

ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
CMG NILSON SEIXAS DOS SANTOS

A ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL COMO  
INSTRUMENTO POLÍTICO:

Um outro campo de batalha

Rio de Janeiro  
2014

CMG NILSON SEIXAS DOS SANTOS

A ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL COMO  
INSTRUMENTO POLÍTICO:

Um outro campo de batalha

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval,  
como requisito parcial para a conclusão do Curso  
de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Claudio Rogerio de  
Andrade Flôr

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2014

A minha Mãe e ao meu Pai,  
com saudades.

## AGRADECIMENTOS

Tenho tanto a agradecer,

Aos meus pais; a minha família; ao meu orientador; aos amigos do curso; a outros amigos; e a quem torceu por mim.

Mas receio esquecer alguém e deixá-lo pensar que é ingrato.

Assim, agradeço a Deus por tudo e por todos que foram colocados na minha vida; e até por aqueles que tornaram minha caminhada mais árdua, pois estes além de me proporcionar o crescimento espiritual valorizaram a realização deste trabalho pela superação das dificuldades.

## EPÍGRAFE

“Mas não basta admirar: é preciso aprender. O mar é o grande avisador. Pô-lo Deus a bramir junto ao nosso sono, para nos pregar que não durmamos. Por ora a sua proteção nos sorri, antes de se trocar em severidade. As raças nascidas à beira-mar não têm licença de ser míopes; e enxergar, no espaço, corresponde a antever no tempo. A retina exercida nas distâncias marinhas habitua-se a sondar o infinito, como a do marinheiro e a do albatroz. Não se admitem surpresas para o nauta: há de adivinhar a atmosfera como o barômetro, e pressentir a tormenta, quando ela pinta apenas como uma mosca pequenina e longínqua na transparência da imensidade. O mar é um curso de força e uma escola de previdência. Todos os seus espetáculos são lições: não os contemplemos frivolamente.”

Rui Barbosa

## RESUMO

Este artigo pretende refletir sobre a instrumentalidade política da Organização Marítima Internacional (IMO) para servir aos interesses dos Estados e, particularmente, do Brasil. Para tal, foram consideradas as noções fundamentais sobre as relações internacionais; e foi realizada uma breve retrospectiva sobre a Ordem Internacional após a 2ª Guerra Mundial, o que favoreceu a expansão do liberalismo econômico e, em consequência, do comércio e transporte marítimo internacionais. Essa expansão do transporte marítimo, por sua vez, ocasionou um aumento da quantidade de acidentes e incidentes de navegação, além de conflitos de interesses associados à atividade marítima. Esse cenário atribuiu à IMO uma maior importância, dado o seu propósito de buscar a adoção de normas gerais pelos Estados-membros a fim de contribuir para o livre comércio, sem discriminação, e minimização dos conflitos. Destacou-se, ainda, a importância da relação entre o comércio e o transporte marítimo internacionais, atribuindo-se dimensão estratégica para a consecução dos Objetivos Nacionais dos Estados; apontando, ainda, para a necessidade do transporte marítimo ser tratado dentro de uma Grande Estratégia Nacional. Finalmente, analisou-se o funcionamento da organização, até a profundidade necessária para compreender o seu uso como instrumento de política pelos Estados, principalmente os mais desenvolvidos; e o tratamento dado pelo Brasil nos assuntos daquela Organização, ilustrando e descrevendo questões político-estratégicas, constantes da Agenda Global e que transitam por diversos Organismos Internacionais, inclusive pela IMO, além de outros assuntos que são peculiares a esta Agência das Nações Unidas. Concluindo, foram propostas sugestões de melhorias no sentido de aumentar a efetividade da representação brasileira nesse fórum internacional.

Palavras-chave: Organismos Internacionais, ONU, Relações Internacionais, Poder, Política, Organização Marítima Internacional, OMI, transporte marítimo, comércio internacional.

## ABSTRACT

This paper reflects on the political instrumentality of the International Maritime Organization (IMO) to serve the interests of the States, and particularly in Brazil. To this end, we considered the fundamental notions of international relations; and a brief retrospective was held on the International Order after the 2nd World War, which favored the expansion of economic liberalism and, consequently, trade and international shipping. This expansion of shipping, in turn, led to an increase in the number of accidents and incidents of navigation, as well as conflicts of interest associated with maritime activity. This scenario assigned to the IMO greater importance, given its purpose of seeking the adoption of standards by the Member States in order to contribute to free trade, without discrimination, and minimizing conflicts. It was emphasized also the importance of the relationship between trade and the international maritime transport, attributing strategic dimension to the achievement of national objectives of states; pointing also to the need of maritime transport be treated within a National Grand Strategy. Finally, we analyzed the functioning of the organization, to the depth necessary to understand its use as a political instrument by States, especially the most developed; and the treatment by Brazil in the affairs of that organization, illustrating and describing political and strategic issues, contained in the Global Agenda and experience diverse international organizations, including the IMO, as well as other matters that are peculiar to this UN agency. In conclusion, suggestions were proposed improvements to increase the effectiveness of the Brazilian representation in this international forum.

Key words: International Organisms, UN, International Relations, Power, Politics, International Maritime Organization, IMO, shipping, international trade.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICA E COMÉRCIO INTERNACIONAIS.....</b>	<b>15</b>
2.1	Objetivos Nacionais .....	15
2.2	Conflito e poder .....	16
2.3	Instrumentos de política e comércio internacional.....	21
2.4	A IMO como instrumento político .....	30
2.5	Vulnerabilidades do transporte marítimo internacional para o Brasil .....	33
<b>3</b>	<b>ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL (IMO) .....</b>	<b>36</b>
3.1	Estrutura e propósitos.....	38
3.2	Financiamento da Organização.....	43
3.3	Principais temas e tratados no âmbito da IMO e impactos para o Brasil.....	44
3.4	Tratamento dos assuntos da IMO pelo Brasil.....	51
3.5	Processo decisório.....	54
3.6	Principais itens de agenda .....	56
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>
	<b>APÊNDICE</b>	<b>65</b>
	<b>ANEXO</b>	<b>67</b>



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Evolução da tonelagem de carga embarcada na navegação de longo curso	65
Figura 2 -	Evolução da tonelagem de carga desembarcada na navegação de longo curso	65
Figura 3 -	Evolução de gastos com afretamentos na navegação de longo curso	66

## **LISTA DE TABELAS**

1 -	Quadro estatístico de documentos propostos	67
2 -	Quadro estatístico de documentos propostos pelo Brasil	68
3 -	Dez maiores anualidades de estados-membros	69
4 -	Dez maiores doadores	69

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTAQ	1	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
CNUDM	2	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
EC	3	European Commission
END	4	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	5	Estados Unidos da América
IMO	6	Organização Marítima Internacional
MCT	7	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	8	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MM	9	Marinha Mercante
MMA	10	Ministério do Meio Ambiente
MME	11	Ministério de Minas e Energia
MPA	12	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPOG	13	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PMN	14	Política Marítima Nacional
PNLT	15	Plano Nacional de Logística e Transportes
UE	16	União Europeia
UNCTAD	17	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

## 1. INTRODUÇÃO

Escrever sobre um Organismo Internacional específico nos remete a abordar outros assuntos como relações internacionais, sistema internacional, ordem internacional, política, poder, estratégia, objetivos nacionais e suas relações com outros órgãos. Contextualizado o ambiente em que ele se encontra é possível analisá-lo segundo seu regulamento, comportamento dos atores participantes, objetivos e temas tratados.

Segundo essa dinâmica, pretende-se realizar uma abordagem da Organização Marítima Internacional (IMO), de maneira a identificar as forças políticas e como elas atuam a fim de contribuir para corrigir rumos da estratégia de emprego desse organismo para consecução dos objetivos do País.

Antes de tudo, convém antecipar e ressaltar a importância de se realizar um estudo sobre esse Organismo. Adotando um olhar mais cuidadoso para a linha do tempo da história é possível observar que o transporte marítimo e o comércio possuem, há muito tempo, uma estreita relação. Para entender a importância desse comércio, a relação com o transporte marítimo e sua importância para o desenvolvimento dos países, basta lembrar que as riquezas das nações dependem, essencialmente, do seu comércio internacional ao qual o transporte marítimo está diretamente relacionado.

O comércio exterior é a riqueza do soberano, a honra do reino, a nobre vocação dos mercadores, nossa subsistência e o emprego de nossos pobres, o melhoramento de nossas terras, a escola de nossos marinheiros, o nervo de nossa guerra, o terror de nossos inimigos.<sup>1</sup>

Não seria exagerado afirmar que a importância do transporte marítimo para o comércio internacional reveste-se de caráter estratégico e logístico.

---

<sup>1</sup> MUN, Thomas. England's Treasure by Foreign Trade.

A única maneira de fazer com que muito ouro seja trazido de outros reinos para o tesouro real é conseguir que grande quantidade de nossos produtos seja levada anualmente além dos mares, e menos quantidade de seus produtos seja para cá transportada<sup>2</sup>.

As afirmativas acima se tornam evidentes quando verificamos que, de acordo<sup>3</sup> com a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 9.165 milhões de toneladas de mercadorias foram transportadas por vias marítimas, em 2013, o equivalente a 80% do comércio internacional medido em tonelagem e 70% em valor. Em relação ao Brasil, esses números atingem cerca de 95% e 80% do comércio exterior<sup>4</sup>, respectivamente. Além disso, segundo estimativas<sup>5</sup> de analistas, até o final da década, será alcançado quantitativo superior ao dobro do valor em relação a 2010 (8.409 milhões ton.), ou seja, mais de 16 milhões de toneladas.

Assim, importa saber: como são tratados os assuntos da IMO pelo Brasil; como são integrados e coordenados esses assuntos quando relacionados aos principais itens da agenda global; qual a efetividade da atuação brasileira; como se desenvolve a relação de poder naquele organismo etc.

No presente trabalho, pretende-se responder a algumas dessas indagações, analisando a participação do Brasil na IMO, exemplificando com fatos ocorridos relativos aos principais temas da agenda global que foram tratados naquela organização, a fim de contribuir para melhor explorar a IMO como instrumento de política externa. Ademais, este trabalho justifica-se pelo prejuízo que as decisões naquele Organismo podem acarretar ao comércio exterior brasileiro e, direta ou indiretamente, ao desenvolvimento do País.

---

<sup>2</sup> Documentos econômicos dos Tudors. Apud HUBERMAN, Leo. História da riqueza do Homem. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972, P. 130, grifo nosso)

<sup>3</sup> Fonte: Review of Maritime Transport 2013, UNCTAD.

<sup>4</sup> Fonte: Apresentação de Roberto de Souza Dantas. Diretor de Planejamento da SECEX. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 2012.

<sup>5</sup> Fonte: Review of Maritime Transport 2013, UNCTAD.

O capítulo 2 apresenta os objetivos naturais, isto é, aqueles que são comuns a qualquer Estado, e como esses objetivos orientam a condução desses Estados no cenário internacional. Apresenta, ainda, a importância do comércio internacional e o transbordamento dessa importância para o transporte marítimo.

O capítulo 3 aborda os Organismos Internacionais, seu surgimento e o momento em que se firmou após a 2ª Guerra Mundial, como o principal campo de batalha para busca dos objetivos estratégicos dos Estados. Apresenta, ainda, as principais características da Organização Marítima Internacional (IMO) e como este organismo é empregado como instrumento político pelos Estados visando alcançar os objetivos estabelecidos pela política.

O capítulo 5, conclui o trabalho, apresentando sugestões de linhas de ação vislumbradas para que o Brasil possa melhor empregar a IMO como instrumento político.

## 2. POLÍTICA E COMÉRCIO INTERNACIONAIS

Se entrevistássemos as pessoas para que informassem quais os seus dois principais objetivos na vida, é possível que muitos desconsiderassem que para os alcançar é preciso, antes de tudo, viver. E qualquer segundo objetivo estaria inserido no contexto de “viver bem” (emprego, saúde, harmonia, afeto etc.). Segundo ARON (2002, p. 128), “*No estado natural, todos (indivíduo ou unidade política) têm como objetivo primordial a segurança.*”. A segurança, porém, deve ser vista como uma sensação de ausência de ameaça à sobrevivência ou ao bem-estar. De maneira análoga, é possível afirmar que qualquer ser humano, toda unidade política possui dois objetivos primários, naturais ou originais: bem-estar e segurança. O primeiro diz respeito à qualidade da vida ou existência, pela qual será buscada a satisfação das necessidades e se traduz pelo **desenvolvimento**, segundo sua mais ampla concepção (econômica, social, espiritual, científico-tecnológica etc.). A segurança diz respeito à salvaguarda da própria existência e da qualidade de existir; portanto, não se limita à defesa, mas abrange, também, a garantia de acesso ao desenvolvimento.

### 2.1 Objetivos Nacionais

Esses objetivos, portanto, são aqueles de mais alto nível político, isto é, devem estar contidos na alta política ou Política Nacional e, em decorrência, serem contemplados no mais alto nível estratégico de maneira a estabelecer o caminho para alcançá-los. Daí decorre a necessidade de elaboração de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento e uma Estratégia

Nacional de Segurança, integrando a Grande Estratégia Nacional, dentro de uma visão ampla, isto é, observando, não dentro de um contexto de guerra, mas ao longo da existência de um Estado. Desses objetivos primários decorrem outros intermediários pelos quais se busca atingir aqueles; uns menos importantes, de que se pode abrir mão; outros, vitais, que se buscará defendê-los de todas as formas.

O bem-estar social da população de um Estado é obtido pelo desenvolvimento das expressões econômica, psicossocial, científico-tecnológica, política e militar. A expressão psicossocial possibilita exportar conceitos, valores, cultura e padrões de consumo, criando necessidades nas pessoas que se constituirão de mercados externos e que, por sua vez geram riquezas e promovem o desenvolvimento econômico para o país exportador. Por outro lado, a padronização de valores culturais propicia a minimização de conflitos (culturais, ideológicos, religiosos etc.), elevando a sensação de segurança - constitui-se em parcela do “Soft Power” do Estado. A ciência e a tecnologia possibilitam a independência tecnológica necessária à base industrial de defesa, além de facilidades para incrementar o bem-estar social.

Difícil – e necessário – é para um País que pouco trato teve com guerras convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se. Não bastam, ainda que sejam proveitosos e até mesmo indispensáveis, os argumentos que invocam as utilidades das tecnologias e dos conhecimentos da defesa para o desenvolvimento do País. (Estratégia Nacional de Defesa, 2008)

Há, portanto, uma visível interdependência para o desenvolvimento daquelas expressões, sendo a econômica o pilar que confere os recursos necessários para as demais. Por exemplo, é preciso desenvolver-se economicamente para prover os recursos capazes de garantir o desenvolvimento da expressão militar, que, por sua vez, confere a liberdade de ação (expressão política) necessária ao Estado para assegurar o acesso ao desenvolvimento e a manutenção de suas riquezas. Conforme assinala ARON (2002): “Ao proteger um país da invasão, os exércitos são produtivos na mesma medida das riquezas que salvam. Em caso de



vitória, obtêm despojos do inimigo para o Estado e o povo, e também novos meios e oportunidades para a prosperidade nacional.” A própria Estratégia Nacional de Defesa – END (2008) contempla essa ideia:

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento.

