



ESTADUAL DA PARAÍBA

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

GUSTAVO SOUSA COSTA

BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA: IMPACTOS NO BRASIL E O PAPEL DA OMC

**CAMPINA GRANDE
2014**

GUSTAVO SOUSA COSTA

BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA: IMPACTOS NO BRASIL E O PAPEL DA OMC

Trabalho de conclusão de curso apresentado à coordenação do Curso de Direito como requisito para a obtenção do título de bacharel em direito da Universidade Estadual da Paraíba sob orientação da Prof^a. Doutoranda Milena Barbosa de Melo.

Orientadora: Prof.^a Mestra Milena Barbosa de Melo

**CAMPINA GRANDE
2014**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

C837b Costa, Gustavo Sousa.
Bandeiras de conveniência [manuscrito] : impactos no brasil e o papel da OMC / Gustavo Sousa Costa. - 2014.
32 p. : il. color.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2014.

"Orientação: Profa. Me. Milena Barbosa de Melo,
Departamento de Direito Público".

1. Bandeiras de Conveniência. 2. Organização Mundial do
Comércio. 3. Marinha Mercante Brasileira. I. Título.

21. ed. CDD 341

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ATA DE APRESENTAÇÃO DE TCC

Aos 20 dias do mês de novembro de 2014, às 14:30h, no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba, reuniu-se a Banca Examinadora do TCC - Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Direito desta Instituição de Ensino Superior, para avaliação da apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: **“BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA: OS IMPACTOS NO BRASIL E O PAPEL DA OMC”** do(a) aluno(a) **GUSTAVO SOUSA COSTA (101220235)**. Após a apresentação, a Banca Examinadora, conforme os critérios estabelecidos pela RESOLUÇÃO/UEPB/CONSEPE/032/2009, decidiu conceder nota DCZ (10,0), em resultado da avaliação dos professores que subscrevem a presente ata para os devidos fins legais.

Campina Grande, 20 de novembro de 2014.


Orientador(a) Prof(a): **MILENA BARBOSA DE MELO**


Avaliador(a) Prof(a): **LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO**


Avaliador(a) Prof(a): **JAIME CLEMENTINO DE ARAÚJO**

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, principal responsável por tudo isso.

Aos meus pais, Marylécia e Jean, e aos meus irmãos, pelo apoio, incentivo, compreensão e principalmente pelo companheirismo, sempre estando ao meu lado quando precisei.

Aos meus avós, tios e primos, pois foram muito importantes e sempre torceram pela minha vitória.

Aos meus amigos que, embora sejam poucos, são verdadeiramente estimados. Agradeço pela compreensão em face da ausência durante esses anos de curso.

À minha orientadora, Milena Melo, pela paciência, incentivo e sabedoria que muito me auxiliou para conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso. Bem como à banca examinadora pela atenção dada e disponibilidade.

A todos os mestres e amigos de verdade, que me ensinaram, incentivaram e ajudaram, direta ou indiretamente, contribuindo para meu crescimento intelectual e como pessoa.

BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA: IMPACTOS NO BRASIL E O PAPEL DA OMC

Costa, Gustavo Sousa¹

RESUMO

Este artigo objetiva explorar as implicações que as bandeiras de conveniência trazem ao cenário brasileiro, investigando os mecanismos dos quais o Brasil e a Organização Mundial do Comércio podem se valer para breçar o avanço dessa prática comercial. O tema é de estimada importância, já que a marinha mercante é um setor estratégico da nação, sendo imprescindível uma atenção maior das autoridades competentes para com esse ramo. Almeja-se identificar, partindo de pesquisa documental e bibliográfica, a possibilidade de enfrentamento dos aspectos negativos da bandeira de conveniência. Conclui-se que há possibilidades de se combater essa prática, a dificuldade em fazê-lo se dá pela inércia da sociedade internacional, inclusive dos países prejudicados, que poucas vezes discutem acerca do tema, colaborando para a manutenção do *status quo ante*.

Palavras-Chave: Bandeiras de Conveniência. Organização Mundial do Comércio. Marinha mercante brasileira.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade internacional, então disciplinada pelo Direito Internacional Público, configura uma coletividade de atores internacionais que interagem sob a égide de uma ordem jurídica descentralizada e que mantêm entre si uma relação de tolerância mútua enquanto a mesma for necessária.

Atualmente, podemos partir da ideia de que a sociedade internacional é entendida como uma macrosociedade, cujos integrantes apresentam uma relação recíproca, forte, desigual, vindo Cervera (1991) a nos apresentar uma importante reflexão:

Efectivamente, la sociedad internacional constituye un marco social de referencia, un todo social en el que se hallan insertos todos los demás grupos sociales, sea cual sea su grado de evolución y poder. La sociedad internacional constituye, por tanto, una sociedad de sociedades, o macrosociedad, en cuyo seno surgen y se desenvuelven los grupos humanos, desde la familia hasta las organizaciones intergubernamentales, pasando por los estados.

¹ Bacharelado em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I.
Email: gscostagustavo@gmail.com

O principal elemento que hoje garante essa integração tem por nome globalização, fenômeno que exsurgiu no século passado e que tem tratado de aprofundar a interação não somente entre as nações, mas entre pessoas e empresas, além de ter como um de seus fins a estabilização do capitalismo².

Nesse contexto, a navegação marítima se revela um importante elemento no estudo das relações internacionais, porquanto a mesma possui íntimas ligações com a própria história do homem, tendo sido essencial ao transporte de mercadorias e pessoas, à exploração de recursos marítimos e até à comunicação entre os povos.

Exemplificando, avalia-se que cerca de 80% do volume do comércio mundial e mais de 70%, em valor, depende da via marítima³. No tocante à nossa realidade, no Brasil, mais de 90% do comércio exterior se dá pelo mar.

O termo bandeira de conveniência, por sua vez, atina para uma prática de negócios inseridos na navegação internacional, que consiste em inscrever um navio mercante em um Estado soberano diferente do Estado dos reais proprietários ou operadores do navio.

Geralmente, tais países são caracterizados por oferecerem incentivos fiscais, facilidades para o registro, além de não exigirem, ou fiscalizarem com o devido rigor, o cumprimento de normas nacionais e internacionais que digam respeito à navegação. Em regra, o Estado não possui qualquer tipo de vínculo com esses armadores, senão o de obter vantagens financeiras.

Neste panorama de extrema lucratividade e uma competitividade que chega a ser “predatória”, sem a regulamentação adequada, a adoção de bandeiras de conveniência se destaca por vários aspectos negativos, dentre os quais é possível revelar: os elevados índices de desastres ambientais, as condições insatisfatórias (e, não raramente, análogas à escravidão) de trabalho da tripulação, a evasão de divisas dos países que concedem Registros Nacionais, além de se apresentarem como grave risco à competitividade na economia mundial.

As organizações internacionais, as quais são encabeçadas pela ONU, têm se mostrado cada vez mais importantes na medida em que aquelas incentivam uma permanente cooperação entre seus membros, buscando, na medida do possível, a obtenção de interesses comuns.

² Nesse sentido, fundamenta McMichael (2007, p. 226): “The globalization project represents a new institutional form for stabilizing capitalism. It is emerging out of the contradictions of development project that came to a head in the 1980s. Although it could be said that the Third World was a proving ground, this new project of economic management is thoroughly global, as all states submit to the new market rules.”

³ Dados disponíveis em: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2012_en.pdf

É nesta esteira que a Organização Mundial do Comércio assume um papel central, porquanto é a única organização internacional global que trata das regras do comércio entre as nações.

Pretende-se, neste artigo, estudar as consequências das bandeiras de conveniência para o contexto da marinha mercante brasileira, analisando a inatividade do Estado Brasileiro e o seu papel, assim como o papel da OMC na redução da concorrência desleal ocasionada por navios cujas bandeiras são consideradas de conveniência.

