a Poluição do Mar do Norte por Óleo e Outras Substâncias Perigosas, Bonn, 1983; Protocolo para a Prevenção de Poluição da Região do Pacífico Sul por Alijamento, Noumea, 1986; Protocolo relativo a Cooperação no Combate às Emergências Poluidoras na Região do Pacífico Sul, Noumea, 1986; Convenção sobre a Proteção do Mar Negro contra a Poluição, Bucareste, 1992; Convenção sobre a Proteção do Mar Negro contra a Poluição, Bucareste, 21 de abril de 1992; Convenção para a Proteção do Meio Ambiente Marinho do Atlântico Nordeste, Paris, 1992¹⁴; Convenção para a Proteção do Mar Negro contra a Poluição, Protocolo sobre Proteção do Mar Negro contra Poluição Telúrica, Protocolo sobre a Proteção do Mar Negro contra Poluição por Óleo e outras substâncias e em situação de emergência, e Protocolo sobre Proteção do Mar Negro contra Poluição por Alijamentos, Bucareste, 21-4-1992.

III) Convenções sobre Proteção do Meio Ambiente Marinho: Convenção relativa à Proteção do Meio Ambiente Marinho da Área do Mar Báltico, Helsinki, 1974; Protocolo relativo a Áreas do Mediterrâneo Especialmente Protegidas, Genebra, 1982; Acordo relativo à Proteção das Águas das Praias do Mediterrâneo, Mônaco, 1976; Convenção sobre a Conservação da Natureza no Pacífico Sul, Apia, 1976; Convenção sobre a Conservação de Recursos Vivos Marinhos Antárticos, Canberra, 1980; ¹⁵ Convenção para a Cooperação na Proteção de Desenvolvimento do Meio Ambiente Marítimo e Costeiro da Região Central e Ocidental da África, Abidjan, 1981; Convenção para a Proteção do Meio Ambiente Marítimo e da Área Costeira do Pacífico Sudeste, Lima, 1981; Protocolo para Conservação e Gestão de Áreas Protegidas, Marítimas e Costeiras do Pacífico Sudeste, Paipa, 1989; Convenção Regional para a

¹⁴ SOARES, 2001, p. 125 asinala que tal convenção deverá substituir à Convenção relativa à Poluição Marinha de Origem Telúrica, Paris, 1974 e seu Protocolo de 1986, bem como a Convenção para a Prevenção de Poluição Marítima por Alijamento de Navios e Aeronaves (com emendas), Oslo, 1972 ;

¹⁵ Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 93.935 de 15/01/1987.

Conservação do Meio Ambiente e do Mar Vermelho e do Golfo de Aden, Jiddah, 1982; Convenção para a Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente Marinho da Região das Grandes Caraíbas, Cartagena, 1983; Protocolo relativo a Áreas Especialmente Protegidas e à Vida Selvagem, à Conservação para a Proteção e Desenvolvimento do Meio Ambiente Marinho da Região das Grandes Caraíbas, Kingston, 1990; Convenção para a Proteção, Gestão e Desenvolvimento do Meio Marinho e Costeiro da Região da África Oriental, Nairobi, 1985; Convenção para a Proteção dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente da Região do Pacífico Sul, Noumea, 1986; Convenção para a Proteção do Meio ambiente marinho do Atlântico Nordeste, Paris, 1992;

IV) Convenções relativas ao Alto-mar, à Plataforma Continental e ao Subsolo do Alto-mar: Convenção sobre a Plataforma Continental, Genebra, 1958¹⁶; Convenção sobre o Alto Mar, Genebra, 1958¹⁷; Convenção relativa à Preservação da Confidencialidade de Dados Relativos a Áreas do Solo do Alto Mar, Moscou, 1986;

