

## CAPÍTULO VIII

### MARINHA MERCANTE<sup>1</sup>

#### Sinopse

Este capítulo apresenta a história da Marinha Mercante brasileira, salientando a sua evolução sob o impulso de incentivos governamentais, como o primeiro e o segundo Planos de Construção Naval (I e II PCN), e alinhando os problemas que causaram a decadência do setor, que culminou com a crise da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam) em 1984. O texto também faz uma avaliação dos custos dos navios nacionais em comparação com os de outros países e os de registros abertos. Em uma análise de conjuntura, este artigo compara os modais de transporte e as políticas de incentivo que provocam desequilíbrio na matriz nacional em detrimento do transporte marítimo, comentando, ainda, 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 nº 12.815, de 2013. Outros tópicos relevantes também são tratados, como os esforços para a reativação da Marinha Mercante a partir de novas políticas (nem todas exitosas), a questão do homem do mar no Brasil e a importância do Programa BR do Mar, ora em tramitação no Congresso Nacional<sup>2</sup>. Ao final, algumas sugestões relativas ao complexo tema são apresentadas.

#### Abstract

*This chapter presents the history of the Brazilian Merchant Marine focusing on its evolution under the impulse of governmental incentives, such as Shipbuilding Plans I and II (in Portuguese, PNC I and II), and lining up the problems that led to the industry decay, which peaked in the crisis of the Superintendence of the Merchant Marine (Sunamam) in 1984. This text also evaluates the costs of national ships in comparison to vessels of other countries and of third-party flags. In an analysis of conjuncture, this article compares transport modes in light of the incentive policies that cause imbalance in the national system to the detriment of maritime transportation, observing the impulse for the sector produced by the Port Modernization Law in a context of stable economy, now under the effect of a new legislation for the port sector with the Act n. 12.815 of 2013. Other relevant topics are also addressed, such as the efforts to reactivate the Merchant Marine by means of new policies (albeit not all*

---

<sup>1</sup> Capítulo atualizado com a colaboração do CMG (RM1) Luís Fernando Resano, Diretor-Executivo da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC), aproveitando a realização de um webinar específico sobre o assunto promovido pelo Cembra (ver Anexo C).

<sup>2</sup> - Na época em que este capítulo era revisto, o Programa BR do Mar ainda era uma ideia e um PL. Hoje se constitui na Lei 14.301, que além de criar o programa promoveu alterações na Lei da navegação (9.432) criando conceitos novos de afretamento a casco nu e definição de empresa brasileira de navegação sem propriedade de embarcação. Entretanto, essa Lei ainda carece de regulamentação e regulação, o que ainda não lhe deu a devida eficácia. (Nota do revisor)

*of them successful), the issue of the man of the sea in Brazil, the importance of BR do Mar incentive program and the related legislation changes that are in progress in the National Congress. In closing, 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. 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 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 e 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 que, para serem viáveis, necessitam de transporte em escala apropriada e a custo adequado. O transporte por mar se beneficia da condição de utilizar uma via de comunicação que liga, de forma contínua e permanente, todos os continentes. Essas características, bem como o fato de ser mais econômico para a movimentação de grandes volumes de cargas, normalmente em longas distâncias, faz com que haja intenso tráfego marítimo, sendo 95,9% do comércio exterior brasileiro em tonelada líquida e 77,4% em valor FOB (US\$) se faz por esse meio de transporte<sup>3</sup>.

## **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 (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

---

<sup>3</sup> Dados precisos – em tonelagem: 91,8% na importação; 96,9% na exportação; em Valor FOB (US\$): 70,6% na importação; 82,8% na exportação (Fonte: Comex Stat MDIC).

em 1890, que, nos anos 1920, já era a maior companhia de navegação do País. Em 1939, sua frota de 122 navios concedia ao Brasil, na época, a liderança no setor marítimo na América do Sul<sup>4</sup>. 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 regulamentar as atividades do transporte marítimo. Não existia, então, indústria de construção naval ou marinha mercante significativas. Atuavam apenas o Lloyd Brasileiro, no longo curso, com pequena participação no mercado, e o setor privado na cabotagem, com uma frota antiga e de modesto nível operacional. O governo agia como disciplinador da pequena frota. No período posterior à Segunda Guerra, o País adquiriu dos Estados Unidos navios da "Classe Nações" – Lloyd Brasil, Lloyd Chile e outros – e os da "Classe Rios", da reserva norte-americana, para a empresa Costeira: Rio São Francisco, Rio Tocantins e outros. O então Presidente da República Eurico Gaspar Dutra, no chamado Plano Salte<sup>5</sup>, 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 do presidente Juscelino Kubitschek, com o lema "50 anos em cinco", deu um passo significativo para o crescimento da frota mercante. No contexto do Plano de Metas, que garantia o aporte de recursos para a construção naval e para o financiamento de embarcações e navios, criou o Fundo da Marinha Mercante (FMM). A partir daí, as ações de governo provocaram o início da expansão da frota, com ligeiro aumento da participação de navios de bandeira brasileira nos tráfegos de longo curso. O Plano Emergencial, com recursos do FMM, encomendou novos navios e promoveu a construção naval, enriquecendo o parque industrial brasileiro.

Apesar disso, até 1967 a participação da bandeira nacional na receita de fretes de longo curso situava-se ainda bem abaixo do desejável. Começou-se, então, a implantar a nova política de marinha mercante, tendo como objetivos o aumento da presença da bandeira brasileira nos tráfegos de longo curso, a expansão das frotas de longo curso e de cabotagem e a consolidação da construção naval. O novo sistema baseava-se no uso do FMM, na intervenção nos mercados por meio da reserva de cargas, em acordos bilaterais e controle das conferências de fretes, além de estrito domínio sobre as companhias de navegação.