2 NAVEGAÇÃO MARÍTIMA E A SITUAÇÃO JURÍDICA DOS NAVIOS

Antes mesmo de uma abordagem mais específica sobre bandeiras de conveniência, imprescindível algumas noções sobre a própria situação jurídica dos navios (havendo um foco sobre os navios privados, uma vez que a marinha mercante é objeto do presente artigo) para uma melhor assimilação do assunto.

O conceito de navio, a priori, não encontra consenso nem na doutrina nem nas convenções internacionais. Mello (2002, p. 1233) considera suficiente a definição do artigo 11 da Lei 2.180 de 05.02.1954 que regula o Tribunal Marítimo:

Art.11 – Considera-se embarcação mercante toda construção utilizada como meio de transporte por água, e destinada à indústria de navegação, quaisquer que sejam as suas características e lugar de tráfego.

Rezek (2005, p. 304), por sua vez, sintetizou:

Pode-se definir o navio como todo engenho flutuante dotado de alguma forma de autopropulsão, organizado e guarnecido segundo sua finalidade. O navio tem sempre um nome, um porto de matrícula, uma determinada tonelagem, e tem, sobretudo – em função da matrícula – uma nacionalidade que lhe confere o direito de arvorar um pavilhão estatal.

Já Anjos e Gomes (1992, p. 28) coadunam com um entendimento mais aceito pela doutrina, já que os mesmos não confundem os conceitos de embarcação e navio. De acordo com essa corrente, a embarcação seria um gênero, do qual o navio seria uma espécie de grande embarcação que possui como finalidade a navegação, destinada ao transporte de coisas e pessoas.

Malgrado a doutrina não convirja quanto ao conceito de navio, extrai-se do texto de Rezek um elemento de elevada importância para o Direito Internacional: a nacionalidade do

navio, já que esta será fundamental para saber sob qual jurisdição estará subordinado o mesmo, havendo diferentes consequências para fatos ocorridos em alto-mar ou em domínio estrangeiro.

A nacionalidade de um navio é definida pela matrícula deste, a qual também autoriza o uso do pavilhão (bandeira) do Estado de registro. A matrícula, segundo Mazzuolli (2011, p. 770), é o “registro que um navio tem em um determinado Estado, com as especificações do nome, indicações de seu proprietário e demais características. O porto eleito é o seu domicílio e indica o lugar de saída e de regresso”.

Para efetivação da matrícula e, por consequência, caracterização da nacionalidade, exige-se, de acordo com o art. 91 da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (CNUDM III), um “vínculo substancial” entre o estado e o navio. Vejamos:

Art. 91. 1. Todo o Estado deve estabelecer os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, para o registro de navios no seu território e para o direito de arvorar a sua bandeira. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar. Deve existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio.

No Brasil, por exemplo, a autorização para operar na navegação marítima será concedida à pessoa jurídica que for constituída de acordo com a legislação brasileira, desde que tenha sede e administração no país, além de ter como objeto transporte aquaviário e atingir os requisitos da Resolução 2.520 da ANTAQ⁴.

O cerne da questão reside no fato de que, como a nacionalidade dos navios compete exclusivamente aos estados, revela-se inócuo o teor do art. 91 da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, já que cada país irá, à sua maneira, estabelecer os requisitos para registros das referidas embarcações.

Como já mencionado, os navios encontram-se sob a esfera administrativa, civil e penal dos estados sob cuja bandeira naveguem. No entanto, para que as embarcações privadas permaneçam sob a jurisdição do estado cujo pavilhão arvore, é necessário que aquelas estejam em território nacional ou mesmo em alto-mar, não estando, por consequência, abrangidos pela legislação do país de matrícula caso estejam em portos ou águas estrangeiras.

Pelo exposto, relevante salientar que, como a caracterização da nacionalidade fica a cargo de cada estado, tal discricionariedade revela-se um aspecto central para o desenvolvimento de bandeiras de conveniência, já que, conforme aduzem cirurgicamente

⁴ Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/porta/ perguntasfrequentessnm.asp>

Accioly, Casella e Silva (2011, p. 650), a exigência de um vínculo substancial (*genuine link*) entre o estado e o navio muitas vezes é imprecisa, o que dá margem a interpretações abusivas.

3 BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA

O termo “bandeiras de conveniência”, derivado do inglês “flag of convenience” e do francês “pavillons de complaisance”⁵, atenta para a prática de registro de um navio em um Estado diferente do qual ele se origina, motivado pela leniência legislativa e/ou fiscalizatória de países comumente identificados como estados de Registros Abertos de Bandeiras de Conveniência (BDC)⁶.

Diversos autores apontam uma origem recente para o surgimento das Bandeiras de Conveniência, cujas datas remontam ao período ocorrido durante a Segunda Guerra Mundial. Não obstante o referido período tenha, de fato, sido um marco no desenvolver de tal prática, há registros, segundo Mello (2002, p. 1249), de que no século XVIII, quando a Grécia estava sob o domínio do Império Otomano, os gregos já utilizavam a bandeira russa; ainda no século XVIII os irlandeses também fizeram uso de um pavilhão distinto, desta vez, o francês; já no século XIX, navios ingleses arvoravam pavilhão norueguês.

Complementando, Boczek (2005, p. 280) pontua que a história moderna das bandeiras de conveniência tem referência ainda na década de 1920, quando companhias norte-americanas não só passaram a arvorar a bandeira panamenha simplesmente para evitar a rigidez das normas internas, como atuaram no desenvolvimento dos registros abertos liberianos de forma a satisfazer a frota petrolífera dos Estados Unidos.

Em verdade, foi realmente após a Segunda Guerra Mundial que a quantidade de navios matriculados em países de registro aberto cresceu vertiginosamente, de forma que nem mesmo a exigência formal de um “vínculo substancial”, através da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar, realizada em Genebra, foi capaz de frear a expansão do número de embarcações que navegam em regime de bandeiras de conveniência.

Atualmente, armadores que buscam unicamente o lucro, independente de respeito a regras de segurança marítima ou ao meio ambiente, fazem dos países considerados de registro

⁵ Zanella (2013) salienta que o termo *convenience* possui sentido de comodidade e facilidade, enquanto a palavra *complaisance* é dotada de sentido pejorativo de displicência e abandono, que são prejudiciais ao país cujo registro não observa esse necessário laço entre navio e Estado.

⁶ Tais países não somente ignoram o “vínculo efetivo” necessário entre o Estado e o navio, como são considerados paraísos fiscais caracterizados pelo não cumprimento de normas internas ou internacionais acerca das embarcações então registradas.

aberto as principais nações marítimas do comércio internacional, criando uma esfera de competitividade largamente marcada pela deslealdade.

A nível de ilustração, relevante trazer, através da figura 1, dados atualizados até Janeiro de 2013 que atinam para as 35 maiores frotas mercantes do mundo em relação a toneladas de porte bruto, segundo a UNTACD⁷, atentando para o fato de que as três maiores frotas são, indiscutivelmente, países de registro aberto.

Ato contínuo, de acordo com o Manual de Estatísticas da UNCTAD de 2011⁸, no qual foram agrupados os dez maiores registros abertos do mundo⁹, em relação ao referido ano, observou-se os seguintes números: o grupo mencionado possui em seus registros 56% dos navios petroleiros, 61,2% dos graneleiros, 40,1% dos cargueiros, 55,2% dos porta-contêineres e 48,2% de outros tipos de navios. Essa porcentagem, diga-se de passagem, é em relação ao total da frota mundial de navios mercantes.

4 CONSEQUÊNCIAS

4.1 Ambientais

O meio ambiente marinho, então formado por mares, oceanos e complexos das zonas costeiras, é de imensurável importância para a manutenção da vida na terra. Dotado de notável complexidade ecológica, seu potencial econômico faz despertar o interesse de muitos que só possuem o objetivo de explorá-lo sem a preocupação com os abalos advindos do uso desordenado dos recursos naturais.

Os danos causados ao meio ambiente pela atividade da navegação é, sem dúvidas, um dos pontos mais negligenciados no que diz respeito a embarcações que arvoram bandeira de conveniência.