V) Convenções relativas à pesca e à Conservação dos recurso vivos: Convenção Relativa à Pesca no Mar Negro, (com emendas), Varna, 1959; Convenção sobre Conservação dos Recursos Vivos do Atlântico Sudeste, Roma, 1969 ; Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos no Mar Báltico e Estreitos, Gdansk, 1973; Convenção sobre Cooperação Multilateral Futura na Pesca no Atlântico Noroeste, Ottawa, 1978; Convenção sobre Cooperação Multilateral Futura na Pesca do Atlântico Nordeste, Londres, 1980; Acordo sobre uma Rede de Centros de Aquicultura na Ásia e no Pacífico, Bangkok, 1988; Convenção sobre a Proibição da Pesca com Grandes Redes de Arrastão Flutuantes ("Long Drift Nets") no Pacífico Sul, Wellington, 1989; Acordo para Redução da Mortalidade dos Golfinhos no Oceano Pacífico Oriental, junho de 1992, em La Jolla (EUA);

VI) Convenções relativas a Transporte Internacional e Direito da Navegação: Convenção relativa à Responsabilidade Civil no Campo do Transporte Marítimo de Material Nuclear, Bruxelas, 1971; Convenção das Nações Unidas sobre as Condições para o Registro de Navios, Genebra, 1986; Convenções Internacionais sobre o Salvamento, Londres, OMI, 1989.

Todas as discussões resultaram, também, em novas responsabilidades, por parte de todos os Estados signatários, ao mesmo tempo em que proporcionaram mais direitos de uso e exploração do mar. Todo este contexto fez emergir nos discursos políticos, o elemento “governança”, ainda que de uma forma, significado e interpretações distintas.

1 O meio marinho e o transporte marítimo internacional

¹⁶ Autorizada a Adesão no Brasil pelo Decreto nº 45/68.

¹⁷ Autorizada a Adesão pelo Decreto Legislativo nº 45/68.

Com relação às questões do transporte marítimo internacional, interessa saber que, apesar de no contexto do Direito Internacional do Meio Ambiente a poluição do meio marinho ser uma das mais normatizadas no âmbito da poluição do meio ambiente, os acidentes, numa sequência de ocorrências, correspondem a indícios que, mesmo com a contínua e crescente produção de legislação, desejando prevenir novos acidentes, tem revelado pouca eficácia normativa.

Esta aplicação, com uma crescente normatização, está relacionada com o fato de que as questões do mar, especialmente seus recursos naturais, constituem interesse ao desenvolvimento sustentável e ao direito das atuais e futuras gerações, o que faz reconhecer a imperiosa relação: “desenvolvimento sustentável enseja transportes sustentáveis” (OCTAVIANO MARTINS, 2010).

Em se tratando do aspecto econômico, é sabido que o mar constitui-se em grande fonte de riquezas, com absoluta relevância no contexto das economias internacionais, com destaque estratégico quanto ao transporte de mercadorias, exigindo, portanto, cuidados cada vez maiores, com a aplicação de modelos de gestão das atividades marítimas, com vistas à proteção deste bem público.

Tal fato feito com que a temática do meio ambiente tenha contribuído para a globalização do Direito Internacional, quando passou a exigir dos Estados tratamento amplo dos assuntos relativos ao meio ambiente, além da esfera reservada à regulamentação interna e exclusiva de cada um.

É incontestável, portanto, a necessidade de se oferecer ao meio ambiente alternativas de modelos de gestão dos seus recursos, que, além de considerar as normas internacionais existentes (com efetividade na aplicação e cumprimento), privilegiem uma ação coletiva global, que promova o meio ambiente marítimo, concedendo-lhe apropriada proteção e conservação, e, também, maneiras sustentáveis no uso, objetivando um transporte marítimo internacional, considerado ecologicamente correto.

2 Nova forma de gestão democrática

Como sempre tem ocorrido na história, o homem, que já inovou várias vezes, com novas estruturas sociais, invariavelmente buscou e tem conseguido criar e desenvolver maneiras novas de gestão, sendo que, para o momento atual, o pensamento moderno, há o aspecto de se considerar as viabilidades econômicas, sociais e ambientais.

