

MARINHA DO BRASIL  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS MARÍTIMOS

**MILTON FERREIRA TITO**

**UM ESTUDO DA EVOLUÇÃO DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA COM  
ÊNFASE NA NAVEGAÇÃO DE LONGO CURSO:  
SEU DESENVOLVIMENTO E REFLEXOS NO COMÉRCIO EXTERIOR**

Rio de Janeiro

2016

**MILTON FERREIRA TITO**

**UM ESTUDO DA EVOLUÇÃO DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA COM  
ÊNFASE NA NAVEGAÇÃO DE LONGO CURSO:  
SEU DESENVOLVIMENTO E REFLEXOS NO COMÉRCIO EXTERIOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.

Área de concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Cláudio Marin Rodrigues.

Rio de Janeiro

2016

**MILTON FERREIRA TITO**

**UM ESTUDO DA EVOLUÇÃO DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA COM  
ÊNFASE NA NAVEGAÇÃO DE LONGO CURSO:  
SEU DESENVOLVIMENTO E REFLEXOS NO COMÉRCIO EXTERIOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Estudos Marítimos.  
Área de concentração: Segurança, Defesa e Estratégia Marítima.

Aprovada em 27 de julho de 2016.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Cláudio Marin Rodrigues, EGN, Doutor pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, Brasil - CPF Nº 351.388.587-34.

---

Prof. Dr. Nival Nunes de Almeida, EGN, Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, Brasil - CPF Nº 711.482.567-68.

---

Prof. Dr. João Eduardo de Alves Pereira, UERJ, Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro, Brasil - CPF Nº 956.937.937-53.

*Os fatos não deixam de existir só porque são ignorados.*

(HUXLEY, Aldous, 1927, p.34)

## **RESUMO**

Esta dissertação tem como tema principal a questão do transporte marítimo internacional, com o foco voltado para a Marinha Mercante brasileira. A metodologia aplicada consiste prioritariamente no método dedutivo. Emprega-se ainda o método histórico assim como o analítico para consolidação do estudo. São pontuadas historicamente as políticas públicas voltadas para o setor marítimo ao longo dos anos, que são complementadas com discussões acerca de temas como a globalização, geopolítica e progressão tecnológica do setor, entre outras. Para a análise, são utilizadas obras bibliográficas de autores como Alfred Thayer Mahan, João Carlos Gonçalves Caminha, Mário César Flores, entre outros. Objetivamente o trabalho busca levantar os motivos pelos quais o Brasil não possui, consolidada, uma Marinha Mercante no tráfego de longo curso, capaz de atender às necessidades de seu comércio exterior. Finalmente, aponta-se que os principais óbices existentes no setor marítimo brasileiro, e nas atividades que o orbitam, foram causados pelo caráter volúvel e truncado das políticas públicas voltadas para o setor.

**Palavras-chave:** Marinha Mercante. Transporte Marítimo. Navegação de longo curso.

## **ABSTRACT**

The main subject of this dissertation is the international sea shipping with a focus on the Brazilian Merchant Marine. The applied methodology consists primarily in deductive method. The work was consolidated with the help of historical and analytical methods. The public policies adopted over the years were highlighted and complemented by reflections about globalization, geopolitical and technological progress. The bibliography analysis includes authors like Alfred Thayer Mahan, João Carlos Gonçalves and Mário César Flores, among others. Objectively, this work investigates the reasons why Brazil doesn't structure a Merchant Marine able to fill the needs of its foreign trade in long range. Finally, this work shows that the main obstacles faced by the Brazilian maritime sector and activities related to it were caused by the voluble and truncated aspects of Brazilian public policies.

**Keywords:** Merchant Marine. Sea shipping. Long range navigation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRA	Average Freight Rate Assessment
AFRMM	Adicional Frete para Renovação da Marinha Mercante
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ASBATANKVOY	Association of Ship Brokers and Agent (USA) Tanker Voyage Charter Party, October 1977
B/L	Bill of Lading
BARECON	Baltic and International Maritime Council Standard Bareboat Charter (1989)
BC Code	Code of Safe Practice for Solid Bulk Cargoes
BCH Code	Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemical in Bulk
BCM	Distance from the Bow to the Center of Manifold Connections
BIMCO	Baltic and International Maritime Council
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C	Rota de navegação via Cabo da Boa Esperança
C/P	Charter Party
Cc	Calado de Chegada
CFR	Costand Freight
CH	Rota de navegação via Cabo Horn
CIF	Cost, Insurance and Freight
CIP	Carriage and Insurance Paid to
Cm	Centímetro
Cmáx	Calado Máximo

CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNG	Compressed Natural Gas
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
COA	Contract of Affreightment
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONGENBILL	Conference General Cargo Bill of Lading
COW	Crude Oil Washing
CP	Rota de navegação via Cabo da Boa Esperança
CPT	Carriage Paid to
Cs	Calado de Saída
CS	Rota de navegação via Canal de Suez
CST	Centistokes
Cv	Calado de Verão
DAF	Delivered at Frontier
DAP	Delivered at Place
DAT	Delivered at Terminal
DDP	Delivery Duty Paid
DDU	Delivered Duty Unpaid
DEQ	Delivered ex Quay
DES	Delivered ex Ship
DPC	Diretoria de Portos e Costas
DTPB	Porte Bruto
DWT	Deadweight
EDP	Early Departure Procedure
EIU	Even If Used
ETA	Estimated Time of Arrival

EUA	Estados Unidos da América
EXW	Ex Works
EXXON VOY 1967	Exxon Voyage Charter Party Form (1967)
EXXONMOBIL VOY 2000	ExxonMobil Voyage Charter Party Form (2000)
FAS	Free Alongside Ship
FCA	Free Carrier
FHEX	Fridays and Holidays Excluded
FHINC	Fridays and Holidays Included
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	Free on Board
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
GMT	Greenwich Mean Time
GNC	Gás Natural Comprimido
GNL	Gás Natural Liquefeito
GRT	Gross Registered Tonnage
H	Rota de navegação via Cabo Horn
IBC Code	International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemical in Bulk
ICC	International Chamber of Commerce
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações
ICS	International Chamber of Shipping
IGC Code	International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Liquefied Gases in Bulk
IGS	Inert Gas System
ILCC	International Load Line Convention

IMDG Code	International Maritime Dangerous Goods Code
IMO	International Maritime Organization
INCOTERMS	International Commercial Terms Instituto Ilos
INTERCOA 80	INTERTANKO Tanker Contract of Form (1980)
INTERTANKO	International Association of Independent Tanker Owners
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
ISF	International Shipping Federation
Kg	Quilograma
KIM	Distance from the Keel to the Top of the Mast
Lay-can	Layday/Canceling day
LBP	Length Between Perpendiculars
LIBOR	London Interbank Offered Rate
LMAA	London Maritime Arbitrators Association
LNGRV	Liquefied Natural Gas Regasification Vessel
Lo/Lo	Lift-on/lift off
LOA	Length Overall
LOI	Letter of Indemnity
LR	Long Range
M	Metro
M <sup>2</sup>	Metro quadrado
M <sup>3</sup>	Metro cúbico
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MB	Marinha do Brasil
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MM	Marinha Mercante

MR	Medium Range
MTPH	Metric Tons Per Hour
NOR	Notice of Readiness
NORMAM	Norma de Autoridade Marítima
NRT	Net Registered Tonnage
NWHTC	New WS Hours, Terms and Conditions
O/O	Ore-Oil Carrier
OBO	Ore-Bulk-Oil Carrier
OCIMF	Oil Companies International Marine Forum
OIs	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTM	Operador de Transporte Multimodal
P	Rota de navegação via Canal do Panamá
P & I	Protection and Indemnity
PBL	Parallel Body Length
PCNT	Panama Canal Net Tonnage
PDPR	Per Day Pro Rata
PHPR	Per Hour Pro Rata
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Protective Location
PROBO	Product-Bulk-Ore Carrier
PSI	Pounds per Square Inch
REB	Registro Especial Brasileiro
Ro/Ro	Roll-on/Roll-off
S	Rota de navegação via Canal de Suez

SBT	Segregated Ballast System
SCNT	Suez Canal Net Tonnage
SHELLVOY 6	Shell Voyage Charter Party Form 6
SHELTIME 4	Shell Time Charter Party Form 4
SHEX	Sundays and Holidays Excluded
SHINC	Sundays and Holidays Included
SR	Short Range
SRFO	Straight Run Fuel Oil
STCW-78	International Convention on Standard of Training, Certification and Watchkeeping of Seafarers (1978)
TCE	Time Charter Equivalent
TDW	Ton of Deadweight
TEBIG	Terminal da Baía de Ilha Grande
TEMADRE	Terminal de Madre de Deus
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit
TM	Tonelada métrica (1000 kg)
TPB	Tonelada de Porte Bruto
TPC	Ton per Centimeter of Immersion
TPI	Ton per Inch of Immersion
TRANSPETRO	Petrobras Transporte S.A
TTC	Trip Time Charter
TUP	Taxa de Utilização Portuária
U.K	United Kingdom
UCP 500	Uniform Customs and Practice for Documentary Credits
ULCC	Ultra Large Crude Carrier
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

UU	Unless Used
VLCC	Very Large Crude Carrier
VLGC	Very Large Gas Carrier
WORLDSCALE	New Worldwide Tanker Nominal Freight Scale
WS	Wordscale
WS	Worldscale Rate, Extras and Demurrage

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 – O TRANSPORTE MARÍTIMO E A GLOBALIZAÇÃO .....</b>	<b>24</b>
1.1 A globalização .....	24
1.2 A dimensão econômica da globalização.....	25
1.3. O pensamento geopolítico brasileiro .....	28
1.4 O Direito Marítimo e a Marinha Mercante.....	33
1.5 As Organizações Internacionais e o Direito Marítimo .....	37
1.6 O controle do uso do mar na perspectiva dos Estados .....	38
1.7 A legislação internacional e as agências da ONU .....	40
1.8 A navegação de longo curso e a globalização .....	44
1.9 A tecnologia, a containerização e a globalização .....	47
1.10 Os reflexos da globalização no transporte brasileiro.....	53
<b>2 - OS REFLEXOS DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS NA MARINHA MERCANTE E NA CONSTRUÇÃO NAVAL.....</b>	<b>59</b>
2.1 Criação da Comissão de Marinha Mercante.....	63
2.2 A Marinha Mercante e a Construção Naval .....	66
2.3 A criação da SUNAMAM .....	68
2.4 O cenário nebuloso de 1983 a 1989 .....	72
2.5 Rebaixamento material do setor .....	74
2.6. Uma visão estratégica da Marinha Mercante .....	79
2.7 Sinopse Histórica da Construção Naval no Brasil.....	84
2.8 A Construção Naval com Foco em Navios Oceânicos de Carga .....	91
2.9 Cenário brasileiro após a queda do setor marítimo .....	94
<b>3- CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>102</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>112</b>

## INTRODUÇÃO

O transporte marítimo é uma temática extremamente complexa, que abrange variados atores, localidades e principalmente interesses econômicos e estratégicos. Esta atividade envolve embarcações de diversos tipos e tamanhos, projetadas para o armazenamento e o transporte das diferentes cargas que circulam da origem ao destino através das rotas marítimas. O desenvolvimento do transporte marítimo se dá através da atuação direta e indireta de indivíduos e tecnologias que coordenam e operam, tanto no mar quanto em terra, instituições, estruturas e cadeias de atividades, além de envolver uma série de questões que abrangem a temática, como as matérias jurídicas e consuetudinárias referentes às leis nacionais e internacionais que versam sobre o uso dos mares, entre outras.

Com o desenvolvimento do transporte marítimo, foram necessários a criação e o desenvolvimento de leis e normas tanto em âmbito estatal quanto internacional, para dar segurança à navegação, à embarcação e às cargas transportadas. O transporte marítimo ainda exige o conhecimento de leis que regulam não só a tripulação, mas também o próprio emprego do navio, o seguro das cargas, da embarcação e finalmente as políticas de governo.

Para se conhecer todos os aspectos da operação deste modal de transporte são necessários: pesquisas, experimentos, prática e habilidade. Não é sem razão que os Estados mais desenvolvidos possuem as melhores Marinhas Mercantes e dedicam a este assunto a importância que ele merece, uma vez que elas transportam as riquezas por eles produzidas. Assim sendo, o poder do Estado está ligado ao transporte marítimo.

Desde a antiguidade o navio tem sido o instrumento principal das comunicações entre os povos e os indivíduos. Na atualidade cerca de três quartos do comércio mundial são transportados sobre as águas, modal este capaz de deslocar grandes quantidades de produtos e insumos por longas distâncias, fazendo com que cheguem ao destino em tempo hábil e com segurança (VIDIGAL, 2007).

Com um viés crescente, os números referentes ao volume do comércio marítimo internacional multiplicam-se anualmente, a exemplo da China, como aponta o relatório emitido pelo órgão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD): "*global*

*seaborne trade to have increased by 4.3 per cent, with the total reaching over 9 billion tons in 2012 for the first time ever"* (UNITED NATIONS, 2013, p.12).

É preciso que se fixem os dois conceitos basilares que perpassarão todo o trabalho, que são o Poder Marítimo e a logística. Mas, o que seria o Poder Marítimo? Este conceito poderia ser investigado dentre renomados estrategistas marítimos que a história registra, porém optou-se por buscar este conceito com um enfoque mais acadêmico. O Dr. Sokol, autor de um ensaio sobre Estratégia, diz que: “O Poder Marítimo de uma nação é constituído pela geografia desse país, de sua Marinha Mercante, das bases que dispõe, das forças navais, de sua capacidade industrial e de sua psicologia nacional” (CAMINHA *apud* SOKOL, 1980, p. 104).

O Poder Marítimo, porém, não deve ser confundido com o Poder Naval, que é um elemento constituído pela Marinha de Guerra, fazendo também parte do Poder Marítimo.

Para abordarmos o segundo conceito, de logística, deve-se indagar: em essência, o que é transporte? Basicamente é o traslado de mercadorias ou pessoas de um lugar para outro, a fim de atender interesses institucionais, pessoais ou comerciais.

A busca crescente por intercâmbio de mercadorias através da utilização do transporte marítimo teve reflexos no desenvolvimento de novos procedimentos e tecnologias de fabricação das embarcações e na pesquisa de novos materiais para sua construção. Este emprego do transporte marítimo também influenciou diferentes campos de atividades vinculados a operações envolvendo a Marinha Mercante como, por exemplo, a logística.

Em relação à logística, aponta-se que este é um conceito técnico-científico que até pouco tempo fora ignorado pelo mundo comercial, mas sempre fora tratado com ênfase pelas Forças Armadas dos diferentes Estados. Hoje, no mundo dos negócios, o conceito de logística é considerado de elevada importância estratégica para o pleno desenvolvimento e a execução dos mesmos. Para se definir o conceito de logística é preciso previamente entender a formulação desse conceito, que deriva de ações e eventos anteriores ao marco temporal escolhido para este trabalho.

Sem a cunhagem específica do termo a logística já era utilizada por Alexandre, o Grande (356 AC – 323 AC) na descrição de atividades relacionadas à guerra que envolviam o provimento de armamentos, alimentos e insumos básicos para tal atividade (KEK-ELTA S.A GREECE, 2009). Ou seja, em âmbito militar, mais propriamente em guerras, a essência de

logística já existia, porém sem que tivesse seu conceito propriamente definido. Nesse período, logística se tratava simplesmente de abastecimento. O conceito foi empregado ainda nas campanhas de Napoleão Bonaparte (1769-1821).

