

MARINHA MERCANTE BRASILEIRA: CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA NACIONAIS

GILBERTO MACIEL DA SILVA*
Capitão de Longo Curso

SUMÁRIO

Introdução
O mar e o poder marítimo
O mar e sua importância
Poder marítimo e soberania
Poder marítimo brasileiro
Indústria naval
Comércio marítimo
Desenvolvimento e segurança nacionais
A importância estratégica do transporte marítimo de combustíveis
O renascimento da indústria naval
Políticas e estratégias para a marinha mercante
Conclusão

INTRODUÇÃO

O transporte marítimo é fundamental para o desenvolvimento e a soberania de um país. O Almirante Alfred Thayer

Mahan¹ preconiza que o Estado, para ser grande e poderoso, deve possuir um forte Poder Marítimo, sendo este poder, em seu entendimento, não só constituído pelo Poder Naval (Marinha de Guerra), mas tam-

* Comandou navios na Petrobras Transporte S A (Transpetro). Realizou o curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra, 2008.

¹ Mahan 1880 apud MAFRA. 2006, p. 106.

bém por uma Marinha Mercante expressiva, portos eficientes e estaleiros ativos.

Cabe ressaltar que uma Marinha Mercante própria garante o fluxo de comércio de interesse da nação, principalmente em situações especiais de suspensão do transporte marítimo, decorrente de conflitos diplomáticos ou militares.

No comércio internacional, o transporte marítimo responde por cerca de 90% das transações entre os países. No Brasil, este percentual é ainda maior, visto que 95% das transações comerciais são feitas por mar. Não por acaso, os países responsáveis por 50% do comércio internacional detêm mais de 65% da frota mundial.² Como consequência, os impostos, o lucro e os empregos decorrentes ficam fora do País.

Apenas 4% do total de fretes gerados pelo comércio exterior são pagos a empresas brasileiras. A maior fatia, 96%, é de fretes pagos a armadores estrangeiros³. Assim, uma vez que o frete responde, em média, por 10% do custo dos produtos, justifica-se a importância de uma frota própria.

Considerando todo o setor marítimo, o Brasil remete mais de 10 bilhões de dólares para o exterior por ano para o pagamento de fretes.⁴ Isso representa três vezes o total de investimentos do Brasil em saúde, educa-

ção e infraestrutura, cifra que aumenta na mesma proporção do crescimento da participação brasileira no comércio exterior. São recursos que não revertem em nenhum benefício para o desenvolvimento do País.

Diante dessas evidências, seguem-se algumas considerações a respeito desse Poder Marítimo e de sua importância no desenvolvimento e segurança do Brasil.

O MAR E O PODER MARÍTIMO

O mar e sua importância

A terra é quase sempre um obstáculo, o mar, quase todo, uma planície aberta. Uma nação capaz de controlar essa planície, por meio do Poder Naval, e que ao mesmo tempo consiga manter uma grande Marinha Mercante, pode explorar as riquezas do mundo.⁵

Considerando todo o setor marítimo, o Brasil remete mais de 10 bilhões de dólares para o exterior por ano para o pagamento de fretes. Isso representa três vezes o total de investimentos do Brasil em saúde, educação e infraestrutura

Mafra (2006) define a Geopolítica como a “influência da Geografia nos estudos, planejamentos e decisões políticas”.⁶ Considera a posição do território em relação à sua proximidade ou afastamento do mar como um dos fatores geográficos que atuam diretamente nos estudos e decisões políticas do Estado, com consequências para o seu desenvolvimento e segurança.

² *Revista Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante*, Rio de Janeiro: Sindmar. VI, nº 22, dezembro, 2005. p. 62.

³ *Ibid.*, p. 63.

⁴ *Ibid.*, p. 63.

⁵ (MAHAN 1912 apud MAFRA, 2006, p. 106)

⁶ MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. *Geopolítica – Introdução ao Estudo*. São Paulo: Sicurezza, 2006, p. 23.

O planeta Terra possui 360 milhões de quilômetros quadrados de superfície marítima, diante de 140 milhões de superfície terrestre. Esta vastidão marítima, além da importância geográfica, tem enorme significado econômico para a Geopolítica, uma vez que o comércio ali praticado é intenso e extenso. Atualmente, cerca de 50 mil navios mercantes transportam 90% do comércio mundial.⁷

Segundo Geoffrey Till, a importância do mar para o homem se dá em razão de quatro atributos, ligados entre si: o mar como recurso, o mar como meio de transporte e intercâmbio, como meio de informação e difusão de ideias, e como meio de domínio.⁸

Sir Walter Raleigh afirmava que “quem domina o mar domina o comércio, e quem é senhor do comércio do mundo é dono e senhor da riqueza do mundo”.⁹ Por isso, o controle do mar por meio do comércio marítimo significa um instrumento de influência importante nas relações mundiais.

Desde o descobrimento do Brasil, o mar exerce influência no desenvolvimento do País. Não se pode prescindir de uma vocação marítima quando se tem um litoral de aproximadamente 8.000 km, em que a importância estratégica que representa o Atlântico Sul faz que o progresso passe necessariamente pelo mar.

Poder marítimo e soberania

Poder é definido como “uma conjugação interdependente de vontades e meios, voltada para o alcance de uma finalidade”.¹⁰

Com relação à soberania, conceitua-se como “a manutenção da intangibilidade da nação, sendo um de seus objetivos fundamentais”.¹¹ Diz respeito à sua autodeterminação diante das demais nações, à não aceitação de qualquer forma de intervenção em

seus assuntos internos e à integridade do patrimônio nacional.

Portanto, para alcançar e manter essa soberania, faz-se necessária a existência desse poder. Com relação ao mar, trata-se do Poder Marítimo, formado pelo seu componente militar (a

frota armada e suas forças de apoio) e também por componentes não militares de uso do mar, tais como: uma Marinha Mercante atuante, a exploração de seus recursos, construções e reparações navais etc.

A manutenção e o fortalecimento desse Poder são descritos por Geoffrey Till no que ele chamou de *Círculo Marítimo Virtuoso*.¹²

Por intermédio do comércio marítimo, os recursos marítimos advindos reforçam o Poder Marítimo, possibilitando o desenvolvimento industrial e tecnológico, que potencializam a supremacia marítima (Poder

**“Quem domina o mar
domina o comércio, e quem
é senhor do comércio do
mundo é dono e senhor da
riqueza do mundo”**
Sir Walter Raleigh

⁷ BARBOSA, Ilques. “A importância do Atlântico Sul para a segurança nacional e a integração regional”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro: EdESG, v. 23, n. 48, p. 46, jul./dez. 2007.