E com relação aos valores naturais existentes nos oceanos, não pode ser diferente. Seu imenso potencial científico, juntamente com o acervo cultural e patrimonial exigem, fundamentalmente, uma percepção e visão mais abrangente, baseada e consubstanciada em princípios da sustentabilidade.

Assim, nessa era da globalização, os problemas da humanidade deslocaram-se para o plano global, e com a esta evolução, as organizações sociais ficaram mais complexas, exigindo das nações-estado desenvolverem um sistema de governança, com ampliação da interdependência para além das suas fronteiras, como no caso do mar e seus recursos naturais.

Com as mudanças ocorridas no mundo, muda, também, o chamado equilíbrio de forças no cenário global, cujo exemplo é o aparecimento de novas economias, as chamadas ‘emergentes’.

Com isso, os já conhecidos e tradicionais sistemas multilaterais, que contemplavam recursos para restringir o recrudescimento do intervencionismo

das potências ocidentais, revelam que não são mais assim tão válidos e competentes, com esforços internacionais frustrantes na busca de respostas grandes problemas da humanidade, como a degradação ambiental, os ilícitos transnacionais, dentre outros.

Tais problemas, que não são resolvidos com soluções simples ou unilaterais, exigem mais, e seguramente não serão solucionados apenas com alterações nas relações de poder, com um novo equilíbrio entre grandes potências, com tem ocorrido nos últimos anos.

Ocorre que para o encaminhamento e solução de assuntos e questões que interessam a todas as pessoas em todo o mundo, como o problema ambiental, e, neste caso os que envolvem o meio ambiente marinho, demandará forma de governança que seja mais democrática, voltada ao estabelecimento de regras que sejam mais transparentes e representativas, que permita consensos globais em torno de desafios que, pela sua natureza e objetos, são planetários.

Há vários temas atuais que exige muita atenção de todo o mundo, e, dentre eles, as questões relacionadas ao uso dos recursos presentes no meio ambiente marinho, o que sugere a ideia de se discutir neste texto sobre a possibilidade de uma governança capaz de dar conta e enfrentar os desafios e problemas emergentes com as atividades presentes neste meio ambiente, e que é integrante dos assuntos ligados às questões ambientais - em dimensão global, e com uma gestão internacional que mostre ser eficaz.

Exatamente, para enfrentar tais desafios e com outra proposta de abordagem e estratégia de discussão e solução integradoras e cooperadas, é que surge a governança global. Numa dimensão que contempla a questão ambiental, como proposta de gestão, conta com vários atores, sejam governos, organizações não governamentais, empresas particulares, instituições de ensino superior etc., que promove a reflexão e ação de forma cooperada, e em torno de objetivos comuns e alinhados, elevando as questões ambientais ao patamar de referência ao encaminhamento das soluções dos problemas, e, também, dirigido à tomada de decisão, com relação às escolhas das alternativas de desenvolvimento.

Resta saber a capacidade da governança global em contribuir para equacionar os conflitos decorrentes das substanciais mudanças nos modos de vida, produções mundiais, incluídas as atividades que impactam no meio ambiente marinho. É, com certeza, um desafio a ser enfrentado pela governança.

A partir de uma base conceitual subjacente de governança global, que corresponde ao processo pelo qual uma determinada sociedade se dirige, o texto discutirá alternativas, limites e possibilidades de uma governança marítima global com funções e efetividade capaz de solucionar os problemas com o meio ambiente marinho, dentre outros, aqueles relacionados com o transporte marítimo internacional, permitindo uma ação coletiva global, com efeito, junto às ações que promovam o meio ambiente marítimo, seus elementos, enquanto bem coletivo global, concedendo-lhe proteção e conservação, bem como, as formas de apropriação e de uso sejam exercidas de maneira sustentável, com vistas a uma prática do transporte marítimo internacional ecologicamente correta e respeito a este meio ambiente marítimo. Um estudo a partir da criação de um mecanismo global do meio ambiente, baseado em funções essenciais, cujo

enfoque vislumbra o aproveitamento do “know-how” das atuais instituições, mas que também crie novos mecanismos de governança que alterem os incentivos em favor de escolhas ambientalmente corretas.