Para esclarecer a indagação a respeito da origem do conceito é necessário que se retroceda ao período da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945). Foi somente a partir das estratégias e ações militares de grande envergadura naquele conflito, que a logística passou a abranger toda uma gama de atividades variadas. Como ressaltado, a logística no passado era considerada, mesmo no âmbito das Forças Armadas de diferentes Estados, apenas como um processo de abastecimento. Contudo, atualmente a logística passou a ser visualizada de uma forma mais ampla, envolvendo ações desde o planejamento, a concepção e a execução do projeto, armazenamento e transporte, dentre outras atividades correlatas.

Em decorrência desta nova concepção técnica a logística do transporte, com destaque para a marítima, tornou-se uma variável de suma importância nas operações de traslado de mercadorias e, conseqüentemente, no comércio exterior mundial.

O *Council of Logistics Management* (CLM), instituto internacionalmente reconhecido na matéria de logística, define o termo Logística como sendo:

[...] Um processo de planejamento, implementação, controle do fluxo e armazenamento eficiente e econômico de matérias-primas, materiais semiacabados e produtos acabados, bem como as informações a eles relativas, desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o propósito de atender às exigências dos clientes (CARVALHO *apud* COUNCIL OF LOGISTICS MANAGEMENT, 2002, p.31).

Sobre o comércio exterior, que se dá sobretudo através do transporte marítimo realizado pela Marinha Mercante, deve-se destacar o aspecto interdependente deste no cenário internacional. Dessa forma, caberia neste ponto apontar o embasamento teórico utilizado como referencial, a teoria da Interdependência Complexa, defendida por Joseph Nye e Robert Keohane. Os autores afirmam que não apenas o espectro militar deveria ser o foco das políticas internacionais, pois em decorrência das mudanças provocadas pelo processo de globalização o mundo estaria mais interligado e os Estados mais interdependentes, em relação a seus pares e até mesmo aos novos atores, dos quais podemos destacar as empresas multinacionais e as Organizações Não Governamentais (ONGs), entre outros. Por conta desta

complexidade os Estados veem-se na necessidade de utilizar em suas relações internacionais elementos como o *soft power*. *Soft power* foi um termo cunhado pelo professor da Universidade de Harvard, Joseph Nye, em seu livro publicado em 1990, quando o definiu como: “a capacidade de atrair a opinião pública de outros países e de conseguir que seus dirigentes ajam de acordo com o que você deseja” (REVISTA CHINA apud NYE, 2004, p. 35). Em síntese, o *soft power* seria o exercício de poder que visa influenciar de maneira positiva a outra parte, de modo que esta seja levada à cooperação (NYE, 2004, p. 16).

Como ressaltado, o comércio entre Estados é considerado uma atividade fundamental, imprescindível para o crescimento da economia e a geração de empregos de um Estado, situação intensificada com o cenário de interdependência entre estes. A comercialização de produtos e a necessidade de interação com outros Estados revelam a importância do transporte eficaz, em especial o marítimo de longo curso.

Cabe frisar que o simples intercâmbio de bens para a satisfação das necessidades individuais ou grupais extrapolou os limites espaciais dos Estados, internacionalizando de maneira complexa esta relação (SÁNCHEZ; PERROTTI, 2012). Essa internacionalização do comércio entre Estados enfatiza a importância da atividade para o pleno desenvolvimento destes.

Neste ponto surge no trabalho a indagação inicial, que é fundamental para a compreensão da problemática. Busca-se verificar as causas pelas quais o Brasil não dispõe de uma Marinha Mercante de longo curso com capacidade para apoiar logisticamente se não toda, pelo menos uma parte substancial de seu comércio exterior. A resposta para tal indagação deve ser embasada em dados e elementos históricos que a fomentem.

Apesar do grande volume e da relevância dessa atividade para o desenvolvimento do Estado, com exceção das embarcações da Petrobras Transporte S.A (TRANSPETRO) e das pertencentes a algumas empresas brasileiras de navegação, todas as demais embarcações que executam o transporte marítimo de longo curso possuem bandeiras estrangeiras, mais conhecidas como "bandeiras de conveniência".

Discorrendo sobre a situação da Marinha Mercante no que tange à navegação de longo curso aponta-se que, como destacado, com exceção dos navios a serviço da Petrobras, no comércio exterior brasileiro poucas são as embarcações de bandeira brasileira de fato. Isso se

deve ao fato de que ao longo da história o Brasil manteve uma política de Estado pouco eficiente ou consolidada em relação à sua Marinha Mercante, o que resultou no atual cenário. O Brasil, embora com um vasto potencial de utilização de seus mares e elevada dependência dos mesmos para seu desenvolvimento e subsistência, negligenciou por décadas a plena expressão de seu Poder Marítimo (FLORES, 2007).

Tal quadro é resultante da estrutural ausência de políticas públicas consistentes voltadas para o fortalecimento do setor marítimo, que consequentemente causou o decréscimo do Poder Marítimo brasileiro.

Buscando uma sustentação teórica aos aspectos já abordados reproduzimos o pensamento do Almirante Mario Cezar Flores que, de certo modo, responde à indagação em relação ao quadro da Marinha Mercante brasileira, apontando a real necessidade de um país possuir uma Marinha Mercante compatível com seu porte econômico:

Quanto ao longo curso: ele teve uma fase de sucesso, associado ao sucesso da indústria naval nas décadas dos 1960 aos 1980, mas tratava-se de um sucesso bancado pelo Estado; é bem verdade que em proveito do país, mas também dos interesses da indústria naval e dos armadores. O modelo se exauriu como se exauriu o modelo da interveniência estatal *latu sensu*, e nosso longo curso – a bandeira brasileira – **é hoje de fato praticamente irrelevante no comércio externo** (grifo nosso) (FLORES, 2007, p.10).

A colocação feita por Flores, quando enfatiza o problema da ausência de Marinha Mercante no comércio exterior brasileiro, se coaduna com a observação de Mahan, “*and it is the wish of every nation that this shipping business should be done by its own vessel*” (MAHAN, 1999, p. 26).

Reafirmando a importância do transporte que se realiza nos diversos ambientes aquaviários, com destaque para aquele que ocorre nos oceanos, o qual é indubitavelmente o meio de transporte mais utilizado internacionalmente para o deslocamento de mercadorias através do planeta, em grande parte em função do fator econômico.

A necessidade latente desta modalidade de intercâmbio por via marítima torna-se ainda mais perceptível quando um Estado é cerceado deste direito, ou seja, quando este se torna internacionalmente alvo de alguma espécie de embargo econômico. Recentemente, por conta de divergências entre Estados pertencentes à União Europeia (UE) e a Rússia, esta recebeu sanções econômicas dessa natureza, situação que fragilizou o Estado russo.

As divergências ou até mesmo os conflitos de diferentes gradações entre os Estados podem gerar óbices ao comércio exterior, em decorrência, por exemplo, do bloqueio marítimo, considerado por grandes estrategistas como uma tática de guerra, mas quando usado por um Estado contra outro como medida econômica realça a realidade da dependência do comércio entre Estados (TILL, 2006).

A relevância da pesquisa realizada neste trabalho repousa no fato de que apesar da temática discutida ser abordada sob uma perspectiva histórica, a questão é extremamente atual e de importância para o desenvolvimento da economia brasileira, posto que o comércio exterior é um dos principais meios de subsistência do Estado brasileiro. A perspectiva histórica, aliás, auxilia no entendimento da atual situação da Marinha Mercante brasileira, assim como do cenário do setor de construção naval no Brasil.

É igualmente relevante frisar a estreita relação existente entre a Marinha Mercante, o comércio exterior e a economia, visto que cerca de 97% de todo transporte de mercadorias realizado no Brasil se dão por via marítima, atividade que gera um grande volume de receitas ao Estado (ANTAQ, 2014).

Dadas às informações que salientam a importância do transporte marítimo para o pleno desenvolvimento dos Estados, busca-se neste ponto ressaltar o objetivo central do trabalho, que é o de verificar os motivos pelos quais o Brasil não possui uma consolidada Marinha Mercante de bandeira nacional voltada para seu transporte de longo curso. Isto tendo em vista o posicionamento do Estado brasileiro, que possui grande dependência do mar para o exercício de seu comércio exterior, atividade amplamente responsável por seu desenvolvimento e arrecadação de receitas.

Dos objetivos específicos do estudo pode-se enumerar os seguintes: pontuar o histórico de políticas públicas brasileiras voltadas para a MM; analisar o posicionamento brasileiro no comércio marítimo internacional, com destaque para a arquitetura naval existente; verificar se a economia brasileira terá, em médio prazo, a capacidade de incrementar uma Marinha Mercante a um nível compatível com seu comércio exterior; além disso, se a legislação brasileira terá condições para se adequar, em similitude, com as legislações marítimas existentes em outros Estados, a fim de proporcionar por incentivos a competitividade ao seu transporte marítimo, em especial ao tráfego de longo curso; analisar se a indústria de construção naval terá políticas de Estado para se capacitar na construção de navios adequados ao moderno tráfego marítimo de longo curso, buscando ainda visualizar se

o poder político brasileiro terá condições de estabelecer uma política marítima de Estado cujo propósito seja fazer crescer o poder marítimo brasileiro; e, por fim, discutir as alterações geradas pela globalização no transporte marítimo de longo curso.

Todos os aspectos levantados convergem e dialogam com o objetivo de apontar respostas ao problema central, que consiste na investigação do motivo pelo qual o Brasil não possui navios mercantes de bandeira nacional atuando em seu transporte de longo curso, buscando ainda verificar se a questão possui perspectivas de alteração.

Quanto à metodologia aplicada, consiste prioritariamente no método dedutivo, em razão de existirem lacunas na sinergia entre os diferentes agentes envolvidos na problemática ora em discussão. Emprega-se ainda o método histórico, assim como o analítico, para a consolidação do estudo.

O trabalho foi construído através da observação indireta, com análises sobretudo de obras bibliográficas e pesquisas documentais. Para tal foram levantados dados embasados em fontes primárias do Estado brasileiro, como a Constituição Federal e suas Ementas, documentos confeccionados por ministérios, secretarias e agências especializadas ligadas especialmente às áreas de foco do trabalho. Em relação às fontes bibliográficas para suporte do trabalho foram utilizadas obras de autores renomados, como as do geopolítico Mahan, dos estrategistas Till, Colbert e Brodie, assim como obras especializadas nos temas de Marinha Mercante, logística, transporte marítimo e correlatos, como Caminha, Frota, Vidigal e Flores. Ainda foram utilizadas para a construção do arcabouço teórico obras de analistas das relações internacionais, como Nye e Keohane.

Buscou-se conhecer a evolução da Marinha Mercante brasileira sob a ótica dos navios para o longo curso, paralelamente com a evolução do comércio exterior. Quanto ao método histórico foi utilizado principalmente para se conhecer a evolução das políticas de Estado, com foco não só no desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira, mas também na necessidade de se conhecer o histórico do problema utilizando como base exemplos de outros Estados.

Foram utilizadas fundamentalmente observações indiretas, assim como entrevistas, com prioridade àquelas não estruturadas. As entrevistas tiveram por objetivo a obtenção de informações acerca do transporte marítimo, a construção naval e o comércio exterior. Foram entrevistadas as autoridades vinculadas às atividades marítimas, assim como foram analisados formulários, tabelas, conteúdos e estatísticas relacionados ao setor e seus correlatos.

O universo a ser pesquisado é basicamente aquele relacionado às atividades da indústria marítima, em especial o transporte marítimo de longo curso, o qual se vincula diretamente com a logística do comércio exterior.

No recorte temporal foi considerado o período a partir do ano de 1941, contudo foram destacados aspectos e fatos ocorridos em períodos externos ao recorte, que foram adicionados com o objetivo de elucidar ou dar mais transparência ao trabalho. O mesmo foi formatado segundo a metodologia preconizada nas Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em vigor.

O trabalho é composto por uma introdução e mais três capítulos. A presente introdução da obra apontou os elementos apresentados no desenvolvimento da mesma. Nesta parte foram elucidados o objeto de estudo, a problemática, os objetivos gerais e específicos e o pressuposto, assim como a justificativa de relevância, a metodologia empregada e a bibliografia. É realizado ainda um panorama sobre a interconexão entre a Marinha Mercante, o comércio exterior, a logística e o transporte marítimo.

No Capítulo 1 são desenvolvidos os conceitos geopolíticos em relação ao comércio marítimo em um mundo globalizado, complexo e interdependente, onde é crescente a concorrência entre os Estados no que tange a essa área. Neste são destacados elementos como as mudanças ocasionadas no sistema pelas legislações internacionais que regulam as atividades de transporte e comércio marítimos, às quais os Estados tiveram de se adaptar com o passar do tempo. Nesse ponto acentua-se a ênfase nos aspectos geopolíticos e econômicos correlacionados com o desenvolvimento da logística do transporte marítimo de longo curso.

O Capítulo 2 se dedica ao foco na Marinha Mercante brasileira. É discutida a evolução das normas legais ou não que parametrizam as atividades da Marinha Mercante, bem como a legislação nacional, assim como outros aspectos relacionados direta ou indiretamente com o desenvolvimento de Marinha Mercante e da construção naval. Neste ponto ainda se dá a análise dos reflexos das políticas governamentais setoriais voltadas à Marinha Mercante e à construção naval, de modo que ainda são discutidos os óbices e as facilidades para a consecução de políticas e estratégias no setor, sendo apontados os diversos fatores que influenciaram, seja no crescimento seja na derrocada destes no período considerado.

No Capítulo 3, que consiste nas considerações finais, é realizada uma síntese dos principais aspectos do trabalho, apontando as ações a serem propostas e executadas objetivando que o poder nacional seja capaz de dotar o Estado brasileiro de um setor marítimo

que atenda a uma consolidada expressão do Poder Marítimo, compatível com o potencial marítimo do Brasil. São apresentados os óbices encontrados no decorrer da análise histórica, de modo que ainda são apontados os meios de contorno destes, para o pleno desenvolvimento do Estado.

Frisa-se que o trabalho não tem por objetivo ser uma longa e prolixa discussão acerca do quadro da Marinha Mercante brasileira, mas sim consistir em uma concisa, porém consolidada, reflexão do histórico do setor, que objetiva compreender a questão traçando um panorama venturo.

## **1 – O TRANSPORTE MARÍTIMO E A GLOBALIZAÇÃO**

O presente capítulo dedica-se à construção da correlação entre o transporte marítimo e a globalização, apontando as mudanças que esta causou na destacada modalidade de transporte e destacando elementos como o marco legal de jurisdição do espaço marítimo e a questão da containerização, fenômeno que alterou a dinâmica mundial de transporte. A discussão presente neste capítulo faz-se necessária para ambientar a construção do trabalho através de teorias e conceitos basilares sobre a temática, isto para que seja possível a compreensão da conjuntura e do panorama da Marinha Mercante brasileira.

### **1.1 A globalização**

Na etapa do trabalho que busca analisar e estabelecer fundamentos para que um Estado possua uma Marinha Mercante capaz de atender seus objetivos nacionais não se poderia omitir da análise pontos de essencial importância, como a conceituação da globalização e sua repercussão no comércio transnacional, bem como a amplificação do conceito de poder marítimo, já mencionada em outra etapa deste trabalho. Neste ponto, se buscará conceituar o fenômeno da globalização, dentro de uma visão de comércio exterior e logística marítima.