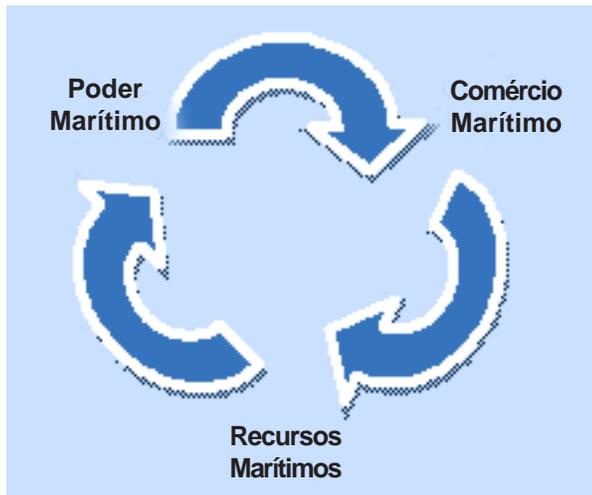
⁸ TILL, Geoffrey. *Poder Marítimo – Uma guia para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2004. p.29.

⁹ *Ibid.*, p. 41.

¹⁰ Manual Básico da ESG, Vol. I Rio de Janeiro, 2008, p. 29.

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

¹² TILL, op. cit., pág. 44.



Fonte: Círculo Marítimo Virtuoso, Geoffrey Till

Naval), que, por sua vez, garante a manutenção novamente do comércio marítimo.

Essa interdependência leva aquele autor a afirmar, ainda, que “a função mais importante da Armada, depois da proteção do território nacional contra uma invasão, é proteger sua frota mercante [...] desprezar tal fato põe em perigo uma nação, pois a existência de uma Marinha Mercante forte e suas rotas de comunicação

seguras são essenciais para a segurança nacional tanto na paz como na guerra”.¹³

O Brasil está em consonância com tal pensamento ao definir em lei a missão de sua Marinha de Guerra “[...] em suas atribuições subsidiárias, cabe à Marinha do Brasil: I – orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no

que interessa à defesa nacional; II – prover a segurança da navegação aquaviária”.¹⁴

Não se deve deixar de mencionar também que, em caso de conflito, uma frota mercante representa um importante braço de apoio logístico na defesa de um país. Como exemplo, pode-se citar o apoio das embarcações mercantes durante o episódio conhecido como Guerra das Malvinas, quando navios mercantes adaptados, tais como transatlânticos, navios-tanque, de carga geral, porta-contêineres e rebocadores *off-shore* deram o apoio logístico necessário à Inglaterra.

PODER MARÍTIMO BRASILEIRO

Indústria naval

Os gráficos a seguir mostram a evolução da construção naval brasileira (em toneladas de porte bruto) e o número de trabalhadores envolvidos, de 1970 a 1998.

Observa-se que em 1973 houve uma retração no crescimento industrial do

Brasil, fruto da crise internacional do preço do petróleo, fato que se repetiu em 1979.

A década de 80 é considerada a década perdida da economia brasileira. Os níveis de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) apresentaram significativas reduções.

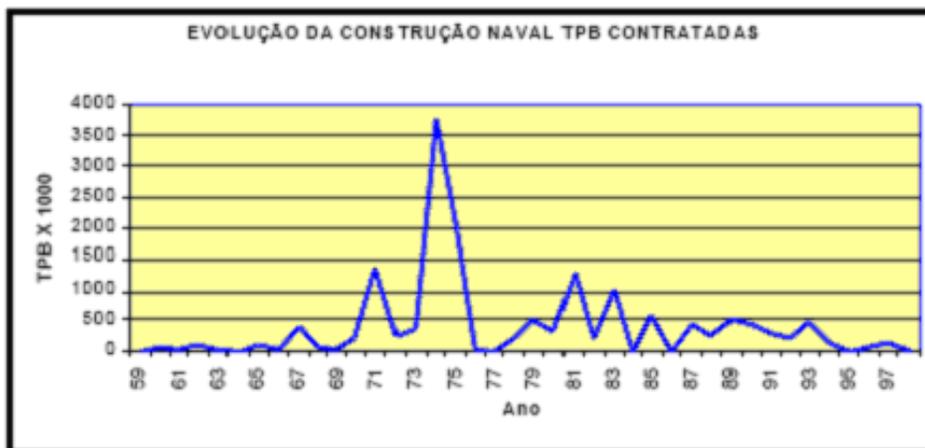
O crescimento médio na década de 70 foi de 7%, já na década de 80 foi de somen-

Uma Marinha Mercante forte e suas rotas de comunicação seguras são essenciais para a segurança nacional tanto na paz como na guerra

Geoffrey Till

¹³ TILL, op. cit., pág. 44.

¹⁴ Lei Complementar nº 97, de 09/06/99, Capítulo VI, Art. 17.



Fonte: Sindicato Nacional da Indústria de Construção Naval

te 2%. Além disso, teve-se um aumento do *deficit* público, devido ao crescimento da dívida externa, ocasionado pela elevação das taxas nacionais de juros, com a dívida interna seguindo a mesma direção, resultado da continuidade da política fiscal expansionista do governo da época.

Ainda para caracterizar a década de 80, ocorreu uma escalada inflacionária que, em 89, alcançou patamares de uma hiperinflação. A concessão de subsídios, que garantiam a encomenda aos estaleiros, levou o sistema financeiro a uma sobrecarga, já que não con-

siderava as reais necessidades do setor nem os custos envolvidos. Os armadores não participavam da escolha do tipo da embarcação, das discussões sobre o preço, da viabilidade econômica e nem da definição do momento mais adequado para a compra. Tais fatos acabaram por gerar um excesso de tonelagem disponível, com grande quantidade de navios ociosos e sem competitividade, já que eram inadequados e, depois, obsoletos.