3 Sobre a governança global

Aqui, será abordado o conceito de governança, dimensões de atuação e legitimidade, enquanto um fenômeno que consubstancia e contextualiza as diversas participações de muitos sujeitos e atores que atuam nas atividades pertinentes às questões mundiais e que contribuem para dar respostas às demandas de toda a humanidade.

Ao dedicar competente tratamento à governança e à democracia neste mundo globalizado, Rosenau (1998, p. 30), em breves palavras, define governança como “o processo pelo qual uma organização ou uma sociedade se dirige”.

Desenvolvendo, Rosenau estabelece a distinção entre ‘governança’ e ‘governo’, quando esclarece que ‘governança’ vai além de apenas atividades esteadas em autoridades, com apoio em determinado poder de polícia de natureza administrativa e com respectivo comando mandatório do Estado, que objetiva efetivar as políticas que são regularmente institucionalizadas. A ‘governança’, para o autor, é caracterizada por uma dimensão particular, com mais amplitude de que o ‘governo’, máxime devido às suas atividades que não necessariamente decorrem de atos ou instrumentos de leis e devidamente positivados, e, ainda, independem do regular exercício do poder de polícia Estatal, sendo satisfatório o consenso.

Assim, por conta dessa condição e dimensão, temos que a governança se constitui enquanto um fenômeno que se concretiza com muito mais liberdade, uma vez que vai além da sua abrangência (além das instituições governamentais), implicando, ainda, em mecanismos informais, face à presença do seu caráter não governamental, possibilitando que as pessoas e as organizações possam determinar-se na conduta, satisfazendo as necessidades, e, assim, promovendo respostas às respectivas demandas (Rosenau, 1998).

O relatório da Comissão sobre Governança Global (1996) considera governança como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. Por conta disso, observa-se a existência de uma dinamicidade na governança, enquanto via e instrumento com capacidade de potencializar os tratados e acordos, no caso os informais, que possibilitem atender aos interesses que são comuns, com devidas respostas às demandas gerais, de todos e tudo, produzindo assim, resultados reconhecidamente eficazes.

Somando ao que foi dito, tem-se a observação do Professor Dr. Alcindo Gonçalves, em que, segundo ele, “a governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. Mas é inegável que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da idéia e da prática da governança” (2005, p. 14).

Consubstanciando a presente discussão em torno da respectiva definição, Gonçalves, ao falar do aspecto da legitimidade na governança global, apresenta três dimensões importantes no conceito de governança, convergentes com as

presentes considerações: “a primeira diz respeito a seu caráter de instrumento, ou seja, de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes; a segunda envolve os atores envolvidos no seu exercício, salientando a questão da participação ampliada nos processos de decisão; e a terceira enfatiza o caráter do consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que coerção. Assim, a governança existe quando ela é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não-estatais – para enfrentar dificuldades. Sua forma de agir, portanto, é a articulação, construindo consensos para resolver problemas” (2006, p. 4).

Estas proposituras comportam, perfeitamente, aplicação ao caso da gestão do meio ambiental marinho, com reservas simples aos atores, as formas de articulação e participação, para consecução de atividades relativas ao uso dos recursos naturais, máxime o transporte marítimo em águas internacionais, desenvolvido de forma sustentável e com proteção e segurança.

A governança enquanto processo em que uma sociedade se conduz, implica em reconhecer a necessidade de tratar da institucionalização das sociedades, objetivando efetividade da governança global, necessitada de sólida arquitetura, com estruturas competentes para reagir com rapidez e capaz de promover o consenso.

4 O aspecto da “institucionalização da sociedade” e a Governança Global

Precede um adendo ao que significa “institucionalização da sociedade”.

