

CAPÍTULO VIII

MARINHA MERCANTE¹

Sinopse

A história da Marinha Mercante brasileira é apresentada, em sua evolução, sob impulso de incentivos governamentais, como o primeiro e o segundo Planos de Construção Naval (I e II PCN); alinham-se os problemas que causaram a decadência do setor, culminando com a crise da Sunamam, em 1984; avaliam-se os custos dos navios nacionais, em comparação com os de outros países, bem como em relação aos registros abertos; na análise da conjuntura, comparam-se os modais e as políticas de incentivo que provocam desequilíbrio na matriz de transporte nacional, em detrimento do marítimo; comenta-se, igualmente, o alento para o setor produzido pela Lei de Modernização dos Portos, num contexto de economia estável, sob os efeitos da lei 12.815, de 2013; relatam-se os esforços para reativação, a partir de novas políticas, nem todas exitosas; é feita uma análise da questão do homem do mar no Brasil; e, ao final, apresentam-se sugestões relativas ao complexo tema.

Abstract

This chapter introduces the history of Brazilian Merchant Marine in its evolution, under impulse of governmental incentives, such as the First and Second Plans of Naval Construction (I and II PNC). The problems that caused the sector decadence, culminating in Sunamam crises in 1984, and the costs of national ships in comparison with other countries', as well open registers are evaluated. In the analysis of conjuncture, the transportation modals are compared in light of the incentive policies that cause imbalance in the national transport matrix in detriment of the maritime. Commentaries are made on the impetus for the sector produced by the Port Modernization Law, in a context of stable economy, under the scope of act 12.815 from 2013; reporting on the efforts to such reactivation through new policies, albeit not all of them successful. An analysis is also made of the Brazilian seaman issue. Finally, some suggestions regarding this complex subject are made.

1. Introdução

A história universal tem demonstrado que, em todas as eras, os povos mais capazes de bem avaliar e utilizar o mar sempre desfrutaram de prestígio e supremacia no meio das nações. Por isso, em todas as épocas, nações com ideais de grandeza voltaram-se para o mar, procurando identificar os interesses nacionais que com ele se relacionavam e desenvolvendo, de forma harmônica, os meios de toda ordem que lhes permitissem utilizá-los em benefício próprio.

Historicamente, o Brasil é a coroação da admirável epopeia oceânica dos portugueses. A ocupação colonial chegou a nosso país pelo mar e fixou-se, durante muito tempo, exclusivamente ao longo da costa. O mar foi também o traço de união entre o Brasil e o mundo, viabilizando o estabelecimento de uma economia e uma cultura ajustadas à civilização desenvolvida na Europa e por ela disseminada. Pelo mar, realizava-se também, até as primeiras décadas do século passado, a união entre os vários "brasis" litorâneos, o que muito contribuiu para a manutenção da integridade territorial, bem como para a unidade econômica e demográfica do país. Desde os primeiros tempos, a prática do intercâmbio comercial e cultural com o resto do mundo foi ampliando os horizontes para o crescimento econômico e político.

O Brasil, como os demais países, não é autossuficiente. Há necessidade de realizar trocas comerciais, as quais, para serem viáveis, necessitam de transporte, em escala apropriada e a custo adequado. O transporte por mar beneficia-se da condição de utilizar uma via de comunicação que liga, de forma contínua e permanente, todos os continentes. Essas características, bem como o fato de ser mais econômico para a movimentação de grandes volumes de cargas, normalmente em longas distâncias, faz com que haja intenso tráfego marítimo, sendo que cerca de 95% do comércio exterior

¹ Esta atualização contou com a participação do capitão de mar e guerra (RM1) Luis Fernando Resano, vice-presidente executivo da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (Abac).

brasileiro se faz por esse meio de transporte².

2. Evolução histórica

Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, empresário do Império, criativo e visionário, fundou uma companhia de navegação na Amazônia. Em seu natalício, 28 de dezembro, celebra-se o Dia da Marinha Mercante Brasileira, de que se tornou patrono. Mas a história do progresso da Marinha Mercante Brasileira começa realmente com a República. A Companhia Nacional de Navegação Costeira, fundada, em 1882, por um imigrante português, marcou época no primeiro quartel do século XX, com seus famosos "Itas". Seguiu-se o Lloyd Brasileiro, criado em 1890, e que, nos anos 1920, já era a maior companhia de navegação do país. Sua frota de 122 navios, em 1939, concedia ao Brasil, na época, a liderança no setor marítimo na América do Sul³. Por ocasião da Grande Guerra, a frota brasileira era pequena, mas ainda assim alguns navios sofreram ataques com perdas de vidas. Já na Segunda Guerra, a Marinha Mercante nacional pagou um preço muito alto, com o afundamento de 32 navios, somando mais de mil vidas humanas perdidas, entre tripulantes e passageiros, ou seja, mais do dobro das baixas sofridas pela Força Expedicionária.

Datam do início da década de 1940 as primeiras providências governamentais visando a regulamentar as atividades do transporte marítimo. Não existiam, então, indústria de construção naval nem marinha mercante significativas. Atuavam apenas o Lloyd Brasileiro, no longo curso, com pequena participação no mercado, e o setor privado na cabotagem, com uma frota antiga e de modesto nível operacional. O governo agia como disciplinador da pequena frota. No período posterior à Segunda Guerra, o país adquiriu dos Estados Unidos navios da "classe nações" – Lloyd Brasil, Lloyd Chile e outros – e os da "classe rios", da reserva norte-americana, para a empresa de navegação Costeira: Rio São Francisco, Rio Tocantins e outros. O então presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, no chamado Plano Salte⁴, encomendou ao Japão uma série de pequenos navios-tanques, culminando, em 1950, com a criação da Frota Nacional de Petroleiros (Fronape), depois incorporada à Petrobras.

A penúria perdurou até 1958, quando o governo Juscelino Kubitschek, com o lema "50 anos em cinco", deu um passo significativo para o crescimento da frota mercante. No contexto do Plano de Metas, que garantia o aporte de recursos para a construção naval e para o financiamento de embarcações e navios, criou o Fundo da Marinha Mercante (FMM). A partir daí as ações de governo provocaram o início da expansão da frota, com ligeiro aumento da participação de navios de bandeira brasileira nos tráfegos de longo curso. O Plano Emergencial, com recursos do FMM, encomendou novos navios e promoveu a construção naval, enriquecendo o parque industrial brasileiro. Apesar disso, até 1967, a participação da bandeira nacional na receita de fretes de longo curso situava-se ainda bem abaixo do desejável. Começou-se, então, a implantar a nova política de marinha mercante, tendo como objetivos o aumento da presença da bandeira brasileira nos tráfegos de longo curso, a expansão das frotas de longo curso e de cabotagem e a consolidação da construção naval. O novo sistema baseava-se no uso do FMM, na intervenção nos mercados por meio da reserva de cargas, em acordos bilaterais e controle das conferências de fretes, além de estrito domínio sobre as companhias de navegação.

Ainda nos anos 1960, houve regulamentação importante no setor, com a quebra do monopólio do Lloyd, que dividiu suas linhas com empresas privadas, a criação da Superintendência Nacional de Marinha Mercante (Sunamam), autarquia do governo federal, o estabelecimento das conferências de fretes e a regulamentação dos contratos bilaterais. Em 1969, foi aprovado dispositivo legal que reservava para a bandeira brasileira o transporte de cargas importadas por qualquer órgão da administração, federal, estadual e municipal, direta ou indireta, inclusive por intermédio das empresas públicas e sociedades de economia mista. A reserva alcançava as cargas importadas pelo setor privado

² Dados precisos (2008), em tonelagem: 92,5%, na importação; 95,7%, na exportação.

³ Disponível em: <http://www.portogente.com.br/texto.php?cod=7416>.

⁴ Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) foi um plano de governo para estimular o desenvolvimento. Criado em 1947 e abandonado em 1951, não atingiu os propósitos iniciais.

cujos proprietários tivessem recebido benefícios do governo e financiamento total ou parcial de estabelecimento oficial de crédito. Era estendida, sob certas condições, às cargas de exportação que gozassem de qualquer benefício governamental. A tais medidas deveu-se o crescimento da frota, de 1970 a 1985.

