

SEGURANÇA DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO

Peculiaridades e Vulnerabilidades*

JOSÉ LUIZ FEIO OBINO**
Vice-Almirante (RRm)

SUMÁRIO

- Introdução
- Antecedentes
- Atividades Subsidiárias da Marinha do Brasil
- A Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário
- O Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário
- O Posicionamento da Diretoria de Portos e Costas
- Vulnerabilidades do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário
- Conclusão

INTRODUÇÃO

O mar foi o caminho único para que os ousados descobridores portugueses chegassem ao nosso País e expandissem,

através dos rios, a fronteira do oeste; a consolidação do vasto território só foi possível devido ao intenso comércio com a metrópole e a ligação pelo mar e pelos rios entre as distantes regiões da nação que se formava.

* Texto adaptado da palestra ministrada aos oficiais-alunos do Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval, em 7 de junho de 2000.

** O autor, como almirante, foi Comandante do 4º Distrito Naval (Amazônia), Comandante da Força de Submarinos, Diretor de Obras Cíveis da Marinha, Subchefe de Doutrina e Organização do Estado-Maior das Forças Armadas, Chefe do Estado-Maior do Comando de Operações Navais e Diretor de Portos e Costas, responsável pela quase totalidade das atribuições da Autoridade Marítima, com relação à Segurança do Tráfego Aquaviário Brasileiro.

Contando com 7.400 km de litoral e cerca de 50.000 km de rios navegáveis, o transporte aquaviário hoje, como no passado, é essencial para o País; pelo mar circulam 95% do comércio exterior brasileiro, transportando a produção do campo e das fábricas, fruto do trabalho de uma imensa parcela da população brasileira.

No mar ocorrem as mais essenciais interações físico-químicas que tornam possível a vida no nosso planeta, sendo necessário que o transporte aquaviário nos mares, rios e lagos seja não apenas seguro, mas também, limpo.

A Diretoria de Portos e Costas, que teve origem na antiga Inspeção de Portos e Costas, criada em 11 de junho de 1907, e nas antigas capitânicas dos portos, criadas em 14 de agosto de 1845, supervisiona uma estrutura que permite à Autoridade Marítima brasileira voltar os seus esforços para os aspectos não comerciais da navegação: segurança do tráfego aquaviário, salvaguarda da vida humana no mar, prevenção da poluição hídrica e ensino profissional marítimo.

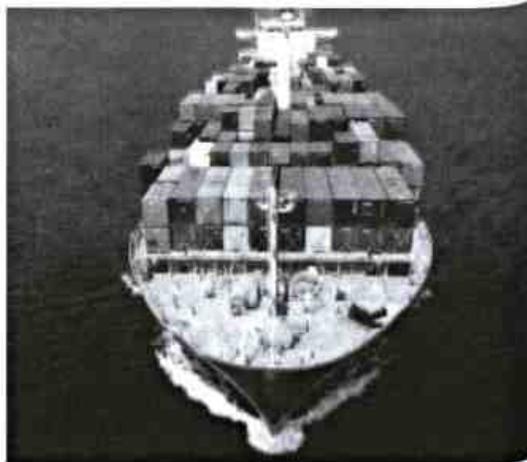
Essas atividades são pouco conhecidas da sociedade brasileira e mesmo por alguns setores da Comunidade Marítima, que priorizam assuntos mais específicos, conforme o objetivo de sua participação na vasta gama dos interesses marítimos.

Este trabalho tem, portanto, dois propósitos: primeiro, o de divulgar o Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário e, segundo, o de permitir – fruto deste conhecimento – uma maior interação entre os oficiais da Marinha e todos aqueles, membros ou não da Comunidade Marítima e Fluvial, que se interessam por esse setor tão essencial ao desenvolvimento de nosso País.

ANTECEDENTES

A noção de controle da navegação marítima surgiu com a abertura dos portos do

Brasil, por decreto de D. João VI, datado de 28 de janeiro de 1808.



Navio Porta-contêiner *Aliança Brasil*

Pelo decreto de 7 de junho de 1809 criaram-se os **Despachantes de Embarcações** que partissem dos nossos portos e, mais tarde, o Alvará de 3 de fevereiro de 1810 instituiu a **Mesa do Despacho Marítimo** que, além de outras atribuições, regulava a maneira de fazer os despachos dos navios. Essas mesas de despachos estavam situadas nos principais portos do país, depois **capitânicas das províncias**, o que veio culminar com a sua regulamentação, pelo **decreto de 26 de março de 1833** que, além do despacho marítimo, tratava da arcação e registros de embarcações.

Mais tarde, pelo **Decreto nº 358, de 14 de agosto de 1845**, o Governo do Império resolveu estabelecer uma **capitania do porto** em cada província marítima, com as atribuições específicas de polícia naval, conservação dos portos, inspeção e administração dos faróis, balizamento, matrícula do pessoal marítimo e praticagem.

Essas capitânicas foram subordinadas diretamente ao ministro da Marinha. Somente no advento da República é que se

resolveu acabar com a subordinação direta das capitânicas dos portos ao ministro da Marinha e concentrá-las sob um único órgão que, a princípio, se denominou **Inspetoria de Portos e Costas**. O Decreto nº 6.509, de **11 de junho de 1907**, criou o Regulamento da Inspetoria de Portos e Costas, subordinando as capitânicas a esse novo órgão.

Em **30 de novembro de 1911**, pelo Decreto nº 9.169-A, a estrutura organizacional da Marinha foi mudada, com inspiração na organização da Marinha inglesa, passando o inspetor de Portos e Costas a denominar-se superintendente de Portos e Costas e a fazer parte do Almirantado.

Nova modificação decorreu do Decreto nº 16.237, de **5 de dezembro de 1923**, quando a **Superintendência de Portos e Costas** passou a denominar-se **Diretoria de Portos e Costas (DPC)**.

No ano de 1931, o chefe do Governo Provisório da República, pelo Decreto nº 20.829, de **21 de dezembro de 1931**, criou a **Diretoria de Marinha Mercante**, em substituição à Diretoria de Portos e Costas. Foi somente em 1952 que a Diretoria de Marinha Mercante voltou a se chamar Diretoria de Portos e Costas, que permanece até hoje.

A Diretoria de Portos e Costas, pelo seu regulamento, tem por finalidade contribuir para a orientação e o controle da Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional, para a segurança do tráfego aquaviário, para a prevenção da poluição hídrica causada por embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio, e para a formação e execução das políticas nacionais relacionadas com as atividades marítimas. Cabe, ainda, ressaltar que pelo Decreto nº 62.860, de **18 de junho de 1968**, a Diretoria ficou encarregada de gerir o Ensino Profissional Marítimo em todo País.



Pátio para exercício de combate à incêndio Centro de Instrução Almirante Brás de Aguiar – Belém

O envolvimento do antigo Ministério da Marinha com a implantação da lei de modernização dos portos, o desenvolvimento da pesca, a ordenação da navegação nacional, a revitalização da construção naval no País, a implantação de princípios, através de lei, sobre a segurança do tráfego aquaviário, a condução do gerenciamento costeiro, o apoio à ação fiscalizadora do trabalho marítimo, o apoio à Polícia Federal, participando da Comissão de Segurança Pública dos Portos, Terminais e Vias Navegáveis, a proteção ambiental marinha, quer em parceria ou não com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, tudo em conformidade com a antiga **Lei Complementar nº 69/91**, representavam um amplo espectro de atuação no campo marítimo e fluvial, fazendo com que o então ministro da Marinha fosse de fato a Autoridade Marítima Brasileira, delegando grande parte dessas atribuições ao diretor de Portos e Costas, ainda que este subordinado ao Diretor-Geral de Navegação.