Algumas opiniões sustentam que a globalização<sup>1</sup> não é um fenômeno atual, mas tem raízes antigas, desde o Império Romano (LEÃO, 2002). Outros, porém, afirmam ser a globalização consequência da ação conjunta do capitalismo que irrompe com força crescente, desde o século XVI, assim como a multiplicação das vias comerciais em todas as partes do mundo (SANTOS, 1995).

Alguns economistas defendem a ideia de globalização como sendo nada mais do que uma volta à intensificação das trocas comerciais entre os países, que teve seu apogeu imediatamente antes da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) (SOARES, 2007).

Existem autores que sustentam o argumento de que a globalização é produto da combinação de todos esses fatores, sendo favorecida com o aprofundamento das utopias anticapitalistas com o final, em 1989, da Guerra Fria (1947-1989).

---

<sup>1</sup> A expressão globalização não tem uma utilização pacífica em todos os países. Os franceses preferem o termo mundialização, em contraponto aos anglo-saxões.

Os Estados Unidos da América (EUA), após o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS - 1991), permaneceram praticamente como a única superpotência mundial, ou seja, chegou ao fim o sistema internacional bipolar, iniciando-se, em princípio, a ordem internacional unipolar. Globalização se refere aos processos globais que ultrapassam fronteiras nacionais, integrando e conectando comunidades e organizações em novas combinações de espaço-tempo, tornando o mundo mais interconectado.

Para Anthony Giddens a globalização consiste na intensificação das relações sociais em escala mundial de tal maneira que faz depender aquilo que sucede em nível local de acontecimentos que se verificam a grande distância e vice-versa. A globalização preconiza a integração econômica entre Estados, entrando eventualmente em conflito com a integração social, ou seja, os fluxos de matérias-primas, de serviços, de bens, de recursos financeiros, de informações e conhecimentos especializados que passam, cada vez mais, a obedecer à lógica desse mercado (GIDDENS, 2002). No

Já para José Eduardo Faria, o fenômeno trata-se de uma integração eminentemente sistêmica, que acima de tudo é alicerçada: na especialização, no mercantilismo, no conhecimento, na eficiência, na tecnologia, na competitividade, na produtividade e na economia (FARIA, 1999).

A globalização é multidimensional, sendo determinada pelas redes de riquezas, tecnologia e poder, e está transformando o mundo, possibilitando a melhoria da capacidade produtiva, criatividade, cultura e potencial de comunicação. As instituições dos Estados, porém, precisam assimilar as reivindicações dos diversos movimentos sociais visando novas formas de controle social.

## **1.2 A dimensão econômica da globalização**

Desde que chineses, árabes e egípcios construíram os primeiros navios, a navegação não ficou confinada a nenhum mar ou águas interiores, tendo se espalhado por todos os oceanos. Se excluíssemos algumas viagens oceânicas eventuais dos vikings, e também fenícios, é possível acordar que a navegação oceânica possui menos de seis séculos de existência.

Depois que o astrolábio foi descoberto por Hiparco de Nicéia (190 - 120 a.C.) e a bússola surgiu entre os chineses, estes se tornaram elementos extremamente necessários para auxiliar os navegantes a encontrar seus caminhos pelos mares. Com navios mais resistentes e

bem operados iniciou-se uma era da navegação que revolucionou a vida social e econômica de toda a humanidade.

Os egípcios, que começaram a trocar seus papiros e seu trigo pela madeira do Líbano, há cerca de três mil a.C., foram o primeiro povo a utilizar os mares para fins comerciais.

Por dois mil anos a.C, e talvez até mais, os fenícios navegaram ao longo da costa da Europa, Ásia e Norte da África na procura de cargas para alimentar seu comércio (CAMINHA, 1980).

Os navios gregos, vindos do Mar Negro, chegavam ao porto de Pireus carregados de grãos e peixes para trocar com navios egípcios carregados de trigo, bem como com outros navios com várias cargas vindas de Siracusa, da Sicília, então sob domínio grego.

Os romanos, com um vasto império que se estendia do ocidente ao oriente, eram grandes importadores e pequenos exportadores. Mas, para a preservação de seu império mantiveram os mares livres dos piratas. Construíram faróis em Ostia e Dover, melhoraram portos, dragaram o velho canal entre o Nilo e o Mar Vermelho e editaram livros com instruções de navegação para o melhor desenvolvimento da atividade.

Não foi também por acidente que os primeiros navegantes oceânicos partiram da Espanha e de Portugal. Localizados na Península Ibérica, estes dois Estados estavam na encruzilhada entre o Mediterrâneo e o Atlântico, principalmente na ligação com os mercantes do norte da Europa, e souberam se beneficiar de sua posição geográfica (CAMINHA, 1980).

Como esperado, nesse período já existia o choque de interesses, como a questão da resistência dos comerciantes europeus que estavam desgastados pela exploração dos navegadores italianos e árabes que monopolizavam o tráfego na região, o que ocasionava o aumento de preço dos produtos importados. Em relação às cargas preciosas, como especiarias, em Flandres o preço era o dobro do cobrado em Veneza.

Nos primórdios de 1500 Portugal e Espanha eram conhecidos como os grandes poderes marítimos do mundo. Contudo, nenhum dos dois foi capaz de explorar essa posição de potência marítima. Mesmo um século após Vasco da Gama chegar a Calcutá, Portugal ainda era incapaz de defender suas rotas marítimas comerciais dos ataques dos holandeses.

A Espanha, por sua vez, no lugar de aproveitar-se de sua supremacia para estabelecer um vigoroso sistema de comércio contentou-se em pilhar as suas colônias em ouro e prata. O

comércio marítimo começa então passar para as mãos de dois atores vindos do Norte — os holandeses e os ingleses.

Desde então a história vai se tornando mais conhecida, com Henrique VII e Elizabeth I criando bases para o poderio britânico através de leis que protegiam seus navios (CAMINHA, 1980).

Os holandeses mantiveram a supremacia de 1600 a 1660. Para mensurar o esforço realizado por eles há registros de que em 1610 a frota oceânica comercial e pesqueira holandesa tinha mais de dezesseis mil embarcações. Os holandeses navegavam em todos os mares, legal ou ilegalmente, contrabandeando ou carregando escravos (SOARES-GUIMARÃES, 1996).

A rivalidade dos holandeses com os ingleses os levou à guerra em 1652, até que em 1664, com o fim das hostilidades, a Inglaterra emergiu como a maior potência marítima e colonial. A Inglaterra manteve-se estável e crescente, apesar das sucessivas tentativas da França (que não surtiram efeito) de alijá-la dessa posição.

Estas pequenas pinceladas da história servem para elucidar que nenhum Estado chegou à posição de potência sem ter uma efetiva e consolidada Marinha Mercante, com políticas públicas adequadas ao pleno desenvolvimento da mesma. Contudo, para que tais políticas e posturas sejam de fato efetivas faz-se necessário que exista uma verdadeira consciência dos detentores do poder político sobre o assunto, assim como coesão nos posicionamentos dos estadistas ora no poder, para a compreensão das necessidades e oportunidades do setor.

Com isso aponta-se ainda que, na atualidade, as frotas mercantes são o resultado da soma de anos de estudos, melhoramentos e incrementos tecnológicos, assim como a evolução de práticas e entendimentos que envolvem a questão.

O comércio transfronteiriço resulta de técnicas modernas, através das quais se permite uma difusão de informações extremamente rápidas e uma acentuada facilidade no transporte. Nas palavras de Soares Martinez, alargou-se o mundo econômico (MARTINEZ, 1997).

Durante vários séculos o mundo econômico quase se achava circunscrito à própria Europa, e séculos antes apenas à bacia mediterrânea, excluindo de certo modo a África Negra, a Índia e o Extremo Oriente, com algumas exceções, como a China.

Porém, no século XVI, com a descoberta das novas rotas, o Mediterrâneo começa a perder sua influência e a Antuérpia começa a substituir Veneza como a principal “praça internacional”.

Pouco depois a prata, das minas latino-americanas, começa a circular pela cidade de Gênova e a transitar por toda a Europa. No início do século XVII emerge Amsterdam, impulsionada pela troca de produtos exóticos e pelo comércio no mar Báltico. Assim se vê que o comércio entre países é algo que tem sucedido desde a antiguidade até os dias atuais.

Analisando um período da história compreendido entre os séculos XIX e XX aponta-se o aumento do comércio, do fluxo de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados industrializados e em desenvolvimento com o concomitante fortalecimento do capitalismo e do imperialismo. Nesses períodos, como talvez nunca antes, tais fluxos ocorreram em uma escala quase global e foram acompanhados por uma aceleração vertiginosa no rendimento médio das populações. Podemos afirmar que, com os fatos ocorridos no século, ficou constatado que o comércio de bens e serviço é um poderoso instrumento para aumentar a riqueza e o rendimento.

Já no século XX o fenômeno do comércio transfronteiriço se desenvolveu em uma velocidade espantosa, provocando uma quase total extensão do mundo econômico. Recorrendo-se às palavras de Fernand Braudel: “[...] é como se a Economia do mundo tenha, enfim, coincido com a economia mundial” (BRAUDEL, 1985, p.95).

Destaca-se que uma das dimensões mais perceptível da globalização continua a ser a econômica. É importante frisar que o comércio exterior está estreitamente ligado ao comércio transfronteiriço através do transporte marítimo.

### **1.3. O pensamento geopolítico brasileiro**

Para que seja possível o entendimento da postura brasileira em relação ao espaço geográfico e estratégico em que o Estado se insere é necessária a construção de uma breve análise do ponto de vista dos principais teóricos geopolíticos que influenciaram a formulação dos posicionamentos adotados pelos governantes.

Da análise específica do pensamento geopolítico de Golbery do Couto e Silva, Carlos Meira Mattos e Therezinha de Castro são observados diversos aspectos referentes à questão da relação brasileira com a geopolítica.

A primeira premissa se fundamenta na ideia de que existe um fio condutor entre os diferentes trabalhos dos destacados atores ao longo do tempo, o qual, pela coerência de propósitos e de objetivos, prefigura uma Escola Brasileira de Geopolítica.

Vocacionadas para servir de auxiliar na formulação das estratégias delineadas pela sede do poder, as teses geopolíticas elaboradas no Brasil não deixaram basicamente de obedecer a esse princípio básico, estando subjacente a todas elas uma nítida propensão para sua aplicação prática.

O caráter prescritivo se alicerça numa análise aprofundada dos vetores espaço, posição e fronteiras, estruturantes da ampla massa geográfica brasileira. Em resultado dessa premissa todos os autores estudados têm a consciência de que o Brasil possui todas as condições para desempenhar um papel de primeira grandeza no sistema de relações internacionais, caso o poder político seja capaz de conceber um conjunto de políticas e executar as estratégias necessárias à estruturação e à valoração do espaço nacional, sobretudo em relação ao mar.

O voluntarismo inerente a essa visão geopolítica da realidade brasileira vai se inserir, por sua vez, num paradigma de valores comuns às obras elaboradas após a Segunda Guerra Mundial. É preciso ficar explícito que os propósitos defendidos só poderão se efetivados mediante uma construtiva inserção do Brasil no bloco ocidental democrático. Cabe, pois, acrescentar que o confronto Leste-Oeste marcou de forma indelével as teorias produzidas pela Escola Geopolítica Brasileira até meados da década de 1980.

A geopolítica de integração pensada pelos destacados teóricos visava à afirmação nacional, os seus diversos objetos de aplicação podem ser entendidos em termos de geopolítica localizada. A valoração e a estruturação da ampla massa continental (especialmente o espaço amazônico); a importância do Atlântico e de sua estratégica zona de estrangulamento Belém-Natal-Dakar; a neutralização das influências platinas, enfim, a imperatividade da presença brasileira no continente austral constitui elos entre as contribuições apresentadas.

Quanto à natureza geográfica, países mistos, ou seja, aqueles com extensas proporções continentais e marítimas, como no caso do Brasil, que são cercados continentalmente pela

unidade de seus vizinhos, são considerados pela geopolítica brasileira, em termos da valoração geopolítica, como detentores de uma posição geoestratégica privilegiada. Em relação ao Brasil, reforça-se que por conta deste posicionamento, justificam-se os múltiplos interesses brasileiros na região do Atlântico meridional.

Conceitualmente discorrendo, a teoria dos hemicílios de Golbery do Couto e Silva, a do pulmão para o mundo exterior, salientada por Meira Mattos, e a importância da oceanopolítica de Therezinha de Castro se inserem, por consequência, em uma análise específica das potencialidades e vulnerabilidades decorrentes da posição geográfica do Brasil conforme as condicionantes estratégicas.

Numa visão em que se inter cruzam os vetores econômicos e militares se foca a primordial importância do domínio dos pontos de conflito oceânico (ao exemplo: eixo Natal-Belém-Dakar, Cabo da Boa Esperança, Canal de Beagle, Estreitos de Drake e Magalhães e arquipélagos subantárticos). O controle desses pontos vitais, formadores da espinha dorsal onde se inscrevem as linhas de comunicação e abastecimento de matérias-primas essenciais à estrutura produtiva e à segurança próxima e avançada do Brasil, é estudado pelas geopolíticas em consideração, tendo em relevância a sua atual importância estratégica (Rota do Cabo), através de cenários de médio prazo, nos quais as perspectivas de eventuais conflitos advindas de novos interesses mundiais, como no caso da Antártica.

Todavia, a manutenção das vias de comunicação marítimas no Atlântico, para alguns geopolíticos, é considerada uma tarefa a ser realizada em conjunto pelos Estados Unidos da América e pelos estados ribeirinhos, destacando-se aí o papel privilegiado detido pelo Brasil em relação a esta questão. Cabe ressaltar que a defesa do continente sul-americano é essencialmente de índole marítima, pois com esta realidade que se situam as críticas ao não funcionamento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). O Atlântico Sul é encarado pela literatura da geopolítica brasileira, ora analisada, como uma área de relevância estratégica, que apresenta, contudo, um presente vácuo de poder que deve ser preenchido.

No nível da grande estratégia brasileira adotada para a área e da possível influência dos estudos geopolíticos na sua consecução importa salientar a extensão do mar territorial, a adesão do Brasil ao Tratado da Antártica (1975), que é visto por alguns analistas como a coroação do esforço intelectual de Therezinha de Castro, a qual desde 1957 vinha

proclamando a necessidade de constituição de um setor antártico brasileiro (Teoria da Defrontação).

A defrontação da costa brasileira com a costa africana constituía para os geopolíticos em tela o segundo pilar estruturante da segurança econômica e militar brasileira, sendo que o estabelecimento de regimes de índole marxista na África era considerado uma ameaça grave aos desígnios golberianos.

Envolvendo Chile, Argentina Paraguai, Brasil e parte da Bolívia e relacionando seu vetor externo principal com o definido para a área estratégica do Atlântico Sul, devido a sua elevada maritimidade, o subsistema do Cone Sul é considerado pela geopolítica brasileira, quer em uma vertente internacional, quer em uma visão regional, como um local onde os antagonismos geo-históricos são equacionados à luz de novas realidades.