Em sua obra *Direito do Mar e Meio Ambiente*, Cerdeño (2007) nos alerta que os Estados que aceitam, por razões monetárias, registrar navios sem qualquer vínculo nacional, são os principais culpados por acidentes ambientais causados por navios petroleiros em alto-mar. Ainda quanto às consequências sofridas pela vida marinha, Cerdeño (Op. Cit., p. 70 e 71) alude:

⁷ A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) é órgão da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem como escopo o comércio e desenvolvimento internacional.

⁸ Disponível em: http://unctad.org/es/Docs/tdstat36_en.pdf

⁹ Antígua e Barbuda, Bahamas, Bermudas, Chipre, Ilha de Man, Libéria, Malta, Ilhas Marshall, Panamá e São Vicente e Granadinas.

A maioria dos acidentes ocorridos no mar, envolvendo navios-cisterna, decorre da falha humana e do péssimo estado de conservação dos navios transportadores de elementos altamente perigosos e inflamáveis, como o nafta e o petróleo. Uma das razões dessas fraquezas, senão a principal, reside no baixo nível de controle exercido pelo país de pavilhão com relação ao navio matriculado, problema posto a nu por ocasião do sinistro do Torrey Cannon.

Ressalte-se que grande parte desses países de registro aberto são signatários das convenções da IMO (Organização Marítima Internacional)¹⁰ e a grande maioria ratificou a CNUDM III, o que não significa, necessariamente, que os mesmos tenham cumprido o disposto em tais convenções.

Como se não fosse suficiente o não cumprimento dos acordos internacionais pelos países de bandeira conveniência, a doutrina internacional ainda aponta outro elemento que contribui para o enfraquecimento de um sistema que pouco combate a navegação nociva ao meio ambiente: a abstratividade no que dispõe a *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)*, na medida em que não foi criado, de fato, um conjunto de regras determinando condutas concretas¹¹, se reservando a CNUDM, em alguns artigos, por exemplo, a consolidar normas consuetudinárias.

Dentre os exemplos de desastres ambientais gerados por embarcações arvorando pavilhões de conveniência, é possível elencar alguns de destaque: o Torrey Canyon (bandeira liberiana), na costa sudoeste do Reino Unido, gerou um dos piores derramamentos de petróleo da história, ainda no ano de 1967, lançando ao mar 119.328 toneladas de petróleo bruto, contaminando 120.000 milhas da costa da Cornualha e matando, segundo estimativas¹², mais de 15.000 pássaros; em 1978, o Amoco Cadiz, cuja bandeira era também da Libéria, encalhou na costa britânica, chocou-se contra os recifes e, após repartir-se em dois, ocasionou um vazamento de petróleo de 230 mil toneladas de óleo cru no mar; em 1999, o petroleiro de nome Erika, que possuía a bandeira de Malta, afundou na costa da França, derramando mais de 31 mil toneladas de óleo combustível; o Prestige (pavilhão de Bahamas), no ano de 2002,

¹⁰ Segundo conceito da própria IMO (Organização Marítima Internacional), esta é a agência especializada das Nações Unidas responsável pela proteção e segurança da navegação e a prevenção da poluição marinha por navios.

¹¹ Nesse sentido, vem Beyerlin (1995, p. 547): “However, it should be emphasized that, as a rule, UNCLOS does not contain any substantive environmental law, but does little more than provide a system of norms which determines who is competent for the issuing of pertinent substantive rules and who is to enforce these rules. Thus, there is a need to agree upon further instruments for implementing the UNCLOS framework.” – Tradução livre do autor: “deve ser enfatizado que, via de regra, a CNUDM não contém qualquer lei ambiental material, faz pouco mais do que fornecer um sistema de normas que determina quem é competente para a criação de normas substantivas pertinentes e quem é para fazer cumprir essas regras. Assim, existe a necessidade de se acordar mais instrumentos para a implementação do quadro da CNUDM.”

¹² Disponível em: <http://www.theguardian.com/environment/2010/jun/24/torrey-canyon-oil-spill-deepwater-bp>

protagonizou a maior catástrofe ambiental já ocorrida na costa espanhola, derramando 77 mil toneladas de petróleo, o que causou grandes impactos na vida marinha local. Segundo o Greenpeace, estimam-se perdas de quase 1,4 bilhão de euros no setor pesqueiro e na indústria de transformação galega¹³; em 1998, o navio de bandeira maltesa Bahamas descartou ácido sulfúrico na costa brasileira, mais precisamente na Lagoa dos Patos.

Como vários desses incidentes não ocorreram em alto-mar, mas em águas estrangeiras, os armadores responsáveis acabaram por responder perante a jurisdição de outros estados que não o de registro da embarcação. O ocorrido com o navio Bahamas, por exemplo, fez tramitar uma ação civil pública na Justiça Federal do Rio Grande do Sul, na qual resultou em uma condenação por danos ao meio ambiente resultante em vinte milhões de reais, valor a ser pago pelo proprietário da embarcação, pelo armador e pelos compradores do ácido.

Além dos notáveis acidentes envolvendo embarcações, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN)¹⁴ em águas internacionais parece ser um problema difícil de ser contornado. A referida prática contribui para a destruição da vida marinha e prejudica a concorrência, pondo os pescadores que respeitam o ecossistema marinho em posição de desvantagem em relação àqueles que não o fazem.

Segundo dados da WWF¹⁵, mais de 1.200 navios de pesca de grande escala eram registrados em países de registro aberto. Embora não sejam todos que se envolvam com a pesca INN, uma parcela considerável de navios com bandeira de conveniência se aproveitam dessa condição para renegar leis de conservação e manejo de recursos pesqueiros.

4.2 Sociais e trabalhistas

A corrida incessante por lucro, fomentada por uma busca cada vez maior por menores custos na navegação, aliada a já conhecida ausência de fiscalização de normas trabalhistas por parte dos países de registro aberto, criam um perfeito cenário para o desenvolvimento do

¹³ Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/desastre-do-prestige-completa/>

¹⁴ Conforme elucidada o Sistema Nacional de Informações da Pesca e Agricultura (Sinpesq): “por pesca ilegal entende-se a atividade de captura realizada por embarcação de pesca nacional ou estrangeira, sem autorização de pesca ou em contravenção às leis e regulamentos nacionais, obrigações internacionais ou medidas de conservação e ordenamento adotados por organizações internacionais de ordenamento pesqueiro das quais o Brasil é parte contratante. Por pesca não declarada, entende-se a atividade de captura que não tenha sido declarada ou tenha sido declarada de forma inexata à autoridade nacional competente, em desacordo com as leis e regulamentos em vigor. Por pesca não regulamentada, entende-se a atividade de captura realizada em desconformidade com as medidas de conservação e ordenamento definidas por uma organização internacional de ordenamento pesqueiro da qual o Brasil é parte contratante ou realizada em áreas ou tendo como alvo populações de organismos aquáticos sobre as quais não existam medidas de conservação ou de gestão aplicáveis.”

¹⁵ Disponível em: http://awsassets.wwf.es/downloads/pesca_altamar.pdf

fenômeno que a doutrina convencionou nomear *dumping social*. Segundo a lição de Mazzuoli (2011, p. 1010 e 1011):

O dumping social seria, assim, a prática de certos Estados em explorar o trabalhador, desrespeitando padrões trabalhistas mínimos, a fim de conseguir competitividade no mercado internacional na produção de bens a um custo final muito mais baixo do que o normal. Tem como característica a diminuição dos custos de produção no país de exportação, incentivada pelos baixos salários (ou até mesmo pela mão de obra escrava, semi-escrava ou infantil) e pela falta de assistência social ao trabalhador.

Na maioria das vezes, os trabalhadores a bordo de navios com bandeira de conveniência se submetem a exaustivas condições de trabalho, convivem com a escassez de alimentos, medicamentos, equipamentos, água potável, laboram em um ambiente insalubre, além de receberem salários deveras baixos.