Para permitir o desenvolvimento faz-se necessário obter recursos de toda ordem, inclusive, naturais. Muitas vezes, porém, os Estados não dispõem desses recursos ou dispõem em quantidade insuficiente para permitir seu desenvolvimento; fazendo com que tenham que se relacionar com os demais, a fim de atender às suas necessidades. Surgem, assim, as relações internacionais como um sistema no qual os Estados interagem para alcançar aqueles objetivos naturais. Entretanto, por serem os recursos naturais limitados<sup>6</sup>, essas relações serão permeadas por conflitos de interesses, criando ambientes competitivos ou conflitivos em que serão empregados instrumentos de persuasão, coerção<sup>7</sup> (emprego de outros instrumentos, que não o militar, para impor a vontade do Estado) ou imposição (uso efetivo da força).

É preciso perceber que o desenvolvimento é construído costurando interesses para alcançar objetivos parciais que, não necessariamente, serão obtidos mediante imposição da vontade, ao contrário, a imposição será o último recurso a ser empregado. Mesmo que ocorra indiferença de um Estado quanto a um interesse de outro, ainda assim, este interesse deve ser considerado, pois, nestes casos, é possível criar uma oportunidade de colaboração em outro contexto, presente ou futuro, é o caso de troca de votos (seja referente a temas em discussão,

---

<sup>6</sup> “As sociedades nunca foram tão conscientes da sua pobreza como em nossos dias, a despeito do crescimento prodigioso da riqueza - o que só aparentemente é um paradoxo. De fato, as "necessidades" cresceram mais depressa do que os recursos, cuja limitação parece escandalosa a partir do momento em que a capacidade de produzir passa – equivocadamente por ilimitada. (ARON, p. 58, 2002)”

<sup>7</sup> Direito ou poder legal de coagir, adotando medida que não fira o Direito Internacional.

seja para o exercício de cargos em organismos internacionais diferentes, ou cargos distintos no mesmo organismo internacional). É oportuno sublinhar a importância do exercício de cargos em organismos internacionais (OI), que apesar de não possuir poder de decisão algum, possibilita influenciar e conduzir os trabalhos segundo o interesse do Estado.

Nesse contexto é possível inferir que uma política de cooperação internacional absoluta, como alguns acreditam, tende a ser uma utopia, na medida em que os Estados terão que, em algum momento, abrir mão do seu bem-estar em favor de outros (por imposição). Tal política só seria viável na concepção de um “Estado Único” que congregasse toda a humanidade. Seria o mais elevado conceito de “Governança Global”:

Numa humanidade hipoteticamente pacificada, pode ser que muitas unidades políticas apresentassem uma tendência para se dissolver; as comunidades de cultura, mais estreitas, mais próximas dos indivíduos, reconquistariam autonomia; as funções relacionadas com a segurança e o bem-estar seriam exercidas num nível superior ao do Estado nacional. (ARON, 2002, p. 905)

## 2.2 Conflito e poder

Todo Estado possui objetivos que são identificados e estabelecidos pela alta política. Em síntese, podemos observar que há objetivos naturais, ou originais ou primários, de qualquer unidade política que são o bem-estar e a segurança. Para alcançar esses objetivos há muitos caminhos e em cada um deles há objetivos intermediários que, dentre eles alguns são negociáveis outros não. Adicionalmente, serão necessários recursos de toda ordem (mão de obra, terra, matéria-prima etc.) que são limitados e, muitas vezes, escassos; ao passo que as necessidades humanas são crescentes. Essa relação gera cobiça dos que não possuem sobre os que possuem e, conseqüentemente, conflitos. Outras vezes, interesses comuns concorrem para

alcançar objetivos distintos, isto é, são interesses concorrentes, fazendo surgir um ambiente de cooperação. Exemplifica, ainda, ARON (2002, p. 493): “*Este interesse comum em evitar a guerra termonuclear marca as relações entre os dois blocos e propicia uma cooperação sutil entre a União Soviética e os Estados Unidos da América.*”. Em outro exemplo recente, em 2014, o cenário internacional flertou com uma possibilidade de aliança entre Estados Unidos da América (EUA) e Irã, para apoiar o governo do Iraque visando a enfrentar o autodenominado “*Estado Islâmico*”, a despeito da rivalidade entre aqueles países. Quem poderia imaginar isso? Esses interesses alicerçavam a consecução de objetivos naturais distintos: bem-estar norte-americano (segurança energética) e segurança do Irã.

Essas possibilidades de conflitos e de convergência de interesses provocam dois tipos de ambientes nas relações internacionais: de competitividade e de cooperação. Essa relação entre política e ambiente de competitividade ou cooperação é bem percebida por CARR:

Quando os estados cooperam entre si para manterem serviços postais, ou de transportes, ou para prevenirem o alastramento de epidemias, ou, ainda, para suprimirem o tráfico de entorpecentes, essas atividades se denominam "não-políticas" ou "técnicas". Mas **logo que surge uma questão que envolve, ou parece envolver, o poder de um estado com relação a outro, o assunto se torna imediatamente "político". Embora não se possa definir a política exclusivamente em termos de poder, é seguro dizer-se que o poder é sempre um elemento essencial da política.** Para se entender um assunto político, não basta (como bastaria no caso de uma questão legal ou técnica) saber do que se trata. **É necessário, também, saber quem está envolvido.** (CARR, 1939, p. 135, grifo nosso)

Nesse contexto, os Estados, diante dos antagonismos<sup>8</sup> existentes, adotarão um dos seguintes comportamentos para alcançar seus objetivos originais: a persuasão, a dissuasão ou coerção, cujo nível mais elevado é a guerra. Na ocasião de decidir qual comportamento adotar diante de um ambiente de competitividade, vem à tona a questão do poder nas relações

---

<sup>8</sup> Óbices de toda ordem, internos ou externos, que impedem o alcance e a preservação dos Objetivos Fundamentais.

internacionais, a reboque da qual surgem alguns questionamentos que serão realizados no processo decisório sobre qual alternativa adotar visando a alcançar seus objetivos: é possível convencer a outra parte a ceder? O que interessa à outra parte? O que se poderia ceder, dentro daquilo que interessa à outra parte, em troca daquilo que se deseja (aliciar)? O que se pode obter, que seja do interesse da outra parte, para realizar uma troca por aquilo que se deseja? Qual a capacidade e a aceitabilidade de obter aquilo que se deseja mediante uso da força? É aceitável a renúncia ao objetivo?

Na situação oposta encontra-se aquele que possui aquilo que é cobiçado pelos demais, levantando outros questionamentos: que poder possuo para defender meus objetivos? O que me interessa na outra parte que compensaria negociar uma troca?

“As relações entre os Estados são, mais do que nunca, provas de vontade. A política internacional<sup>9</sup> do nosso tempo ajusta-se ao modelo secular da política de poder (powerpolitics): o intercâmbio, pacífico ou belicoso, entre Estados que não reconhecem lei ou árbitro, **se coagem, seduzem e convencem mutuamente**”. (ARON, 2002, p. 544). Continua: “Quem tem superioridade de armamento em tempos de paz convence os aliados, os rivais ou os adversários sem precisar utilizar suas armas. Inversamente, o Estado que adquire uma reputação de equidade e moderação tem maior probabilidade de alcançar seus objetivos sem precisar para isto da vitória militar. Mesmo em tempo de guerra, usará um **processo de persuasão, em lugar da imposição**”. (ARON, 2002, p. 73). E ainda: **A diplomacia sem meios de pressão econômica ou política, sem violência simbólica ou clandestina, será pura persuasão – e talvez não exista**. Mesmo a diplomacia pura insinua, ainda que de modo implícito, que poderia exercer pressão com outros meios, e se decidisse a isso. Contudo, **ela se esforça por fazer acreditar, ao adversário e aos espectadores, que seu objetivo é seduzir ou convencer, e não coagir. O adversário deve sentir que goza de liberdade de ação se, em última análise, cede à força ameaçada implicitamente**. (ARON, 2002, p. 105)

A persuasão consiste em convencer, isto é, influenciar a outra parte a ceder à vontade do oponente em seu favor, sendo campo amplo para exercício da diplomacia<sup>10</sup> e da aplicação do Direito Internacional. Lembrando WIGHT (2002, p.105): “*A diplomacia é a*

<sup>9</sup> Segundo ARON, a “política internacional sempre foi reconhecida pelo que realmente é uma política de poder - exceto em nossa época, por alguns juristas embriagados com ideias e certos idealistas que confundem os sonhos com a realidade.” (ARON, 2002, p. 847)

<sup>10</sup> A diplomacia é o sistema e a arte da comunicação entre os estados. (WIGHT, 2002, p. 107).

*instituição para negociar. As alianças são instituições para efetivar um interesse comum. O arbitramento é uma instituição para a resolução de pequenas divergências entre os estados. A guerra é a instituição para a decisão final a respeito das divergências”.*

A Dissuasão, segundo BOBBIO (1998, p. 365), consiste na “*ameaça de uma represália, no caso em que o adversário não se adapte à vontade do dissuasor, através da predefinição de uma situação futura que seria danosa para o destinatário*”.

De outra forma, resta a coerção para impor a própria vontade ao oponente, cujo mais elevado grau é a guerra. Ainda segundo BOBBIO a coerção pode ser definida como:

um alto grau de constrangimento (ou ameaça de privações). Ela implica que as alternativas de comportamento em que B se acha (e que sofre a coerção) são alteradas pela ameaça de sanções de A (que faz a coerção), de tal modo que o comportamento que este último deseja do primeiro termina por parecer a B como a alternativa menos penosa” complementa, ainda que “No conceito de coerção pode incluir-se também um alto grau de aliciamento (promessa de vantagens) (BOBBIO, 1998, p. 938)

Enquanto a persuasão convence; a dissuasão (ameaça indireta) inibe; e a coerção (ameaça direta) faz uso de instrumentos políticos, econômicos ou militares, para impor a vontade ao oponente. Esses comportamentos norteiam, consciente ou inconscientemente, as relações humanas, sociais e internacionais, nas quais o comércio e a guerra são elementos presentes no cotidiano dessas relações; associados à negociação e ao poder.

### 2.3 Instrumentos de política e comércio internacional

Um instrumento de política é uma variável capaz de ser empregada para fazer com que se conquiste um objetivo político.

Assim, para conseguir conquistar seus objetivos, independente do comportamento adotado, os Estados buscarão adquirir poder<sup>11</sup>, até mesmo no caso da persuasão, conforme cita BISMARCK: “A diplomacia sem as armas é como a música sem os instrumentos.”. Ademais, o insucesso na obtenção dos objetivos por meio de um comportamento demandará uma mudança de comportamento para alcançá-los ou renunciar aos mesmos. Nesse contexto, surge a “*luta pela liberdade de ação*”<sup>12</sup>, como a “essência da estratégia” (BEAUFRE, 1998), pela qual os Estados procurarão adquirir instrumentos que dê a eles capacidade de assumir qualquer conduta. Essa capacidade é característica das potências dominantes e grandes potências, que segundo WIGHT (2002, p. 36) podem ser definidas da seguinte forma: “*potência dominante é aquela que pode confiantemente contemplar a guerra contra qualquer combinação possível de outras potências, uma grande potência é aquela que pode confiantemente contemplar a guerra contra qualquer outra potência individual*”.

De maneira resumida, é possível afirmar que os meios necessários para viabilizar a conquista dos objetivos são: a riqueza e as armas:

Há três espécies de poder temporal: econômico, político e militar. A potência que os homens exercem sobre outros homens pode ter três fundamentos: a riqueza, a autoridade reconhecida como legítima, as armas. A autoridade legítima **deriva, inevitavelmente, da riqueza ou das armas ou se apoia sobre elas (grifo nosso)**. (ARON, 2002, p. 390)

Estamos falando, portanto, de instrumentos do poder, em que as riquezas estão associadas ao poder econômico e, as armas ao militar; e o Estado que detém esses instrumentos em abundância quando comparada aos demais, goza da liberdade de ação desejada.

---

<sup>11</sup> Probabilidade de um ator político realizar a sua própria vontade independente da vontade alheia. (GONÇALVES, 2005, p. 125)

<sup>12</sup> Segundo André Beaufre, em “Estratégia de Ação”, “A melhor decisão, neste nível, é aquela que **desenvolve, ao máximo, a liberdade de decisão política** (grifo nosso) de que nos beneficiamos e que reduz, ao máximo, a liberdade de decisão política do adversário.”

A **potência econômica** é considerada como um dos meios, o mais importante, do exercício da atividade política, tanto que se assiste a uma substancial subordinação da esfera econômica à esfera política, enquanto, nos casos inglês e estadunidense, se havia desenvolvido, entre poder político e poder econômico, uma longa série de interações de êxito variável, embora freqüentemente favorável aos interesses econômicos. (WIGHT, 2002, p. 773, grifo nosso)

Para melhor compreender a importância do comércio internacional e, por conseguinte, do transporte marítimo internacional e de um organismo internacional que o tem por objeto, é prudente voltar ao passado para compreender o presente, General MARSHALL (apud WHIGHT, 2002, p.3):

Tem sido dito que devemos nos interessar pelo passado somente como um guia para o futuro. Eu não estou plenamente de acordo com essa posição. Geralmente, após a compreensão profunda do passado, com suas lições e sua sabedoria, vemo-nos munidos de convicções que inflamam nossa alma. Eu me pergunto seriamente se um homem pode refletir com total sabedoria e com convicções profundas em relação a certas questões internacionais básicas de hoje, sem ter pelo menos revisto em sua mente o período da Guerra do Peloponeso e da queda de Atenas.

A guerra é um fenômeno que acompanha a humanidade há vários anos e, até o fim da 2ª Guerra Mundial, era o principal instrumento de política empregado para se alcançar objetivos. O resultado da 1ª Guerra Mundial, que ceifou cerca de 10 milhões de vidas e acarretou consequências devastadoras para diversos países, despertou nos EUA a importância de limitar o uso da força para solução de conflitos. Nesse sentido, antes mesmo do fim da Guerra, os aliados reuniram-se em Versalhes, quando o presidente norte-americano propôs um Tratado de Paz sustentado por 14 pontos, dentre os quais convém, de forma resumida, destacar, além da criação de um organismo internacional para negociação, os seguintes pontos: a liberdade de navegação nos mares e águas internacionais; a eliminação de barreiras econômicas e a igualdade das condições de comércio entre os países; o embrião do princípio da “autodeterminação dos povos”; a passagem livre aos navios no estreito de Dardanelos.

Nesses pontos é possível identificar um objetivo de introdução do liberalismo econômico na Sociedade Internacional, tanto relacionado ao comércio exterior, incluindo o transporte marítimo como elemento logístico, como à expansão dos mercados consumidores. Assim, foi buscada aquela quebra de paradigma, tentando substituir o poder militar pela diplomacia aliada ao poder econômico, como principais formas de exercício de poder para conquistar objetivos dos Estados.

