

POLUIÇÃO DOS MARES: UMA SOLUÇÃO CONCILIATÓRIA

Pi: 137

69 CONGRESO PANAMERICANO DE INGENIERIA NAVAL, TRANSPORTE
MARITIMO E INGENIERIA PORTUARIA

Veracruz y Cd. de México, 16 al 22 de Septiembre de 1979

POLUIÇÃO DOS MARES: UMA SOLUÇÃO CONCILIATÓRIA

AUTOR: ADHERBAL CAMINADA NETTO
Engº Naval

RESUMO

Este trabalho embora dirigido principalmente à prevenção de derramamento de óleo, que o autor considerou mais facilmente identificável e atraente que outras formas mais sutis de poluição, está realmente preocupado com o problema de prevenção da poluição como um todo. Ele resume a evolução das ações anti-derramamento tomadas em anos recentes pela comunidade marítima Internacional. Além disso, mostra a barreira mental estabelecida contra uma prevenção efetiva de poluição ainda existente na maioria das nações do primeiro mundo e também do terceiro mundo.

Em conclusão, enfatiza a premissa básica do autor de que a prevenção da poluição deve ser tão atrativa, ou lucrativa, quanto as atividades poluidoras.

POLLUTION OF THE SEAS: A CONCILIATORY SOLUTION

AUTOR: ADHERBAL CAMINADA NETTO
Naval Architect
and
Marine Engineer

SUMMARY

This paper while directed mainly towards the prevention of oil spills, which the author considered more easily identifiable and mind appealing than other more subtle forms of pollution, is actually concerned with the problem of preventing pollution as a whole. It summarizes the evolution of anti-spill action taken in recent years by the international maritime community. In addition it points out the mental barriers set up against an affective prevention of pollution still prevailing in most countries of the first world as well as in those of the third world.

Finally, it stresses the author's basic premise that the prevention of pollution must be rendered as attractive, in other words as profitable, as polluting activities are.

INTRODUÇÃO

O problema da poluição do meio ambiente, seja terrestre, aéreo ou marítimo, deixou de ser objeto de preocupação restrita ou acadêmica e ascendeu ao plano dos grandes desafios para a humanidade. Atualmente, desperta o interesse de cientistas, técnicos, governantes e leigos e incorporou-se aos temas de debate do homem comum. Por outro lado, deixou igualmente de ser um problema local ou regional, para se tornar uma preocupação internacional, merecendo, portanto, soluções globais integradas.

No tocante à poluição dos mares, tendo em vista a magnitude e importância do problema, tem surgido nas últimas décadas uma série de acordos internacionais visando à regulamentação das medidas e providências, a serem tomadas pela comunidade internacional, para o controle e possível eliminação desta ameaça à qualidade das águas dos oceanos.

Dentro desta linha de procedimento, em outubro de 1973 setenta e nove nações enviaram suas delegações oficiais a Londres - num total de 665 delegados - para, sob os auspícios da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (IMCO), agência especializada da ONU, negociar uma nova Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição causada por Navios (MARPOL), em substituição à Convenção para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo de 1954 (OILPOL), emendada em 1962 e 1969.

Como inovação significativa - além do fato de já não se tratar apenas da poluição proposital, mas também daquela provocada acidentalmente - a Convenção de 1973 trouxe em seu bojo o estabelecimento, pela primeira vez, de padrões para a construção e operação de navios, padrões esses destinados a reduzir a poluição, complementando os padrões para descarga operacional rotineira de óleo já previstos na Convenção de 1954.

Esta nova feição dos regulamentos internacionais - influenciando diretamente sobre o projeto, a construção, a operação e, consequentemente, sobre o custo dos navios - não poderia deixar de dividir as opiniões, tendo em vista os interesses em jogo. Por esta razão, se

alguns requisitos foram finalmente aceitos e incorporados à Convenção de 1973, outros foram rechaçados pela opinião da maioria. Tal foi o caso, por exemplo, da proposta norte-americana para a inclusão obrigatória de duplos-fundos em petroleiros acima de 20.000 tpb, como meio de se obter, em parte, a desejável segregação do lastro e a redução da probabilidade de derramamento accidental de óleo.

Os Estados Unidos, no entanto, não desistiram de suas pretenções e a administração Carter, pressionada pela opinião pública norte-americana e com base em um grande número de acidentes com petroleiros, especialmente aqueles ocorridos de dezembro de 1976 a março de 1977, voltou a pleitear junto à Comunidade Marítima Internacional a aprovação de novas propostas. Este fato conduziu à Conferência Internacional sobre Segurança de Petroleiros e Prevenção da Poluição (TSPP), patrocinada pela IMCO e realizada em fevereiro de 1978 em Londres.