No início dos anos 1970, a Marinha Mercante brasileira cresceu muito, a ponto de ser aprovada, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – *United Nations Conference on Trade and Development (Unctad)* –, a conhecida divisão 40/40/20, com 40% da carga reservados para o transporte por navios de bandeira brasileira, 40% para bandeira do país estrangeiro contratante e 20% para navios de terceira bandeira. Em meados da década de 1980, sob pressão do setor exportador, iniciou-se processo de desregulamentação da Marinha Mercante, que se intensificou ainda mais nos anos 1990. O período de desregulamentação, de 1984 em diante, coincide com a decadência da indústria de construção naval e com a redução da presença da bandeira brasileira no tráfego internacional.

A navegação de cabotagem atravessou muitos momentos de dificuldade. Até os anos 1940, ela era praticamente a única opção de transporte a ligar as várias regiões da costa brasileiras. Com a implantação da indústria automobilística, as políticas de transporte passaram a dar prioridade ao modal terrestre (rodoviário), deixando de lado os demais. O quadro 1, a seguir, mostra como evoluiu, até 2015⁵, a matriz de transporte doméstico no Brasil:

Quadro 1 – Evolução da matriz de transporte doméstico no Brasil, até 2015

Ano	Rodoviário	Ferrovário	Aquaviário	Aéreo	Dutoviário
1950	38,0%	29,2%	32,4%	0,4%	-
1960	60,5%	18,8%	20,6%	0,1%	-
1970	70,5%	17,2%	12,2%	0,1%	-
1980	59,3%	24,5%	12,5%	0,3%	-
1990	56,0%	21,5%	18,4%	0,3%	-
2015	65,0%	15,0%	(*)16,0%	-	4%
Carga que pode ser movimentada com 1 HP (cerca de)	(**)50 a 100 kg	(**)300 a 700 kg	(**)900 a 4.000 kg	(**)10 kg	-

(*) Sendo 10% na cabotagem e 6% no transporte hidroviário

(**) Valores aproximados

O Primeiro Plano de Construção Naval (I PCN) (1971-75) ofereceu ao país um resultado satisfatório e expressivo, na medida em que lançou no comércio navios bem adaptados às necessidades do mercado. No entanto, o II PCN (1974-79), embora tenha apresentado resultado positivo no tocante a emprego e mão de obra, marcou o fim do período de expansão da indústria naval, devido a atrasos sistemáticos na construção, que contribuíram para a crise nos anos 80, por falta de proficiência tecnológica e de gestão (15). É fato que o transporte marítimo, no período, passava por uma grande revolução – a containerização – e grande parte dos navios do II PCN já nascia obsoleta para o comércio e o transporte internacionais, que já empregava porta-contêineres de segunda geração.

A instabilidade política no cenário nacional, as duas grandes crises do petróleo, o mau emprego dos recursos públicos, em paralelo com os subsídios do governo, para financiamento, a falta de critério e de visão de mercado na escolha do tipo de navio, pois os porta-contêineres já navegavam pelos mares do mundo, enfim, todos esses fatores, somados à obsolescência dos navios brasileiros, culminaram com a queda vertiginosa da construção naval e com a redução da frota da Marinha Mercante de bandeira brasileira. Tal problema gerou a falsa ideia da vinculação da construção naval com a Marinha Mercante, que causa reflexos até os dias atuais.

Os anos seguintes não foram felizes, pois, na chamada "década perdida" de 1980, frustraram-

⁵ Os dados relativos a 2015 foram retirados do Plano Nacional de Logística, elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL), vinculada ao então Ministério dos Transportes, hoje da Infraestrutura. Disponível em: <https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>. Acesso em 14 ago. 2019.

se as conquistas anteriores. Nos anos 1990, reestruturou-se a política de construção naval e de marinha mercante, com o Plano Permanente de Construção Naval (PPCN), eficaz para a navegação interior⁶, mas muito tímido para navios de maior porte empregados na cabotagem e no longo curso. Com poucas encomendas, os estaleiros ficaram sucateados, a participação no transporte marítimo com bandeira nacional reduziu-se a apenas 3% de carga. A perda de mão de obra especializada – profissionais de corte e preparo das chapas, soldadores classificados, antigos trabalhadores da indústria de construção e serviços – foi irreparável. Em contrapartida, na segunda metade dos anos 1990, salvou-se a bandeira nacional, com o crescimento da indústria de extração de petróleo no mar e, mais recentemente, em águas profundas, liderado pela Petrobras. Em função da geopolítica do petróleo, o preço internacional viabilizou a intensificação de investimentos na Bacia de Campos, culminando com as pesquisas comprobatórias da existência de reservas bilionárias na área do pré-sal. Esse crescimento demandou quantidade expressiva de novas embarcações para o apoio marítimo às unidades de exploração e produção no mar, alavancando novamente a indústria de construção naval brasileira, porém voltada quase exclusivamente para as atividades da cadeia do “óleo e gás”.

Desta forma, a frota da Marinha Mercante brasileira foi envelhecendo (18 anos em 2012) e sem condições de disputar com grandes companhias estrangeiras no longo curso. O uso de navios para transporte de contêiner na cabotagem teve início no final da década de 90, com navios de pequena capacidade, mas que atendiam várias empresas, o que forçou as empresas de navegação que operam este tipo de navio a renovarem e ampliarem rapidamente suas frotas, inclusive recorrendo ao mercado internacional para obtenção destes meios.

Por outro lado, a partir de 2003, a Transpetro, subsidiária da Petrobras, com total apoio do governo federal, deu início ao Programa de Modernização e Expansão de Frota (Promef), com o início da construção de navios dedicados ao transporte de petróleo e derivados em estaleiros nacionais com recursos do FMM. A demanda induzida fez com que fossem carreados expressivos recursos para modernização e construção de novos estaleiros, sem que a demanda fosse segura e diversificada. A retomada teve como única motivação a indústria de petróleo e gás que, apesar da sua pujança, sofre crises, inclusive no cenário internacional.

3. A crise da segunda metade do século XX

O modelo introduzido no final da década de 1960, com base na intervenção no mercado por meio de reserva de carga, acordos bilaterais, controle das conferências de frete e subsídios às companhias de navegação e à construção naval pelo FMM esgotara-se. Por isso, foi desativado, mas não foi substituído por outro tipo de medidas que viabilizasse a construção naval e a navegação mercante nacional.

O governo federal ficou convencido de que as medidas de estímulo funcionavam com custos muito elevados, em relação aos padrões internacionais. A navegação internacional e a construção naval brasileiras passaram a apresentar prejuízos, sofrendo forte competição predatória com frotas mercantes aliviadas de carga tributária e entraves burocráticos, normalmente utilizando registros abertos⁷ ou paraísos fiscais. De fato, as grandes nações mercantes do mundo estimulam suas empresas de navegação, conscientes do valor estratégico que representam para suas economias. A principal medida de estímulo tem sido a criação de um registro competitivo, desonerado de tributos. No país,

⁶ É a realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional (lei nº 9.432/97).

⁷ Os registros abertos (*open registers*) se dividem em registros de bandeira de conveniência e segundos registros. Os registros de bandeiras de conveniência (*flag of convenience*) se caracterizam por oferecerem total facilidade para registro, incentivos de ordem fiscal e não imposição de vínculo entre o Estado de registro e o navio. Simultaneamente às vantagens econômicas oferecidas por tais registros, ainda se elencam legislações e regulamentos menos severos sobre segurança e equipamento de bordo. O segundo registro (*second register*) ou registro internacional (*off shore register*) foi criado visando resguardar a frota mercante de alguns países, oferecendo vantagens similares às bandeiras de conveniência. Entretanto, submete o navio a todas as leis e convenções internacionais concernentes à segurança da navegação. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/58200/a-nacionalidade-do-navio> e <https://shippingandfreightresource.com/what-is-a-ship-registry-or-ship-register/>. Acesso em: 13 set. 2019.

os estaleiros entraram em processo de liquidação, por falta de investimento no setor.