A premissa que serve de ponto de partida aos diferentes estudos se assenta em um condicionamento geográfico-político. Nas duas grandes bacias fluviais da América do Sul a presença do Brasil se faz presente de forma assimétrica: se no caso específico da região amazônica o Brasil domina 70% ou até mais, no Rio da Prata essa presença situa-se somente ao nível de controle das nascentes. Essa condicionante é, por sua vez, catalisada pelo fato de o ecúmeno estatal brasileiro se inserir precisamente nessa área estratégica, tornando complexas as múltiplas equações e equilíbrios ali formados. As consequências resultantes refletiram-se na produção de trabalhos da Escola<sup>2</sup>, os quais não deixaram de salientar, no primeiro momento, o histórico do antagonismo Brasil-Argentina. Por conta dos interesses nacionais, esta relação adversa entre as partes firmou-se como paradigma por anos, o que mais tarde culminou no estabelecimento de formas de cooperação e equilíbrio entre os dois Estados dominantes do subsistema.

Analisado sob um prisma regional, o Cone Sul não só é entendido como a área de confluência do dinamismo político-econômico oriundo da relativa proximidade dos ecúmenos estatais brasileiros e argentinos – cuja gênese radica na rivalidade e no choque de interesses luso-espanhóis anterior às independências verificadas no início do século XIX – como igualmente o cenário político estratégico aí formado em decorrência de acomodação dos diferentes poderes nacionais se constituiu numa antecâmara, futura delimitação política do espaço antártico.

---

<sup>2</sup> Doravante chamaremos de Escola o pensamento dos geopolíticos em análise.

A posição adotada pelo Brasil durante a Guerra das Malvinas (1982) ilustra de modo significativo a complexidade inerente a toda tentativa de compreensão e equilíbrio de poder estabelecidos na área. Não obstante o enfoque principal ter sido dado à ineficácia e à inoperabilidade quer da Organização dos Estados Americanos (OEA), quer do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Therezinha de Castro), entendia-se que a latência da animosidade, diante do esforço de afirmação regional da Argentina, se refletiu ora na esfera de geopolítica e militar, ora no âmbito das coordenadas de política externa brasileira adotadas antes e durante a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945).

Na visão do destacado trabalho a principal crítica relativamente à “Escola Geopolítica Brasileira” está associada à amplitude de sua relação e influência exercida sobre a sede do poder desde 1964. Nesse sentido, e até os finais do decênio de 1980, as concessões geopolíticas elaboradas no Brasil foram, teoricamente, interiorizadas pelos seus críticos como legitimadoras de práxis governamentais que tinham na Doutrina de Segurança Nacional (ESG) os seus principais alicerces.

Como se vislumbra a partir da leitura das obras dos autores estudados, certo número de ideias-forças comuns a todos tem como centro a realidade geográfica e política do Brasil. Em nosso entendimento, e de acordo com esse pressuposto, as críticas se posicionam num esquema de análise que tem por objeto o estudo das motivações ideológico-políticas subjacentes e naturais às concepções geopolíticas elaboradas.

Estabelecendo uma íntima ligação entre geopolítica e pensamento militar, para esses autores o primeiro aspecto polêmico reside naquilo que julgam ser a identificação feita pelos geopolíticos entre os conceitos de Estado e Nação.

Além das características inatas a todas as concepções relativas ao papel dos militares na vida política desde as teses de Alberto Torres, Oliveira Vianna e principalmente Gois Monteiro, o ambiente ideológico resultante daquilo que Golbery do Couto e Silva definiu como antagonismo dominante (conflito Leste-Oeste) plasma-se, no entender dos críticos, ora o conjunto de trabalhos realizados no âmbito da Geopolítica, ora o aspecto doutrinário dos ensaios oriundos da ESG.

A ideia de guerra, inerente visão conflituosa das relações internacionais, constituir-se-ia assim como um dos pilares em que se assenta o edifício conceitual próprio da Escola brasileira. Reforçando a tese do paralelismo entre geopolítica e pensamento militar,

afigurando-se as forças armadas como responsáveis pela defesa e pela segurança nacionais, o espectro da guerra é entendido como base legitimadora para o exercício pretoriano do poder.

À luz do confronto bipolar, característico do sistema de relações internacionais contemporâneas, da interpretação feita pelos geopolíticos dos vetores espaço e posição detidos pelo Brasil resultava sua clara inserção no bloco ocidental.

Analisando em termos estritamente estratégicos, a geopolítica brasileira vinculava-se à Doutrina de Segurança Nacional, assumindo assim o papel de uma “ideologia” que serviu de sustentáculo não só para formulação de política externa, mas também interna do país.

Da complexidade resultante das interpelações existentes entre conceitos tais como segurança nacional, poder nacional, objetivos nacionais, conceito estratégico, política externa, elite, confronto Leste-Oeste e geopolítica, a tendência dos críticos vai no sentido de salientar a mútua complementaridade entre todos eles. Contudo, cabe salientar que, na sua essência, a geopolítica é vista como auxiliar na formulação da política estratégica nacional. No caso específico do Brasil, o ponto de vista do trabalho se baseia na consideração de que o pensamento político elaborado pela Escola durante vários decênios não deixou de exercer em certas áreas da política governamental e em determinados espaços temporais uma influência assinalável. Todavia, não é possível conceber a teoria de que a Escola Geopolítica Brasileira teria representado uma espécie de Instituto de Munique, em versão tropical

Destaca-se que a geopolítica elaborada no Brasil foi suficientemente difundida e consolidada, a ponto de merecer a atenção de alguns analistas internacionais que adotaram como regra geral uma postura neutra em suas avaliações. Cita-se, neste ponto, para ilustração da questão, o ponto de vista de um geopolítico e analista internacional externo, Hervé Coutau-Bégarie, que em termos genéricos afirma que a produção de estudos gerais sobre geopolítica na América Latina inclina-se para a elaboração de construções teóricas de eventual aplicação prática, estruturando-se em torno do “etnocentrismo” estratégico (COUTAU-BÉGARIE, 1990).

#### **1.4 O Direito Marítimo e a Marinha Mercante**

A análise da evolução do transporte marítimo *vis-à-vis* o Direito Marítimo será iniciada pela expansão europeia do tráfego marítimo no século XII. O exame de outros

aspectos do tráfego marítimo neste trabalho volta a considerar a expansão do tráfego marítimo europeu.

Ao longo do tempo, em decorrência de uma transferência histórica de poder entre os Estados na época, ocorreu similarmente uma gradual mudança do tráfego marítimo do leste do Mediterrâneo para oeste e para nordeste da Europa, como produto de uma lenta mas continuada alteração no comércio exterior. O resultado desta contínua evolução do comércio exterior teve como consequência uma maior especialização nos tráfegos marítimos. O transporte marítimo e os negócios marítimos, apesar de evoluírem com equanimidade, passaram a ser tratados separadamente.

Cabe destacar outro fato ocorrido na mesma ocasião — a evolução do que se poderia chamar de negócios marítimos familiares para as corporações, estas já com características de relações regionais e internacionais.

É interessante destacar o crescimento, em paralelo, das empresas privadas, assim como do controle de Estado nos negócios marítimos feitos em tradicionais estados marítimos daquele momento histórico, como Gênova e Veneza. Um pouco mais tarde o tráfego marítimo e os negócios marítimos se tornaram parte da política nacional, sob o controle do Doge e seu governo (STEVENS; WESTCOTT, 1994).

Este crescimento do tráfego marítimo, porém, gerou, como seria natural, problemas de caráter legal e que já não podiam ser solucionados pelos antigos códigos de negócios marítimos ainda então vigentes.

A razão fundamental para que os códigos marítimos em vigor não mais detivessem o poder de ordenação do negócio marítimo encontra basicamente sua explicação no que passou a ser comum, a transnacionalidade dessa modalidade de transporte. Por exemplo, um navio de bandeira espanhola, de armador holandês, pode estar transportando uma carga francesa, embarcada por um belga, com destino à Inglaterra.

Na realidade as cortes marítimas, então existentes nas cidades, já não atendiam às demandas. Um fato a ser ressaltado é que em decorrência da incapacidade de essas cortes marítimas dirimirem os questionamentos do tráfego marítimo surgiu a prática, ainda hoje utilizada, a da arbitragem marítima, isto é, o transportador e o dono da mercadoria usavam um terceiro para solucionar as disputas (SANBORN, 1930).

Um fato marcante, neste período histórico do transporte marítimo, foi a designação do porto de Barcelona como “*Consules Maris*”, tornando-se o primeiro instituído, em 1272, por ordem do Rei Pedro II de Aragão. Rapidamente Barcelona se tornou o porto concentrador de disputas nos negócios marítimos, além de ser um grande porto no comércio internacional de então e que até os dias presentes continua tendo importante papel nos negócios marítimos.

Como ressalta Sabor, em 1400 um édito papal descreve esta lei marítima da seguinte maneira:

*In almost every maritime city the controversies of mariners and merchants are settled them or by Law derived from them with the greatest authority; and as formerly man spoke of laws of Rhodes, now everyone speak of the Law of Barcelona (SANBORN, 1930, p.42).*

A Lei de Barcelona era de fato uma compilação intitulada “*Consolador Del Mare*” que consistia em uma variedade de códigos de leis e soluções de casos que remontavam a Rodes. Destaca-se que o “*Consolador*” serviu como o mais importante código marítimo por um longo período.

A transferência do foco comercial para o norte e o oeste, nos séculos XII e XIV, concomitantemente com a liderança da Liga Hanseática do mar do Norte e do mar Báltico, alterou as relações no comércio marítimo. No destacado período a Liga havia se tornado uma poderosa entidade de comércio que, se observada de maneira abstrata com as devidas ressalvas, foi uma das primeiras empresas multinacionais, embora o período tenha se dado anteriormente à concepção do Estado moderno.

É válido ressaltar a visão histórica focada no Direito Marítimo, pois até os dias atuais o comércio marítimo, assim como as áreas que o circundam, possuem vínculos e componentes desta vertente do Direito, sendo ainda influenciados por ela. É importante esclarecer que o transporte marítimo, em razão de se realizar normalmente entre Estados soberanos e ser desenvolvido em uma superfície marítima, designada como alto mar, é realizado sobretudo nesta área reconhecidamente internacional, que é utilizada para a livre navegação. Contudo, o mesmo tráfego marítimo realizado em área marítima internacional pode ter continuidade em águas restritas, muitas vezes sob a soberania de um Estado limeiro.

Esta flexibilidade do tráfego marítimo necessitava de normas de caráter abrangente, aceitas por grande número de Estados. Dentro do Direito Marítimo, para a fluidez da navegação dentro dessas áreas restritas, as embarcações devem respeitar uma série de normativas, assim como atenderem a uma série de requisitos. Esta prática, que tem suas raízes nas origens históricas já citadas, foi se corporificando ao longo dos anos em um Direito Doutrinário Marítimo.

Ainda dentro deste tema, outra discussão iniciada no fim do século XVI e início do XVII, que é utilizada até a atualidade para a sustentação de argumentos do interesse dos Estados, foi a de Hugo Grotius (1583-1645) publicada em sua obra *Mare Liberum*<sup>3</sup> (1606) a respeito da liberdade de navegação.

Seguindo com uma breve contextualização da problemática do uso do mar, destaca-se que tudo se iniciou com a descoberta portuguesa das rotas marítimas para as terras das Índias ocidentais que levavam até as Américas. Com o objetivo de manter-se como potência e garantir vantagem exclusiva em relação às demais potências, Portugal optou por declarar o monopólio e a soberania não apenas sobre os produtos lá existentes, mas como também sobre as rotas comerciais marítimas que levavam até a região, restringindo assim a navegação nas mesmas. Com esta visão Portugal buscava enquadrar o espaço marítimo na concepção do *Mare Clausum*, ou seja, através de embasamento jurídico buscava manter o espaço navegável sujeito à jurisdição portuguesa. Tal medida foi tomada para que Portugal pudesse manter suas atividades de exploração econômica que permitiam que o país europeu assegurasse seus ganhos exorbitantes para que pudesse financiar novas descobertas e ocupasse a posição de potência mercantil marítima no período.

A obra de Grotius surge nesse período com o objetivo de contestar essa apropriação portuguesa em relação às rotas marítimas de comércio, pondo o mar como uma "coisa comum a todos", de livre utilização para a navegação e comunicação que não poderia ser apropriada por Portugal (ZANELLA, 2013).

Dada a divergência entre as duas vertentes de enquadramento dos mares no período, destaca-se que em oposição a Portugal a Inglaterra utilizou suas Companhias de Navegação com o objetivo de explorar as rotas de navegação, quebrando o monopólio português e estabelecendo comércio com as Américas, até então conhecidas como Índias Ocidentais.

---

<sup>3</sup> GROTIUS, Hugo. **The Free Sea**. Indianapolis: Liberty Fund, 2004.

Assim como a Inglaterra, os Países Baixos eram enérgicos opositores ao monopólio estabelecido por Portugal, tendo financiado Grotius para a formulação de sua tese. Ressalta-se que por um longo período o monopólio português foi incontestável, uma vez que para o exercício do mesmo a Coroa portuguesa contava com o aval papal, representante supremo da instituição mais poderosa e influente da época. Dentro dessa dinâmica ambas as partes financiaram estudos jurídicos com o objetivo de contestar o posicionamento oposto. Diversos juristas foram responsáveis pela confecção de peças jurídicas sobre a temática, contudo a mais famosa foi a obra de Grotius, sendo compreendida como de reconhecida importância para a evolução da matéria. Apesar do período em que foi confeccionada, *Mare Liberum* vem sendo utilizada como base para diversas teorias e posicionamentos atuais a respeito da livre navegação dos mares, sendo ainda Grotius considerado como o fundador do Direito Internacional (ZANELLA, 2013).

### 1.5 As Organizações Internacionais e o Direito Marítimo

A busca por convenções internacionais<sup>4</sup> que regulassem o espaço marítimo foi sempre uma meta, não só das organizações associadas ao transporte marítimo como dos próprios Estados. Diversas entidades de caráter internacional procuraram estabelecer convenções ou mesmo diretivas operacionais às embarcações que navegavam pelos diferentes oceanos que cobrem cerca de 2/3 da superfície terrestre.

A principal organização internacional voltada para tal finalidade é a Organização Marítima Internacional (IMO). A IMO consiste em uma agência especializada da ONU, criada em 1948, mas tendo entrado em vigor apenas em 1958, que possui como objetivo regular sobre matérias técnicas de segurança (nos aspectos de *safety* e *security*) e de meio ambiente envolvidas nas atividades da navegação marítima, o que engloba o comércio marítimo (INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION, 2015).

Não se poderia deixar de mencionar a mais importante legislação internacional sobre o uso do mar, que visualiza este espaço não só com via de transporte, mas igualmente como de potencial econômico, em especial para os Estados ribeirinhos.

---

<sup>4</sup> De acordo com Sousa, convenções internacionais são conceituadas como: "Fonte transmissora de Direito Internacional que consiste num acordo de vontades, entre sujeitos de Direito Internacional, que agindo nessa qualidade visam à produção de efeitos jurídicos vinculativos" (SOUSA, 2015, p.64).

A legislação referida no parágrafo anterior, conhecida como Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM - 1982), tem uma longa história, pois desde tempos remotos os homens e os Estados buscavam normatizar a utilização do espaço marítimo, assim como de embarcações e o uso dos recursos oriundos do mar, não visando apenas ao transporte, mas também outros recursos potenciais que o mesmo possui.

Verdadeiramente, a CNUDM consiste em uma convenção que busca regular o uso do mar, assim como as delimitações e tipificações deste espaço. Dessa forma a convenção não foi moldada com um foco específico nos transportes, de modo em que não alterou drasticamente a dinâmica destes, afetando este setor apenas de modo indireto.