ATIVIDADES SUBSIDIÁRIAS DA MARINHA DO BRASIL

A Lei Complementar nº 97/99 que dispõe sobre as Normas Gerais para a Organi-

zação, o Preparo e o Emprego das Forças Armadas, sucessora da Lei Complementar nº 69/91 por motivo da criação, em 1999, do Ministério da Defesa, estabeleceu as seguintes atribuições subsidiárias para a Marinha do Brasil em seu artigo 17:

- Orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
- Prover a segurança da navegação aquaviária;
- Contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; e
- Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, Federal ou Estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

O novo documento ao definir as atividades subsidiárias da Marinha estabeleceu pela primeira vez, de forma clara, no parágrafo único do artigo 17, quem é a "AUTORIDADE MARÍTIMA", a qual até a entrada em vigor da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário era assumida pelo ministro da marinha, mas exercida, por delegação, pelo diretor de Portos e Costas.

A Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, (D.O.U. de 10/06/99) assim se expressa, no seu parágrafo único do artigo 17, com relação a designação da Autoridade Marítima:

Art. 17 – Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares:

- I –
- II –
- III –
- IV –

Parágrafo único: Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando de-

signado como "Autoridade Marítima", para esse fim.

A LEI DE SEGURANÇA DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO

No começo da década dos 90, a Diretoria de Portos e Costas elaborou uma proposta de projeto de lei sobre segurança do tráfego aquaviário, em decorrência da **Lei Complementar nº 69/91**, que depois de ser analisada pela Diretoria-Geral de Navegação e o Estado-Maior da Armada foi apresentada pelo ministro da Marinha, em forma de projeto de lei, ao presidente da República, nos idos de 1993, que a encaminhou ao Congresso Nacional.

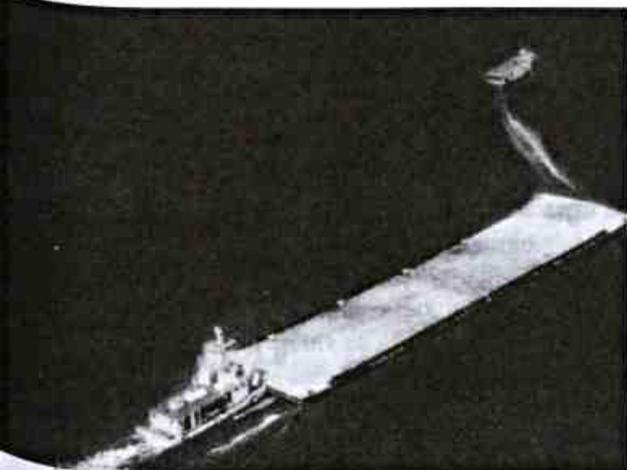


Embarcação da Empresa FOGÁS navegando na Amazônia

A lei se fazia indispensável não só para enxugar a legislação existente, como também para dar respaldo legal as ações da Autoridade Marítima, já que os antigos regulamentos do tráfego marítimo, simples atos do Poder Executivo, podiam ser facilmente questionados na Justiça.

Ao mesmo tempo que o projeto de lei tramitava no Congresso Nacional, a Dire-

toria de Portos e Costas, antevendo as transformações que ocorreriam no setor com a entrada em vigor da lei e o conse-



Empurrador e balsa descarregada singrando os estreitos entre o Rio Pará e o Rio Amazonas

qüente aumento de suas responsabilidades, empreendeu, a partir de 1994, medidas concretas na racionalização de suas instruções conhecidas por Portomarinst, adequando ao projeto de lei seus instrumentos de ação.

Este trabalho da Diretoria deu origem às normas consolidadas de transição para a Navegação Marítima, Navegação Interi-

or, Ensino Profissional Marítimo, Capitania dos Portos, Homologação de Material, Embarcação de Esporte e Recreio, dentre aquelas que deveriam ser decorrentes da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário e de seu regulamento.

Vejam os alguns destaques da lei para o melhor entendimento da questão. De acordo com a **Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997** (D.O.U. nº 241, de 12 de dezembro de 1997), coube à Autoridade Marítima a seguinte responsabilidade:

“Art. 3º— Cabe a autoridade marítima promover a implementação e a execução desta Lei, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana e 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.

Parágrafo único: No exterior, a autoridade diplomática representa a autoridade marítima, no que for pertinente a esta Lei.”

O seu artigo 4º enumera as atribuições da Autoridade Marítima as quais pela **Portaria n.º 67, de 18 de março de 1998**, do então Ministro da Marinha, foram delegadas como no quadro 1 que se segue:

ATRIBUIÇÕES	DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA
I – Elaborar normas para:	
a) habilitação e cadastro dos aquaviários e amadores;	DPC
b) tráfego e permanência das embarcações nas águas sob jurisdição nacional, bem como sua entrada e saída de portos, atracadouros, fundeadouros e marinas;	DPC
c) realização de inspeções navais e vistorias;	DPC
d) arqueação, determinação da borda livre, lotação, identificação e classificação das embarcações;	DPC
e) inscrição das embarcações e fiscalização do Registro de Propriedade;	DPC

(Continua na página seguinte)

(Continuação)

ATRIBUIÇÕES	DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA
f) cerimonial e uso dos uniformes a bordo das embarcações nacionais;	NÃO HOUVE
g) registro e certificação de helipontos das embarcações e plataformas, com vistas à homologação por parte do órgão competente;	DPC
h) execução de obras, dragagens, pesquisa e lavra de minerais sob, e às margens das águas sob jurisdição nacional, no que concerne ao ordenamento do espaço aquaviário e à segurança da navegação, sem prejuízo das obrigações frente aos demais órgãos competentes;	DPC
i) cadastramento e funcionamento das marinas, clubes e entidades desportivas náuticas, no que diz respeito à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação no mar aberto e em hidrovias interiores;	DPC
j) cadastramento de empresas de navegação, peritos e sociedades classificadoras;	DPC
l) estabelecimento e funcionamento de sinais e auxílios à navegação;	DHN
m) aplicação de penalidade pelo Comandante.	DPC
II – regulamentar o serviço de praticagem, estabelecer as zonas de praticagem em que a utilização do serviço é obrigatória e especificar as embarcações dispensadas do serviço;	DPC
III – determinar a tripulação de segurança das embarcações, assegurado às partes interessadas o direito de interpor recurso, quando discordarem da quantidade fixada;	DPC
IV – determinar os equipamentos e acessórios que devam ser homologados para uso a bordo de embarcações e plataformas e estabelecer os requisitos para a homologação;	DPC
V – estabelecer a dotação mínima de equipamentos e acessórios de segurança para embarcações e plataformas;	DPC
VI – estabelecer os limites da navegação interior;	DPC
VII – estabelecer os requisitos referentes as condições de segurança e habitabilidade e para a prevenção da poluição por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio;	DPC
VIII – definir áreas marítimas e interiores para constituir refúgios provisórios, onde as embarcações possam fundear ou varar, para execução de reparos;	DPC
IX – executar a inspeção naval;	DN/CN
X – executar vistorias, diretamente ou por intermédio de delegação a entidades especializadas.	DPC
Siglas utilizadas: DPC: Diretoria de Portos e Costas; DHN: Diretoria de Hidrografia e Navegação DN: Distrito Naval; CN: Comando Naval	

A lei também previu delegação de competência aos Municípios para fiscalizar o tráfego de embarcações nos termos do seu artigo 6º:

“**Art. 6º** A autoridade marítima poderá delegar aos municípios a fiscalização do tráfego de embarcações que ponham em risco a integridade física de qualquer pessoa nas áreas adjacentes às praias, quer sejam marítimas, fluviais ou lacustres.”