A “institucionalização da sociedade” corresponde, segundo definem Reuter (1963) e Bull (1995), a hábitos e práticas relacionadas à realização de um dado objetivo comum, considerando as organizações, as regras fundamentais e as tradições como instituições, caracterizando, portanto, uma sociedade em certo momento da história.

Para dar conta de diversos problemas globais decorrente do aumento da interdependência dos Estados, cheia de demandas que vão além dos seus espaços territoriais, o mundo buscou e encontrou formas novas de regulação, culminando atender necessidades da humanidade, e, por sua vez, passando a provocar uma redefinição do papel dos governos.

É aí que aparece a governança global, decorrente da idéia, segundo a qual, “o direito é uma necessidade humana, em que o homem, independentemente da forma de se organizar, criará e desenvolverá novos mecanismos de escolhas para decidir de como se governar” Matias (2005, 460).

Dentre muitos problemas mundiais, como o desenvolvimento, o aquecimento global, a fome, o uso inadequado dos recursos marinhos, tem chamado atenção de todos, constituindo em permanentes desafios à sociedade civil global, que, por sua vez, tem buscado modelos novos de cooperação, e, também, de regulação no sentido de resolvê-los. Tudo a partir dos diferentes regimes internacionais que têm sido constituídos ao longo da história.

Neste sentido, os regimes internacionais têm capacidade em regular áreas como as que tratam da proteção ambiental, máxime o meio ambiente marinho, representando soluções por normas e de forma administrativa, voltadas e necessárias a solucionar os diversos problemas transnacionais no campo ambiental, como ocorreu com o comércio internacional e os direitos humanos.

Mas, como a governança global não está limitada e restrita às atividades Estatais, mas pela participação de inúmeros atores, dentre eles muitos que são

não-estatais (que têm estruturas e processos próprios de encaminhamentos e decisões), revela um caráter descentralizado, conduzindo à idéia defendida por Rosenau, ou seja, de uma “governança sem governo” (Anne-Marie Slaughter, 1997).

Numa dimensão como um aparelho sistematizado com aspectos particulares (no caso: transnacionais, internacionais e supranacionais), percebe-se, na governança global, que as suas respectivas instituições não somente de natureza governamental, com possibilidade de serem instituídas pelos Estados, bem como pelos sujeitos transnacionais, ou ainda por ambos, conjuntamente (Matias, 2005, 462).

Como exemplo, há a globalização econômica, cuja possibilidade de arbitragem transnacional, em que as partes signatárias e envolvidas, e, também as empresas, possuem liberdade na contratação, em decorrência da institucionalização de respectivos regimes legais, que levem a inovadores institutos, e que, por sua vez, passam a estabelecer regimentos junto às relações econômicas em nível internacional.

Como dito neste item, uma sociedade caracteriza-se pelas suas instituições, de acordo com as respectivas regras instituídas, com organizações criadas e tradições construídas. Assim, como argumenta Matias (2005, p. 463), as instituições existentes, marcadas por serem internacionais, e também, transnacionais e supranacionais, passam a idéia de que se vive em sociedades não somente estatais.

Neste sentido, portanto, pode-se afirmar que esta institucionalização se coaduna com o imperativo de se ter melhorias na efetividade da governança global, seja em qualquer de suas áreas e seus aspectos: sociais, econômicos, ambientais etc., com imprescindibilidade ao fortalecimento destas instituições já existentes, desenvolvendo e incrementando com novos arranjos institucionais, para fins de se ter um sistema mais pujante de governança global.

5 Uma governança voltada às questões ambientais do meio marinho

O sentido de uma governança ambiental global se efetivará se for numa condição de um sistema articulador, capaz de cooperar para as respostas às demandas de natureza ambiental, cujos resultados devem ser eficazes, e que permita ações coletivas de todos os Estados. Para isso, é necessário se pensar em um mecanismo institucional em âmbito e nível global, que considere todo o conhecimento e expertises das instituições já existentes, mas que, também, permita a criação de novos, com a condição de assegurar um melhor e permanente entendimento entre as carências ambientais e o desempenho ambiental no sistema internacional.

