

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

WILLIAM DE SOUZA CUNHA JÚNIOR

**MARINHA MERCANTE: Uma análise geopolítica desde a segunda guerra até os
dias atuais**

RIO DE JANEIRO

2015

WILLIAM DE SOUZA CUNHA JÚNIOR

MARINHA MERCANTE: Uma análise geopolítica desde a segunda guerra até os dias atuais

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

Orientador: Prof.Esp. Luiz Fernando da Silva

RIO DE JANEIRO

2015

WILLIAM DE SOUZA CUNHA JÚNIOR

MARINHA MERCANTE: Uma análise geopolítica desde a segunda guerra até os dias atuais

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

Data da Aprovação: ____/____/____

Orientador:

Assinatura do Orientador

NOTA FINAL: _____

À minha família

Dedico este trabalho primeiramente aos meus pais, pois são os dois pilares da minha sustentação na vida; à minha namorada, pois sempre me apoiou até nos momentos difíceis; e ao nosso Criador, pois sem ele não sou nada.

“O que fazemos em vida ecoa pela eternidade”
(MÁXIMUS MERIDIUS)

RESUMO

Pouco tempo antes da Segunda Grande Guerra, a Marinha Mercante vivia tempos de certa instabilidade pela necessidade de um melhor investimento nesta área. Com diversos problemas legislativos e econômicos, era difícil superar os efeitos da guerra e pós-guerra os quais iam desde sua frota sucateada até leis que impediam o seu desenvolvimento. Desde então, esse setor vem mudando devido a uma nova política dos governos, com uma maior incentivo para essa área, a modernização da frota, desde os anos 90, desenvolvimento da navegação de cabotagem por parte dos governos. Tenta-se assim, da Segunda Guerra Mundial até os dias atuais, superar esses entraves econômicos, administrativos e legislativos.

Palavras-chave: econômicos, administrativos e legislativo

ABSTRACT

Shortly before World War II, the Merchant Marine had lived oscillatory times and it had the need for better investment. With various legal and economic problems, it was difficult to overcome the effects of war and postwar which ranged from scrapped fleet to laws that stopped its development. Since then, this sector is changing due to a new government policy, with a greater incentive to this area, since the 90s, fleet modernization and development of coastal navigation by governments. It tries to be so, since the Second War to the present day, overcome their economic, administrative and legislative barriers.

Keywords: economic, administrative and legislative

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 HISTÓRIA	10
2.1 Expansão	11
2.2 O desmonte parcial	20
2.3 A retomada das atividades	23
3 PRINCIPAIS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DA MARINHA MERCANTE	27
4 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PARA O SETOR	30
5 SITUAÇÃO ATUAL DA MARINHA MERCANTE	34
5.1 Navegação da cabotagem	35
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	38

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

Após seu descobrimento, viu-se no Brasil uma grande fonte de mercadorias e de fácil escoamento devido à sua grande costa litorânea. Com o passar do tempo, enfim, a Marinha Mercante brasileira começava suas atividades pela nossa costa, importando e exportando. Sua frota, que sempre foi pequena e desproporcional em relação à grande costa brasileira, sempre tentou acompanhar as grandes mudanças no mercado mundial, passando por boas e más fases.

Alguns anos antes da Segunda Guerra Mundial, pouco se tinha de incentivo para com a Marinha. As leis daquela época não davam total proteção necessária nem para as empresas nacionais nem para os armadores. Além disso, os órgãos regulamentadores implementavam uma política de fechamento para o capital estrangeiro, o que impedia o desenvolvimento tanto do país quanto da marinha.

Os anos passaram e a mercante continuava a se modificar com as novas necessidades do mercado. Foram criadas atividades off-shore e ampliou-se o parque de construção naval brasileira. Nos dias atuais, com sua atividade de longo curso quase extinta, a Marinha tenta colocar-se em posição de atender às necessidades do Brasil e de brigar por uma posição no grande comércio marítimo internacional.

O objetivo deste trabalho é expor as diversas mudanças que ocorreram na Marinha Mercante brasileira que, não obstante, sempre teve de enfrentar diversos obstáculos, sejam eles legislativos, econômicos e administrativo, continuou e continua suas atividades até os dias de hoje. Serão apresentados fatos que repercutiram de algum modo nas atividades da Marinha. Serão mostradas as mudanças no âmbito legislativo, apresentados os grandes entraves para o avanço da Marinha e tratados mais profundamente as atividades de cabotagem.

Assim, nos três primeiros capítulos têm-se as fases da Marinha Mercante, seu momento de expansão; em contrapartida com o capítulo 1, tem-se o desmonte parcial da Marinha, uma fase de recessão e; finalmente a retomada das atividades, que abrange até os dias atuais. Tratar-se-á dos entraves e do desenvolvimento da legislação para o setor. Por fim, um breve comentário sobre a navegação de cabotagem, atividade que gera diversos debates e controversas.

2 HISTÓRIA

Pouco se pode falar da Marinha Mercante brasileira antes do Segundo Reinado. Esta dispunha de pequenos navios que faziam a rota Portugal-Brasil, em que o transporte de mercadorias como o café, pau-Brasil e cana de açúcar era predominante. Não havia um incentivo por parte da Coroa portuguesa para uma criação de frotas de navios mercantes. Além disso, por suas altas dívidas com a Coroa inglesa, era praticamente impossível algo do tipo acontecer. Já no Segundo Reinado, foram criadas várias companhias nacionais de navegação marítimas a vapor, que cobriam todo o litoral brasileiro e as grandes bacias hidrográficas. Além das grandes companhias, havia empresas de navegação regional e local, distribuídas em todas as províncias litorâneas.

Até esse momento não havia uma política concreta que regulamentasse tais atividades, a única política voltada para o setor eram as subvenções concedidas às companhias que seguiam as determinações definidas pela Capitania dos Portos, o órgão estatal, que, além de fazer os registros das embarcações e da tripulação, definia as políticas voltadas à Marinha Mercante. Com os adventos da República, podemos destacar três ações que fortaleceram a Marinha Mercante nacional.

A primeira foi a criação da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, em 1890, uma companhia estatal de navegação, que se tornou a âncora do setor por quase 100 anos. A segunda foi o fortalecimento da Companhia Nacional de Navegação Costeira, fundada em 1891, e da Companhia Comércio e Navegação, fundada em 1905. Incluindo o Lloyd Brasileiro, estas três grandes companhias praticamente dominaram a navegação de cabotagem no Brasil até os anos de 1940. E por último, destaca-se a criação da Inspeção Federal de Navegação (IFN), em 1907, que assumiu as funções da Capitania dos Portos em definir e coordenar as políticas para a Marinha Mercante brasileira. Mesmo assim, a política da jovem República era quase a mesma do velho Império: subvenções às companhias de navegação.

Nos anos 1920, a economia brasileira passou por uma diversificação produtiva com o surgimento de setores industriais mais complexos e dinâmicos, como cimento, ferro, aço, metal-mecânico, papel e celulose, produtos de borracha, químicos e frigoríficos, o que significava mais importações. Esse movimento refletia nos portos e

na navegação, via exportações ou importações, que exigia uma maior atuação das companhias de navegação para atender às demandas nacionais que estavam num rápido processo de integração comercial. O novo padrão de acumulação, que emergiu após a Revolução de 1930, pautado na industrialização, desenhou um novo arranjo para o sistema de transporte no Brasil.

2.1 A expansão

Pode-se dizer que, após a Revolução de 1930, o Estado passou a adotar uma política de centralização, aumentando sua área de atuação. Do ponto de vista econômico, os anos de 1930 inauguram também um novo padrão de acumulação, o da industrialização restringida. Já se pode, então, falar em industrialização, porém ela é limitada devido à baixa capacidade de importar e pelas fracas bases técnicas e financeiras, cuja acumulação era incapaz, portanto, de comandar e financiar os investimentos necessários para o país.

No período compreendido entre a criação da Comissão da Marinha Mercante (CMM), em 1941, a criação do Fundo da Marinha Mercante (FMM), em 1958, paralelamente à industrialização restringida, assistiu-se a três movimentos no setor de navegação: o afastamento do Ministério da Marinha do setor, a deterioração da frota mercante e a instrumentalização política do setor, que culminou com a unificação dos objetivos da Marinha Mercante com o da construção naval.

No ano seguinte, no bojo da Segunda Guerra, os navios brasileiros começaram a ser torpedeados por submarinos alemães. Seguindo a posição dos Estados Unidos, Vargas declara guerra ao Eixo. Ao todo, foram abatidos 31 navios brasileiros, representando 21,47% da frota nacional em toneladas. Do Lloyd Brasileiro, foram 23 navios; da Costeira, 2, e os demais de companhias privadas. Porém, as maiores perdas foram humanas, com a morte de 470 tripulantes e 502 passageiros. O transporte de longo-curso foi suspenso e a cabotagem marítima reduzida. Parte da frota mercante estatal, Lloyd Brasileiro e Costeira, passou a fazer serviços para a Marinha de Guerra. Com o fim da guerra e a retomada do fluxo comercial nos oceanos, a situação se normalizou. A herança para a Marinha Mercante foi uma frota envelhecida, cuja manutenção ficou comprometida devido à impossibilidade de importar peças de

reposição. Na segunda metade da década de 1940, houve uma renovação na frota do Lloyd Brasileiro, com a compra de 36 navios, sendo 20 cargueiros para longo-curso e 16 de cabotagem.