Nesse contexto surge, pelo Tratado de Versalhes<sup>13</sup> (1919), a Liga das Nações, ou Sociedade das Nações - primeira Organização Internacional, multilateral - que tinha como objetivo principal a manutenção da paz mundial, empregando a mediação e o arbitramento para a solução de controvérsias. Nessa ocasião, iniciou-se um processo de limitação do uso da força para o alcance dos objetivos dos Estados. Os EUA apesar de terem idealizado a criação desse organismo, potência protagonista da vitória dos aliados, deixou de participar do mesmo, enfraquecendo-o politicamente, o que resultou no fracasso daquele organismo.

Com o fim da 2ª GM, foi criada as Organizações das Nações Unidas (ONU) que, agora com a participação dos EUA que se afirmava como potência militar, lograria maior sucesso em evitar o emprego do uso da força pelos Estados para atingir seus objetivos. Dessa forma, passaram os Estados a utilizar a persuasão e a coerção (exceto com uso da força), deixando o poder militar como instrumento dissuasório. Hoje, apesar de ainda haver emprego do poder militar para consecução de objetivos políticos, os mesmos são normalmente encobertos sob outros pretextos para transparecer para a opinião pública internacional uma imagem de “guerra justa”, amparada pelo Direito Internacional. A exemplo disso, pode-se citar a 2ª Guerra do Golfo, cujo objetivo real era garantir o fluxo e o preço do petróleo para suprir as necessidades dos EUA, mas foi apresentada para a opinião pública internacional como combate a armas de destruição em massa.

---

<sup>13</sup> Tratado de Paz que formalizou o fim da 1ª Guerra Mundial.



Nunca o mais forte o é tanto para ser e sempre senhor, se não converte a força em direito, e em dever a obediência; eis donde vem o direito do mais forte...” |(ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Martin Claret, 2006) (Rousseau, 1762); por essa razão o mais forte, enquanto mais forte, empenha-se para converter a força em direito - poder de direito (Bonavides, 1997, p.106)

Além disso, foi estabelecida uma nova Ordem Internacional, em que foram renovados os 14 pontos do Tratado de Versalhes e o liberalismo econômico passava a ser suportado por três pilares: a criação do International Bank for Reconstrucion and Development (BIRD), que deu origem ao Banco Mundial; a criação do International Monetary Fund (FMI) e o estabelecimento da moeda americana (dólar) como padrão ao qual todas as demais moedas seriam indexadas. Observa-se, nesse momento, a existência de uma ação estratégia norte-americana que consolidaria o poder econômico dos Estados Unidos no cenário internacional, vindo esse poder a substituir o poder militar como a principal forma de submeter à vontade aos demais atores do Sistema Internacional. Assim, o liberalismo do comércio internacional assume papel capital nessa nova Ordem. Convém ressaltar a grande vantagem competitiva que os EUA levavam nesse processo, haja vista a capacidade da produção industrial no pós-guerra associada ao fato de não ter seu território continental sido afetado com a 2ª Guerra Mundial, ao contrário dos países da Europa que necessitavam canalizar grandes recursos e esforços para reconstrução. Essa substituição do poder militar pelo econômico foi fortalecida pela maior influência que o Direito Internacional passou a ter sobre os Estados, limitando o “Direito à Guerra” e condenando o colonialismo, na forma do princípio da “autodeterminação dos povos”.

Ocorreu, porém, que o passivo decorrente dos diferentes patamares de desenvolvimento, principalmente no tocante à industrialização, e o comércio estruturado na venda de produtos de maior valor agregado pelos países industrializados (PD) e de matérias-primas e produtos agrícolas pelos países em desenvolvimento (PED) agravou o hiato de

desenvolvimento, provocando a intensificação da pobreza e questionamentos sobre aquele modelo de desenvolvimento, abrindo campo para que ideologias que passariam a dar tom aos conflitos, polarizando o mundo em dois grandes blocos liderados pelos EUA e URSS: era a Guerra Fria.

O fim da Guerra Fria deu aos EUA uma invejável liberdade de ação, por meio da qual passaram a ditar as regras que regeriam a sociedade mundial, empregando seu poder econômico como o principal instrumento de política e o livre-comércio internacional como principal arma. Isso consolidou a hegemonia norte-americana, tanto no campo militar como no econômico, ocasionando uma nova mudança de paradigma onde o mundo, que se tornara regido em torno do viés ideológico, retomava o viés, predominantemente, econômico. Isso foi fator contribuinte para a expansão do neoliberalismo que provocou o fenômeno chamado de globalização que, segundo GONÇALVES (2005) se caracteriza pela expansão da produção, dos mercados e dos fluxos de capitais; maior contestabilidade do mercado internacional (comércio internacional de bens e serviços); e uma maior interdependência das economias nacionais. Recordando ARON (2002, p.389), restringidas as “armas” para apoiar a autoridade legítima para o exercício da vontade sobre outros, resta a riqueza (poder econômico) como principal instrumento, em adição ao poder político e ao Direito Internacional. Entretanto, não é o emprego do poder econômico um elemento novo na sociedade internacional, mas a sua proeminência: *“A força econômica sempre foi um instrumento do poder político, ainda que se considere apenas a sua associação com o instrumento militar”* (CARR, 2001, p. 148).

A intensificação do emprego do poder econômico fez surgir uma interdependência complexa tal que o acesso ao desenvolvimento demanda, inexoravelmente, o estabelecimento de uma “Grande Estratégia Nacional” e o seu acompanhamento contínuo, conforme cita NYE:

Atualmente podemos observar que os pontos centrais do realismo não mais se verificam, ou seja, *“os estados são os únicos atores importantes, a força*

*militar é o instrumento principal e a segurança é o fim dominante.” Ao contrário “podemos postular um tipo de política mundial bastante diferente: (1) os estados não são os únicos actores importantes – os actores transnacionais a operarem através das fronteiras são igualmente intervenientes importantes; (2) a força não é o único instrumento significativo – a manipulação econômica e a utilização de instituições internacionais são os instrumentos mais importantes; (3) a segurança não é o fim dominante – o bem estar é o objetivo dominante. Podemos apelidar este mundo anti-realista (sic) de interdependência complexa.” (NYE, 2002, p.236):*

Corroborando esse pensamento, discursa o Ministro Figueiredo<sup>14</sup>: *“Tenho insistido que a política externa brasileira tem de ser cada vez mais ativa e inclusiva, precisamos ouvir mais a sociedade para ampliarmos nossa capacidade de **formular, planejar e executar**”.*

Aquela política era bastante favorável para os EUA alcançarem seus objetivos de desenvolvimento e de segurança, pois o livre-comércio internacional, associado à ausência de barreiras comerciais e à liberdade dos mares, constituía ambiente fértil para o estabelecimento de um novo modelo de “pacto colonial”, onde os demais países passariam a ser fontes de produtos de baixo valor agregado, como matérias-primas, enquanto os EUA liderariam como principais fornecedores de produtos de alto valor agregado. As expansões dos mercados e do transporte marítimo potencializavam a velocidade desse processo, ficando patente a existência de uma Grande Estratégia norte-americana, que inteligentemente manipulava as diversas expressões do Poder Nacional para alcançar seus objetivos. Pela expressão psicossocial do seu poder, faz uso de “Soft Power” e difunde o “*american way of life*” para o mundo, oferecendo-o como modelo ideal de sociedade para a humanidade, para incutir valores, minimizando conflitos, criar uma mentalidade consumista e “necessidades” a fim de expandir mercado

---

<sup>14</sup>Chefe do Departamento de Ciência Política da UFF. Texto redigido pelo autor a partir de sua intervenção na mesa sete “Implicações estratégicas e comerciais no cenário mundial” do *Seminário Internacional Hegemonia e Contra-Hegemonia: os Impasses da Globalização e os Processos da Regionalização*, realizado no Hotel Glória, Rio de Janeiro, 22 de agosto de 2003.

consumidor.

A guerra, agora, transcendeu as fronteiras das trincheiras e das armas para ocorrer no campo de todas as expressões do Poder Nacional, passando a Grande Estratégia a delinear caminhos para se atingir os objetivos da mais alta política, e ganhando, além das armas militares (canhões, bombas e fuzis), armas econômicas, políticas, psicossociais e científico-tecnológicas, que são empregadas no novo campo de batalha, os fóruns multilaterais, que se desvenda para os Estados: *“O sistema internacional é a arena na qual os homens de estado perseguem seus interesses e periodicamente chegam a conflitos que podem ameaçar a sobrevivência de alguns.”* (WIGHT, 2002, XV). Da mesma forma, a finalidade da Grande Estratégia deve transcender o período de guerra e atuar, também, durante a paz, com instrumentos não bélicos, adaptando-se ao conceito de LIDDLE HART (1996, p. 94): *“a finalidade da Grande Estratégia – Estratégia Superior – é coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, tendo em vista a conquista do objetivo político da guerra, definido pela política fundamental do governo.”*

Nesse contexto, o comércio internacional passou a exercer papel fundamental para o desenvolvimento e estabelecimento de uma balança de poder favorável ao atingimento dos objetivos políticos, assumindo relevada importância nas relações internacionais, sendo tratado transversalmente em todos os organismos, observando a particularidade de cada um deles, porém, tecendo os interesses das potências econômicas dominantes<sup>15</sup>, objetivando atender aos seus interesses, ao mesmo tempo em que instituem medidas de restrição tecnológica e de acesso ao desenvolvimento. Assim, é preciso consolidar as informações e coordenar as atuações e posicionamentos em todos os fóruns de maneira sistêmica, e nunca isolada.

Ademais, o passivo relacionado a diferentes patamares de desenvolvimento, principalmente no tocante à industrialização, faz com que esse novo modelo de “pacto

---

<sup>15</sup> “potência capaz de medir forças contra todos os rivais juntos.” (WIGHT, 2002, p.16)

colonial” agrave ainda mais o hiato de desenvolvimento e aumente a competitividade na Sociedade Internacional<sup>16</sup>, sendo imperativo estabelecer uma Grande Estratégia Nacional, amparada por metodologia e ciência, em que seja dada ao transporte marítimo a sua devida importância nesse processo.

O fato é que as sociedades modernas são excepcionalmente competitivas. Entre os jogos, são os de competição que ocupam os primeiros lugares. A mesma vontade de poder procura triunfar sobre os rivais e sobre as forças da natureza - trate-se de dominar os outros ou a si próprio, de conquistar cumes virgens ou de explorar o espaço sideral. A este respeito, os regimes socialistas não diferem dos regimes capitalistas; os primeiros denunciam a concorrência comercial sem eliminá-la inteiramente e substituindo-a por muitas formas da chamada "competição socialista". (ARON, p. 446, 447, grifo nosso).

Toda essa situação exige dos Estados participação nesses organismos internacionais e coordenação estratégica a fim de resguardar seus interesses, sob pena de ver seus interesses frustrados por omissão. E associado ao contexto do comércio internacional está o transporte que o possibilita. Nesse ínterim, convém destacar, particularmente, o transporte marítimo pela sua expressão em relação à tonelagem de carga, a valor e às possibilidades de ganho em escala. Fruto disso nasce a necessidade de um Organismo Internacional que cuide, paralelamente à Organização Mundial do Comércio (OMC), do transporte de mercadorias por esse modal de transporte. É a Organização Marítima Internacional (IMO), que na sua Convenção aborda aspectos comerciais, demandando atenção ainda maior; principalmente devido aos Estados buscarem alcançar seus interesses de forma ardil e passo a passo, tecendo uma teia que visa envolver os oponentes e conquistar seus objetivos. Desse modo, com as restrições impostas ao Estado sobre o direito à Guerra, os Organismos Internacionais passaram a ser, predominantemente, o campo de batalha onde se

---

<sup>16</sup> “A sociedade internacional é o total do somatório de todos aqueles que possuem personalidade internacional.” (WIGHT, 2002, p. 100).

travam as disputas para a garantia dos interesses de cada Estado.

Dessa forma não se pode dissociar as decisões da IMO, considerando-as exclusivamente técnicas, das questões relativas ao comércio exterior e desenvolvimento, cabendo sublinhar que, apesar dos abstratos e intangíveis que podem gerar riquezas (software, propriedade intelectual, patentes etc.), os elementos concretos (alimentos, máquinas, equipamentos, matérias-primas, produtos industrializados em geral etc.) – as mercadorias - jamais deixarão de ter sua importância para a humanidade; e estes dependem de uma logística de distribuição tal que o transporte marítimo exerce papel capital, por apresentar melhor relação custo x benefício quando envolvendo grandes distâncias, volume ou peso; devendo, portanto, ser considerado na formulação de uma Grande Estratégia Nacional. É dessa maneira que a importância do comércio exterior para os Estados transborda para o transporte marítimo internacional que o dá suporte.

#### 2.4 A IMO como instrumento político

Para se entender a importância desse organismo é preciso observar que, particularmente, o transporte internacional reveste-se de características tais que tornam complexas as atividades a ele relacionadas. Nesse ínterim, convém trazer à tona que o navio mercante está sujeito à legislação das águas jurisdicionais do Estado do Porto sobre as quais navega. Isso acarreta uma insegurança jurídica considerável em relação à atividade, haja vista que impõe aos armadores, aos proprietários, aos comandantes e às tripulações dos navios a necessidade de conhecer a legislação de cada Estado onde o navio opere, como também de se manterem atualizados quanto às suas alterações. Vê-se, assim, claramente a importância e a

racionalidade de adoção de normas internacionais que facilitem o exercício da atividade marítima. Entretanto, quando se fala em normatizar a relação entre navio de bandeira estrangeira e Estado, de certa forma esse processo enquadra-se como o que muitos entendem como relativização da soberania do Estado, haja vista a necessidade do Estado submeter-se à legislação internacional, conferindo certo grau de complexidade à questão. Não obstante, em que pese ser alegado que os Estados aderem aos acordos internacionais por sua livre vontade, o fato é que, muitas vezes essa adesão pode ser decorrente de pressões políticas, econômicas, ambientais ou outras forças coercitivas, as quais o Estado não pode suportar. Apesar de tudo, essas características do transporte marítimo internacional apontam como conveniente a existência de um organismo internacional que busque padronizar a legislação afeta a essa atividade, devendo os Estados usar os instrumentos ao seu alcance para que as decisões nele tomadas atendam a seus interesses; dentre os quais se podem citar: financiar a ida de representantes de outros países com posições comuns para obter maioria em votação; negociar o voto; comprar o voto; sinalizar no sentido de não cooperar em caso de não adoção de uma mesma posição etc. Assim, é importante prever a possibilidade de despesas dessas naturezas para fazer uso desses instrumentos à disposição.

Adicionalmente, além do papel técnico dessa Organização, conforme mencionado acima (p. 23), os temas da agenda global transitam transversalmente por diversos fóruns internacionais, principal e subsidiários, demandando o acompanhamento e a coordenação da representação de todos os fóruns pelo Estado, de maneira que o posicionamento de um fórum principal não seja prejudicado por decisões adotadas em outros subsidiários, como ocorreu recentemente na IMO, em relação às medidas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GHG<sup>17</sup>). Nessa ocasião, a busca de uma coordenação pelos países em desenvolvimento (PED) ocorreu tardiamente, não superando a velocidade imposta pelos

---

<sup>17</sup> Greenhouse gas – gases que provocam o efeito-estufa.

países desenvolvidos (PD) no trato da questão. Particularmente, releva observar, que as discussões sobre redução de emissões de GHG emitidas por navios, ainda é o mais complexo e polêmico tema da IMO, dominado por intensas ações políticas e econômicas, de caráter estratégico, cujo objetivo dos PD é desconstruir o princípio que rege a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) - “responsabilidades comuns porém diferenciadas<sup>18</sup>” – e estabelecer um novo marco regulatório que dê tratamento setorial para o tema, o que os beneficia na medida em que diversas fontes de emissões, embora pertençam aos PD, estão localizadas nos PED, o que remeteria a estes reduzir as emissões, apesar da sua necessidade de desenvolvimento e da responsabilidade dos países desenvolvidos pela elevação da temperatura da terra que provocou as mudanças climáticas.