Para o analista que se debruçava na realidade da Marinha Mercante na segunda metade dos anos 1990, quando da primeira edição de *O Brasil e o Mar no Século XXI*, era assustadora a queda vertiginosa que ocorria com a participação da bandeira nacional, na disputa dos fretes marítimos do comércio exterior: de 15,7% em 1980 e de 21,3% em 1985, caíra para 17% em 1989 e 8,8% em 1995. Tais números eram consequência do que ocorria com o total de toneladas de porte bruto dos navios de longo curso, que passara de 1,5 milhões em 1970 para 6,5 milhões em 1980, 8 milhões em 1985, 7 milhões em 1989 e 4,9 milhões em 1995. O número total desses navios caíra de 169 em 1986 para 63 em 1995.

O comércio exterior brasileiro, em 1995, atingira pouco mais de US\$ 96 bilhões, gerando fretes de cerca de 5,2 bilhões⁸. Desse total, somente os 8,8% acima indicados, aproximadamente 460 milhões, tinham sido pagos a navios de bandeira nacional. Tal situação, altamente indesejável, retratava a Marinha Mercante da época e onerava o balanço de pagamentos. Esperava-se que, na virada do século, o comércio exterior atingisse US\$ 200 bilhões, o valor dos fretes gerados chegasse ao patamar de 12 a 15 bilhões e que, do total de fretes, somente cerca de 1 a 1,3 bilhão fosse pago a navios de bandeira brasileira. A queda no transporte das cargas do comércio exterior e a diminuição na matriz doméstica deviam-se, basicamente, aos custos do navio que conduzia carga sob bandeira brasileira, de acordo com as leis então vigentes.

4. Custos dos navios brasileiros

É normalmente aceito que há três grandes categorias de custos, a saber:

- de capital;
- operacional; e
- de viagem.

O custo de capital é determinado por: preço de construção do navio; e condições de pagamento e financiamento, para cumprir as cláusulas do contrato, que estabelece os prazos e as condições da construção. A comparação entre os preços no Brasil e no exterior mostra-se francamente desfavorável à indústria nacional. Ela é desvantajosa, mesmo quando se consideram os preços de contrato que, no Brasil, em muitos casos, não correspondem ao final de aquisição, em virtude das sistemáticas suplementações, durante a obra. Esse fato, aliado ao não cumprimento dos prazos contratuais, aumenta os custos e transforma em empreendimentos de grande risco as encomendas de navios em estaleiros brasileiros.

Por que a construção naval no Brasil se torna mais cara que em diversos outros países, nos quais o custo de mão de obra e de energia é bem mais elevado? Diversos são os fatores que contribuem para tornar mais dispendioso o navio construído no Brasil, com especial destaque para os seguintes:

- complexidade, demora e incertezas para obtenção e cumprimento dos financiamentos;
- tributação e conseqüente elevação de preços dos equipamentos e componentes;
- dificuldades burocráticas na importação de insumos;
- falta de economia de escala, dado o pequeno número de navios da mesma série; e
- alto custo da curva de aprendizagem, devido à paralisação resultante da crise da década de 90.

O fator de redução de custo efetivo de capital, a utilização, na amortização do custo do navio, dos recursos advindos do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) não é, todavia, suficiente para neutralizar os fatores negativos. O fato de que o custo da construção de

⁸ Em 1998, agravou-se a situação: o país perdeu US\$ 5,5 bilhões em divisas, com pagamento de fretes aos armadores estrangeiros, que transportaram as exportações de mais de US\$ 63 bilhões (O Globo, 21 de setembro de 1998).

navios no Brasil é superior à média internacional constitui-se ônus inibidor para o fechamento de encomendas com estaleiros brasileiros.

A forte demanda de embarcações, unidades de exploração e produção de petróleo e gás no mar e navios sonda, mesmo não tendo-se concretizado e apesar do surgimento de novos estaleiros, deu margem a que ocorresse pouca disponibilidade para aceitação de encomendas que atendessem à cabotagem, fora da cadeia de óleo e gás. Tal situação levou as empresas de navegação a recorrer à importação de navios construídos no exterior, com o pagamento de todos os impostos (chegam a atingir a absurda alíquota de 54%). Ainda que a busca a mercados internacionais seja uma opção, a empresa não pode utilizar os recursos do FMM e os impostos são pagos em cota única, o que representa impacto elevado nas empresas.

Não obstante o que já foi mencionado, com o atual sistema de financiamento e custos a que são submetidas as empresas de navegação marítima ao adquirirem uma nova embarcação, praticamente não existe possibilidade de negociá-la no mercado internacional, devido ao alto custo do investimento, o que leva à afirmação de que se trata de um “casamento de pelo menos 25 anos”, fato que, muitas vezes, impede as empresas de terem a opção de abrir mão de um bem de capital, no momento em que se encontra valorizado, realizando lucro, ou até mesmo de aprimoramento de sua frota com a substituição antecipada de navios.

Por outro lado, ao ser considerada a construção de navio para exportação, dependendo do tipo e das especificações, a diferença em relação ao que é destinado ao mercado interno é reduzida, em função de incentivos inerentes à exportação, dentre eles os benefícios da equalização de juros do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), podendo-se afirmar que a indústria naval brasileira tem condições de apresentar preços mais competitivos no mercado internacional do que no mercado doméstico, o que é um contrassenso, sob a ótica das empresas brasileiras de navegação. Fica no ar a questão de por que a indústria naval não trabalha para produzir unidades para exportação, atendendo ao mercado externo.

O custo operacional e de viagem compreende as despesas nas seguintes rubricas:

- pessoal;
- manutenção e reparos;
- materiais e combustíveis/lubrificantes;
- seguros; e
- administração.

Os gastos com a equipagem, item de peso na composição do custo operacional, são o fator de maior disparidade, quando se compara um navio de bandeira brasileira com outro que opere sob o regime de registro aberto⁹. As remunerações pagas a cada marítimo são muito diferentes, e o total despendido pela empresa nacional é bastante superior ao do navio que opera sob bandeira de registro aberto. As razões principais são:

- maior número de tripulantes por navio, seja por imposição da Autoridade Marítima, seja pela necessidade operacional;
- regime de trabalho com maiores períodos de descanso, conseqüentemente maior número de marítimos contratados pela empresa; e
- encargos sociais elevadíssimos, cerca de 150% sobre a folha de pagamento.

Tendo em vista esses fatores, o custo médio diário do item pessoal, aí incluídos salários, encargos sociais e outras despesas, é de US\$ 11.000,00 e de US\$ 4.167,00 para navios de registros

⁹ Conhecido, em passado recente, como registro de conveniência ou bandeira de conveniência.

estrangeiros.

Quanto às despesas de manutenção e reparos, a desvantagem de custo do navio com bandeira brasileira advém das normas extremamente rígidas que regem as atribuições dos marítimos. Enquanto em muitas outras bandeiras, inclusive nas de registro aberto, a tripulação desempenha o papel de operador, executando, além da condução de equipamentos, a conservação, a manutenção e a maior parte dos reparos, as brasileiras limitam-se a ser condutores da instalação.

Por causa disso, o armador, quando o navio chega ao porto, tem que contratar pessoal extra ou empresa para efetuar a conservação e os reparos que poderiam ter sido realizados pela tripulação durante as viagens. Além do acréscimo de custo direto, isso pode gerar outros, decorrentes do aumento do tempo de imobilização do navio, da falta de manutenção no momento adequado e do maior consumo de sobressalentes. Não bastasse este aspecto negativo, quando da utilização de sobressalentes não disponíveis no mercado interno é necessário recorrer ao lento e burocrático processo de importação. Algumas empresas, na tentativa de contornar estes problemas, adotam a importação antecipada. O envolvimento da indústria naval apenas na construção também tem sido uma preocupação para as empresas de navegação que, sem opção, recorrem à realização de reparos no exterior, o que normalmente representa a viagem de ida e volta em lastro, significando um custo adicional ao reparo, além de não poderem utilizar recursos de AFRMM que lhes são repassados para este fim por meio da Conta Vinculada.

