

Marinha Mercante Brasileira: Contribuição para o Desenvolvimento e a Segurança Nacionais

Gilberto Maciel da Silva

Capitão-de-Longo-Curso, Estagiário do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra em 2008 e Comandante na PETROBRAS Transporte S. A. - TRANSPETRO.

Resumo

O presente trabalho procura apresentar a importância da Marinha Mercante Brasileira para o Desenvolvimento e Segurança da nação. Assim, inicia-se com uma justificativa da importância do mar diante da configuração geopolítica do Brasil e a soberania que nele deve ser exercida, tendo como instrumento de ação o Poder Marítimo. Neste estudo, a análise se deterá na Indústria Naval e na Marinha Mercante. Após um breve histórico do setor e sua atual situação, serão analisados os motivos que levaram tanto ao estado de estagnação dos últimos vinte anos como às perspectivas que ora se apresentam, em um mundo de intensas relações comerciais, consequência direta da globalização. O transporte marítimo de combustíveis também foi objeto de análise, ao ser apresentado como segmento estratégico para o País, situação reforçada pela descoberta de novas jazidas de petróleo. As condições políticas e econômicas favoráveis apontam, portanto, para uma expectativa de renascimento do setor naval. Políticas e estratégias são apresentadas na etapa final propondo consolidar este crescimento.

Palavras-Chave: Poder Marítimo. Marinha Mercante. Indústria Naval. Desenvolvimento. Segurança.

Abstract

This work attempts to present the importance of the Brazilian Merchant Marine for Development and Security of the Nation. Thus begins with a justification of the importance of the sea in front of the geopolitical configuration of Brazil and sovereignty that it should be exercised, taking as an instrument of action by the Sea Power. In this study, the analysis will be concentrated in the Shipbuilding Industry and Merchant Marine. After a brief history of the industry and its current situation, we tried to analyze the reasons that led the state of stagnation over the past twenty years and the prospects that now present themselves in a world of intense trade relations, a direct consequence of globalization. The shipment of fuel has also been the object of analysis, to be presented as a strategic segment for the country, this situation, reinforced by the discovery of new oil deposits. The

political and economic conditions favorable suggest, therefore, expecting a revival of the shipbuilding industry. Policies and strategies are presented in the final round proposing to consolidate this growth.

Key words: Sea Power. Merchant Marine. Shipbuilding Industry. Development. Security.

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, no seu entendimento, não só constituído pelo Poder Naval (Marinha de Guerra), mas também 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 mundial². Como conseqüência, os impostos, os lucros 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 dez bilhões de dólares para o exterior, por ano, para o pagamento de fretes⁴. Isto representa três vezes o total de investimentos do Brasil em saúde, educação e infra-estrutura, 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 destas evidências, seguem-se algumas considerações a respeito desse Poder Marítimo e de sua importância no desenvolvimento e segurança do Brasil.

¹ MAHAN apud MAFRA . 2006, p.106.

² Revista Nacional dos Oficiais da Marinha Mercante, Rio de Janeiro: SINDMAR, v. VI, n. 22, dez., 2005.p.62.

³ Op. Cit., p.63.

⁴ Idem.

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

Mafrá (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 atua diretamente nos estudos e decisões políticas do Estado, com conseqüências para o seu desenvolvimento e segurança.

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 50.000 navios mercantes transportam 90% do comércio mundial⁷.

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, meio de informação e difusão de idéias e como meio de domínio⁸.

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 através meio do comércio marítimo significa um instrumento de influência importante nas relações mundiais.

No Brasil, desde seu descobrimento, 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, onde 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, voltados para o alcance de uma finalidade”¹⁰.

⁵ MAHAN apud MAFRA, 2006, p.106.

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

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

⁸ Geoffrey TILL, Poder Marítimo: Una guía para el siglo XXI. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2004. p. 29.

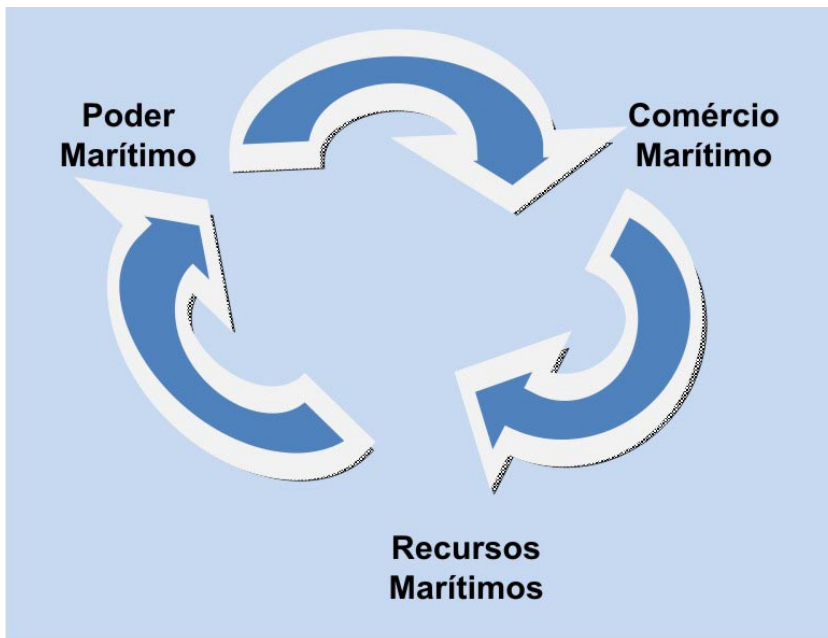
⁹ Idem, p.41.