Mendes (2007), mencionando o coordenador regional de Bandeira de Conveniência da Federação Internacional dos Trabalhadores em Transportes (ITF), Luiz Fernando de Lima, relata:

Em embarcações com bandeiras de conveniência as condições de higiene são precárias, colocando em risco a vida e a saúde da tripulação. Nesses navios, os tripulantes se submetem a situações muitas vezes constrangedoras. De acordo com o coordenador regional de Bandeira de Conveniência da Federação Internacional dos Trabalhadores em Transportes (ITF), Luiz Fernando de Lima, “há casos em que o tripulante é abandonado e fica à mercê do destino e da própria sorte até que a ITF e seus afiliados encontrem uma solução para o problema, já que o armador se eximiu da responsabilidade e o próprio Estado da bandeira se omitiu em prestar a devida assistência”.

Percebe-se que grandes também são os impactos causados pelas bandeiras de conveniência no aspecto social. Os trabalhadores das embarcações são submetidos a condições de labor degradantes e permanecem quase sempre em desamparo. Quando raramente logram algum auxílio com a ITF, a qual ajuda a pleitear ações de indenização em seus nomes, ainda é preciso desenredar complexas estruturas empresariais para, enfim, determinar o responsável pelo navio e sua tripulação. Ademais, os poucos que conseguem recorrer ao arrimo da mencionada Federação ficam estigmatizados e dificilmente conseguem ser empregados novamente no setor.

4.3 Econômicas

Em contínuo crescimento ano a ano, o comércio marítimo mundial foi responsável, em 2011, pelo tráfego de cerca de 8,7 bilhões de toneladas de mercadorias¹⁶. Sem dúvida, é um mercado que movimentava vultosas quantias e os lucros, a depender do país de registro, atraem armadores do mundo inteiro.

Além das vicissitudes já apresentadas, a questão econômica é outro ponto que merece ser delineado, principalmente ao levarmos em consideração que, no fim das contas, somente armadores e os países de registro aberto realmente obtêm reais proveitos com as bandeiras de conveniência.

Uma das mais relevantes características dos países de registro aberto se refere à prática do *dumping fiscal*¹⁷, na medida em que possuem uma carga tributária bem mais atrativa que a do restante do mundo. Exemplo disso é que, para taxas de registro, tais países cobram valores entre 30% e 50% menores que os observados na Europa¹⁸.

Para os países em desenvolvimento, principalmente, há uma enorme dificuldade em competir com tantas “benesses” oferecidas pelos países de registro aberto, ocasionando, em primeira análise, não somente a ausência de arrecadação tributária pela falta de uma marinha mercante avantajada, como também o próprio dismantelo dessa marinha mercante em virtude da impossibilidade de competir em pé de igualdade com as frotas dos países de registro aberto.

Nações costeiras também suportam encargos advindos de navios BDC, tendo, por vezes, que socorrer tripulantes doentes ou abandonados, prestar assistência a embarcações mal conservadas, além de proceder à limpeza necessária após não raros danos ambientais, embora os reais culpados às vezes sejam posteriormente responsabilizados, como no caso do navio Bahamas na costa brasileira.

Também do problema sobre arrecadação tributária padecem os países originários dos armadores, pois é evidente a perda de numerário desses países pelo fato de os navios que com ele possuem um efetivo vínculo gerarem receita para outras nações.

Ademais, com seus armadores desenvolvendo a atividade da navegação por outros estados, os países originários daqueles também deixam de empregar vários trabalhadores que poderiam laborar na marinha mercante local, o que passa a ser, além de econômico, uma chaga também social.

¹⁶ Dados disponíveis em: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2012_en.pdf

¹⁷ De forma específica, faz referência ao dumping uma política de incentivo fiscal de um país, a fim de trazer ao seu território capital ou pessoas. Na verdade, busca-se aumentar a competitividade no mercado, embora, para tanto, sejam colocados em prática atos desleais.

¹⁸ Disponível em: <http://diplo.org.br/imprima1634>

5 O BRASIL E O IMPACTO DAS BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIAS NA SUA MARINHA MERCANTE

Historicamente, o período de maior sucesso da marinha mercante brasileira se refere à década de 1970, quando as embarcações nacionais chegaram a ser responsáveis por metade do frete resultante do comércio exterior brasileiro.

O referido período também foi delineado por planos de construção naval, o que foi marcante para o setor, na medida em que foram construídas várias embarcações de apoio marítimo à exploração de petróleo *off-shore*.

Atualmente, embora possa o Brasil ser considerado como *global trader*¹⁹, a frota nacional não acompanha o volume comercial que é transportado pela via marítima. Estima-se que as cifras correspondentes ao comércio exterior brasileiro ultrapassem os US\$ 100 bilhões anuais, dos quais 90% é transportado pelo mar, salientando-se que apenas 2% dos navios que carregam essas mercadorias é de registro brasileiro²⁰.

Segundo dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, entre os anos de 2010 e 2012 houve um aumento no número de empresas brasileiras de navegação, na própria quantidade de embarcações e na tonelagem de porte bruto. Todavia, tal crescimento é simbólico ao compararmos com as frotas de outros países, principalmente se levarmos em consideração que, até o ano de 2001, por exemplo, a frota nacional representava apenas 1% da tonelagem total de navios do mundo²¹.

Além da já evidenciada defasagem do setor naval brasileiro, o dispêndio com o frete estrangeiro é algo que beira o inconcebível para um país que conta com mais de 7.300 km de costa marítima e que, de acordo o Banco Mundial, é a sétima maior economia do mundo. Mencione-se, o Brasil possui 82,43% da sua tonelagem de porte bruto registrada em outros países ou afretada via REB (Registro Especial Brasileiro)²², segundo dados da UNCTAD.

De acordo com estimativas²³, a evasão de divisas no ano de 2002 superou a marca de 6 bilhões de dólares. Castro Júnior (2013) ressalta ainda que os valores cobrados pelos

¹⁹ País cuja economia é considerada “aberta”, mantendo relações comerciais com o mundo inteiro.

²⁰ Dados disponíveis em: http://www.syndarma.org.br/historico_marinha.php

²¹ Dado disponível em: http://www.syndarma.org.br/historico_marinha.php

²² Trata-se de procedimento que se aplica, nos termos da lei no 9.432, de 08/01/97, regulamentada pelo decreto no 2.256, de 17/06/97, às embarcações brasileiras existentes ou em fase de construção em estaleiro nacional, se operadas por empresa brasileira, registrada no TM, por requerimento. Conceito disponível em: <http://www.mar.mil.br/cfaoc/outros2.html>

²³ Dado disponível em: https://www.mar.mil.br/tm/download/bibli/trabalhos_academicos/Dissertacao_Mestrado_Marcelino_Stein_9.pdf

armadores estrangeiros para a fretagem é aviltante. Esses valores abusivos combinados com a ausência de políticas públicas que incentivem a marinha mercante brasileira criam um panorama de prognósticos nada positivos para o setor.

É mister frisar que a marinha mercante é setor estratégico para qualquer Estado, na medida em que, conforme salientado por Arruda, no Curso de Política e Estratégia Marítima, realizado no ano de 2012: é importante para o funcionamento do comércio exterior do País; é salutar para a competitividade das exportações; contribui tanto para o equilíbrio da balança de serviços como para a circulação equilibrada da economia doméstica; além de ser imprescindível à soberania do País em casos de crise.

O que se questiona, de fato, são os reais interesses nacionais acerca do combate às bandeiras de conveniência, porquanto até mesmo a Vale, a segunda maior empresa brasileira e maior produtora de minério do mundo, faz uso de navios com bandeira de conveniência.

5.1 Importância da Lei nº 10.233/10: criação da ANTAQ e do CONIT

Considerada um marco legislativo para o setor da navegação, a Lei nº 10.233/10 trata sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre. Uma de suas inovações atina para a criação da Agência Nacional dos Transportes Aquaviários, agência reguladora vinculada à Secretaria de Portos da Presidência da República e ao Ministério dos Transportes, que tem por escopo a regulação, supervisão e fiscalização das atividades prestadoras de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, harmonizando os interesses do usuário com os das empresas prestadoras de serviço, preservando o interesse público.