Quanto aos demais itens que compõem o custo operacional, as diferenças mais importantes devem-se aos elevados preços pagos no Brasil por contratação de serviços e compra de materiais.

No que diz respeito aos custos de viagens, que compreendem as despesas com combustível e portuária (porto, rebocadores, praticagem etc.), na cabotagem são pagos preços superiores aos do longo curso, pois, apesar de haver previsão legal, o combustível vendido para serviços de cabotagem é tributado pelo ICMS, por falta de deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Os navios que operam na cabotagem realizam operações de entrada e saída de portos com maior frequência do que os do longo curso, razão pela qual o custo da praticagem tem impacto considerável na atividade. O mesmo ocorre em relação aos navios de apoio marítimo, devido à maior frequência de entrada e saída dos portos.

Contabilizadas as diferenças nos diversos componentes, constata-se que o custo total diário do navio com bandeira brasileira é cerca de duas vezes o dos navios de bandeira estrangeira.

5. Análise da conjuntura

Relembre-se o *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*, quando, em "Uso do Mar", refere-se ao "Transporte Marítimo":

Não é demais citar a importância do transporte marítimo como fator de segurança nacional. Lembremos que, nos momentos de crise e conflitos, o mar é o grande palco, onde muitas ações se desenvolvem. Tais ações afetam todos os setores nacionais, sejam políticos, estratégicos ou econômicos, uma vez que a circulação de bens e mercadorias é feita, majoritariamente, por via marítima. A importância estratégica da existência de uma frota mercante significativa é, pois, indiscutível. Apenas para citar dois exemplos recentes em eventos de crise ou conflitos, recordemos o litígio entre argentinos e britânicos pela posse do arquipélago das Malvinas, em 1982, quando os britânicos mobilizaram mais de 50 navios mercantes, e a Guerra do Golfo, envolvendo a coligação liderada pelos EUA contra o Iraque, em 1990-91, quando os navios mercantes foram intensamente utilizados como frota de apoio para os navios de guerra em operação, bem como para a manutenção do fluxo logístico (VIDIGAL et al., 2006)

Um país do porte e da importância do Brasil precisa ter marinha mercante forte e atuante, se quiser consolidar-se como potência exportadora no cenário mundial. O Brasil tem-se consolidado

como um exportador de *commodities*, produtos, normalmente, de baixo valor agregado, com destaque para o minério de ferro, a soja e seus derivados e o açúcar, entre outros. Desta forma, quase 95% do nosso comércio exterior, em volume, continua sendo realizado pela via marítima, enquanto, em valor, este índice pouco ultrapassa os 75%. Ainda assim, considerando o comércio marítimo mundial, apenas 1% é transportado em navios de bandeira brasileira.

No longo curso, é forçoso reconhecer que a desregulação do setor de navegação (fim das conferências de frete, diminuição de acordos bilaterais de transporte marítimo e de reservas de mercado para bandeiras) tornou nula a competitividade dos navios de bandeira brasileira com a abertura para participação de outras bandeiras, especialmente as de registro aberto. Assim, a participação brasileira no longo curso é próxima de zero, com raras exceções no transporte para portos do Mercosul e do Chile. Não obstante, deve-se trabalhar para reverter esse quadro, passo necessário para retomar a navegação de longo curso na bandeira brasileira.

O Brasil, da mesma forma que a maioria dos países, em relação à cabotagem, adota proteção legal à bandeira brasileira, prevista em legislação própria, como forma de favorecer o crescimento da frota mercante, permitindo, com isso, o surgimento de empresas de navegação cujo capital pode ser de países estrangeiros.

Na tentativa de incentivar o uso da bandeira brasileira, em 1997 foi criado o Registro Especial Brasileiro (REB) para trazer de volta as empresas de navegação que optaram por mudar-se para o exterior, como forma de fugir dos altos encargos sociais e regras trabalhistas que reduziam a competitividade no âmbito internacional, bem como possibilitar que as que permaneceram no país aumentassem sua competitividade. Por diversas razões, inclusive de inadequação do regime, não foi atingido o patamar requerido pelo mercado.

Ainda que o modal rodoviário não seja considerado concorrente – sendo preferencialmente tratado como uma opção do proprietário da carga – ele acaba tornando-se, aparentemente, mais competitivo no transporte de cargas individuais, devido aos diversos subsídios que lhe são concedidos. Quando, porém, se cogita da movimentação de grandes volumes em toneladas e/ou longas distâncias e são levadas em conta vantagens ambientais e sociais, o transporte na cabotagem supera o caminhão na distribuição de mercadorias dentro do território nacional. Importante registrar que a cabotagem é e sempre será dependente do modal terrestre nas suas pontas, pois as cargas, normalmente, têm destinos próximos aos portos de embarque e/ou desembarque. Assim, o modal rodoviário/ferroviário é complementar ao transporte marítimo realizado pela cabotagem. Sob tal enfoque, a Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (Abac) busca conscientizar o usuário e o governo de que a concessão de subsídios ao transporte rodoviário é prejudicial à economia do país e danosa ao meio ambiente e ao social dos que atuam na atividade rodoviária. O atual governo federal, talvez até motivado pela greve de caminhoneiros ocorrida em 2018 que paralisou o país, dá indícios de que pretende efetuar ajustes na legislação para que a cabotagem venha a contribuir para o melhor equilíbrio da matriz de transportes.

Deve-se isso a um conjunto de fatores que favorecem a preferência pelo modal terrestre.

O primeiro deles foi o crescimento da mentalidade rodoviarista nascida na década de 1950, com a implantação da indústria automobilística no país e com a abertura de estradas ligando o Brasil de norte a sul e de leste a oeste, ainda que hoje as rodovias que atendem as zonas de produção interiores sejam de qualidade questionável. Um segundo fator, também muito importante, foi a baixa eficiência do sistema portuário brasileiro, considerado caro e de baixa produtividade quando comparado a modelos internacionais, transferindo, assim, custos ao transporte marítimo que não lhes são afetos. Este último óbice parece ter sido superado, nos últimos anos, com a ampliação do número de terminais privados e a aceleração dos programas de concessões portuárias.

Enquanto isso, o modal rodoviário cada vez mais se desenvolveu, à custa de subsídios governamentais. O transporte porta a porta passou a garantir a todos – produtores e consumidores – a previsibilidade necessária para o planejamento das atividades de transporte de mercadorias. Diante

dessa realidade, a cabotagem vislumbrou a possibilidade de atender aos serviços de *feeder*¹⁰ das cargas do comércio exterior.

A década de 1990 foi testemunha de acontecimentos que fizeram ressurgir as esperanças do modal aquaviário, com o aumento da participação na matriz de transportes do Brasil. Esses acontecimentos foram a Lei da Navegação¹¹, a Lei de Modernização dos Portos¹² e a estabilização da economia do país, a partir do Plano Real. Com o fim da inflação e com o aumento gradativo da produtividade dos portos estavam criadas as condições para que o setor produtivo voltasse as atenções para a cabotagem. Nesse ponto, cabe desmembrar a cabotagem em seus três segmentos constitutivos: o granel líquido, o granel sólido e a carga geral, principalmente com o uso de contêineres.

As considerações apresentadas até aqui não se aplicam ao transporte do granel líquido, em razão de suas peculiaridades, tendo em vista que a importância estratégica do transporte de petróleo e seus derivados exige um tratamento diferenciado. Assim, tal logística sempre permaneceu nas mãos da Petrobras, que nela tem atuação direta, usando para isso sua empresa de navegação (Fronape, depois Transpetro) e sua rede de terminais portuários distribuídos ao longo da costa. A empresa detém a carga e o meio de transporte, transferindo todo o seu custo para o preço ao consumidor. Isso tem funcionado a contento, embora o percentual de navios próprios ainda seja muito pequeno em relação às expectativas de necessidade de transporte aquaviário. Os programas de construção naval (Promef I e II), destacados adiante,¹³ foram passos no sentido de aumentar a frota própria, mas a crise institucional na empresa, com escândalos sendo apurados, fez com que o programa fosse paralisado até com cancelamento de encomendas já realizadas aos estaleiros brasileiros. Tal ocorrência gera instabilidade em todo o segmento, em especial por serem estas encomendas fator de alavancagem da indústria naval brasileira para sua retomada. Assim, o país se mantém distante da autonomia das operações de transporte do petróleo e seus derivados pelo país.