O reaparelhamento do Lloyd Brasileiro fazia parte do Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), elaborado no governo Dutra, que destinava 5,0% do total dos gastos previstos. Excluindo o Lloyd Brasileiro, o restante da frota mercante nacional estava passando por sérias dificuldades, chegando ao ponto de não conseguir atender ao mercado nacional. Essa situação forçou a CMM a autorizar o afretamento de navios estrangeiros para fazer a cabotagem de alimento dos portos do Rio Grande do Sul em 1954. Aprovado apenas em 1950, o Plano SALTE aos poucos foi sendo ignorado no governo seguinte. A prioridade do governo era, então, promover a expansão do transporte de longo curso, uma vez que as rodovias estavam integrando o mercado nacional, acelerando o processo de distribuição e circulação das mercadorias, precarizando ainda mais a cabotagem.

Em 1951, a frota de longo curso era composta por 20 navios e representava apenas 4,0% do volume das exportações brasileiras. Representando uma evasão de divisas no Balanço de Pagamento na conta “fretes e seguros”. Porém, para amenizar a situação da cabotagem nacional, foi incluído no plano da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), aprovado em 1953, o financiamento para compra de embarcações para a Costeira, a Comércio e Navegação, a Navegação Fluvial no Amazonas, além de aparelhar o estaleiro da Ilha Vianna. Estas quatro ações representavam 4,6% do total dos gastos previsto no plano. Tal como o Plano SALTE, este plano, elaborado pela CMBEU, também não foi executado, pois o governo norte-americano não cumpriu as promessas de liberação de crédito.

Sem a execução das metas prevista no SALTE e na CMBEU, a situação da Marinha Mercante estava se tornando caótica. Como um país, com um litoral de quase nove mil quilômetros, podia ter um comércio de cabotagem tão pequeno e precário? Para o processo de acumulação capitalista, a distribuição e a circulação das mercadorias estavam sendo feitas pelas rodovias. Portanto, as deficiências na Marinha Mercante não eram um entrave para o crescimento econômico. Com resultado, diminuía os itens e o volume transportada via cabotagem.

Em 1956, do total da carga transportada, 60% era matéria-prima (carvão, petróleo e derivados, sal e madeira), 30% de alimentos (açúcar, trigo, arroz e bebidas) e 10% de manufaturados (produtos de ferro, aço e madeira). Contando com a navegação interior, havia no país 119 armadores privados, a maior parte deles empresas de pouca expressão. A maior companhia privada continuava sendo a Comércio e Navegação, com uma frota de 18 navios.

No transporte de longo curso atuavam apenas o Lloyd Brasileiro (com 24 navios), a Frota Nacional de Petróleo (FRONAPE - criada em 1949 e incorporada pela Petrobrás em 1952, com 25 navios) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN, com 2 navios), que eram responsáveis por apenas 3,9% das exportações e 10,5% das importações. A cabotagem de longa distância era quase um serviço exclusivo do Estado.

Além do Lloyd Brasileiro e da Costeira, a FRONAPE e a CSN também atuavam no transporte de matéria-prima. Em toneladas por milhas transportadas, 50% era de responsabilidade de empresas estatais. As companhias Lloyd Brasileiro e Costeira apresentavam déficits constantes e crescentes e tinham uma frota obsoleta, já as privadas eram pequenas e não tinham condições de ampliar sua frota. A média de idade da frota nacional era de 40 anos, e a vida econômica útil de um navio era de no máximo de 20 anos.

Num estudo sobre o “Reaparelhamento da Marinha Mercante”, elaborado ao Conselho de Desenvolvimento, ligado à Presidência da República, em 1956, no início do Plano de Metas, após fazer um amplo e sombrio diagnóstico da Marinha Mercante e da construção naval, foram propostas duas medidas: a estatização ou a liberalização. A primeira não era recomendada, pois as companhias estatais de navegação, além do insucesso, representavam pesado ônus para o orçamento federal. A segunda proposta liquidaria as companhias estatais, prejudicando a cabotagem e o longo curso, uma vez que não havia capital privado nacional capaz de assumir os serviços do Lloyd Brasileiro e da Costeira.

Assim objetivos traçados em 1956 foram: o fortalecimento da iniciativa privada, especialmente no transporte de cabotagem; a liberação de recursos suficientes para uma reformulação da frota e recursos para poder ampliá-la; a especialização e a concentração das empresas em certos tráfegos, para conseguir um melhor rendimento; e o incentivo às

atividades de construção naval. Dessa forma, o Plano de Metas tornou-se um programa ousado, o qual visava à implementação da industrialização no Brasil. Além disso, houve mais um incentivo que financiou o Plano de Metas. A Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM) ajudou no financiamento que possibilitou a implementação do Plano de Metas. A partir desse momento, a Comissão da Marinha Mercante deixava de ser um órgão que apenas registrava e controlava a navegação nacional para se tornar um órgão com a política de incentivos para o setor de navegação e da construção naval, gerando expectativas para os setores.

Após alguns estudos, ficou evidente que era impossível pensar na Marinha Mercante sem pensar na construção naval. Alguns autores dizem que tais segmentos que necessitavam de financiamentos por parte do governo, financiamentos os quais foram proporcionados graças a TRMM e o FMM. O sistema funcionava da seguinte forma: O FMM era constituído pelos recursos do TRMM, que arrecadava fundos das companhias de navegação estrangeiras, oficiais e armadores nacionais que operavam navios estrangeiros afretados. Os recursos eram recolhidos para uma conta administrada pela CMM.

A essa altura já havia no Brasil uma pequena indústria de construção naval por parte do estaleiro na Ilha de Viana, que pertencia à Organização Lage; da Navegação Costeira, especialistas em reparos; o estaleiro Mauá, da Companhia Comércio e Navegação, e o Arsenal da Marinha do Brasil, no Rio de Janeiro, o qual construía e reparava navios. No ano de 1962, finalmente foram encerradas as importações de navios, visto que o parque industrial já estava implantando. Logo, todas as encomendas referentes a navios deveriam ser atendidas pelos estaleiros nacionais e, também, fazer exportações de navios fabricados aqui, como por exemplo as exportações feitas para o México.

O governo de João Goulart tinha o objetivo de reforçar ainda mais o caráter nacional da economia. Desta forma, foi criado o “Programa de Construção Naval 1963-1965”. Esse programa previa a construção de 33 novas embarcações. Porém, com o golpe militar e com o cancelamento do “Programa de Construção Naval”, teve que ser desenvolvida uma nova política para ambos os setores.

Durante a ditadura, o sistema de governo começou a mudar, a Marinha Mercante junto com a construção naval, ficou mais privatista, transferindo recursos para as empresas e diminuindo a atuação das empresas estatais. A partir daí pode-se citar 3 ações importantes geradas: A primeira foi a transformação do Lloyd Brasileiro e a Costeira em sociedades anônimas. Assim todos os serviços de cabotagem foram transferidos para o Lloyd, e a Costeira ficou responsável pelos serviços de reparos. A segunda foi o fim das subvenções à navegação privada as quais eram um auxílio, deixando as empresas beneficiadas apenas com as tarifas. A terceira foi criação do Plano de Emergência da Construção Naval para o período entre 1967 a 1970. Este previa um serie de compras de embarcações (10 cargueiros e 20 embarcações menores).

Em 1969, foi posta em prática a lei que alterava o nome CMM para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM). Com isso, a SUNAMAM passou a ter o controle quase que total sobre todas as atividades referentes à navegação, aos fretes, às empresas de navegação, elaboração de planos para a construção naval e a liberação de recursos. Tal fato fez com que houvesse uma centralização e um fortalecimento das políticas voltadas para a Marinha Mercante.

Com o surgimento da SUNAMAM, eis que começa uma nova fase para a mercante e para a construção naval, pautada em três ações: apoio a navegação nacional, estímulo à indústria da construção naval e apoio aos armadores. As medidas de proteção criadas pela SUNAMAM visavam a aumentar a participação da frota nacional no que tange aos fretes. Criou-se o critério de 40-40-20, o que significava que 40% dos transportes deveriam ser feitos por navios nacionais, 40% por navios de bandeira do parceiro comercial do Brasil e 20% por navios das chamadas terceira bandeira. Fixou-se a participação mínima do país exportador e importador, inicialmente de 65% para chegar até 80%. Tais medidas garantiram que, nos anos de 1970 e 1980, quase todas as importações de granéis ficassem reservadas às companhias nacionais.

No entanto, a maior conquista foi o aumento considerável da participação da frota nacional nas viagens de longo curso, passando de 3,9% em toneladas, em 1958, para 34,6%, em 1970 e para 49,6%, em 1980. Tal aumento tinha uma repercussão positiva no Balanço de Pagamentos nas transações de fretes. A reestruturação do Lloyd, transformando-a em sociedade anônima e a dissolução da Navegação Costeira, em 1966, abriu espaço para que novas companhias estrangeiras viessem para o Brasil.

Na época, a intenção da CNN era de trocar as pequenas empresas por empresas maiores, de maior capital e infraestrutura. No ano de 1960, já haviam 6 empresas estrangeiras que atuavam na navegação de longo curso, totalizando apenas 8 navios (35.810 toneladas). Pode-se destacar duas empresas, a Companhia de Navegação Netumar, que atuou até 1994, e a Empresa de Navegação Aliança, que atua até os dias de hoje. Outras empresas atuavam no longo curso: a Companhia Paulista de Comércio Marítimo, Frota Oceânica Brasileira, Empresa de Navegação Mercantil, L. Figueiredo Navegação e Netúnia Sociedade de Navegação. Essas empresas mais a Docenave (setor de navegação da Companhia Vale do Rio Doce, criada em 1962), a FRONAPE e o Lloyd Brasileiro foram as companhias de longo curso beneficiadas pelos planos de construção naval coordenados e financiados.