Dentre as atribuições da ANTAQ, convém expor algumas, a título de exemplo:

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

[...]

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores; [...]

VII - promover as revisões e os reajustes das tarifas portuárias, assegurada a comunicação prévia, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, ao poder concedente e ao Ministério da Fazenda;

VIII – promover estudos referentes à composição da frota mercante brasileira e à prática de afretamentos de embarcações, para subsidiar as decisões governamentais quanto à política de apoio à indústria de construção naval e de afretamento de embarcações estrangeiras; [...]

X – representar o Brasil junto aos organismos internacionais de navegação e em convenções, acordos e tratados sobre transporte aquaviário, observadas as

diretrizes do Ministro de Estado dos Transportes e as atribuições específicas dos demais órgãos federais;

XII – supervisionar a participação de empresas brasileiras e estrangeiras na navegação de longo curso, em cumprimento aos tratados, convenções, acordos e outros instrumentos internacionais dos quais o Brasil seja signatário;

XIV - estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XXIV - autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997;

O que é possível extrair do texto legal é que, ao menos no âmbito interno, há reais possibilidades para que se exerça um controle sobre a regulação do transporte marítimo, criando mecanismos que, por exemplo, evitem os preços predatórios cobrados pelos armadores estrangeiros, incentivando a concorrência.

Castro Junior (2013), em latente crítica à atuação da agência reguladora em questão, afirma:

Em ambiente com regulação ineficiente, vez que a Antaq não conhece os preços cobrados e a forma como tais armadores se organizam para explorar o mercado brasileiro, estamos no pior dos mundos. Isso se dá porque, muitas vezes há conhecimentos de embarque (*bill of lading*) com cláusulas de exoneração de responsabilidade, eleição de foro e *demurrages* de contêiner abusivas, omissões de porto, retenção de carga, majoração de fretes, THC, dentre outros abusivos desconhecidos pelo regulador setorial competente.

No âmbito da Lei nº 10.233/01, ainda tem destaque o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT, que se trata de órgão de assessoramento da Presidência da República. Cabe ao mesmo, de acordo com o artigo 5º da lei supra, a propositura de políticas nacionais de integração dos diferentes tipos de transporte de pessoas e bens ao Presidente da República.

Mais uma vez, Castro Junior (2013) argumenta com propriedade que é imprescindível um posicionamento do CONIT no sentido de determinar diretrizes que beneficiem o setor, o que, até então, não ocorreu. Exemplo disso se dá pelo fato de que além da bandeira de conveniência como fator externo a impedir o desenvolvimento da marinha mercante nacional, a alta tributação ainda se porta com um grave empecilho à expansão da nossa frota, de forma que se mostra urgente uma política interna que possa alavancar o aludido setor.

De fato, a ausência de estratégias internas para o desenvolvimento da frota mercante nacional expõe certa vulnerabilidade, já que, nesse contexto, é bastante penoso conseguir competir com armadores estrangeiros. Todavia, há de se ressaltar também o importante papel

das organizações internacionais, haja vista a dificuldade em se conciliar os diferentes interesses de Estados soberanos, principalmente quando o objeto em voga é pecúnia.

6. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS INTERGOVERNAMENTAIS

As Organizações Internacionais Intergovernamentais são consideradas eventos da modernidade. Assumindo o importante papel de criação, aplicação e controle da observância do Direito Internacional (Medeiros, 2006), às organizações internacionais incumbe um dever de aproximação e cooperação entre os Estados.

Abdullah El-Irian (apud Accioly, Silva e Casella, 2011, p. 434), pontua que organização internacional é "associação de Estados (ou de outras entidades possuindo personalidade internacional) estabelecida por meio de um tratado, possuindo uma constituição e órgãos comuns e tendo uma personalidade legal distinta da dos Estados-Membros".

Sustenta ainda Mazzuoli (2011, p. 597) que o surgimento das organizações retro parece encontrar base na inoperância dos Estados em realizarem sozinhos objetivos comuns no seio de determinado contexto, o que os levou a “organizarem-se dentro de um novo quadro, criando organismos internacionais capazes de atender aos seus anseios e de realizar os seus objetivos mais prementes”.

De fato, embora o surgimento de organizações internacionais aponte para o século XIX, foi após a I Guerra Mundial que o mundo reconheceu a premência de um sistema com organizações voltadas à promoção da paz mundial, priorizando-se o diálogo e a cooperação.

Tais mudanças refletem uma interessante tendência do Direito Internacional: a flexibilização do conceito de soberania externa, tendo em vista que o seu oposto (a absolutização) pouco abre espaço para negociações, tal qual como ocorreu no século passado com a eclosão de duas guerras mundiais.

Em sua obra “A soberania do mundo moderno”, Ferrajoli (2002, p. 54 e 55) tece críticas ao conceito clássico de soberania. O autor proclama a ideia de um constitucionalismo global e suas respectivas garantias jurisdicionais. Embora a soberania indique que os Estados são independentes, a mesma não impede que o Direito Internacional efetive direitos do homem em face dos próprios Estados.

No que concerne aos organismos internacionais que possuem a possibilidade de regular os despropósitos ocasionados por bandeiras de conveniência, tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Marítima Internacional (IMO), ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico (OCDE),

importa uma análise da Organização Mundial do Comércio (OMC), já que é a única organização a supervisionar o comércio internacional, aspecto de grande interesse para a economia interna.

6.1 Organização Mundial do Comércio

6.1.1 A Rodada Uruguai

A Organização Mundial de Comércio é hoje o único organismo internacional que trata de normas que regem o comércio entre os Estados. Como sugere a própria organização²⁴, há várias maneiras de se analisar a OMC, sendo que, de maneira geral, a organização em comento é onde os Estados procuram resolver seus dissídios comerciais, tendo a mesma a finalidade de auxiliar produtores de bens e serviços, exportadores e importadores a conduzirem seus negócios.

Sua origem, assim como a do Direito Internacional do Comércio, está intimamente ligada ao surgimento do GATT (General Agreement of Tariffs and Trade), então assinado em 1947. O GATT, como sua própria nomenclatura sugere, era um acordo e não uma organização internacional propriamente dita, vigendo até 1994, quando finalmente foi “substituído”²⁵ pela OMC.

Criado a partir de uma tentativa de regular as relações comerciais num contexto de pós-guerra, o GATT é um verdadeiro marco nas relações internacionais, na medida em que o fomento do comércio por meio de amplas negociações evidenciou que a soberania absoluta de Thomas Hobbes e a “lei do mais forte” não são em nada vantajosos para o desenvolvimento global.

Salientando a relevância do GATT para o comércio internacional, Mazzuoli (2011, p. 634) nos traz que:

durante as oito rodadas de negociações no âmbito do GATT [...] vários princípios de comércio internacional foram desenvolvidos na busca de melhorar as condições internacionais de comércio, abaladas pelo endividamento dos países periféricos, e na tentativa de estancar a consequente redução da produção que afeta o comércio internacional.

²⁴ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm

²⁵ Lampreia (1995) considera inadequado o termo “substituição”, pois, de acordo com o mesmo: “em primeiro lugar, a organização não se confunde com os textos legais anexos ao seu convênio constitutivo, e, em segundo, porque o Gatt continua a existir, acrescido de sete textos de entendimento (*understanding*) sobre diferentes dispositivos do Acordo Geral e do Protocolo de Marraqueche, que estabelece as diretrizes para cumprimento das obrigações assumidas através das anexas listas nacionais e de concessões tarifárias e não-tarifárias em matéria de bens.”

Dentre os resultados de várias negociações na seara do GATT, convém destacar, por exemplo, a redução de direitos aduaneiros; o estabelecimento de preço mínimos e máximos de cereais; a abertura dos mercados de países industrializados para a recepção de produtos de países em desenvolvimento.

As discussões que precederam a Rodada Uruguai, a oitava no âmbito do GATT, colocavam em pauta a necessidade de se negociar novos temas, como a liberalização do comércio de serviços, por exemplo; o contexto, por sua vez, era marcado pelo fervor das ideias econômico-liberais de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margareth Thatcher, no Reino Unido. Ao final dessa rodada, que pode ser considerada a mais ampla, longa, e com o maior número de participantes (123) das reuniões do GATT, a assinatura da ata final, em 1994, culminou na criação da Organização Mundial do Comércio.