Ainda nos anos 1960, foi realizada regulamentação importante no setor com: a quebra do monopólio do Lloyd, que dividiu suas linhas com empresas privadas; a

---

<sup>4</sup> <<http://www.portogente.com.br/texto.php?cod=7416>>.

<sup>5</sup> 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.

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 entre 1970 e 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, devido à pressão do setor exportador, iniciou-se processo de desregulamentação da Marinha Mercante, que se intensificou ainda mais nos anos 1990. O período de desregulamentação, de 1984 em diante, coincide com a decadência da indústria de construção naval e com a redução da presença da bandeira brasileira no tráfego internacional.

A navegação de cabotagem atravessou muitos momentos de dificuldade. Até os anos 1940, ela era praticamente a única opção de transporte a ligar as várias regiões da costa brasileira. 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 2015, a matriz de transporte doméstico no Brasil.

**QUADRO 1: EVOLUÇÃO DA MATRIZ DE TRANSPORTE DOMÉSTICO NO BRASIL ATÉ 2015.**

ANO	RODOVIÁRIO	FERROVIÁRIO	AQUAVIÁRIO	AÉREO	DUTOVIÁRIO
1950	38,0%	29,2%	32,4%	0,4%	–
1960	60,5%	18,8%	20,6%	0,1%	–
1970	70,5%	17,2%	12,2%	0,1%	–
1980	59,3%	24,5%	12,5%	0,3%	–
1990	56,0%	21,5%	18,4%	0,3%	–
2015 <sup>6</sup>	65,0%	15,0%	15,0%*	–	4%

\* Sendo 10% na cabotagem e 5% no transporte hidroviário.

Fonte: CMG (RM1) Marcos Augusto de Castro Silva, com base na Normam-13<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Plano Nacional de Logística elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) (<https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>).

<sup>7</sup> - Normas da Autoridade Marítima. (Nota do revisor)

O primeiro Plano de Construção Naval (1º PCN – 1971-1975) ofereceu ao País um resultado satisfatório e expressivo na medida em que construiu navios bem adaptados às necessidades do mercado. No entanto, o 2º PCN (1974-1979), 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 1980 por falta de proficiência tecnológica e de gestão (VIDIGAL, 1994). 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 empregava porta-contêineres de segunda geração.

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

Os anos seguintes não foram felizes, pois, na chamada "década perdida" de 1980, frustraram-se as conquistas anteriores. Nos anos 1990, a política de construção naval e de marinha mercante foi reestruturada com o Plano Permanente de Construção Naval (PPCN), eficaz para a navegação interior<sup>8</sup>, mas muito tímido para navios de maior porte empregados na cabotagem e no longo curso. Com poucas encomendas, os estaleiros ficaram sucateados e a participação no transporte marítimo com bandeira nacional reduziu-se a apenas 3% de carga. A perda de mão de obra especializada – profissionais de corte e preparo de chapas, soldadores qualificados, 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, dessa vez voltada quase que exclusivamente para as atividades da cadeia de “óleo e gás”.

Dessa forma, a frota da Marinha Mercante brasileira foi envelhecendo (18 anos em 2012) sem condições de disputar com grandes companhias estrangeiras no longo curso. O uso de navios para transporte de contêiner na cabotagem teve início no final da década de 1990 com navios de pequena capacidade, mas que atendiam a várias

---

<sup>8</sup> É a realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional (Lei nº 9.432/97).

empresas, o que forçou as empresas de navegação que operam esse tipo de navio a renovarem e ampliarem rapidamente suas frotas, inclusive recorrendo ao mercado internacional para obtenção desses meios.

Por outro lado, em 2003, a Transpetro, subsidiária da Petrobras, com total apoio do governo federal, deu início ao Programa de Modernização e Expansão de Frota (Promef) com a construção de navios dedicados ao transporte de petróleo e derivados em estaleiros nacionais utilizando recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM). A demanda induzida fez com que fossem carreados expressivos recursos para a modernização e a construção de novos estaleiros sem que a demanda fosse assegurada 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.

De qualquer forma, as empresas privadas continuaram investindo na renovação e na modernização da frota que atende à navegação de cabotagem. Em 2020, havia 43 empresas autorizadas a operar na navegação de cabotagem pela Antaq; entretanto, a análise da frota das embarcações de cada uma das empresas indica que apenas 13 possuem embarcações adequadas ao transporte de cargas na cabotagem. Tais empresas operam 63 embarcações de propriedade, mas a legislação permite que operem outras embarcações afretadas a casco nu com substituição de bandeira, além de, excepcionalmente, na falta de embarcação de bandeira brasileira, afretem a tempo por viagem.

### **3. A CRISE DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**

Introduzido no final da década de 1960, o modelo baseado na intervenção no mercado por meio de reserva de carga, acordos bilaterais, controle das conferências de frete e subsídios às companhias de navegação e construção naval pelo FMM esgotara-se.

O governo federal ficou convencido de que as medidas de estímulo funcionavam com custos muito elevados em relação aos padrões internacionais. A navegação internacional e a construção naval brasileira passaram a apresentar prejuízos, sofrendo forte competição predatória com frotas mercantes aliviadas de carga tributária e entraves burocráticos, normalmente encontradas em registros abertos ou paraísos fiscais. Pelo fato de serem atividades empresariais, os estaleiros entraram em processo de liquidação, 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 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 bilhões<sup>9,10</sup>. Desse total, somente os 8,8% supracitados, ou aproximadamente 460 milhões, tinham sido pagos a navios de bandeira nacional. Essa 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 US\$ 12 a 15 bilhões e que, do total de fretes, somente cerca de US\$ 1 a 1,3 bilhão fosse pago a navios de bandeira brasileira. A queda no transporte das cargas do comércio exterior e a diminuição na matriz doméstica deviam-se, basicamente, aos custos do navio que conduzia carga sob bandeira brasileira, de acordo com as leis então vigentes.