### **1.6 O controle do uso do mar na perspectiva dos Estados**

Desde 1930, na Liga das Nações, buscava-se criar um mecanismo jurídico relativo ao mar que fosse aceitável pela comunidade internacional. Até então o que regia os limites marítimos era uma norma que estabelecia exclusivamente a extensão de 3 milhas náuticas, sobre a qual o estado ribeirinho exercia total jurisdição. O mundo, porém, se desenvolvia, e o tráfego de navios nos diferentes oceanos tornava-se cada vez mais intenso, em razão do crescimento das trocas econômicas entre Estados.

Em 1958 e 1960, já sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), tiveram lugar as duas primeiras conferências relativas ao Direito do Mar que, em face da complexidade do tema, não lograram êxito. Sete anos após, em 1967, foram reabertas as discussões na Assembleia Geral. Teve então início um período de negociações, classificadas de preparatórias, que duraram cinco anos. Essas discussões preparatórias foram realizadas no Comitê para os Fundos dos Mares.

As normas internacionais parametrizam o uso do mar pelas diversas marinhas mercantes, até porque as mesmas são integrantes do poder marítimo dos Estados, o que torna tão complexas as negociações sobre a normatização do uso dos oceanos.

Somente em 1973 começou a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do mar. Durante nove anos realizaram-se 11 (onze) sessões desta Conferência. As discussões tiveram seu término na reunião que se realizou em Montego Bay, Jamaica, e por este motivo esta convenção ficou conhecida com a Convenção de Montego Bay. O número de Estados que

participaram dos debates, cerca de 170, inclusive alguns que não eram membros da ONU, nos dá a exata dimensão da importância desta convenção para o uso do mar como estrada das marinhas mercantes, mormente em seus tráfegos de longo curso.

Esta construção jurídica é considerada um dos maiores empreendimentos normativos no terreno das relações internacionais. (GOLD, 1981). A razão da afirmação é que afinal tratava-se de um documento que regularia os usos de espaços marítimos que correspondem a 4/5 da superfície do planeta.

A Convenção (CNUDM) passou a vigorar em 16 de novembro de 1994. É importante se destacar mais uma vez a relevância desta regulação, lembrando que no primeiro dia de 2010 já haviam ratificado a Convenção 160 Estados, inclusive o Brasil.

Quando se analisa a importância do transporte marítimo é importante considerar alguns pontos essenciais do CNUDM, que certamente se refletirão no uso do mar como via de transporte internacional. Portanto, devem ser ressaltados neste trabalho como pressupostos básicos quanto ao uso das marinhas mercantes.

A soberania do Estado costeiro se estende além do seu território, a uma zona de mar adjacente denominado mar territorial, que não ultrapassa 12 milhas náuticas. Cabe acrescentar que o conceito de mar territorial é amplamente aceito pela comunidade internacional, mesmo por aqueles países que não ratificaram a CNUDM.

A chamada “passagem inocente” pelo mar territorial é um direito dos navios de qualquer Estado, seja ele marítimo ou sem litoral. É marcante destacar que esse direito não existirá quando utilizado por navios em qualquer das atividades prevista na CNUDM (Artigo 19), entre os quais com o uso das manobras de embarcações que possuam armamento de qualquer tipo.

Concluindo as considerações relativas ao CNUDM, serão focados dois pontos de relevo para o transporte marítimo de caráter internacional. O primeiro deles é a questão da não ratificação por alguns países industrializados da Convenção, em 1994, em virtude das disposições da Parte XI da referida Convenção que trata de recursos minerais.

O Secretário Geral da ONU, buscando contornar o problema, procedeu a uma série de reuniões e consultas informais a partir de 1990 que culminaram em 28 de julho de 1994 no acordo de implementação da Parte XI da CNUDM (ONU, 1985). Apenas os EUA não

ratificaram, apesar de se poder afirmar que a Convenção atingiu o patamar de reconhecimento internacional.

O segundo ponto julgado de relevância foi a ratificação pelo Brasil da Convenção. A Convenção foi encaminhada ao Congresso em 5 de março de 1985, que a aprovou através do Decreto Legislativo nº 5 em 1987. Em 22 de dezembro de 1988 o instrumento de ratificação foi depositado, tornando o Brasil o 37º Estado a fazê-lo.

### **1.7 A legislação internacional e as agências da ONU**

Em relação ao longo curso a legislação internacional é altamente relevante. Não é importante sob que bandeira a embarcação está navegando, mesmo que seja de um Estado que não adotou formalmente a referida legislação.

Um navio de longo curso, além de estar sujeito à fiscalização do “Estado de bandeira”, isto é, do Estado do qual arvora a bandeira, também pode ser inspecionado pelo “Estado do porto” que visita.

Segundo a legislação marítima internacional, o controle do Estado do porto tem por obrigação verificar se a embarcação que está em um de seus portos encontra-se de acordo, principalmente, com as normas relativas à segurança da navegação, as regras para evitar a poluição, as que regem o trabalho a bordo, a saúde do marítimo e com o cumprimento do contrato do trabalho dos tripulantes.

A Organização das Nações Unidas (ONU), embora se faça presente na área marítima, atua por meio de agências especializadas apesar de ela própria ser depositária de algumas convenções.

A mais importante das convenções da qual a ONU é depositária é a Convenção da Lei do Mar, ou a Convenção de Montego Bay, acima detalhada. A ONU ainda é depositária da Convenção sobre o transporte de produtos pelo mar (Regra de Hamburgo, 1978).<sup>5</sup>

A Organização Marítima Internacional, conhecida no Brasil por sua sigla internacional IMO, é totalmente voltada para a regulamentação das atividades marítimas, já tendo produzido uma série de documentos e convenções. Por serem muitas as resoluções e

---

<sup>5</sup> Esta convenção compreende uma revisão da Convenção de Bruxelas de 1924 (Regras de Haia) e do Protocolo de Visby de 1968.

convenções por ela estabelecidas, já ratificadas e que estão em pleno vigor, citaremos as de mais ampla aplicabilidade, inclusive por serem as principais normas no transporte marítimo, em especial o internacional.

Algumas das principais normativas que regulam as atividades marítimas internacionalmente são: Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS - 1980), Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição Marítima (MARPOL - 1978) e a Convenção Internacional sobre Padrões de Treinamento e Serviço de Quarto para Marítimos (1978)

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), através seu setor marítimo, regulamenta todos os aspectos laborais da área marítima. No ano de 2006 a OIT substituiu todas as 37 convenções e outras tantas resoluções por uma única, conhecida como Convenção do Trabalho Marítimo, 2006.

É necessário alertar que a convenção referida no parágrafo anterior transcende à navegação de longo curso, devendo se aplicar a qualquer embarcação que possua acima de 200 de Arqueação Bruta (AB), seja qual for sua utilização.

Ao tratarmos do transporte marítimo internacional é importante fazer a citação dessas normas, pois elas influem diretamente no custo dos transportes e, de certo modo, normatizam a competição entre os diferentes *players*.

O aspecto relativo à legislação marítima está sendo referenciado em relação à controvérsia entre a China e os EUA quanto aos aspectos jurisdicionais sobre tráfego marítimo através do chamado Mar do Sul da China.

No que concerne à legislação nacional sobre o transporte marítimo, no tema ora desenvolvido, devemos destacar, inicialmente, as convenções internacionais, que uma vez ratificadas no processo legislativo são internadas na legislação nacional.

Mais adiante serão tratadas e analisadas de maneira mais profunda as instâncias governamentais brasileiras, apontando a forma de atuação destas dentro do setor marítimo do Brasil.

No aspecto referente à segurança da navegação cabe à Autoridade Marítima (AM), representada em seu nível mais alto pelo Comandante da Marinha, o estabelecimento e a fiscalização do cumprimento da legislação específica, o que é feito pela Diretoria de Portos e Costas, autoridade delegada pela AM.

Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego o estabelecimento das normas de proteção ao trabalhador marítimo. É importante frisar que algumas vezes até mesmo em navios de bandeira brasileira há tripulantes de outras nacionalidades, com contrato de trabalho coberto por diferentes legislações.

O Ministério dos Transportes, por intermédio da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), uma agência reguladora a ele vinculada, disciplina os aspectos mais ligados à área comercial dos transportes marítimos.

O Ministério da Saúde, através da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), exerce a fiscalização sanitária sobre cargas e passageiros, a fim de evitar a entrada no país de doenças ou pragas transmitidas por cargas ou passageiros.

O Ministério da Justiça, por intermédio da Polícia Federal, controla a entrada/saída de migrantes/passageiros no território brasileiro, e através da ação da Polícia Marítima é responsável pela segurança nas águas costeiras. De acordo com as normas do ISPS-CODE<sup>6</sup>, a Polícia Federal controla a segurança portuária.

O Ministério da Fazenda (MF), por meio da rede de Alfândegas, controla o pagamento de taxas e impostos sobre cargas que entrem ou saiam do país, assim como a bagagem de passageiros. O MF igualmente controla a autorização fiscal (INTERNAÇÃO) para trânsito de navios de turismo de outras bandeiras em águas territoriais brasileiras.

A fiscalização das Alfândegas sobre as cargas que entrem ou saiam do país é considerada pelo comércio exterior como um óbice ao comércio, em face do excessivo uso da burocracia em seus controles, atrasando a liberação das mercadorias.

O Ministério do Meio Ambiente, por meio de seus órgãos federais, estaduais ou municipais, zela pela proteção ambiental aquaviária. No que concerne à poluição marítima a legislação brasileira é referenciada na Lei nº 9966, de 28/4/2000, regulada pelo Decreto nº 4136/2002. Esta lei busca internar as regras da MARPOL e da Convenção de Londres, ambas já citadas.

Restringimo-nos à nomeação dos órgãos anuentes mais presentes na regulação dos negócios marítimos, mas, em realidade, há inúmeros outros órgãos intervenientes, o que

---

<sup>6</sup> Trata-se de um tratado internacional relativo à segurança portuária e marítima, cuja implantação tem caráter praticamente mundial.

ressalta a importância de uma ação coordenada desses mesmos atores com o propósito de evitar as ações e omissões hoje existentes e muitas vezes conflitantes.

A ação coordenada, anteriormente citada, só teria possibilidade de ser alcançada caso existisse uma política marítima nacional de Estado e não de Governo que fixasse objetivos que pudessem ser atendidos por todos os atores envolvidos.

Ao se tratar de transporte marítimo, mormente o de caráter internacional, não se poderia deixar de citar outros importantes organismos, que são as Sociedades Classificadoras. Estas possuem por finalidade, ao serem contratadas, seja pelas empresas de navegação ou por estaleiros, garantir os corretos padrões de construção das embarcações.

As classificadoras também atuam durante a vida útil das embarcações, a fim de avaliar que as mesmas, através de um sistema de manutenção correto, retenham as condições técnicas correspondentes ao certificado de classe a elas concedido pela classificadora quando de sua construção.

As principais sociedades classificadoras que operam no Brasil de fato têm caráter internacional, e são *Lloyd's Register*, *American Bureau of Ship*, *Det Norske Veritas*, *Nippon Kokai*, *Bureau Veritas* e o Registro Italiano *Navale*. No Brasil existe o Bureau Colombo, que tem uma atuação significativa apenas na navegação interior. As sociedades classificadoras se congregam na *International Association of Classification Societies*.

Dentro do espírito que rege este capítulo, qual seja o de ressaltar as principais organizações que parametrizam as atividades do transporte marítimo, cabe citar um importante organismo da infraestrutura legal brasileira — o Tribunal Marítimo.

Este Tribunal tem duas finalidades básicas, se assim podemos afirmar. Uma delas é ser a instância julgadora quando da ocorrência de fatos ou acidentes de navegação ocorridos em águas jurisdicionais brasileiras ou em águas internacionais, envolvendo embarcações de bandeira brasileira. A outra é o de fazer o registro de embarcações e sua propriedade. É um importantíssimo órgão para o transporte aquaviário que, apesar de seu nome, tem um caráter administrativo subsidiário para os tribunais.

## 1.8 A navegação de longo curso e a globalização

O processo de globalização teve seu início, antes que ocorressem as Conferências Internacionais de Frete<sup>7</sup>. Estas conferências tinham o objetivo de distribuírem para cada linha de tráfego internacional (Longo Curso) as cargas entre embarcações de determinadas bandeiras. De fato, as Conferências em sua essência eram uma reserva de mercado.

Com o fim das Conferências<sup>8</sup> o fator globalização estabeleceu a competitividade como fator determinante para definir o transportador. As frotas mercantes dos Estados menos desenvolvidos foram tendo sua participação reduzida no seu próprio comércio exterior, visto não possuírem condições de competir com os Estados mais desenvolvidos por não terem igual facilidade de acesso ao capital, nem base industrial e tecnologia desenvolvidas. Outro fator que desfavoreceu aos Estados em desenvolvimento foi o crescimento exponencial das bandeiras de conveniência que, aliás, até hoje continuam com forte participação no comércio mundial oferecendo vantagens para sua frota.

Dentre as inúmeras vantagens que os navios que arvoram bandeiras de conveniência detêm é que não são obrigados a frequentar os portos do país da bandeira de conveniência, e assim não ficam sujeitos à fiscalização do país da bandeira. Outras vantagens são as facilidades fiscais, além da possibilidade de contratar tripulações de Estados conhecidos como fornecedores de mão de obra marítima, pagando salários abaixo do mercado.

Existem ainda outras prerrogativas para os armadores que utilizam as bandeiras de conveniência, como a possibilidade de construírem suas embarcações em Estados julgados mais efetivos ou convenientes, assim como a viabilidade de efetuar a compra de navios usados, iniciativas estas que exigem menor investimento de capital por parte dos armadores.

Os armadores, não apenas os brasileiros, mas de todo o mundo, passaram a buscar legislações fiscais e políticas que facilitassem o pleno exercício da atividade, de modo a gerar-lhes menores empecilhos e, conseqüentemente, maiores retornos econômicos. Nesta dinâmica, Estados marítimos, a exemplo de Panamá e Libéria, alicerçaram seu desenvolvimento econômico na concessão de registro de bandeiras aos navios mercantes, as ditas bandeiras de conveniência. Para que tal atividade fosse possível os Estados moldaram suas legislações internas, assim como adotaram determinadas políticas com o objetivo de facilitar a redução de

---

<sup>7</sup> Reunião de Linhas de Navegação de trajeto semelhante.

<sup>8</sup> De fato, as chamadas conferências de frete no mundo não foram totalmente extintas.

entraves burocráticos que envolvem o setor, o que em troca lhes garantiria elevadas receitas provenientes dos registros de bandeira.

Cabe ainda na análise de frotas mercantes, em especial as destinadas ao longo curso, citar a existência de megatransportadoras, isto é, empresas que possuem grande número de navios<sup>9</sup> que, graças à economia de escala, podem oferecer fretes inferiores aos das pequenas empresas.

No caso brasileiro, além das razões acima alinhadas, não se poderia deixar de acrescentar a má administração de todo o processo de construção da frota nacional e a falta de uma visão estratégica das razões da existência de um poder marítimo (FLORES, 2007).

Mahan mostrou a importância da continuidade da ação de governo no desenvolvimento do Poder Marítimo. Segundo ele, a continuidade desenvolvida pelos sucessivos governos ingleses no setor marítimo, a despeito de suas origens políticas, foi a causa do sucesso britânico nos mares.