Não somente diferem a OMC e o GATT quanto à natureza, já que um é acordo e outro é organização internacional com personalidade jurídica própria. Medeiros (2006, p. 332) sintetiza as principais distinções:

- Os compromissos assumidos sob a égide da OMC existem de pleno direito e são permanentes. O GATT era aplicado como um compromisso, embora com muitas derrogações a utilizar com proveito;
- A OMC engloba o comércio de mercadorias, o comércio de serviços e os aspectos dos direitos de propriedade intelectual ligados ao comércio. O GATT só se aplicava ao comércio de mercadorias, *tout court*;
- A OMC superintende em todos os acordos tipificados, essencialmente, como multilaterais e, por conseguinte, subscritos por todos os seus membros em termos de compromissos. O GATT representava um instrumento multilateral, mas condicionado a acordos selectivos e de carácter plurilateral;
- A OMC integra de maneira definitiva o Órgão de Regulação de Diferendos. O GATT não tinha poder de decisão, uma vez que muitas disputas estavam bloqueadas ou adiadas.
- O GATT 1947, sob a forma de GATT 1994, faz parte integrante do acordo que institui a OMC e continua a regular áreas disciplinadoras do comércio internacional de mercadorias, sempre que não colida com dispositivos normativos entrados em vigor em 1 de Janeiro de 1995.

6.1.2 Solução de Controvérsias

Quando um Estado Membro descumpra as disposições de um acordo comercial internacional, ao outro que se sinta lesado é possível se valer do sistema de solução de controvérsias da OMC. Tal sistema é dotado de elevada necessidade para a manutenção da própria organização e para a segurança das relações comerciais multilaterais, na medida em

que é instrumento que visa garantir a real execução de atos acordados, buscando a previsibilidade imanente a um sistema comercial multilateral.

É um sistema que foi regulado na Ata Final da Rodada Uruguai, e tem as seguintes características, de acordo com Amaral Júnior (2008, p. 239):

O novo mecanismo de solução de controvérsias da OMC tem três grandes características: abrangência, automaticidade e exequibilidade. A abrangência significa que ele recobre a violação de todos os acordos cuja fiscalização compete à OMC e que não existe nenhum outro instrumento para solução dos litígios em seu âmbito de atuação. A automatização refere-se ao fato de que as demandas propostas se submetem a estágios consecutivos, com limites temporais rigidamente estabelecidos, impedindo que determinado membro possa, indevidamente, retardar o processo. A exequibilidade, por sua vez, indica que a OMC dispõe da faculdade de obrigar os destinatários a cumprir as decisões tomadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias.

Cumprir trazer a parte procedimental do sistema em voga, evidenciando como deve proceder cada estado membro interessado, bem como atua o Órgão de Solução de Controvérsias.

A *priori*, conforme traz o Itamaraty, tem-se a fase de consultas, na qual o Estado Membro lesado não só solicita informações legais e de prática comercial do Estado demandado, mas requer, a esse mesmo Estado, modificações para que seus atos coadunem com os dispositivos dos acordos da OMC.

Caso as consultas restem infrutíferas, pode o demandante requerer o estabelecimento de painel. Tal requerimento é feito por escrito, no qual a parte indica os pontos controvertidos e a fundamentação do pedido. O painel propriamente dito será formado por três pessoas de notável saber em comércio internacional (deverão ser escolhidas pelas próprias partes), de diferentes nacionalidades, como forma de se alcançar uma decisão mais imparcial.

Com a configuração dos membros do painel e apresentação de petições, ocorrem audiências com as partes, inclusive com sustentações orais dos estados envolvidos e deliberações confidenciais dos integrantes do painel. Então, o painel elaborará um relatório provisório, sobre o qual as partes envolvidas tecerão comentários. Posteriormente, será confeccionado um relatório final, que é divulgado novamente às partes envolvidas e, depois de devidamente traduzido, difundido entre os demais países da OMC.

Na próxima etapa, o relatório é apresentado ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), ocasião em que, caso seja adotado, passará a ser obrigatório seu cumprimento pelas partes.

Se, por acaso, alguma parte não concordar com o relatório apresentado pelos painéis, poderá apelar da referida decisão. A apelação, cuja fundamentação conterá apenas matéria de direito, será recebida pelo Órgão de Apelação, o qual terá 60 dias, prorrogáveis por mais 30, para apresentar novo relatório.

Desse novo relatório não caberá mais nenhum tipo de recurso, hipótese em que será adotado pelo OSC e deverá ser cumprido pelas partes, ressalvada a possibilidade de a OSC simplesmente decidir por não adotar a referida medida.

Em sendo adotada pelo OSC decisão que entenda pela incongruência de determinado estado membro com as regras da OMC, tem início a “fase de implementação”, na qual a parte vencida deverá informar prazo para cumprimento do determinado. Em não havendo concordância, pela parte vencedora, com o prazo então assinalado, poderão as partes estabelecer arbitragem para o fim de determinação de um prazo razoável. Se ainda se esgotar esse prazo e não houver devida execução, podem as partes negociar uma forma de compensação até atingir o fim pretendido pelo relatório.

Como medida última, se após todas as mencionadas etapas a parte vencida quedar-se inerte em relação ao relatório, poderá a parte vencedora solicitar à OMC uma autorização para a prática da “retaliação”, suspendendo concessões e obrigações perante a parte vencida.

Como se observa, todo esse processo visa, pois, dar maior efetividade à Solução de Controvérsias da OMC.

6.1.3 A atuação do Brasil no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC

O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, como fora visto, é de fundamental importância para conferir segurança ao sistema multilateral de comércio. No seu âmbito, o Brasil tem apresentado uma significativa atuação, seja como parte demandante, demandada ou de terceiro interessado.

Registra-se, conforme Figura 2, que especificamente no papel de demandante, ou seja, de quem requerer soluções quando seus interesses são prejudicados por descumprimento das normas por outros países, o Brasil teve maior número de solicitações que os demais Estados do grupo de economias emergentes do qual faz parte (BRICS).

De acordo com Oliveira e Thortensen (2012, p. 334), “embora responsável, em 2010, por apenas 1,3% das exportações mundiais de bens (US\$ 202 bilhões), o Brasil promoveu 5,9% das consultas levadas ao OSC, o que atesta sua posição proeminente na utilização do mecanismo”. Mesmo nos anos em que não apresentou requerimentos inéditos, não omitiu sua

participação efetiva, tendo em vista que se dedicou ao desenvolvimento das consultas já iniciadas.

Da sua relevante participação, decorreu o evidente sucesso brasileiro em contenciosos envolvendo áreas dinâmicas da sua exportação. Nesse sentido, Cozendey (2013) exemplifica os referidos ganhos, a citar: os subsídios à exportação do açúcar concedidos pela União Europeia, os subsídios americanos à cultura do algodão, o litígio no setor aeronáutico envolvendo Brasil (Embraer) e Canadá (Bombardier), a reclassificação tarifária feita pela União Europeia relativa ao comércio de frango salgado, entre outros.

6.1.4 O GATS (*General Agreement on Trade in Services*)

Além do surgimento da OMC e das diversas temáticas postas em discussão, a Rodada Uruguaí deixou outra herança relevante para o comércio marítimo mundial: o GATS (*General Agreement on Trade in Services*), que se trata de acordo com vistas a otimizar o sistema multilateral de comércio no setor de serviços, dentre os quais se inclui o transporte marítimo.

Quanto às principais regras determinadas no GATS, Mello (2000, p. 683) sintetiza as cláusulas consagradas:

a) princípio da não discriminação que é um prolongamento da cláusula de nação mais favorecida; b) tratamento nacional não se pode privilegiar um país porque prejudica a concorrência; c) o princípio da não discriminação leva ao de acesso aos mercados; d) princípio da transparência, todas as medidas de caráter geral têm que ser publicadas e uma parte deve ser informada de toda a legislação da outra parte. Nos países ricos os serviços representam 50% a 60% do PIB, mas no comércio mundial corresponde da 20% a 25%.