Diante deste cenário de crise, o transporte marítimo mundial também foi atingido. Os países mais ricos, para garantir a

competitividade, baixando o custo dos fretes, passaram a adotar ações políticas voltadas para a redução do grau de participação das bandeiras dos países em desenvolvimento, utilizando-se mais intensamente de bandeiras de conveniência¹⁵, e oferecendo seus navios no mercado de afretamento a preços reduzidos.

Com a redução das importações, o volume de fretes também se reduz, levando consigo as receitas do Fundo da Marinha Mercante (FMM), que dependiam desse comércio. As encomendas foram reduzidas, e a indústria de construção naval do Brasil praticamente estagnou. O nível de empregos diretos continuou a cair, e toda a cadeia produtiva do setor ficou bastante prejudicada. Segimentos importantes, como as indústrias de motores navais, hélices e outras específicas do setor naval, desapareceram. Sem condições de desenvolvimento tecnológico, modernização de suas instalações e aperfeiçoamento da força de trabalho, os estaleiros deixaram de investir no setor.

Cabe frisar que a indústria naval é caracterizada pela fabricação de um bem de capital de alto valor unitário, produzido sob encomenda, e que necessita de longo tempo para obter retorno do investimento. Na maioria das vezes, o valor econômico de um navio em construção supera as condi-

ções econômicas do estaleiro, motivo pelo qual o setor, em todo o mundo, é subsidiado e incentivado, quer seja na reserva de mercado, quer seja na obtenção de financiamentos vantajosos aos armadores para que adquiram os navios em seu país.

No Brasil, 78% dos graneleiros, 60% dos petroleiros e 56% dos navios de carga geral e contêineres estão com mais de 15 anos¹⁶, o que torna premente a renovação da frota. Outros fatores que requerem tal renovação, além da idade, são: regulamentos antipoluição; re-

Essa renovação, se não for feita por meio de uma indústria nacional, acarretará perda de divisas, seja por encomendas a estaleiros no exterior, seja por afretamentos

gulamentos ligados a conforto e segurança a bordo; novos parâmetros de velocidade requeridos para rotas de comércio específicas; novos tipos de equipamentos, como motores de menor consumo de combustível; necessidade de navios mais versáteis ou com múltiplas finalidades; exigências de autoridades nacionais de outros paí-

ses, portos, canais, entre outros.

Essa renovação, se não for feita por meio de uma indústria nacional, acarretará perda de divisas, seja por encomendas a estaleiros no exterior, seja por afretamentos, uma vez que, como já foi dito, não se pode prescindir do comércio marítimo.

Além disso, tal qual a construção civil, a indústria naval utiliza de forma intensiva a mão de obra (os salários respondem por cerca de 40% do custo dos navios). Cada trabalhador direto representa mais cinco

¹⁵ Bandeira de conveniência – substituição da Bandeira Nacional da frota mercante pela de um país que adotou um registro internacional, com menores taxas, buscando maximizar lucros e minimizar custos.

A embarcação perde sua nacionalidade de origem e passa a ser tratada como embarcação estrangeira.

¹⁶ CORTES, Ildelfonso. “A indústria da construção naval brasileira”. In: *Seminário Naval*. Julho, 2003. Rio de Janeiro. Apresentação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Rio de Janeiro: Sinaval, 2003.

indiretos, o que traz como consequência o desenvolvimento econômico por meio da geração de emprego e renda.

Somente com políticas de Estado efetivas e bem definidas será possível ao setor retomar níveis de elevada produtividade diretamente ligados à continuidade de obras, com construção em série de navios mercantes, navios de guerra, plataformas, embarcações de apoio, pesca etc., possibilitando, assim, maior participação no mercado internacional.

Comércio marítimo

“A Marinha Mercante é uma atividade de importância estratégica para o País, tanto sob o enfoque da economia quanto de Defesa Nacional. Se faz necessário entender que é imprescindível para o País dispor de uma Marinha Mercante capaz tanto de transportar parcela ponderável dos produtos de interesse do País como de estar disponível para emprego em situações de crise internacional ou de conflito armado envolvendo o Brasil.”¹⁷

Em 1967, a Resolução nº 2.995 de 5 de julho estabelecia a relação 40/40/20, ou seja, cotas de 40% para navios diretamente envolvidos na transação (exportador e importador) e 20% para uma terceira bandeira. Apesar das contestações externas, a resolução tinha como base as leis de reserva de carga norte-americana e os Atos de Navegação de Cronwell (1651), segundo os quais era permitida a importação pela Inglaterra somente de mercadorias estrangeiras transportadas em embarcações inglesas ou dos países que produziam as mercadorias importadas.