Desta Conferência resultou a adoção de dois Protocolos, um relativo à Convenção para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) de 1974 e outro à Convenção MARPOL de 1973, tendo em vista a estreita relação que existe entre a segurança dos petroleiros e a proteção do meio ambiente. Estes dois Protocolos introduziram medidas significativas, que se aplicam tanto aos petroleiros novos, quanto aos existentes. Mais uma vez, no entanto, revelou-se ser bastante profunda a controvérsia sobre as medidas adotadas. Uma vez que se admite que a poluição "operacional" seja, aproximadamente, cinco vezes maior do que a accidental, era de se esperar que fossem adotadas medidas decisivas para limitar a primeira, e é justamente em torno da oposição a estas medidas, principalmente contra a adoção de tanques de lastro segregado (SBT)¹ para navios existentes, que se polariza a resistência internacional aos regulamentos propostos no tocante aos petroleiros.

Diante disto, resta a pergunta: até onde estarão os membros da comunidade marítima internacional dispostos a ceder para resol

¹ Ver o Glossário no final do trabalho.

ver o problema da poluição dos mares? Como, tendo em mente o vulto e a complexidade dos interesses envolvidos, não nos atrevemos a formular uma resposta simplista a esta indagação, preferimos considerar adiante uma solução conciliatória para o problema. De resto, soluções dessa natureza têm sido adotadas anteriormente em casos análogos e poderão servir para manter o equilíbrio em disputas futuras, até que seja alcançada a unanimidade na adoção do que se pretende, se isto chegar a ocorrer.

O PROBLEMA DA POLUIÇÃO DAS ÁGUAS

A prática corrente e desordenada de se lançar às águas dos rios, lagos, portos e mares toda sorte de despejos industriais, esgotos e produtos químicos, vem transformando as águas do Globo em imensos reservatórios de lixo. Acrescente-se a isso a poluição causada, voluntária ou involuntariamente, pelos navios e teremos o quadro de solador que atualmente assola dois terços de nosso planeta, ou seja, a sua maior parte que é líquida. Não tendo o homem aprendido em terra - nem mesmo com a transformação de florestas inteiras em desertos improdutivos - a lição de que o equilíbrio da natureza é algo delicado, que não pode ser indiscriminada ou indefinidamente comprometido, descuida-se ele agora, ou tarda em fazê-lo, de evitar nas águas os males, muitas vezes irreversíveis, já produzidos nos solos dos continentes. Esquece-se, talvez, de que os oceanos são vitais para a preservação do meio ambiente indispensável à vida humana, pois contribuem para o equilíbrio entre o oxigênio e o dióxido de carbono na atmosfera, têm marcante influência sobre os climas do Globo e proporcionam a base para o sistema hidrológico mundial, incluindo os ecossistemas onde se desenvolve a vida aquática - fonte de proteína para a humanidade.

O que torna mais grave o problema da poluição hoje em dia é sua universalidade. Para citar apenas um exemplo, lembramos o fato de terem sido encontrados resíduos de DDT em pinguins na remota Antártida. Por outro lado, no tocante à poluição por óleo, desde o encalhe do petroleiro liberiano Torrey Canyon ocorrido em 1967, constatou-se inequivocamente, que os sinistros marítimos modernos com pe

troleiros deixaram de ser causa de efeitos localizados e assumiram proporções de catástrofe internacional. Assim, os despejos industriais de um país podem prejudicar a vida marinha em outro e um navio poderá poluir águas muito afastadas de seu porto de origem. Verifica-se, portanto, a necessidade de um esforço integrado de todas as nações no sentido de uniformizar e fazer vigorar, o mais rapidamente possível, uma legislação eficaz no combate às mais variadas fontes e formas de poluição dos mares.

Felizmente, tanto nos países mais adiantados - justamente os maiores causadores de poluição - quanto nos países em desenvolvimento, a opinião pública vem se voltando cada vez mais para as campanhas em favor de uma redução e controle da poluição ambiental. Isto não apenas proporciona o necessário apoio, como também estimula a elaboração de novas legislações nacionais relativas à matéria. Tal é o caso do Brasil, por exemplo, em que a nova mentalidade emergente levou o Presidente da República a Sancionar o Decreto-Lei 1413, de 14 de agosto de 1975, voltado para a prevenção da poluição industrial e para a delimitação de áreas críticas, nas quais se incluem quatro bacias hidrográficas. Anteriormente, a Lei 5.537, de 17 de novembro de 1967, já previa multas para os poluidores das águas, especialmente por óleo, e o Decreto-Lei 1098, de 25 de março de 1970, que ampliou o mar territorial brasileiro para 200 milhas, estabelecia que, no mar territorial, todos os navios deveriam evitar a poluição das águas e os danos aos recursos do mar. Finalmente, a 5 de junho deste ano, Dia Mundial do Meio - Ambiente, o Presidente da República assinou um decreto criando, dentre outras medidas, a primeira reserva marinha brasileira no Atol das Rocas, dentro da faixa de 200 milhas ao largo do Estado do Rio Grande do Norte.