Convém explanar alguns conceitos abordados pelo autor. A “nação mais favorecida” atina para uma regra de tratamento não-discriminatório, determinando que a concessão feita a algum membro deve ser estendida aos demais. Tal disposto se encontra no art. II, parágrafo 1 do Acordo em comento.

O tratamento nacional (art. XVII) dispõe que

cada membro concederá aos serviços e aos prestadores de serviços de qualquer outro Membro, relativamente a todas as medidas que afetem a prestação de serviços, um tratamento não menos favorável do que o que concede aos serviços e prestadores de serviços nacionais comparáveis.

O princípio da transparência, por sua vez, vem através do art. III, obrigando os Estados a publicarem qualquer providência que possa prejudicar o funcionamento do Acordo.

Como já é sabido, ao GATS cabe a regulamentação, dentre outros setores, do serviço de transporte marítimo, o que nos leva a concluir que o combate à concorrência predatória estimulada por navios de bandeira de conveniência é, sim, incumbência da Organização Mundial do Comércio.

Ademais, o art. XIV dispõe acerca de exceções gerais das obrigações assumidas no âmbito do acordo em questão, dispondo o mencionado artigo que nenhuma disposição do acordo será interpretada no sentido de impedir a adoção de medidas necessárias à proteção da moral pública, para manter a ordem pública, proteger a saúde humana, da fauna e da flora, além de outras possibilidades de derrogação. Assim sendo, o GATS nos revela uma preocupação que vai bem além do viés econômico.

6.1.5 Rodada Doha

A Rodada Doha, então iniciada no ano de 2001, é a primeira desde a criação da Organização Mundial do Comércio. Inicialmente, as negociações deveriam se estender até 2005, o que efetivamente não aconteceu. Até hoje a Rodada Doha não foi concluída, o que fez especialistas classificarem a mesma como fracassada.

A quantidade de temas propostos foi ainda mais ampla que a da Rodada Uruguai, conferindo às negociações um grau de complexidade até então desconhecido. Dentre alguns objetivos, é possível destacar a redução de tarifas no âmbito da agricultura, o incremento do comércio eletrônico e, principalmente, pelo foco deste artigo, uma maior liberalização em serviços.

Embora a liberalização dos serviços possa, de fato, trazer grandes vantagens ao comércio mundial, a liberalização nos transportes marítimos tem que ser minuciosamente estudada justamente pelos fatores apresentados até aqui.

A desregulamentação de um setor já enfraquecido ante a desleal concorrência estrangeira pode ser bastante desvantajoso para a marinha mercante nacional e para a economia brasileira. Nóbrega (2008) apresenta a ressalva:

Entretanto, embora em teoria defenda-se a liberalização, o que vemos é que mesmo países com alto poder econômico estão buscando fortalecer suas marinhas mercantes, como forma de assegurar, não só participação crescente no mercado mundial de bens e serviços, como o desenvolvimento da própria atividade de transporte marítimo [...]. Nos Estados Unidos, a decisão de proteger e subsidiar a atividade de marinha mercante é posta de forma clara na mesa de negociações, apoiada principalmente no Jones Act, de 1920, que estabelece a base da proteção à marinha mercante daquele país.

De mais a mais, o que é notável, não obstante a influência das bandeiras de conveniência no comércio marítimo internacional, é a pouca discussão sobre essa prática no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

7 CONCLUSÃO

Por vezes revestida de ilegalidade, a bandeira de conveniência se porta hoje como um grande aspecto responsável pela assimetria entre as nações no que concerne à navegação marítima internacional e sua influência na economia.

O Brasil, que, embora possua uma extensa costa marítima, não conta com Marinha Mercante expressiva, tampouco tem uma indústria naval relevante, é um dos vários prejudicados pelas bandeiras de conveniência que, a partir de práticas desleais e, vez por outra ilegais, impedem o surgimento de uma Marinha Mercante e de uma indústria naval brasileira.

Com o fenômeno da globalização, o universo do comércio internacional cada vez mais conta com a interação e a cooperação entre os Estados, numa tentativa de administrar os conflitos existentes e incentivar o desenvolvimento de forma ampla.

É nesse sentido que se percebe a imprescindibilidade da Organização Mundial de Comércio, que, através das suas rodadas de negociação e sistema de solução de controvérsias, busca uma efetiva integração entre seus membros e a segurança das relações multilaterais de comércio.

Há, primordialmente, a necessidade de se conferir uma maior objetividade ao conceito de “vínculo substancial”, vez que a própria adoção de bandeiras de conveniência, a partir de uma interpretação abusiva do referido princípio, configura uma latente violação ao mesmo.

Ademais, para o Brasil conseguir alcançar um patamar superior no cenário do comércio marítimo internacional, urge uma postura proativa tanto internamente como externamente. Há a necessidade, pois, tanto de políticas públicas que fomentem o crescimento da marinha mercante nacional, como de um trabalho frente à OMC numa tentativa de impor barreiras à manutenção das bandeiras de conveniência.

FLAGS OF CONVENIENCE: IMPACTS ON BRAZIL AND THE FUNCTION OF WTO

ABSTRACT

This article aims to explore the implications that the flags of convenience bring to Brazilian context, investigating the mechanisms that both Brazil and World Trade Organization can apply to slow the progression of this business practice. The theme has a big importance, since the merchant navy is a strategic sector for our nation, being essential that the authorities give more attention to this sector. It aims to identify, from documentary and bibliographical research, the possibility of facing the negative aspects of flag of convenience. We conclude that there are possibilities to combat this practice, the difficulty in doing so is due to the inertia of the international society, including disadvantaged countries, which rarely argue about these subject, helping to maintain the *status quo ante*.

Keywords: Flags of Convenience; World Trade Organization; Brazilian Merchant Marine.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Manual do Candidato: Noções de Direito e Direito Internacional**. 3 ed. Brasília: Funag, 2008. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Manual_nocoos_de_direito.pdf.pdf> Acesso em 28 de outubro de 2014.

ANJOS, Haroldo dos; GOMES, Carlos Rubens Caminha. **Curso de Direito Marítimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

BARROS, José Fernando Cedeño de. **Direito do mar e meio ambiente**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

BEYERLIN, Ulrich. **New Developments in the Protection of the Marine Environment: Potential Effects of the Rio Process**. Disponível em: <http://www.zaoerv.de/55_1995/55_1995_2_a_544_579.pdf>. Acesso em 15 de out. de 2014.

BOCZEK, Boleslaw Adam. **Flags of convenience: An international legal study**. Cambridge, Harvard University Press, 1962.

_____. **International Law: A Dictionary**. Lanham: Scarecrow Press, 2005.

BRASIL. Itamaraty. **Fases e procedimentos do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy_of_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/solucao-de-controversias/cgc/2.3.-fases-e-procedimentos-do-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc>. Acesso em: 3 de nov. de 2014.

BRASIL. ANTAQ. Superintendência de Navegação Marítima e de Apoio. Gerência de Desenvolvimento e Regulação da Navegação Marítima e de Apoio. **Cenário da Cabotagem Brasileira – 2010 a 2012**. Disponível em <http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/BoletimPortuario/Cenario_da_Cabotagem_Brasileira_2010_2012.pdf>. Acesso em: 28 de out. de 2014.

BRASIL. SINPESQ. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Regulamento Operacional do Regime Nacional de Certificação de Capturas – RCC (Versão 3 – 07/2011)**. Disponível em:<

http://sinpesq.mpa.gov.br/rcc_cms/images/downloads/regulamento_operacional_rcc_julho_2011.pdf>. Acesso em: 17 de out. de 2014.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **O relatório sobre transporte marítimo 2013 da Unctad e o papel da Antaq e dos usuários. O que fazer?** Disponível em: <<http://www.uprj.com.br/o-relatorio-sobre-transporte-maritimo-2013-da-unctad-e-o-papel-da-antaq-e-dos-usuarios-o-que-fazer.html>>. Acesso em: 03 de nov. de 2014

_____. **Segurança Marítima e Bandeiras de Conveniência.** Disponível em: <http://www.advocaciapasold.com.br/artigos/arquivos/artigo_seguranca_maritima_e_bandeiras_de_conveniencia_osvaldo_agripino_revisado.pdf>. Acesso em: 30 de out. de 2014.