Mesmo com a ditadura mostrando seu lado mais perverso, o projeto de industrialização continuou pautado no fortalecimento da indústria de base. Além do Plano de Emergência de 1967, foram elaborados mais três planos. O I Plano de Construção Naval 1971-1974 (PCN) previa a contratação junto aos estaleiros brasileiros 1.800.000 TPB. O I PCN foi executado concomitantemente ao I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1972-1974 (I PND), quando a economia brasileira registrava crescimento médio de 10,0% ao ano. Dentro do I PND, estava previsto aumentar a frota mercante nacional em 63,0%, com destaque para a de longo curso, que passaria de 1.857 mil TPB, em 1970, para 3.035 mil TPB, em 1974. Como já havia sido definido no plano anterior, os principais estaleiros selecionados eram os mesmos: Caneco, CCN, Emaq, Ishibrás, Só e Verolme, que representavam 98,0% das encomendas. O Ishibrás e Verolme, ambos de capital externo, dentro do I PCN, captaram 66,2% das encomendas.

Os bons resultados obtidos com o I PCN e as expectativas positivas obrigaram a SUNAMAM a continuar com as encomendas e o financiamento. O II PCN foi elaborado para o período de 1975 a 1979, e previa a construção de 5.100.000 TPB, além de concluir as encomendas feitas no bojo do I PCN. Também estava previsto importar 200.000 TPB. As encomendas eram maiores que a capacidade instalada dos estaleiros, que tiveram que se adaptar às metas estabelecidas pela SUNAMAM. Novamente, Ishibrás e Verolme, foram os mais beneficiados, chegando a 56,7% das encomendas.

Na segunda metade dos anos de 1970, presenciaram-se dois movimentos: o Brasil internalizou por completo os adventos da Segunda Revolução Industrial, da grande indústria eletro-metal-mecânica, pautado nas metas expressas no II PND; e o início da crise fiscal e financeira, desdobrada a partir do endividamento externo. O II PND, apesar das limitações financeiras, cumpriu sua função de ampliar e integrar o parque industrial brasileiro.

Com relação ao setor de navegação, estava previsto ampliar a frota de 4.205 mil TPB para 9.438 TPB. O II PCN não obteve o mesmo sucesso dos dois planos anteriores, uma vez que estava num ambiente em que a economia brasileira entrava numa trajetória de desaceleração. As encomendas não foram entregues e parte das dívidas não foi paga.

Mesmo assim, a frota mercante nacional ampliou-se consideravelmente, passando de 2.339.000 TPB em 1970, para 8.069.000 TPB em 1980, ampliando a participação dos navios com bandeira brasileira (exportações e importações) de 34,6% para 49,6%, respectivamente, dobrando a participação brasileira na frota mundial de longo curso, de 0,5% para 1,0%. E o emprego na indústria da construção naval passou de 18.000 trabalhadores, em 1970, para 33.792, em 1980, tornando-se a segunda potência mundial no setor, abaixo apenas do Japão. Esse movimento estava diretamente ligado à expansão do comércio externo brasileiro, cujo movimento portuário na década passou de 81.878 mil t, em 1970, para 251 680 mil t em 1980.

O final da década de 1970 mostrava sinais claros de reversão da tendência histórica de crescimento acelerado pautada no capital estatal, nacional e externo. A crise fiscal e financeira engessou o Estado, reduzindo a sua mobilidade em formular novas políticas de crescimento. O III PND 1980-1985, mostrou-se mais como uma “carta de intenções” do que um plano com metas e objetivos consubstanciado em valores. A recessão do período 1981-1983 anunciava uma nova era para a economia brasileira. (Retirei o restante do parágrafo pois não tinha relevância)

No início dos anos de 1980, o Brasil deixava de ser um país exportador de matéria-prima para entrar no rol dos países exportadores de manufaturados. E as exportações de granéis continuaram sua trajetória de crescimento, principalmente com os investimentos no Complexo Carajás, que começava a dar seus primeiros resultados. Se o objetivo era resolver os problemas estruturais no Balanço de Pagamentos, esse

novo cenário demandava constante renovação e ampliação da frota mercante nacional, que minimizaria os gastos com “fretes”. Porém, essa não foi a tônica da década de 1980, que se cristalizou numa “década perdida”, principalmente para a Marinha Mercante e à construção naval brasileira.

Dado os atrasos na entrega das encomendas, veio a alta inadimplência dos armadores e construtores, que estavam abarrotados de dívidas com a SUNAMAM, cuja situação estava se tornando insustentável. Foi então baixado o Decreto 88.420, de 21 de junho de 1983, que redefiniu as atribuições da SUNANAM.

Basicamente, foi mudado o mecanismo de financiamento, criando o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), que ficaria responsável pela liberação de novos financiamentos. Os recursos arrecadados pela Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM, antigo TRMM), base do FMM, seriam gerenciados apenas pelo BNDES, com autorização do CDFMM. Ou seja, foi retirada a capacidade da SUNAMAM de liberar recursos aos estaleiros e armadores. Esse decreto foi o prelúdio de uma crise e um escândalo financeiro que iria se instalar na SUNAMAM. No final do governo Figueiredo, foram reveladas várias irregularidades nos repasses de recursos da SUNAMAM para os construtores navais.

Em 1984, o governo não reconheceu o aval da SUNAMAM e deu início a uma apuração das irregularidades, que ficou conhecido como o “Escândalo da SUNAMAM”. Na época, estima-se que as perdas para os cofres públicos foram de 545 milhões de dólares. Desse total, 290 milhões de dólares eram dívidas do estaleiro Mauá, que inclusive resultou no suicídio do seu proprietário, o empresário Paulo Ferraz. Mais tarde, no governo Collor, essa dívida foi securitizada e transformada em moeda de troca no processo de privatização, as famosas “moedas podres”. Então a SUNAMAM, uma poderosa autarquia com ampla margem de manobra financeira e administrativa, tornou-se um estorvo para o governo federal e alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional, em março de 1985. A recomendação do Relatório Final era de que fosse elaborada uma nova política que fortalecesse ambos os setores, além de promover uma “efetiva democratização da SUNAMAM, a fim de evitar eventuais desvios.

A nova Política Nacional de Navegação Marítima Mercante, elaborada pelo Ministério dos Transportes, em julho de 1986, que apresentava uma nova proposta para o setor e reafirmava o caráter nacional, reforçava a importância do CDFMM, ao invés da SUNAMAM. No Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes 1986-1989 (PRODEST), que envolvia todas as autarquias ligadas ao Ministério dos Transportes, a SUNAMAM, que agonizava, assumia mais um caráter normativo e fiscalizador. O desfecho final veio com a Medida Provisória 27, de 15 de janeiro de 1989, que extinguiu 14 órgãos da administração federal, incluindo a SUNAMAM, cujas competências foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Transportes Aquáticos (STA), reforçando o caráter apenas normativo e fiscalizador no setor da navegação.

No final da década de 1980, as mudanças administrativas e no padrão de financiamento da SUNAMAM refletiram na indústria da construção naval, que operava com uma capacidade ociosa de quase 60%, empregando 17.965 trabalhadores, e na navegação nacional, cuja participação de navios com bandeira brasileira passou para 35,0% em 1989. Mesmo assim, muitos armadores resistiram ao rápido desmonte parcial do setor. A frota do Lloyd Brasileiro, que frequentava em torno de 250 portos em todos os continentes, entrou num acelerado processo de recessão.

Tabela 1- especificações dos diversos planos, em quais governos eles foram criados e suas metas

Plano para a Marinha Mercante e Construção Naval	Governo	Plano Nacional	Meta
Reaparelhamento da Frota Mercante	Eurico Gaspar Dutra	Plano SALTE	Aquisição de 9 navios e 3 rebocadores
Projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional	Getúlio Vargas	CMBEU	Aquisição de 12 navios cargueiros
Programa de Reequipamento da Frota Naval	Juscelino Kubitschek	Plano de Metas	630.000 TDW
Plano da Construção Naval	João Goulart	Plano Trienal	583.300 TDW
Plano de Emergência para Construção Naval	Arthur Costa e Silva	PAEG	473.000 TPB
I Plano da Construção Naval	Emílio Garrastazu Médici	I PND	1.800.000 TPB
II Plano da Construção Naval	Ernesto Geisel	II PND	5.100.000 TPB
Plano Permanente da Construção Naval	João Baptista Figueiredo	II PND	1.098.558 TPB
Programa Navega Brasil	Fernando Henrique Cardoso	Avança Brasil	Aquisição de 3 petroleiros
Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro	Luiz Inácio Lula da Silva	PAC	Aquisição de 146 embarcações

Fonte: Antaq

Tabela 2- crescimento da atividade da portuária, sua arrecadação e porcentagem de navios em atividade no Brasil em seus respectivos anos

