

CAPÍTULO VIII ¹

MARINHA MERCANTE

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 às terceiras bandeiras; na análise da conjuntura, comparam-se os modais de transporte e as políticas de incentivo que provocam desequilíbrio na matriz de transporte nacional, em detrimento do transporte marítimo; comenta-se, igualmente, o alento para o setor produzido pela Lei de Modernização dos Portos, num contexto de economia estável, agora sob os efeitos de um novo marco regulatório para os portos, com a sanção 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 as third parties flags 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, now under the scope a new legislation for port sector 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 elas 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 ao nosso País pelo mar e fixou-se, durante muito tempo, exclusivamente ao longo da costa. O mar foi também o traço de

¹ Capítulo atualizado com a colaboração do CMG (RM1) Luiz Fernando Resano, vice-presidente do Syndarma.

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 indestrutível 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 cargas em longas distâncias, faz com que haja intenso tráfego marítimo, sendo que cerca de 95% do comércio exterior 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

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

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

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, 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 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 (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

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.

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 a seguir mostra como evoluiu, até 1990, a matriz de transporte doméstico no Brasil:

Quadro I - Evolução da matriz de transporte doméstico no Brasil, até 1990

ANO	RODOVIÁRIO	FERROVIÁRIO	AQUAVIÁRIO	AÉREO
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%
Carga que pode ser movimentada com 1 HP	50 a 100 kg	300 a 700 kg	900 a 4.000 kg	10 kg

O primeiro Plano de Construção Naval (1º 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 2º 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 2º PCN já nascia obsoleta para o comércio e o transporte internacionais, que já empregava porta-contêiner de segunda geração.

A instabilidade política no cenário nacional, as duas grandes crises do petróleo, o mau emprego dos recursos públicos, em paralelo aos 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.

Os anos seguintes não foram felizes, pois, na chamada "década perdida" de 1980, frustraram-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 interior⁵, mas muito tímido para navios de grande porte. Com poucas encomendas, os estaleiros ficaram sucateados, a participação no transporte 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 retomada da indústria de construção naval brasileira.

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 que carreou tais meios para a cabotagem. 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 atendem várias empresas, o que permitiu que as empresas de navegação que operam este tipo de navio os renovem rapidamente, recorrendo até ao mercado internacional.

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. 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

⁵ É a realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional (Lei nº 9.432/97).

medidas que viabilizasse a construção naval e a navegação mercante nacional.

O governo federal ficou convencido que as medidas de estímulo funcionavam com custos muito elevados, em relação aos padrões internacionais. A navegação e a construção naval brasileiras passaram a apresentar prejuízos, sofrendo forte competição predatória com frotas mercantes aliviadas de carga tributária e entraves burocráticos, normalmente registradas em paraísos fiscais. Pelo fato de serem atividades empresariais, entraram em processo de liquidação os estaleiros e as empresas de navegação, já que deixou de haver investimento no setor. 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.

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 bilhões⁶. 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 bilhões fossem pagos 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.

⁶ 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).

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 transformam 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 são bem mais elevados? 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 e tributação 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 resultada 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 AFRMM não é, todavia, suficiente para neutralizar os fatores negativos. O fato de que o custo da construção de 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 fez com que, ainda que tenham surgido novos estaleiros, ocorra pouca disponibilidade para aceitação de encomendas que atendam à cabotagem, fora da cadeia do óleo e gás. Tal situação tem levado 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, deve ser citado que 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 que trata-

se 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.

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.

O custo operacional compreende as despesas nas seguintes rubricas:

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

Os gastos com a tripulação, 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 aberto⁷. 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:

- baixa oferta de oficiais de marinha mercante para atender a demanda do mercado;
- maior número de tripulantes por navio;
- regime de trabalho com maiores períodos de descanso, consequentemente 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 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

⁷ Conhecido, em passado recente, como registro de conveniência ou bandeira de conveniência.