As organizações e os organismos internacionais, que encontram na ONU (Organização das Nações Unidas) apoio, mesmo que dignos de reconhecimento pelas suas atuações, funções e resultados, segundo suas propostas, têm sido limitados e por que não dizer, incapazes para enfrentar e resolver as questões decorrentes dos danos ambientais transfronteiriços, no caso no meio marinho.

Nesta discussão, Esty e Ivanova destacam as lacunas existentes no âmbito da jurisdição¹⁸, da informação¹⁹ e implementação²⁰, que são deixadas pelo sistema atual de governança ambiental praticado em âmbito internacional.

Deve-se, na verdade, às inúmeras dificuldades encontradas nas tentativas de se resolver os problemas ao se enfrentar questões maiores, muito mais além de que simples poluição atmosférica de ocorrência local ou mesmo destinação ou disposição de resíduos, que, geograficamente, se encontram sob condições de limites. É o caso de situações no caso de poluentes que têm resultados e respectivos impactos transfronteiriços, exigindo respostas mais efetivas por mais de uma jurisdição, e no caso das ocorrências de danos no meio marinho, em que sempre será recorrente a implementações de ações coordenadas em todo o mundo.

Devido a esta dimensão internacional dos respectivos problemas, causadores de danos aos bens, como o ambiente marinho e todos os seus recursos naturais etc., por serem globais, é indispensável a compreensão de que a base conceitual subjacente a estes problemas passa pela ideia de bem público, em uma dimensão global.

Com isso, os problemas ambientais, sejam os presentes ou futuros, com jurisdições distintas, passam a exigir, portanto, mecanismos de governança inovadores, com capacidade de alterar os estímulos em favor de opções ambientalmente corretas, e, assim, favoreça uma ação coletiva global.

É na necessidade de se ter instituições eficazes, que adquire força e maturidade a ideia de uma governança global que se dedique aos assuntos ambientais (no caso do ambiente marinho e os problemas do transporte marítimo internacional), com as funções que sejam essenciais ao respectivo desempenho de um sistema global, com provimento de dados, adequado espaço político indispensável às negociações e permanente capacitação para o trato das questões acordadas de interesse global.

Embora este texto não objetive uma abordagem detalhada, a ideia de um mecanismo global do meio ambiente se apresenta evidente, devido um mundo globalizado existente, com interdependência cada vez maior entre os povos, onde o Estado tem se revelado de forma tímida e as respectivas organizações, os organismos internacionais não têm alcançado os resultados programados.

Na verdade, os que os autores defendem não é acrescentar mais um mecanismo junto a burocracia internacional, nem tampouco fixar um governo mundial, porém, encontrar uma consolidação nas instituições ambientais atuais e vigentes, e, ainda, com base numa rede, permitir a expansão a partir de

¹⁸ Apontam algumas ineficiências quanto à jurisdição: impossibilidade de as vítimas dos danos fronteiriços terem acesso às instâncias superiores, e, também, a não submissão dos sujeitos responsáveis pelos danos às chamadas intimações dos competentes tribunais.

¹⁹ Diz respeito à condição difícil e crítica de se confiar nas informações que são imprescindíveis a todas as decisões, tais como a própria coleta de informações, melhoria com desenvolvimento nos indicadores, o monitoramento das ações e resultados, a avaliação e análises científicas, dentre outras.

²⁰ Para o progresso do meio ambiente, alegam que para os países em desenvolvimento, os mecanismos de transferência de tecnologia e de recursos, que são fundamentais, tem sido simples, inadequados e bastante modestos.

elementos de operação das instituições atuais e já existentes, e sim, instituindo novas estruturas, cujas funções seriam catalisadoras, para preencher lacunas.

Segundo os autores, tais funções se apresentam com particularidades, que vão desde o fornecimento de dados adequados quanto aos problemas e ao comportamento das pessoas e organizações envolvidas, a concepção de um fórum para interação, condição de barganha e regulamentação constantes, bem com a determinação de mecanismos necessários à implementação dos negócios e regras devidamente acordadas.