¹⁰ Manual Básico da ESG, v.1. Rio de Janeiro: ESG, 2008. p. 29.

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 fortalecimento desse Poder são descritos por Geoffrey Till, no que chamou de “Círculo Marítimo Virtuoso”¹², conforme abaixo representado:



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 Naval), que, por sua vez, garante a manutenção novamente do Comércio Marítimo.

¹¹ Idem, p. 25.

¹² TILL, op. cit., pág 44.

Essa interdependência leva aquele autor ainda a afirmar 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 de 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.

O PODER MARÍTIMO BRASILEIRO

Indústria Naval

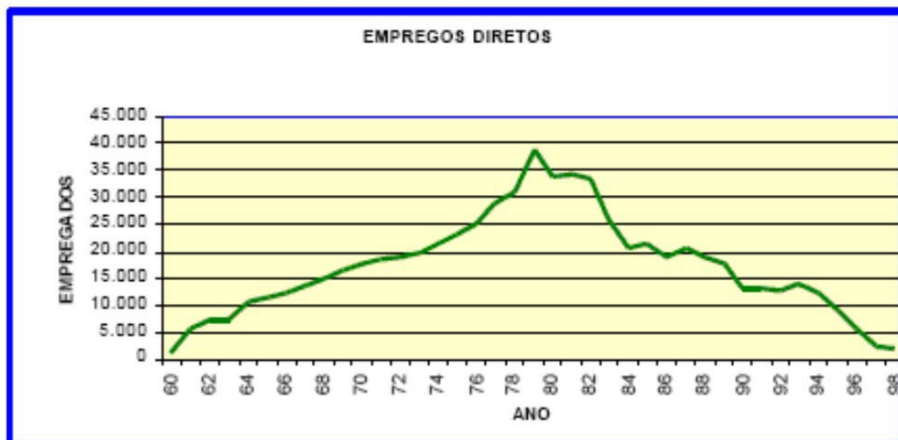
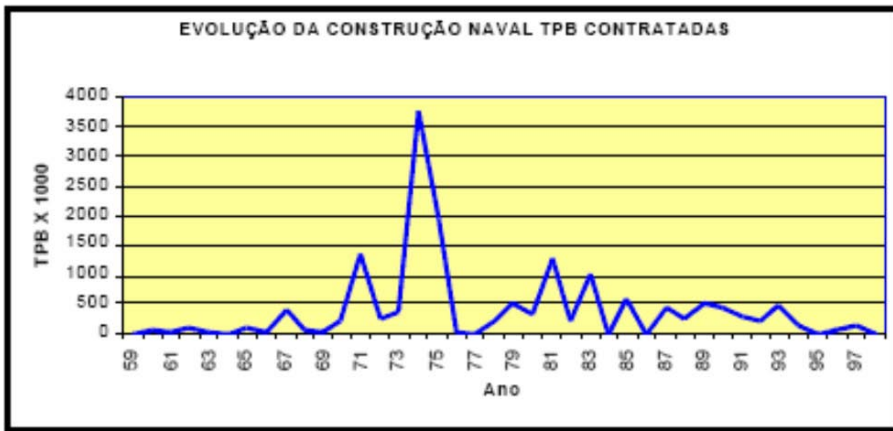
Os gráficos da Figura 1 mostram a evolução da construção naval brasileira em (toneladas de porte bruto) e número de trabalhadores envolvidos, de 1970 a 1998.

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 somente 2%. Além disso, teve-se um aumento do déficit público, devido ao crescimento da dívida externa, ocasionada 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.

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

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 considerava 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 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 reduziu, 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. Segmentos 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 condições 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: regulamentos antipoluição; regulamentos 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 países, portos, canais, entre outros.

Essa renovação se não for feita através 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 indiretos, o que traz como consequência o desenvolvimento econômico através da geração de emprego e renda.