Entretanto, nunca foi atingido o percentual de 40% para a bandeira brasilei-

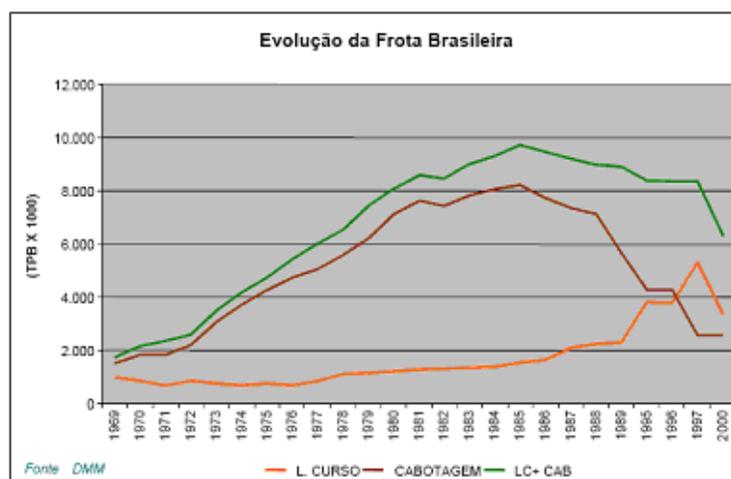
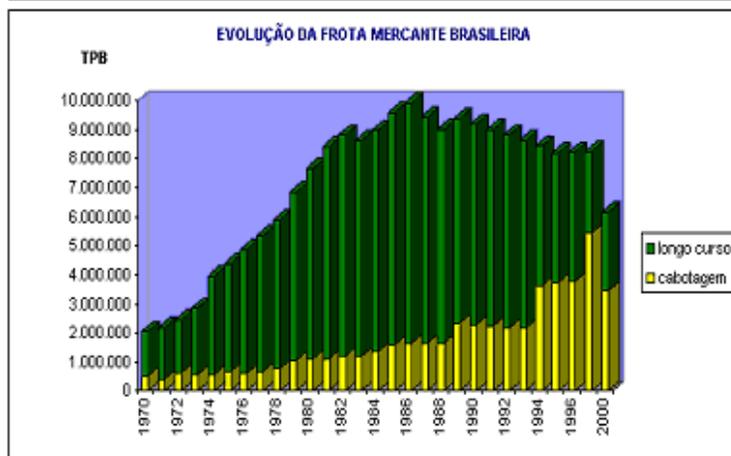
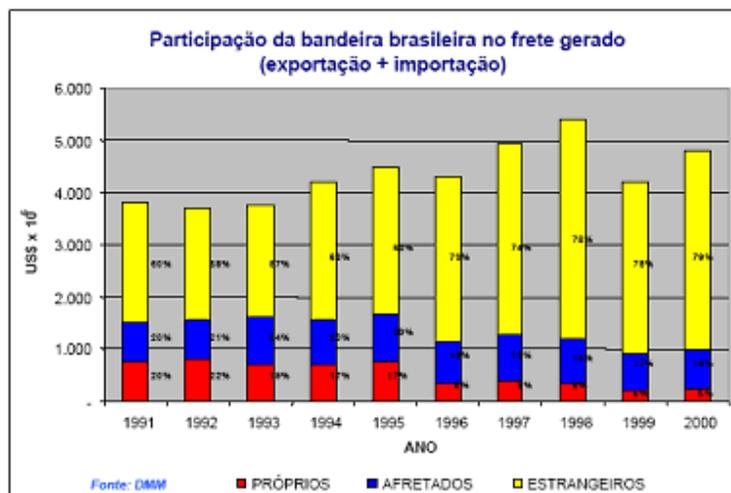
ra, mesmo com a adoção do critério de considerar sob bandeira brasileira os navios estrangeiros afretados, tentando honrar a política estabelecida.

Em 1979, com a crise do petróleo, o Governo impôs restrições às importações, visando a impedir o crescimento da dívida externa. A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A. (Cacex), que tinha entre suas principais funções o licenciamento de exportações e importações, o financiamento do comércio exterior brasileiro e a construção das estatísticas oficiais sobre exportações e importações, cortou o financiamento destinado à indústria naval. Como consequência imediata, houve redução do comércio internacional, o que levou à queda do transporte marítimo.

Devem-se considerar ainda os óbices decorrentes das políticas praticadas em outros países, como, por exemplo, os Termos de Embarque (são práticas comerciais segundo as quais os países em desenvolvimento só podiam exportar conforme critérios dos países desenvolvidos, que, por sua vez, davam preferência aos seus navios); as associações existentes entre importadores e armadores de países desenvolvidos; e as vinculações financeiras, em que as mercadorias adquiridas com fundos provenientes de empréstimos estrangeiros deveriam ser transportadas pelos países que concederam os empréstimos.

Então, diante desse quadro, e sob forte pressão do setor de comércio exterior, a partir de 1984 deu-se início a um processo de desregulamentação da Marinha Mercante brasileira. Esse processo se intensificou na década de 90 com os governos neoliberais, contribuindo para a redução do comércio marítimo brasileiro, como pode ser observado nos gráficos a seguir, do Departamento de Marinha Mercante (DMM).

¹⁷ ASSIS, Kleber Luciano de. “A Marinha do Brasil – Aspectos Estratégicos”. In: Escola de Guerra Naval, 2007. Rio de Janeiro. Aula inaugural. Rio de Janeiro: EGN, 2007.



No sentido oposto à redução da frota brasileira, o comércio internacional aumentou diante do fenômeno da globalização. A interdependência econômica dos países se intensificou e, por consequência, o fluxo de cargas também. Vive-se hoje em uma sociedade global, apoiada em uma economia global, cuja existência depende da atividade marítima.

Surgem, assim, novos mercados, aumentando a concorrência e as exigências crescentes dos consumidores.

Os conglomerados transnacionais buscam, então, maior eficiência produtiva, seja por meio da mudança de suas indústrias para países que apresentem maiores vantagens comparativas, seja pela própria reestruturação de suas formas de produção. Qualquer que seja a estratégia, a principal questão a ser solucionada é o estabelecimento de complexos sistemas de logística, já que as novas formas de organização exigem grande flexibilidade das linhas de produção (diminuindo o capital imobilizado em estoque, com o objetivo de reduzir custos), em que mercadorias e matérias-primas sejam colocadas em tempo nas unidades produtivas, sem interrupção da produção. Isso só é possível com eficientes redes de transportes multimodais, de abrangência global. É nesse contexto que o transporte marítimo se faz presente e necessário.

Nos últimos anos, o Brasil tem alcançado resultados positivos na área internacional. Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior regis-

tram que as exportações passaram de um *deficit* de 7 bilhões de dólares em 1997 para um *superavit* de 44 bilhões em 2006.

Com imenso potencial agrícola e pecuário, o País possui recursos energéticos naturais, alguns ainda inexplorados. As exportações de *commodities* representam 40% do comércio exterior¹⁸, mercado que vem sendo aquecido pelas demandas provenientes da China. Contudo, com uma frota reduzida e de idade média avançada, a tonelage e o número de navios brasileiros reduzem-se progressivamente, já que as alienações e o sucateamento ultrapassam a reposição e a renovação. Os navios existentes migraram para a cabotagem, ficando a navegação de longo curso dependente de navios estrangeiros. O País deixa, assim, de participar de um mercado de frete estimado em US\$ 25

A matriz de transportes está assim distribuída: 64% – rodoviária, 22% – ferroviária e 14% – aquaviária

bilhões, em bases atuais.¹⁹

Conforme Anuário Estatístico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)²⁰, houve um aumento médio de 7,2% da movimentação geral de cargas nos portos organizados (públicos) e terminais de uso privativo entre 2003 e 2007. O resultado geral de 2007 demonstra que, em relação à navegação de longo curso, comparado com 2006, houve crescimento de 11,2% (maior que o período anterior 2005-2006, que foi de 6,3%), respondendo por 74,1% de toda a movimentação de cargas. Já a cabotagem não acompanhou o crescimento da movimentação portuária, registrando apenas 3,0% de variação em relação a 2006.