Ano	Movimentação Portuária (t)	Frota Nacional (TPB)	Trabalhadores na Indústria Naval	Arrecadação AFRMM (US\$)	Bandeira Brasileira (% navios próprios)	Bandeira Brasileira (% navios afretados)
1905	12.927.000	-	-	-	-	-
1910	21.405.000	184.000	-	-	-	-
1915	19.495.000	203.000	-	-	-	-
1920	24.941.000	258.000	-	-	-	-
1925	33.409.000	342.000	-	-	-	-
1930	47.767.000	400.000	-	-	-	-
1935	45.867.000	331.000	-	-	-	-
1940	36.671.000	513.000	-	-	-	-
1945	16.109.000	499.000	-	-	-	-
1950	46.877.000	569.000	-	-	-	-
1955	50.677.000	855.000	-	-	-	-
1960	59.294.000	1.300.000	1.430	25.885.000,00	-	-
1965	59.311.000	1.402.000	11.600	29.963.000,00	-	-
1970	81.878.000	2.339.000	18.000	69.317.000,00	12,9	21,7
1975	187.829.000	4.604.000	23.000	273.421.000,00	12,2	33,1
1980	251.680.000	8.069.000	33.792	409.402.000,00	14,4	35,2
1985	317.705.000	10.299.000	21.463	452.001.000,00	17,3	20,5
1990	359.715.000	9.382.000	13.097	365.967.000,00	15,0	20,0
1995	387.688.000	8.190.000	9.206	448.956.000,00	17,0	20,0
2000	478.059.000	6.087.000	1.900	272.249.000,00	5,0	16,0
2005	649.418.000	2.955.000	1.400	395.772.000,00	5,0	16,0

Fonte: Antaq

2.2 O desmonte parcial

O desmonte parcial do setor compreende desde a extinção da SUNAMAM, em 1989, ao lançamento do Programa Navega Brasil, em 2001. Os efeitos das políticas neoliberais atingiram diretamente a Marinha Mercante e a indústria da construção naval brasileira. Os anos noventa inauguraram uma nova fase para a economia brasileira. Durante um longo período, que iniciou em 1930 e se estendeu até o final dos anos

setenta, o Estado brasileiro teve uma ampla margem de manobra para manipular políticas econômicas em prol da industrialização.

Na década de 1980, assistimos ao avanço de alguns setores da economia, como o complexo agroindustrial, mineral e petroquímico. Porém, no conjunto, o nível de crescimento do PIB Industrial foi muito baixo. As tentativas falhas de estabilizarem os preços agravaram ainda mais o quadro de instabilidade econômica que estava sendo orientado pelas finanças especulativas. Iniciamos a década de 1990 aprofundando o endividamento externo e a crise fiscal e financeira, acrescido da abertura comercial e financeira. A tônica da década foi o ajuste fiscal com privatizações, desnacionalizações, fechamento de autarquias e cortes orçamentários nos investimentos.

A recessão, que já havia prejudicado a economia brasileira nos anos de 1980, seguiu sua trajetória, acrescida do aumento exponencial do desemprego com seus efeitos deletérios. Sem financiamento e novos investimentos, a infraestrutura logística do país foi sendo rapidamente sucateada. Com a extinção da SUNAMAM, as operações portuárias foram privatizadas e ampliou o número de terminais privativos. O Lloyd Brasileiro entrou no Plano Nacional de Desestatização, e seu material flutuante foi aos poucos sendo leiloado por preços abaixo do mercado. A Lei 9.432, de 08 de janeiro de 1997, definiu um novo regime jurídico para a navegação nacional, em oposição ao aprovado em 1939. Foi criado o Registro Especial Brasileiro (RNB), no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação, além de flexibilizar os contratos de trabalho.

Foi então aberta a navegação de cabotagem, interior e apoio portuário para embarcações estrangeiras afretadas por empresas brasileiras de navegação. Também ocorreram outras mudanças no marco regulatório, como o fim das conferências fechadas de fretes, a isenção do AFRMM para diversas cargas, a redução da prescrição das cargas e o fim dos subsídios à construção naval. O processo de desnacionalizações também chegou à Marinha Mercante com a venda das empresas nacionais consolidadas para companhias estrangeiras. A Libra, a maior do setor fundada dentro da CMM, foi vendida em 1999 para a chilena *Compañia Sudamericana de Vapores* (CSAV). A Aliança, fundada em 1950, foi adquirida, em 1998, pela alemã *Hamburg Sud*, uma das maiores companhias de navegação do mundo. No mesmo ano a *Hamburg Sud* também adquiriu as linhas para a Europa da *Transroll*, fundindo-se com a Aliança. A Flumar,

fundada em 1970, também foi adquirida pelo capital externo, em 1996, pelo grupo francês LDA e o norueguês KGJS. A Mercosul Line, fundada em 1999, foi adquirida, em 2006, pelo grupo dinamarquês *Maersk*. Entre as empresas que faliram podemos destacar a Mercantil, antiga Comércio e Navegação, em 1988; a Netumar em 1994, a Interunion em 1996; a Paulista e a Viamar, ambas em 1999.

Com esse desmonte, em 2000, a frota nacional passou para 6.087.000 TBP e a participação de navios com bandeira brasileira reduziu-se para 21,0%. Contraditoriamente, esse desmonte parcial vem justamente num momento em que o movimento portuário brasileiro vem se ampliando de forma exponencial, o que possibilitaria o fortalecimento da Marinha Mercante nacional. Esse retrato de desnacionalização e quebra dos armadores nacionais reflete o “espírito das reformas econômicas” posta em marcha nos anos de 1990: a internacionalização da economia, via abertura comercial e financeira com o aprofundamento da “dependência” do capital externo, fragilizando o sistema nacional de economia.

No início do governo Collor, com a incorporação do Ministério dos Transportes pelo Ministério da Infraestrutura, a recém-criada STA foi extinta, juntamente com o CDFMM, cujas atribuições foram transferidas para o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários (DNTA), que reforçou o caráter apenas fiscalizador e normativo (Decreto 99.180/1990). Essa mudança institucional, associada à recessão do início da década, e a crise na construção naval, levaram à uma queda considerável na arrecadação do ARFMM, entre 1989 e 1994, passando de 428.033 mil dólares para 243.652, respectivamente.

No final do governo Collor, o Ministério do Transporte e das Comunicações foi recriado, e o DNTA assumiu as funções do antigo CDFMM (Decreto 502/1992). E no início do governo Itamar Franco, foi feita uma nova reforma no Ministério dos Transportes, criando o Departamento da Marinha Mercante (DMM), que assumiu as funções do DNTA e recriou o CDFMM. E por último, no governo Fernando Henrique Cardoso foi criada pela Lei 10.233 de 05 de junho de 2001, a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ), que assumiu as atribuições do antigo DMM. A ANTAQ é apenas uma agência reguladora, tal como foi o antigo IFN, criado em 1907.

Dentro dos objetivos das reformas neoliberais, o mercado promoveria os ajustamentos e daria o estímulo necessário à Marinha Mercante brasileira seguir uma trajetória de crescimento virtuoso. Ledo engano. O que se viu foi um desmonte parcial do setor nacional de navegação com a privatização do Lloyd Brasileiro e da Docenave, a desnacionalização e a quebra de armadores nacionais. Para termos uma ideia do desmonte, em 1980, o Brasil chegou a ser a segunda maior potência no mundo na indústria da construção naval, empregando 33.792 trabalhadores, em 2000 passou para a 15ª posição, empregando apenas 1.900 trabalhadores.

2.3 Retomada das atividades

Em dezembro de 2000, foi elaborada uma proposta de retomada de estímulos à Marinha Mercante e à construção naval. Tratava-se do Programa Navega Brasil, em que estava prevista a compra de três novos navios para a Petrobras, na ordem de 160 milhões de reais, distribuídos para três estaleiros cariocas. Porém a Petrobras estava autorizada a fazer novas encomendas de plataformas no exterior, desperdiçando uma grande oportunidade de alavancar a indústria de off shore brasileira. Foi uma tentativa quase vã de reerguer o setor, pois a capacidade ociosa era elevadíssima e não havia regras especificando o grau de nacionalização das embarcações, deixando de fora a indústria de peças para navios, que envolvia o complexo eletro-metal-mecânico.

Essa medida deu um grande estímulo aos estaleiros, que se adaptaram para as encomendas off shore. No Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, estava previsto investir 10,5 bilhões de reais no Programa de Financiamento da Marinha Mercante, valor que representava 18,1% do total despendido para os investimentos em infraestrutura logística e 2,1% do total do PAC.

Em novembro de 2007, foi lançado pela Petrobras, dentro do PAC, o I Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF) da Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), que está dividido em duas etapas e prevê a contratação de 146 novas

embarcações, além de continuar com as encomendas das plataformas marítimas de petróleo.

Essa nova política do governo federal, incentivando a construção naval por meio da Petrobras, vem promovendo uma rápida expansão no setor, cujo emprego saltou de 6.500, em 2000, para 46.500, em 2009, envolvendo todo o complexo da indústria da construção naval.

De acordo com o 10º Relatório do PAC, de abril de 2010, já haviam sido entregues 96 embarcações, outras 95 estavam em construção e 49 seriam contratadas, somando 240 embarcações de vários portes. Dentro do PAC 2 (2011-2014), estão previstos investimentos na ordem de 36,7 bilhões de reais na construção naval e o lançamento dos PROMEFs II e III.

Em 2010, havia no mercado brasileiro 15 armadores, com uma frota de 107 embarcações, sendo 85 próprias, correspondendo ao todo 2.530.674 TPB. O maior armador nacional no longo curso ainda é a Transpetro, com uma frota de 42 embarcações, representado 53,52% do total do TPB. Em seguida, temos a *Norsul* (nacional), com 15,13%, e a *Elcano* (espanhola) com 10,47%; as demais 12 empresas somam 20,87% do TPB (Tabela 3).