Nos Estados Unidos, a Lei de Melhoria da Qualidade da Água, de abril de 1970, e a Mensagem Presidencial, de maio do mesmo ano, vieram deflagrar de modo intenso e organizado o combate à poluição das águas. Desde então, a Guarda Costeira, que tem a responsabilidade de estabelecer padrões adequados para os diversos tipos de navio a fim de evitar a descarga de poluentes nas águas norte-americanas, tem desenvolvido uma série de esforços de regulamentação relativos

ao meio ambiente marinho. Por seu turno, a Maritime Administration lançou seu Programa para a Redução da Poluição, que visava a evitar este problema sem criar outro, isto é, permitindo à frota mercante norte-americana uma posição competitiva dentro do mercado internacional de fretes. Este programa embora seja dirigido a todos os aspectos da poluição provocada por navios, tem como principal característica o esforço no sentido de controlar a poluição pelo óleo. Ao estabelecer-lo, a Maritime Administration o fez com o declarado propósito de eliminar completamente a poluição intencional por navios em 1975 e de reduzir ao mínimo a poluição acidental até o fim desta década por meio de uma ação multilateral, mediante a adoção de padrões internacionais para a proteção do meio ambiente marinho.

Justamente com idênticos objetivos, reuniu-se a comunidade marítima internacional em torno da mesa da já mencionada Conferência MARPOL de 1973. Todavia, com o passar do tempo, constatando a pouca eficácia prática da Convenção adotada para atingir as ambiciosas metas contempladas, inclusive pela não ratificação da mesma por grande parte dos países contratantes, voltou a dita comunidade marítima à mesa de discussões durante a Conferência TSP de 1978.

Tendo verificado as preocupações nacionais de países como o Brasil e os Estados Unidos, tomados como exemplo entre inúmeros outros, e o interesse, pelo menos acadêmico, demonstrado pela comunidade marítima em torno do problema, é constrangedor verificar a pobreza dos resultados práticos obtidos em comparação com as metas pretendidas, o que nos autoriza a encarar com ceticismo a eficácia do Protocolo de 1978.

À primeira vista, pode parecer que a incapacidade de fazer vigorar as desejáveis medidas contra a poluição seja devida apenas a resistências de ordem puramente econômica, tendo em vista, principalmente, o caráter retroativo da Conferência MARPOL de 1973 - influenciando as encomendas e as modificações de vulto - bem como a obrigatoriedade de se ter tanques para lastro segregado (SBT), tanto para navios novos, quanto para os existentes.

Embora estas razões sejam ponderáveis, especialmente quando en

caradas do ponto de vista dos armadores, não são certamente as únicas. Cremos que, do ponto de vista dos Governos nacionais, haja também sérios motivos de ordem política, que vão mais além, inserindo-se na acirrada disputa que, no âmbito de Direito Internacional Público do Mar, se trava em torno da regulamentação dos usos deste mesmo mar, traduzindo-se, essencialmente, nas marcantes divergências em torno da fixação da largura do mar territorial e de suas zonas contíguas.

O DIREITO DO MAR

Se é verdade que, já a Convenção de 1954 previa a existência de zonas de interdição de poluição (esta expressão não aparece na Convenção de 1973, que preferiu estabelecer um critério baseado unicamente na distância de terra), inseridas na noção de zonas contíguas, e estabelecia que os Estados deveriam prover uma legislação que previsse penalidades pelas infrações de poluição, também é verdade que tais medidas parecem encontrar oposição de facto por parte de numerosos e importantes membros da comunidade marítima. Assim, na conferência sobre Direito do Mar patrocinada pelo Financial Times e realizada em Londres quatro meses antes da Conferência de Caracas de 1974, a voz da União Soviética se fez ouvir através do embaixador da Bulgária, Professor Alexander Yankov, que discorreu sobre o controle da poluição e declarou não serem justificadas as pretensões para o estabelecimento de zonas de proteção do meio ambiente, pois elas poderiam ser utilizadas para estender uma jurisdição pretendida com outros propósitos.

Os países desenvolvidos, de uma maneira geral, não podem deixar de temer que um progresso muito acentuado das regulamentações internacionais venha a restringir o livre uso dos mares, com as inevitáveis consequências sobre a pesca, a exploração de petróleo e a mineração submarina, de modo especial dos incrivelmente promissores módulos polimetálicos.