Este mecanismo estaria a serviço de ações coletivas em escala global, representando, na prática, uma ótima oportunidade de construção de uma estrutura coerente e coesa de natureza política, e dotada de manejos capazes de enfrentar todos os desafios de qualquer ecossistema global que esteja compartilhado, e seus bens, como é o caso do meio ambiente marinho.

5. 1 As funções e os mecanismos

As funções e os mecanismos integrantes da proposta dos autores constituem-se numa inovação, com aptidão a procurar soluções na política ambiental em nível global mais ainda complexa, se aproveitando das comunicações e tecnologias da era da informação, culminando a criação de novas oportunidades de cooperação. Seria o caso de sua aplicação ao meio ambiente marinho, tendo como foco as questões relacionadas ao transporte marítimo. Vejamos as funções.

Baseado em rede, seu desenvolvimento seria em decorrência de três encargos, reunidos em categorias de funções, com uma estância de fornecimento de dados que, a partir de análises feitas, se determinaria os respectivos problemas, com acompanhamento, avaliação das tendências e identificação dos reais interesses. Seria esta a primeira.

A segunda função, a instituição teria um espaço de natureza política, capaz de negociar e barganhar os assuntos e interesse ambientais, dotado de estrutura para resolver os litígios, incentivando, assim a participação, e desenvolvendo a reciprocidade. Isso facilitaria a regulamentação e normatização, contribuindo para a interiorização das externalidades²¹, e, ainda, combatendo os fenômenos contagiosos lá no seu começo, antes mesmo que viessem a cruzar as fronteiras.

Tida como categoria que possui a função essencial de determinar os mecanismos concretos e necessários para permitir a execução das ações, dos acordos e das regras estabelecidas, acompanhada de sistemas de financiamentos confiáveis, a terceira contaria com uma adequada transferência de recursos tecnológicos, com as melhores estratégias de implementação, o que, certamente, facilitaria, ainda mais, a implantação dos compromissos assumidos.

E é nesse sentido que se apresenta como real a possibilidade de se ter redes globais de políticas devidamente articuladas, com dinamismo no procedimento e na estrutura, com capacidade taparem os atuais fossos operacionais e institucionais e, também, de participação, todos existentes no

²¹ Tem relação, em especial com as possíveis transferências de custo ou benefício de uma unidade econômica à outra, ou mesmo para uma ou mais comunidades, conforme cada situação específica, e não tão somente aos aspectos territoriais.

atual sistema de governança. A proposta de uma governança funcionando em rede, associando os governos, os setores privados, as organizações da sociedade civil etc., fornecendo, assim, melhores meios para abordagem dos riscos ambientais ameaçadores do planeta e seus ambientes (Streck, 2005), no caso o marinho, com as atividades antrópicas, como o transporte marítimo internacional.

Considerações finais

Interessantes algumas breves orientações que são aproveitadas com as discussões sobre o ambiente marinho, o transporte marítimo internacional e as possibilidades de uma governança marítima.

Os desafios globais atuais são bem mais complexos e exigentes de esforços cooperativos, que permita a organização de um sistema em que a governança global possa ser mais apropriada às circunstâncias atuais, com base na compreensão e reconhecimento de importantes mudanças que ocorreram nos últimos anos, e, portanto, necessária que a sociedade seja mais esclarecida e dotada de liderança sobre os seus reais e legítimos destinos.

Já é possível se pensar numa governança global que consiga dar conta dos problemas relativos ao meio ambiente marinho, ainda que com as atividades decorrentes do transporte marítimo internacional, com efetividade e que funcione, uma vez que é evidente o crescimento e a participação de Organizações Não Governamentais (ONGs) em todos os processos relativos à governança global, bem com pelo fato de há um amadurecimento da sociedade civil e as suas instituições, organizações, com mais autonomia.