No que concerne à segurança do Estado, esta demanda a eliminação das vulnerabilidades de todas as expressões do Poder Nacional<sup>19</sup> (PN); e considerando que a “Expressão Econômica” exerce papel fundamental para o desenvolvimento das demais expressões, ela exige maior atenção. Assim, é evidente que a adoção de medidas indesejáveis que prejudiquem a economia de um país, conseqüentemente, prejudicará seu PN, tornando vulnerável a segurança e o desenvolvimento, que são temas políticos. Essas vulnerabilidades, em que pese não representarem, necessariamente, uma ameaça militar direta, indubitavelmente representarão, no mínimo, a capacidade de outros Estados submeterem o Brasil aos seus interesses, prejudicando a construção do bem-estar social que é um Objetivo Nacional<sup>20</sup> (ON). Para o Brasil, portanto, é de vital importância acompanhar e participar

---

<sup>18</sup> Art. 3º da UNFCCC, internalizada pelo Decreto nº 2.652/98, que estabelece que as partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, e a responsabilidade por essa proteção é comum a todos os Estados, porém diferenciadas, isto é, aos países desenvolvidos cabem a iniciativa para o combate às mudanças climáticas, uma vez que as emissões de gases de efeito estufa durante as 1ª e 2ª revolução industrial foram as principais causas da elevação da temperatura ocorrida no Planeta.

<sup>19</sup> “Capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem uma nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais.” Manifesta-se em cinco expressões: política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica.” (Livro Branco de Defesa Nacional, 2012, p. 264)

<sup>20</sup> “Objetivos Nacionais (ON) - são aqueles que a Nação busca satisfazer, em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural.” (Manual



ativamente das decisões que afetem esse tipo de transporte, buscando influenciar para que estas sejam estabelecidas conforme seus interesses, evitando que sejam estabelecidos óbices danosos aos ON, que podem afetar a Política Marítima Nacional<sup>21</sup> e, por conseguinte, a própria Política Nacional<sup>22</sup>. Não se pode, também, desconsiderar a atuação orquestrada e articulada dos países desenvolvidos nos Organismos Internacionais a fim de obter decisões favoráveis aos seus interesses estratégicos. Em que pese haver alguma articulação entre os países em desenvolvimento, como o Grupo da América Latina e do Caribe (GRULAC) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), essa ocorre, ainda, de forma embrionária, algumas vezes prejudicada por rivalidades regionais, como é o caso do GRULAC. Já o BRICS, apesar de vir ganhando força no cenário internacional, não foi capaz de mobilizar os países em desenvolvimento para impedir a vitória dos PD na questão da **adoção geral** de medidas de eficiência energética para a redução de emissões de gases de efeito estufa. Tais medidas desconsideraram o princípio das “*responsabilidades comuns porém diferenciadas*” (CBDR), que rege toda a questão climática e atribui maior esforço de redução de emissões aos países desenvolvidos, por serem os principais responsáveis pela elevação da temperatura do planeta em 0,6 °C.

Diante desses fatos, o Brasil deve fazer uso dos instrumentos que estiverem ao seu alcance para garantir seus interesses, observando os acordos internacionais aos quais é parte contratante, de maneira a manter o Direito Internacional sempre a seu favor. Por outro lado, não se pode abdicar do emprego de outros instrumentos de política, como a persuasão e a coerção, política e/ou econômica; prática comum existente nas relações internacionais.

---

Básico da Escola Superior de Guerra, Vol. 1, 2009)

<sup>21</sup> Decreto nº 1.265/1994. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1265.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm)>. Acesso em: 23/07/2014.

<sup>22</sup> “Política Nacional é o conjunto dos Objetivos Fundamentais bem como a orientação para emprego do Poder Nacional, atuando em conformidade com a Vontade Nacional.” (Manual Básico da Escola Superior de Guerra, Vol. 1, 2009)

## 2.5 Vulnerabilidades do transporte marítimo internacional para o Brasil

Lembrando que a riqueza de um país é decorrente, sobretudo, do seu comércio exterior, os países cujo comércio está fundamentado no transporte marítimo internacional possuem vulnerabilidades associadas a possuir, ou não, frota própria, podendo tornarem-se reféns de companhias de navegação estrangeiras; ao custo do frete marítimo, que é impactado, principalmente, pela distância do mercado externo; e a pressões políticas, econômicas, comerciais, ambientais etc. O custo do frete, por exemplo, pode influenciar, de maneira determinante, a participação de um país no mercado externo; isso porque dois países que possuam o mesmo custo de produção de determinada mercadoria, ganhará o mercado aquele que possuir o menor custo logístico de distribuição, que inclui o custo do frete. Esse é o caso característico das “*commodities*”, cujo preço é fixado internacionalmente.

A importância dos assuntos tratados na IMO para o Brasil é evidenciada quando comparada às vulnerabilidades acima mencionadas, ao volume do seu comércio exterior e a dependência de embarcações estrangeiras, haja vista a inexpressividade de sua marinha mercante (65 navios<sup>23</sup> engajados na navegação de longo curso) quando comparada ao seu movimento de carga associado ao comércio exterior (figuras 1 e 2), e cujos maiores parceiros comerciais estão localizados a grandes distâncias, na Ásia (China), América do Norte (EUA) e Europa. Assim, o Brasil está sujeito a todas aquelas vulnerabilidades e, diante dos dados estatísticos supracitados (p. 14), é fácil visualizar a possibilidade de ocorrência e o impacto indesejável para economia brasileira, decorrente de medidas que aumentem o custo do frete marítimo. Esse aspecto aumenta de relevância considerando-se, ainda, a predominância das “*commodities*”, cujo preço é fixado internacionalmente, na cesta de exportações brasileiras.

---

<sup>23</sup> Disponível em < <http://www.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarFrotaGeral.aspx> >. Acesso em: 24/06/2014.

Assim, todas as medidas adotadas que incrementem o custo do frete, além do impacto direto sobre a balança de serviços, podem acarretar, também, perda de mercado para o Brasil, prejudicando a balança comercial e criando óbices ao desenvolvimento.

Há, ainda, outras vulnerabilidades diretamente associadas ao impacto das decisões que se adotam na IMO sobre a Política Marítima. Por isso, é importante definir objetivos por intermédio de uma política, de maneira que se possam assumir posicionamentos compatíveis com a mesma. Por exemplo, como saber se é conveniente ratificar a Convenção Internacional para a Reciclagem Segura e Ambientalmente Adequada de Navios, 2009 (SRC 2009)? É intenção estabelecer uma política de incentivo a indústria naval a se capacitar para explorar esse mercado crescente? Considerando-se que a frota mercante mundial possui mais de 80.000 navios e que estes envelhecem a cada ano, é possível perceber que é um nicho de mercado que pode ser explorado para aumentar as divisas para o País. É conveniente adotar se não se pretende participar explorar esse mercado? Nesse aspecto, é intenção incentivar os estaleiros para se adaptarem à Convenção, visto que terão que realizar investimentos que encarecerão os serviços para participar desse mercado? Caso contrário, os navios brasileiros terão de ser desmanchados no exterior, provocando mais evasão de divisas do País. E quanto ao meio-ambiente? Quão politicamente correto é assumir tal instrumento ou oneroso deixar de assumi-lo? São questões que demandam orientação política de mais alto nível sobre a decisão adequada a ser tomada. Importa observar que, uma decisão errada no presente pode impactar no futuro e, muitas vezes o custo político de retroceder, por exemplo, denunciando uma convenção, pode não ser aceitável. Não se pode esquecer que há uma descontinuidade entre as Políticas Interna e Externa, pois enquanto internamente o Estado exerce uma Autoridade sobre os indivíduos, externamente, apesar da existência de uma Ordem Internacional, o Sistema Internacional é anárquico.

Desse modo, é preciso que sejam disponibilizadas orientações políticas de alto

nível para que se possa manifestar sobre tema político-estratégico que restrinja a liberdade de ação do Estado, e imponha algum custo político ou econômico para ele. De outro modo, a ausência de um planejamento estratégico, de longo prazo, por parte do Estado fará com que sejam tomadas decisões complexas com poucos dados, entregando o futuro do Estado à sorte.

### 3 ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL (IMO)

Inicialmente, cabe esclarecer que um organismo internacional está inserido em um sistema e observando uma ordem vigente, de modo que qualquer tentativa de abordagem isolada para se tentar explicar o funcionamento de um organismo internacional possibilitaria introduzir erros de interpretação, uma vez que não é possível ignorar as interações que este faz com as demais partes daquele sistema.

Um organismo internacional é um fórum regular e estável onde sistematicamente ocorrem as discussões sobre os temas da agenda internacional, sendo o palco principal da atuação da diplomacia nas relações internacionais. Nesse contexto e a partir daquela visão sistêmica, torna-se necessário conceituar dois elementos fundamentais a partir dos quais qualquer análise afeta às relações internacionais deve pautar-se: Sistema Internacional e Ordem Internacional.

Segundo ARON, Sistema Internacional é *“o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantém relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral.”* (ARON, 2002, p. 153). Considera, ainda, sobre sua composição, que *“São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de força.”*

Importa perceber que, no campo das relações internacionais, é possível observar que não há uma linearidade com a política interna que possa, a partir desta, ser extrapolada. Isso porque o sistema internacional é anárquico, isto é, não possui uma autoridade capaz de estabelecer leis e um respectivo poder “policial” capaz de impô-las. Considerando os objetivos nacionais comuns a qualquer unidade política, desenvolvimento e segurança, os Estados impõem-se restrições, aceitando-as perante a Sociedade Internacional, com o

propósito de garantir a sua segurança nacional por meio de uma convivência pacífica e negociando o seu acesso ao desenvolvimento. Os parâmetros de aceitação desses limites serão estabelecidos pela Política Nacional.

Em que pese as Organizações Intergovernamentais (OIG) e as Não Governamentais (ONG) não fazerem parte do Sistema Internacional, nem por isso esses atores podem ser ignorados nas relações internacionais, principalmente quando atuando nos organismos internacionais, onde se constituem em grupos de pressão econômica, política, ambiental etc., paralelamente aos Estados, na defesa dos interesses de seus associados.

Se por um lado a deflagração da 2ª GM evidenciou o fracasso da Liga das Nações, por outro lado reforçou a necessidade da existência de um Organismo como aquele. Assim, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) que se tornou o coração do sistema de relações internacionais, herdando todos os mesmos objetivos da Liga das Nações. Atualmente, a ONU conta com 193 países-membros, e é composta por seis Órgãos principais, Programas, Fundos, Institutos de Pesquisa e Agências Especializadas.

Do interesse em aumentar a eficiência das atividades marítimas, foi idealizada a criação de uma agência especializada, no âmbito da ONU para tratar da segurança da navegação. Assim, foi criada em Genebra, em 1948, a Convenção da Organização Marítima Consultiva Internacional (IMCO), que só viria a entrar em vigor dez anos mais tarde. Em 1982, por meio da Resolução A(358), teve seu nome alterado para o atual: Organização Marítima Internacional. Posteriormente, o surgimento de acidentes marítimos, que acarretaram poluição do mar por óleo, associado ao aumento da capacidade de transporte desse tipo de carga pelos navios, atribuíram importância a preocupação com o meio-ambiente.

Sua primeira relevante tarefa foi a atualização da Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS 1914), que foi criada em decorrência do acidente com o navio de passageiros “*Titanic*” (1912), dando origem a SOLAS 1960, primeira

Convenção após a criação da Organização.

Atualmente, a IMO conta com 170 Estados-Membros; três membros associados (Ilhas Faroës, Macau, Hong-Kong); 77 Organizações Não-Governamentais (ONG), com caráter consultivo; e 63 Organizações Intergovernamentais (OIG), como observadores.

### 3.1 Estrutura e propósitos

A organização compõe-se de uma Assembleia (órgão máximo deliberativo) que se reúne a cada dois anos (ímpares); um Conselho (órgão executivo) que se reúne anualmente (duas sessões nos anos pares e uma nos ímpares); e cinco Comitês, a saber: Comitê de Segurança Marítimo (MSC); de Proteção do Meio Ambiente Marinho (MEPC); de Facilitação (FAL); Jurídico, mais conhecido como "Comitê Legal" (LEG); e de Cooperação Técnica (TC). O Conselho supre a Assembleia nos anos em que esta não se reúne. O Secretário-Geral (SG) é eleito pelo Conselho, mediante voto secreto, e submetido à aprovação pela Assembleia, sendo permitida uma única reeleição. Este cargo se reveste de especial importância pela possibilidade de direcionar os trabalhos, devendo a eleição de um brasileiro ser um objetivo a ser perseguido. O Secretariado é liderado pelo SG, com cerca de 300 funcionários, de origens diversificadas, que cuidam da parte administrativa da IMO, entretanto, possuem oportunidades para favorecer a condução dos assuntos ou a divulgação de informações; sendo, também, desejável inserir brasileiros em funções do Secretariado.

O MSC trata dos aspectos relacionados à segurança e proteção do tráfego marítimo internacional; o MEPC, da prevenção e do controle da poluição do meio ambiente marinho por navios; o FAL da eliminação da burocracia nos portos que prejudiquem as

atividades marítimas (não trata da eliminação das barreiras comerciais, mas das burocráticas da atividade marítima, que repercutem nas atividades comerciais); o LEG das questões de natureza jurídica relacionadas às atividades marítimas e o TC da cooperação para implementação dos tratados da IMO, bem como todos os assuntos relacionados à cooperação técnica, sendo a IMO órgão executor ou não.

Há, ainda, os Subcomitês que são órgãos subsidiários, abertos a todos os Estados-membros, que apóiam os trabalhos do MSC e do MEPC. São eles: Subcomitê do Elemento Humano, de Treinamento e Serviço de Quarto (HTW); de Implementação dos Instrumentos da IMO; de Navegação, Comunicações e Busca e Salvamento (NCSR); de Prevenção e Combate à Poluição (PPR); de Projeto e Construção de Navios (SDC); de Equipamentos e Sistemas de Navios (SSE); e de Transporte de Cargas e Recipientes (CCC).

A Organização possui um Plano Estratégico e um Plano de Ação de Alto Nível. O primeiro estabelece “Direções Estratégicas” relativas ao propósito da Organização; e o segundo as ações bienais associadas a cada Direção Estratégica. Esses documentos de alto nível foram estabelecidos pelas Resoluções A. 1060 (28) e A. 1061(28), respectivamente.