A Petrobras, em 2008, criou o Programa Empresa Brasileira de Navegação (EBN¹⁴), muito importante, na medida em que habilitaria as empresas nacionais a construir novos navios, com garantia do contrato de transporte por um período de 15 anos. Essa iniciativa deveria permitir que as EBNs participantes do programa tivessem a garantia necessária a seu crescimento. Infelizmente, o programa não se concretizou por razões diversas, com destaque para a indisponibilidade de estaleiros, que se encontravam com sua capacidade esgotada pela indústria de exploração de petróleo e gás no mar ou encomendas da própria Transpetro.

Embora o transporte de granel sólido reúna as melhores condições para ser feito por água, em razão de suas características principais – grandes quantidades e baixo valor agregado –, na cabotagem brasileira o transporte de grãos do agronegócio ainda é baixo, porém com a utilização de contêineres o uso do modal aquaviário é significativo para cargas do agronegócio, ou seja, cargas com destino a consumidores finais. Por outro lado, projetos de longa duração no transporte de bauxita, bobinas de aço, celulose e madeira têm possibilitado o atendimento de alguns segmentos produtivos e a entrada de novos navios em serviço.

O terceiro segmento, o de carga geral, é o que apresenta o maior potencial de crescimento. Nos primeiros anos do século XXI, o crescimento do emprego de contêineres na cabotagem foi expressivo, o que permite afirmar que a migração de cargas do transporte terrestre para o aquaviário é uma realidade e ainda pode ser ampliada. Contribuiu para isso o aprimoramento das empresas na prestação de serviços. Elas deixaram de atuar exclusivamente como transportadores marítimos e

¹⁰ É a movimentação de carga a partir de um porto concentrador para outros de menor movimentação ou vice-versa.

¹¹ Lei nº 9.432, de 1997, que dispõe do ordenamento do transporte aquaviário.

¹² Lei nº 8.630, de 1997, revogada e substituída pela lei nº 12.815, de 2013.

¹³ Ver capítulo X desta edição virtual (nota do revisor).

¹⁴ “Empresa brasileira de navegação (EBN) é a pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no país, que tenha por objeto realizar o transporte aquaviário ou operar nas navegações de apoio marítimo ou portuário, autorizada pela ANTAQ” (item IV, artigo 2º, da resolução Antaq nº 5, de 23 fev. 2016). Disponível em <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=316794>. Acesso em: 13 Set. 2019.

passaram a desempenhar o papel de operadores logísticos, no qual se insere o transporte porta a porta, assim tornando-se competitivas e uma nova opção de transporte. Estudo realizado pelo Instituto de Logística e Supply Chain (Ilos)¹⁵, em 2018, contratado pela Abac, identificou que para cada contêiner na cabotagem há 9,7 contêineres potenciais nas rodovias, sendo que para o período de 2018-2022 é possível captar 4,8 contêineres entre os potenciais que estão nas rodovias.

Fato concreto nesse sentido foi a construção de dois navios porta-contêineres em estaleiro nacional e a recente importação de outros oito navios novos, todos a serem empregados no transporte de contêineres na navegação de cabotagem.

Infelizmente, ainda é necessário o aperfeiçoamento da operação portuária para haver ganhos em rapidez e previsibilidade no transporte marítimo. Os custos de praticagem e mão de obra portuária estão em patamares que reduzem a competitividade do modal, dificultando que o usuário do transporte volte a nele depositar maior confiança. Não bastasse isto, muitas vezes ainda existem exigências às cargas e aos navios operando na cabotagem semelhantes às do longo curso, o que significa maior demora na sua passagem pelo terminal. As inúmeras inspeções que o navio da cabotagem sofre, diferentemente do que acontece no modal terrestre, em que praticamente nada é exigido, gera enorme assimetria na oferta do serviço. É absurdo realizar inspeções no navio em Santos e, no seu próximo porto, por exemplo, Salvador, ser realizada a mesma inspeção.

Existem também problemas de ordem estrutural, entre os quais se destaca a sobrecarga tributária sobre as EBNs e as suas operações, sem mencionar o custo de capital e operacional do navio, o que se acredita que ocorra por ausência de política pública para o desenvolvimento do setor da navegação.

No bojo da política destinada à retomada da indústria da construção naval, é necessário considerar que parte dos investimentos deva ser voltada ao desenvolvimento de um parque industrial especificamente dedicado à manutenção e ao reparo de navios mercantes. Em função da euforia da construção naval, motivada pela indústria do petróleo, não há novos investimentos no setor da reparação. Não basta criar estaleiros dedicados à construção das embarcações, é necessário também produzir um parque de manutenção compatível com o perfil e o tamanho da frota projetada, com a finalidade de atender às necessidades de manutenção e reparos ao longo da vida operativa das embarcações.

A baixa oferta e os altos preços dos serviços de reparo e manutenção no país têm obrigado as empresas de navegação a buscar a prestação dos serviços no exterior, especialmente para a realização de docagens de rotina e de reparos de grande porte, com reflexos diretos sobre o custo operacional das embarcações.

Empresas de navegação brasileiras demonstram que as poucas alternativas de estaleiros de reparos disponíveis no país resultam em preços mais elevados e em períodos duas vezes mais longos de imobilização das embarcações, do que quando o reparo é realizado na China, por exemplo. O momento é propício ao desenvolvimento desse segmento industrial no país, visto que todas as embarcações atualmente em construção ou já construídas serão demandantes desses serviços. Considera-se que o governo federal deva estabelecer diretriz para atender essa importante lacuna ao avaliar novos projetos de investimentos industriais com a utilização de recursos do FMM.

Em 1997, quando se discutiu o marco regulatório sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional, houve muito empenho e cuidado dos órgãos responsáveis pela defesa econômica em garantir o exercício da liberdade da negociação de preços e as condições de competitividade na prestação do serviço de praticagem. Dessa forma, a legislação em vigor estabelece que a remuneração do serviço de praticagem deve abranger o prático, a lancha do prático e a

¹⁵ O Ilos é uma empresa referência no Brasil no planejamento, estruturação e implementação de atividades relacionadas à logística e ao *supply chain* (cadeia logística), que abrange desde a matéria-prima de um produto até a sua entrega ao consumidor final. Disponível em: <https://www.ilos.com.br/web/areas/>. Acesso em: 02 set. 2019.

infraestrutura de apoio em terra. Isto deve ser livremente negociado entre as partes, considerando o conjunto dos elementos que compõem o serviço ou cada um deles separadamente, cabendo à Autoridade Marítima a fixação do preço quando não houver acordo, sempre garantida a obrigatoriedade da prestação do serviço, que é considerado atividade essencial.

Não cabe à Autoridade Marítima, entretanto, discutir os preços negociados livremente ou atuar como agente regulador dos preços cobrados ou sobre os critérios afetos à sua formação. Na verdade, apenas assegura a prestação do serviço indispensável ao transporte marítimo, mas não garante que os preços cobrados sejam adequados aos serviços efetivamente prestados.

A liberdade de negociação, associada à obrigatoriedade do uso do serviço e à baixa oferta de opção (quase um monopólio na prestação do serviço) fez com que os preços dos serviços atingissem valores fora da realidade no país. Na tentativa de trazer a negociação para a realidade brasileira, em dezembro de 2012, foi editado o decreto nº 7.860, criando a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, que busca o desenvolvimento de uma metodologia para formação do preço do serviço. Esta metodologia deveria estabelecer o preço máximo, com base em modelo de referência internacional. Infelizmente a intervenção estatal fez com que o tema fosse levado à Justiça, com sérios prejuízos para a navegação. No início do atual governo o mencionado decreto foi revogado.