Nas Disposições Finais e Transitórias cabe destacar dois artigos pela importância do seu conteúdo:

“**Art. 36.** As normas decorrentes desta Lei obedecerão, no que couber, aos atos e resoluções internacionais ratificados pelo Brasil, especificamente aos relativos à salvaguarda da vida humana nas águas, à segurança da navegação e ao controle da poluição ambiental causada por embarcações.”

“**Art. 39** A autoridade marítima é exercida pelo Ministério da Marinha.”

Assim, o advento da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário permitiu que as antigas intrincadas e esparsas instruções e normas, que vinham sendo analisadas, consolidadas, atualizadas e simplificadas, fossem prontamente substituídas pelas atuais Normas da Autoridade Marítima – Normam. (Veja anexo)

O SISTEMA DE SEGURANÇA DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO

O Sistema teve origem praticamente com o término da Rede da Diretoria de Portos e Costas (Rede da DPC), quando as capitânicas dos portos, suas delegacias e agências foram subordinadas aos comandantes de distritos navais e comandos Navais. Sua implementação ocorreu de fato em 1995, quando o uso da expressão “Rede da DPC” foi proibida pelo ministro da Marinha de então.

O Sistema compreende o Comando da Marinha, Autoridade Marítima, o Estado-Maior da Armada (EMA), o Tribunal Marítimo (TM), a Consultoria Jurídica da Marinha (CJM), a Procuradoria Especial da Marinha (PEM), o Comando de Operações Navais/ Diretoria-Geral de Navegação (CON/DGN), a Diretoria de Portos e Costas (DPC), a Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), os comandos de distritos navais (DN), os comandos navais (CN), as capitânicas dos portos/capitânicas fluviais (CP/CF), suas Delegacias (DL) e Agências (AG), o Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (CIAGA) e o Centro de Instrução Almirante Bráz de Aguiar (CIABA). Destaca-se nesse Sistema o Tribunal Marítimo pela autonomia que possui para adotar decisões técnicas de alta relevância, isentas de qualquer influência do Poder do Estado. É uma instituição pouco conhecida e compreendida pela Marinha.

A figura nº 1 permite visualizar o Sistema como um todo. Elaborada pela Diretoria de Portos e Costas em 1999, ela nos possibilita despertar para dois questionamentos.

A supervisão funcional indicada parece, no meu entender, se aplicar aos comandantes de distritos navais e comandantes de comandos navais, haja vista os últimos acidentes havidos com os Navios Mercantes *Trade Daring* e *Nedlloyd Recife* e Navio-Tanque *Bahamas*, os quais envolveram os comandantes de distritos navais e exigiram a supervisão funcional da Diretoria de Portos e Costas, orientando as ações daqueles comandos junto à Procuradoria da República, Justiça, armadores, seguradoras, P&I e outros.

O outro questionamento diz respeito ao representante regional da Autoridade Marítima. Diante da delegação de competência aos comandantes de distritos navais e comandos navais para executar a inspeção naval (Polícia Naval anteriormente), segun-

SISTEMA DE SEGURANÇA DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO

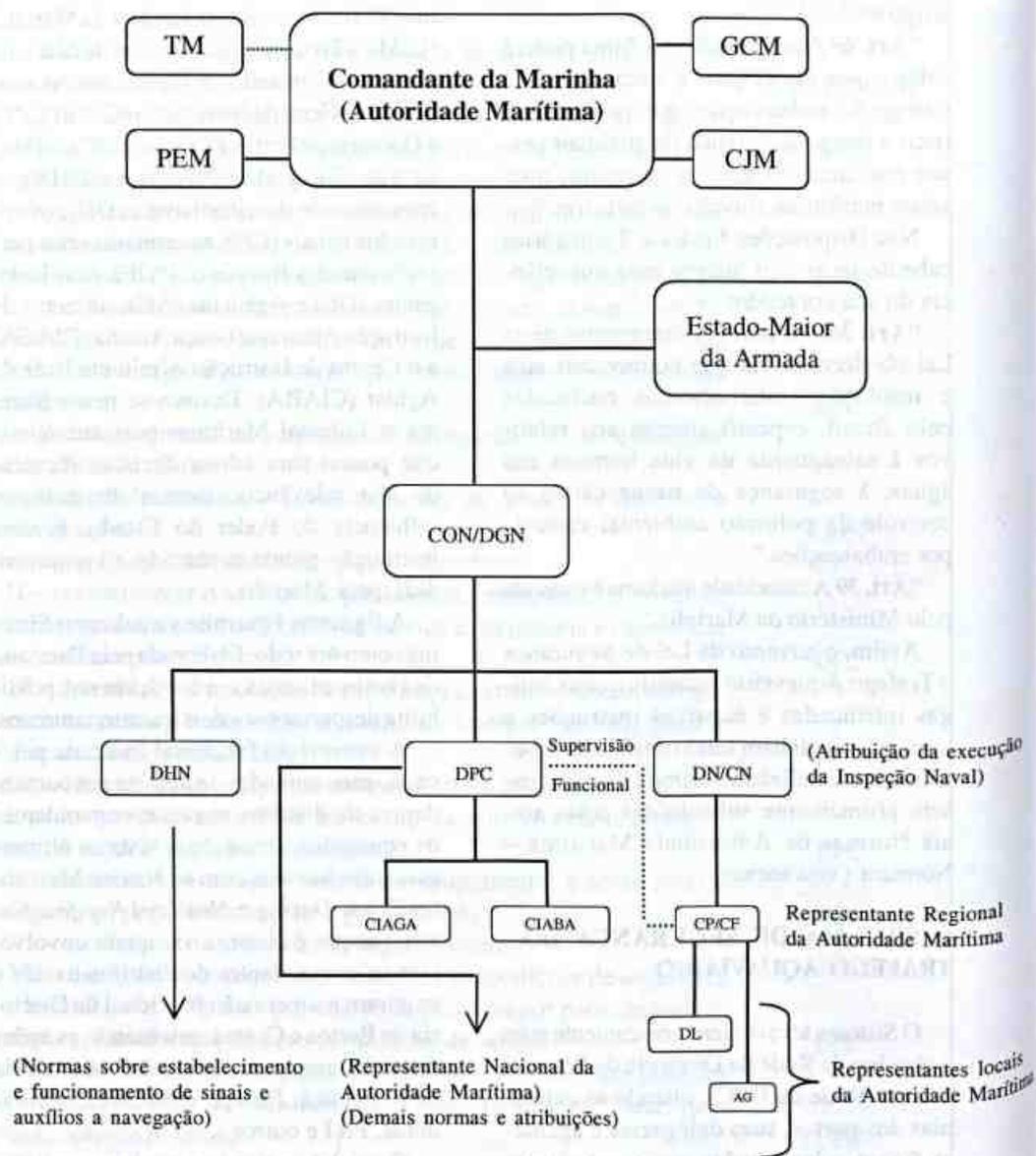


Figura 1

do as Normas da Diretoria de Portos e Costas, e do seu envolvimento político e técnico com a segurança do tráfego aquaviário sob a responsabilidade de suas capitânicas dos portos e capitânicas fluviais subordinadas, o representante regional da Autoridade Marítima parece ser de fato o comandante naval da área e não o capitão dos portos.

O Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário ainda se encontra em fase de consolidação apesar de ter se passado meia década de sua implantação. O Sistema requer ainda estrutura adequada no Estado-Maior da Armada, Comando de Operações Navais/Diretoria-Geral de Navegação e especialmente nos comandos de distritos Navais e comandos navais, para que o "Sistema" não seja uma utopia e a "Rede da DPC" uma realidade incontestável, já que os vínculos funcionais das capitânicas dos portos com a Diretoria de Portos e Costas são muito fortes pela falta de profissionalização dos seus recursos humanos.

A ESTRUTURA BRASILEIRA PARA A ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL

No âmbito nacional, a coordenação necessária à participação do Brasil na Organização Marítima Internacional era exercida até dezembro de 1998 nominalmente pelo Ministério das Relações Exteriores. Inicialmente, havia o Comitê Coordenador dos Assuntos da Organização Marítima Internacional, com representantes permanentes do Ministério das Relações Exteriores, da Marinha do Brasil e do Ministério dos Transportes e participação eventual de outros órgãos, inclusive empresas estatais.

Funcionou até aquela ocasião um grupo de trabalho interministerial que tratava de assuntos da Organização Marítima In-

ternacional (GTI/IMO), que se reunia normalmente no Itamaraty, em Brasília, com presença de oficial do Estado-Maior da Armada (EMA), com o único e exclusivo fim de preparação da "posição política" brasileira para sessões e conferências. Para fixação da posição técnica brasileira, o GTI/IMO promovia reunião da comunidade marítima nacional na Diretoria de Portos e Costas, onde era elaborado, previamente, o documento conhecido como "posição técnica", que iria alimentar a reunião de Brasília.



Sede da Organização Marítima Internacional
– Londres – Inglaterra

Considerando a relevância da Organização Marítima Internacional (IMO), da qual o Brasil é Estado parte na promoção da cooperação entre países nas questões que afetem a segurança da navegação e da conservação do meio ambiente marinho, a necessidade de uma participação mais efetiva do nosso País naquele fórum internacional e a exigência de internalização das diretrizes e procedimentos para o transporte marítimo internacional, foi instituída, através da **Portaria Interministerial nº 367, de 18 de dezembro de 1998**, a Comissão

**COMISSÃO COORDENADORA DOS ASSUNTOS DA ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL
(CCA-IMO)**

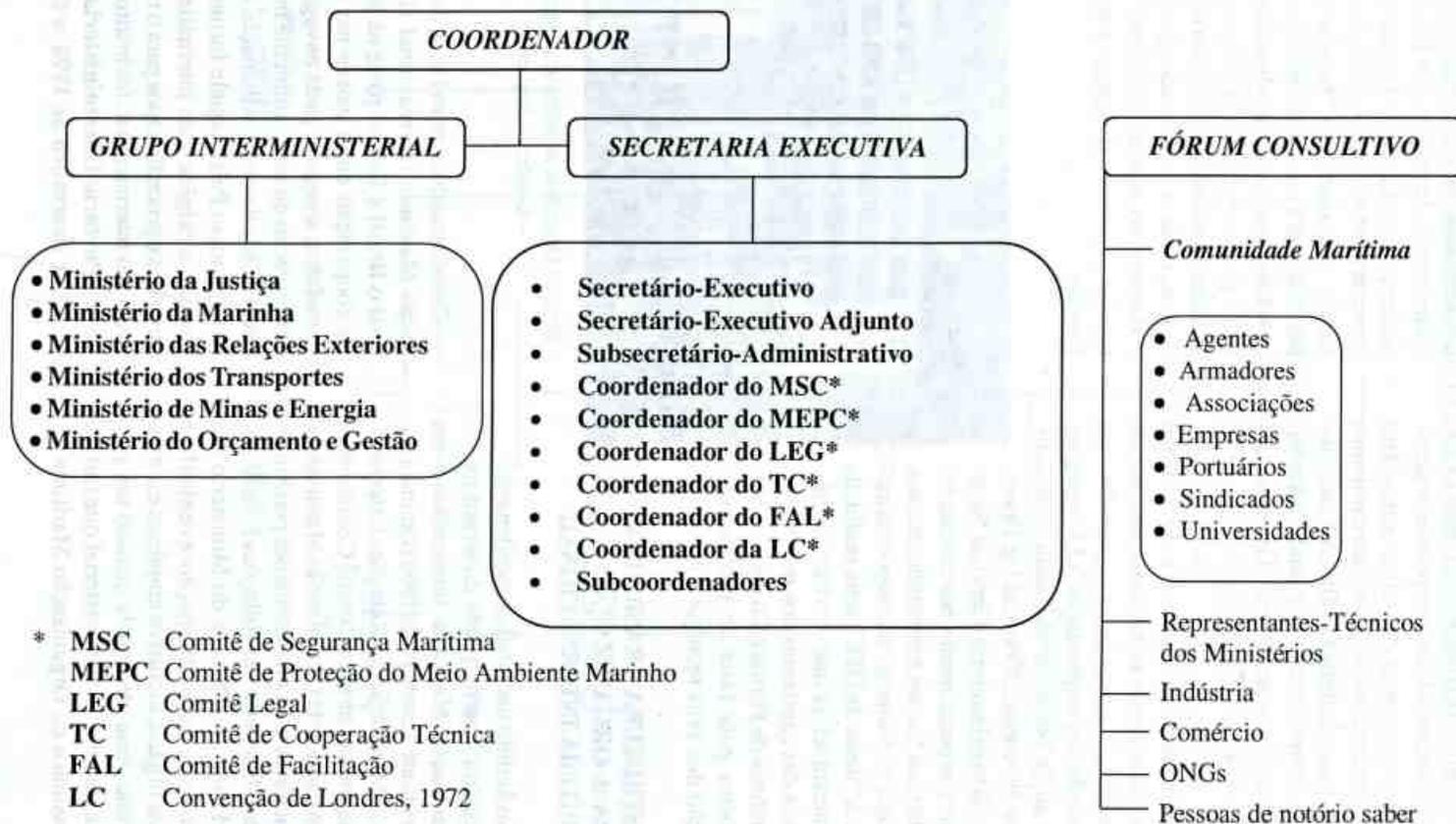


Figura 2

Coordenadora dos Assuntos da Organização Marítima Internacional (CCA-IMO), uma vez que o modelo de trabalho vigente já não atendia as transformações ocorridas no setor e exigiam uma participação efetiva da Marinha do Brasil.

A Comissão tem como finalidade estudar os assuntos objeto das reuniões da Organização Marítima Internacional, formular as posições a serem adotadas pelas delegações brasileiras àquelas reuniões, e propor medidas a serem implementadas internamente decorrentes dos compromissos assumidos pelo País naquela Organização. A coordenação da Comissão foi confiada ao Chefe do Estado-Maior da Armada pelos titulares dos ministérios membros a saber:

- Justiça;
- Marinha;
- Relações Exteriores;
- Transportes;
- Minas e Energia;
- Planejamento e Orçamento;
- Comunicações; e
- Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal.

A reunião daqueles ministérios foi a melhor forma de estruturar posições confiáveis para a preservação dos interesses do Brasil na Organização Marítima Internacional. Na complementação dessa tarefa, os componentes do Grupo Interministerial não poderiam deixar de ouvir e receber a colaboração da Comunidade Marítima e das organizações não-governamentais no trato de soluções para assuntos técnicos tão complexos e diversificados; daí a existência de um fórum consultivo.