Também os países em desenvolvimento, e entre eles o Brasil, têm seus motivos para retardar a adoção de uma regulamentação integrada e uniforme sobre a poluição dos navios. Cremos que esta posi

ção ficará bem compreendida, se relembrarmos o pronunciamento feito há alguns anos atrás pelo Almirante Paulo Moreira da Silva, diretor do Instituto de Pesquisa da Marinha:

"— Um país como o Brasil, em desenvolvimento, não pode tomar atitudes demasiadamente drásticas em relação à poluição. Nós temos de ponderar e equilibrar vantagens e desvantagens. A primeira poluição a vencer é a poluição da miséria, a poluição da doença. E para isso é necessário progresso. Não sejamos passionais quanto à poluição 2".

Como se pode ver, é difícil atacar o problema da regulamentação do combate à poluição dos mares dissociado dos outros graves problemas com que se defronta o Direito do Mar na atualidade. É curioso observar, no entanto, que, se no tocante às idéias fundamentais vamos encontrar os Estados divididos, basicamente, em dois campos opostos - uns, como as grandes potências, desejosos de manter o Status quo da liberdade do alto mar e das jurisdições costeiras estreitas, enquanto que outros, possivelmente a maioria, tendem atualmente para um maior controle comunitário dos mares internacionais e para jurisdições costeiras mais dilatadas, revivendo a célebre polêmica entre os princípios do mare liberum e res nullius e do mare clausum e res communis - no que diz respeito ao combate à poluição todos parecem ter, declarada ou veladamente e por motivos diversos, restrições a fazer.

O ritmo relativamente lento com que se processam as negociações nas diversas sessões da III Conferência sobre o Direito do Mar desde 1973, bem como os incidentes reais surgidos entre países, como as guerras da lagosta e do bacalhau, nos levam inevitavelmente a supor que ainda esteja longe a tão necessária uniformidade internacional no tocante ao Direito do Mar e, conseqüentemente, no que diz respeito à ratificação, adoção, reconhecimento e cumprimento das convenções internacionais sobre poluição

2 Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, oito de outubro de 1975. p.6.

res, somados à atual crise econômica mundial, são de molde a trazer considerável preocupação para os armadores e governos em todos os quadrantes.

Mesmo nos Estados Unidos, que é o principal artífice e incentivador das recentes medidas adotadas pela IMCO, é grande o descontentamento gerado pelas dificuldades encontradas no comércio marítimo e na construção naval. Confrontados com sérios problemas em suas respectivas esferas de ação, tanto armadores quanto construtores vêm tendo crescentes críticas à legislação marítima de seu país, inclusive àquela relativa ao combate à poluição. Nisto, aliás, encontram pleno apoio em outros segmentos da economia norte-americana, particularmente nas companhias ligadas às atividades de offshore. O trecho abaixo, extraído de um recente artigo³ de autoria do Prof. John J. Mcketta, do Departamento de Engenharia Química da Universidade do Texas, bem reflete o estado de espírito reinante:

"O que começou como sendo essencial à vida nesse país, está rapidamente se tornando um monstro. Inicialmente, tratava-se de um movimento novo, maravilhoso e necessário, mas está rapidamente se transformando... de uma maneira que poderá perfeitamente romper a tênue malha de nosso sistema econômico.

... quando se está com fome e sem emprego, é difícil apreciar um meio ambiente sem mácula⁴"

Com a adoção unilateral pelos Estados Unidos das novas medidas tendentes a conter a poluição através de regulamentação elaborada pela Guarda-Costeira, estima-se que venham a ser afetados de 589 a 685 navios de bandeiras estrangeiras que transportam petróleo bruto, bem como outros 14 navios estrangeiros destinados ao transporte de produtos derivados. Esses dados refletem o fato de que mais de noventa

³ Veja-se as referências bibliográficas.

⁴ No original, o trecho não está sublinhado, mas apenas entre aspas.

por cento do petróleo e do gás importados pelos EUA são transportados em navios de outras bandeiras. Por outro lado, aproximadamente 90 navios de bandeira norte-americana também serão afetados pelas alterações. O custo estimado para as modificações necessárias, a fim de que os navios satisfaçam aos novos regulamentos é de U.S.\$ 700 a 1.000 milhões, cabendo uma parcela média de U.S.\$ 2 milhões para cada navio.

Diante das cifras apresentadas, não é de espantar que as medidas propostas nas Conferências MARPOL e TSPV venham encontrando tanta resistência no plano internacional. Além disso, há o receio de que outros países, a exemplo do Canadá e da Austrália, sigam a esteira dos norte-americanos e introduzam suas próprias medidas especiais. Corre-se, então, o risco de uma proliferação desordenada de regulamentos e de requisitos de inspeção diferentes para cada país ou região. No caso extremo, chegar-se-ia a ter que subdividir os navios naqueles que devem comerciar com os EUA, com a América do Sul, com o Extremo Oriente, a Europa, etc. Parece desnecessário ressaltar ainda mais a confusão e os prejuízos que daí adviriam.