Resumindo as observações de Mahan, sobre o caráter e a política de governo como condicionantes do poder marítimo, assim se expressou o citado autor:

Aparentemente essa influência trabalha de duas maneiras distintas, mas intimamente relacionadas. Primeiro em tempo de paz. O governo, por sua política, pode favorecer o desenvolvimento de organizações privadas e a tendência do povo em procurar aventura e lucro por meio de atividades marítimas, ou pode tentar desenvolver tais atividades ou o interesse pelo mar quando estas não surgem espontaneamente. Por outro lado, o governo pode, por uma ação incompetente, impedir ou prejudicar o progresso que a iniciativa privada poderia alcançar entregue si mesma. Em qualquer dos casos a influência do governo será sentida, promovendo ou cerceando o Poder Marítimo da nação através de sua ação sobre o comércio marítimo, razão única, nunca será demais insistir, do desenvolvimento equilibrado das Marinhas de Guerra poderosas (MAHAN, 1987, p.48).

Para o historiador naval e geopolítico Alfred Thayer Mahan existem seis condições que afetam diretamente um Estado marítimo em relação ao seu entorno, de modo que com a posse ou o desenvolvimento desses elementos na medida necessária este Estado poderia ser capaz de desenvolver um consolidado Poder Marítimo. Os elementos em destaque são: 1- o

---

<sup>9</sup> Em especial os navios contêineres, principal embarcação presente no comércio exterior para cargas, e não os que transportam grãos.

posicionamento geográfico; 2- a conformação física (principalmente se vinculada à posição geográfica, ao clima e a insumos naturais favoráveis e oportunos); 3- a extensão territorial; 4- o número de habitantes; 5- o caráter do povo; 6- o caráter do governo (inclusas as instituições nacionais) (MAHAN, 1987).

Visando ilustrar a importância do mar para o Brasil, realiza-se uma análise do caso brasileiro através dos elementos considerados pelo historiador naval como essenciais para o desenvolvimento de um consolidado Poder Marítimo. Dessa forma, aponta-se uma avaliação do Estado sob a ótica dos elementos de Poder Marítimo, salientando-se que através dessa lente teórica pode-se observar que o país de fato possui alguns dos elementos que são considerados por Mahan como fundamentais para a constituição de um forte Poder Marítimo, deixando, contudo, a desejar em determinados outros.

O posicionamento geográfico do país é satisfatório, uma vez que o Brasil possui a vantagem de ser um país de proporções continentais, com um fácil acesso ao alto-mar. A conformação física pode ser considerada mediana, uma vez que o país possui uma vasta gama de recursos naturais disponíveis com capacidade de exploração, apresentando ainda um relevo propício, porém são deficitárias as rotas de escoamento desses recursos até os portos por não serem de fato eficientes, além do fato de a qualidade e a capacidade dos portos não serem satisfatórias. Esta característica pode ser aprimorada com o esforço governamental, caso os problemas e gargalos sejam solucionados. A extensão territorial do país é satisfatória pelos mais de 900 km de costa, com portos localizados em locais oportunos. O número de habitantes igualmente é satisfatório, uma vez que o Estado brasileiro possui um grande contingente populacional que se encontra próximo ao mar, nas costas. Porém, existe o fator agravante de estes indivíduos não possuírem a vocação para a vida marítima, além da ausência de qualificação para esta atividade, sobretudo por conta da ausência de fomento e incentivo governamental. Na questão do caráter nacional, como já destacado, a população não é voltada para o mar por razão da falta de consciência marítima e de estímulos do governo. Já o caráter do governo acaba por refletir o caráter do povo, este que não prioriza a consolidação de políticas, instituições ou iniciativas que visem o fortalecimento dos setores voltados ao mar que compõem o Poder Marítimo do país. Ou seja, apesar da destacada dependência brasileira em relação ao mar, a população e seus governantes possuem um caráter "continentalista", sem uma mentalidade marítima bem desenvolvida (ALMEIDA, 2014 *apud* MAHAN, 1987, p.29-58).

## 1.9 A tecnologia, a containerização e a globalização

É importante destacar que a todo momento o setor de construção naval, de seus equipamentos e elementos complementares sofre inúmeras alterações com as inovações tecnológicas que surgem dentro desse âmbito. Para ser capaz de acompanhar e implementar tais inovações em suas embarcações, estruturas e componentes um Estado deve estar munido de uma consolidada base de ciência, tecnologia e inovação capaz de absorver e desenvolver tais tecnologias, devendo possuir ainda o capital necessário para arcar tanto com os custos das aquisições quanto com os custos do desenvolvimento de tais inovações.

As inovações no setor de transporte marítimo ocorrem com o objetivo de gerar facilitações e melhorias nos processos com a redução de custos, tempo e perdas, visando ao aumento da capacidade de carga, ao aumento da segurança e da facilitação.

Durante um longo período da história as cargas transportadas em embarcações mercantes eram "cargas soltas", simplesmente ensacadas ou encaixotadas. Isso por conta da consequência do processo industrial e comercial de então, uma vez que os produtos transportados eram majoritariamente aqueles provenientes da agroindústria. Contudo, ao longo do tempo os transportadores foram percebendo que essas cargas seriam mais bem acomodadas caso fossem unificadas, o que lhes seria mais conveniente em questão de espaço e avaria de cargas. Desta forma, começaram a ser empregados nesta modalidade de transporte os *pallets*, onde as cargas eram amarradas junto a estrados de madeira ou metálicos.

Ao longo do tempo as técnicas de armazenamento de cargas foram sendo aprimoradas, de modo que surgiram os *containers* assim como as embarcações específicas para o transporte sob esta forma. Do mesmo modo, produtos como o petróleo, que antes eram transportados em barris, passaram a ser conduzidos por navios projetados com tanques unicamente para este fim.

Sobre os *containers*, faz-se importante frisar que a criação deste item modificou radicalmente o pensamento sobre a logística e o transporte marítimos. Com a ascensão dos *containers* como forma de armazenamento de mercadorias no modal aquaviário ocorreu um processo de quebra de paradigma nessa dinâmica. As possibilidades de disposição, deslocamento e gestão destes foram tão superiores às formas até então existentes e utilizadas

que se configurou uma total alteração de parâmetros de construção de embarcações, portos, da formulação de normativas e até mesmo das rotas de navegação.

Com vantagens em questão de preços de frete, quantidade de material transportado, movimentação de carga (tanto nos navios como nos terminais) e segurança em relação aos demais modelos, as embarcações desenhadas especialmente para deslocar *containers* passaram a dominar o comércio marítimo de longo curso.

Contudo, o processo de mudança da forma de transporte não se deu sem perturbações. Em portos, sobretudo da América do Sul, os trabalhadores portuários não aceitavam manejar as mercadorias dispostas de maneira unificada ou em *containers*. O Brasil foi um país que enfrentou diretamente essa resistência por parte de seus trabalhadores portuários, uma vez que historicamente o Estado foi um exportador sobretudo de grãos, como a soja e o café (FLORES, 2007).

Apesar das oposições ao sistema as prerrogativas de melhor utilização do espaço interno das embarcações se destacaram, com uma disposição mais seletiva e racional dentro destas, assim como a diminuição das possibilidades de avaria, com o concomitante aumento de segurança das cargas e a possibilidade de movimentação e manipulação destas. Deste modo, internacionalmente a forma de armazenamento de cargas em embarcações passou a ser por *containers*, de modo que igualmente foram aprimoradas as embarcações destinadas a recebê-los.

Tais embarcações também passaram por diversos processos de aprimoramento com os avanços tecnológicos que expandiram exponencialmente sua capacidade de carga. Atualmente existem navios que são capazes de transportar 18.000 TEUs<sup>10</sup>, quantidade elevadamente superior ao que outros modais, como o rodoviário, são capazes de transportar.

Ao lado da tecnologia da informação, a qual se constitui na base da economia pós-industrial, a liberalização do comércio permitiu a alocação mais eficiente dos recursos em escala mundial, colocando a logística — especialmente como *supply chain management* ou gerenciamento da cadeia de suprimento — como nova área de conhecimento e de desenvolvimento de processos e de negócios. A ação passou a ter mais relevância que a

---

<sup>10</sup> Do inglês “Twenty-foot Equivalent Unit”, que consiste em uma unidade equivalente a 20 Pés, utilizada para referir-se ao tamanho dos *containers* utilizados no transporte marítimo.

questão dos custos, tornando a telecomunicação e o transporte ferramentas indispensáveis para mover mercadorias e informações em escala global.

Neste contexto, o impacto da utilização do contêiner pode ser considerado ainda mais determinante no processo de globalização do que as ações dos órgãos internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), e os diversos pactos de comércio, como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e mesmo a Comunidade Econômica Europeia (CEE), especialmente pela drástica redução dos custos de transporte internacional desde o final da década de 1980.

O transporte de cargas em *containers* é o mercado que mais cresce, dentro do setor de transporte marítimo, e deverá continuar a crescer ao longo dos anos desde que persistam as tendências de expansão contínua da containerização nos Estados em desenvolvimento, como resultado do aumento do comércio de mercadorias de maior valor agregado (BARAF, 2004).

No processo de globalização a containerização vem contribuindo de modo fundamental para o crescimento do comércio internacional, proporcionando segurança, facilidade e custos relativamente baixos de acesso aos mercados em qualquer região do planeta.

Alguns autores, como Jan Hoffmann, consideram que os quatro pilares da globalização estão no desenvolvimento dos transportes, especialmente com a difusão dos *containers*, com:

- a) a tecnologia de comunicação via satélite;
- b) a tecnologia da informação e o uso do computador nos negócios;
- c) a liberação do comércio ou a difusão da ideologia neoliberal;
- d) a eficiência cada vez maior nos serviços de navegação e nos portos, o que possibilitou comprar e vender mercadorias, componentes e matérias-primas praticamente em qualquer parte do globo (UNCTAD/ECLAC 1977).

Mais que isso, os processos produtivos da moderna indústria se estenderam além das fábricas ao passar a ocorrer ao longo de toda a cadeia de suprimentos e de distribuição, fazendo crescer de importância a logística.

Como consequência, a intensificação do processo de globalização resultou no aumento do tamanho dos navios de *containers* e no decorrente aumento dos transbordos e da estratificação dos serviços de transporte.

O conceito de containerização demonstrou ser mais seguro, mais rápido e mais barato do que os métodos antes existentes de transportar mercadorias e minimizou as faltas e avarias. A queda dramática dos custos de mão de obra e de seguros tornou-se fator de catálise para novos tipos de navios, ao lado de instalações e equipamentos portuários mais avançados, com inegável impacto em todo o comércio mundial.

Desta forma, com o passar dos anos a forma de armazenagem de produtos nas embarcações para transporte foi alterada sucessivamente, com o objetivo de melhorar o aproveitamento interno dos navios assim como garantir maior segurança à carga. Assim, após diversas etapas evolutivas o *container* foi o modo de armazenagem que melhor se adaptou às necessidades dos transportadores.

Com a organização de mercadorias dispostas em *containers* foi necessária a confecção de embarcações específicas que pudessem transportar tal elemento. Timidamente transportando uma reduzida quantidade de *containers* no início da atividade, na atualidade existem embarcações capazes de conduzir pelos oceanos quantidades até então inimagináveis de carga.

A visão panorâmica do transporte marítimo de *containers* envolve análise das principais tendências tecnológicas e logísticas que estão ocorrendo no mercado mundial de transporte de cargas em navios de linhas regulares, especialmente no que se refere ao aumento da capacidade dos navios porta-*containers* e à tendência de aumento ainda maior de seus tamanhos.

A maior possibilidade — ou facilidade — de realizar-se a transferência ou o transbordo dos *containers* sugeriu logo que os serviços de transporte desta carga em rotas de grandes distâncias deveriam organizar-se de forma estratificada, especialmente na direção Leste-Oeste.

O transbordo ou *transshipment* é a forma de transporte de cargas em que ocorre a transferência de um navio para outro, geralmente através do desembarque em um porto intermediário para reembarque posterior em outro navio para alcançar o destino final. Corresponde ao que se denomina no transporte de passageiros de “conexão”.

Este sistema é conhecido como *hub-and-spoke*, termo utilizado inicialmente no transporte aéreo, onde aviões de grande porte fazem o trajeto entre dois aeroportos principais, como, por exemplo, São Paulo e Nova York, e a partir destes os passageiros continuam sua viagem com a utilização de aviões menores até seu destino final ou vice-versa. É também conhecido como *hub and feeder*, onde os portos *hub* ou pivôs fazem a concentração dos fluxos de *containers* oriundos ou destinados aos portos *feeder* ou alimentadores/distribuidores.

Em 1996 foi apresentada na 23<sup>a</sup>. Conferência Bienal da ICHCA,<sup>11</sup> realizada em Antuérpia (Bélgica), proposição de um possível cenário futuro da estruturação do transporte marítimo internacional de *containers*.

Propunha-se que seriam utilizados grandes navios nos trechos mais extensos das rotas comerciais, os quais fariam escalas em um número limitado de portos — no máximo em dois. Nesses portos ocorreria a concentração dos fluxos de *containers*, onde seriam transbordados para navios menores, destinados aos portos próximos de sua área de influência.

O tráfego seria estratificado em vários níveis de rotas, as quais fariam a ligação entre os grandes portos *hubs* ou pivôs principais ou mundiais. A partir desses os *containers* seriam distribuídos para os *hubs* ou pivôs regionais para, em seguida, serem novamente transferidos para outros pivôs sub-regionais até ir aos portos de origem/destino finais, denominados *feeder ports*, em serviços alimentadores/distribuidores.

Desde então essa visão de futuro influencia firmemente os projetos de desenvolvimento e organização dos sistemas de transporte internacional de *containers*. Alguns pontos necessitam ser destacados, tais como:

1. A estratificação está proposta para os fluxos de comércio (e de transporte) na direção Leste-Oeste, as quais são as rotas de maior densidade de tráfego;
2. Haveria apenas cinco ou seis portos pivôs globais (ou global *hub ports*), os quais fariam o atendimento de grandes navios com capacidade da ordem de 15 mil TEU;
3. Os pivôs regionais (ou *hub* regionais) operariam navios menores, de mil TEU a 5 mil TEU, especialmente nas rotas sobre o Atlântico Norte;

---

<sup>11</sup>ICHCA – International Cargo Handling Coordination Association – London UK..

4. A estratificação seria completada pela rede de portos pivôs sub-regional, onde seriam atendidos os navios *feeder* de mil a 1.500 TEU, ou ainda menores, de 200 a 500 TEU;
5. A ligação entre as Costas Leste e Oeste dos Estados Unidos da América seria realizada com a utilização de modais terrestres, especialmente as ferrovias (BENEVIDES, 2006, p.64).

O modelo imaginado considerou as economias pela utilização dos grandes navios, colocando em segundo plano os custos de transbordo. No sistema proposto os grandes navios escalam apenas em poucos portos concentradores ou *hubs*, pois não seria economicamente interessante escalar em tantos portos, como antes.

Como consequência, ocorreria o crescimento do transbordo nos portos concentradores, a partir dos oriundos das rotas fluxos e portos alimentadores. Os portos menores ou com menor volume de cargas seriam atendidos por navios de menor capacidade. O sistema de *hub-and-spoke* tenderia a crescer em substituição às rotas de múltiplas escalas.

A necessidade de utilizar grandes navios nos trechos mais extensos das principais rotas comerciais exige investimentos de grande vulto e implica diretamente os processos de concentração que se verificam entre os operadores internacionais através da fusão, da aquisição das empresas menores pelas maiores e da aliança entre diversos armadores que operam nas mesmas rotas.