Para a cabotagem, a praticagem possui dois aspectos importantes. O primeiro refere-se ao cumprimento do que a legislação prescreve sobre a possibilidade de comandantes de navios de bandeira brasileira serem habilitados para conduzir navios sob seu comando em zonas de praticagem (ZP), segundo critérios da Autoridade Marítima, o que é cumprido ao prever um número mínimo de manobras por determinado período (previsão da Normam-12), com requisitos elevados para garantir a segurança da navegação. Atualmente, a Diretoria de Portos e Costas estuda outras regras para atendimento do previsto na legislação.

O segundo aspecto relevante para a cabotagem é que os navios atuando na atividade são clientes muito frequentes dos serviços de praticagem, pois em média a cada dois dias entram ou saem de um porto, o que seria motivo suficiente para negociarem redução do valor unitário da manobra.

A crise econômica mundial de 2008 comprovou que o comércio internacional depende basicamente do transporte marítimo, já que quase 90% das mercadorias negociadas em nível mundial foram transportadas em navios, tripulados por profissionais formados e habilitados pelos Estados, sob regras e certificações internacionais emanadas da Organização Marítima Internacional (OMI). Possuir marinha mercante forte e competitiva é, portanto, fundamental para a implementação das políticas públicas, o desenvolvimento da economia e do comércio exterior, o abastecimento doméstico eficiente e a defesa dos interesses soberanos do Brasil.

Ao longo dos últimos 25 anos, o segmento de transportes marítimos percorreu o caminho da liberalização e da globalização, tendo resultado na intensificação da concorrência em nível mundial e na abertura do mercado internacional às empresas que operarem em registros abertos. De acordo com dados da *Unctad Review of Maritime Transport 2018*¹⁶, 50,88% da tonelagem da frota mundial opera nos três maiores registros abertos.

Nesses registros abertos, normalmente é garantida a isenção fiscal da embarcação e da tripulação, além de serem oferecidas condições tributárias excepcionais às empresas que os adotam. Nos registros abertos, também são quase nulos os encargos ou assistência previdenciária aos tripulantes.

Como principais tendências da liberalização para a gestão dos transportes marítimos, destaca-se a integração e a cooperação dos operadores marítimos com portos, terminais e demais serviços complementares em terra; a atenção redobrada com os custos operacionais das embarcações, em decorrência da intensa competição na atividade e os incentivos dos Estados de bandeira para compensar sobrecustos decorrentes do registro das embarcações no país de origem.

¹⁶ Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2018_en.pdf.

Essa evolução conjuntural deflagrou reação de algumas importantes nações marítimas, no sentido de criar condições de incentivar o registro nacional, de modo a evitar a saída das embarcações para os registros abertos; manter a qualidade do trabalho a bordo, protegendo o marítimo nacional e a empresa de navegação; assegurar um transporte marítimo seguro, eficiente e ambientalmente correto; e melhorar a competitividade das frotas nacionais que participam do mercado marítimo internacional.

Como consequência dessa mudança de postura, foram criados em diversos Estados, a partir de 1990, a par dos registros nacionais, os Registros Especiais ou Segundos Registros, promovendo estímulos aos investimentos nacionais, por meio de auxílios estatais de natureza fiscal, tributária, trabalhista e, em muitos casos, a reserva de cargas domésticas aos nacionais, como na União Europeia, que reserva a navegação de cabotagem realizada nos Estados-Membros às empresas de navegação neles registradas.

De acordo com o Syndarma, um total de 16 países, incluindo todas as nações marítimas da Europa, os EUA, a Índia, a Coreia e, mais recentemente, o Japão, passaram a isentar suas empresas de navegação de quaisquer tributos, entre os quais o imposto de renda sobre resultados e os impostos sobre valor adicionado, equivalentes no Brasil ao imposto de circulação de mercadorias, e a aplicar um imposto único de valor simbólico sobre a tonelagem das frotas nacionais, conhecido internacionalmente como *Tonnage Tax*, também usual nas bandeiras de registro aberto.

No Brasil, o Registro Especial Brasileiro - REB - foi instituído pela lei nº 9.432/1997, com o objetivo de dar competitividade às Empresas Brasileiras de Navegação e de criar condições de desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira.

Procurando espelhar-se na prática internacional, mas sem incluir os principais pontos de natureza fiscal e tributária existentes em outros registros nacionais, o segundo registro brasileiro ficou muito aquém do esperado e muitos instrumentos criados ainda não foram sequer implementados, como a desoneração e, sobretudo, a isonomia do preço do combustível para a cabotagem com o vendido para a navegação de longo curso. No tocante aos marítimos, a liberdade prevista no REB é praticamente eliminada pela dificuldade de colocar estrangeiros trabalhando no Brasil e pela necessidade de igualar as condições salariais e de benefícios aos brasileiros.

Ainda sobre os marítimos, a proximidade com a indústria de exploração de petróleo e gás no mar e as atividades de apoio marítimo fizeram que regimes de trabalho semelhantes fossem adotados por estas empresas, contaminando as empresas de cabotagem. Em outras palavras, quando uma empresa aceita o regime de um período de trabalho por um de descanso, isto implica duplicar a sua força de trabalho e seus gastos, por consequência. Para tais custos, não existe outra opção que não a de repassá-los ao frete e, portanto, ao usuário do serviço da cabotagem.

Como item relevante sobre os marítimos, registra-se que é um mercado globalizado, onde o possuidor do certificado pode trabalhar em qualquer navio, de qualquer bandeira. No Brasil existe limitação, mas também flexibilização para alguns países em relação aos quais temos acordo de residência, quando os nacionais que se deslocam para o Brasil podem trabalhar regularmente na atividade, após endosso da Autoridade Marítima.

Tendo em vista que as expectativas do REB não se concretizaram, a navegação de bandeira brasileira permanece em desvantagem em relação aos navios estrangeiros livres de tributação e com custos operacionais – relacionados em especial com a mão de obra – desonerados de encargos. Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em estudo realizado na década de 90, os encargos sociais e previdenciários existentes no país colocam o custo da mão de obra dos navios de bandeira brasileira cerca de 150% mais elevado do que a média internacional.

O país chegou a transportar com a bandeira brasileira cerca de 30% do volume total de cargas do comércio exterior brasileiro. Hoje, nosso comércio exterior é realizado por embarcações de bandeira estrangeira, causando um déficit na balança de serviços.

Uma das principais conclusões de quem se debruça sobre o assunto é a de que o Brasil precisa de uma marinha mercante mais competitiva para participar do comércio marítimo internacional em condições de igualdade com os navios estrangeiros. Nesse sentido, mais do que adotar medidas imediatas para a aplicação do REB, como previsto quando de sua criação, e implementar os benefícios já existentes, é necessário modificar tal registro, de modo a que as empresas brasileiras de navegação disponham de regras semelhantes às de outras bandeiras que competem no mercado internacional.

Dentre as medidas julgadas relevantes destacam-se:

- exclusão da base de cálculo da contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) das receitas decorrentes das atividades de navegação, quando realizadas por navio operado por EBN;
- isenção da EBN do imposto de renda, inclusive adicional, calculado sobre o lucro da exploração decorrente das atividades de navegação;
- inclusão na EBN do benefício da depreciação acelerada incentivada das embarcações registradas no REB, para fins de cálculo do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, constituindo a cota de depreciação acelerada correspondente ao benefício, exclusão do lucro líquido, a ser escriturada no Livro de Apuração do Lucro Real (Lalur);
- exclusão do conceito de remuneração para fins do disposto no artigo 22 da lei nº 8.212, de 1991, das pagas pelas EBNs aos tripulantes de embarcações REB; ou, alternativamente, ressarcimento às EBNs dos encargos previdenciários com recursos do FMM;
- exclusão do salário de contribuição, para o disposto na lei nº 8.212, de 1991, e dos rendimentos tributáveis para os fins do artigo 3º da lei nº 7.713, de 1988, de importâncias recebidas pelo tripulante como remuneração pelo período a bordo de embarcação REB;
- exclusão do frete aquaviário internacional produzido por embarcação operado por EBN da base de cálculo para tributos incidentes sobre a importação e a exportação de mercadorias pelo país;
- equiparação do fornecimento de combustíveis e lubrificantes para embarcações de EBN à operação de exportação; e
- permissão para que embarcações estrangeiras sejam operadas, por tempo, por EBN, baseada em tonelagem de bandeira brasileira.