¹⁸ INSERINDO o Brasil no Mundo. São Paulo: Editora Senac, 2007. p. 20.

¹⁹ SOBREIRA, Aluisio. Entrevista do Diretor de Assuntos Institucionais da Merco Shipping Marítima Ltda, disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/Navegando/NavegandoAgo08.htm#D1>. Acesso em 03/07/08.

²⁰ Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Portuario2007/Index.htm>.

A maior parte da carga nacional ainda é transportada por estradas. A matriz de transportes está assim distribuída: 64% – rodoviária, 22% – ferroviária e 14% – aquaviária (já considerando a cabotagem e o transporte hidroviário interior)²¹. Como consequências dessa predominância:

- o modal rodoviário é responsável por 40% do consumo de derivados de petróleo e 80% do consumo de óleo diesel;

- os roubos de cargas nas estradas causam prejuízos da ordem de R\$ 500 milhões ao ano;

- o índice de mortes por 1.000 km no Brasil chega a ser 70 vezes superior aos verificados nos países ricos; número de mortes por ano equivale a um acidente fatal com um Boeing 737 lotado a cada 36 horas;

- a malha viária deteriora-se rapidamente, o que demanda enormes recursos para sua manutenção.

Diante desse cenário, e de toda a magnitude que o comércio marítimo representa para a economia do Brasil, deve-se olhar com mais atenção para o setor, não só em seu aspecto econômico e o que ele representa para o desenvolvimento, mas também para a segurança do País.

DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA NACIONAIS

A importância estratégica do transporte marítimo de combustíveis

O conceito de soberania remete-se à ideia de independência, e não há soberania quando se depende de terceiros, principalmente

ao se tratar de um setor tão estratégico de uma nação, como é o energético.

Apesar do desenvolvimento de vários projetos e de pesquisas de novas matrizes alternativas de energia em todo o mundo, o petróleo ainda é a matriz energética mundial. Conforme Haroldo Lima²², entre 1994 e 2004 a taxa de reposição foi de 1,59 barril. Isso significa que a cada barril retirado neste período foi somado às reservas pouco mais de um barril e meio, fazendo com que este hidrocarboneto continue dominando o século XXI. No caso do gás natural, a relação reserva/produção aponta para mais 65 anos.

A descoberta de petróleo na região do pré-sal nas bacias do Sul e Sudeste do Brasil elevará significativamente as reservas de óleo e gás do Brasil. São cerca de 800 quilômetros de extensão e 200 quilômetros de largura que se estendem desde o litoral do Espírito Santo até Santa Catarina. Estimam-se, no total, entre 8 e 12 bilhões de barris de petróleo leve e gás natural. Como a maior parte das jazidas petrolíferas nacionais em produção atualmente estão no mar (82% da produção nacional provém da Bacia de Campos – RJ), e em função deste novo cenário que se apresenta, torna-se indispensável a utilização de uma frota numerosa de navios para a sua movimentação (dos poços para as refinarias).

A Petrobras Transporte S. A. (Transpetro), maior armadora da América Latina, subsidiária integral da Petrobras, em seu braço marítimo, responde hoje por somente 16% das necessidades de transporte da Petrobras.

Segundo informações do presidente da Transpetro, Sérgio Machado, no ano de 2005 a Petrobras afretou cerca de 60 navios estrangeiros²³, embarcações mais mo-

²¹ Fonte: Ministério dos Transportes. Disponível em <http://www.transportes.gov.br/bit/inpalestras.htm>. Acesso 02/08/08.

²² LIMA, Haroldo. *Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual*. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, pág. 12.

²³ MACHADO, Sérgio. “Navios brasileiros tripulados por brasileiros”. *Revista Unificar*, Rio de Janeiro Ano VI, n. 20, p. 111, abr. 2005.

dernas com capacidade, por navio, superior à frota própria e com um valor de frete mais elevado do que o pago à Transpetro.

Tal fato, além de provocar a evasão de divisas, como já foi dito, torna vulnerável um setor estratégico da nação – o abastecimento. Em caso de conflito externo, a simples suspensão dos navios estrangeiros que atuam nos dias de hoje na costa do Brasil, suprimindo a deficiência acima citada, provocará um colapso no País.

Outro projeto que certamente irá gerar uma grande demanda de navios diz respeito ao transporte dos combustíveis renováveis (biodiesel e o etanol), que se apresentam como opção de uma nova matriz energética. A capacidade existente para produção de H-Bio é de 270 milhões de litros anuais. Em 2012, a estimativa é a produção de 1,05 bilhão de litros anuais²⁴. Geração de empregos e renda; de saldo na balança comercial, decorrente das exportações previstas e redução da emissão de poluentes são as vantagens iniciais vislumbradas neste projeto.

Assim, seja com combustíveis fósseis ou renováveis, o transporte marítimo por intermédio de navios brasileiros é vital para a manutenção da soberania, do desenvolvimento e da segurança da Nação.

O renascimento da indústria naval

Hoje, a indústria da construção naval, com o que resta da infraestrutura em sua cadeia produtiva, criada nos gloriosos tempos desse segmento, vem tentando reerguer-se. Nesse sentido, duas ações vieram contribuir: a Lei do Petróleo e o Programa Navega Brasil.

A Lei do Petróleo (Lei 9.478/97, de 6 de agosto de 1997) abriu

o mercado de exploração e refino do hidrocarboneto a novos atores, além da Petrobras, acelerando a expansão da exploração de petróleo *off-shore*. Com isso, acentuou-se a necessidade de contratação dos serviços de embarcações de apoio marítimo, o que levou os estaleiros nacionais a receber diversas encomendas.

Já o Programa Navega Brasil, lançado pelo governo federal em novembro de 2000, trouxe modificações nas condições do crédito aos armadores e estaleiros, aumentando a participação limite do FMM nas operações da indústria naval de 85% para 90% do montante total a ser aplicado nas obras e o

dilatamento do prazo máximo do empréstimo de 15 para 20 anos.