A IMO foi criada em momento de pós-guerra o que deu a ela um viés de proteção marítima, que se aliou à vertente de segurança oriunda da convenção SOLAS 1914; por isso sua estrutura, quando criada, compunha-se somente da Assembleia, Conselho e MSC; havendo sido os demais comitês criados em 1975, por força da Resolução da Assembleia A. 358.

A Assembleia e os Comitês são compostos por todos os Estados-Membros, já o Conselho, ao longo da história da IMO, sofreu diversas alterações. Atualmente, ele é composto por 40 Estados-Membros, que são escolhidos por votação durante uma sessão da Assembleia, para um período de dois anos. A distribuição do poder político na IMO observa, de certa forma, a estruturação do Conselho, cujos participantes são divididos em três



categorias: dez Estados com interesse na prestação de serviços marítimos (categoria A); dez com interesse no comércio marítimo (categoria B) e outros vinte que tenham interesse no comércio marítimo ou na navegação marítima, e assegurem uma representação de todas as regiões geográficas do mundo. É realizado um processo eleitoral para a seleção dos membros do Conselho. O Brasil foi reeleito em 2013, para o biênio 2014-2015, na Categoria B, onde permanece continuamente desde 1975, quando ingressou nessa categoria.

Os propósitos da organização, constantes na sua Convenção são: *“Instituir mecanismos de cooperação entre os governos no domínio da regulamentação e das práticas governamentais relacionados com assuntos técnicos de todos os tipos que interessem à atividade marítima **relacionada ao comércio internacional** (grifo nosso); para incentivar e facilitar a **adoção geral dos mais altos padrões possíveis em matéria de segurança marítima, eficiência da navegação e prevenção e controle da poluição marinha causada por navios**”*; *“encorajar o abandono das **medidas discriminatórias** e restrições desnecessárias por governos afetando a atividade marítima relacionada ao comércio internacional, de modo a promover a disponibilidade de serviços relacionados à atividade marítima para o comércio do mundo, sem discriminação; assistência e incentivo dados por um Governo para o desenvolvimento de sua atividade marítima nacional e para fins de segurança não constituem, por si só, discriminação, desde que tal assistência e incentivo não sejam baseados em medidas destinadas a restringir a liberdade da atividade marítima de todas as bandeiras de participar do comércio internacional”*; *“examinar conforme o exposto na Segunda Parte as questões relativas às práticas restritivas desleais relativas à atividade marítima”*; *“examinar todas as questões relativas à atividade marítima que poderão ser trazidas a seu conhecimento por qualquer órgão ou instituição especializada da Organização das Nações Unidas e permitir a troca de informações entre governos sobre as questões em*

*apreciação pela Organização*”. Não obstante a esses propósitos, atualmente, a IMO discute questões que os transcendem, abordando temas transversais da agenda mundial.

Alguns temas demandam um maior aprofundamento do assunto o que para atender essa necessidade é criado um Grupo de Trabalho (WG), que ao final gera um relatório redigido por um Grupo de Redação (RG). Os relatórios do WG servirão de subsídio para a decisão de um Comitê, de modo que se evidenciam duas necessidades: participação ativa nos WG de modo que o mesmo se desenvolva de acordo com os interesses do Estado; e cuidadoso acompanhamento da redação do relatório, de modo que não seja alterada a conclusão do WG, ou se o for, que seja segundo os interesses do Estado. Nesse último aspecto, vem à tona a questão da ética na política externa que, dentro de uma visão pragmática e realista, não se revela quando os interesses estratégicos estão em jogo, já havendo ocorrido casos de “enganos” indesejáveis.

Os WG são formados por representantes voluntários das delegações, de maneira que a ausência das discussões não permite exercer qualquer controle do resultado, por outro lado, de nada adianta a participação de representantes sem a qualificação necessária para argumentar e contra argumentar as colocações que são postas no debate. Esses grupos possuem viés essencialmente técnico, em que pese ser natural a indisciplina nesse aspecto diante de tema polêmico. Naturalmente, os países mais pobres, muitas vezes não conseguem comparecer às sessões, ou quando comparecem, não possuem representantes nem em quantidade nem em qualificação para compor esses grupos, abrindo possibilidade de que seja financiada a participação desses países, quando houver interesses afins, para se obter maioria durante a votação de uma questão. Nesse sentido, é importante haver uma coordenação com todos os Estados-membros nessas condições para identificar aqueles interesses e fazer uso desse mecanismo. Ressalta-se que os países com interesses contrários podem fazer a mesma coisa. Relewa observar que, a característica técnica dos WG demanda que haja membros das

delegações com competência técnica para discutir o assunto, caso contrário, será mero observador que de nada contribuirá para o processo. Assim, para as sessões da IMO, normalmente, é mais importante que a delegação seja composta por pessoal especialista no assunto, de modo a prestar a assessoria técnica para os representantes diplomáticos.

Ainda, dentro desse aspecto, para minimizar esse tipo de procedimento, os WG e WR são limitados ao máximo de três e dois, respectivamente, por sessão, o que ainda é impactante para esses países. No sentido contrário, nos temas mais polêmicos, além de se atingir o máximo do quantitativo de WG/WR durante as sessões, muitas vezes, são criados grupos interseccionais, ou seja, que ocorrem entre sessões de um comitê, inviabilizando ainda mais a capacidade de participação daqueles países. Esses procedimentos, naturalmente, ocasionam o aumento de gastos da organização e do respectivo rateio das despesas, contribuindo para uma maior inadimplência dos Estados-membros junto à IMO e, por conseguinte, impossibilidade de votação desses países.

Há, ainda, um aspecto cultural que dificulta a participação de alguns países que diz respeito ao domínio da língua inglesa. Isso, porque os trabalhos nesses grupos são conduzidos no idioma inglês, ao passo que nas sessões há tradução simultânea para os seis idiomas oficiais das Nações Unidas. Apesar da racionalidade, não deixa de ser uma forma de “*Soft Power*”; entretanto, caso houvesse tradução, oneraria ainda mais o orçamento da organização, dificultando a participação dos países pobres. Conforme WRIGHT (p. 22):

O *reductio ad absurdum* da competição entre as línguas diplomáticas foi atingido na Conferência de São Francisco em 1945. No início, pretendia-se que as línguas oficiais da conferência fossem inglês, espanhol e russo. Naquele contexto, as reivindicações tradicionais em favor do francês não podiam ser desprezadas, pois esta língua provavelmente ainda é, assim como o inglês, uma das mais conhecidas em países não-francófonos; e as reivindicações dos chineses tinham de ser acatadas. Dessa forma, foram conferidos direitos iguais às línguas das cinco grandes potências nominais. A desvantagem de um maior número de línguas oficiais está no maior trabalho que requer traduzir resoluções oficiais e no perigo de surgirem versões e interpretações conflitantes. As Nações Unidas tiveram de cortejar seus

membros mais poderosos, e por isso reconheceram estas cinco línguas oficiais, mas, na prática, têm utilizado o inglês e o francês como línguas "de trabalho."

Há outro tipo de grupo que ocorre por correspondência eletrônica (e-mail) entre as sessões de um Comitê – Grupo de Correspondência (CG); sempre de caráter eminentemente técnico. Mesmo nesses grupos a participação é importante para permitir o acompanhamento da evolução do tema.

Para todos os grupos há um coordenador escolhido pelo Comitê.

No que concerne à ênfase comercial que tomou a sociedade internacional, muitas vezes os interesses das empresas não são harmônicos com o do seu Estado e esse conflito de separação dos limites dos interesses das empresas dos interesses dos Estados, muitas vezes é bastante difícil. A título de exemplo, a Companhia de Navegação Vale do Rio Doce, subsidiária da Companhia Vale do Rio Doce, possuía posição favorável à adoção de medidas de eficiência energética pela IMO, isso porque essa medida concorre para a redução do consumo de combustível e, conseqüentemente, do frete marítimo, possibilitando maior competitividade no comércio de ferro, principalmente quando comparada à Austrália. Ambos são exportadores de ferro para a China e o fator distância acaba afetando essa competitividade devido ao maior percentual da composição do frete ser devido ao custo de combustível. Outro exemplo é a PETROBRAS que é associada à International Association of Independent Tanker Owners (INTERTANKO), também favorável à adoção daquelas medidas em caráter geral, enquanto a posição brasileira buscava resguardar o princípio das “responsabilidades comuns porém diferenciadas” que rege a Convenção do Clima.

### 3.2 Financiamento da Organização

O financiamento da IMO se dá mediante cobrança de anualidades dos Estados-Membros, sendo que 80 % das despesas são cobertas pelo Governo Britânico e os outros 20% pelos Estados-Membros. Ocorrem, ainda, doações de entidades e de Estados-Membros, o que dá margem a questionamentos sobre favorecimentos (abuso do poder econômico). Cada membro contribui com um peso percentual da arqueação bruta do Estado em relação à global, o que confere maior custo àqueles países que possuem maior frota. A tabela 3 apresenta a contribuição dos dez países que possuem as maiores frotas mercantes e os dez maiores doadores para a IMO no ano de 2013. Essa forma já atribui uma diferenciação de tratamento que dá outro viés de poder. As principais despesas são com o pessoal da organização e o pagamento de tradutores para as seis (6) línguas oficiais da IMO.

### 3.3 Principais temas e tratados no âmbito da IMO e impactos para o Brasil

Apesar da IMO ser, aparentemente, um organismo exclusivamente técnico, engana-se quem pensa assim. Na IMO são discutidos diversos temas com viés intensamente político-econômico, constantes da agenda global. Entre eles podemos destacar: terrorismo, mudanças climáticas, pirataria, responsabilidade civil; narcotráfico, direitos humanos etc. Esses temas estão vinculados a um Comitê que busca normatizar o tema por meio de um acordo internacional, dentre os quais merecem destaque, sem desmerecer a importância de diversos outros tratados existentes no âmbito da IMO: Convenção Internacional para a

Prevenção da Poluição por Navios, 1973 (MARPOL 73/78), SOLAS 74/88, a Convenção Internacional sobre Padrões de Instrução, Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos, 1978 (STCW 78 emendada (Manila – 2010)), Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, 1967, (FAL 67); e Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados por Poluição por Óleo, 1992 (CLC 92) que se revestem de maior relevância, não só por tratar dos principais aspectos relacionados ao transporte marítimo (prevenção da poluição, segurança da navegação; capacitação do marítimo; interação navio-Estado do porto e responsabilidade civil), mas, também, pelo seu relacionamento com temas da agenda global, como meio-ambiente, terrorismo, direitos humanos, Direito Internacional x Direito Interno; respectivamente.

A **MARPOL 73/78** desde a sua adoção vem assumindo crescente importância, não só pelos crescentes incidentes associados à quantidade cada vez maior de navios, fator humano e envelhecimento da frota, mas, principalmente, por passar a abordar parte do tema mais complexo e importante já posto na mesa de negociação internacional em que a totalidade dos países possui interesses em comum e conflitantes: as mudanças climáticas.

Desde a introdução do tema na IMO, dentro da vertente de redução das emissões de gases de efeito-estufa pelo transporte marítimo, nunca a IMO havia estado tão politizada, sendo empregada dentro de um jogo estratégico, arquitetado e coordenado pelas as potências dominantes. Para se ter uma ideia, basta observar a maneira com que o tema foi sendo aos poucos introduzido nas discussões. Primeiramente, foi adotada a Resolução A.400 (x), de 17/11/1977, que alterou um dos propósitos da organização, conforme abaixo:

De<sup>24</sup> “estabelecer um sistema de colaboração entre os governos no que diz respeito à regulamentação e às práticas governamentais referentes às questões técnicas de toda espécie que interessem à navegação comercial

---

<sup>24</sup> Decreto nº 52.493/63. Disponível em <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=52493&tipo\\_norma=DEC&data=19630923&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=52493&tipo_norma=DEC&data=19630923&link=s)>. Acesso em: 20/07/2014.

internacional, e impulsionar a adoção geral de normas o mais elevadas possível referentes à segurança marítima e à **eficácia da navegação**” para<sup>25</sup> “Estabelecer um sistema de colaboração entre os Governos no que diz respeito à regulamentação e às práticas governamentais referentes às questões técnicas de toda espécie que interessem ao tráfego marítimo destinado ao comércio internacional; encorajar e facilitar a adoção generalizada de normas tão elevadas quanto possível em questões relativas à segurança marítima, à **eficiência da navegação** e à prevenção e controle da poluição do mar por navios; e tratar das questões administrativas e jurídicas relacionadas com os objetivos enunciados no presente Artigo”. (grifo nosso)

Dois anos mais tarde ocorreria a 1ª Conferência Mundial do Clima (1979), que viria a dar origem à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), 1992. Em 1997, foi assinado o Protocolo de Kyoto que estabeleceu que os países relacionados no Anexo I, e somente estes, devem:

As Partes incluídas no Anexo I devem procurar limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal originárias de combustíveis do transporte aéreo e marítimo internacional, conduzindo o trabalho pela Organização de Aviação Civil Internacional e pela Organização Marítima Internacional, respectivamente.

No mesmo ano, a IMO adotou o Anexo VI à MARPOL 73/78, versando sobre poluição do ar. Cabe observar que a competência da Convenção é restrita à poluição marinha. Em 2003, a Assembleia aprovou a Resolução A.963(23) - “IMO Policies and Practices Related to the Reduction of GHG Emissions from Ships” que, apesar de não criar obrigação alguma para os Estados-Membros, abre precedente para uma discussão geral sobre o tema. Nesse momento era oportuno propor a criação de um Grupo de Trabalho para participação exclusiva dos países do Anexo I da UNFCCC, de modo que a participação nas discussões não servisse de argumento para uma adoção geral de medidas de redução.

Aparentemente, não havia nada de irracional ou inadequado naquela proposta de

---

<sup>25</sup> Decreto nº 144/91. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0144.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0144.htm)>. Acesso em: 20/07/2014.

emenda à Convenção da IMO, entretanto, foi a partir dela, com a introdução da expressão “*eficiência da navegação*”, que possui interpretação bastante ampla, que deu amparo à IMO para acolher e dar tratamento àquele tema proposto pela UNFCCC, haja vista que o mesmo não se enquadra como “poluição marinha”. Assim, foi introduzido o conceito de “eficiência energética” para medição das emissões de GHG, que cabe dentro daquela expressão; haja vista que a redução do consumo de combustível, para navegar a uma mesma distância, naturalmente reduz as emissões de CO<sub>2</sub>, e, por conseguinte, torna a navegação mais eficiente. O que se pretende mostrar é que as ações estratégicas são alinhavadas, paulatinamente, no presente para ter seus efeitos no futuro e o país que pretenda exercer um papel de relevância no cenário internacional, não pode pensar atrás, não pode ter postura reativa, mas deve criar cenários prospectivos e agir pró-ativamente, segundo seus interesses; tratando o desenvolvimento do país com metodologia e de maneira científica: “*a estratégia não pode privar-se de um diagnóstico político, que constituirá a hipótese de base, sobre a qual a ação será erigida*” (BEAUFRE, 1914, p.21), e esse diagnóstico requer a construção de cenários prospectivos para um planejamento nacional de longo prazo. Convém observar que qualquer grande-estratégia de um país, pensa neste dentro de um cenário prospectivo de, no mínimo, 10 anos. Assim, aqueles que não estiverem no mesmo compasso sempre serão dominados e levados de carreirão. Isso quer dizer que, deve-se prestar bem atenção nos interesses demonstrados pelos outros países e não buscar compreendê-los somente no contexto do presente, mas no do futuro. Outro aspecto que salta aos olhos é a importância dada a esse tema, quando em estudo realizado em 2009, sobre emissões de GHG, foi estimado que o percentual de emissões do transporte marítimo é de 2,7 %, não sendo justificável uma pressão por resultados na IMO quando nem na UNFCCC foi obtido algum resultado, apontado para que o verdadeiro resultado desejado não seja a adoção da medida em si mesma, mas a implementação de uma exceção ao princípio que rege a UNFCCC, na qual a países



desenvolvidos e em desenvolvimento são impostas regras igualitárias.