Outra conclusão importante para o desenvolvimento da cabotagem é que o país necessita estabelecer uma política específica e independente para balizar os rumos futuros da Marinha Mercante, de modo a atender às suas necessidades e aos seus interesses econômicos, sociais e estratégicos.

Considera-se que a indefinição de uma orientação de Estado, estabelecendo diretrizes de longo prazo para o desenvolvimento do setor da navegação brasileira, está contribuindo para a fragilização e a descontinuidade das medidas adotadas em prol do desenvolvimento do setor.

Fruto da inexistência de uma orientação específica para a Marinha Mercante, todas as iniciativas em prol do setor estão sendo respaldadas apenas pela lei nº 9.432, de 1997, que trata da ordenação do transporte aquaviário, em especial quanto aos aspectos relacionados ao afretamento de embarcações estrangeiras e ao desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira, naquilo que é aplicável.

A política de governo sempre foi baseada na vinculação entre as políticas de incentivos à navegação e à construção naval, mas a prática mostra que essa dependência tem contribuído para a elevação dos custos nas duas áreas, com reflexos diretos sobre a renovação e a ampliação da frota própria no país. A recente recuperação da indústria naval brasileira foi baseada na expansão da

indústria de exploração de petróleo no mar, a partir da construção de navios de transporte de petróleo e derivados para a Transpetro, de embarcações de apoio marítimo e de plataformas e embarcações especiais para prospecção e produção de petróleo em alto-mar. A presença de navios de transporte de cargas para a Marinha Mercante é ainda incipiente na carteira de encomendas dos estaleiros, visto que a ausência de escala e seriação tem resultado em preços bem mais elevados do que os praticados no exterior.

Na prática, para as empresas de navegação, os custos elevados de construção no país traduzem-se em elevação dos custos de capital incidentes sobre o navio, o que, aliado ao custo operacional acima da média internacional, resulta em perda de competitividade em relação à embarcação estrangeira que opera no mesmo tráfego. Ainda assim o mercado é atrativo e empresas de navegação permanecem operando com expressivo crescimento na cabotagem, o que viabiliza a renovação da frota, seja pela construção em estaleiro brasileiro, seja com a importação de navios com altos custos tributários.

Desse modo, a recuperação da navegação brasileira acontece a partir da retomada da cabotagem no transporte de cargas domésticas, razão pela qual a prioridade à bandeira brasileira na cabotagem deve ser mantida, a exemplo do que é praticado pelas nações marítimas, como forma de contribuir para o fortalecimento da frota nacional.

Espera-se que o afretamento de embarcações estrangeiras continue sendo empregado pelas empresas nacionais para fazer frente às flutuações do mercado ou para permitir a exploração de novas rotas comerciais.

O atual governo, entendendo as demandas, trabalha no Programa “BR do Mar”¹⁷ em que, de forma estruturada, tenta atacar os elevados custos do *Capex*¹⁸, por meio da aquisição do bem com suspensão temporária dos impostos de importação, se os valores forem empregados em reparo e manutenção da frota da EBN, bem como do *Opex*¹⁹, possibilitando que a EBN opere com afretamentos por tempo de embarcações de empresas subsidiárias no exterior da EBN, o que se espera venha a promover aproximação com custos internacionais.

Ainda sobre o desenvolvimento da cabotagem e o fortalecimento da empresa brasileira de navegação, é necessário implementar uma série de medidas de curto prazo para reduzir custos e a tornar a operação dos navios mais eficiente. Dentre elas, destacam-se:

- continuar adotando medidas que resultem em redução do tempo de despacho das embarcações nos portos nacionais;
- criar condições para que os portos ofereçam tratamento operacional e custos portuários diferenciados para navios que operam na cabotagem;
- adotar medidas destinadas ao tratamento diferenciado para as cargas de cabotagem, visando ao aumento da eficiência da operação dos navios;
- igualar o preço do combustível da cabotagem, conforme estabelece a legislação em vigor;

¹⁷ O atual governo pretende lançar, ainda em 2019, um programa de estímulo à cabotagem, cujo objetivo é dar mais competitividade e reduzir custos de empresas do segmento. O “BR do Mar”, como vem sendo chamado esse programa, prevê mudanças no sistema de afretamento de embarcações e no Adicional ao Frete da Marinha Mercante (AFRMM). Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/navegacao-e-marinha/br-do-mar-vai-libertar-cabotagem-de-amarras-que-retiram-seu-potencial-diz-ministro>. Acesso em: 13 set. 2019.

¹⁸ *Capex (capital expenditure)* é o montante de investimentos realizados por uma empresa, na aquisição de bens e equipamentos (imóveis, mobiliários, *software*, *hardware*, etc.), de forma a manter a produção de um produto ou serviço. Disponível em: <https://www.proof.com.br/blog/capex-e-opex-investimentos-ti/>. Acessado em: 14 set. 2019.

¹⁹ *Opex (operational expenditure)* é o montante de investimentos utilizados por uma empresa, em alocação de serviços (contrato de aluguel, manutenção de equipamentos, gasto de consumíveis, etc.), para manter ou melhorar os seus bens físicos. Disponível em: <https://www.proof.com.br/blog/capex-e-opex-investimentos-ti/>. Acessado em: 14 set. 2019.

- adotar providências para atualizar o ressarcimento do AFRMM às empresas brasileiras de navegação, visto que a ocorrência de atrasos sistemáticos nessas operações tem trazido custos financeiros para as empresas, na medida em que precisam honrar os financiamentos com recursos de outras fontes.

6. O marítimo brasileiro

Em qualquer organização ou atividade, há que valorizar-se seu elemento fundamental – o homem. Justificam-se, pois, as considerações abaixo, sobre o marítimo brasileiro.

De acordo com a lei nº 7.573 de 1986, o Ensino Profissional Marítimo (EPM) é de responsabilidade da Marinha do Brasil. A Diretoria de Portos e Costas (DPC) é responsável por toda a orientação normativa, supervisão funcional e fiscalização da execução do programa de ensino profissional marítimo brasileiro, a cargo dos cerca de 60 estabelecimentos navais de ensino, entre os quais se destacam o Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (Ciaga), no Rio de Janeiro – RJ, e o Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar (Ciaba), em Belém – PA, que desenvolvem atividades de formação dos oficiais de marinha mercante.

Em 1969, o decreto-lei nº 828 instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM), cujos recursos financeiros são aplicados no desenvolvimento do ensino e no aperfeiçoamento do pessoal da Marinha Mercante. Os recursos são oriundos da arrecadação da contribuição social das empresas do setor portuário e da navegação, sendo que para as embarcações registradas no REB este valor é substituído por repasse da arrecadação do AFRMM. Cabe destacar que, além dos marítimos, os recursos do FDEPM custeiam também o ensino para fluvialistas, pescadores, trabalhadores portuários avulsos e mergulhadores, bem como para funcionários das administrações portuárias e das empresas de navegação.

O oficial de marinha mercante pode ser formado nos dois centros de instrução, nos cursos de náutica e máquinas, em cerca de quatro anos, incluindo um período de estágio embarcado.

Outra maneira que a Marinha adota para formar oficiais em menor tempo é o aproveitamento de profissionais com cursos universitários que interessem ao setor da navegação, a partir da realização de cursos específicos de náutica e máquinas, com duração de até dois anos, incluindo o estágio a bordo. Uma terceira maneira aproveita o pessoal subalterno, por meio da realização de curso de acesso ao nível de oficial, com duração média de um ano, mais outro embarcado como estágio.