Nesse sentido, a ideia de uma governança global que dê conta dos temas ambientais, com funções primordiais ao desenvolvimento de um sistema internacional, apresentados no decorrer deste texto, que tenha possibilidade de prover com informações, de possuir um adequado espaço político com condições de negociações e capaz de lidar com o que fora negociado, de acordo com o interesse global, é possível, ainda que com exigências.

Há de se concordar na necessidade de destacar espaço a grandes problemas, colocando no centro de um debate, como o caso do uso dos recursos marinhos, especialmente por conta das constantes e futuras atividades, máxime o transporte marítimo internacional, já que é um tema atual e imprescindível às discussões que envolvem o desenvolvimento social, econômico e ambiental das nossas sociedades contemporâneas.

Diante de um quadro que informa a necessidade e possibilidades de uma governança global para o trato dos assuntos relacionados ao ambiente marinho, resta a perspectiva otimista de encaminhamentos de ações articuladas para formação de uma governança global marítima, com condições de efetivar ações cooperadas capazes de contribuir para equacionar os conflitos decorrentes das atividades que impactam no meio ambiente marinho, máxime o transporte marítimo internacional.

Para isso, é imprescindível a disposição e o interesse de todos os agentes possíveis e competentes que, fazendo uso de mecanismos e funções apresentadas aqui, possa resultar em instituições mais eficazes, com força e maturidade de uma governança global dedicada às questões voltadas ao ambiente marinho e os seus problemas pertinentes e decorrentes das ações antrópicas, em especial a do necessário transporte marítimo internacional, com

essenciais ao respectivo desenvolvimento de um sistema global, com provimento de dados, adequado espaço político indispensável às negociações e permanente capacitação para tratar das questões acertadas e de interesse global.

Referências bibliográficas e artigos consultados.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A study of order in world politics**. 2ª ed. New Jersey: Columbia University Press, 1995.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

ESTY, Daniel C. e IVANOVA, Maria H. **Revitalização da Governança ambiental global: um enfoque baseado em funções**. In: ESTY, Daniel C. e IVANOVA, Maria H (orgs.) *Governança Ambiental Global: Opções e Oportunidades*. São Paulo: Ed Senac, 2005.

GIRAO, Mardonio da Silva. *Governança marítima, o meio ambiente marinho e o transporte marítimo internacional*. Porto Gente, 2013. Disponível em <http://portogente.com.br/colunistas/eliane-octaviano/governanca-maritima-o-meio-ambiente-marinho-e-o-transporte-maritimo-internacional>

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de Governança**. Texto apresentado no XIV Encontro do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. 2005. Disponível em:

<<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>

Acesso em 21 mai. 2012;

GONÇALVES, Alcindo. **A Legitimidade na Governança Global**. Texto apresentado no XV Encontro do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. 2006.

GONÇALVES, A (2011). **Governança Global**. In: _____, Alcindo; Costa, J A Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Ed. Almedina, 2011;

OCTAVIANO MARTINS, Eliane M. **Transporte marítimo e desenvolvimento sustentável**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 72, jan 2010. Disponível em:

<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7102>.

Acesso em 03 jun. 2012.

_____. **Curso de Direito Marítimo**. Vol I. 3ª edição. Barueri, SP: Ed. Manole, 2008.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano a sociedade global**. São Paulo: Ed Paz e Terra, 2005.

REUTER, Paul. **Institutions internationales**. Paris: Presses Universitaires de France, 1963.

ROSENAU, James N. **Governance and Democracy in a Globalizing World**. In: ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David; KÖHLER, Martin (ed.). *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **The Real New World Order**. In: *Foreign Affairs*, New York, v. 76, nº. 5, Sept/Oct. 1997.

SOROS, George. **Globalização**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente: Emergência, Obrigações e Responsabilidades**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

STRECK, Charlotte. **Redes Globais de Políticas Públicas como Coalizões para Mudança**. In: ESTY, Daniel C. e IVANOVA, Maria H (orgs.) *Governança Ambiental Global: Opções e Oportunidades*. São Paulo: Ed Senac, 2005.