Completando a estrutura da Comissão, temos a Secretaria Executiva, ativada em 2 de julho de 1999, tendo como secretário designado o Diretor de Portos e Costas, a qual é integrada por mi-

litares e civis de apreciável vivência no trato dos assuntos marítimos internacionais e destinada a prestar apoio técnico e administrativo à Comissão. Ademais presta apoio na coordenação de estudos de assuntos afetos à Organização Marítima Internacional, com vistas a contribuir para os propósitos da Comissão.

Cumprir notar que o funcionamento dessa nova estrutura, no encaminhamento dos estudos e sugestões de posições do País às reuniões da Organização Marítima Internacional, mostrada na figura 2, eliminou a tramitação morosa de documentos através do Diretor-Geral de Navegação da/para a Diretoria de Portos e Costas como ocorria no passado.

O POSICIONAMENTO DA DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS

Os assuntos marítimos em países com interesse neste importante setor estratégico e econômico sofreram fortes mudanças organizacionais em decorrência de alterações no quadro político mundial, seja pelo final da Guerra Fria, seja pela globalização



Navios petroleiros descarregando e carregando em terminal da Petrobrás

do comércio mundial. A posição conservadora do Brasil em relação a esses assuntos e a falta de estruturas ágeis para resolver problemas não navais têm frequentemente deixado a Marinha em posição de desconforto perante alguns setores da sociedade. Pretendo assim levar à consideração dos leitores, para apreciação e análise, como avalio a posição da Diretoria de Portos e Costas dentro da organização da Marinha, em conjunto com outros países e se o que estamos fazendo é o melhor para a Marinha e para a sociedade em geral.

O fortalecimento da Organização Marítima Internacional tem sido evidente nos últimos anos, tanto na segurança da navegação, como na proteção ao meio ambiente marinho; a abrangência e a complexidade dos assuntos tratados naquela organização exigiram, também, o fortalecimento da autoridade correspondente, a nível nacional, a chamada Autoridade Marítima, que no País faz cumprir a legislação internacional soberana e voluntariamente aceita.

A Autoridade Marítima diz respeito, portanto, à autoridade do Estado que é responsável por certas obrigações, tanto no que diz respeito a própria bandeira, como no que se refere às embarcações estrangeiras que freqüentam as águas jurisdicionais.

Um estudo sucinto sobre a Autoridade Marítima em 12 países mostrou que cada país tem suas próprias particularidades, ora a Autoridade é militar, ora é civil; ou é apenas uma autoridade ou está fragmentada em diversos órgãos governamentais.

Verifica-se, ainda, que a Autoridade Marítima, seja civil ou militar, está sempre um escalão abaixo do ministro correspondente, quando não é o próprio ministro.

No entanto, observa-se uma nítida separação entre assuntos marítimos e navais, quando a autoridade delegada está dentro da estrutura da Marinha de Guerra.

A nossa Marinha assumiu, com dignidade e prestígio, as principais vertentes da Autoridade Marítima; no entanto, a Marinha necessita avaliar nesse conjunto dois vetores bastante diferentes: o naval militar na sua mais nobre missão de defesa nacional e a componente do interesse público – os assuntos marítimos – também de vital importância no contexto nacional, mormente em tempo de paz. A interpretação de que ambas as áreas podem se achar dentro da estrutura da Marinha deve orientar a Administração Naval para que o segmento marítimo seja colocado na posição que lhe é devida.

Mudanças inexoravelmente ocorrem na sociedade e muitos países alteraram e estão alterando suas estruturas de Autoridade Marítima para responder mais eficazmente a essas mudanças. Podemos mencionar, a título de ilustração:

- **ALEMANHA:** em 1ª de julho de 1994, foi criada a Guarda Costeira, que coordena todas as instituições e recebe orientação política de cinco ministérios;

- **ARGENTINA:** conflito institucional entre a Prefeitura Naval e a Armada;

- **BÉLGICA:** desmilitarização, em 1ª de janeiro de 1992, da Gendarmeria responsável por parte da Polícia Naval Judiciária;

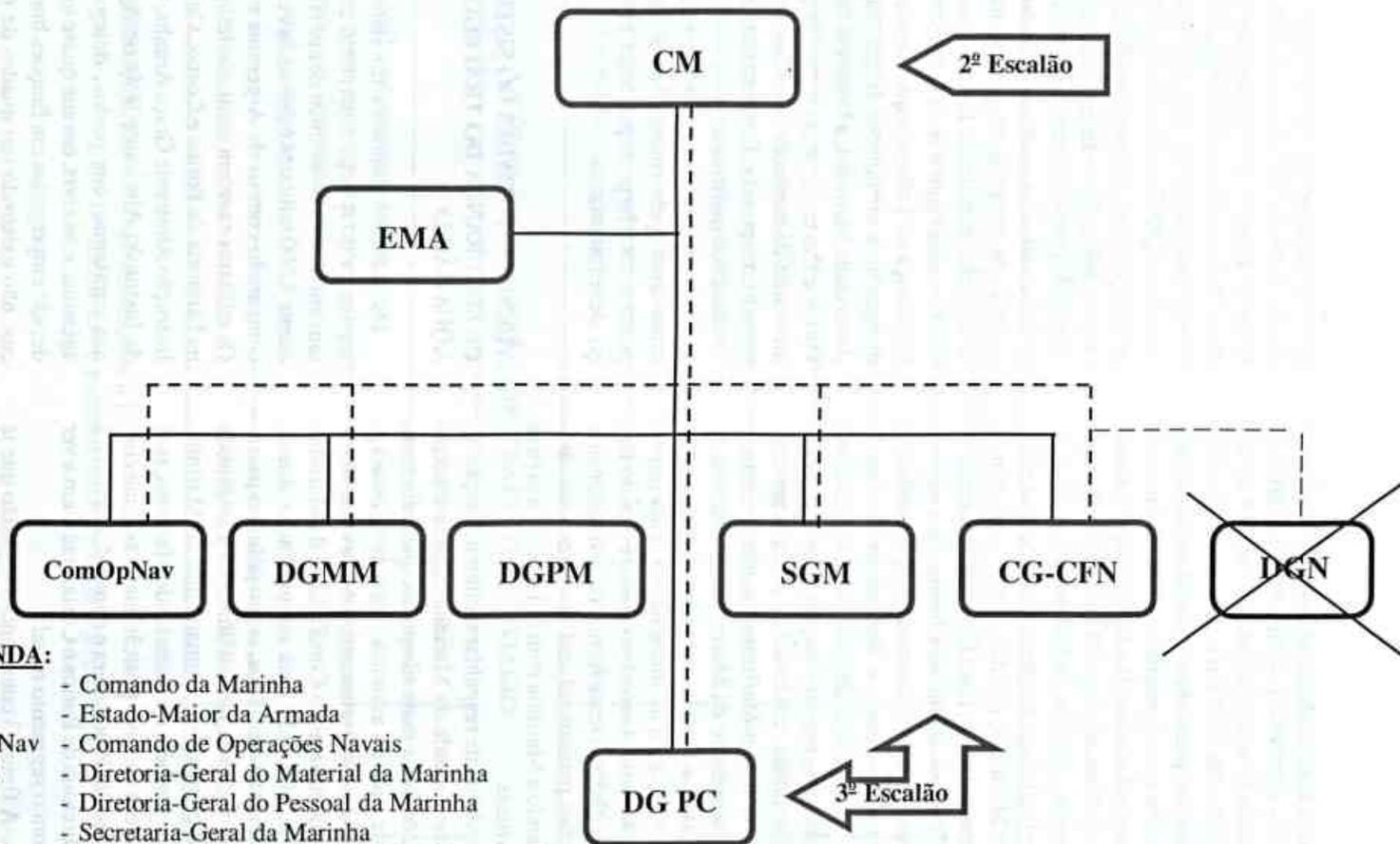
- **CHILE:** estrutura militar e profissionalizada tem respondido de forma eficaz às atribuições da Autoridade Marítima;