O processo de transbordo a ser utilizado seria o de *relay* ou *line transshipment*, o qual é controlado por completo por uma operadora isoladamente ou por consórcio ou aliança, e ocorre quando a carga transportada por um navio principal é transferida para outro navio em um porto *hub*. Os serviços têm as escalas e os horários coordenados entre os navios principais e os *feeder*, sob o controle do armador.

Como exemplo, a carga da África Ocidental para a América do Norte é primeiramente transportada em um navio principal da rota comercial entre a África Ocidental e o Norte da Europa e, em seguida, é transbordada para outro navio principal da rota transatlântica. A coordenação das saídas de navios e a concentração das escalas em um mesmo porto são necessárias para realizar a operação de forma eficaz e atrativa para os embarcadores.

A rede mundial de portos, na proposição, assume características hierarquizadas com a disseminação dos transbordos nos portos *hub* ou pivôs. Nos fluxos de comércio entre o ocidente e o oriente (as rotas Leste-Oeste) essa conexão vem sendo realizada cada vez mais

intensamente através de uma rede altamente integrada e eficiente de linhas tronco e serviços alimentadores (*feeder*) com a utilização dos transbordos.

O tráfego de transbordo constitui mais de 90% da movimentação total de alguns importantes portos concentradores de *containers* no cenário mundial, como Salalah (no Omã), que movimentou o total de 2,64 milhões de TEU em 2007, e Algeciras (na Espanha) com 3,32 milhões de TEU em 2008. A mesma tendência, no entanto, ainda não se observa nos serviços para o comércio na direção Norte-Sul, entre os países do hemisfério norte e os do hemisfério sul (UNITED NATIONS, 2013).

A concentração de mercado ocorre com a formação de alianças entre as operadoras mundiais na exploração de determinadas rotas de comércio. A aliança entre diversos operadores de transportes de *containers* é feita através do JCS (*Joint Container Service*) ou por operação conjunta, que é uma forma de associação que tem como objetivo racionalizar custos e frequências de escalas, permitindo a utilização de navios maiores através do compartilhamento de espaços pelos participantes. Levantadas as principais operadoras logísticas do transporte marítimo mundial aponta-se a vanguarda das norte-americanas, europeias e chinesas, de modo que o Brasil é alocado à margem desse cenário. No caso brasileiro, a mesma posição marginal ocorre em relação à inserção no mercado logístico internacional.

Para a costa atlântica da América do Sul, especialmente para o Brasil, esse crescimento dos tamanhos afetou fortemente o tráfego e a frequência de navios. Navios maiores necessitam de portos com maiores profundidades, com equipamentos mais avançados e maiores quantidades a movimentar em cada escala. Por consequência, escalam em menos portos ao longo da costa e com menor frequência.

### **1.10 Os reflexos da globalização no transporte brasileiro**

Como resultado do fenômeno da globalização, da consolidação dos grandes blocos econômicos e do crescimento do comércio mundial, os países desenvolvidos buscaram estabelecer uma legislação internacional em bases ratificadas por países interessados, conferindo-lhes, assim, validade mundial.

O objetivo dessa legislação foi propiciar, nas infraestruturas existentes, a formação de sistemas intermodais — principalmente por meio da utilização de contêineres e métodos de unificação da carga geral (*pallets* e *big bags*) — estabelecendo bases legais homogêneas e dentro de padrões operacionais de segurança e confiabilidade estabelecidos de comum acordo.

As principais convenções internacionais estabelecidas que dizem respeito ao transporte inter e multimodal são as seguintes: *Customs Convention on Containers – IMO*; *International Convention for Safe Containers – IMO*; *Hamburg Rule – UNCTAD*; *Convention on International Multimodal Transport of Goods - UNCTAD* (UNCTAD, 1984).

A primeira das convenções citadas busca facilitar o despacho aduaneiro entre países, no caso de utilização da navegação internacional. Já a Convenção para Segurança de *Containers* estabeleceu padrões de segurança e de vistorias para a operação de *containers* na navegação internacional (BLOCH, 1996).

As duas últimas são as mais recentes. As chamadas Regras de Hamburgo introduziram mudanças radicais na responsabilidade do transporte marítimo sobre as cargas transportadas, definindo melhor essa responsabilidade e dando ao dono da mercadoria melhores condições para sua proteção. A Convenção sobre Transporte Multimodal visou proporcionar uma estrutura institucional e jurídica para a prática da multimodalidade (LÓPEZ RUEDA, 2000).

O transporte multimodal, conforme definido no texto dessa convenção, é o transporte de bens realizado por pelo menos dois modais diferentes de transporte cobertos por um contrato de transporte multimodal, desde sua origem em um determinado Estado, onde as mercadorias são postas sob a responsabilidade de um Operador de Transporte Multimodal (OTM), até o lugar designado para sua entrega em outro país (para as Regras de Hamburgo e a Convenção sobre Transporte Multimodal). (UNCTAD, 1991).

A Convenção sobre Transporte Multimodal da UNCTAD (1991) apresentou como pontos principais: a definição do OTM como responsável pela celebração de um contrato multimodal com o expedidor, assumindo responsabilidade integral por sua execução; a definição das responsabilidades do OTM e dos transportadores seguindo as Regras de Hamburgo; e a introdução de um Conhecimento Multimodal de Transporte.

No que diz respeito especificamente ao Brasil, cabe fazer algumas observações. Anteriormente à Lei nº 8.630/93, que propiciou a privatização das operações portuárias, o Estado detinha o monopólio dessas operações exercido primordialmente pelas Companhias

Docas, que se caracterizava pela ineficiência, baixa produtividade e custos elevados. Os acréscimos de volume de carga provocaram frequentes congestionamentos nos terminais portuários, em razão da sua baixa produtividade. A ineficiência dos portos levou a Secretaria da Receita Federal a licitar o credenciamento de recintos alfandegados próximos aos portos mais críticos (Santos e Rio de Janeiro). Esses recintos, localizados dentro do perímetro urbano, receberam a denominação de Terminais Retroportuários Alfandegados (TRA). A rigor, o objetivo era retirar com mais rapidez os *containers* de carga importada para que seu despacho aduaneiro se fizesse fora dos portos, agilizando procedimentos para retirada e despacho.

Foi criado também o Despacho de Trânsito Aduaneiro (DTA) e, mais tarde, o Despacho de Trânsito Aduaneiro Simplificado (DTAS). Nessas condições os *containers* seguiam para os TRA, em que auditores fiscais faziam o despacho aduaneiro final das mercadorias. Mais tarde o processo se estendeu às exportações percorrendo o caminho inverso, para que os *containers* já chegassem aos terminais portuários devidamente despachados nos TRA.

Cabe ressaltar que, anteendo a tendência de uma logística mais eficiente e enquadrada aos padrões internacionais, a legislação aduaneira adiantou-se para criar as Estações Aduaneiras do Interior (EADI) (posteriormente denominadas Portos Secos). Localizadas distantes dos portos, as EADI passaram a cumprir as finalidades descritas. Os operadores logísticos privados foram incentivados a participar de licitações para o estabelecimento de Portos Secos. Os requisitos estabelecidos em edital foram bastante rigorosos, com a exigência de construção de depósitos segregados para as cargas de importação e exportação e diversos outros investimentos em obras civis e equipamentos.

Note-se que o grande avanço alcançado pelas privatizações portuárias foi o aumento da eficiência operacional. Os investimentos em equipamentos modernos e as melhorias em gerenciamento e controle das operações agregaram significativos ganhos de produtividade e competitividade. Mas os fundamentos adotados pelas concessionárias nos estudos de viabilidade para obtenção de financiamentos pautaram-se pela demanda crescente, refletindo a considerável expansão da corrente de comércio. No entanto, essas premissas não se concretizaram. Em 2003 o total de *containers* movimentados no comércio exterior brasileiro foi inferior ao pior cenário projetado na época das concessões (1997) para o ano de 1999.

Sendo o *container* o fator primordial na implementação do transporte inter e multimodal, a movimentação portuária de reduzida expressão traduz o seu atraso no Brasil. Ainda com relação ao transporte intermodal e multimodal é relevante mencionar a existência de algumas normas da ABNT sobre *containers* e veículos porta-*containers*: a Resolução CONTRAN n.682/87, dispondo sobre o transporte de *containers* por veículos rodoviários, e a Resolução 12/88 do Conselho Superior de Seguro, aprovando a Apólice do Seguro de Responsabilidade Civil-Carga para o transporte intermodal doméstico. Na contramão desses avanços, porém, o governo federal revogou os decretos nºs 80.107/77 e 80.145/77, assim como a Portaria nº 880/77, deixando, na prática, o transporte multimodal sem uma legislação específica, já que a Lei nº 6.288/75 perdeu seu suporte de regulamentação. Essa Lei dispunha sobre a unificação, a movimentação e o transporte, incluindo intermodal de mercadorias em unidades de carga, e ficou conhecida como a “Lei do *Container*”. Já os decretos e na portaria mencionada tinham por finalidade: (a) coordenar e sugerir medidas relativas ao transporte intermodal de mercadorias, internacional ou nacional; (b) regulamentar a Lei nº 6.288/75; e (c) aprovar as instruções para empresas de transporte se habilitarem ao transporte de *containers*. Sabe-se que o transporte multimodal depende de leis e procedimentos comerciais e documentais muito simplificados. Na prática, portanto, deixou de existir, por mais de vinte anos, uma legislação multimodal no Brasil. Acresce que a extinção da Comissão Coordenadora da Implantação e Desenvolvimento do Transporte Intermodal (CIDETI) privou o governo de um organismo de promoção, coordenação e regulamentação do inter e multimodal importante para sua harmonização com o desenvolvimento do comércio exterior e com os sistemas inter e multimodais de outros países. (PERRUPATO; SILVA; NÓBREGA, 1992).

Um dos principais problemas que dificultaram a expansão da multimodalidade — e tornou o Brasil retardatário em relação à evolução de outros países — foi, portanto, a inexistência concreta do Operador de Transporte Multimodal (OTM). Este seria o agente capacitado a selecionar de forma isenta para o dono da carga rotas e modais de transporte de mercadorias compatibilizando custo, tempo e qualidade numa operação multimodal.

Visando superar o atraso na revolução do transporte multimodal, um projeto de lei — reformulando a legislação do transporte intermodal e criando as condições para a multimodalidade — foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional, onde tramitou por quase dez anos. O projeto ajustava-se às diretrizes formuladas pela UNCTAD e pela Cepal, que recomendavam aos países em desenvolvimento a modernização e o ajustamento de

sua legislação e procedimentos administrativos às condições vigentes do comércio internacional, com vistas a aumentar a competitividade e incentivar o transporte intermodal. Em particular, o Projeto de Lei do Executivo enfatizou a criação do OTM como indutor do aprimoramento gerencial e comercial da logística e do transporte. Como resultado da sua aprovação consolidou-se — após a espera de mais de uma década — uma legislação baseada nos seguintes instrumentos: Lei nº 9.611/98, que dispôs sobre o Transporte Multimodal, e o Decreto nº 3.411/00, que regulamentou essa lei.

Dada à reduzida repercussão da regulamentação, houve finalmente a edição de um novo Decreto, de nº 5.267/04, de 19/11/2004. Este se propôs novamente a regulamentar o Transporte Multimodal de Cargas com mais ingredientes burocráticos. Para exercer a atividade de OTM são necessários a habilitação prévia e o registro junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que manterá um sistema único de registro incluindo as disposições nacionais e as estabelecidas nos acordos internacionais firmados pelo Brasil. Por sua vez, a ANTT deverá consultar as demais agências reguladoras de transportes para a habilitação prévia do OTM.

Outra questão relevante no que diz respeito ao transporte multimodal é a coordenação das ações dos organismos federais internamente, como a harmonização da legislação dos procedimentos administrativos e operacionais tanto com as convenções internacionais quanto com os países com os quais o Brasil tenha um comércio expressivo. Ainda são necessários aperfeiçoamentos na prática aduaneira, especialmente para a carga acondicionada em container, que possibilitem o despacho aduaneiro mais rápido e próximo da origem ou destino da mercadoria. Com isso permite-se que as cadeias logísticas não sofram interrupções desnecessárias. Tal situação requer o emprego de práticas aduaneiras modernas com interiorização da aduana, onde o trânsito aduaneiro seja uma regra e não uma exceção. Embora exista a legislação, a prática administrativa ainda limita em muito as iniciativas. Existe, ainda, o problema do aparecimento de uma nova “família” de *containers* ISSO, cujos reflexos no sistema de transporte têm de ser analisados e regulamentados.

Cabe ainda ressaltar, a propósito das operações portuárias, que o governo federal — no bojo do processo de concessões e por pressões de caixa e dos operadores — passou a conceder aos terminais portuários, por meio de atos normativos da Receita Federal, facilidades para acentuar sua importância como operadores logísticos. A consequência foi um acúmulo de funções nos terminais portuários e a desarticulação dos agentes logísticos

especializados. O foco da regulação saiu, portanto, das cadeias produtivas para os terminais portuários. Estenderam-se os prazos de permanência das cargas nos portos e os terminais se transformaram em centros de armazenamento de carga. O mecanismo dos DTA passou a ser tratado de forma mais complexa pelas autoridades aduaneiras, desvirtuando a sua finalidade e dificultando a transferência das cargas para os Portos Secos.

## 2 - OS REFLEXOS DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS NA MARINHA MERCANTE E NA CONSTRUÇÃO NAVAL

Este capítulo se foca na análise dos reflexos das políticas públicas executadas pelo governo brasileiro, com o foco no fortalecimento e na consolidação da Marinha Mercante, assim como do setor de construção naval. São ainda trabalhados elementos da Política Marítima brasileira.

O recorte temporal analisada data a partir do ano de 1941. Embora no presente capítulo sejam apresentados fatos e elementos que se encontram fora do recorte temporal proposto pelo trabalho, a pontuação destes é de relevância para a fundamentação histórica da Marinha Mercante brasileira, assim como do setor de construção naval.

A política marítima de um Estado é consubstanciada através de leis, decretos e outros marcos regulatórios que configuram as diretrizes políticas para o setor. Estas diretrizes parametrizam o segmento poder marítimo dentro do país, bem como nas relações com outros Estados. Muitas vezes essas diretrizes podem estar embutidas dentro de marcos regulatórios destinados a outros setores do Estado que demandem soluções, como, por exemplo, o comércio exterior.

Segundo o Vice-Almirante Caminha os critérios definidores da Política Marítima só podem ser firmados pela estratégia marítima, seja ela específica ou integrada à estratégia de vários poderes do Estado. Sob a posição ora exposta transcreve-se uma importante consideração contida no livro "*Delineamento da Estratégia*" do autor acima citado:

[...] a Política Marítima, para produzir resultados positivos, deve ser fruto de Estratégia Marítima à qual cabe, com a antecipação devida, considerar em conjunto fatores militares, industriais, comerciais, técnicos, sociais, etc. de forma a alcançar objetivos relacionados com o uso do mar na paz e na guerra. Em tempos de paz, admitindo que o emprego violento do Poder seja pouco provável em futuro próximo, o objetivo da Estratégia Marítima pode ser expresso como sendo o de **“aumentar a capacidade nacional de participação no tráfego marítimo”** (grifo nosso) (CAMINHA, 1980. p. 377)

Na obra já citada o autor afirma que o desenvolvimento marítimo de um Estado é função de sua capacidade de participar do tráfego marítimo e defender a participação alcançada quando ameaçado por pressões, sejam elas políticas ou econômicas, assim como no

caso de conflitos armados. O Poder Marítimo é produto de uma estrutura econômica baseada em portos, estaleiros, Marinha Mercante, agências marítimas etc.