#### 4. CUSTOS DOS NAVIOS BRASILEIROS

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

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

O *custo de capital* é determinado pelo preço de construção do navio e pelas 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, que é desvantajosa mesmo quando se consideram os preços de contrato que, no Brasil, em muitos casos, não correspondem ao final de aquisição em virtude das sistemáticas suplementações durante a obra. Esse fato, aliado ao não cumprimento dos prazos contratuais, aumenta os custos e transforma em empreendimentos de grande risco as encomendas de navios em estaleiros brasileiros.

Por que a construção naval<sup>11</sup> no Brasil se torna mais cara do que em vários outros países onde os custos 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 de equipamentos e componentes;

---

<sup>9</sup> Mais informações em: <http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarEmpresaAutorizada.aspx>

<sup>10</sup> Em 1998, agravou-se a situação: o País perdeu US\$ 5,5 bilhões em divisas com o pagamento de fretes aos armadores estrangeiros que transportaram as exportações de mais de US\$ 63 bilhões (O Globo, 21 de setembro de 1998).

<sup>11</sup> A Construção Naval é o tema do Capítulo X desta publicação. (Nota do revisor).

- dificuldades burocráticas para a 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 1990.

O fator de redução de custo efetivo de capital – a utilização, na amortização do custo do navio, dos recursos advindos do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (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 por embarcações, unidades de exploração e produção de petróleo e gás no mar e navios sonda, que não se concretizou, afastou a aceitação de encomendas que atendessem à cabotagem, fora da cadeia de óleo e gás, mesmo com o surgimento de novos estaleiros. Essa situação levou as empresas de navegação a recorrer à importação de navios construídos no exterior, com o pagamento de todos os impostos (que 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. Em 2019, o Governo, já pensando em medidas para aumentar a frota mercante brasileira através da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), decidiu alterar a base de cálculo do imposto de importação de embarcações para a cabotagem, exceto as utilizadas na cadeia do petróleo e gás; porém, até o final de 2020, desconhecia-se empresa que tivesse utilizado esta redução.

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

O *custo operacional* e o *custo de viagem* compreendem as despesas nas seguintes rubricas:

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

Os gastos com a equipagem, item de peso na composição do custo operacional, são o fator de maior disparidade quando se compara um navio de bandeira brasileira com outro que opere sob o regime de registro aberto<sup>12</sup>. As remunerações pagas a

---

<sup>12</sup> Conhecido, em passado recente, como registro de conveniência ou bandeira de conveniência.



cada marítimo são muito diferentes e o total despendido pela empresa nacional é bastante superior ao do navio que opera com bandeira de registro aberto. As razões principais são:

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

Tendo em vista esses fatores, o custo médio diário do item *peçoal*, aí incluídos salários, encargos sociais e outras despesas, é de US\$ 11.000,00, contra 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 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 tripulações brasileiras se limitam a condutores da instalação.

Por causa disso, quando o navio chega ao porto, o armador 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 outras despesas decorrentes do aumento do tempo de imobilização do navio, da falta de manutenção no momento adequado e do maior consumo de sobressalentes. Não bastasse esse aspecto negativo, quando há utilização de sobressalentes não disponíveis no mercado interno, é necessário recorrer ao lento e burocrático processo de importação. Algumas empresas, na tentativa de contornar esses 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 e significa um custo adicional ao reparo, além de não poderem utilizar recursos de AFRMM que lhes são repassados para esse fim por meio da conta vinculada.

Quanto aos demais itens que compõem o custo operacional, as diferenças mais importantes se referem 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 portuárias (portos, 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

Relembrando a obra de Vidigal et al. (2006) *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*, em "Usos do Mar" os autores se referem ao transporte marítimo:

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

Um país do porte e da importância do Brasil precisa ter Marinha Mercante forte e atuante se quiser se estabelecer como potência exportadora no cenário mundial. Atualmente, o Brasil tem se consolidado como 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.

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 ou no transporte do petróleo produzido no Brasil. Não obstante, deve-se trabalhar para reverter esse quadro, passo necessário para manter a navegação de longo curso na bandeira brasileira.

Em relação à cabotagem, o Brasil, da mesma forma que a maioria dos países, adota a 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 se mudar para o exterior como forma de fugir dos altos encargos sociais e das regras trabalhistas que reduziam a competitividade no âmbito internacional, bem como para 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 se tornando, aparentemente, mais competitivo no transporte de cargas individuais devido aos diversos subsídios concedidos. Porém, quando se cogita a movimentação de grandes toneladas em longas distâncias considerando as vantagens ambientais e sociais, o transporte de 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. Adotando esse 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 âmbito social dos que atuam na atividade rodoviária.

Isso se deve 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 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<sup>13</sup>, 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 se desenvolveu cada vez mais 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*<sup>14</sup> 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

---

<sup>13</sup> A questão dos portos é tratada com detalhe no Capítulo IX – PORTOS (Nota do Revisor).

