

**MARINHA DO BRASIL
CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA MARINHA MERCANTE**

MARCUS FILIPE CORRÊA DE MACEDO

BANDEIRA DE CONVENIÊNCIA: questões políticas, econômicas e históricas

**RIO DE JANEIRO
2015**

MARCUS FILIPE CORRÊA DE MACEDO

BANDEIRA DE CONVENIÊNCIA: questões políticas, econômicas e históricas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de Máquinas da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Orientador (a): MSc. Eng .Paulo Roberto Batista Pinto

**RIO DE JANEIRO
2015**

MARCUS FILIPE CORRÊA DE MACEDO

BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA: questões políticas, econômicas e históricas.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de Máquinas da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Data da Aprovação: ____/____/____

Orientador: MSc. Eng. Paulo Roberto Batista Pinto

Assinatura do Orientador

NOTA FINAL: _____

AGRADECIMENTO

Agradeço a meus pais Marcius e Solange, que sempre estiveram me apoiando e me dando forças pra continuar, independente do obstáculo a frente. Dedico também à meus avós, que me criaram e que são tudo pra mim. Finalmente aos meus verdadeiros amigos e todos aqueles que fizeram e fazem parte da minha vida, tanto acadêmica, quanto pessoal.

RESUMO

O estudo trata de um tema importante para os interesses estratégicos de longo prazo do Estado brasileiro, o que justifica a relevância desta pesquisa. A elaboração de uma Política Marítima de Estado é fundamental para um país que tem uma das maiores costas e malhas hidroviárias do mundo. A hipótese desta pesquisa sustenta que o estudo dos principais aspectos históricos, políticos e econômicos das bandeiras de conveniência, bem como a possibilidade de uso da Organização Mundial do Comércio, através do Acordo Geral de Tarifas e Serviços GATS (General Agreement on Trade in Services - GATS), para combater tal prática, ou adequá-la para que toda a comunidade marítima internacional possa dela usufruir. O estudo feito através da definição e evolução política, econômica e histórica das Bandeiras de Conveniência, assim como as vantagens e desvantagens da utilização desse sistema para os tripulantes dos navios que arvoram tais pavilhões, para o país do armador e para o armador. Além disso, serão citados ainda os impactos ambientais causados por acidentes cujos navios eram de Bandeira de Conveniência e a relação desse sistema com a pirataria e o terrorismo na atualidade. Citará também a campanha promovida pela Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte (ITF) contra tal medida. Por fim, são propostas algumas medidas tomadas pelos armadores e empresas de navegação com a finalidade de atenuar os malefícios provenientes da utilização das Bandeiras de Conveniência.

Palavras chaves: bandeira de conveniência, segundo registro, registro especial brasileiro, UNCLOS, vantagens, desvantagens.

ABSTRACT

The study is an important issue for strategic long-term interests of the Brazilian State, which justifies the relevance of this research. The development of a state of Maritime Policy is crucial for a country that has one of the largest mesh back and waterways of the world. The hypothesis of this research argues that the study of the major historical, political and economic of flags of convenience, as well as the possibility of use of the World Trade Organization, through the General Agreement on Tariffs and Services GATS (General Agreement on Trade in Services - GATS), to combat the practice, or adapt it to the international maritime community to take advantage of it. The study done by defining and political, economic and historical flags of convenience, as well as the advantages and disadvantages of using this system for the crews of vessels flying such flags, to the country of the owner and the owner. There will also be further cited the environmental impacts caused by accidents whose vessels were Convenience Flag and the relationship of this system with piracy and terrorism nowadays. Also will quote the campaign promoted by the International Federation of Transport Workers (ITF) against such a measure. Finally, we propose some measures taken by shipowners and shipping companies in order to mitigate the harm arising from the use of Flags of Convenience.

Keywords: flag of convenience, according to record, Brazilian special register, UNCLOS, advantages, disadvantages.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 QUESTÕES HISTÓRICAS E EVOLUÇÃO DAS BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA	8
2.1 Definição	8
2.2 Histórico	9
3 NACIONALIDADE E REGISTRO DE PROPRIEDADE DE EMBARCAÇÕES	10
3.1 Nacionalidade de embarcações	10
3.2 Registros Nacionais	10
3.3 Registro Aberto	11
3.3.1 Segundo Registro x Bandeira de Conveniência	12
4 QUESTÕES POLÍTICAS E BANDEIRA DE CONVENIÊNCIA	13
4.1 Definição	13
4.2 Frota mundial	15
4.3 O papel da IMO na regulação da bandeira de conveniência	16
4.4 Detenções	18
5 DESVANTAGENS	19
5.1 Potenciais ameaças para a segurança marítima	19
5.2 Desafios para jurisdição em alto-mar	20
5.3 Navios como armas	20
5.4 Contrabando e tráfico	21
5.5 Navios abaixo do padrão	21
5.6 Baixas condições de trabalho a bordo e tratamento a marítimos	22
6 QUESTÕES ECONÔMICAS E VANTAGENS	24
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
8 REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

A utilização de Bandeiras de Conveniência está sendo cada vez mais questionada por instituições marítimas mundiais como a Organização Marítima Internacional (IMO) e a Federação Internacional dos Trabalhadores em Transporte (ITF). Seu crescimento está não só no meio das embarcações mercantes como também nos navios de passageiros.

No capítulo 1 é informado o assunto que se trata como definição mundialmente conhecida e sobre as questões históricas, sobre principalmente, sua origem. O capítulo 2 trata da diferença entre o país de registro e a nacionalidade da embarcação. Apesar do navio só poder operar se registrado em apenas uma bandeira, esta pode ser de qualquer país.

No capítulo 3 são discutidas as questões políticas do uso de Bandeiras de Conveniência para os armadores e seus respectivos países. Além disso, são expostas características sobre alguns dos principais acidentes envolvendo navios que adotam esse sistema.