Fruto da desnacionalização dos anos de 1990, a presença de empresas nacionais entre os armadores que operam no longo curso é muito pequena. A *Norsul* é a maior entre as nacionais e opera com uma frota de 17 navios próprios. Em seguida, temos a H. Dantas, que opera com apenas um navio próprio, um graneleiro de 14.960 TPB. A Log-In, que surgiu como um desdobramento da Docenave, é a mais recente empresa nacional a entrar no setor de navegação de cabotagem e longo curso, atendendo ao Mercosul. Para ampliar sua frota, a empresa, que atualmente é composta somente por cinco navios afretados, encomendou a construção de cinco porta-contêineres e dois graneleiros, que entrarão em operação entre 2010 e 2013. Na tabela abaixo pode-se acompanhar a situação dos afretamentos, em agosto de 2010, de longo curso, que refletem o desempenho do ano, uma vez que os afretamentos de cascos nus não se alteram muito. Em média, são 88 navios afretados, sendo 22 de casco nu, que chegam até 20 anos de contrato e o armador tem mais autonomia, e 30 navios por tempo, com

contratos de até dois anos. Os afretamentos por viagem e espaço são limitados apenas a um mês e somam 36 embarcações.

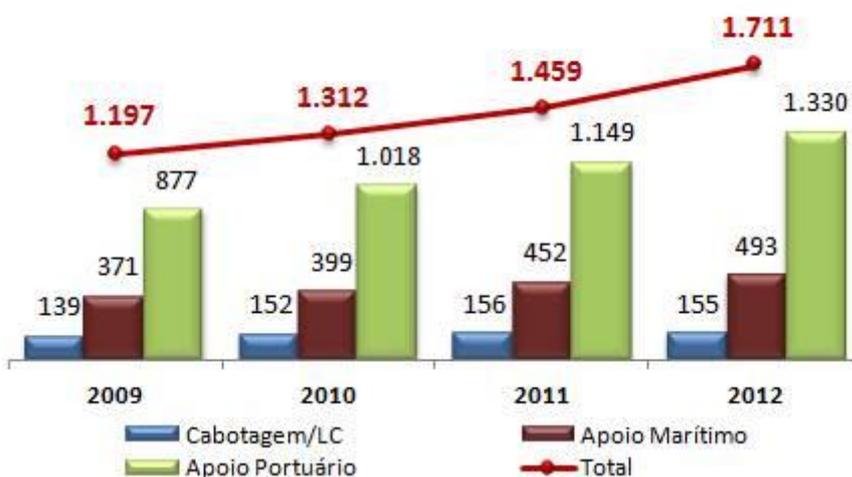
Tabela3– totalidade de empresas que operam no Brasil

EMPRESA OPERADORA	TPB	Participações		N° Embarcações
		Individual	Acumulada	
TOTAL	2.987.154	100,00%	100,00%	152
PETROBRAS	1.354.534	45,35%	45,35%	42
COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO NORSUL	353.879	11,85%	57,19%	25
EMPRESA DE NAVEGAÇÃO ELCANO S.A.	334.089	11,18%	68,38%	11
ALIANÇA NAVEGAÇÃO E LOGÍSTICA LTDA.	325.745	10,90%	79,28%	11
LOG-IN LOGÍSTICA INTERMODAL S/A	108.776	3,64%	82,92%	6
MERCOSUL LINE NAVEGAÇÃO E LOGÍSTICA LTDA	105.662	3,54%	86,46%	3
H. DANTAS - COMÉRCIO, NAVEGAÇÃO E INDÚSTRIAS LTDA	68.569	2,30%	88,76%	3
FLUMAR TRANSPORTES DE QUÍMICOS E GASES LTDA	61.448	2,06%	90,81%	2
PANCOAST NAVEGAÇÃO LTDA.	46.930	1,57%	92,38%	1
CHAVAL NAVEGAÇÃO LTDA	44.523	1,49%	93,87%	1
COMPANHIA LIBRA DE NAVEGAÇÃO	38.186	1,28%	95,15%	1
GRANEIS DO BRASIL MARÍTIMA LTDA	37.939	1,27%	96,42%	1
NTL- NAVEGAÇÃO E LOGÍSTICA S/A	28.325	0,95%	97,37%	1
VESSEL-LOG COMPANHIA BRASILEIRA DE NAVEGAÇÃO E LOGÍSTICA	16.985	0,57%	97,94%	1
SUPERPESA CIA DE TRANSPORTES ESPECIAIS E INTERMODAIS	15.532	0,52%	98,46%	5
LOG STAR NAVEGAÇÃO S/A	11.274	0,38%	98,84%	1
TRANSHIP TRANSPORTES MARÍTIMOS LTDA	8.889	0,30%	99,13%	8
LÓCAR GUINDASTES E TRANSPORTES INTERMODAIS S.A.	8.425	0,28%	99,42%	4
GRANINTER TRANSPORTES MARÍTIMOS DE GRANEIS S.A.	5.288	0,18%	99,59%	1
FROTA OCEÂNICA E AMAZÔNICA S.A.	5.006	0,17%	99,76%	3
TRANNAVE NAVEGAÇÃO S/A	2.711	0,09%	99,85%	1
ZEMAX LOG SOLUÇÕES MARÍTIMAS LTDA	1.276	0,04%	99,89%	1
GALÁXIA MARÍTIMA LTDA.	907	0,03%	99,92%	3
MULICEIRO SERVIÇOS MARÍTIMOS LTDA	613	0,02%	99,95%	2
JAQUELINE SEGUNDO EMPREENDIMENTOS E TRANSPORTE LTDA-ME	486	0,02%	99,96%	4
CAMORIM SERVIÇOS MARÍTIMOS LTDA	482	0,02%	99,98%	1
AGEMAR TRANSPORTES E EMPREENDIMENTOS LTDA	319	0,01%	99,99%	2
PAOLO GARABUGGIO	156	0,01%	99,99%	1
BURRA LEITEIRA TRANSPORTE MARÍTIMO LTDA-EPP	134	0,00%	100,00%	2
ATALAIA TRANSPORTE MARÍTIMO LTDA	39	0,00%	100,00%	1
MS OPERADORA, RECEPTIVO, TURISMO E EVENTOS LTDA ME	17	0,00%	100,00%	1
MARCIA DOMINGOS DOS SANTOS LEANDRO-ME	10	0,00%	100,00%	1
SELA GINETA LTDA.	0	0,00%	100,00%	1

Fonte: Google

Gráfico 1- estatística da frota mercante brasileira de 2009 até 2012

Frota de Bandeira Brasileira



Fonte: Fundo da Marinha Mercante

Tabela 4- Movimentação geral de cargas nos portos e terminais brasileiros- 2008/2010

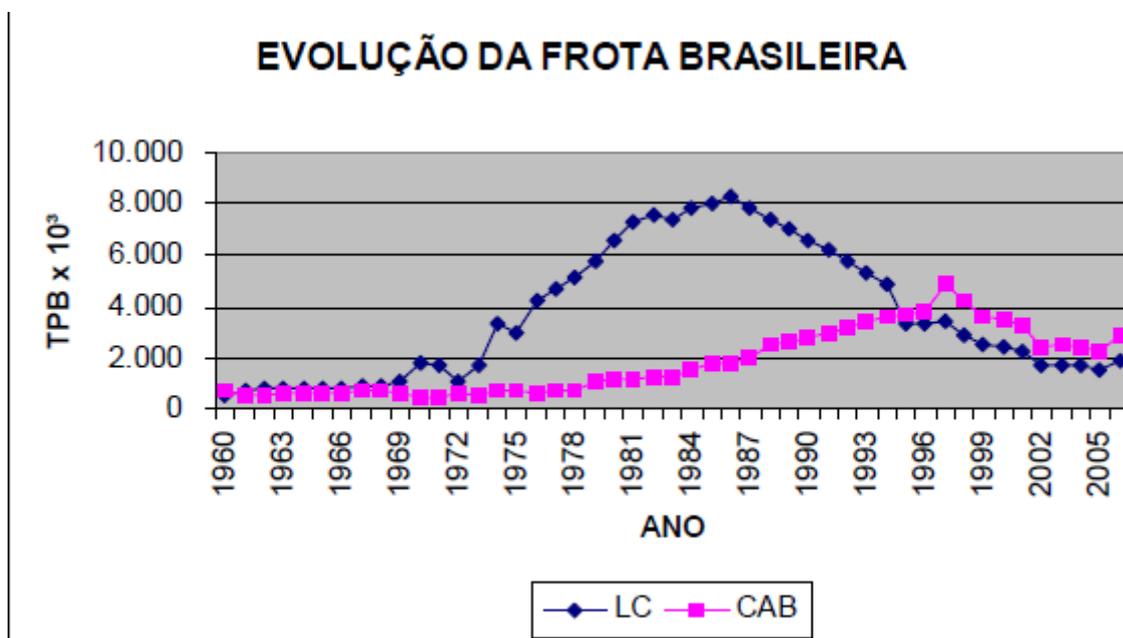
GRUPO / ANO	2008		2009			2010		
	t	%	t	%	VAR	t	%	VAR
1. NATUREZA DA CARGA								
GRANEL SÓLIDO	460.184.343	59,89	432.985.386	59,08	(5,91)	505.887.090	60,67	16,84
GRANEL LÍQUIDO	195.637.355	25,46	197.934.640	27,01	1,17	208.457.609	25,00	5,32
CARGA GERAL	112.501.852	14,64	102.011.115	13,92	(9,32)	119.538.097	14,34	17,18
TOTAL	768.323.550	100	732.931.141	100	(4,61)	833.882.796	100	13,77
2. TIPO DE NAVEGAÇÃO								
LONGO CURSO	568.404.889	73,98	531.277.169	72,49	(6,53)	616.397.721	73,92	16,02
CABOTAGEM	172.392.766	22,44	177.287.367	24,19	2,84	188.011.103	22,55	6,05
NAVEGAÇÃO INTERIOR	27.525.895	3,58	24.366.605	3,32	(11,48)	29.473.972	3,53	20,96
TOTAL	768.323.550	100	732.931.141	100	(4,61)	833.882.796	100	13,77
3. INSTALAÇÕES								
PORTOS ORGANIZADOS	274.028.568	35,67	259.826.524	35,45	(5,18)	288.797.328	34,63	11,15
TERMINAIS DE USO PRIVATIVO	494.294.982	64,33	473.104.617	64,55	(4,29)	545.085.468	65,37	15,21
TOTAL	768.323.550	100	732.931.141	100	(4,61)	833.882.796	100	13,77
4. SENTIDO								
EMBARQUE	525.106.710	68,34	508.776.004	69,42	(3,11)	562.013.116	67,40	10,46
DESEMBARQUE	243.216.840	31,66	224.155.137	30,58	(7,84)	271.869.680	32,60	21,29
TOTAL	768.323.550	100	732.931.141	100	(4,61)	833.882.796	100	13,77