A **Convenção SOLAS 74** além dos aspectos técnicos que dizem respeito à segurança da navegação, estabelece requisitos técnicos de construção que por vezes restringe o mercado da construção naval pela falta de capacidade tecnológica e atender as exigências estabelecidas. Ademais aborda as questões de segurança do navio e portuária, sob o viés da proteção, principalmente visando a aumentar a segurança para evitar ataques terroristas. Cabe lembrar que o navio é um vetor que cruza fronteiras, demandando, portanto, atentar para sua segurança. Dentro dessa perspectiva, os EUA, após os atentados de 11 de setembro de 2001, foram bastante atuantes no sentido de buscar a implementação de emendas à Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 1974 (SOLAS 74), que deram origem ao Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code). Releva observar que tal código foi adotado 12 de dezembro de 2002, pouco mais de um (1) ano após os atentados de 11 de setembro de 2001, o que salta aos olhos, uma vez que normalmente os assuntos são discutidos durante anos antes de se adotar alguma medida. Evidencia-se, assim, a presença do poder fazendo com que um determinado tema que interesse a alguma potência seja tratado com maior prioridade. Fato semelhante ocorreu com a questão sobre emissões de GHG no âmbito do MEPC. Observa-se, em ambos os casos, que a solução mais aceitável seria a elaboração de uma convenção à parte, sendo adotada por meio de uma conferência, conforme ocorreu com as Emendas de 2010 da STCW; entretanto, para uma adoção mais rápida, os grupos de pressão articulam-se no sentido de que o regramento a ser adotado seja inserido em um instrumento já existente, a fim de agilizar o processo. Mais uma vez é um exemplo de emprego do poder político como instrumento. Posteriormente foram criados Protocolos a essa Convenção. No âmbito da IMO há acompanhamento dos casos de pirataria no mundo e a pressão que ocorre é para que os países tipifiquem nas suas legislações o crime de pirataria, de modo a que possam ser levados os piratas a julgamento.

Esse tema é bastante polêmico devido à questão de extraterritorialidade, o que gera conflito com a legislação interna dos países.

A **STCW 78** estabelece, principalmente, padrões de formação dos marítimos com o legítimo propósito de garantir a segurança da navegação; mas nem por isso deve ser dada menos atenção quando se tratar desse instrumento. Por exemplo, em 2012, foram adotadas Emendas à Convenção que estabeleceram a obrigatoriedade de realização de estágio embarcado (em navios com arqueação bruta (AB) igual ou maior que 500) para que fosse emitida a certificação para a prática da profissão por subalternos. Essa medida, na sua essência, contribui para uma segurança da navegação, mas pensando nos países que não possuem frota mercante capaz de absorver pessoal para a realização de estágio, como é o caso do Brasil, fica patente a criação de uma dificuldade a mais para formação de marítimos e, com isso, desenvolver sua frota mercante, exceto se empregar bandeira de conveniência para contratação de mão de obra externa. É uma espécie de monopólio desse mercado de trabalho, uma vez que um Estado poderá formar mais marítimos quanto maior a capacidade de ofertar estágio, isto é, maior a sua frota mercante. Essa emenda foi uma medida estratégica que favorece a concentração do transporte marítimo (frota e mão de obra) com os países detentores de maior quantidade de navios. Esse problema o Brasil já está vivenciando, demandando propor medidas que o minimize. Observando os documentos elaborados pelo Brasil, não há registro de posicionamento contrário a essa medida. Aprofundando-se essa questão é possível identificar a ausência de analista qualificado sobre assuntos relacionados a mercado de trabalho, que seria de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego. Ocorre que a Comissão Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO), que dá suporte à Representação Permanente do Brasil na IMO (RPBIMO) não possui no seu Grupo Interministerial um representante daquele Ministério. Com a transversalidade dos temas da agenda global torna-se necessário ampliar a participação dos

Ministérios e a adoção de uma Grande Estratégia Nacional, a qual o Brasil não possui, e que estabeleça caminhos para alcançar o Objetivo Nacional do desenvolvimento. Assim, observando uma visão pragmática, poder-se-ia defender a possibilidade de substituição do estágio por simulador ou eliminar ou reduzir a AB mínima.

A Convenção STCW 78 Emendada (Manila 2010) aborda, também, direitos humanos na medida em que protege o marítimo de jornadas excessivas de trabalho, prevenindo a fadiga.

A Convenção FAL 67 encontra-se em processo de discussão visando a sua atualização, o que demanda atenção e ação proativa no sentido de identificar e propor uma atualização favorável aos interesses do Brasil; principalmente, por implicar em possibilidades de imputar obrigações nos procedimentos de tratamento dos navios pelo Estado, o que está relacionado com a relativização da soberania. O Brasil faz parte do WG de revisão desse instrumento.

A Convenção CLC 92, da qual o Brasil não é parte contratante, diz respeito à limitação da responsabilidade civil por danos causados por poluição por óleo. Essa Convenção surgiu com o propósito de dar maior garantia as empresas de navegação que operam com óleo como carga, uma vez que a extensão dos prejuízos decorrentes de um acidente com carga dessa natureza pode levar a falência da empresa. Para ilustrar, podemos citar o acidente<sup>26</sup> com o navio-tanque “Prestige” (2002) que se alquebrou, afundou e derramou 63.200 toneladas de óleo nas costas da Espanha, da França e de Portugal, causando prejuízo estimado em 573 milhões de Euros, mas que teve responsabilidade limitada a cerca de 171 milhões de euros. Particularmente, a legislação brasileira não admite limitação da responsabilidade civil, conforme Art. 236 do Código Civil<sup>27</sup> (2002): “*Sendo culpado o*

---

<sup>26</sup> Disponível em < <http://www.iopcfunds.org/incidents/incident-map/#126-2002-210-November>>. Acesso em: 17/06/2014.

<sup>27</sup> Disponível em< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acessado em: 17/06/2014.

*devedor, poderá o credor exigir o equivalente, ou aceitar a coisa no estado em que se acha, com direito a reclamar, em um ou em outro caso, indenização das perdas e danos.”* Ademais, a Lei nº 9.966/2000 inseriu o conceito de “poluidor pagador” que responsabiliza o poluidor a arcar com o custo integral dos danos provocados por poluição. Nesse contexto, é notória a insegurança jurídica existente no País e que questões de poluição dessa natureza levarão a questionamentos jurídicos em fórum internacional. Releva observar que a ausência de limitação de responsabilidade acarreta uma insegurança operacional muito grande o que pode elevar o custo do frete a valores inaceitáveis e, até, inviabilizar a operação da atividade de transporte. Na adoção dessa Convenção foi estimulada a denúncia à CLC 69, anterior àquela, da qual o Brasil faz parte. Atualmente, restam 35 países que permanecem adeptos a este instrumento, o que corresponde a 2,7% da arqueação bruta mundial, enquanto 96,7% já aderiram à CLC 92. Na verdade, a CLC 92 corresponde à CLC 69 conforme emendada pelo Protocolo à Convenção de 1992 e não sendo mais permitido aderir a CLC 69 isoladamente, de maneira que a CLC 69 tende a se extinguir. Como forma de pressão política, a IMO expediu uma Resolução que declara que os países adeptos à CLC 69 só serão indenizados até o limite estabelecido por aquele instrumento, o que é inferior à CLC 92.

Em que pese haver a possibilidade de denúncia aos instrumentos da IMO, isso pode acarretar, como forma de pressão político-econômica, aumento do frete decorrente de insegurança jurídica e comercial para a atividade marítima e; como o Brasil não possui uma frota mercante capaz de dar conta do seu comércio internacional, isso impactaria sobremaneira nas contas públicas, cuja balança de pagamentos de serviços já se encontra em posição preocupante, com despesas de frete na ordem<sup>28</sup> de 2,9 bilhões de dólares anuais.

Observando esses tratados, verifica-se claramente que, apesar do seu viés técnico, há forte influência político-econômica por parte das potências dominantes.

---

<sup>28</sup> Disponível em <<http://www.antaq.gov.br/portal/Anuarios/Anuario2013/62.htm>>. Acesso em: 18/06/2014.

### 3.4 Tratamento dos assuntos da IMO pelo Brasil

Para tratar dos temas da IMO, há uma Representação Permanente do Brasil junto à IMO (RPB-IMO) e uma Comissão Coordenadora dos Assuntos da IMO (CCA-IMO); enquanto esta estabelece as posições brasileiras frente aos diversos temas, aquela defende esses posicionamentos, realizando gestões diplomáticas junto às demais representações de outros Estados Membros. A CCA-IMO é formada por um Coordenador, uma Secretaria-Executiva (SE), um Fórum-Consultivo (FC) e um Grupo Interministerial (GI). O GI é formado por representantes dos seguintes Ministérios: Relações Exteriores (MRE), Justiça (MJ), Transportes (MT), Meio-Ambiente (MMA), Defesa (MB), Minas e Energia, do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e das Comunicações (MC). Observa-se a desejável característica multidisciplinar do GI; entretanto, se remetermos aos assuntos da IMO, que contemplam assuntos de direito internacional, de indústria (indústria naval e de equipamentos de navegação, motores etc.) de trabalho, de tecnologia, de pesca, de saúde, de comércio exterior, entre outros; percebe-se que esta multidisciplinariedade necessita ser enriquecida.

A SE analisa os documentos e elabora uma sugestão de posicionamento que é apresentada no FC. O FC serve como uma audiência pública, onde são convidados diversos segmentos da comunidade marítima nacional (armadores, sindicatos, práticos, marítimos, sociedades classificadoras etc.) para tomarem conhecimento dos posicionamentos sobre os diversos itens de agenda que serão debatidos nas sessões da IMO e se manifestarem conforme seus interesses. As manifestações dessa comunidade servirão de subsídios para elaboração de uma proposta de posicionamento, para cada documento apresentado pelos Estados-Membros ou SG, por parte da SE. Essa proposta, que possui um viés técnico-comercial-trabalhista, é,

então, apresentada ao GI que faz uma análise político-estratégica, à luz do interesse do Estado brasileiro, e aprova ou modifica aquela proposta. Após isso, tornam-se posições brasileiras oficiais e são encaminhadas para que a RPB-IMO realize as gestões diplomáticas necessárias e as defenda em plenário. Em que pese esse processo, aparentemente, ser bem estruturado, possui um pecado original que consiste em não se ter, na origem (SE) analistas e especialistas capacitados na totalidade das competências necessárias para tratar dos diversos assuntos da IMO, tais como técnicos (engenharia naval, engenharia eletrônica, engenharia ambiental etc.), científicos (mudanças, comerciais, políticos, econômicos, trabalhistas etc.). Ressalta-se que, em temas de maior relevância e complexidade, a SEC-IMO pode valer-se de especialistas da MB ou extra-MB, mas nem sempre haverá a disponibilidade e a tempestividade que a questão possa requerer. Essa falha estende-se pelo GI que não possui, também, a representatividade ministerial que atenda a todos aqueles aspectos, além de não possuírem dedicação exclusiva nem serem permanentes, deixando lacunas de continuidade. Assim, seria desejável a participação de outros Ministérios ou Órgãos do mesmo nível no GI como: Advocacia Geral da União, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT), quantitativa, mas qualitativa, Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura, Pesca. Ressalta-se, porém, que por ocasião da criação da CCA-IMO, todos os Ministérios foram convidados a participar; entretanto, convém periodicamente, buscar a ampliação do GI para dar maior representatividade do Estado.

Na verdade, é desejável que exista um Órgão Central responsável pelo gerenciamento de uma Grande Estratégia Nacional (longo prazo) que coordenasse as posições brasileiras a serem defendidas nos diversos fóruns internacionais. Mas, a manter essa estrutura, impera elaborar ação orçamentária específica para que seja possível contratar a prestação de serviços de assessoria por especialistas, e a elaboração de estudos para embasar posicionamentos. Observa-se que os países desenvolvidos, fazem uso do poder econômico e

científico para apresentar estudos que, na maioria das vezes, os países em desenvolvimento não possuem capacidade de criticá-los na sua essência ou se tem, não possuem a articulação interna desejável e tempestiva para tal. Por exemplo, diante da decisão de instalação de sistemas de tratamento de água de lastro nos navios, qual a ação estratégica, no sentido de estimular a indústria nacional, para desenvolver a tecnologia e apresentar produtos para atender os mais de 80.000 navios afetos ao transporte marítimo internacional? Não houve identificação de uma oportunidade para o desenvolvimento com geração de divisas para o País.

### 3.5 Processo decisório.

O processo decisório estabelecido para tomada de decisões pela Convenção é mediante voto (cada membro possui direito a um) por maioria dos presentes e votantes (manifestam-se favoráveis ou desfavoráveis), não contando as abstenções. Estas não precisam ser justificadas e dão margem para “compra de silêncio”:

Nos países em que sua atividade evoca o fantasma do Governo invisível e da corrupção, ou onde ela é considerada nociva e ilegítima, os Grupos de pressão tenderão a desenvolver um trabalho de persuasão e de pressão, **não à luz do sol, mas através de consultas e negociações mais ou menos secretas, e o locus da sua atividade não será o Parlamento nem o Governo mas os ministérios em especial.** (BOBBIO,1998, p.567, grifo nosso)

Isso faz com que haja intensas negociações fora do plenário de maneira a se obter o consenso e evitar resultados inesperados com a votação por maioria, principalmente por parte dos Estados-dominantes que possuem maior articulação política, dentro e fora da

organização. Entretanto, tradicionalmente, adota-se o consenso, mas, recorrendo-se ao previsto na Convenção quando ele não é obtido. Isto ocorreu por ocasião das discussões sobre a adoção de medidas de redução de gases de efeito-estufa, que por falta de consenso, foi realizada votação, o que favoreceu aos países desenvolvidos. Ficou evidente a coordenação entre os países desenvolvidos, que não estavam dispostos a correr risco de não aprovação daquelas medidas e não se arriscariam a aceitar uma votação se não possuíssem a confiança de que, naquele momento, estariam em maioria, considerando-se as abstenções.