O capítulo 4 frisa as desvantagens e mostra como o uso de navios de Bandeira de Conveniência é feito em prol da pirataria e do terrorismo e como isso prejudica não somente os marítimos como pode vir a prejudicar a população mundial.

Os principais problemas gerados pela utilização das bandeiras é relativa à segurança da navegação, aos danos ao meio ambiente, à exploração de marítimos, em geral de baixa qualificação profissional, a saída de divisas dos países de origem dos armadores e problemas estratégicos para as nações, enfraquecendo sua capacidade de mobilização. Por causa desses problemas, a ITF cria, em 1948 uma campanha contra esse sistema, que tem como objetivos principais estabelecer, por acordos internacionais, um vínculo entre a bandeira, a nacionalidade do armador e a tripulação, e assegurar aos marítimos que trabalham em navios de qualquer nacionalidade, proteção contra a exploração por parte dos armadores. O capítulo 5 aborda as questões econômicas, as vantagens para os donos das companhias de navegação e os argumentos de quem lucra neste sistema.

2 QUESTÕES HISTÓRICAS E EVOLUÇÃO DAS BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA

2.1 Definição

O termo Bandeira de Conveniência se expõe de forma complexa e relativa, englobando várias interpretações dependendo da ótica de quem analisa o assunto. Alguns armadores defendem seu uso, porém outros, principalmente o sindicato, ressaltam seus malefícios ao meio ambiente e se preocupam com a exploração e violação dos direitos humanos dos tripulantes desses navios.

Para a ITF (Federação Internacional de Trabalhadores em Transporte), a definição para esta expressão é: *“Quando a propriedade beneficiária e o controle do navio residem em um país diferente ao da bandeira que o navio hasteia, considera-se que o navio navega sob a Bandeira de Conveniência. Isto significa que não existe um vínculo genuíno entre o armador ou proprietário e o pavilhão do navio”*.

O Comitê Econômico Social da Comunidade Europeia apresenta o termo com duas definições equivalentes:

1ª) *“ A bandeira de qualquer país permitindo o registro de propriedade estrangeira e controle estrangeiro sob condições que, por quaisquer razões, são convenientes e oportunas para as pessoas que estão registrando os navios”*.

2ª) *“ A bandeira dos países cujas leis permitem e certamente facilitam para navios armados por nacionalidades estrangeiras ou companhias que ostentam estas bandeiras em contraste com a prática dos países marítimos, onde o direito de ostentar a bandeira nacional é sujeito a severas condições e acarretam extensas obrigações”*.

No livro *Noções de economia dos transportes marítimos*, François Armand de Souza define tais bandeiras como: *“(…) as bandeiras nacionais daqueles estados, nos quais empresas de shipping registram seus navios, objetivando maximizar seus benefícios e minimizar seus custos, evitando a legislação econômica e outras legislações e as condições em termos de emprego dos fatores de produção que seriam aplicáveis em seus próprios países”*.

Em resumo, pode-se dizer que Bandeiras de Conveniência são aquelas fornecidas por um país que mediante pagamento de uma taxa de matrícula e uma renovação anual, oferece facilidades fiscais, com o objetivo de atrair armadores fazendo-os registrarem seu navio na sua bandeira sem as devidas restrições para a nacionalidade do navio ou de quaisquer tripulantes.

2.2 Histórico

Há registros de algum tipo rudimentar de nacionalidade aplicada a registros de navios, no Direito Romano, todavia, a noção moderna de nacionalidade de navios começou a ser esboçada em Tratados de Paz do séc. XVII. Os Tratados de amizade, cooperação econômica e navegação, datados do início dos anos 1800 davam a noção de que as embarcações pertencentes aos Estados membros possuíam a nacionalidade destes Estados. Nos citados Acordos constava esta disposição dos contratantes de respeitar as nacionalidades dos navios de seus países como uma extensão do território destes, como ocorre nos navios de guerra, independente do Estado em que este se encontra.

O conceito moderno de Bandeiras de Conveniência surgiu a partir da Guerra Civil Americana em que armadores americanos usaram o Pavilhão Britânico com a finalidade de quebrar o embarco comercial do Norte. Entretanto, durante a Segunda Guerra Mundial, a utilização das Bandeiras de Conveniência foi impulsionada de fato, quando armadores americanos e europeus aliados passaram a usar bandeiras de países neutros para não correrem o risco de serem bombardeados por forças inimigas, camuflando-se.