Fonte: Fundo da Marinha Mercante, Anta

3 PRINCIPAIS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DA MARINHA MERCANTE

A navegação comercial no Brasil hoje enfrenta problemas de competitividade tanto no cenário mundial quanto nacional. O principal fator determinante para o seu mau desempenho é a pequena e desatualizada frota mercante brasileira, resultado da política estabelecida para o setor, que define como embarcação brasileira aquela construída no Brasil em estaleiro nacional, vinculando a operação da Marinha Mercante à construção naval. Se essa política poderia ser considerada acertada para os anos 70 e 80 (a prática demonstrou que não), ela é totalmente fora de contexto para a época atual, em que a competição entre empresas requer o menor custo possível dos fatores de produção.

Gráfico 2, a seguir, retrata a evolução da frota brasileira – longo curso (LC), cabotagem (CAB) – de 1960 até 2005



Fonte: Antaq

De 1972 a 1985, a maior parte da frota de navios oceânicos era utilizada para o longo curso. Essa participação começou a cair, chegando mesmo a se inverter, com os

navios utilizados para o longo curso sendo vendidos ou deslocados para a cabotagem, por serem considerados tecnicamente não competitivos, sem a correspondente renovação da frota. Os armadores brasileiros, além de se restringirem aos navios que a indústria nacional consegue produzir, enfrentam atrasos nas entregas e ainda pagam caro pelas embarcações. Se em épocas passadas a diferença do custo de construção chegou a mais de 50%, estudos recentes dão conta de que essa diferença ainda é significativa, com os navios estrangeiros custando cerca de 30 a 45% menos que os produzidos no Brasil.

Além dos altos custos de produção, a maioria dos estaleiros brasileiros apresenta ainda situação financeira precária, sem condições de oferecer as garantias exigidas pelo FMM/BNDES para o financiamento à produção. Os que se encontram em melhor situação, estão com carteira de encomendas completa, comprometidos com a construção de plataformas, de embarcações de apoio marítimo ou de navios para a Petrobras. Ainda no longo curso, outro fator que prejudica a competitividade dos armadores nacionais é o custo da mão-de-obra. As empresas brasileiras, por força da legislação trabalhista, são oneradas com maiores encargos sociais que suas concorrentes internacionais. Pouco se pode fazer para reduzir custos trabalhistas no âmbito de política setorial de navegação, visto que os maiores óbices e custos advêm da legislação trabalhista nacional. Note-se, conforme já ressaltado anteriormente, que a tentativa de desonerar custos trabalhistas, no âmbito do Registro Especial Brasileiro, esbarrou na alegada inconstitucionalidade das medidas.

Deve-se observar, contudo, que os valores excessivos apontados pelas empresas brasileiras resultam não somente de encargos impostos unilateralmente pela legislação brasileira, mas são também fruto de reivindicações trabalhistas acolhidas em acordos firmados por ambas as partes, empresários e trabalhadores.

Para a cabotagem, não obstante as taxas significativas de crescimento da carga transportada, a falta de embarcações resultante do atrelamento das políticas de marinha mercante e de construção naval prejudica bastante sua expansão. Embora a prática do afretamento tenha atenuado o problema, a falta de um número mínimo de embarcações próprias, principalmente na movimentação de contêineres, impede a oferta de maiores frequências e mesmo o atendimento a um número maior de portos e rotas.

No que tange aos custos da cabotagem, é comum o argumento de que são elevados. Sobre esse assunto, é interessante o exame dos resultados de pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Transportes (CNT), que avaliou as empresas de navegação sob o ponto de vista de seus principais clientes, apontando as deficiências existentes e as melhorias que precisam ser adotadas para a expansão da utilização deste tipo de transporte no cenário nacional.

Empresas que deixaram de transportar seus produtos por cabotagem apontaram os altos custos do frete (26,3%) como a maior causa, seguida pela baixa frequência das linhas (15,8%). Paradoxalmente, a mesma pesquisa indica que o custo do frete foi a principal vantagem apontada (41,3% dos entrevistados) para utilização da cabotagem. A pesquisa mostra que “a percepção positiva em relação à evolução das tarifas (54,2%) é duas vezes maior que a percepção negativa (27,1%)”. O problema dos “altos custos” parece estar diretamente relacionado com a baixa oferta de transporte, em decorrência da insuficiência da frota. Outro fator apontado como prejudicial à cabotagem seria o custo mais elevado do combustível (bunker), comparativamente ao valor cobrado no mercado internacional, em vista dos impostos (principalmente ICMS) que sobre ele incidem.

4 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PARA O SETOR

Durante um período de cerca de 25 anos – entre 1960 e 1986 – a Marinha Mercante brasileira foi protegida por legislação que incluía reserva de mercado e concessão de subsídios e estabelecia a vinculação do seu crescimento ao da construção naval. Na década de 1970, foi dado grande impulso à navegação de longo curso, com a formulação de planos nacionais de construção naval apoiados em incentivos fiscais e subsídios governamentais. Baseava-se na criação de um fundo (FMM), formado a partir da arrecadação de impostos sobre o valor dos fretes marítimos praticados na importação (AFRMM) e destinado a subsidiar a aquisição de navios. Os subsídios assim concebidos, porém, somente podiam ser utilizados para encomendas em estaleiros nacionais.

Na ocasião, a frota mercante brasileira registrou crescimento da ordem de 400%, passando de 2 milhões de toneladas de porte bruto (TPB), em 1970, para 10 milhões de TPB em 1986. Na navegação, a regulamentação existente permitia ao governo controlar todas as etapas da operação, especialmente para a carga geral, definindo, com a criação das Conferências de Frete, rotas, cotas de participação das empresas e fretes, entre outras, o que viabilizou a entrada de empresas brasileiras no segmento de longo curso. As empresas privadas respondiam por 18% da frota de longo curso brasileira, ou seja, 1,4 milhão de TPB, respondendo o Lloyd Brasileiro, a Petrobras e a Docenave pelo restante de frota.

Na construção naval, o governo passou a intervir nas decisões das empresas, direcionando a compra de navios. O preço cobrado pelos estaleiros era muito alto, levando a subsídios muito elevados. O prêmio – a diferença entre os preços nacional e internacional – chegou a 53,3% do total do financiamento.

O pagamento do navio não era suportado pelo armador, mas provinha do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). Problemas começaram a surgir: fretes elevados e programas de construção naval equivocados, com embarcações consideradas operacionalmente ineficientes, já que as encomendas eram definidas pelo governo e não pelas empresas de navegação. Alguns navios, mesmo concluídos, foram recusados pelos armadores, por inviáveis. No fim da década de 80,

foram introduzidas grandes alterações no marco regulatório do setor, tais como se segue.

O fim das conferências de fretes controladas pelo governo, com abertura completa e rápida do mercado; retração dos investimentos de renovação e ampliação das frotas, com redução no número de embarcações de bandeira brasileira – a despeito do crescimento do comércio internacional do País – e desestruturação da navegação de cabotagem por falta de competitividade com outras modalidades; e paralisação do parque industrial de construção naval, por falta de encomendas de empresas nacionais e perda de credibilidade no mercado internacional devido a descumprimento de contratos.

Entre o final dos anos 80 e o início da década de 90, a navegação brasileira passou por sério processo de esvaziamento, devido em grande parte à conjuntura econômica do País. O Brasil atravessava um período de baixo crescimento, recorrentes crises de balanço de pagamentos e de inflação galopante a que obrigou a indústria a trabalhar com estoques baixos e giro rápido, em função dos custos financeiros.

No âmbito da cabotagem, essa conjuntura direcionou a carga geral para o modo rodoviário, que atendia os usuários em menor prazo, com maior frequência e custo final mais competitivo.