Fica evidente a importância do planejamento contínuo da formação do marítimo brasileiro, em face da previsão de aumento da frota nacional, das taxas de aposentadoria e evasão e, principalmente, da impossibilidade de formação de um grande número de profissionais em curto prazo, considerando-se o fato de que quantidade e qualidade devem sempre andar lado a lado, sobretudo quando o nível tecnológico das embarcações o exige.

Após um período de desânimo e evasão de profissionais da atividade, motivado, especialmente, pela redução da frota brasileira, a ampliação dos quadros da Marinha Mercante voltou a ser discutido com intensidade no bojo do programa de mobilização da indústria nacional de petróleo e gás.

A partir de 2007/2008, ficou evidenciado o aumento da demanda por marítimos nos anos subsequentes, devido à perspectiva de crescimento da frota de navios para a Transpetro e para apoio marítimo, à descoberta de novos poços de petróleo no mar e à ampliação do mercado de trabalho para brasileiros a bordo de navios e de plataformas estrangeiras, em operação nas águas jurisdicionais brasileiras.

Tendo em vista o contingenciamento dos recursos do FDEPM, algumas ações foram deflagradas, em caráter emergencial, com recursos financeiros que a Petrobras deveria investir em qualificação, no sentido de promover aparelhamento, modernização e ampliação dos dois centros de instrução da Marinha. Apesar desse aporte financeiro para atendimento a necessidades imediatas, é de fundamental importância que a Marinha tenha acesso integral e irrestrito aos recursos do FDEPM,

visando possibilitar um planejamento de médio e longo prazos para o desenvolvimento do setor.

Conforme ressaltado anteriormente, possuir marinha mercante forte e competitiva é fundamental para a implementação das políticas públicas, para o desenvolvimento da economia e do comércio exterior, para o abastecimento doméstico eficiente e para a defesa dos interesses soberanos do Brasil, quando se fizer necessário. E, naturalmente, para isso, é preciso dispor de marítimos qualificados.

A formação do marítimo brasileiro tem acompanhado a grande evolução do trabalho no mar, na última década, e preservado o nível de competência, em termos de operação, manutenção e condução dos navios. As questões de redução de tripulação, avançado nível tecnológico, convenções e legislações cada vez mais exigentes e restritivas, estadias curtas e dinâmicas, variando de 12 a 24 horas, têm sido grandes desafios a enfrentar, no aspecto do preparo de pessoal. Além disso, podem-se citar exemplos de novos desafios: novas regras e convenções, como gerenciamento de água de lastro, ISM Code, ISPS Code e outras; fadiga a bordo; criminalização de marítimos; estadias curtas e restrições ao acesso de familiares a bordo.

7. Considerações finais e sugestões

Conforme destacado nos tópicos anteriores, considera-se que os fundamentos para que o país volte a possuir marinha mercante à altura das reais necessidades e interesses nacionais estão relacionados ao fortalecimento da empresa brasileira de navegação e à formação de uma frota mercante própria e competitiva nos mercados interno e externo.

Começar essa recuperação pela navegação de cabotagem parece ser o caminho mais aceitável, visto que a potencialidade do mercado doméstico e a distribuição das mercadorias provenientes do comércio exterior podem criar as condições favoráveis à formação de novas empresas e, principalmente, ao fortalecimento das existentes.

Acredita-se que o retorno da bandeira brasileira ao comércio marítimo internacional dependerá de muito esforço das empresas nacionais de navegação, mas o sucesso da empreitada estará diretamente relacionado ao resultado favorável de ações empreendidas junto ao governo federal, para restabelecer a competitividade do navio de bandeira brasileira, em primeiro plano, em relação ao transporte rodoviário, e, num segundo momento, para competir em igualdade de condições com navios estrangeiros no longo curso, realizando o transporte das riquezas brasileiras no comércio internacional.

É importante destacar que todas as nações marítimas que reconhecem a relevância estratégica de possuir marinhas mercantes próprias estão empenhadas em promover condições favoráveis para que seus navios e marítimos continuem navegando sob pavilhão nacional. Não é demais lembrar que, em episódios recentes da história, a existência de frotas mercantes próprias garantiu independência econômica ou vantagens estratégicas importantes no cenário das disputas geopolíticas mundiais.

Finalizando, relacionam-se as mais importantes sugestões aos setores responsáveis e diretamente envolvidos com o desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira.

SUGESTÕES

- **ESTABELECER** uma política específica e independente para estimular investimentos na Marinha Mercante, de modo a atender a suas necessidades e seus interesses econômicos, sociais e estratégicos, dissociando-a, no que couber, da Política de Construção Naval.
- **ADOTAR** medidas de desoneração das empresas brasileiras de navegação.
- **INVESTIR** na formação de aquaviários, pelo fortalecimento do Sistema do Ensino Profissional Marítimo conduzido pela Marinha do Brasil, a ela possibilitando acesso direto e irrestrito aos recursos do FDEPM.

- **MANTER** a prioridade da cabotagem aos navios de bandeira brasileira, a exemplo da prática internacional.
- **CRIAR** condições favoráveis ao desenvolvimento de parque industrial de reparação naval no país, com recursos do FMM.
- **FACILITAR** o transporte marítimo nos portos nacionais, especialmente a navegação de cabotagem, por meio da adoção de medidas de harmonização e desburocratização de procedimentos administrativos, garantindo igualdade de condições operacionais com o transporte terrestre.
- **INVESTIR** na formação de mentalidade marítima na sociedade brasileira, com a finalidade de disseminar conhecimentos sobre a importância do mar para o desenvolvimento socioeconômico do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. *Anuário estatístico 2009*. Banco de dados. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/PortalAnuarios/Portuario2009/pdf>. Acesso em: 22 abr. 2010.
2. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. *Seminário sobre o Desenvolvimento da Cabotagem Brasileira*. Brasília, DF: Antaq, 2009.
3. ALMEIDA JR., A. J. *Aula inaugural proferida no curso de capitão de longo curso*. Rio de Janeiro, 1990.
4. AMORIM, L. Aqui o Brasil cresce mais rápido. *Exame*, São Paulo, ano 43, ed. 995, 4 nov. 2009.
5. BRASIL. *Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994*. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%201.265-1994?OpenDocument. Acesso em: 15 out. 2019.
6. CEVIDANES-MACHADO, R. Esboço de um projeto aquaviário. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 116, nº 7/9, jul./set. 1996.
7. COMISIÓN ECONÓMICA PARA DESAROLLO DE AMÉRICA LATINA. Los servicios de cabotaje marítimo: potencialidades y desafíos. *Boletín Cepal*, Santiago, Chile, n. 183, nov. 2001.
8. COMISIÓN ECONÓMICA PARA DESAROLLO DE AMÉRICA LATINA. Panorama del transporte en América Latina y el Caribe en el 2001. *Boletín Cepal*, Santiago, Chile, n. 186, fev. 2002.
9. KRUK, B. *Merchant shipping*. 3. ed. Delft, Netherlands: [s.n.], 1990.
10. LABARTHE, R. G. L. *Rentabilidade de navios*. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, [s.d.].
11. REBELO, J.; MORAES, T.; LAMEIRA, P.; ROSSETTO, R. M.; QASSIM, R. Y. Otimização de comboio barco-balsas no transporte fluvial. In: 6º SEMINÁRIO DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO HIDROVIÁRIO INTERIOR. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: [s.n.], 21-22 out. 2009.
12. RODRIGUES, P. R. A. *Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional*. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007.
13. SIMPÓSIO SOBRE MARINHA MERCANTE, 1997, [Rio de Janeiro, RJ]. *Revista do Clube Naval*. Rio de Janeiro: n. 306, 1997.
14. STOPFORD, M. *Maritime economics*. London, UK: Unwin Hyman, 1988.
15. VIDIGAL, A. A. F. *Poder marítimo: sua importância para um país com a posição política do Brasil no contexto mundial*. Rio de Janeiro: Clube Naval, 1994.
16. VIDIGAL, A. A. F. Uma estratégia marítima para o Brasil. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 116, nº 1/3, [1996].
17. VIDIGAL, A. A. F. *et al. Amazônia azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006, 310 p.