Exige-se maioria de dois terços dos membros presentes nas seguintes situações: adoção de Emendas<sup>29</sup> à Convenção; recomendação do Conselho para admissão de membro<sup>30</sup>; mudar o local da sede da organização ou, ainda:

assumir de quaisquer outras organizações internacionais, governamentais ou não governamentais, certas funções, recursos e obrigações dentro do escopo da Organização, bem como eles podem ser transferidos para a Organização por acordos internacionais ou por acordos mutuamente aceitos celebrado entre as autoridades competentes das respectivas organizações. Da mesma forma, a Organização poderá igualmente assumir quaisquer funções administrativas que estão dentro de seu alcance e que foram confiadas a um governo em virtude de algum instrumento internacional

Para aprovação de proposta de realização de sessão extraordinária da Assembleia, exige-se maioria de um terço dos membros presentes.

Apesar da adoção de um acordo internacional (Convenção, Protocolo, Código etc.), quando se fala em entrada em vigor desse acordo, ocorre, de certa forma, uma ponderação do peso dos Estados-Membros, na medida em que depende da adesão ou ratificação por percentual da arqueação bruta mundial; o que faz prevalecer a vontade dos Estados-Membros que concentram a maior frota mercante; atentando quanto à igualdade

---

<sup>29</sup> Cabe observar que cada tratado celebrado no âmbito da organização pode conter instruções específicas para aprovação de Emendas.

<sup>30</sup> Específico para Estados que não sejam partes das Nações Unidas (ONU) nem tenham sido convidados a enviar representantes à Conferência Marítima das Nações Unidas, convocada em Genebra, a 19 de fevereiro de 1948.



jurídica dos Estados. Conforme esclarece BOBBIO (p. 860):

Algumas organizações, conscientes de que a rígida aplicação do princípio da igualdade jurídica dos Estados poderia paralisar suas atividades — pense-se, por exemplo, em iniciativas que implicam notáveis compromissos financeiros, aprovadas por uma maioria numérica de Estados que representem, porém, uma quota mínima de capital — introduziram um corretivo, o chamado *voto ponderado*, com a intenção de atribuir maior peso à vontade expressa pelos representantes de determinados Estados.

Assim, por exemplo, estabelece a Convenção Internacional para Controle e Gerenciamento da Água de Lastro e Sedimentos de Navios, 2004 (BWM 2004) como condição para entrar em vigor:

A presente Convenção entrará em vigor doze meses após a data em que não menos de trinta Estados, cujas frotas mercantes combinadas constituam não menos que trinta e cinco por cento da arqueação bruta da frota mercante mundial, tenham assinado a mesma sem reservas no que tange a ratificação, aceitação ou aprovação, ou tenham entregue o instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão requerido em conformidade com o Artigo 17

Esse instrumento ainda não entrou em vigor, apesar de possuir 40 Estados-Membros contratantes da Convenção, mas poderia ter entrado se em vez do Brasil, que ratificou a Convenção, houvesse sido o Panamá, que possui uma frota mercante bem superior. Isso demonstra haver uma diferenciação entre os Estados.

### 3.6 Principais itens de agenda

Normalmente, a forma de inclusão de um item de agenda (tema de discussão) é decorrente de uma proposta de Estado-membro (isoladamente ou em conjunto) ou SG e,

normalmente, surge de uma ideia, de um acidente ou de um incidente. Nesses casos, normalmente, há forte apelo da opinião pública internacional. E assim, o incidente de poluição por óleo no mar ocorrido com o navio “*Torrey Canyon*” (1967), quando 120.000 toneladas de óleo bruto foram derramadas nos litorais da França e do Reino Unido, foi o fato gerador para intensificar as discussões sobre poluição por óleo que resultou na adoção, em 1973, da MARPOL 73/78. Como iniciativa de um Estado-Membro (EUA) podemos citar a implementação do ISPS-Code, em que pese poder se atribuir essa iniciativa aos atentados de 11 de setembro de 2001.

A proposta é submetida à apreciação do Conselho, que verifica a harmonia administrativa à luz dos documentos básicos da IMO, sem análise do mérito. Posteriormente, a proposta é submetida à Assembleia para aprovação. Sendo aprovado, o tema é encaminhado para um Comitê afim adequado, onde será inserido na agenda da próxima sessão. Uma vez que o tema está inserido nas discussões, as propostas de documentos pelos Estados-Membros e SG são encaminhadas diretamente ao respectivo Comitê responsável por ele. Observa-se, aí, uma primeira filtragem da Assembleia quanto à seleção dos temas que serão discutidos. Assim, no momento em que é proposta a inserção de um tema desfavorável, devem ser articuladas todas as ações possíveis, principalmente empregando instrumentos de persuasão, para evitar que o tema seja inserido nas discussões, evitando uma possível decisão desfavorável no futuro. Por outro lado, aquele que propôs o tema deve usar, também, todos os instrumentos para que o mesmo seja discutido. Uma vez introduzido o tema na IMO, a Assembleia encaminhá-lo-á para que o Comitê apropriado para aprofundar a questão. Por exemplo, o vazamento de petróleo na plataforma MONTARA, localizada nas águas jurisdicionais da Austrália, provocou danos na Indonésia, gerando um caso de poluição transfronteiriça que foi levado à IMO para discussões. Em 2010, esse tipo de acidente repetiu-se, agora no Golfo do México, com a plataforma DEEP WATER HORIZON; realimentando

as discussões sobre o tema, que é bastante delicado, haja vista diversas matérias veiculadas na mídia que defendem a suspensão das operações de exploração de petróleo em águas profundas até que seja comprovada a segurança das operações. Nesses casos, apesar das manifestações dos Estados-membros foi possível perceber o esforço dos Estados que realizam exploração de petróleo no mar para que a discussão não seguisse adiante, sob o risco de gerar óbices ou custos para essa atividade.

Outra forma de inclusão é por uma demanda de outro organismo das Nações Unidas, como foi o caso da redução das emissões de gases de efeito estufa (GHG).

A título de exemplo, podemos citar as emendas introduzidas no Anexo VI da MARPOL 73/78, que versam sobre a redução de emissões de gases que provocam o efeito estufa pelos navios. As alterações introduzidas dizem respeito à questão das mudanças climáticas, cujo fórum principal é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). O conflito político recai sobre a distinção entre a forma de tratamento de temas pelas organizações, onde há princípios distintos e conflitantes que regem cada organismo. Assim, enquanto a Organização Marítima Internacional (IMO) baseia suas decisões sob os princípios de “adoção geral de medidas e de não discriminação”, ou seja, todas as medidas adotadas devem ser implementadas e observadas por todos os Estados-membros; em sentido contrário, a UNFCCC baseia as soluções para as mudanças climáticas segundo o princípio das “responsabilidades comuns porém diferenciadas”, conforme estabelece aquela Convenção: “*As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades.*”. Essa controvérsia de tratar um tema cujo princípio básico do fórum principal difere da forma de tratamento da organização abre extenso campo de atuação política, onde os instrumentos de exercício de poder passam a ser amplamente empregados. Ressalta-se que tal tema foi

introduzido na IMO pela própria UNFCCC, e aceito em conformidade com a alínea d do Art.1º da Convenção, que estabelece como um dos propósitos da organização como sendo: *“examinar todas as questões relativas à atividade marítima que poderão ser trazidas a seu conhecimento por qualquer órgão ou instituição especializada da Organização das Nações Unidas”*.

Outras vezes, apesar da possibilidade de resistir a um posicionamento pelo qual o Estado é submetido a pressões, os custos de resistência podem não compensar ao de ceder àquelas pressões. Por exemplo, apesar da parte B do Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code), adotado pela Organização Marítima Internacional (IMO) ser de cumprimento recomendatório, e não obrigatório; o posicionamento dos EUA de condicionar a realização de importações somente de países que adotarem o escaneamento de 100% dos contêineres, produz força motriz suficiente para que seus parceiros comerciais rendam-se a essa exigência diante da representatividade do mercado, como é o caso do Brasil, que tem os EUA como segundo maior parceiro comercial. Importante notar que, como um país-alvo do terrorismo é compreensível a preocupação norte-americana, entretanto para alcançar seu objetivo de garantir sua segurança, em vez do próprio EUA realizarem o escaneamento, eles fizeram uso do seu poder econômico, e transferiram para seus parceiros comerciais os custos de implementação dessa medida, fazendo com que a vigilância nos portos dos seus parceiros fosse uma extensão do seu perímetro de segurança, criando uma fronteira virtual mais afastada. Esse exemplo evidencia o pragmatismo americano. Assim, os assuntos da agenda internacional são tratados transversalmente em diversos organismos, exigindo a existência de coordenação segundo uma estratégia nacional. Releva observar que o escaneamento de contêineres permite não só a identificação de artefatos explosivos, principal preocupação norte-americana, mas, também, a detecção de drogas o que relaciona essa medida com o combate ao narcotráfico, a que se atribui como

elemento financiador do terrorismo, sendo aquele mais um tema da agenda global que corre, sutil e transversalmente, no plenário da IMO.

Isso porque, quando se fala de transporte marítimo estamos falando de uma atividade comercial ou econômica que dá o suporte para 80% do comércio internacional, envolvendo não somente o transporte marítimo, mas as atividades portuárias e aquelas de Estado: Autoridade Portuária, Autoridade Marítima (segurança da navegação), Polícia Marítima (proteção da navegação), segurança ambiental, Alfândega, Vigilância Sanitária etc. Havendo o comércio internacional alcançado dimensão estratégica no neoliberalismo econômico, é prudente que a ele seja dada especial atenção.

No que tange às transações comerciais cujo modal de transporte de mercadorias é o marítimo, as distâncias envolvidas poderão impactar, sobremaneira, no custo do frete, definindo mercados. Assim, em caso de competição para conquista de mercados, o frete passa a ter fundamental importância, recomendando atenção às medidas que onerem o transporte marítimo pelo maior prejuízo que podem causar aos países cujo mercado externo encontra-se mais distante. Observando a figura do apêndice ALFA, podemos constatar que os grandes mercados de exportação dos produtos brasileiros são Estados Unidos (EUA), Europa e China; correspondendo a elevado percentual das exportações brasileiras. Esses mercados localizam-se a grandes distâncias; o que é razão suficiente para que o Brasil atribua elevada importância às decisões daquele fórum, haja vista o impacto que podem acarretar à economia do País quando se fala em perda de mercado e, conseqüente, redução da balança comercial, afetando o desenvolvimento como um todo.

No âmbito do LEG as discussões sobre pirataria e roubo armado permanecem em ebulição, agora devido à situação do Golfo da Guiné.

No TC, atualmente, os principais temas que vem sendo abordados são: Programa Integrado de Cooperação Técnica e respectivo financiamento, relação entre o *Programa*

*Integrado de Cooperação Técnica e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; parcerias para o progresso; Sistema de Auditoria Voluntária dos Estados Membros da IMO; e Fortalecimento do impacto das mulheres no setor marítimo.* Aparentemente, este último não tem impacto relevante para o País, entretanto, quando se trata de um país muçumano ou islâmico, este aspecto ganha elevada dimensão política por exigir mudança cultural; mudança essa que se encaixa dentro de uma estratégia de ocidentalização de valores visando minimizar diferenças e, em última instância, aumentar a segurança. O tema “Sistema de Auditoria Voluntária dos Estados Membros da IMO” já possui, há muito, viés político, no sentido das pressões políticas para torná-lo obrigatório. A auditoria visa, na prática, verificar se os Estados estão cumprindo o acordado nas Convenções e demais tratados da organização, sendo uma espécie de “policimento”, o que fere a soberania dos Estados.

Os principais assuntos que vem sendo abordados no FAL são: “Decisões de outros órgãos da IMO”; “Consideração e adoção de propostas de emendas à Convenção”; “Revisão geral da Convenção, incluindo a harmonização com outros instrumentos internacionais”; “Possibilidades de negócios eletrônicos para a facilitação do tráfego marítimo”; “Formalidades ligadas à chegada, permanência e saída de pessoas”; “Assegurando a proteção e facilitação do comércio internacional”; “Interface navio/porto”; “Diretrizes sobre formação mínima e educação para o pessoal de amarração”; “Atividades de cooperação técnica relacionadas à facilitação do tráfego marítimo”; e “Relações com outras organizações”.

#### 4 CONCLUSÃO

Diante de um campo de batalha ardil, onde os interesses são camuflados, os atores não são confiáveis, sem dispor de adequado poder efetivo, deve o Brasil adotar intensa vigilância e uma postura proativa na defesa de seus interesses na IMO ou em qualquer outro fórum internacional. O Brasil deve adotar um comportamento pragmático, fazendo uso dos instrumentos políticos e econômicos de que dispõe, bem como deve buscar a cooperação com países de mesmos interesses a fim de fazer valer sua vontade. É imperativo que seja formulada uma Grande Estratégia Nacional, de longo prazo, para o País, de modo a empregar todos os recursos disponíveis nesse novo campo de batalha que se apresenta. Nesse sentido é preciso, ainda, ampliar internamente as discussões em nível de Estado, criar cenários prospectivos de maneira a coordenar a implementação de uma Grande Estratégia, manipulando as expressões do Poder Nacional para a consecução de seus objetivos. Convém, ainda, identificar e definir esses objetivos, e ponderá-los de maneira a orientar a formulação das posições brasileiras, não somente na IMO, mas em todos os fóruns internacionais. Associada a essa Grande Estratégia deve estar a inteligência estratégica, buscando identificar os antagonismos atuais e potenciais, e os verdadeiros interesses dos oponentes de modo que essa estratégia seja realimentada e tenha seu rumo corrigido, quando necessário.

É possível, assim, fazer uso político da IMO, contribuindo para a consecução dos seus Objetivos Nacionais, mas é preciso defini-los melhor. A vigilância constante dos processos decisórios da organização, observando uma postura proativa e estratégica na defesa de seus interesses. Não obstante as ações políticas necessárias, deve também buscar realizar estudos e assessoria técnica de modo a se engajar mais intensamente nesse organismo.

A IMO também deve ser empregada para inserir no cenário internacional

conceitos de interesses brasileiros em favor de sua Grande Estratégia.

Nas questões em discussão, deve evitar a abstenção, quando possível, e criar oportunidades de cooperação em temas de real interesse.

Em prol do seu desenvolvimento, não pode permanecer apático sendo rebocado pelas necessidades que são criadas para auferir ganhos comerciais, mas deve, sim, identificar oportunidades e buscar internamente empresas capacitadas a desenvolver tecnologias para competir no mercado de equipamentos para navios. Nesse sentido, fica patente a necessidade de investimento em pesquisas e a realização de parcerias entre a CCA-IMO e Institutos de Pesquisa para melhor propor e embasar posições técnicas.

Importante ponderar na adoção de medidas que impactarão no País, devendo identificar as implicações que as mesmas podem acarretar; principalmente, no que diz respeito ao aumento do frete a fim de evitar a perda de mercado externo. Especial atenção deve ser dada nas questões relativas ao meio-ambiente, as quais, em sua maioria, camuflam outros interesses; e acima de tudo, nunca esquecer que o Brasil é um País marítimo.

No campo do Orçamento Federal e de uma forma bastante pragmática, deve ser inserida ação específica que possibilite ações estratégicas para persuadir outros países a aderirem ao posicionamento brasileiro, bem como financiar estudos e obter assessoria especializada para assuntos cujos analistas não possuam a competência necessária para apresentar juízo de valor.

Finalmente, importa ter em mente que a adesão ou não aos instrumentos da IMO impacta, de alguma forma, o País, seja reduzindo a liberdade de ação, seja aumentando o custo do frete pela insegurança jurídica associada.