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 que o FMM lhes repassa 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 longocurso, 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" (17), quando, em "Usos 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."

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*, normalmente produtos 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 que, 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 desregulamentação do setor da navegação, com o fim das conferências de fretes, acordos bilaterais de transporte marítimo e reservas de mercado para as 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 Chile. Não obstante, deve-se trabalhar para reverter esse quadro, passo necessário para manter 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 grandes empresas de navegação.

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 reduzem 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, cogita-se da movimentação de grandes tonelagens a 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, o Sindicato Nacional de Armadores (Syndarma) e a Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC) buscam 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.

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, é 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.

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 os serviços de *feeder*⁸ das cargas do comércio exterior e de algumas operações de cabotagem.

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 Navegação⁹, a Lei de Modernização dos Portos¹⁰ 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, é importante 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

⁸ É a movimentação de carga a partir de um porto concentrador para outros de menor movimentação, ou vice-versa.

⁹ Lei nº 9.432, de 1997 que dispõe do ordenamento do transporte aquaviário.

¹⁰ Lei nº 8.630, de 1997 revogada e substituída pela Lei nº 12.815, de 2013.

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,¹¹ 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 nos mantemos distantes da autonomia das operações de transporte do petróleo e seus derivados pelo País.

A Petrobras, em 2008, criou o Programa Empresa Brasileira de Navegação - EBN, 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 e madeira tem 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 anda pode ser ampliada. Contribuiu para isso o aprimoramento das empresas na prestação de serviços. Elas deixaram de atuar exclusivamente como transportadores marítimos e 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.

Fato concreto nesse sentido é a construção em andamento de cinco navios porta-contêineres em estaleiro nacional e a recente importação de outros seis

¹¹ Ver capítulo X desta Edição virtual (Nota do Revisor).

navios novos¹², todos a serem empregados no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem.

Infelizmente, ainda é necessário o aperfeiçoamento da operação portuária para que o transporte marítimo se consolide como opção. Ganhou-se em rapidez e previsibilidade e, obviamente, com menores valores de frete, começou-se a quebrar a desconfiança do usuário do transporte, entretanto, os custos de praticagem e mão-de-obra portuária estão em patamares que reduzem a competitividade do modal. Não bastasse isto, muitas vezes ainda existem exigências às cargas e aos navios operando na cabotagem semelhantes ao 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 onde destaca-se a sobrecarga tributária sobre as EBN e nas 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 se tem 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 brasileira demonstram que as poucas alternativas de estaleiros de reparos disponíveis no País resultam em preços cerca de três vezes mais elevados dos serviços 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.

¹² Acrescente-se mais um importado em 2016.

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 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, a Autoridade Marítima 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 que criou a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, que busca o desenvolvimento de uma metodologia para formação do preço do serviço. Esta metodologia deverá 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.

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.

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 comprova que o comércio internacional depende basicamente do transporte marítimo, já que 89,79% 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 IMO¹³. 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, quando se fizer necessário.

Ao longo dos últimos 25 anos, o segmento de transportes marítimos percorreu o caminho da liberalização e a 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/2015¹⁴, cerca de 56% da tonelagem da frota mundial opera nos principais registros abertos.

Nesses registros abertos 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.

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

¹³ *International Maritime Organization* (Nota do Revisor).

¹⁴ *Review of Maritime Transport*.

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 segundoregistro brasileiro ficou muito aquém do esperado e muitos instrumentos criados ainda não foram sequer implementados, a exemplo da 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 necessidade de oficiais mercantes e a alta demanda existente das embarcações de apoio marítimo. Associado à baixa oferta, os salários dos marítimos brasileiros atingiram patamares elevados até mesmo quando comparados ao mercado internacional.

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 em 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.

O vilão da história tem sido a regulamentação do Conselho Nacional de Imigração que, no momento em que o País tem demanda de marítimos, estabelece que embarcações de bandeira estrangeira que permaneçam operando no Brasil passem a ser tripulados por marítimos brasileiros, em substituição aos que lá vieram, o que é um contrassenso, pois existe necessidade de profissionais para equipar as nossas embarcações.