<sup>14</sup> É a movimentação de carga a partir de um porto concentrador para outros de menor movimentação, ou vice-versa.

transportes do Brasil. Esses acontecimentos foram a Lei da Navegação<sup>15</sup>, a Lei de Modernização dos Portos<sup>16</sup> e a estabilização da economia do País promovida pelo Plano Real. Com o fim da inflação e 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 diferenciado. Assim, essa logística sempre permaneceu nas mãos da Petrobras, que tem atuação direta por meio de sua empresa de navegação (Fronape, depois Transpetro) e de 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<sup>17</sup>, foram etapas no sentido de aumentar a frota própria, mas a crise institucional na empresa em meio a escândalos sendo apurados fez com que o programa fosse paralisado e houvesse até cancelamento de encomendas já realizadas aos estaleiros brasileiros. Essa ocorrência gera instabilidade em todo o segmento, especialmente porque essas encomendas constituem 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. Com a crescente produção de petróleo no pré-sal, a demanda por navios aliviadores aumentou significativamente; contudo, infelizmente não há nenhum de propriedade brasileira, sendo todos afretados.

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 tímido; 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 ainda pode ser ampliada. Contribuiu para isso o aprimoramento das empresas na prestação de

---

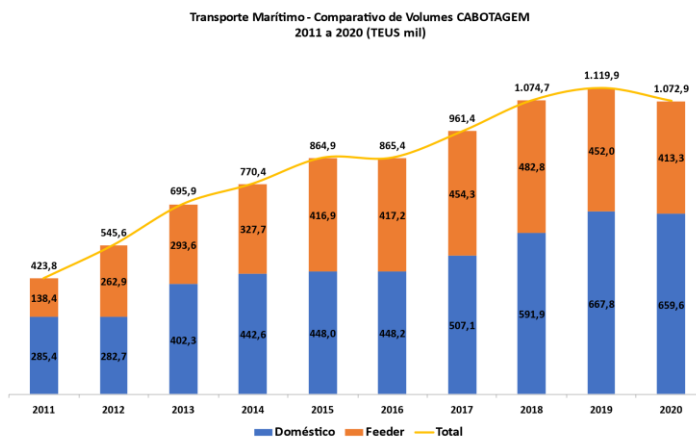
<sup>15</sup> Lei nº 9.432, de 1997, que dispõe sobre o ordenamento do transporte aquaviário.

<sup>16</sup> Lei nº 8.630, de 1997, revogada e substituída pela Lei nº 12.815, de 2013.

<sup>17</sup> Ver Capítulo X deste livro (Nota do Revisor).

serviços, que deixaram de atuar exclusivamente como transportadores marítimos e passaram a desempenhar o papel de operadores logísticos, setor no qual se insere o transporte porta a porta, tornando-se competitivas como uma nova opção de transporte.

**FIGURA 1: TRANSPORTE MARÍTIMO – COMPARATIVO DE VOLUMES NA CABOTAGEM DE 2011 A 2020.**



Fonte: ABAC

Fatos nesse sentido são: a construção de dois navios porta-contêineres em estaleiro nacional e a recente importação de outros oito navios novos, todos a serem empregados no transporte de mercadorias por meio da 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, em menores valores de frete, o que permitiu começar a quebrar a desconfiança do usuário do transporte. Entretanto, os custos de praticagem estão em patamares que reduzem a competitividade do modal. Não bastasse isto, muitas vezes ainda existem exigências para cargas e navios operando na cabotagem semelhantes às feitas para os de 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.

Também existem problemas de ordem estrutural, com destaque para a sobrecarga tributária sobre as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) e suas operações, sem mencionar o custo de capital e operacional do navio, o que se acredita que ocorra por ausência de política pública para o desenvolvimento do setor da navegação.

No bojo da política destinada à retomada da indústria da construção naval, é necessário considerar que parte dos investimentos deva ser voltada ao desenvolvimento de um parque industrial especificamente dedicado à manutenção e ao reparo de navios

mercantes. Em função da euforia da construção naval, motivada pela indústria do petróleo, não há novos investimentos no setor da reparação. Não basta criar estaleiros dedicados à construção das embarcações; também é necessário 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 reparos de grande porte, com reflexos diretos sobre o custo operacional das embarcações.

Empresas brasileiras de navegação demonstram que as poucas alternativas de estaleiros de reparos disponíveis no País resultam em preços dos serviços cerca de três vezes mais elevados e em períodos duas vezes mais longos de imobilização das embarcações, em comparação com os reparos realizados 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.

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 para garantir o exercício da liberdade de 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. Isso 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<sup>18</sup> 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.

Para a cabotagem, a praticagem tem 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

---

<sup>18</sup> É o representante legal do país, responsável, dentre outras atribuições, pelo ordenamento e regulamentação das atividades da Marinha Mercante, cabendo a ela promover a implementação e a execução da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário - LESTA, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana, a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio. A Autoridade Marítima é exercida pelo Comandante da Marinha. (Nota do Revisor)

requisitos elevados para garantir a segurança da navegação. O segundo aspecto relevante para a cabotagem é que os navios em 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 IMO<sup>19</sup>. 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 da globalização, tendo resultado na intensificação da concorrência em nível mundial e na abertura do mercado internacional às empresas que operarem em registros abertos. De acordo com dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2015)<sup>20</sup>, 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 a assistência previdenciária aos tripulantes.

Como principais tendências da liberalização para a gestão dos transportes marítimos, destacam-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 dos incentivos oferecidos pelos 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 para 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, de 1990 em diante foram criados em diversos Estados, a exemplo dos registros nacionais, os Registros Especiais ou Segundos Registros, que promoveram estímulos aos investimentos nacionais por meio de auxílios estatais de natureza fiscal, tributária, trabalhista e, em muitos casos, da 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.