Ainda, no campo político-estratégico, deve buscar liderar a cooperação entre os países em desenvolvimento de modo a fazer frente às pressões das potências dominantes.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Internacionais e Política Externa do Brasil. Porto Alegre: Ed. Da Universidade / UFRGS, 1998.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: Clássicos IPRJ / Editora UNB, 2002.

ARON, R.; MERLE, M.; JAGUARIBE, H.. Curso de introdução às relações internacionais: relações internacionais de poder. Brasília, D.F.: Editora Universidade de Brasília, c1982.

\_\_\_\_\_. Paz e guerra entre as nações. Brasília, D.F.: Ed. UnB, 1979. 706p. (Pensamento político; 7)

\_\_\_\_\_. O estado-nação e as relações internacionais. In:\_\_\_\_\_ Curso de introdução às relações internacionais. Brasília, D.F.: Editora Universidade de Brasília, 1983.

BEAUFRE, André. Estratégia da ação. Rio de Janeiro: Bloch, 1970.

\_\_\_\_\_. Introdução à estratégia. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998. (Biblioteca do Exército; 664. Coleção General Benício; v.336)

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. 10. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. 173 p. (Coleção Pensamento Crítico v. 69) ISBN 8521901100

\_\_\_\_\_. Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as lições dos Clássicos. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 173 p. (Coleção Pensamento Crítico v. 69) ISBN 8521901100

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco.1909-Dicionário de Política I. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998.

BRASIL. Decreto nº 52.493, de 23 de setembro de 1963. Promulga a Convenção sobre a Organização Marítima Consultiva Internacional, assinada em Genebra, a 6 de março de 1948. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=52493&tipo\\_norma=DEC&data=19630923&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=52493&tipo_norma=DEC&data=19630923&link=s)>. Acesso em: 6 mai. 2014.

. Acesso em: 6 mai. 2014.

BRASIL. Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1265.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm)>. Acesso em: 6 mai. 2014.

BRASIL. Escola de Guerra Naval. LS - III - 001. Aspectos das Relações Internacionais no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: EGN, 2004.

CAMPOS, João Luiz M. Organizações Internacionais – Teoria Geral. Curitiba: Juruá, 2008.

CARR, E. H. Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

DEUTSCH, K. W.; SARDENBERG, R.; ARON, R.; WENDZEL, R. Curso de introdução às relações internacionais: o estado-nação e as relações internacionais. Brasília, D.F.: Editora Universidade de Brasília, 1983. 131

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico – Elementos Fundamentais. v.1. Rio de Janeiro: ESG, 2013.

FONSECA, Luiz Henrique Pereira da. Organização Marítima Internacional (IMO): visão política de um organismo especializado das Nações Unidas Fundação Alexandre de Gusmão. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Brasília, 1989. Brasília, MRE, 1989)

FREUND. Julien. Sociología del conflicto. Madrid: Ediciones Ejército, 1995.

GONÇALVES, Reinaldo. Economia Política Internacional. Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

HERZ, Monica e HOFFMAN, Andrea. Organizações Internacionais – Histórias e práticas. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

HUNTINGTON, Samuel P. O Choque das Civilizações e a recomposição da Ordem Mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

KISSINGER, Henry. Diplomacia. Rio de Janeiro: F. Alves, 1997.

LIDDEL-HART, B. H. *Estratégia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1966.

MACHIAVELLI, Niccolo. *O Príncipe*. São Paulo: M. Claret, 2004.

MUN, Thomas. *England's treasure by forraign trade*. Disponível em: <  
<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mun/treasure.txt> >. Acesso em:  
03/12/2014.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. 1945.

NYE JR, Joseph S. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Gente, 2009.

PAZZINATO, Alceu L.; SENISE, Maria Helena V. *História Moderna e Contemporânea*. 14 ed. São Paulo: Atica, 2002.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais. Temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes, 2004.

SARDENBERG, R.; ARON, R. *Curso de introdução às relações internacionais: o meio internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2013.

SUN TZU. *A arte da guerra*. 34. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco. *Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Trad. C. Sérgio Duarte (2a. edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

## APÊNDICE

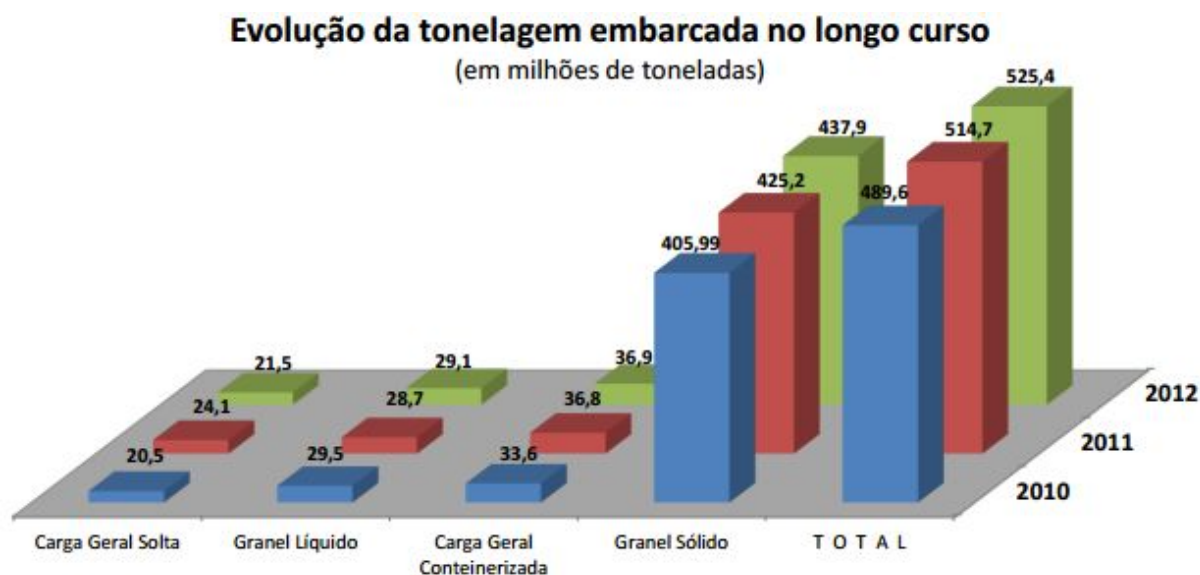


FIGURA 1 – Evolução da tonelage de carga embarcada na navegação de longo curso

Fonte: Panorama da Navegação Marítima e de Apoio – 2012. Brasília: ANTAQ, 2013.

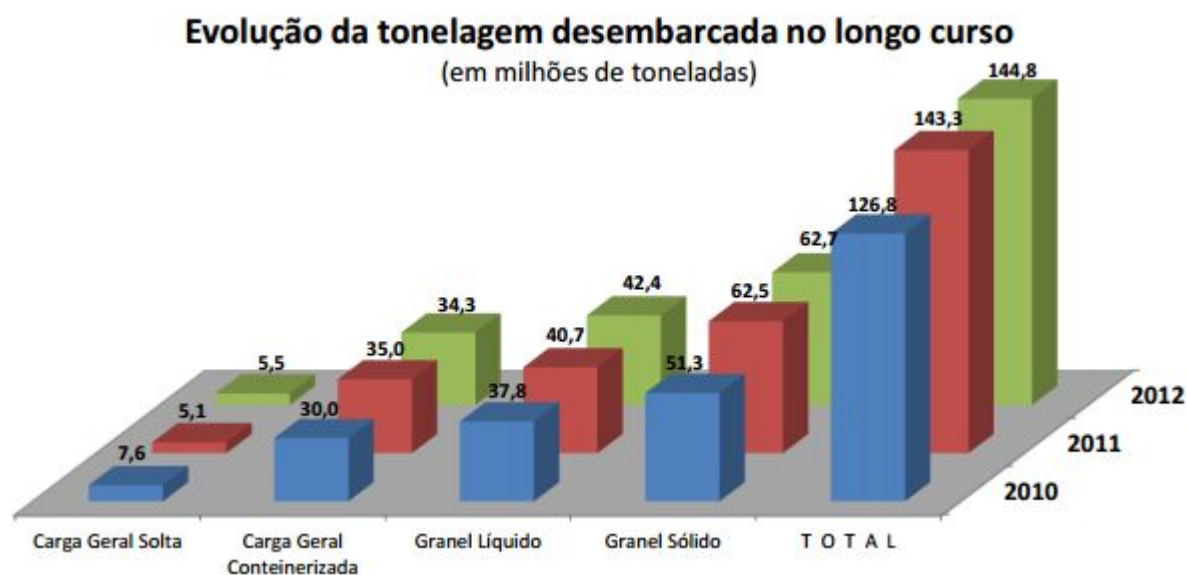


FIGURA 2 – Evolução da tonelage de carga desembarcada na navegação de longo curso

Fonte: Panorama da Navegação Marítima e de Apoio – 2012. Brasília: ANTAQ, 2013.

## APÊNDICE

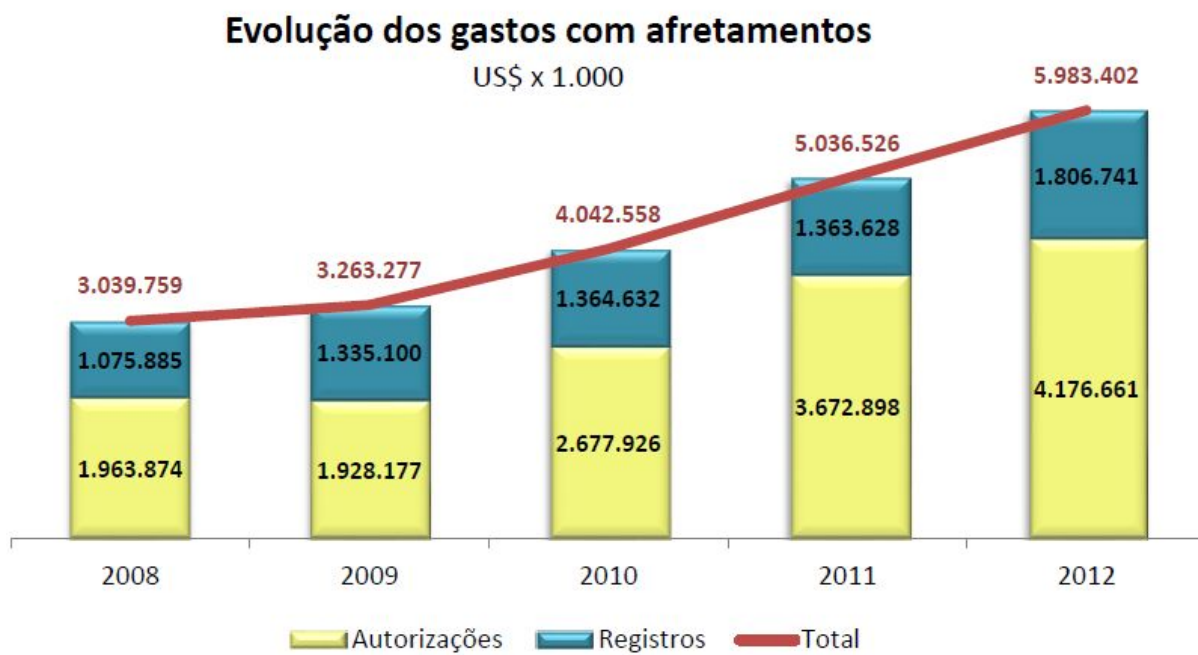


FIGURA 3 – Evolução de gastos com afretamentos na navegação de longo curso

Fonte: Panorama da Navegação Marítima e de Apoio – 2012. Brasília: ANTAQ, 2013.

## ANEXO

### TABELA 1

Quadro estatístico de documentos propostos

Sessão	2009		2010		2011		2012		2013	
	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Assembleia	-	24	-	-	30	-	-	-	-	--
Conselho	4	2	5	2	3	-	-	-	-	-
MEPC	201	-	166	169	234	-	127	162	139	-
MSC	128	-	170	125	158	-	177	99	120	-
FAL	41	-	44	0	36	-	0	0	49	-
TC	35	-	29	0	33	-	30	0	40	-
LEG	27	24	39	0	34	-	35	0	30	-
TOTAL	436	50	453	296	528	-	369	261	378	-
1008										

Fonte: [https://www.ccaimo.mar.mil.br/documentacao/documentos\\_de\\_reuniao](https://www.ccaimo.mar.mil.br/documentacao/documentos_de_reuniao)

- As sessões da Assembleia são realizadas a cada dois anos; as do Conselho ocorrem duas por ano, exceto no ano de realização de Assembleia, quando ocorre, além dessas, uma sessão extraordinária. As do MEPC e do MSC, alternam anos pares com duas sessões e anos ímpares com uma. O TC, LEG e FAL realizam sessões anuais.
- (\*) Nº de documentos propostos pelo Brasil.

## ANEXO

TABELA 2

Quadro estatístico de documentos propostos pelo Brasil

PAÍSES	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Assembleia						
Conselho						
MEPC	1	3	0	2	0	6
MSC	0	1	2	0	1	4
LEG	0	0	0	1	0	1
TC	0	0	0	0	0	0
FAL	0	0	0	0	0	0
						11

Fonte: [https://www.ccaimo.mar.mil.br/documentacao/documentos\\_de\\_reuniao](https://www.ccaimo.mar.mil.br/documentacao/documentos_de_reuniao)

## ANEXO

### FINANCIAMENTO DA ORGANIZAÇÃO

TABELA 3

a) Dez maiores anualidades de estados-membros

<b>ESTADOS-MEMBROS</b>	<b>ANUALIDADE</b>	<b>PERCENTUAL GLOBAL</b>
Panama	5.404.125	18,63
Liberia	2.940.450	10,14
Marshall Islands	1.776.527	6,12
United Kingdom	1.366.318	4,71
Bahamas	1.325.700	4,57
Singapore	1.289.838	4,45
Malta	1.087.966	3,75
Greece	1.082.943	3,73
China	1.038.805	3,58
Japão	964.989	3,33
<b>TOTAL</b>	<b>18.277.661</b>	<b>63,01</b>

Fonte: IMO Financial Statement<sup>31</sup> - 2012

TABELA 4

b) Dez maiores doadores

<b>ESTADOS-MEMBROS E ORGANIZAÇÕES</b>	<b>DOAÇÕES (milhões de Libras)</b>	<b>PERCENTUAL GLOBAL</b>
European Commission (CE)	2,211,431	27.44
Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)	740,773	9.19
República da Coréia	733,099	9.10
United Nations Development Programme (UNDP)	644,302	7.99
United Nations Environment Programme (UNEP)	531,911	6.60
World Bank	487,562	6.05
Dinamarca	443,993	5.51
Korea International Cooperation Agency (KOICA)	377,999	4.69
Estados Unidos da América	327,368	4.06
Japão	229,980	2.85
<b>TOTAL</b>	<b>6.728,42</b>	<b>83,48</b>

Fonte: IMO Financial Statement - 2012

<sup>31</sup> Disponível em: <<http://www.imo.org/About/Pages/Structure.aspx>>. Acesso em: 25/07/2014