Em 1995, duas emendas constitucionais alteraram novamente o cenário institucional: a Emenda nº 6, de 1995, que eliminou o conceito de empresa brasileira de capital nacional, e a Emenda nº 7, de 1995, que deu nova redação ao art. 178 da Constituição Federal, remetendo para a legislação ordinária a regulamentação do mercado de navegação. Nesse sentido, foi editada a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, sobre o ordenamento da Marinha Mercante, que consolidou a política de maior abertura e competição no setor, especialmente no que se refere à navegação de longo curso. Os principais pontos da nova legislação são mencionados a baixo.

Abertura do capital das Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) ao capital estrangeiro, sem qualquer restrição (o Brasil é praticamente o único país que aceita a presença de capital estrangeiro majoritário nas empresas de navegação); afretamento de embarcações estrangeiras liberado para a navegação internacional, com prévia aprovação apenas quando do transporte de cargas prescritas à bandeira brasileira; e a

criação do Registro Especial Brasileiro (REB) para embarcações de bandeira brasileira, possibilitando a redução da carga fiscal sobre a atividade.

O Registro Especial Brasileiro (REB) é um “segundo registro” que procura conferir às embarcações nacionais obrigações e direitos semelhantes às bandeiras de conveniência. Oferece, principalmente, as seguintes vantagens que se referem.

Embarcações pré-registradas no REB contam com as mesmas taxas de juros utilizadas na exportação para construção, reparo e modernização; embarcações registradas no REB poderão contratar cobertura de seguro e resseguros de cascos, máquinas e responsabilidade civil no mercado internacional, caso o mercado interno não ofereça preços compatíveis; e isenção de contribuição ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino do Profissional Marítimo (FDEPM); equiparação da construção, modernização, conservação e do reparo naval às operações de exportação, para efeito de incentivos fiscais.

O REB não alterou os direitos trabalhistas para a tripulação, protegidos pela Constituição. Mesmo a liberação da exigência de dois terços da tripulação ser brasileira não foi auferida, neutralizada pelos acordos trabalhistas ao amparo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A navegação de cabotagem e de apoio portuário e marítimo permaneceu restrita às EBNs, admitido o afretamento de embarcações estrangeiras nas seguintes condições: por tempo ou viagem, sujeito à prévia autorização; quando verificada inexistência ou indisponibilidade de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte pretendido; quando verificado interesse público; e em substituição a embarcações em construção em estaleiro brasileiro, proporcionalmente à tonelagem de porte bruto encomendada.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Por essa lei, cabe à Antaq regular e autorizar o ingresso no mercado de transporte aquaviário de EBNs e o afretamento de embarcações estrangeiras para operar na cabotagem. Com relação ao afretamento, essa prática é livre no longo curso, exigida autorização somente quando do transporte de carga prescrita.

Na cabotagem, o afretamento é feito nas condições citadas acima, pois a lei confere preferência à embarcação de bandeira brasileira. A questão do afretamento será comentada adiante, mas deve-se mencionar que o processo é altamente desburocratizado, sendo a licença concedida, quando pertinente, em menos de 24 horas, na maioria dos casos.

A reserva de mercado da cabotagem foi reafirmada na Lei nº 9.432, de 1997, por ser essa a prática adotada por todos os países que têm marinhas mercantes próprias e diante do quadro generalizado de subsídios que eles concedem à Marinha Mercante e à construção naval. A esse respeito, veja-se o estudo “Medidas de Apoio Praticadas pelos Países às suas Bandeiras” publicado pela *Review of Maritime Transport* (2000), da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), que contabiliza mais de 16 tipos de subsídios praticados pelos diversos países como forma de proteger suas marinhas mercantes. A forma de proteção mais comum é a reserva para a cabotagem, praticada por vinte e quatro países, 82% daqueles para os quais se têm informações.

Entre os cinco países que não adotam essa reserva, encontram-se Singapura e Turquia, absolutamente liberais em suas marinhas mercantes, e a Suíça, um país interior. Subsídios à construção de embarcações, programas de financiamento, acordos bilaterais e benefícios fiscais são outras fortes medidas de proteção utilizadas pela maioria dos países. O Brasil, com sete tipos de subsídio, ocupa posição intermediária (13ª) no ranking dos 29 países listados.

5 SITUAÇÃO ATUAL DA MARINHA MERCANTE

Atualmente, existem 23 empresas brasileiras de navegação que operam no longo curso, com frota, no própria total de 58 embarcações, principalmente graneleiros, voltadas para o transporte de minérios e petróleo e seus derivados. Para carga geral, conta com 18 embarcações, predominantemente dos tipos roll-on/roll-off e porta-contêineres. A participação de embarcações de bandeira nacional no mercado de fretes internacionais é mínima. Segundo estimativas internas da Antaq, as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) participam, hoje, em cerca de 10% desse mercado, mas utilizam principalmente embarcações afretadas. O segmento de carga geral constitui o principal mercado mundial de marinha mercante, dominado pelo transporte de contêineres. Responde por dois terços do valor do transporte mundial de cargas.

Deste modo, com a globalização da economia, o transporte marítimo internacional tende a utilizar navios grandes e velozes, em poucos portos especializados e com operações intermodais sofisticadas, com tempo mínimo para carga e descarga. A navegação nesse segmento passa por um processo de fusão de grandes empresas, formando as chamadas mega-carriers. Com presença dominante no mercado. Internacional, as mega-carriers operam em larga escala, o que exige de elevado capital inicial e uma rede de agentes de abrangência mundial para a captação de cargas, fatores que constituem fortes barreiras à entrada de novas empresas que desejam participar desse mercado. Praticamente não há participação do capital nacional no transporte de longo curso de carga em contêineres, pois as empresas brasileiras que atuam nesse segmento foram adquiridas por grupos estrangeiros.

Com relação aos granéis, a maior frota pertence à Petrobras/Transpetro, que a considera estratégica para o transporte de petróleo. Embora sejam produtos de baixo valor e grande tonelagem, não existem hoje no Brasil, além da Petrobras, empresas transportando seus próprios granéis, como seria possível supor.

A Vale do Rio Doce vendeu seus graneleiros, boa parte para a Elcano, empresa brasileira de navegação de capital espanhol, e os grãos agrícolas são transportados por embarcações estrangeiras e nacionais, sem ligação com os exportadores. Recentemente, a Vale do Rio Doce anunciou sua intenção, por razões de estratégia comercial, de voltar

a ter uma frota de graneleiros, registrados sob bandeira de conveniência, tendo encomendado cinco navios para iniciar a remontagem da frota da empresa visando a reduzir custos com frete, especialmente para a China.

5.1 Navegação de cabotagem

Segundo a ANTAQ, há hoje 33 empresas autorizadas a operar na cabotagem, com uma frota de 105 embarcações. Os dados da agência mostram ainda que o transporte por cabotagem cresceu cerca de 76% nos últimos 10 anos, e após um período de estagnação, em 2004, houve retomada dessa tendência, com um crescimento de 8,4% na movimentação registrada nos portos brasileiros, em relação a 2003. O crescimento da cabotagem, no entanto, apresentou taxas diferenciadas em função do tipo de carga transportada. A Tabela 5, a seguir mostra, resumidamente, as toneladas movimentadas em 2002, 2003, 2004 e 2005 e os percentuais de crescimento entre 2002 e 2005 por tipo de carga.

Tabela 5 – Movimentação em Portos e Terminais Privativos Cabotagem: 2002-2005 (toneladas x 10³)

Tipo de carga	2002	2003	2004	2005	Crescimento 2005/2002
Granel sólido	23.997	18.383	28.192	28.411	18,3%
Granel líquido	106.383	111.357	111.484	112.498	5,7%
Carga geral	6.169	7.121	8.743	9.201	49%

Fonte: Google

Observe-se que somente o segmento de graneis líquidos não registrou crescimento expressivo, o que pode ser explicado por se tratar de um mercado fortemente dependente da Petrobras e da Transpetro, as quais têm investido na expansão

da rede de dutos, com menores custos de movimentação. A frota de embarcações brasileiras que operam na cabotagem vem atendendo, nos últimos anos, ao crescimento da demanda, à exceção do mercado de contêineres.

Sabe-se, entretanto, que se manter o ritmo atual de crescimento do mercado, haverá problemas para a sua necessária expansão e renovação no médio prazo, já que a idade média das embarcações é elevada, o que ocasiona uma defasagem nos padrões de eficiência e de custos operacionais necessários ao desenvolvimento do mercado. Grande parte do incremento observado na frota de cabotagem decorre da transferência de embarcações que operavam no longo curso e que se tornaram inadequadas diante da necessidade de modernização desse segmento para fazer face à competição internacional.

Em termos nominais, a frota nacional própria de embarcações das principais empresas brasileiras de navegação de cabotagem que operam com granéis sólidos é de 18 navios, com uma capacidade de tonelage de porte bruto total de aproximadamente de 663 mil TPB. Essa capacidade existente, aliada à diminuição dos custos portuários, garantiu o aumento da movimentação nos últimos anos, inclusive dos granéis agrícolas, possibilitando um incremento expressivo da movimentação da safra brasileira entre as regiões Sul e Nordeste. Para os granéis líquidos (petróleo e derivados, inclusive gás, e produtos químicos), a frota nacional própria é de 57 embarcações, com aproximadamente 1,6 milhão de TPB. Incluem-se aí, além das embarcações de propriedade da Petrobras/Transpetro e Elcano, aquelas pertencentes às empresas Global e Flumar, especializadas no transporte de produtos químicos. Recentemente, a Petrobras, ciente da necessidade de modernizar e ampliar sua frota, lançou programa de encomendas da ordem de 22 novas embarcações a estaleiros brasileiros.