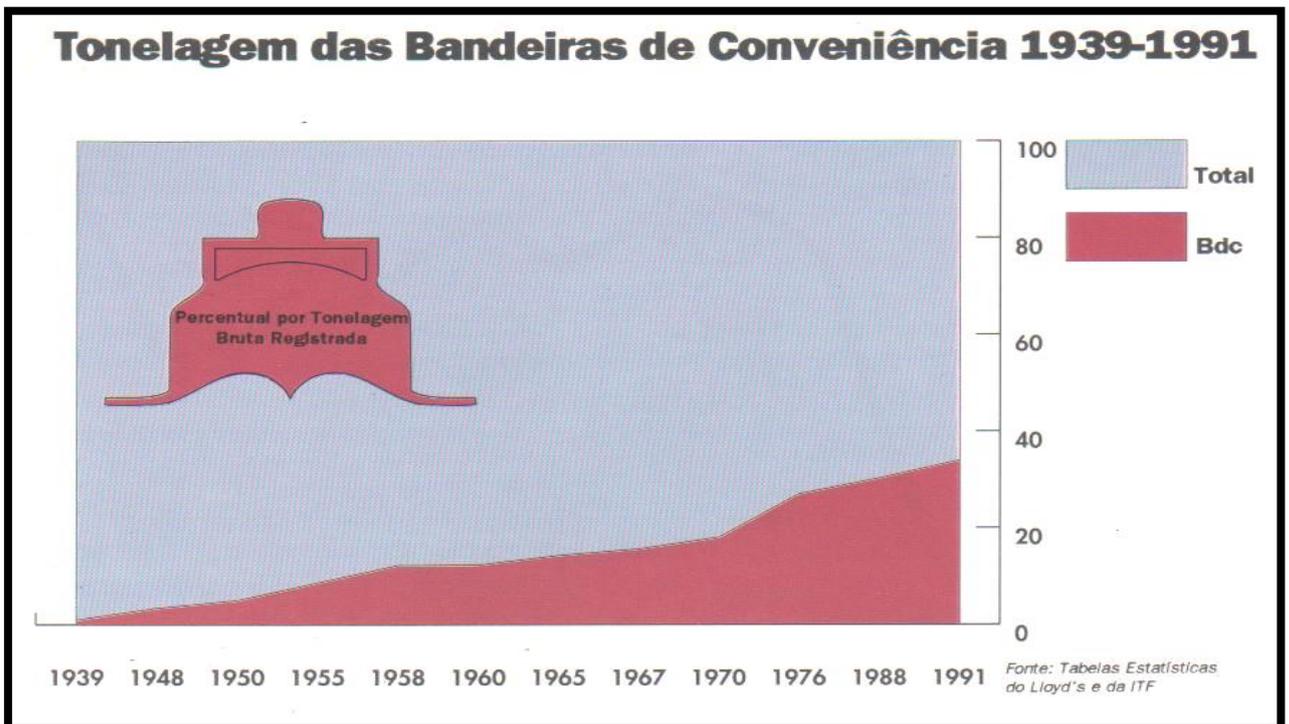
Após a Segunda Guerra Mundial houve um aumento com a insatisfação sobre alguns aspectos da bandeira panamenha; como a preocupação a respeito da estabilidade do Governo panamenho e excessivos pagamentos consulares. O Primeiro Secretário de Estado dos Estados Unidos, Edward R. Stettinius Jr, percebeu que a criação de um segundo registro seria uma grande inovação. Em 1948, o governo liberiano promulgou a Lei Marítima Liberiana e a Lei de Corporação Liberiana que possuía provisões da legislação americana. A empresa de Stettinius, que possuía um acordo de divisão de lucros com o governo da Libéria, era chamada de Liberian Register, transformou Nova York em base para registro de navio e administrou um bom negócio para concorrer com a rede panamenha. O primeiro navio a entrar para o novo registro liberiano foi o World Peace em 1948. Em 1967, o registro liberiano havia ultrapassado o inglês e virou o maior do mundo. Apesar do governo hostil, até 1996, o Panamá e a Libéria possuíam 7789 navios somando 142.119.576 toneladas brutas registradas, mais de um quarto da tonelagem mundial.

Hoje em dia, a transferência de países desenvolvidos para as bandeiras de livre registro, principalmente no que se refere à graneleiros (sólidos e líquidos) processa-se em larga escala. Das 10 maiores frotas mundiais cinco são países de Bandeiras de Conveniência como Libéria, Ilhas Marshall, Malta, Bahamas e Panamá.

Na publicação da ONU mais recente que analisa o setor (Review of Maritime Transports 2013) o Panamá, a Libéria e Ilhas Marshall, a que correspondem respectivamente à

Grécia, Japão e Alemanha se encontram no topo, no que diz respeito ao uso de Bandeiras de Conveniência. O ranking não é estabelecido em função do número de embarcações e sim em tonelagem de “*deadweight*” e, os dados quando comparados aos da compilação gráfica do ano de 2010 registraram uma alteração apenas no 3º lugar, onde a Noruega foi substituída pela Alemanha.

Figura 1: Crescimento das Bandeiras de Conveniência após Segunda Guerra Mundial



Fonte: (ITF – 1991)

A Federação Internacional de Trabalhadores em Transporte divulgou uma lista em 2005, com os principais países fornecedores de Bandeiras de Conveniência no mundo. São eles: Antigua e Barbados, Bahamas, Bermudas, Chipre, Gibraltar, Honduras, Ilhas Caiman, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, Jamaica, Líbano, Libéria, Malta, Mongólia, Antilhas Holandesas, Panamá, Sri-Lanka, Tuvalu e Vanuatu.

3 NACIONALIDADE E REGISTRO DE PROPRIEDADE DE EMBARCAÇÕES

3.1 Nacionalidade de embarcações

A nacionalidade das embarcações foi criada com o objetivo de proteção. Sendo assim, o Estado que a concedeu, torna-se responsável pela sua proteção e as embarcações que tiverem a sua nacionalidade deverão obedecer às leis de tal Estado. Pode se comprovar a nacionalidade de uma embarcação pela sua Provisão do Registro de Propriedade Marítima (PRPM), um documento obrigatório a bordo. Como um navio é extensão do território de um Estado, mesmo que ele se encontre no território de outro Estado, os tripulantes a bordo estão sujeitos às leis do país cujo navio ostenta a bandeira.

De acordo com as condições e pressupostos exigidos por vários países, os registros das embarcações é dividido em Registros Nacionais e em Registros Abertos.

3.2 Registros Nacionais

De acordo com o Artigo 91 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar é determinado à existência de um elo substancial, ou seja, um vínculo entre o navio e o Estado de registro. Devido a isso, nesse registro o governo do país que concede a bandeira mantém um controle mais rigoroso em todos os aspectos administrativos, jurídicos, técnicos e trabalhistas. Isso faz com que os Estados de registros estabeleçam requisitos para a atribuição da sua nacionalidade a navios para registro em seu território e para o direito de arvorar a sua bandeira.