- **ESPANHA:** as atividades de capitania dos portos, até recentemente exercidas pela Marinha, estão sendo transferidas para o Ministério dos Transportes;

- **ITÁLIA:** em 28 de janeiro de 1994, pela Lei nº 84, foi criado o Comando-Geral do Corpo das Capitánias dos Portos, com dupla subordinação: Ministério dos Transportes e Navegação e Ministério da Defesa; e

- **PORTUGAL:** em 21 de setembro de 1995, pelo Decreto-lei nº 248, foi criada na estrutura do sistema de Autoridade Marítima

SUGESTÃO



LEGENDA:

- CM - Comando da Marinha
- EMA - Estado-Maior da Armada
- ComOpNav - Comando de Operações Navais
- DGMM - Diretoria-Geral do Material da Marinha
- DGPM - Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha
- SGM - Secretaria-Geral da Marinha
- CG-CFN - Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
- DGN - Diretoria-Geral de Navegação
- DG PC - Diretoria-Geral de Portos e Costas

ma, a Polícia Marítima (armada e uniformizada, composta por militares da Marinha).

No Brasil, não tínhamos até 11 de dezembro de 1997 um instrumento oficial definindo quem era a Autoridade Marítima, embora se depreendesse que de fato e de direito fosse o então Ministro da Marinha, hoje Comandante da Marinha (CM), exercendo o Diretor de Portos e Costas a quase totalidade das atribuições de Autoridade Marítima, por delegação, como vimos anteriormente. Foi a **Lei Complementar nº 97/99** que atribuiu de forma clara responsabilidades ao Comandante da Marinha, designando-o como a "Autoridade Marítima".

A Diretoria de Portos e Costas, como sabemos, tem atribuições essencialmente não navais, cuidando de parcela apreciável do Poder Marítimo, no entanto, entre o Comandante da Marinha e a Diretoria de Portos e Costas encontra-se um escalão voltado para assuntos navais, cuja prioridade natural envolve os interesses do Poder Naval. Dessa forma, os assuntos marítimos perdem velocidade de resposta, deixando a Marinha com o flanco aberto para críticas.

A fim de respaldar melhor a posição do Comandante da Marinha perante a sociedade, seria mais adequado, que a diretoria que trata de assuntos marítimos fosse subordinada diretamente à Autoridade Marítima ou seja, ao Comandante da Marinha, estabelecendo uma comunicação direta, sem intermediários, como já foi no passado. É claro que isso aumenta a amplitude de controle do Comandante da Marinha, que também é a Autoridade Marítima, mas parece ser uma posição mais coerente com a realidade brasileira e mundial. Ademais, a Diretoria de Portos e Costas nada tem a ver com o segmento naval.

A figura 3 contempla a sugestão que já foi realidade no passado para permitir uma análise sobre o assunto ensejando uma pro-

posta de mudança de subordinação da Diretoria de Portos e Costas, como Diretoria-Geral de Portos e Costas, porque entendo que a Diretoria-Geral de Navegação (DGN) sempre foi uma ficção na estrutura administrativa da Marinha do Brasil e o Comando de Operações Navais (ComOpNav) mais uma organização desnecessária entre a Diretoria de Portos e Costas e o Estado-Maior da Armada/Comandante da Marinha, carecendo de estrutura adequada para tratar de assuntos marítimos. Diante da supervisão funcional que exerce no Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário e com a delegação de atribuições de que dispõe da Autoridade Marítima, a Diretoria-Geral de Portos e Costas deve ser exercida por um almirante-de-esquadra, membro do Almirantado, responsável exclusivamente pelos assuntos marítimos.

Na impossibilidade, por um vice-almirante com pelo menos dois anos de posto e com larga experiência em serviço de capitânicas.

VULNERABILIDADES DO SISTEMA DE SEGURANÇA DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO

Os recursos humanos do sistema de segurança do tráfego aquaviário configuram um efetivo econômico de aproximadamente 3.500 militares e servidores civis, se comparado com os da Argentina e Chile. Os militares exercem comissão temporária na Diretoria de Portos e Costas, Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, Centro de Instrução Almirante Bráz de Aguiar e nas capitânicas dos portos, delegacias e agências, e os civis, em sua quase totalidade, são empregados em funções burocráticas, não existindo um quadro de pessoal especializado nas atividades de segurança marítima, fluvial e lacustre.

Assim, os recursos humanos, de um modo geral, apresentam certo grau de insuficiência, quantitativa e qualitativa, o que é atenuado em parte com medidas como a de delegações para certos tipos de vistorias e emissão de certificados às sociedades classificadoras.

Diferentemente do que ocorre em outros países da Rede Operativa de Cooperação Regional entre Autoridades Marítimas

(ROGRAM), especialmente no Chile e Argentina, onde, respectivamente, a Diretoria-Geral do Território Marítimo e Marinha Mercante e a Prefeitura Naval Argentina possuem quadros de pessoal com formação especializada e carreiras estruturadas para a atividade fim, no Brasil não há preocupação com a profissionalização do Sistema de Segurança (Quadro 2).

DEMANDA DE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL¹

	<i>Argentina</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
Frota mercante (TPB)	716 mil	721 mil	5.283 mil
Carga movimentada/ano (1000t)	40 mil	22 mil	181 mil
Embarcações registradas ou inscritas	94 mil	47 mil	370 mil
Marítimos, Fluviários e Pescadores	51 mil	112 mil	248 mil
Litoral e hidrovias interiores (km)	16 mil	6 mil	58 mil

SISTEMAS DE SEGURANÇA DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO¹

	<i>Argentina</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
Pessoal especializado e de carreira	SIM	SIM	NÃO
Capitanias, Delegacias e Agências (ou equivalentes)	190	279	66 (58) ²
Efetivos	14.000	2.500	3.400

OBSERVAÇÕES: (1) Dados referentes à 1997

(2) O número entre parênteses traduz a situação em 1999.

Quadro 2



Navio-Tanque *Rebouças* da Frota Nacional de Petroleiros saindo do Porto do Rio de Janeiro

Ao pessoal civil e militar que garante a Diretoria de Portos e Costas, Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, Centro de Instrução Almirante Bráz de Aguiar, capitânicas dos portos, delegacias e agências não é exigida nenhuma especialização, nem esta está disponível no País.

O pessoal civil, salvo pouquíssimas exceções situadas em setores eminentemente técnicos da Diretoria, carece de qualificações para as atividades que envolvam o conhecimento técnico especializado, além de ser vedada sua substituição por apo-

sentadoria ou falecimento, em face da impossibilidade de novas contratações. No passado, eram eles, de certa forma com suas vivências, o sustentáculo da antiga Rede da DPC.

Quanto aos militares, a par da natural insuficiente capacitação, (foram preparados para a guerra) para a variada gama de atividades que constituem um serviço de capitania dos portos, acresce a circunstância de falta de continuidade nas funções, condicionados que são pelas exigências de carreira na Marinha. Existe, inclusive, dis-

positivo normativo que proíbe os militares de voltarem a servir em capitânicas dos portos, delegacias e agências antes de decorrido tempo mínimo desde sua última comissão nessas organizações militares. Críticas são freqüentes ao desempenho do pessoal quando no exercício de suas atividades, em face da sua precária habilitação e despreparo para tal serviço. O usuário em geral conhece as normas melhor que o pessoal recém-embarcado nas capitânicas; quando começam a conhecer são movimentados para outra organização, normalmente fora do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário.