¹⁵ Bandeira de Conveniência – substituição da bandeira nacional da frota mercante por uma 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 Ildelfonso CÔRTEZ, “A Indústria da Construção Naval Brasileira” in Seminário Naval. Julho, 2003. Rio de Janeiro: SINAVAL, 2003.

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

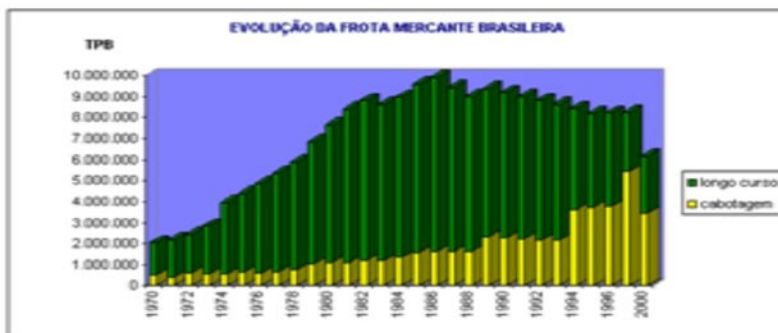
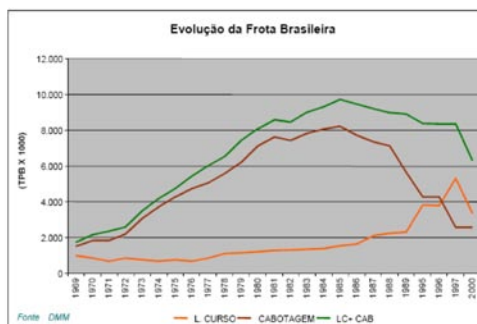
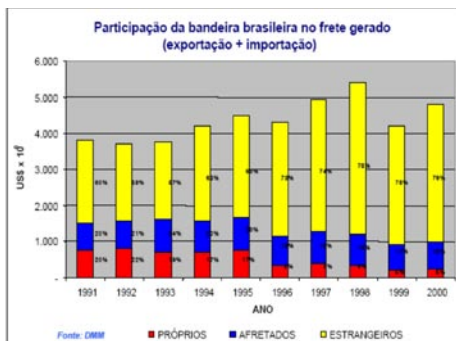
“A Marinha Mercante é uma atividade de importância estratégica para o País, tanto sob o enfoque da economia quanto de Defesa Nacional. Se faz necessário entender que é imprescindível para o País dispor de uma Marinha Mercante capaz tanto de transportar parcela ponderável dos produtos de interesse do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

Em 1979, com a crise do petróleo, o Governo impõe 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, onde 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. Processo que 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. 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 registram que as exportações passaram de um déficit de sete bilhões de dólares em 1997 para um superávit de quarenta e quatro 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 tonelagem e o número de navios brasileiros reduzem-se progressivamente, já que as alienações e sucateamento ultrapassam a reposição e renovação. Os navios existentes migraram para a cabotagem, ficando a navegação de longo curso

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

dependente de navios estrangeiros. O país deixa assim de participar de um mercado de frete estimado em US\$ 25 bilhões em bases atuais ¹⁹.

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)²⁰. Como conseqüências 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 do que ele representa para o desenvolvimento do País, mas também para a segurança do país.

DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA NACIONAIS

A Importância Estratégica do Transporte Marítimo de Combustíveis

O conceito de soberania remete para à idéia 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 pesquisas de novas matrizes alternativas de energia em todo o mundo, o petróleo ainda é a matriz energética mundial. Conforme Haroldo Lima²¹, entre 1994 e 2004 a taxa de reposição foi de 1,59 barris. Isto significa que, a cada barril retirado neste período, foram somados 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

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

²¹ Haroldo LIMA. Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008, p. 12.

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 estrangeiros²²; embarcações mais modernas com capacidade, por navio, superior à frota própria, e a 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 HBIO (diesel produzido a partir de óleos vegetais) é de 270 milhões de litros anuais. Em 2012, a estimativa é a produção de 1,05 bilhão de litros anuais²³. 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 infra-estrutura em sua cadeia produtiva, criada nos gloriosos tempos desse segmento, vem tentando reerguer-se. Nesse sentido, duas ações vieram a contribuir: a Lei do Petróleo e o Programa Navega Brasil.

A Lei do Petróleo (Lei 9.478/97, de 06 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

²² MACHADO, Sergio. Navios brasileiros tripulados por brasileiros. Revista UNIFICAR, Rio de Janeiro AnoVI, n.20, p.111, abr. 2005

²³ PETROBRAS. PETROBRAS Energia passado, presente e futuro. Cadernos PETROBRAS, Ano VII, n.8, p.33 dez. 2007

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 interior de travessia e hidroviária; o Profrota – Programa de Construção de Navios de Pesca; a necessidade de modernização da Marinha do Brasil, são fatores 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 PAC e deverá garantir a oferta de R\$ 10,6 bilhões para financiamento de projetos até 2010.²⁴

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.