Os Estados Unidos adotam o critério da construção, concedendo bandeira americana somente para navios construídos nos EUA ou com mais de cinco anos de construção, no caso de o navio ter sido construído fora de seu território. Já no caso da Alemanha, Argentina e Inglaterra o critério adotado é o da propriedade, só concedendo bandeira se o proprietário for nacional. Entretanto no Brasil e na França, é adotado o critério misto que vincula a concessão da bandeira a uma série de requisitos, tais como nacionalidade do proprietário, da tripulação, do comandante. No Brasil, por exemplo, é exigida nacionalidade brasileira do proprietário ou da empresa de navegação, do comandante, do chefe de máquinas e de dois terços da tripulação, segundo a Resolução Normativa Nº 72, de 10 de outubro de 2006, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Devido a esses critérios vistos por alguns armadores como rigorosos, nos últimos anos, muitos navios que antes pertenciam a países tradicionalmente marítimos tiveram um fluxo crescente de saída para o regime de Bandeira de Conveniência.

A solução encontrada pelos Governos para que os armadores trouxessem de volta para

o Registro Nacional seus navios foi a criação de um Segundo Registro Nacional. No Brasil foi implementado o Registro Especial Brasileiro (REB).

Nos Registros Nacionais, o Estado que concede a bandeira mantém um efetivo controle sobre os navios nele registrados, mantendo-os atrelados a sua legislação. No Brasil, apenas 3% do total arrecadado com frete é gerado por navios que ostentam a bandeira brasileira. Estima-se evasão de divisas na ordem de US\$ 6 bilhões em 2002 provocados pela adoção da bandeira de conveniência, segundo o Syndama (Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima).

3.3 Registro Aberto

Os registros abertos caracterizam-se pela inexistência ou por exigências mais flexíveis de vínculo entre o Estado de registro e o navio. Os registros abertos dividem-se em: Segundo Registro e em Bandeiras de Conveniência.

Uma legislação sobre o assunto somente surgiu com a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Genebra, em 1958, mas o uso quase indiscriminado da versão marítima da prática, se deu a partir dos anos 1920. Desde então, um número de Estados decidiu abrir registros abertos, diminuindo os custos de registro e manutenção e criando legislação mais flexível no que concerne a vários aspectos, quando comparados a um registro tradicional, notadamente regras trabalhistas, ambientais e de segurança marítima.

O primeiro país a criar um registro aberto foi o Panamá, seguido por Honduras e depois Libéria e Ilhas Marshall. A origem destes registros abertos tem encontrado cumplicidade em países de registros tradicionalmente fechados, e o maior desses incentivadores tem sido os Estados Unidos da América. Mencione-se, neste caso, o registro aberto de Honduras, por exemplo, que foi criado para que a empresa estadunidense *United Fruit Company* contasse com uma maneira confiável e barata de transportar suas bananas. O vínculo da Libéria com os Estados Unidos, país para onde foram enviados de volta escravos trazidos da África para os EUA a fim de criar um novo país, com as bênçãos da potência norte-americana, deu ao registro aberto da Libéria, uma história interessante, como já visto acima. Este registro ultrapassou a ex toda poderosa Inglaterra em número de navios registrados, em 1968. Atualmente, é o segundo registro aberto do mundo (em tonelagem e em número de navios), ficando atrás somente do Panamá, de acordo com registros atuais.

3.3.1 Segundo Registro x Bandeira de Conveniência

Por causa da grande evasão de divisas gerada pelas Bandeiras de Conveniência, os Governos preocupados não só com a perda total de suas marinhas mercantes, mas também com tudo relacionado ao apoio marítimo e à indústria de navegação, criaram o segundo registro.

O segundo registro funciona como uma espécie de “Zona Franca”. O país abre mão da arrecadação de certos direitos e contribuições sociais. Entretanto ele mantém esses navios sob controle governamental e fazem com que estes possuam uma reputação melhor no mercado marítimo mundial, pois eles ficam submetidos à mesma legislação aplicada ao registro nacional, do que os navios que navegam sob bandeira de conveniência.

Com algumas vantagens semelhantes às do sistema de Bandeiras de Conveniência, o Segundo Registro é capaz de oferecer redução de custos. Entretanto, o Segundo Registro não pode ser considerado Bandeira de Conveniência, pois exige que a propriedade corresponda ao país da bandeira e que os acordos sejam aceitáveis para os sindicatos do dito país. Existem diferenças básicas entre o Segundo Registro e o Registro em Bandeiras de Conveniência.

O que os diferencia é a rigorosidade na fiscalização. Nas Bandeiras de Conveniência quase não há exigências quanto à equipagem (tripulação) e à instalação de empresa no país, já no Segundo Registro há algumas exigências. As Bandeiras de Conveniência também são mais tolerantes que os Segundos Registros no que se refere ao cumprimento de Convenções Internacionais.

Os países que adotaram o Segundo Registro são países desenvolvidos e de tradição marítima. E os países que oferecem seus pavilhões são basicamente de economia pouco desenvolvida e pouca tradição marítima.

Há uma grande discussão sobre esse assunto. Os países que oferecem seus pavilhões como Bandeiras de Conveniência, não admitem serem chamados por tal denominação, provavelmente pelo fato de parece pejorativo. Tais nações preferem ser chamados de “Paraísos Fiscais Marítimos”, pois nos remete somente ao beneficiamento fiscal dos armadores, e não à qualidade das embarcações ou da sua gestão.

4 QUESTÕES POLÍTICAS E BANDEIRA DE CONVENIÊNCIA

4.1 Definição

A bandeira de conveniência pode ser definida como a bandeira de qualquer país que permita que quem esteja registrando seja pessoa estrangeira e que permita controle estrangeiro de navios sob condições que, por qualquer motivo, seja conveniente e oportuno para quem estiver registrando o navio.

Em 1974 a ITF (International Workers' Federation) as definiu da seguinte maneira: “Quando o armador beneficiado e o controle do navio estiverem locados em algum lugar outro que não o país da bandeira que o navio está hasteando, o navio é considerado como navegando sob a bandeira de conveniência”.