A CONVENÇÃO DE 1973 E O PROTOCOLO DE 1978

Apesar de não se poder esperar resultados espetaculares a curto prazo, é indiscutível a necessidade e a validade das conferências internacionais para a abordagem dos problemas marítimos. Delas resultam convenções de inegável utilidade para a comunidade marítima internacional. Conseqüentemente, é interessante rever os principais pontos da Convenção para a Prevenção da Poluição causada por Navios de 1973.

Esta Convenção constitui um elo na cadeia de uma série de acordos internacionais obtidos desde 1969 sob os auspícios da IMCO. Seu texto final, aprovado na Sessão Plenária da Conferência, engloba 20 artigos e cinco anexos técnicos, sendo dois obrigatórios e os restantes opcionais. Este texto se aplica a todos os petroleiros acima de 150 toneladas de porte bruto e a todos os demais navios acima de 400 toneladas e inclui, inter alia, os seguintes pontos principais:

(1) institui a arbitragem compulsória, por tribunais especialmente constituídos, sempre que qualquer parte der início a uma disputa.

(2) permite que os anexos e apêndices sejam emendados rapidamente, através de um Comitê da IMCO, por meio de um procedimento de aceitação tácita.

(3) prevê a realização de inspeções periódicas em navios, aprovação de equipamentos e expedição de certificados pela Administração Marítima competente.

(4) refere-se a todos os produtos derivados do petróleo e, nos anexos, a outras substâncias nocivas.

(5) estabelece critérios de descarga e utiliza um critério de distância da terra mais próxima, analogamente aos critérios de descarga em zonas de interdição adotados na Convenção de 1954.

(6) estabelece requisitos para a descarga fora dos limites mencionados acima.

(7) estabelece, pela primeira vez, requisitos de construção, juntamente com exigências para os equipamentos, relativos ao controle das descargas operacionais de misturas contendo óleo, bem como requisitos de construção destinados a reduzir a quantidade de óleo derramado em caso de acidente.

No tocante ao Protocolo de 1978, que incorpora e altera a Convenção MARPOL, gostaríamos de salientar os seguintes aspectos:

(1) introduz inspeções não programadas ou, a critério da autoridade competente, inspeções anuais obrigatórias.

(2) combina os conceitos de tanques de lastro segregado (SBT) e de localização protetora (PL), introduzindo uma nova expressão: tanques de lastro em localização protetora (SBT/PL), o que representa um passo adiante em relação à proposta norte-americana inicial de inclusão obrigatória de duplos-fundos.

(3) apresenta, como alternativa ao sistema SBT, o conceito de tanque de lastro limpo (CBT), que é mais simples, por não exigir re

des e bombas separadas para as manobras de tomada e descarga de las
tro.

(4) introduz a obrigatoriedade, para petroleiros novos, de se ter um sistema de lavagem com petróleo bruto (COW) juntamente com o sistema SBT⁵. Além disso, a Conferência TSPP também adotou especificações para o projeto, funcionamento e controle dos sistemas COW como parte de suas resoluções.

A tabela I dá uma idéia dos requisitos introduzidos pela Conferência MARPOL e pelo Protocolo de 1978, bem como da aplicabilidade de ambos a navios novos ou existentes.

TABELA I

PETROLEIROS (OIL TANKERS)		tpb (dwt)	REQUISITO (REQUIREMENT)						CBT ou SBT ou COW	CBT ou SBT
			COW			SBT/PL				
			1	2	3	1	2	3		
NOVOS (NEW)	PETRÓLEO BRUTO (CRUDE)	ACIMA DE (OVER) 20 000	JUN 79	JAN 80	JUN 82	JUN 79	JAN 80	JUN 82		
	DERIVADOS (PRODUCT)	ACIMA DE (OVER) 30 000				JUN 79	JAN 80	JUN 82		
EXISTENTES (EXISTING)	PETRÓLEO BRUTO (CRUDE)	ENTRE (BETWEEN) 40-70 000							JUN 81	JUN 85
	PETRÓLEO BRUTO (CRUDE)	ACIMA DE (OVER) 70 000							JUN 81	JUN 83
	DERIVADOS (PRODUCT)	ACIMA DE (OVER) 40 000								JUN 81
NOTA: 1- ENCOMENDA APÓS 1/JUN/79 (CONTRACT DATE AFTER 1 JUNE 79) (NOTE) 2- QUILHA BATIDA APÓS 1/JAN/80 (KEEL LAID AFTER 1 JANUARY 80) 3- ENTREGA APÓS 1/JUN/82 (DELIVERY AFTER 1 JUNE 82)										

⁵ O Protocolo relativo à Convenção SOLAS de 1974, igualmente adotado na Conferência TSPP de 1978, introduz a exigência de que, no futuro, sempre que seja feita a lavagem dos tanques com petróleo bruto seja utilizado um sistema de gás inerte (IGS), a fim de reduzir os riscos de explosão.