A demanda de plataformas e navios de apoio, gerada pelas descobertas de novas jazidas de petróleo; a necessidade de navios para cabotagem; a demanda da navegação

A Transpetro responde hoje por somente 16% das necessidades de transporte da Petrobras

Seja com combustíveis fósseis ou renováveis, o transporte marítimo por intermédio de navios brasileiros é vital para a manutenção da soberania, do desenvolvimento e da segurança da Nação

²⁴ PETROBRAS. “Petrobras Energia passado, presente e futuro”. *Cadernos Petrobras*, Ano VII, n. 8, p. 33 dez. 2007.

interior de travessia e hidroviária; o Profrota – Programa de Construção de Navios de Pesca; e a necessidade de modernização da Marinha do Brasil são fatos que contribuem para a construção de um cenário prospectivo bastante propício para a indústria naval brasileira.

Neste contexto, após 50 anos de sua criação, o Fundo de Marinha Mercante ainda é um dos principais instrumentos da política de fomento e expansão da indústria naval em execução pelo governo federal. Responsável pela oferta de recursos para o financiamento do setor, o FMM vem registrando um aumento crescente no volume de financiamento destinado a este segmento. Resgatado nos últimos seis anos, o FMM foi incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e deverá garantir a oferta de R\$ 10,6 bilhões para financiamento de projetos até 2010.²⁵

O governo, ao adotar uma política de expansão para o setor, com base no estímulo ao investimento e na criação de mecanismos que facilitem a ação de investidores, estaleiros e armadores, contribui para que a geração de escala aconteça e, dentro das capacidades de que já dispõe, se desenvolva, superando obstáculos tecnológicos, pois independência tecnológica é sinônimo de soberania e desenvolvimento.

Nesse sentido, a Câmara Federal aprovou a isenção do Imposto sobre Produtos Indus-

trializados (IPI) para os estaleiros nacionais, por meio da Medida Provisória 428²⁶. A emenda vem ao encontro de uma antiga aspiração do setor, ao isentar de IPI os fornecedores nacionais que integram a cadeia produtiva da indústria naval na aquisição de matérias-primas. Com condições de competir com fornecedores internacionais, o setor naval brasileiro passa a ter tratamento fiscal adequado para competir com estaleiros e embarcações estrangeiras que operam na cabotagem e no

longo curso através dos portos do Brasil.

Ainda há muito a ser feito para que o Poder Marítimo, representado aqui por sua Marinha Mercante e a indústria naval, se consolide. Nossas barreiras, contudo, não são estruturais e sim conjunturais. Assim, para transpô-las, são indicadas a seguir políticas e estratégias existentes para o setor, além de outras, declinadas a partir da aná-

lise feita por esta pesquisa.

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA A MARINHA MERCANTE

A decisão de estimular e manter uma indústria naval sólida e o transporte marítimo feito por uma frota de navios mercantes com bandeira nacional é essencialmente política.

As ações devem ter caráter perene e ser tratadas como objetivo de Estado, pois,

A decisão de estimular e manter uma indústria naval sólida e o transporte marítimo feito por uma frota de navios mercantes com bandeira nacional é essencialmente política. As ações devem ter caráter perene e ser tratadas como objetivo de Estado

²⁵ BASTOS, Newton. *Fundo da Marinha Mercante comemora 50 anos*. [2008]. Disponível em: http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=38089. Acesso em: 08 maio 2008.

²⁶ BRASIL. Medida Provisória n. 428, de 12 de maio de 2008. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, 12 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/562517.pdf>. Acesso em 15/10/08.

como já foi observado, a atividade exige altos investimentos e demanda longo prazo para o retorno desejado, características que são utilizadas como pretexto por *lobbies* contrários à sua existência e à expansão do modal aquaviário.

Portanto, políticas (o que fazer) e estratégias (como fazer) que concorram para a consolidação do crescimento da indústria naval e do comércio marítimo, tendo por consequência o fortalecimento da Marinha Mercante brasileira, são apresentadas a seguir.

Política:

Revisão da matriz de transportes, aumentando a participação do modal aquaviário

Estratégias:

Criação de fluxo constante de mercadorias – Promover, a exemplo de países com grande extensão territorial, a descentralização e diversificação de polos industriais, visando a gerar um fluxo constante de mercadorias entre os mercados consumidores. Como exemplo, os Estados Unidos mantiveram o Sul agrícola e o Norte industrial. Dessa forma, geraram condições para que sua Marinha Mercante (reserva de bandeira) se mantivesse atuante e fortalecida.

Desenvolvimento do Corredor Marítimo Costeiro – Estabelecer rotas potenciais de cabotagem para serviços *feeder*²⁷ e serviços integrados à cadeia de transporte multimodal, visando a maior eficiência e a baixos custos, de forma a enfatizar as vantagens competitivas do modal (eficiência energética por t/km transportada, menor impacto ambiental e nas rodovias etc.).

Desenvolvimento do setor hidroviário – Integrar o setor energético e de transporte para que a construção de novos empreendimentos hidrelétricos contemple obras de transposição, permitindo que os recursos hídricos estejam à disposição não só do consumo humano e da geração de energia, mas também da navegação interior. Atualmente, dos 28 mil quilômetros de rios em condições naturais de navegação (sem dragagem), somente 10 mil quilômetros estão disponíveis. O transporte hidroviário responde por apenas 2% do transporte nacional, quando comparado ao ferroviário e ao rodoviário²⁸.

Isenção de impostos no abastecimento de embarcações na costa brasileira – Fazer cumprir o Art. 12 da Lei nº 9.432/97, que determina a extensão dos preços de combustíveis cobrados às embarcações de longo curso para as demais navegações [Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (17%), Programa de Integração Social – PIS (1,65%), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins (7,6%), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide (5,5%)], como também a Medida Provisória (MP) 428/08, que determina que os combustíveis comprados ou importados para uso de empresas de navegação de cabotagem serão isentos do recolhimento da contribuição para o PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep e Cofins.

Modernização de terminais portuários – O Corredor Marítimo Costeiro depende de uma infraestrutura portuária moderna e de maior capacidade operacional, pronta para absorver o incremento da movimentação de cargas e navios. A Lei nº 8.630 (Lei dos Portos), de 25

²⁷ Movimentação de cargas entre os pequenos portos, em direção aos grandes portos concentradores de cargas, voltados para a exportação.

²⁸ CRISTINA, Lana. *Setor de transporte hidroviário tem entraves para o crescimento*. [2006]. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/11/17/materia.2006-11-17.5810656523/view>>. Acesso em 10/10/08.

de fevereiro de 1993, que busca normatizar a exploração desses portos organizados (públicos e privados), após 15 anos de sua promulgação carece de revisão. A falta de articulação entre os níveis de decisão no setor é hoje o maior problema [as companhias docas estatais, os Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs), os Órgãos Gestores de Mão de obra (OGMOs), o Governo Federal, os empresários e os sindicatos de trabalhadores]²⁹.