Atualmente definimos bandeira de conveniência baseados em uma ligação econômica efetiva entre o navio e seu país de registro. O Grupo Intergovernamental de Trabalhadores, orientados pelo UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), realizaram uma pesquisa, no ano de 2009, a respeito das consequências econômicas da existência ou falta de uma ligação efetiva entre o navio e o país de registro, e concluíram em seu trabalho que os seguintes elementos são relevantes:

- A frota mercante contribuir para a economia nacional do Estado;
- Os tripulantes serem nativos;
- Rendimentos e despesas da navegação, assim como, a compra e venda de navios serem incluídos nas contas nacionais;
- A propriedade beneficiária do navio.

No mundo atual com os segundos registros, contratos de afretamento a casco nu e outros métodos desenvolvidos para burlar as políticas da ITF, definir uma bandeira de conveniência está se tornando cada vez mais difícil. Entretanto, navios registrados em um registro de conveniência que provarem que eles são realmente oriundos daquele país, não são tratados como uma bandeira de conveniência. Igualmente, navios de países que não estão na lista abaixo serão tratados como tal caso a ITF receba informações de que eles são, na verdade, de outro país. Os seguintes países são listados como sendo oficialmente de conveniência:

Figura 2: Principais Bandeiras de Conveniência

Antigua and Barbuda



Bahamas



Barbados



Belize



Bermuda (UK)



Bolivia



Burma



Cambodia



Cayman Islands



Comoros



Cyprus



Equatorial Guinea



French International Ship Register (FIS)



German International Ship Register (GIS)



Georgia



Gibraltar (UK)



Honduras



Jamaica



Lebanon



Liberia



Malta



Marshall Islands (USA)



Mauritius



Mongolia



Netherlands Antilles



North Korea



Panama



Sao Tome and Principe



St Vincent



Sri Lanka



Tonga



Vanuatu



Fonte: (ITF-1997)

4.2 Frota mundial

Segundo registros históricos, a percentagem da frota marítima mundial que opera sob bandeira de conveniência continua crescendo com o passar dos anos. Em 1950, aproximadamente 4% da frota mercante mundial era de registro aberto; em meados de 1980, este quadro cresceu para mais de 30%. De 1989 a 2007, em navios de carga com mais de 1000 toneladas brutas este número cresceu de 41.5% para 66.35% da frota mundial medida em tonelagem.

A UNCTAD identificou Antígua e Barbuda, Bahamas, Bermuda, Chipre, Ilha de Man, Libéria, Malta, Ilhas Marshall, Panamá e São Vicente e Granadinas como sendo os dez maiores registros abertos em 2010. Juntos esses três países são responsáveis por 53.7% da frota mundial em tonelagem. Uma pesquisa mostrou que desses dez países um total de 13.927 navios com mais de 1000 toneladas brutas são associados a seis países: Panamá, Libéria, Bahamas, Malta, Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas.

Panamá, que é de longe a maior frota mundial em termos de tonelagem, registrou grande crescimento entre os anos de 2003 a 2013. Seu total de tonelagem bruta confortavelmente excede a soma da tonelagem da Libéria, Ilhas Marshall, Bahamas (respectivamente 2º, 3º e 4º posições). Em 2001 cerca de 8 milhões de toneladas brutas foram adicionadas a frota panamenha (uma tonelagem ligeiramente maior do que toda tonelagem indiana, por exemplo). O Panamá sozinho representa 26% da tonelagem mundial. Cinco das seis maiores frotas mundiais são de conveniência.

O mercado de registro deu origem a dois modelos. O primeiro é aquele no qual o Estado ganha dinheiro fazendo negócio onde o Estado da bandeira recolhe as taxas de tonelagem e delega a maioria, se não todas, as funções de inspecionar e certificar a uma organização reconhecida (uma entidade privada e geralmente uma sociedade classificadora). Exemplos deste tipo incluem Chipre e Malta. O outro modelo é aquele onde a operação do registro, incluindo as funções estatutárias, são administradas por uma entidade comercial a qual fica localizada fora do território e jurisdição do Estado da bandeira. Exemplos deste tipo incluem Ilhas Marshall, Camboja, São Tomé e Príncipe e São Vicente e Grenadines.

4.3 O papel da IMO na regulação da bandeira de conveniência

Com o intuito de estabelecer um sistema de colaboração integrado entre governos (no que tange às questões técnicas que interessam à navegação comercial internacional), tem a IMO (Organização Marítima Internacional), o objetivo de encorajar a adoção geral de normas relativas à segurança marítima e à eficácia da navegação.

A IMO possui também o propósito de conseguir altos padrões para as mesmas, facilitando a cooperação entre esses governos, em relação às matérias técnicas que afetam a navegação internacional.

Nesse cenário: qual é, precisamente, o papel da IMO na regulação das bandeiras de conveniência? Cabe a IMO:

- a) examinar questões ligadas às práticas desleais de empresas de navegação;
- b) tomar medidas para que práticas discriminatórias relacionadas à navegação sejam extintas;
- c) tratar de outros assuntos apresentados por outros órgãos das Nações Unidas (relacionados à navegação marítima);
- d) promover um intercâmbio de informações/projetos estudados entre governos;
- e) tratar de assuntos marítimos em geral, na parte técnica e de segurança;
- f) ser um órgão normativo.

Por sua vez, é importante ressaltar que muitos dos países que oferecem suas bandeiras para armadores estrangeiros são membros da IMO, tais como: Antígua e Barbados, Bahamas, Chipre, Honduras, Líbano, Libéria, Malta, Ilhas Marshall e Maurício, Mongólia, Panamá, Cingapura, Sri-Lanka e Tuvalu.

Pode-se dizer que o objetivo da organização é realizar os esforços necessários para implementar padrões relacionados à proteção do meio ambiente bem como a uma navegação segura. Infelizmente, não é uma tarefa tão fácil fazer com que todos os navios de bandeira de conveniência sigam corretamente esses padrões. Pode parecer que tal fato seja resultado da falta de vistorias e inspeções, mas a verdade é que, devido às inúmeras facilidades encontradas, muitos desses navios continuam a burlar normas, mesmo com as inspeções.