Não há dúvida de que as medidas adotadas nas conferências da IMCO contribuirão de forma significativa para reduzir a poluição, quer operacional, quer acidental, causada por navios. Todavia, já vimos que ainda se está longe de alcançar uma uniformidade de pensamento a respeito das mesmas. Assim, sō resta aos países interessados em tais medidas, três alternativas: arquivã-las, prosseguir com as negociações ou adotã-las unilateralmente. A primeira hipótese é muito pouco provável. A segunda vai depender de inúmeros fatores, tais como pressão da opinião pública interna, premência devido a posição geográfica, etc. De qualquer maneira, esta segunda hipótese sō parece aceitável, se o prazo envolvido não for excessivamente longo. Já a terceira alternativa merece alguma consideração adicional.

Do ponto de vista do DIP do Mar, o estabelecimento unilateral de medidas restritivas por uma grande potência como os EUA não constituiria exceção, podendo ser considerado como um costume em formação. Contudo, sua aplicação prática, como já vimos, quer aos navios norte-americanos, quer aos navios estrangeiros em águas territoriais dos EUA, acarreta consideráveis desvantagens econômicas, que devem ser cuidadosamente pesadas antes de uma atitude definitiva.

UMA SOLUÇÃO CONCILIATÓRIA

Considerando que as medidas adotadas nas CONVENÇÕES da IMCO são desejáveis e contribuiriam para reduzir a poluição causada por navios, que uma regulamentação integrada e uniforme, resultante de acordo internacional, ainda está longe de ser obtida e que há ponderáveis desvantagens econômicas na adoção unilateral de tais medidas, julgamos oportuno estudar uma solução conciliatória, a exemplo do que já se tem feito em áreas correlatas. Cremos que uns poucos exemplos contribuiriam para ilustrar esta idéia.

No final da década de 60, preocupada com o problema do despejo de esgotos sanitários, a Administração do Porto de Londres proibiu a utilização das instalações sanitárias dos navios atracados e passou a fornecer instalações em terra. Ao mesmo tempo, reconhecendo a importância da existência de unidades de tratamento de águas servidas a bordo, concedeu isenções a todos os navios que dispusessem destas

unidades e as estivessem utilizando.

Recentemente, preocupado com os problemas enfrentados pela cabotagem e com o declínio desta atividade no Brasil, o Governo brasileiro decidiu suspender temporariamente, por 4 anos, a taxa de 0,2% incidente sobre este tipo de navegação. Com a concessão deste incentivo⁶, que reduz a receita da PORTOBRAS, a empresa estatal responsável pelo sistema portuário, espera o Governo fornecer um incentivo à recuperação da cabotagem.

Também no caso das medidas de combate à poluição, julgamos mais adequado, em lugar de uma legislação restritiva de difícil aceitação por todos, ou paralelamente a esta, que sejam concedidos incentivos, a critério da administração local, para aqueles armadores que, exponetaneamente, incluam em seus navios dispositivos destinados a reduzir ou evitar a poluição.

O tipo de incentivo a ser concedido, obviamente, variará de local para local. Poderá consistir, por exemplo, na redução das taxas de serviços portuários ou de socorro e salvamento. Para os navios nacionais, poderá aparecer na forma de isenções ou reduções tarifárias relacionadas à construção, operação ou conversão para se adaptarem às novas exigências do combate à poluição.

É importante ressaltar, contudo, que se pretende propor incentivos e não pura e simplesmente subsídios. O incentivo estimula, o subsídio, quando mal compreendido, pode contribuir para a acomodação, a ineficiência gerencial e até mesmo a estagnação. O subsídio contempla a todos, o incentivo recai sobre os melhores.

Com os poucos exemplos acima, não pretendemos esgotar as possibilidades de criação de incentivos e estamos certos de que cada Administração particular terá suas próprias idéias a respeito. Além do mais, acreditamos que o possível decréscimo de receita de um lado seja plenamente compensado de outro, como é comum acontecer quando se incentiva as atividades comercial e industrial. Para muitos gover

⁶ Entre outros, que incluem a redução da taxa de juros nos emprésti

mos de 8 para 6 por cento

unidades e as estivessem utilizando.

Recentemente, preocupado com os problemas enfrentados pela cabotagem e com o declínio desta atividade no Brasil, o Governo brasileiro decidiu suspender temporariamente, por 4 anos, a taxa de 0,2% incidente sobre este tipo de navegação. Com a concessão deste incentivo⁶, que reduz a receita da PORTOBRAS, a empresa estatal responsável pelo sistema portuário, espera o Governo fornecer um incentivo à recuperação da cabotagem.

Também no caso das medidas de combate à poluição, julgamos mais adequado, em lugar de uma legislação restritiva de difícil aceitação por todos, ou paralelamente a esta, que sejam concedidos incentivos, a critério da administração local, para aqueles armadores que, espontaneamente, incluam em seus navios dispositivos destinados a reduzir ou evitar a poluição.