A figura a seguir mostra o resultado de uma pesquisa contratada pela ABAC ao Instituto

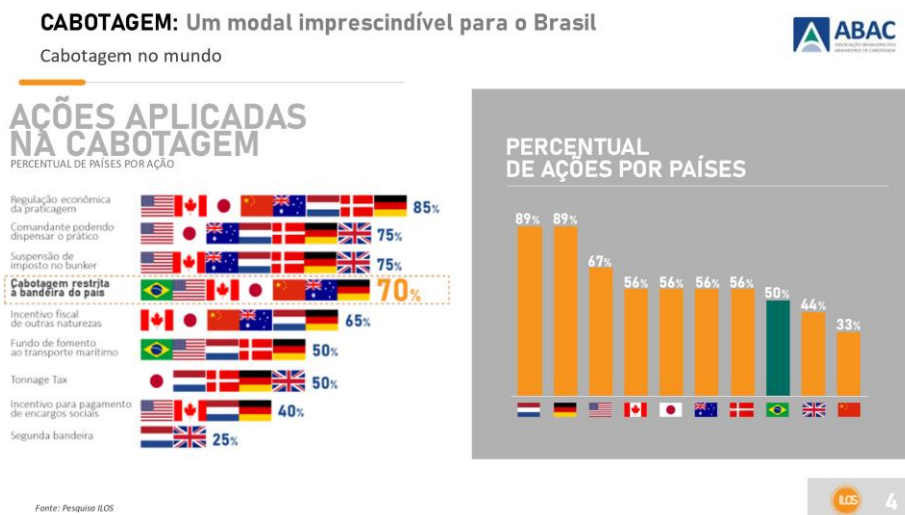
---

<sup>19</sup> *International Maritime Organization* – Organização Marítima Internacional (Nota do Revisor).

<sup>20</sup> *Review of Maritime Transport*.

de Logística e *Supply Chain* (ILOS) que demonstra que países com interesse no mar adotam diferentes mecanismos de proteção à bandeira e estímulo à cabotagem.

**FIGURA 2: CABOTAGEM – UM MODAL IMPRESCINDÍVEL PARA O BRASIL.**



Fonte: Pesquisa ABAC / ILOS.

O Registro Especial Brasileiro (REB) foi instituído pela Lei nº 9.432/1997 com os objetivos de dar competitividade às Empresas Brasileiras de Navegação e criar condições de desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira.

Procurando espelhar-se na prática internacional, mas sem incluir os principais pontos de natureza fiscal e tributária existentes em outros registros nacionais, o segundo registro brasileiro ficou muito aquém do esperado e muitos instrumentos criados ainda não foram sequer implementados, a exemplo da desoneração e, sobretudo, da 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 extrema dificuldade de se ter marítimos brasileiros e estrangeiros operando em regimes diferentes de trabalho em embarcações brasileiras. Em função da 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 com que regimes de trabalho semelhantes fossem adotados pelas empresas, contaminando as empresas de cabotagem. Em outras palavras, quando uma empresa aceita o regime de um período de trabalho por um de descanso, isso implica duplicar a sua força de trabalho e seus gastos por consequência. Para tais custos, não existe outra opção que não a de repassá-los ao frete e, portanto, ao usuário do serviço da cabotagem.

Como item relevante sobre os marítimos, registra-se que é um mercado globalizado, no qual o possuidor do certificado pode trabalhar em qualquer navio, de qualquer bandeira. No Brasil existe limitação, mas também flexibilização para alguns países com os 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 estrangeiros que vieram, o que é um contrassenso, pois existe necessidade de profissionais para equipar as nossas embarcações.

Uma vez 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 desonerados de encargos –especialmente os relativos à mão de obra . Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em estudo realizado na década de 1990, 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.

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 igualdade de condições com os navios estrangeiros. Nesse sentido, mais do que adotar medidas imediatas para a aplicação do REB, conforme prevista quando de sua criação, e implementar os benefícios já existentes, é necessário modificar o Registro de modo que as empresas brasileiras de navegação disponham de regras semelhantes às de outras bandeiras que competem no mercado internacional.

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 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<sup>21</sup>, 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

---

<sup>21</sup> A Construção Naval constitui o tema do Capítulo X deste livro (Nota do Revisor).

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 se traduzem em elevação dos custos de capital incidentes sobre o navio, o que, aliado ao custo operacional acima da média internacional, resulta em perda de competitividade em relação à embarcação estrangeira que opera no mesmo tráfego. Ainda assim, o mercado é atrativo e empresas de navegação permanecem operando com expressivo crescimento na cabotagem, o que viabiliza a renovação da frota, seja pela construção em estaleiro brasileiro, seja pela 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 das 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. Entre elas, destacam-se:

- continuar adotando medidas que resultem em redução do tempo de despacho das embarcações nos portos nacionais;
- criar condições para que os portos ofereçam tratamento operacional e custos portuários diferenciados para navios que operam na cabotagem;
- adotar medidas destinadas ao tratamento diferenciado para as cargas de cabotagem visando ao aumento da eficiência da operação dos navios;
- igualar o preço do combustível da cabotagem conforme estabelece a legislação em vigor; e
- adotar providências para atualizar o ressarcimento do AFRMM às empresas brasileiras de navegação, visto que a ocorrência de atrasos sistemáticos nessas operações tem acarretado custos financeiros para as empresas, na medida em que precisam honrar os financiamentos com recursos de outras fontes.

## **6. O PROGRAMA BR DO MAR E OUTROS AJUSTES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Os problemas e entraves para a navegação brasileira identificados anteriormente fazem parte de inúmeros estudos e diagnósticos; porém, sempre paravam nessa fase, sem levar à adoção das medidas corretivas necessárias para a recuperação da cabotagem e nem almejar alguma participação no comércio marítimo internacional.