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, pois só de frete, na navegação de longo curso, despendeu US\$ 2,7 bilhões, em 2012, segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

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 prevista 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 as de outras bandeiras que competem no mercado internacional.

Dentre as medidas julgadas relevantes destacam-se:

- a) 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;
- b) isenção da EBN do imposto de renda, inclusive adicional, calculado sobre o lucro da exploração decorrente das atividades de navegação;
- c) a EBN poderá usufruir 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);
- d) não integram o conceito de remuneração, para fins do disposto no Artigo 22 da Lei nº 8.212, de 1991, as pagas pelas EBN aos tripulantes de embarcações REB; ou, alternativamente, as EBN poderiam ser ressarcidas dos encargos previdenciários com recursos do FMM;
- e) não integram o salário de contribuição, para o disposto na Lei nº 8.212, de 1991, e não são considerados rendimentos tributáveis para os fins do Artigo 3º da Lei nº 7.713, de 1988, importâncias recebidas pelo tripulante como remuneração pelo período a bordo de embarcação REB;
- f) o frete aquaviário internacional produzido por embarcação operado por EBN não integra a base de cálculo para tributos incidentes sobre a importação e a exportação de mercadorias pelo País; e
- g) o fornecimento de combustíveis e lubrificantes para embarcações de EBN será equiparado à operação de exportação.

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 a 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.

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:

- a) continuar adotando medidas que resultem em redução do tempo de despacho das embarcações nos portos nacionais;
- b) criar condições para que os portos ofereçam tratamento operacional e custos portuários diferenciados para navios que operam na cabotagem;
- c) adotar medidas destinadas ao tratamento diferenciado para as cargas de cabotagem, visando ao aumento da eficiência da operação dos navios;
- d) igualar o preço do combustível da cabotagem, conforme estabelece a legislação em vigor; e
- e) 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 os dois grandes centros de instrução localizados em Belém/PA (Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar - Ciaba) e no Rio de Janeiro/RJ (Centro de Instrução Almirante Graça Aranha - Ciaga), 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 da 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, e 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 construir 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 brasileira.

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. Embora esse 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. Sugestões

Conforme destacado nos tópicos anteriores, considera-se que os fundamentos básicos 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:

- **ESTABELECE** 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 acessodireto 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. *Antaq: anuário estatístico 2009, banco de dados*. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/PortalAnuarios/Portuario_2009/pdf>. Acesso em: 22 abr. 2010.
2. ----- . *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. *Revista Exame*, ed. 995, 4 nov. 2009.
5. BRASIL. Ministério da Marinha. *Política marítima nacional brasileira*, 1994.
6. CEVIDANES-MACHADO, R. Esboço de um projeto aquaviário, *Revista Marítima Brasileira*, vol. 116, nº 7/9, [s.d.].
7. COMISIÓN ECONÓMICA PARA DESAROLLO DE AMÉRICA LATINA. Los servicios de cabotaje marítimo: potencialidades y desafíos. Cepal, Boletín n. 183, Santiago, Chile, nov. 2001.
8. ----- . Panorama del transporte en América Latina y el Caribe en el 2001. Cepal, *Boletín* n. 186, Santiago, Chile, fev. 2002.
9. KRUK, B. *Merchant shipping*, 3. ed., Delft, Netherlands: [s.n.], 1990.
10. LABARTHE, R. G. L. *Rentabilidade de navios*. Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, Rio de Janeiro, [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: 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. *Revista do Clube Naval*, n. 306, Rio de Janeiro, 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. ----- . Uma Estratégia Marítima para o Brasil. *Revista Marítima Brasileira*, vol. 116, 1/3, [s.d.].

17. ----- et al. *Amazônia azul: o mar que nos pertence*. Record, Rio de Janeiro, 2006, 310 p.