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 análise 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, como já foi observado, a atividade exige altos investimentos e demanda longo

²⁴ BASTOS, Newton. Fundo da Marinha Mercante comemora 50 anos. [2008]. Disponível em: http://www.revista-fatorbrasil.com.br/ver_noticia.php?not=38089. Acesso em: 08 maio 2008.

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 pólos industriais, visando a gerar um fluxo constante de mercadorias entre os mercados consumidores. Como exemplo, os Estados Unidos manteve o Sul agrícola e o Norte industrial. Dessa forma, gerou 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*²⁵ e serviços integrados à cadeia de transporte multimodal, visando uma maior eficiência e 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, da geração de energia, mas também da navegação interior. Atualmente, dos 28.000 quilômetros de rios em condições naturais de navegação (sem dragagem), somente 10.000 quilômetros estão disponíveis. O transporte hidroviário responde por apenas 2% do transporte nacional, quando comparado ao ferroviário e ao rodoviário²⁶.
- **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 [ICMS(17%); PIS(1,65%); COFINS(7,6%);CIDE (5,5%)], como também a Medida Provisória (MP) nº 428/ 08 que determina que os combustíveis comprados ou importados para uso de empresas de

²⁵ Movimentação de cargas entre os pequenos portos, em direção aos grandes portos concentradores de cargas, voltados para a exportação.

²⁶ 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.

navegação de cabotagem serão isentos do recolhimento da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS.

- **Modernização de Terminais Portuários** - O Corredor Marítimo Costeiro depende de uma infra-estrutura 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 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 - companhias docas estatais, Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs), Órgãos Gestores de Mão-de-obra (OGMOs), Governo Federal, empresários e sindicatos de trabalhadores²⁷ - é hoje o maior problema.

Política: **Fortalecimento de uma frota sob bandeira brasileira**

Estratégias:

- **Reserva de Mercado na Cabotagem** - É uma prática que vem sendo exercida em todo mundo, cujo objetivo é assegurar para o país, com frota própria, o transporte de seu próprio comércio, a manutenção de sua presença marítima e a independência de frota estrangeira no transporte de cargas domésticas. A legislação brasileira prevê proteções, como: a Lei 9.432 de 08 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, estabelecendo, ao mesmo tempo, prazos para que as empresas brasileiras de navegação não utilizem de forma permanente as exceções previstas na Lei nº 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

²⁷ MODERNIZAÇÃO dos portos em 3 momentos. Disponível em: <http://blog.newscomex.com/2008/02/modernizacao-dos-portos-em-3-momentos.html>. Acesso em: 16/10/08

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 nº 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 REB (Registro Especial Brasileiro). 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 embarcações 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 superávits 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 PROMEF (Programa de Modernização e Expansão da Frota), um plano que faz parte do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o qual é um conjunto de ações voltadas para a alavancagem efetiva do crescimento do Brasil.
- **Revitalização do setor de navieças**²⁸ - 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

²⁸ Peças destinadas à indústria naval para atender as encomendas de embarcações.

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 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, cobiçado por todo o mundo – petróleo (que depende de navios para fazê-lo chegar às refinarias), fonte de energia e de peso político frente às nações.

A incapacidade de os governos atuarem de forma coordenada com a indústria naval, estabelecendo uma visão estratégica, 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 déficit 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 através 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 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.

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 pela 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.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DA NOTÍCIA. *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.

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, Aula Inaugural na ESCOLA DE GUERRA NAVAL*, 2007.

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

BASTOS, Newton. “Fundo da Marinha Mercante comemora 50 anos” in *Revista Fator Brasil*. 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) in *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 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 in *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 in *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 in *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 in *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 de ago. 1997. p.16925

_____. Medida Provisória nº 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 de Defesa. Escola Superior de Guerra. *Manual básico: Elementos Fundamentais*, v.1 e 2. Rio de Janeiro: ESG, 2008.

_____. Ministério de Defesa. *História da Marinha Mercante Brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007.

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

CARTA RÉGIA. Disponível em <http://www.webhistoria.com.br/arqdirfont5.html>> . Acesso em 02/05/08.

CÔRTEZ, Ildelfonso. "A Indústria da Construção Naval Brasileira" in *Seminário Naval*. Rio de Janeiro: SINAVAL, 2003.

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

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” in *Revista UNIFICAR*, Rio de Janeiro, v. I, n.20, p.111, abr. 2005.

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

NESCOMEX. *Modernização dos portos em 3 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, v. I, 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.