4.4 Detenções

O grande número de navios de certas bandeiras que falham em cumprir suas obrigações internacionais levou ao surgimento de regimes de controle *Port State* tanto em base nacional, quanto regional definidas pelo *memorandum of understanding de 2008*. A regularização desse controle é feita por leis internacionais, pela UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea) e por diversos instrumentos promulgados pela IMO (International Maritime Organization) e pela ILO (International Labour Organization) e são executadas pelos países litorâneos afim de mitigar a competição que suas bandeiras nacionais sofrem pela operação de navios abaixo do padrão e para proteger suas águas costeiras da poluição.

Muitos dos Estados que possuem registros acima do normal em termos de casualidades marítimas também possuem altos índices de detenções Port State. O relatório anual da MoU (*memorandum of understanding*) Paris contém uma lista negra com os nomes dos países que estão abaixo dos padrões determinados em detenções de Port State Control. Entre eles estão Tanzânia, Chipre, Serra Leoa, São Vicente, Camboja e Tonga. É importante notar que alguns países se mostraram incapazes de sair dessa lista e permanecem nela por vários anos.

O MoU Paris verificou ainda uma estreita correlação entre segurança e condições de trabalho e habitabilidade. Os casos de deficiência dessas condições sob os padrões ILO 147 cresceu com o passar dos anos. O relatório apontou que navios graneleiros antigos e de carga geral as vezes são encontrados em estados deploráveis e é claro que isso produz um efeito na prevenção de acidentes e poluição. O relatório diz que: “a combinação de longos períodos a bordo e extensas horas de serviço não deixa espaço para uma cultura de segurança a bordo desses navios.”

5 DESVANTAGENS

5.1 Potenciais ameaças para a segurança marítima

Diversas questões vêm sendo levantadas por organizações internacionais e certos países nos últimos anos a cerca da falta de procedimentos para registro oferecidos pelos estados que promovem a bandeira de conveniência, já que eles podem ser usados por seus donos para engajar em atividades ilegais.

Com respeito a navios mercantes foi levantada a hipótese do uso de navios em terrorismo ou outras operações ilegais. Ele pode ser utilizado para o transporte de pessoas e equipamentos com o propósito de cometer uma ação criminosa; como armas em uma ação ilegal; ou em um comércio legal com o propósito de gerar fundos para financiar ações ilegais. Similarmente, o Reino Unido, em apresentação ao Comitê Legal da IMO, declarou: “ Um navio pode ser usado como uma arma. Ele pode ser utilizado para transportar equipamentos ou pessoal no propósito de cometer um ato ilegal em terra. O navio pode ser usado para carregar cargas legais ou ilegais com intenção de financiar o terrorismo. Visto isso, os Port State deveriam ter acesso a maiores informações a respeito do armador ou afretador para que a embarcação entre no porto. Para ser útil, essa informação deve permitir que sejam identificados os indivíduos ou organizações que são realmente donos do navio ou que direcionem suas operações.

O sistema de bandeira de conveniência possui um lado negro que vem sendo demonstrado nos últimos anos com a “caça” pelos navios da Al Qaeda. Acredita-se que a organização terrorista possua uma frota estimada de 20 a 80 embarcações. Devido a falta de transparência inerente a essas bandeiras é impossível rastreá-las. Foi descoberto que o terrorista do Sri Lanka, Tamil Tigers, possuía uma frota de 11 navios comerciais sob bandeira do Panamá, Libéria e Honduras.

5.2 Desafios para jurisdição em alto-mar

Um dos mais famosos incidentes relacionados a segurança envolvendo um navio mercante ocorreu em dezembro de 2002. O navio de 3.500 toneladas SO SAN, deixou o porto da Coreia do Norte em novembro de 2002 e foi rastreado por satélites e navios militares americanos. Em 9 de dezembro o navio foi interceptado no Oceano Índico e inspecionado pelas forças navais da Espanha e dos Estados Unidos. Os países justificaram a ação declarando que este navegava sem bandeira e foi então considerado sem estado. O navio foi encontrado transportando mísseis norte coreanos. Foi reportado que o navio viajava sob bandeira do Camboja. Entretanto, três dias depois do incidente, o Governo de Camboja ainda não estava apto a determinar se o navio estava realmente registrado no país. Até julho de 2002, o registro era administrado por uma companhia privada baseada em Cingapura que ainda não havia providenciado ao governo uma lista completa com nomes e detalhes dos navios registrados pela companhia.

5.3 Navios como armas

Além da preocupação a respeito do transporte de armas, preocupações a cerca do uso de navios como armas ou como plataformas para lançamento de mesmas vem sendo levantado pelo governo americano. Uma pesquisa realizada em dezembro de 2007 identificou vulnerabilidades na cadeia de suprimento de energia marítimo a ataques terroristas incluindo o potencial para ataques suicidas. Ataques utilizando navios tanques poderiam resultar em incêndios ou explosões colocando em perigo a segurança pública. Além do mais, o uso de navios em tais cenários poderia causar grandes desastres ecológicos e alcançar dimensões para causar sérias conseqüências econômicas pela quebra da cadeia de suprimento de energia ou perdas de vidas em grandes centros urbanos costeiros. A pesquisa mostrou que diversos ataques contra navios tanques e terminais de óleo offshore ocorreram desde 11 de setembro de 2001, incluindo o ataque suicida no super-tanque francês Limburg na costa de Yemen em 2002. É necessessário enfatizar também que instalações portuárias são particularmente vulneráveis já que geralmente são locadas perto de grandes centros urbanos.