Comboio fluvial Ro-Ro navegando no Rio Amazonas

A preparação para os militares designados para servir nas capitânicas dos portos, delegacias e agências, até meados da década de 90, era um diminuto estágio nas dependências da Diretoria de Portos e Costas. A partir de 1995, também somente para oficiais, passou a ser ministrado um está-

gio preparatório no Centro de Instrução Almirante Graça Aranha de um mês, em tempo integral, o que, embora fosse um avanço considerável em relação ao que existia, ainda era muito pouco. Para as praças sempre se assumiu que o treinamento interno da organização militar era suficiente para o desempenho de suas incumbências. Em 2000 teve início nova modalidade de estágio que será aplicado tanto para oficiais e praças designados para servirem em capitânicas dos portos/capitânicas fluviais, delegacias e agências. Os oficiais farão módulos de estudo à distância com duração máxima de três meses e terão uma fase presencial no Centro de Instrução Almirante Graça Aranha com duração de duas semanas. Já as praças terão uma fase de estudo à distância igual à dos oficiais, mas a fase presencial será na organização militar para a qual foram designadas.

A nova tentativa de preparação de pessoal para as organizações militares de execução do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário, embora traduza um avanço em relação ao estágio anterior, ainda não permite criar um conhecimento sólido e consistente para o exercício da atividade. É humanamente impossível agregar um volume imenso de conhecimento, da forma proposta, da legislação e problemas da sua aplicação, das inúmeras convenções, códigos e acordos internacionais e das volumosas Normas da Autoridade Marítima. Tais estágios, no meu entender, poderão melhorar o conhecimento, que ainda será insuficiente, mesmo dispendendo razoável soma de recursos financeiros. Não devemos esquecer que serão cerca de 250 oficiais e 1.000 praças em estágio por ano, diante da substituição de oficiais a cada dois anos e praças a cada três ou quatro anos.

Cabe aqui ressaltar que o Brasil, ao assumir compromissos internacionais traduzidos por convenções e códigos pertinentes às

embarcações, sua manutenção e condução, de modo a garantir a segurança da vida humana no mar e prevenir a poluição ambiental, admite dispor de recursos humanos com habilitação e qualificação técnica adequada, em quantidade muito superior à disponível nas Organizações Militares responsáveis por fiscalizar a segurança do tráfego aquaviário, em especial da nossa Marinha Mercante e das embarcações estrangeiras em trânsito pelos nossos portos e águas jurisdicionais brasileiras.

Ademais, no que se refere às assessorias especializadas e funções altamente técnicas do órgão de supervisão funcional da Marinha do Brasil e dos órgãos de formação de pessoal para a Marinha Mercante, também são notórias as deficiências em número e qualificações.

que sucede com Autoridades Marítimas de países latino-americanos com responsabilidades marítimas muito inferiores às nossas, o número de nossos visto-riadores realmente qualificados era irrisório. Isto era conhecido pela comunidade marítima nacional e tínhamos que admitir como vulnerabilidade. Nas condições atuais, a questão foi contornada através de oficiais da Reserva Remunerada contratados por Tarefa por Tempo Certo.

É oportuno reconhecer, também, que é baixa a qualidade das vistorias de embarcações realizadas pelo pessoal das capitânicas dos portos, delegacias e agências, assim como é instável a nossa permanente capacidade de fiscalizar e acompanhar as atividades das sociedades classificadoras às quais delegamos competências.



Navio-químico descarregando em terminal privado da Petrobrás

A ausência de um quadro de Inspectores de Navios na administração pública para exercício hábil e consciente das atividades mínimas indispensáveis aos controles de navios pelo Estado de bandeira e, principalmente, Estado do porto, é flagrante. Ficou evidenciado, por ocasião da realização, no Rio de Janeiro, em 1993, do Curso Avançado para Inspectores de Navios, ministrado pela Organização Marítima Internacional, o seguinte fato: mesmo comparativamente ao

A solução adequada e, a meu ver, mais facilmente exequível a curto e médio prazo, seria a criação de um aperfeiçoamento para oficiais oriundos da Escola Naval e do Quadro Técnico, que poderia ser chamado de "Capitanias" ou "Guarda-Costas" (o nome é irrelevante) e a criação de um Serviço Geral de Capitânicas (SGC) e de um curso de especialização para praças de "Capitanias" ou "Guarda-Costas".

O aproveitamento de oficiais de Náutica e de Máquinas formados pelo Centro de

Instrução Almirante Graça Aranha e Centro de Instrução Almirante Bráz de Aguiar, para o ingresso no Quadro Técnico com vistas ao novo aperfeiçoamento a ser criado, parece merecer um estudo mais aprofundado pelo setor de pessoal da Marinha.

A solução em questão implica, certamente, em alterações no Plano de Carreira de Oficiais de Marinha (PCOM) e no Plano de Carreira de Praças da Marinha (PCPM), ambos aprovados por Portaria Ministerial e, portanto, não excedendo o âmbito normativo da Marinha.

Tal solução, em princípio, não implica em aumento significativo de recursos humanos, já que as organizações militares são hoje mobiliadas com militares de vários corpos, quadros e especialidades.

Com esta solução estou convencido de que poderemos realizar com eficiência um "Serviço de Capitania dos Portos" ou "Serviço de Guarda-Costa" competente dentro da própria Marinha, afastando definitivamente a possibilidade de criação de uma Guarda Costeira independente.

A sugestão para o caso, portanto, é a criação de um aperfeiçoamento para oficiais do Corpo da Armada e oficiais do Quadro Técnico, estes últimos oriundos das escolas de formação de oficiais da Marinha Mercante (EFOMM), por terem, diferentemente dos demais, um razoável conhecimento para o serviço no Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário, que inclui os comandos de distritos navais e comandos navais, e a criação de um Serviço Geral, a semelhança do Serviço Geral de Navegação (SGN), e de um curso de especialização de praças para o serviço de capitania dos portos, suas delegacias e agências, visando o atendimento dos aspectos relevantes que se seguem:

- diminuir a vulnerabilidade decorrente da falta de pessoal habilitado e qualificado, no número que se faz necessário, ao serviço dos órgãos de formação, execução e fiscalização do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário; e

- melhor atender à vasta extensão aquaviária a cobrir e às deficiências naturais de um país em desenvolvimento, que prejudicam o cumprimento, pela Autoridade Marítima Brasileira, das responsabilidades de Estado de bandeira e Estado do porto que lhes são inerentes.

Ao tempo que a presente sugestão objetiva apresentar uma solução exequível e de implementação relativamente fácil para os problemas indicados, também propicia a obtenção das seguintes vantagens:

- contornar a classificação, dentro do novo regime jurídico único, dos oficiais da Marinha Mercante dos Centro de Instrução Almirante Graça Aranha e Centro de Instrução Almirante Bráz de Aguiar em administradores de ensino, visto que não é permitido há muito tempo contratar oficiais de Marinha Mercante pelos centros de instrução. A aposentadoria dos oficiais da



Barca de passageiros da travessia da Baía de Guanabara entre a Praça XV e a Ilha de Paqueta

Marinha Mercante em serviço nos centros provocará, a curto prazo, uma lacuna séria, face aos impedimentos legais;

- ter na Diretoria de Portos e Costas e onde for mais conveniente (distrito naval/comando naval ou capitania dos portos) equipes altamente qualificadas para fiscalizar os engenheiros navais e sociedades classificadoras autorizados a fornecer atestados de vistoria, ou para a própria Marinha conduzir vistorias, quando julgado conveniente; e

- concentrar a fiscalização direta nas embarcações de transporte de passageiros, especialmente as que prestam serviços públicos, aprimorando os procedimentos e conduta do pessoal nas ações de inspeção naval.