Em fevereiro de 2019, a nova estrutura ministerial criou, na organização administrativa do Ministério da Infraestrutura, o Departamento de Navegação e Hidrovias, que reuniu os vários estudos e dialogou com os segmentos envolvidos e outros órgãos do Governo, concluindo com a iniciativa de apresentar um projeto de lei, com urgência constitucional, que, de forma inédita, buscou atacar uma parcela, ainda que considerada por diversos especialistas como modesta, das principais questões da navegação brasileira.

O projeto de lei recebeu 112 emendas que, na sua grande maioria, foram rejeitadas. Em 8 de dezembro de 2020, foi concluída a apreciação na Câmara dos Deputados e o projeto de lei foi remetido ao Senado Federal. O projeto de lei teve como ideia central a redução de custos da cabotagem e o aumento do número de empresas brasileiras de navegação.

Para viabilizar a redução de custos operacionais na cabotagem, foi criado o Programa BR do Mar, que é de adesão voluntária e cria compromissos para as empresas brasileiras de navegação que desejarem, mas inclui, também, direitos, como os mencionados a seguir, de forma resumida:

- a empresa brasileira de navegação poderá ampliar sua frota afretando a tempo, de subsidiária da empresa no exterior, um quantitativo a ser definido, proporcional a sua frota de propriedade, e operar essas embarcações na bandeira estrangeira com os mesmos direitos de embarcação brasileira. Trata-se de uma forma engenhosa de manter o controle das embarcações operando na cabotagem por empresas brasileiras, que poderiam reduzir sensivelmente o número de embarcações estrangeiras que hoje operam na cabotagem por uma única viagem e que não geram nenhum emprego para marítimos brasileiros. O Governo buscou usar esse instrumento para gerar empregos; porém, o uso de proporção elevada e os riscos de ações trabalhistas buscando garantias estabelecidas na Constituição Federal e em legislação decorrente poderá fazer com que a desejada redução de custos da cabotagem e a aproximação com o custo de empresas estrangeiras não ocorra;

- a empresa, além dos direitos já existentes na Lei nº 9.432/1997, quando construindo uma embarcação em estaleiro brasileiro, poderá afretar até 200% da tonelagem da embarcação em construção por um período de 36 meses. Esse direito, no limite, possibilitaria que a empresa construindo uma embarcação em estaleiro brasileiro afretasse quatro outras embarcações, o que pode ser um importante atrativo para a construção naval no Brasil;

- na mesma linha do item anterior, caso a construção da embarcação ocorra em estaleiro no exterior, o limite de afretamento será de 100%, mas será válido apenas enquanto a embarcação estiver em construção, até o limite de 36 meses. Nessa modalidade, a Lei nº 9.432/1997 não garante nenhum direito de afretamento;

- outra possibilidade é o afretamento de embarcação estrangeira a tempo para atender contratos de longo prazo, cuja regulamentação ainda é desconhecida; e

- a última possibilidade é o afretamento de embarcação a tempo, por até 36 meses, para atender operações especiais, que são rotas ou mercados não atendidos, e ainda haverá regulamentação.

Mesmo com o projeto de lei ainda em tramitação no Congresso Nacional, há grande receio por parte das empresas de navegação de que o Programa BR do Mar não seja utilizado

pelas empresas brasileiras, que ainda identificam altos riscos jurídicos sobre o emprego de mão de obra brasileira com a imposição de regras da bandeira da embarcação.

Além da criação do Programa BR do Mar, o projeto de lei altera a legislação base da navegação brasileira (Lei 9.432/1997). As principais alterações são:

- definição de Empresa Brasileira de Navegação, possibilitando que sejam instituídas com embarcação própria ou afretada, o que é uma significativa abertura do mercado se considerar os investimentos que as empresas já estabelecidas fizeram. Essa alteração poderá ter impacto não apenas na cabotagem, mas também em todas as outras navegações, colocando o País em risco, pois, num limite extremo, poderemos ter empresas apenas com embarcações afretadas, eliminando a frota nacional;

- criação da Empresa Brasileira de Investimento na Navegação para viabilizar investidores que desejem constituir frota sem serem operadores delas. É uma inovação bastante interessante a ser testada; e

- para a navegação de cabotagem, possibilita que empresas de navegação afretem embarcações a casco nu com substituição de bandeira, independentemente de terem frota própria, como é a regra atual em que só é permitido afretar 50% da tonelagem própria. Essa inovação foi criada para eliminar a barreira de entrada de novas empresas de navegação, mas alguns especialistas avaliam que pode ser uma abertura para a entrada de oportunistas e especuladores que, agindo como intermediários, atuariam na cabotagem sem o comprometimento com a atividade, apenas quando o mercado fosse atrativo. Da mesma forma, há elevado risco de perdermos a frota nacional e utilizarmos apenas embarcações afretadas, comprometendo a segurança do Brasil.

Em que pese a argumentação acima, em grande parte favorável à adoção do Programa BR do Mar, ainda há resistência de setores ligados à construção naval.

## **7. O MARÍTIMO BRASILEIRO**

Em qualquer organização ou atividade, há que se valorizar seu elemento fundamental – o homem. A crise decorrente da pandemia do Coronavírus deu maior destaque à importância do transporte marítimo, que manteve as cadeias logísticas pela continuidade da operação dos navios com enorme dedicação das tripulações.

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, esse valor é substituído por repasse da arrecadação do AFRMM. Cabe destacar que, além dos marítimos, os recursos do FDEPM também custeiam o ensino para fluviários, pescadores, trabalhadores portuários avulsos e mergulhadores, bem como para funcionários das administrações portuárias e das empresas de navegação.

A Lei nº 9537/97 (Lesta) dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional. Aquaviário é a denominação dos profissionais com habilitação certificada pela Autoridade Marítima para operar embarcações em caráter profissional.