Uma idéia da dimensão de estrago que um ataque como este poderia gerar pode ser analisado através de um incidente ocorrido no porto de Halifax, Canadá, em 6 de dezembro de 1917. O acidente ocorreu, devido à colisão do navio francês *Mont-Blanc*, carregado de explosivos, com o navio belga *Imo* de tripulação norueguesa. Cerca de duas mil pessoas morreram e milhares de outras ficaram feridas, bem como uma boa parte da cidade foi

destruída já que a explosão ocasionou um tsunami que arrancou árvores, demoliu edifícios e abalou tantas outras estruturas. O prejuízo foi calculado em US\$30 milhões — valor que no ano de 2005 corresponderia a aproximadamente US\$ 500 milhões. Cerca de 1,3 km² da cidade foram completamente destruídos e como conseqüência 1.500 pessoas ficaram sem suas casas.

5.4 Contrabando e tráfico

Além da preocupação do uso de navios mercantes como armas ou em transporte ilegais de tais, as bandeiras de conveniência podem ainda facilitar o uso de navios para outras atividades ilegais. Um artigo publicado na revista Asia Times no início de 2001, revelou dados sobre a bandeira de Camboja e mostrou que seus navios estiveram envolvidos em operações de contrabando de cigarros na Albania, no contrabando de petróleo iraquiano durante a ocupação americana, tráfico humano e contrabando de drogas e armas nos últimos dez anos. A segurança desses navios também é motivo para preocupação. Dos 450 navios registrados sob bandeira cambojana em 2002, vinte e cinco sofreram naufrágios ou encalhamentos, nove pegaram fogo e quarenta e cinco foram presos por diversas contravenções.

5.5 Navios abaixo do padrão

O Comitê de Transporte Marítimo adotou em 2002 uma política diferente com navios abaixo do padrão a qual se preocupa em verificar a implementação e cumprimento de convenções marítimas pelos estados da bandeira. Parte dessa política diz que: “ navios abaixo do padrão trazem consigo riscos acima do padrão de se envolverem em incidentes sérios, os quais geram altos custos às comunidades, incluindo perda de vidas e desastres ambientais. Essa situação não deveria ser tolerada por governos, marítimos, armadores e a industria marítima em geral. O Comitê aponta o grande número de convenções internacionais que, se efetivamente implementadas, lidariam com o problema de navegação abaixo do padrão.”

Este ponto de vista também foi adotado pelo Vice-Ministro da China, Weng Mengyong, no Ministério das Comunicações. Em um artigo da revista Fairplay em junho de 2007, ele declarou que: “ Países que oferecem a bandeira de conveniência geralmente cobram uma pequena taxa de registro, mas não possuem efetivo sistema de supervisão de segurança.”

Paul Martin, primeiro ministro do Canadá e dono da Canadian Steamship Lines, que registrou diversos de seus navios em bandeiras da Libéria, Chipre, Bahamas e Vanuatu ao longo dos anos, declarou em março de 2006 que as bandeiras de conveniência oferecem

muitas vantagens aos armadores, incluindo para aqueles que desejam usar os navios em atividades ilegais. As taxas de registro e anual são mais baratas que em países como Canadá e o processo de registro é mais rápido – geralmente menos que algumas horas. Além do mais, estes países não exercem efetiva fiscalização dos regulamentos ambientais internacionais, e alguns como o Camboja e a Tanzânia, que atualmente está no topo da lista negra, tem fiscalização praticamente nula. Mas não necessariamente todas as bandeiras de conveniência tem destaque negativo. Empresas de registro das Ilhas Marshall, por exemplo, mantém o controle de qualidade de seus navios diariamente, através de sociedades classificadoras contratadas exatamente para este fim, caso contrario, o navio pode ter sua bandeira retirada, e seu contrato desfeito.

5.6 Baixas condições de trabalho a bordo e tratamento a marítimos

Como parte da campanha contra bandeira de conveniência, a ITF possui cento e trinta inspetores visitando navios para verificar as condições de trabalho e habitabilidade. A ITF ilustra uma clara relação os navios abaixo do padrão e irresponsáveis donos que registram seus navios em registros abertos devido a uma série de fatores.

Figura 3: Jornal noticiando o estado precário de um navio de bandeira de Serra Leoa



Fonte: (Nautilus Professional)

Em 2006, inspetores da ITF verificaram 10.584 navios, que somou um total de U\$17.1 milhões de dólares em salários atrasados de marítimos que foram recuperados. Oitenta e dois

por cento das inspeções foram feitas em navios de conveniência, o restante em registros nacionais e segundo registros.

Da remuneração recuperada, US\$12.7 milhões vieram de navios com bandeira de conveniência, US\$4.4 dos restantes. A relativa alta soma em navios que não são de conveniência é devido ao fato de apesar das inspeções da ITF serem rotineiras em navios de conveniência, elas ocorrem em bandeiras nacionais ou de segundo registro quando ocorrem denúncias. Fica claro que preocupações com tratamentos a marítimos não podem ficar restritas a registros abertos.

6 QUESTÕES ECONÔMICAS E VANTAGENS

Uma palavra: dinheiro. Países de bandeira de conveniência possuem muitas coisas em comum, todas relacionadas a poupar o dinheiro dos milionários donos de grandes navios. O registro de um navio em um desses países é mais barato e a taxa anual por tonelagem também é em geral muito menor que a do país de origem do armador. As taxas sobre os lucros da companhia de navegação ou dividendos são baixas ou inexistentes. Essa economia pode chegar a milhões de dólares por navio ao ano.

Esse capítulo se destina unicamente aos armadores. É impossível falar de vantagens das bandeiras de conveniência que englobem todo o sistema marítimo já que os prejuízos ao meio ambiente marinho, trabalhadores e segurança da navegação em geral são exorbitantes.

Ainda existem outros motivos que levam os armadores a optarem pela bandeira de conveniência:

- Facilidade de registro

Registrar um navio em um país de bandeira de conveniência envolve menos burocracia do que em países com registro nacional. Algumas vezes ele pode ser feito em poucas horas - no caso do Panamá, por fax.