Outra vulnerabilidade diz respeito a manutenção dos órgãos de direção, formação e execução do sistema de segurança do tráfego aquaviário.

Desde o início da década de 90, Diretoria de Portos e Costas, Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, Centro de Instrução Almirante Bráz de Aguiar e capitânias dos portos com suas delegacias e agências estão sendo sustentados com recursos financeiros do Fundo de Ensino Profissional Marítimo. Tais recursos do Fundo não só atendem aos projetos de atividades padronizadas das organizações militares, como aos projetos de investimento do Plano Básico da Diretoria, do Plano Diretor da Marinha sem falar no custeio dos cursos, bolsas e transporte de alunos dos Programas de Ensino Profissional Marítimo para aquaviários, portuários e empregados de agências e empresas de navegação.

A arrecadação mensal do Fundo, fruto das contribuições ao Instituto Nacional de Seguridade Social das empresas de navegação, dragagem e pesca, agências de navegação, administrações portuárias, terminais privados e empresas de operação por-

tuárias, parece não ser suficiente para atender os atuais gastos mensais de manutenção com o Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário. Esta situação provoca uma descapitalização permanente do Fundo do Ensino Profissional Marítimo para complementar os gastos com o funcionamento das organizações do sistema. Uma das conseqüências imediatas desta situação é a suspensão da execução dos projetos de investimento. Em três anos o Fundo do Ensino Profissional Marítimo teve os seus recursos reduzidos a menos de 50% do disponível no começo de 1997.

Existe no presente um esforço em aumentar a arrecadação mensal através da identificação das entidades contribuintes do Fundo que estão inadimplentes.

O grande perigo que cerca o sistema de segurança é a possível extinção do Fundo ou por esgotamento dos seus recursos ou por decisão do governo, orientado pela área econômica, que de há muito tempo vem tentando acabar com vários fundos, dentre eles o Fundo Naval e o Fundo do Ensino Profissional Marítimo.

Deste modo, o Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário convive, no momento, incomodamente, com o fantasma da limitação e do contingenciamento de recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) e com a vontade latente da área econômica do governo de acabar com o mesmo. A não existência do Fundo significará o colapso do sistema com graves conseqüências para a Segurança do Tráfego Aquaviário. Acredito que a Marinha saberá contornar tal situação, apesar dela se traduzir em grave vulnerabilidade para o sistema.

CONCLUSÃO

Acredito que a abordagem sobre a segurança do tráfego aquaviário brasilei-

ro possibilitou aos leitores travarem um conhecimento, ainda que superficial, sobre o nosso sistema de segurança com suas peculiaridades e vulnerabilidades.

Gostaria de destacar, ao concluir este trabalho, que o Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário, oriundo da antiga Rede da Diretoria de Portos e Costas, permanece com um número muito econômico de Organizações Militares Prestadoras de Serviço à Sociedade (OMPS-S), cujo número tem diminuído em relação aos da antiga rede. Vimos que tais organizações carecem de profissionalização indispensável a qualquer sistema moderno, a exemplo do sistema

profissional naval, segundo a Política Básica da Marinha. Todos nós sabemos que não há sistema que funcione corretamente de forma amadorista. Precisamos pensar em um Serviço de Guarda-Costas ou Serviço de Capitâncias, a semelhança do Serviço de Hidrografia, com pessoal profissional, ainda mais tratando-se de um serviço de segurança.

É preciso superarmos a síndrome do medo no trato de interesses de pessoas, grupos e instituições da sociedade. O nosso preparo é fundamental para lidar com as atividades marítimas e seus conflitos de interesse, que vez por outra, acabam na Justiça. Não há como ter uma

conduta naval no trato dos assuntos marítimos.

Ademais, existe outra questão que é o receio da Administração Naval com a corrupção que possa grassar no sistema com a profissionalização e permanência prolongada do pessoal militar nas capitâncias dos portos, suas delegacias e agências. O problema, no meu entender, não está na profissionalização dos recursos humanos, mas sim nos seus valores morais e éticos. Instrumentos coercitivos e ágeis a

instituição dispõe para eliminar qualquer mal que possa ocorrer.

Finalmente, lembraria aos leitores que os conhecimentos sobre atividades marítimas proporcionados pelo

Curso de Política e Estratégia Marítimas, apenas aos capitães-de-mar-e-guerra, são relativamente superficiais, demandando aprofundamento futuro nos diferentes assuntos do Poder Marítimo, quando servir no Estado-Maior da Armada, Comando de Operações Navais, comandos de distritos navais/comandos navais e capitâncias dos portos. Assim, apenas almirantes e capitães-de-mar-e-guerra, com seu conhecimento obtido no curso citado, estão em condições de prestar algum assessoramento no campo marítimo, já que faltam quadros na Administração Naval com o adequado conhecimento profissional para tal.

Não há sistema que funcione corretamente de forma amadorista

☞ CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<PODER MARÍTIMO> / Segurança da navegação /; Organização; DPC;

NORMAS DA AUTORIDADE MARÍTIMA

NORMAM Nº	ASSUNTO
01	Para Embarcações Empregadas na Navegação de Mar Aberto
02	Para Embarcações Empregadas na Navegação Interior
03	Para Embarcações de Esporte e Recreio e para Cadastramento e Funcionamento das Marinhas, Clubes e Entidades Desportivas Náuticas
04	Para Operação de Embarcações Estrangeiras em Águas sob Jurisdição Nacional
05	Para Homologação de Material e Autorização de Estações de Manutenção
06	Para Reconhecimento de Sociedades Classificadoras para Atuarem em Nome do Governo Brasileiro
07	Para Atividades de Inspeção Naval
08	Para Tráfego e Permanência de Embarcações em Águas sob Jurisdição Nacional
09	Para Inquéritos Administrativos sobre Acidentes e Fatos da Navegação
10	Para Pesquisa, Exploração, Remoção e Demolição de Coisas e Bens Afundados, Submersos, Encalhados e Perdidos
11	Para Obras, Dragagens, Pesquisa e Lavra de Minerais Sob, Sobre e às Margens das Águas sob Jurisdição Nacional
12	Para o Serviço de Praticagem
13	Para Aquaviários e Amadores
14	Para Cadastramento de Empresas de Navegação, Peritos e Sociedades Classificadoras Para Atividades Subaquáticas
15	Para Estabelecer Condições e Requisitos para Concessão e Delegação da Atividades de Assistência e Salvamento de Embarcação, Coisa ou Bem, em Perigo no Mar, nos Portos e Vias Navegáveis Interiores
16	Para Estabelecer Condições e Requisitos para Concessão e Delegação da Atividades de Assistência e Salvamento de Embarcação, Coisa ou Bem, em Perigo no Mar, nos Portos e Vias Navegáveis Interiores
NORIP	Normas Orientadoras para as Capitânias
MANIN	Manual do Inspetor Naval
NORGEV	Normas Orientadoras para os Inspetores de Navios do Grupo Especial de Vistorias e do Controle de Navios pelo Estado do Porto
NEPM	Normas para o Ensino Profissional Marítimo



Balsas de grãos e empurradores da Hidrovia Tietê-Paraná