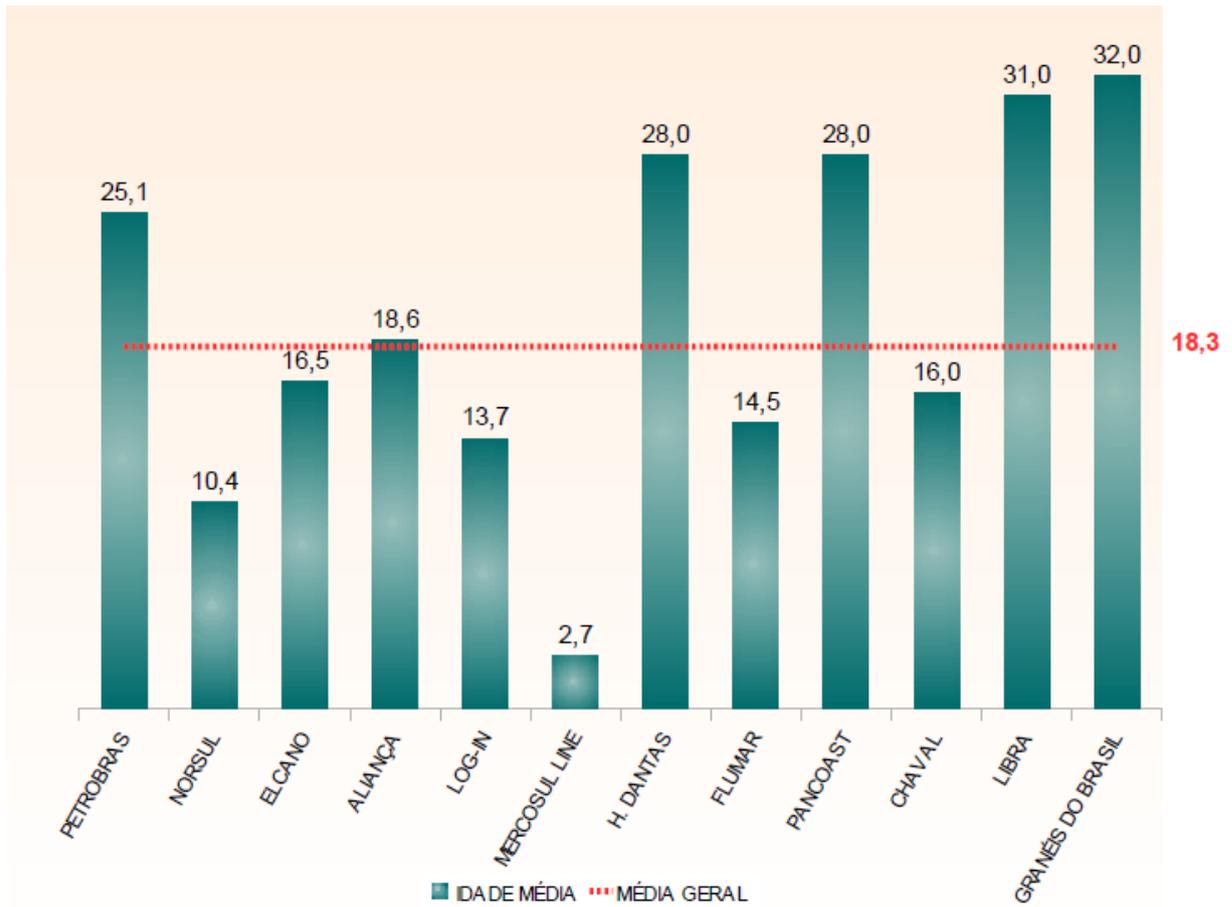
A carga geral registrou aumentos expressivos na movimentação de cabotagem, reflexo direto da diminuição dos custos portuários, especialmente na movimentação de contêineres, e do aprimoramento das redes logísticas de transporte no Brasil. Na carga geral, a frota própria é de 30 embarcações, englobando porta-contêineres, roll-on/roll-off e barcaças oceânicas, com cerca de 470 mil TPB.

Informações obtidas junto à Antaq, entretanto, dão conta de que, à exceção das barcaças oceânicas, essa frota é constituída de embarcações pequenas, tecnicamente

defasadas, não adequadas à crescente demanda por contêineres que predominam nesse tipo de navegação. Ainda segundo dados da Antaq, foram concedidas 1.704 autorizações para afretamento de embarcações estrangeiras ou de espaços em embarcações estrangeiras na cabotagem, em 2004, e 1.399, em 2005, em sua maioria para o transporte de contêineres. Esses afretamentos vêm sendo utilizados pelas empresas brasileiras de navegação para suprir a demanda do transporte de cargas quando da indisponibilidade de embarcações próprias e comprovam as deficiências existentes na frota nacional de navios porta-contêineres.

De certa forma, o mercado brasileiro perde dinheiro a cada ano, pois, apesar de ter um aumento nas atividades de cabotagem, a frota que opera é insuficiente para atender a esse mercado. Com isso utilizam-se de embarcações estrangeiras, ou melhor, o afretamento de tais embarcações. Atualmente, as empresas nacionais não conseguem manter uma frota para tal área totalmente sua, fazendo-se do uso de embarcações afretadas para suprir suas encomendas. A maior frota em operação é a da Transpetro (como mostrado na Tabela 3). Porém, o maior problema não é o afretamento de navios e sim a elevada idade dessas embarcações em operação na costa brasileira, hoje com uma idade média de 18,3. Tal fato, ocasiona a menor importação/exportação de mercadorias por tais navios, além do seu custo de manutenção que aumenta exponencialmente ao atingir 12 anos de operação.

Gráfico 3- Idade média da frota de cada empresa x idade média da frota total



Fonte: Antaq

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após essa série de informações sobre esse segmento, é mais do que evidente todo o percurso sinuoso que este percorre até os dias atuais. Para um país que começou com uma pequena frota, hoje o Brasil tenta encontrar seu lugar no mercado internacional e tenta através da extração do petróleo alavancar seu frota e renda. Passando por diversas situações como uma guerra mundial, pode-se retirar desses obstáculos que é absolutamente necessário sempre ter uma marinha mercante preparada.

Então é possível afirmar que, para se manter uma boa Marinha Mercante, é necessário manter uma frota nacional, para que o país não viver à mercê de outras empresas estrangeiras. O Brasil tentou fazer isso nos séculos passados, porém não havia uma legislação que a permitisse. Além disso os altos preços necessários para se manter uma frota nacional eram altos e talvez maiores que os lucros.

Depois dessas aferições, fica evidente que não se deve manter uma política de unificação entre a Marinha Mercante e a indústria naval devido aos altos preços. Por exemplo pode-se citar os altos preços dos navios fabricados aqui, no Brasil, em relação ao navio construído no exterior. Necessita-se manter políticas de separação entre os dois setores, direcionando o capital necessário para cada um deles, fazer reduções nos impostos cobrados pelo país para fabricação de embarcações aqui no Brasil a fim de equalizar os preços de montagem nacional e o preço no exterior.

Cabe acrescentar que com relação à reserva de cabotagem, poucos são os países que permitem sua costa serem navegadas (cabotagem) por embarcações predominantemente estrangeiras. Assim, recomenda-se adotar medidas que favoreçam a navegação de cabotagem por parte predominantemente de marinha nacional devido à situação estratégica que nossa costa favorece.

Além disso, é mais fácil e economicamente melhor para as empresas de menor e médio porte se desenvolverem, pois com uma reserva de cabotagem só para a frota nacional ficaria restrito os fretes para elas e conseguiria equilibrar os preços de gastos com a dos lucros, algo que tanto afeta as empresas nacionais atualmente. Tal medida não constitui novidade visto que já é adotada em diversos países como os Estados

Unidos e Inglaterra e teve boa repercussão na economia e no que tange ao Brasil, iria criar uma competição e uma melhor seleção das companhias que aqui trabalham e que poderiam atender melhor as expectativas de nosso país com relação tanto a importação quanto a exportação.

Para finalizar não se pode deixar de entrar no âmbito legislativo. No período de tempo situado neste trabalho, diversas leis foram criadas a fim de tentar erguer nossa marinha nacional, diversos programas foram postos em prática com o objetivo de modernizar e aumentar nossa frota. Todavia, a maioria destes programas se perderam devido à falta de verba ou porque tal programa não foi desenvolvido de maneira correta. As leis que foram criadas não atendiam as necessidades do mercado tampouco não auxiliaram nossa marinha. Deve-se criar medidas que primeiramente auxiliem na maior participação da Marinha Mercante e medidas que assegurem uma reserva de mercado para as empresas nacionais.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (2010). *Sistema de Informações de afretamentos*. Brasília: ANTAQ. URL disponível em: <<http://www.antaq.gov.br>>. Acesso em: ago. 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2010). *Séries históricas do Balanço de Pagamentos*. Brasília: BCB. URL disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: ago. 2010.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1997). *Cadernos de infra-estrutura: Marinha Mercante - o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: BNDES.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Cadernos de infraestrutura: marinha mercante - o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

BNDES. *Marinha mercante brasileira: perspectivas e funções na integração competitiva do país na economia internacional*. Estudos BNDES, n. 12, 1988.

GEIPOT. *Corredores Estratégicos de Desenvolvimento*. Brasília: Geipot. 1999

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE (1968-1985) *Anuário da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro. (Série completa).