Política:

Fortalecimento de uma frota sob bandeira brasileira

Estratégias:

Reserva de mercado na cabotagem – É uma prática que vem sendo exercida em todo o mundo, cujo objetivo é assegurar para o país com frota própria o transporte de seu próprio comércio e a manutenção de sua presença marítima e independência estrangeira no transporte de cargas domésticas. A legislação brasileira prevê proteções, como a Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997 – Art. 7º, 8º, 9º e 10º, quando impõe restrições à atuação de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem e interior, permitindo, porém, sua utilização, desde que afretadas por empresas brasileiras de navegação, quando da inexistência ou indisponibilidade de embarcações de bandeira brasileira. Como qualquer mecanismo de fomento, ele só é positivo se for capaz de gerar uma indústria competitiva e moderna. Para isso, é importante que, ao lado desse incentivo, exista um sistema legal, capaz de cobrir aspectos de legislação trabalhista, tributária e financeira, propiciando uma atuação em condições de igualdade com os concorrentes externos.

Política de afretamento adequada – Reduzir vantagens ou aumentar taxas, estabe-

lecendo, ao mesmo tempo, prazos para que as empresas brasileiras de navegação não utilizem de forma permanente as exceções previstas na Lei 9.432 (inexistência ou impossibilidade de embarcação brasileira) quando afretam navios de outras bandeiras visando a complementar suas necessidades operacionais, em detrimento da opção de investir na construção de navios nacionais.

Incentivos fiscais no longo curso – Promover uma política de incentivos fiscais ao armador brasileiro, de maneira que ele possa concorrer também no mercado externo. Atuar também junto aos exportadores e importadores brasileiros, criando isenções de impostos, caso suas mercadorias sejam transportadas por empresas brasileiras de navegação.

Reserva de mercado para os aquaviários brasileiros – Promover a reserva de mercado para o profissional marítimo brasileiro. A Lei 10.893/04, em seu Art. 38, proporciona essa reserva ao condicionar a habilitação ao incentivo do FMM para o armador que utilizar tripulação brasileira. A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, prevê, ainda que de forma tímida, em seu Art. 4º, a exclusividade para brasileiros, somente comandante e chefe de máquinas, nas embarcações que se utilizam do Registro Especial Brasileiro (REB). São garantias que devem ser ampliadas e mantidas, como no caso da Resolução Normativa nº 72, de 2006, pois representam também um importante instrumento de preservação do mercado de trabalho para o marítimo brasileiro. Essa norma do Conselho Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego determina a obrigatoriedade de utilização progressiva de brasileiros no setor marítimo em embar-

²⁹ MODERNIZAÇÃO dos portos em três momentos. Disponível em: < <http://blog.newscomex.com/2008/02/modernizacao-dos-portos-em-3-momentos.html>>. Acesso em 16/10/08.

cações estrangeiras após 90 dias de permanência nas águas nacionais.

Descontingenciamento de Receita do FMM – Cumprir a MP nº 2.010-27, de 30/12/1999, que deu nova redação ao Art. 1º da Lei nº 9.530/97, incluindo o FMM entre os fundos excepcionados. É fundamental que os recursos provenientes desse fundo não sejam desviados a fim de propiciar *superavits* primários. Responsável pela oferta de recursos para o financiamento do setor, o FMM (regulamentado pela Lei 10.893/04) é hoje o mais importante vetor do momento de recuperação por que passa o segmento no Brasil, registrando um aumento crescente no volume de financiamento à indústria naval.

Programas de incentivo à construção naval – Diante do potencial de carga e da configuração geográfica do Brasil, e como o setor de construção naval demanda altos investimentos e retorno em longo prazo, o Estado deve atuar como agente fomentador. Atualmente, tem-se o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), um plano que faz parte do PAC, o qual é um conjunto de ações voltadas para a alavancagem efetiva do crescimento do Brasil.

Revitalização do setor de navieças³⁰ – O Governo deverá disponibilizar linhas de financiamento à pesquisa e ao desenvolvimento do setor, uma vez que o Brasil possui excelentes escolas de engenharia naval, além de cursos de nível médio com ótima qualidade, que garantem os recursos humanos para manter o bom nível tecnológico na elaboração e gerenciamento de projetos, bem como absorver as inovações tecnológicas do setor. Entretanto, como a mão de obra existente no passado mudou para outros setores, principalmente para a economia informal, programas de treinamento e

reciclagem de mão de obra especializada deverão ser implementados para poder atender à nova demanda do setor.

CONCLUSÃO

Diante das transformações pelas quais o mundo tem passado, neste período marcado pela globalização e pela nova ordem mundial multipolar, a Nação brasileira enfrenta o desafio de ser importante ou irrelevante neste novo cenário. Qual é a vontade nacional?

A capacidade de continuar a crescer, de gerar empregos, de produzir conhecimento, de defender as fronteiras (secas e molhadas), de ser competitivo, de atrair investimentos produtivos e de manter um razoável grau de autonomia decisória definirá a posição do Brasil perante o concerto das nações.

A própria sobrevivência do parque industrial produtivo instalado no País depende, em grande medida, da ampliação do mercado, de ganhos de competitividade e dos processos de integração econômica regional.

Nesse contexto se insere a relevância da Marinha Mercante e de seu papel fundamental no desenvolvimento da Nação. Algo que deveria ser óbvio, já que o País é privilegiado por uma grande oferta de rios navegáveis, por uma extensa faixa litoral, por portos naturais e por uma posição estratégica no Oceano Atlântico. Se não bastassem tais motivos, o mar ainda nos brinda com um recurso energético natural, cobijado por todo o mundo – o petróleo (que depende de navios para fazê-lo chegar às refinarias), fonte de energia e de peso político diante das nações.