O tipo de incentivo a ser concedido, obviamente, variará de local para local. Poderá consistir, por exemplo, na redução das taxas de serviços portuários ou de socorro e salvamento. Para os navios nacionais, poderá aparecer na forma de isenções ou reduções tarifárias relacionadas à construção, operação ou conversão para se adaptarem às novas exigências do combate à poluição.

É importante ressaltar, contudo, que se pretende propor incentivos e não pura e simplesmente subsídios. O incentivo estimula, o subsídio, quando mal compreendido, pode contribuir para a acomodação, a ineficiência gerencial e até mesmo a estagnação. O subsídio contempla a todos, o incentivo recai sobre os melhores.

Com os poucos exemplos acima, não pretendemos esgotar as possibilidades de criação de incentivos e estamos certos de que cada Administração particular terá suas próprias idéias a respeito. Além do mais, acreditamos que o possível decréscimo de receita de um lado seja plenamente compensado de outro, como é comum acontecer quando se incentiva as atividades comercial e industrial. Para muitos gover

⁶ Entre outros, que incluem a redução da taxa de juros nos empréstimos de 8 para 6 por cento.

nos, de qualquer maneira, é mais compensador incentivar a conversão de navios - para que se adaptem aos novos regulamentos - do que pagar salário aos desempregados e subsidiar a indústria. Em última análise, a poluição é uma doença ambiental, e é preciso que se esteja disposto a pagar o preço de sua cura, pois a única alternativa restante pode ser a morte.

CONCLUSÃO

A poluição é inegavelmente um dos grandes problemas com que se defronta a humanidade nos dias de hoje. Além disso, especialmente no tocante aos mares, por sua universalidade, ela não pode ser encarada mais como problema particular de alguns, mas deve ser combatida como uma ameaça a todos.

Reconhecendo, pelo menos academicamente, a gravidade do problema, a comunidade marítima internacional vem tentando, através de sucessivas conferências, estabelecer normas comuns de procedimento, que se traduzam em regulamentação uniforme e integrada. Todavia, apesar do progresso das legislações nacionais e do interesse demonstrado pela comunidade como um todo, não vêm sendo obtidos os resultados esperados e isto, certamente, não se deve apenas às dificuldades de ordem econômica.

Na verdade, o problema se insere em um contexto mais amplo, ou seja, o das disputas em torno da regulamentação dos usos do mar. Assim, os temores e ressentimentos existentes em outras áreas se projetam sobre os debates relativos à poluição. Consequentemente, enquanto não se obtiver a uniformidade internacional no tocante ao Direito do Mar, que não parece próxima, é difícil antever progressos significativos no campo das convenções internacionais sobre o combate à poluição.

Apesar das dificuldades, no entanto, as conferências internacionais são importantes para o tratamento das questões relativas ao mar, e as convenções que delas resultam têm real significado para a comunidade marítima, pois têm o inegável mérito de intranquilizar a consciência mundial e de traçar as diretrizes para que se atinja

aquilo que seria desejável. Assim sendo, qualquer que seja nossa posição, não se pode negar o valor das medidas propostas, nem que seria aconselhável colocá-las em prática.

Portanto, diante da validade das medidas adotadas, do fato de que ainda parece estar longe de ser obtida uma regulamentação internacional uniforme relativa à poluição e de que a adoção unilateral de medidas restritivas possui diversas implicações econômicas, julgamos conveniente apresentar a seguinte solução conciliatória: que sejam concedidos incentivos de toda ordem, a critério da administração competente, para os navios dotados de requisitos tendentes a evitar ou reduzir a poluição dos mares. Isto, cremos, viria estimular positivamente a implantação das medidas desejadas, sem necessidade de uma legislação excessivamente restritiva. Em suma, é preciso fazer com que a prevenção da poluição se torne tão atrativa, ou lucrativa, quanto as atividades poluidoras. Afinal, o transporte de petróleo é um comércio como qualquer outro. Onde estiverem os lucros, aí estarão também as idéias inovadoras e as medidas mais eficazes.

GLOSSÁRIO

- SBT - Segregated ballast tanks = Tanques de lastro segregado = Tanques de lastre segregado.
- PL - Protective location = Localização protetora = Ubicación protectora.
- CBT - Clean ballast tanks = Tanques de lastro limpo = Tanques de lastre limpio.
- COW - Crude oil washing = Lavagem com petróleo bruto = Lavado con crudo.
- IGS - Inert gas system = Sistema de gás inerte = Sistema de inertización de gases.