CERVERA, Rafael Calduch. **Relaciones Internacionales.** Madrid: Editora Ciencias Sociales, 1991. Disponível em: <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap3.pdf>>. Acesso em: 5 de out. de 2014.

COELHO, André Luís Souto de Arruda. **A Marinha Mercante Brasileira.** Palestra proferida no Curso de Política e Estratégia Marítimas e Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores. Rio de Janeiro - RJ, em 04 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/esg4junhoandreluis.pdf>>. Acesso em: 02 de out. de 2014.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC:** para além dos contenciosos, a política externa. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/tecnologicos/cgc/solucao-de-controversias/mais-informacoes/o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc-para>>. Acesso em: 27 de out. de 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GIANNI, Mathew; SIMPSON, Walt. **The Changing Nature of High Seas Fishing: how flags of convenience provide cover for illegal, unreported and unregulated fishing.** Departamento Australiano de Agricultura, Pescas e Florestas, Federação Internacional dos Trabalhadores em Transportes e WWF Internacional, 2005. Disponível em: <<http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/flagsofconvenience.pdf>>. Acesso em: 05 de nov. de 2014.

IMO. International Maritime Organization. **Introduction to IMO.** Disponível em: <<http://www.imo.org/About/Pages/Default.aspx>>. Acesso em: 14 de out. de 2014.

LAMPREIA, Luiz Felipe Palmeira. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 5, n. 23, 1995. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000100016&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 de out. de 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

McMICHAEL, Philip. Globalization: Myths and Realities. In: ROBERTS, J. Timmons; HITE, Amy Bellone (Ed.). **The Globalization and Development Reader: Perspectives on Development and Global Change**. 1 Ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

MEDEIROS, Eduardo Raposo de; *et al.* **Organizações Internacionais**. 2 Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Vol. 1. 12 Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____. **Curso de Direito Internacional Público**. Vol. 2. 14 Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MELO, Milena Barbosa de. **Direito Internacional do Mar**. São Paulo: Servanda Editora, 2012.

MENDES, Daniela. Marinha Mercante. **Revista ANAMATRA**. Brasília, ano XVIII, n. 52, p. 15-23, 2007. Disponível em: <<http://www.anamatra.org.br/uploads/magazine/00000454.pdf>>. Acesso em: 16 de out. de 2014.

NÓBREGA, Elisabeth. Evolução e perspectivas da Marinha Mercante Brasileira. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**: Coordenação de estudos. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-45-evolucao-e-perspectivas-de-desenvolvimento-da-marinha-mercante-brasileira>>. Acesso em: 15 de outubro de 2014.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; THORSTENSEN, Vera (Org.). **Os BRICS na OMC**: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul. Brasília: Ipea, 2012.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. 10 Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

STEIN, Marcelino André. **Bandeiras de Conveniência**: Análise jurídica e econômica. 2012. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Econômicas Internacionais). Pontífica Universidade Católica, São Paulo.

WTO. World Trade Organization. Disponível em:
<http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm>. Acesso em 30 de out. de 2014.

ZANELLA, Tiago V. Liberdades e restrições à navegação marítima em alto mar no Direito Internacional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Lisboa, n. 10, p. 11795-11824, 2013. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013_10_11795_11824.pdf>. Acesso em: 17 de out. de 2014.

ANEXOS

Figura 1 – As maiores marinhas mercantes do mundo.

Flag of registration	Number of vessels	Share of world total, vessels	Deadweight tonnage (thousands dwt)	Share of world total (percentage dwt)	Cumulated share (percentage dwt)	National ownership (percentage) ^a	Dwt Growth 2013/2012 (percentage)
Panama	8 580	9.87	350 506	21.52	21.52	0.14	5.03
Liberia	3 144	3.62	198 032	12.16	33.68	0.01	5.83
Marshall Islands	2 064	2.37	140 016	8.60	42.27	0.11	11.08
Hong Kong (China)	2 221	2.55	129 806	7.97	50.24	12.15	16.87
Singapore	3 339	3.84	89 697	5.51	55.75	36.60	16.62
Greece	1 551	1.78	75 424	4.63	60.38	92.60	5.13
Bahamas	1 446	1.66	73 702	4.52	64.91	1.18	1.44
Malta	1 794	2.06	68 831	4.23	69.13	0.35	8.18
China	3 727	4.29	68 642	4.21	73.35	98.18	9.83
Cyprus	1 030	1.18	31 706	1.95	75.29	19.51	7.61
Isle of Man	422	0.49	22 629	1.39	76.68	0.00	9.32
United Kingdom	1 343	1.54	21 095	1.30	77.98	49.88	6.99
Italy	1 506	1.73	20 612	1.27	79.24	93.46	2.44
Japan	5 379	6.19	20 409	1.25	80.50	99.32	11.04
Norway (NIS)	536	0.62	18 093	1.11	81.61	82.33	5.37
Republic of Korea	1 894	2.18	17 720	1.09	82.69	96.47	-10.74
Germany	781	0.90	17 128	1.05	83.75	97.59	2.30
India	1 385	1.59	15 876	0.97	84.72	96.16	-3.45
Indonesia	6 293	7.24	14 267	0.88	85.60	90.28	0.17
Antigua and Barbuda	1 302	1.50	14 142	0.87	86.47	0.00	4.27
Denmark (DIS)	482	0.55	13 739	0.84	87.31	92.53	1.24
Bermuda	168	0.19	12 378	0.76	88.07	1.69	0.45
United States	3 452	3.97	12 321	0.76	88.83	73.93	-1.18
Malaysia	1 539	1.77	10 508	0.65	89.47	92.82	-3.15
Turkey	1 365	1.57	10 215	0.63	90.10	96.94	3.30
United Republic of Tanzania	198	0.23	8 815	0.54	90.64	0.30	10.45
Netherlands	1 250	1.44	8 712	0.53	91.17	70.90	6.73
France	543	0.62	7 431	0.46	91.63	52.40	-0.22
Viet Nam	1 772	2.04	7 284	0.45	92.08	97.55	1.52
Belgium	216	0.25	6 913	0.42	92.50	58.35	0.46
Russian Federation	2 324	2.67	6 784	0.42	92.92	84.57	-2.14
Philippines	1 383	1.59	6 417	0.39	93.31	26.36	-2.41
St. Vincent and the Grenadines	1 046	1.20	4 919	0.30	93.61	0.08	-18.09
Thailand	755	0.87	4 811	0.30	93.91	97.95	-6.63
Cayman Islands	174	0.20	4 310	0.26	94.17	0.00	2.12
Top 35 total	66 404	76.38	1 533 889	94.17	94.17	24.30	6.71
World total	86 942	100.00	1 628 783	100.00	100.00	23.00	5.98

Source: Compiled by the UNCTAD secretariat, on the basis of data supplied by Clarkson Research Services.

Note: Propelled seagoing merchant vessels of 100 GT and above; ranked by deadweight tonnage.

^a The estimate of national ownership is based on available information of commercial seagoing vessels of 1,000 GT and above.

Figura 2 – A participação do BICS no sistema de solução de controvérsia da OMC

Histórico da participação do BICS no sistema de solução de controvérsias da OMC (1995-2011)¹

Membro	Demandante	Demandado	Terceira parte	Total
Brasil	25	14	65	104
Índia	19	20	71	110
China	8	23	87	118
África do Sul	0	3	2	5

Fonte: *Disputes by country/territory* (WTO, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados atualizados até 31 de dezembro de 2011.

Fonte: OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; THORSTENSEN, Vera (Org.). **Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul**. Brasília: Ipea, 2012.