A incapacidade de os governos atuarem de forma coordenada com a indústria naval, estabelecendo uma visão estratégi-

³⁰ Peças destinadas à indústria naval para atender às encomendas de embarcações.

ca, políticas objetivas, desenvolvimento tecnológico, critérios técnicos e administrativos transparentes, e a aplicação de subsídios na dose incorreta, além de decisões políticas muitas vezes em desacordo com as aspirações nacionais e, por conseguinte, contrárias ao bem comum, impediram que essa indústria pudesse se manter entre as mais bem posicionadas no contexto mundial, como foi na década de 70. A redução do número de navios brasileiros elevou o *deficit* de nossas transações correntes no exterior e aumentou o desemprego na atividade e na construção naval.

Sendo assim, o desenvolvimento do setor marítimo só acontecerá por meio de políticas de Estado. Não se trata de um objetivo imediato, momentâneo, mas ultrapassa os compromissos que caracterizam uma ação de governo. Uma Marinha Mercante forte corrobora para alcançar e manter a integração nacional, a integridade do patrimônio nacional, a paz social, o progresso e a soberania, objetivos fundamentais da Nação.

Por vocação e peso econômico, o Brasil tem as credenciais para ingressar no núcleo dinâmico da economia e da política internacional. Sem ufanismos, deve-se reconhecer o potencial intrínseco do País, com a consciência de que seu o destino depende, mais do que nunca, de uma urgente mobilização de toda a sociedade na redefinição dos interesses nacionais de longo prazo, aproveitando-se do momento positivo que o País atravessa,

no qual as condições mercadológicas são extremamente favoráveis.

As oportunidades que se apresentam não podem ser desperdiçadas: o crescimento da demanda pelo transporte marítimo, em função da expansão nas atividades ligadas ao comércio exterior; a autossuficiência em petróleo, alcançada internamente, e a necessidade de renovação da frota, juntamente com a demanda por embarcações de apoio marítimo para a exploração das novas jazidas descobertas; e o desenvolvimento e produção em larga escala da nova matriz energética de biocombustíveis, tudo se configura como motivos mais do que suficientes para a reativação da Marinha Mercante e da indústria naval.

É evidente que, após mais de 20 anos de estagnação, dificilmente em um curto espaço de tempo o Brasil conseguirá se igualar aos níveis de produtividade e de tecnologia alcançados por Coreia do Sul, Japão ou China, países considerados hoje como potências da indústria de construção naval. Entretanto, com planejamento estratégico consistente, investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia própria (nos diversos centros de excelência) existentes, aliados aos insumos básicos importantes que o País possui, será possível retornar ao cenário como um *player* mundial na área naval, não só ocupando posição significativa como também confirmando sua vocação marítima, existente desde o descobrimento.

O desenvolvimento do setor marítimo só acontecerá por meio de políticas de Estado

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<PODER MARÍTIMO>; Marinha Mercante; Desenvolvimento; Segurança; Política marítima;

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Informações sobre o comércio marítimo, navegação, portos e legislação. 2008. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br>> Acesso em 19 de julho de 2008.
- ASSIS, Kleber Luciano de. A Marinha do Brasil - Aspectos Estratégicos. In: ESCOLA DE GUERRA NAVAL, 2007. Rio de Janeiro. **Aula inaugural**. Rio de Janeiro: EGN, 2007.
- BALANÇO confirma retomada da construção naval. Disponível em: <<http://www.agenciadanoticia.com.br/materia.asp?iArt=10338&iType=9>>. Acesso em 02 de outubro 2008.
- BARBOSA, Ilques. “A importância do Atlântico Sul para a segurança nacional e a integração regional”. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v.23, n.48, jul./dez.2007.
- BASTOS, Newton. Fundo da Marinha Mercante comemora 50 anos. [2008]. Disponível em: http://www.revistafatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=38089. Acesso em 08 maio 2008.
- BRASIL. Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (Lei dos Portos). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de fev. 1993. p. 2351.
- _____. Lei nº 9.432. de 08 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 09 de jan. 1997. p. 467.
- _____. Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante – FMM, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 de jul. 2004. p. 2.
- _____. Lei Complementar nº 97 de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 de jun. 1999. Edição Extra.
- _____. Lei nº 10.893 de 13 de julho de 2004. Dispõe sobre a política nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 de ago. 1997. p. 16.925.
- _____. Medida Provisória n.428, de 12 de maio de 2008. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 12 maio 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/562517.pdf>. Acesso em 15/10/08>.
- _____. Ministério dos Transportes. Site Institucional. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/bit/inpalestras.htm>>. Acesso em 02/08/08.
- Carta Régia disponível em: <http://www.webhistoria.com.br/arqdirfont5.html>>. Acesso em 02/05/08.
- CÓRTEZ, Ildelfonso. “A Indústria da Construção Naval Brasileira”. In: Seminário Naval. Julho, 2003. Rio de Janeiro. Apresentação ao BNDES. Rio de Janeiro: SINAVAL, 2003.
- CRISTINA, Lana. Setor de transporte hidroviário tem entraves para o crescimento. [2006]. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/11/17/materia.2006-11-17.5810656523/view>>. Acesso em 10/10/08.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil) Manual básico: elementos fundamentais. v. 1 e v.2, 2008 Rio de Janeiro, 2008.
- HISTÓRIA da Marinha Mercante brasileira. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007.
- INSERINDO o Brasil no Mundo. São Paulo: Editora Senac, 2007.
- LIMA, Haroldo. *Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual*. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, pág. 12.
- MACHADO, Sérgio. “Navios brasileiros tripulados por brasileiros”. *Revista Unificar*, Rio de Janeiro, VI, n. 20, p. 111, abr. 2005.
- MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. *Geopolítica – Introdução ao Estudo*. São Paulo: Sicurezza, 2006.

- MODERNIZAÇÃO dos portos em três momentos. Disponível em: <<http://blog.nescomex.com//2008/02/modernizacao-dos-portos-em-3-momentos.html>>. Acesso em 16/10/08.
- PETROBRAS. “Petrobras – Energia passado, presente e futuro”. *Cadernos Petrobras*, Ano VII, n. 8, p. 33 dez. 2007.
- TILL, Geoffrey. *Poder Marítimo – Una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2004.
- REVISTA NACIONAL DOS OFICIAIS DA MARINHA MERCANTE. Rio de Janeiro: Sindmar, VI, nº 22, dez. 2005.
- SOBREIRA, Aluisio. Entrevista do Diretor de Assuntos Institucionais da Merco Shipping Marítima Ltda, disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/Navegando/NavegandoAgo08.htm#D1>. Acesso em 03/07/08.