REFERÊNCIAS

1. SILVEIRA, Hêlio Siqueira. Tarifa Portuária no Brasil
In: Portos e Navios. Rio de Janeiro, 22(236): 74-77,
abr. 1979.
2. THE ROYAL INSTITUTION OF NAVAL ARCHITECTS. The effect on Ship
Design and Operation of the 1978 IMCO Tanker Safety
and Pollution Prevention (TSPP) Conference. In: The Na
val Architect. Londres, (2): 70-71, mar. 1979.
3. LA PRAIRIE, Y. Oceanology heads for the deep. In: Bulletin -
Technique du Bureau Veritas. Paris, :2-8, fev. 1979.
4. MCKETTA, John J. Plato will overcome Newton.
In: Ocean Industry. Houston, 14(1): 41-42, Jan. 1979.
5. CAPPER, Adelina. Portobrãs - Its work and objectives. In: Portos
e Navios. Rio de Janeiro, 21(232): 50-56, dez. 1978.
6. VERDON, J. Prevention of Pollution. In: Bulletin Technique du Bu
reau Veritas. Paris, : 90-98, out. 1978.
7. IMCO. Compensation for oil pollution damage.
In: IMCO News. Londres, (4), : 4-5, jul./ago. 1978.
8. SNIDER, W.D. IMCO Conference ou Tanker Safety and Pollution Pre
vention. In: Marine Technology. Nova York, 15(3): 297-
-307, jul. 1978.
9. IMCO and its activities.
Londres, Inter-Governmental Maritime Consultative Orga
nization, 31 de maio de 1978, 53 p.
10. SCHWARZ, Jorge F. Las nuevas medidas de Seguridad en buques tan
que. In: Navitecnia. Buenos Aires, 32(4): 41-44, abr.
1978.

11. IMCO. The International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention 1978. Londres, Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, 1978, 23 p.
12. IMCO. The TSP Conference: a look at some options. In: IMCO News. Londres, (1),: 4-5, Jan./fev.1978.
13. IMCO Annual Report of The Inter-Governmental Maritime Consultative Organization 1977/1978. Londres.
14. CALDER, Morella. Compromise on sea law despite unilateral action. In: Fairplay International. Londres,: 7, out. 1977.
15. GREY, Michael. IMCO's time of crisis on tanker safety issue. In: Fairplay International. Londres,: 7, jun. 1977.
16. BAU, HUYNH DUC. Marine Environment Live and Let Live. In: Bulletin Technique du Bureau Veritas. Paris,: 73-84, out. 1976.
17. BROWN, Richard L. & ROBINSON, Thomas H. What's Happening with Marine Environmental Regulations. In: Marine Technology. Nova York, 12(3), jul. 1975.
18. CARD, James C. Effectiveness of Double Bottoms in Preventing Oil Outflow from Tanker Bottom Damage Incidents. In: Marine Technology. Nova York, 12(1): 60-64, jan. 1975.
19. STEINMAN, George C. & CHAPPEL, Walter B. The MarAd Pollution Abatement Program in Relation to the 1973 IMCO Marine Pollution Convention. In: Marine Technology. Nova York, 12(1): 65-76, jan. 1975.
20. CASTRO, Murillo Souto Maior do. Novos Conceitos para o Direito do Mar. In: Revista Marítima Brasileira. Rio de Janeiro, (10, 11 e 12): 11-38, out., nov. e dez. 1974.

21. HERMANN, A.H. U.N. Law of the Sea Conference in Caracas.
In: Fairplay International. Londres, mar. 1974.
22. BRASIL. Ministério da Marinha. Escola de Guerra Naval.
EGN - 101 - Direito Internacional Público. Rio de Janeiro, 1974, v. 1, 2, 3 e 4.
23. BENKERT, William M. & WILLIAMS, Douglas H. The Impact of the 1973 IMCO Convention on the Maritime Industry.
In: Marine Technology. Nova York, 11(1): 1-8, jan. 1974.
24. SWAN, David A. The Potential of Manganese Nodules as a Future Mineral Resource. In: Marine Technology. Nova York, 11(1): 9-18, jan. 1974.
25. PORRICELLI, D. et alii. Tankers and the Ecology. In: Transactions of the Society of Naval Architects & Marine Engineers. Nova York, 79, 1971.
26. RANKEN, M.B.F. Can We Delay the Next Major Tanker Disaster. In: Ocean Industry. Houston, : 35-39, jun. 1971.
27. STOKES, John H. Pollution of the World's Harbors, Docks and Inland Waterways, with Particular Reference to Ships.
In: Marine Technology. Nova York, 8(1), jan. 1971.
28. BRASIL. Ministério da Marinha. Escola de Guerra Naval.
Info 12 - Compilação de Atos. Rio de Janeiro, 1970.
29. BRASIL. Ministério da Marinha. Mar Territorial, Brasília, v. 1.
30. PADEFORD, Norman J. Public Policy for the Seas. Cambridge. The MIT Press, 1970.