- Leis ambientais e regulamentos menos severos

O registro de um navio o torna sujeito às leis e ao país do Estado de sua bandeira. Nos Estados de bandeira de conveniência essas leis podem ser menos rigorosas. Bahamas, por exemplo, não exige que navios tanques possuam casco duplo - uma deficiência que se mostrou dolorosa depois do acidente do navio de casco simples e bandeira panamenha Prestige, que afundou e poluiu diversas praias na costa da Espanha em 2002. Pesquisas mostram que alguns países como Camboja não possuem praticamente nenhum regulamento. Países de bandeira de conveniência registram aproximadamente 23% dos 88.000 navios da frota mundial, entretanto registram 58% dos navios perdidos no mar em 2001.

- Padrões trabalhistas menos severos

A ITF briga contra o registro das bandeiras de conveniência por meio século. Esse tipo de registro não exige que sejam contratados nativos daquele país. Os donos estão livres para escolherem a mão-de-obra mais barata que eles puderem. E eles normalmente o fazem. Conhecidas fontes de mão-de-obra barata inclui Filipinas, Índia, Indonésia e o Leste Europeu. Existem países onde condições de trabalho são raramente monitoradas e as convenções

internacionais negligenciadas. Entretanto, a ITF admite que esses absurdos são minoria. Normalmente o dono do navio que escolhe uma bandeira estrangeira se beneficia apenas de não ter que pagar as altas taxas dos países industrializados.

- Sigilo

Alguns países de bandeira de conveniência permitem que os donos dos navios escondam ou mudem sua identidade na documentação de registro. Autoridades têm reclamado que tais descuidos nas requisições tornam mais difícil de processar pessoas contrabandeando, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas. O sigilo da bandeira de conveniência aliado com supostas ameaças de terrorismo mudou o modo de navegar como já foi visto anteriormente.

O tema exige uma postura ativa por parte do governo do Brasil e de outros países afetados junto à OMC, objetivando a aplicação de sanções a países que alugam suas bandeiras, muitas vezes sem considerarem os efeitos que isso traz ao comércio internacional. Isso se dá, como mencionado, porque direitos trabalhistas não são respeitados, o meio ambiente é violado e aumenta a falta de segurança nos mares.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comércio marítimo cresceu bastante nas últimas décadas assim como cresceu o uso das bandeiras de conveniência. Tal fato acarreta preocupação em relação a segurança marítima e a possibilidade do uso de navios para operações terroristas e criminosas. Além do mais, é posto em risco a segurança da vida no mar, a prevenção da poluição marinha e a proteção do meio ambiente marinho.

Um crescente complexo de convenções e regulamentos internacionais vem sendo estabelecido com o passar dos anos. Eles possuem acordos que determinam as obrigações dos estados das bandeiras para garantir que os navios com seus registros cumpram as regras internacionais.

O artigo 91 da UNCLOS prevê uma ligação genuína entre o navio e o Estado da bandeira. Embora a definição deste link não esteja clara na UNCLOS, espera-se que haja pelo menos um link económico. Isso significa que deveria existir uma entidade que fosse responsável pelas ações do navio e que definisse quais penalidades seriam aplicadas a fim de desencorajar violações de regras internacionais e padrões onde quer que elas ocorram.

Existem claras indicações que diversos países falham ao cumprir as determinações da UNCLOS e outros relevantes acordos internacionais, o que fica evidenciado pelo número de navios mercantes detidos por inspeções de Port State. Esse é o mecanismo primário de monitoração do cumprimento de leis internacionais, entretanto ele possui um poder limitado.

Nem todos os registros abertos possuem baixas performances, nem mesmo todos os registros nacionais possuem desempenho perfeito. Mas a existência do sistema de conveniência está trazendo os padrões a um ponto tão baixo que a competição com os navios de bandeira nacional tornou-se desleal e virou motivo de preocupação.

Alguma coisa precisa ser feita para frear esse sistema. Pensar em extingui-lo seria até uma ingenuidade. Entretanto a criação de um regulamento que pudesse exigir maior fiscalização por parte dos estados da bandeira ou que exigisse até mesmo a comprovação de elo entre estes e os navios já resolveriam parte do problema.

O que há na atualidade de mais próximo, em termos de combater práticas abusivas na navegação marítima internacional, é a Federal Maritime Commission (FMC) norte-americana, que aplica pesadas multas a armadores que formam cartéis na formação de seus fretes ou que agem de modo a prejudicar o importador ou exportador norte-americano. Por sua vez, a FMC, ainda, talvez até por questões estratégicas, não legisla sobre bandeiras de conveniência.

8 REFERÊNCIAS

- 1 – ITF. Disponível em < <http://www.itfglobal.org> > Acessado em julho de 2015
- 2 – Flag of Convenience. Disponível em < <http://flagspot.net/flags/xf-conv.html> > Acessado em julho de 2015
- 3 – Popa. Disponível em < <http://www.popa.com.br> > Acessado em julho de 2015
- 4 – Moreira Franco. Disponível em < <http://www.moreirafranco.com.br> > Acessado em junho de 2015
- 5- Shipping Law Notes. Disponível em < <http://www.shippinglawtimes.blogspot.com> > Acessado em julho de 2015
- 6- PALEN, Ronen. The Offshore World – Sovereign Markets, Virtual Places and Nomad Millionaires. Ithaca: Ed. Cornell University Press, 2003, p. 52.
- 7- BOCZEK, Boleslaw Adam. Flags of Convenience: an international legal study. Cambridge: Ed. Harvard University Press, 1962, p. 9.
- 8- RIENOW, Robert. The Test of Nationality of a Merchant Vessel. Nova York: Ed. Columbia University Press, 1937, p. 155
- 9- ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. O poder marítimo segundo a concepção de Sir Herbert William Richmond (1871-1946): Uma análise comparada com Alfred Thayer Mahan. Mestrado em História Comparada. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009, p. 5 e 6.
- 10- UNCLOS. Disponível em <<https://en.wikipedia.org/wiki/UNCLOS>>