Os aquaviários estão divididos em seis grupos:

- 1º Grupo – Marítimos: são tripulantes que operam embarcações classificadas para navegação em mar aberto, apoio portuário e navegação interior em canais, lagoas, baías, angras, enseadas e áreas marítimas consideradas abrigadas;
- 2º Grupo – Fluviários: são tripulantes que operam embarcações classificadas para a navegação interior em lagos e rios e para apoio fluvial;
- 3º Grupo – Pescadores: tripulantes que exercem atividades a bordo de embarcação de pesca;
- 4º Grupo – Mergulhadores: são tripulantes ou profissionais não tripulantes com habilitação certificada pela Autoridade Marítima para exercer atribuições diretamente ligadas à operação da embarcação e prestar serviços eventuais a bordo para atividades subaquáticas;
- 5º Grupo – Práticos (PRT): são aquaviários não tripulantes que prestam serviços de praticagem embarcados; e
- 6º Grupo – Agentes de Manobra e Docagem (AMD): aquaviários não tripulantes que manobram navios nas fainas em diques, estaleiros e carreiras.

O oficial da Marinha Mercante pode ser formado nos dois Centros de Instrução, nos cursos de Náutica e Máquinas com duração de 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, por meio 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 ano 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.

Desde 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 Brasileiras.

Tendo em vista o contingenciamento dos recursos do FDEPM, algumas ações foram deflagradas em caráter emergencial com recursos financeiros da Petrobras, que deveria investir em qualificação no sentido de promover aparelhamento, modernização e ampliação dos dois Centros de Instrução da Marinha. Embora esse aporte financeiro tenha sido 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.

Os cursos para marítimos, fluviários e pescadores estão detalhados nas Normas da Autoridade Marítima para o Ensino Profissional Marítimo de Aquaviários (NORMAM-30/DPC), apresentando as seguintes particularidades:

- *Formação*: preparar pessoal para o desempenho de cargos e o exercício de funções e ocupações peculiares às categorias iniciais do pessoal da Marinha Mercante, tais como os Cursos de Formação de Oficiais de Náutica (FONT), de Oficiais de Máquinas (FOMQ) e de Aquaviários (CFAQ);

- *Aperfeiçoamento*: ampliar os conhecimentos necessários ao desempenho dos cargos e ao exercício das funções e ocupações peculiares às categorias intermediárias ou superiores do pessoal da Marinha Mercante e atividades correlatas;

- *Adaptação*: proporcionar conhecimentos ao portador de título profissional obtido em cursos não oriundos do Sistema de Ensino Profissional Marítimo visando complementar sua formação para o ingresso e o exercício da atividade marítima;

- *Atualização*: proporcionar conhecimentos visando adequar o profissional às exigências do avanço tecnológico;

- *Especial*: preparar pessoal para atividades que exijam qualificações especiais não conferidas por cursos de outras modalidades; e

- *Expedito*: suplementar a habilitação técnico-profissional do pessoal conforme a necessidade do serviço (C-EXP-VHF / C-EXP-GPS).

A fim de complementar e melhor exemplificar as informações, seguem os principais cursos de formação por grupos:

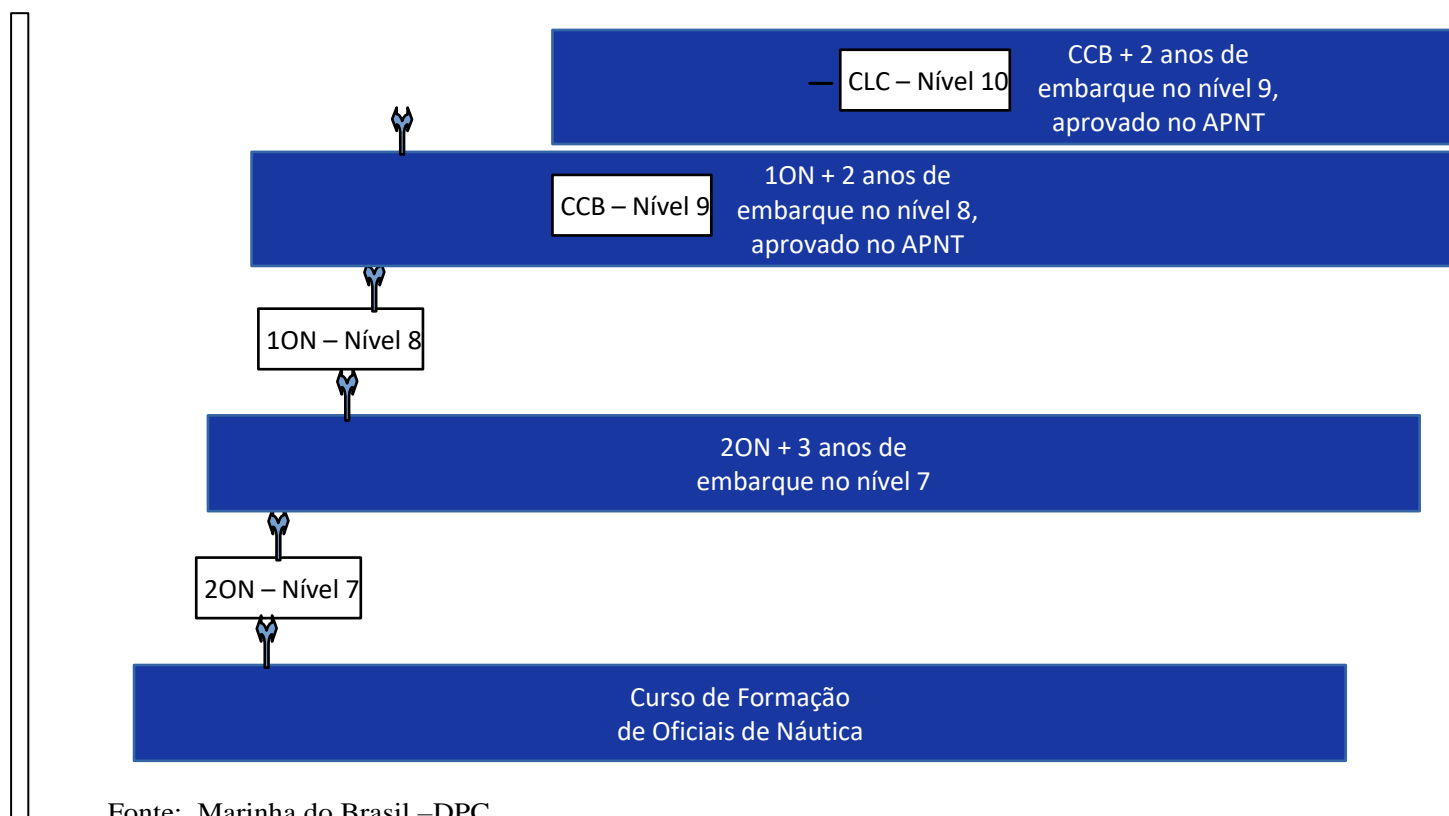
- **1º Grupo – Marítimo:**

- Curso de Formação de Oficiais de Náutica (FONT);
- Curso de Formação de Oficiais de Máquinas (FOMQ);
- Curso de Formação de Aquaviário – Moço de Convés (CFAQ-MOC);
- Curso de Formação de Aquaviário – Moço de Máquinas (CFAQ-MOM); e
- Curso de Formação de Aquaviário – Marinheiro Auxiliar de Convés / de Máquinas (CFAQ-MAC/ MAM).

- **2º Grupo – Fluviário:**
  - Curso de Formação de Aquaviário – Marinheiro Fluvial de Convés (CFAQ-MFC);
  - Curso de Formação de Aquaviário – Marinheiro Fluvial de Máquinas (CFAQ-MFM); e
  - Curso de Formação de Aquaviário – Marinheiro Fluvial Auxiliar de Convés / de Máquinas (CFAQ-MAF/ MMA);
  
- **3º Grupo – Pescador:**
  - Curso de Formação de Aquaviário – Pescador Profissional Especializado (CFAQ-PEP);
  - Curso de Formação de Aquaviário – Pescador Profissional (CFAQ-POP 1/MOP 1); e
  - Curso de Formação de Aquaviário (CFAQ-POP 2/MOP 2).

Além da apresentação dos Cursos de Formação de Aquaviário citados anteriormente, é importante mencionar o fluxo de sua carreira, que está contido nas Normas da Autoridade Marítima para Aquaviários (Normam-13/DPC). O fluxo de carreira dos aquaviários do 1º, 2º e 3º Grupos tem uma sequência que consiste, basicamente, de cursos e de tempo de embarque, caracterizado pela prática profissional a bordo. A combinação desses dois elementos possibilita a ascensão de categoria ao aquaviário.

FIGURA 3: FLUXO DE CARREIRA DO OFICIAL DE NÁUTICA.



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 que variam de 12 a 24 horas têm sido grandes desafios a enfrentar no aspecto do preparo de pessoal. Além disso, podem ser citados exemplos de novos desafios: novas regras e convenções, como gerenciamento de água de lastro, *ISM Code* e *ISPS Code*, entre outras; fadiga a bordo; criminalização de marítimos; estadias curtas; e restrições ao acesso de familiares a bordo.

## 8. CONCLUSÕES

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. Ainda



que sem o conhecimento da versão final da tramitação do projeto de lei que institui o Programa BR do Mar e altera a legislação do setor em alguns pontos, permanece a expectativa: o pouco que se atacou foi o suficiente para mudar? Que medidas adicionais precisarão ser tomadas?

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 com o governo federal para restabelecer a competitividade do navio de bandeira brasileira, em primeiro plano, em relação ao transporte rodoviário e, num segundo momento, na igualdade de condições para competir em 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 com 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.

## 9. SUGESTÕES

Para finalizar, são listadas importantes sugestões aos setores responsáveis diretamente envolvidos com o desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira.

- **ESTABELEECER** 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 e avaliar se as medidas trazidas pelo Programa BR do Mar são efetivas.

- **INVESTIR** na formação de aquaviários pelo fortalecimento do Sistema de Ensino Profissional Marítimo conduzido pela Marinha do Brasil, a ela possibilitando acesso direto e irrestrito aos recursos do FDEPM.

- **MANTER** a prioridade da cabotagem aos navios de bandeira brasileira, a exemplo da prática internacional e, adicionalmente, a embarcações estrangeiras da subsidiária integral da Empresa Brasileira de Navegação.

- **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; ou seja: tornar a multimodalidade uma realidade.

- **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.

- **AVALIAR** o impacto que trará para a frota de propriedade de empresas brasileiras a abertura para que empresas de navegação possam ser estabelecidas sem a propriedade de embarcação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Antaq: anuário estatístico 2009**, Banco de dados. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/PortalAnuarios/Portuario2009/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, 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**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, [s.d.].
11. REBELO, J.; MORAES, T.; LAMEIRA, P.; ROSSETTO, R. M.; QASSIM, R. Y. Otimização de comboio barco-balsas no transporte fluvial. In: 6º Seminário de Transporte e Desenvolvimento Hidroviário Interior. **Anais...** Rio de Janeiro, 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**. Rio de Janeiro: Record, 2006. 310 p.