Analisando o trecho acima podemos afirmar que a formulação da Estratégia Marítima demanda amplos estudos, em que devem ser considerados outros campos do poder e outros organismos nacionais.

Cabe então concluir que seja a Política Marítima, seja a Estratégia Marítima dela decorrente, não se consubstanciam em documento único elaborado sob a responsabilidade de um único organismo, mas um conjunto de normas capazes de fixar diretrizes de Estado que propiciem uma visão prospectiva de um mundo globalizado, proporcionando, dessa forma, uma estabilidade para a política marítima do Estado.

Citando novamente o autor, reforça-se a visão que deve perpassar a Estratégia Marítima na ocasião de sua formulação:

A Estratégia Marítima, na escolha de linha de ação, tem sempre a difícil responsabilidade de fazer as provas de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, tanto sob o ponto de vista militar como econômico, mas com certo predomínio do econômico sobre o militar, sem o que o objetivo colimado de aumentar a capacidade de participação no tráfego marítimo tenderá a ser sacrificado por antecipação. Em consequência, toda Política Marítima tem preponderante conotação econômica. (CAMINHA, 1980, p.398).

Prosseguindo nas considerações relativas à Política Marítima, nos fixando no período a datar de 1941, realçado no tema, podemos afirmar que praticamente não existia uma Estratégia Marítima. Havia em realidade uma série de ações desconexas sem uma visão global do problema, seja na área executiva ou legislativa. A falta de uma Política Marítima consistente, com o suporte de uma Estratégia Marítima com fundamentos sólidos, não pode ser atribuída a pressões externas. Das possíveis causas, pode-se apontar a falta de uma visão de maritimidade do Estado em longo prazo, em razão da preponderância da mentalidade continentalista, em vez de uma dita mentalidade marítima.

Pode-se afirmar que o desenvolvimento marítimo de um Estado depende de sua capacidade de eficazmente participar do tráfego marítimo, de defender a participação alcançada e de manter esse tráfego em caso de conflito armado. Pode-se assegurar que quando a estrutura econômica do poder marítimo passa a ter um significado importante, à luz das

atividades por ele executadas, o Estado é levado a criar um poder naval adequado para sua defesa.

Cabe enfatizar que, como já anteriormente frisado, no caso brasileiro uma parcela significativa das exportações e importações, cerca de 97%, se faz por via marítima, o que torna o mar um elemento extremamente estratégico para o Brasil (ANTAQ, 2014).

Ao realizar uma análise crítica e retrospectiva no caso do Brasil, de sua Política Marítima, torna-se possível constatar que, de fato, nunca existiu uma Política Marítima de Estado que viesse a gerar uma estratégia na área. O que havia, e que de certa forma ainda há, é uma vasta e contraditória massa de documentos e normativas elaborados seja no poder executivo e mesmo no legislativo, sucessivamente, por vários dirigentes, mas que raramente tinham uma visão global do problema.

Destaca-se que o setor marítimo sempre esteve estreitamente relacionado com as novas tecnologias, métodos e processos que objetivam a maior eficiência desse processo e que têm sido intensificados pela velocidade da globalização.

Seguindo com a contextualização histórica do setor, de acordo com Costa, no Brasil, durante o período do Segundo Reinado (1882-1889) foram criadas inúmeras companhias, chamadas de navegação marítima a vapor. Existiam igualmente pequenas companhias de navegação regional que cobriam todo o litoral, assim como as grandes bacias hidrográficas. Naquela ocasião a única política voltada para o setor consistia nas subvenções concedidas às companhias, definidas pela Capitania dos Portos, órgão estatal existente nesse período histórico (COSTA, 1910).

Com a República ocorreram algumas ações que buscavam fortalecer a Marinha Mercante. A primeira ação a destacar foi a criação da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, em 1890. O Lloyd se comportou, por cerca de 100 anos, como uma âncora do setor.

Outra ação importante da República foi o fortalecimento da Companhia Nacional de Navegação Costeira, fundada em 1891, e da Companhia Comércio e Navegação, fundada em 1915. As três companhias citadas dominaram principalmente a navegação de cabotagem até meados do ano de 1940 (BURLAMAQUI, 1918).

Em tal período foi criada a Inspeção Federal de Navegação, em 1907, que assumiu as funções da Capitania dos Portos de então, definindo e coordenando as políticas para a

Marinha Mercante brasileira. A política da República (1889-1930) pouco diferia daquela do Império, pois ainda era baseada em subvenções (FERREIRA NETTO, 1974).

É válido destacar o quadro político-econômico de então, que se focava na área de navegação e de portos. Por volta do ano de 1920 a economia brasileira passou por diversificação produtiva bastante profunda, embora o principal produto de exportação fosse ainda o café, e ocorreu o surgimento de indústrias mais complexas e dinâmicas, tais como as de papel, celulose e químicos, o que significava um maior volume de importação (SUZIGAN, 2000).

Surgiu na ocasião um fato novo no comércio exterior e, conseqüentemente, no mundo marítimo e portuário — as importações e exportações, para atenderem ao processo de integração comercial.

O novo padrão de comércio que emergiu após 1930, pautado na industrialização, desenhou um novo arranjo para o sistema de transporte no Brasil, o Plano Geral de Viação, aprovado em 1934, que apontava claramente para as rodovias. Aos poucos as estações rodoviárias substituíam as plataformas ferroviárias e os cais dos portos (FERREIRA NETTO, 1974).

As conseqüências deste fato atingiram diretamente as companhias de navegação de cabotagem, que passaram por dificuldades financeiras. O Estado viu-se obrigado a assumir várias funções diante da baixa acumulação, da inércia empresarial e da falta de capital.

Diante da baixa acumulação na Marinha Mercante, ficou patente que o problema só poderia ser resolvido com uma intervenção estatal, dando novos rumos para o setor.

O Estado brasileiro robusteceu o setor, com a criação da Comissão de Marinha Mercante (CMM), no ano de 1941, através do Decreto-Lei nº 1951, de 30 de dezembro de 1939, inaugurando um novo regime jurídico para a navegação, garantindo à União o direito de explorar, conceder e autorizar os serviços de navegação marítima, lacustre e fluvial. Consagrou-se, desse modo, a presença do Estado no setor. Este movimento se deu durante o período de governo de Getúlio Vargas (1930-1945).

## 2.1 Criação da Comissão de Marinha Mercante

É importante ressaltar que o papel do Estado, após o ano de 1930, consistiu em ampliar sua base de atuação, centralizando e burocratizando ainda mais suas funções. No período após a criação da Comissão de Marinha Mercante (CMM), em 1941, foi criado o Fundo de Marinha Mercante (FMM), em 1987, processos que ocorreram em paralelo à industrialização restrita que o Brasil vivenciava. O FMM, com o objetivo de fornecer “apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras”, foi criado através do Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, sofrendo alterações e adaptações de acordo com as diretrizes políticas dos governos ora vigentes, sendo mais uma vez alterado 17 anos após, com a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004 (BRASIL, 1987).

No histórico do setor de navegação ainda ocorreram três movimentos impactantes: o afastamento do Ministério de Marinha do setor; a deterioração da frota mercante; e a instrumentalização da política do setor, que culminou com a unificação dos objetivos da Marinha Mercante com os da construção naval. Este erro, que perdurou até os dias atuais, configurou-se em um óbice ao desenvolvimento de ambos os setores.

A CMN, criada após recomendação do então Conselho Federal de Comércio Exterior, se constituía em uma autarquia com autonomia administrativa e financeira. Segundo o Decreto nº 3.100/1941, competia à CMM a orientação, a organização e o financiamento da navegação brasileira (BRASIL, 1941).

Destaca-se ainda um fato histórico de relevância ocorrido no período, que foi o ataque de embarcações mercantes brasileiras por torpedos oriundos de submarinos alemães. A Segunda Guerra Mundial estava em desenvolvimento quando navios brasileiros foram torpedeados, inclusive na costa brasileira. Em resposta às hostilidades, e seguindo a posição dos Estados Unidos da América (EUA), o Governo Vargas declarou guerra ao Eixo em 28 de janeiro de 1942.

O rompimento das relações diplomáticas com os Estados do Eixo, a cessão de bases aos norte-americanos no Nordeste e no Norte do Brasil e a intensificação do tráfego marítimo de matérias-primas para os Estados Unidos tornavam o Brasil um país hostil na visão dos alemães e italianos. Como consequência desse contexto pairava sobre a frota mercante brasileira, que na época era de 652.100 toneladas, uma ameaça que foi concretizada com o

início de ataques maciços de submarinos alemães aos mercantes brasileiros (ARANTES, 2012).

No período da Segunda Guerra Mundial foram afundados 31 navios brasileiros, que representavam 21,47% da frota nacional em toneladas. As maiores perdas foram humanas, com a morte de 470 tripulantes e 502 passageiros (ARANTES, 2012).

O transporte marítimo de longo curso foi suspenso e a cabotagem marítima reduzida. Terminada a guerra, retomou-se o fluxo comercial nos oceanos. A Marinha Mercante brasileira estava com sua frota envelhecida e com dificuldades de manutenção, em razão de não conseguir importar peças de reposição. Cabe observar que a frota mercante estatal passou a fazer serviços de logística para a Marinha de Guerra. Já na segunda metade da década de 1940 ocorreu uma renovação na frota do Lloyd Brasileiro com a compra de 20 cargueiros para o longo curso e 16 para a cabotagem (DUARTE, 1968).

Neste ponto serão tecidas algumas considerações atemporais sobre desenvolvimento e segurança, fundadas em comentários feitos pelo Embaixador Murilo Gurgel Valente. O Embaixador Valente chama a atenção de que não apenas a navegação de cabotagem desperta considerações de ordem estratégica, a navegação marítima de longo curso, em especial em um país como o Brasil, cujo intercâmbio comercial se escoia praticamente por via marítima, teria de ser considerada. Não pode, considera o Embaixador, ficar um Estado à mercê da oferta do mercado internacional de transporte marítimo, operado e controlado por grandes empresas, nem em tempo de paz e muito menos em tempo de guerra (VALENTE, 1970).

Visando ilustrar o estado de abandono do setor marítimo, destaca-se um trecho da correspondência, considerada um documento oficial, enviada pelo então presidente do Brasil, Getúlio Vargas, ao Congresso nacional no ano de 1952:

Com uma frota insuficiente e composta, em sua maior parte, de unidades obsoletas e antieconômicas e com portos assoreados e desaparelhados, a ponto de reterem os navios o dobro do tempo gasto no mar – para só lembrar dois aspectos mais salientes da crise – não é de fato estranhar que os transportes por água tenham constituído, no decorrer do ano que passou, e continuam a constituir, um dos setores mais críticos de nosso aparelhamento econômico. (BRASIL, 1952. p. 204).

A frota de longo curso, em 1951, era composta por navios obsoletos e representava apenas 4% do volume de exportações brasileiras, o que significava uma evasão de divisas,

ênfâtizada no Balanço de Pagamentos na conta “frete e seguros”. Em 1953 foi criado um plano na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), no qual foi incluída a navegação costeira e estaleiros (BRASIL, 1952).

Este plano, idêntico ao Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), não prosperou, pois, o governo dos EUA não cumpriu a promessa de liberação de recursos (MANTEGA,1985).

Desde a década de 50 o transporte de cargas realizado pelo modal rodoviário foi priorizado, com o objetivo de priorizar o fomento nacional ao desenvolvimento da indústria automobilística. Desse modo a situação da Marinha Mercante, que já era crítica, ficou caótica. A circulação e a distribuição de mercadorias estavam sendo feitas por rodovias, portanto as deficiências na Marinha Mercante (cabotagem) não eram um entrave econômico. Um relatório da CMM em 1957 nos dá com exatidão o panorama da Marinha Mercante:

Enquanto o país se apresenta com características geográficas e ecológicas extremamente favoráveis à utilização de suas aquavias, o transporte sobre água é aquele que opera nas condições mais desvantajosas, quase sem capacidade de resistência à competição de sistemas alternativos (CMM, 1957, p.4).

O crescimento do transporte por rodovias, se se considerar apenas a cabotagem, resultou na diminuição de itens e de volumes transportados. Em 1956, do total de volume transportado 60% eram de matéria-prima, 30% de alimentos e 10% de manufaturados. Havia então 119 armadores privados, a maioria sem expressão (CMM, 1957).

No transporte de longo curso atuavam apenas o Lloyd Brasileiro, com 24 navios, a Frota Nacional de Petroleiros (Fronape – criada em 1949 e incorporada pela Petrobras em 1952), com 25 navios, e a Companhia Siderúrgica Nacional, com dois navios (CMM, 1957).

Esta frota era responsável por apenas 3,9% das exportações e 10,5% das importações. Em toneladas por milha transportada, 50% eram da responsabilidade de empresas estatais. O quadro então era o seguinte: o Lloyd Brasileiro e a Costeira apresentavam déficits e tinham uma frota obsoleta, e as companhias privadas eram pequenas e não tinham condições de ampliar suas frotas, e a idade média da frota era de 40 anos. É de relevo destacar que a vida útil econômica de um navio é da ordem de 20 anos (BRASIL, 1957).

O Estado brasileiro passava por uma fase de expansão, em acelerado processo de industrialização e urbanização, e acrescentamos a integração do mercado. Diante desta evolução o Estado precisava dar uma resposta ao setor de navegação.

Um estudo do Conselho de Desenvolvimento, ligado à Presidência da República, em 1956, com o título “Reaparelhamento da Marinha Mercante”, traçou um sombrio perfil não só da Marinha Mercante, mas também da construção naval, sugerindo duas medidas: ou a liberalização da atividade ou sua estatização. Ambas se mostravam inviáveis, pois o sistema atual deveria ser mantido, com a progressiva entrega dos serviços aos particulares, porém desde que fossem criadas condições para que a iniciativa privada pudesse se desenvolver em bases sólidas, dentro do regime de serviço público. De acordo com o documento, o problema deveria ser resolvido com duas ações: a) desenvolver a indústria de construção naval; e b) criar uma linha de financiamento para renovar a frota. (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, 1956).

Julgou-se então que não era mais possível pensar-se na renovação da frota sem o desenvolvimento de uma indústria naval integrada e forte. Em resumo, foram traçados os seguintes objetivos:

Constituem pontos básicos da Política de Marinha Mercante a ser posta em vigor pelo governo: o fortalecimento da iniciativa privada, especialmente no transporte de cabotagem; a provisão de recursos financeiros suficientes para garantir o rejuvenescimento e ampliação contínua da frota; a especialização e concentração das atividades dessas empresas em determinados tipos de tráfego para deles retirar o rendimento possível e, finalmente, a implantação de indústria de construção naval (BRASIL, 1956, p. 445).

Como já havia no país uma indústria de aço, a expansão e a implantação da indústria da construção naval seriam altamente beneficiadas.

## **2.2 A Marinha Mercante e a Construção Naval**

Após as diretivas políticas do período terem apontado que o desenvolvimento da Marinha Mercante estava associado ao da construção naval e que ambas necessitavam de financiamento, foi publicada a Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, criando a Taxa de

Renovação de Marinha Mercante (TRMM) e o Fundo de Marinha Mercante (FMM). Estes recursos deveriam ser recolhidos ao BNDE, em conta especial administrada pela CMM, e se constituíam por 5% do valor do frete gerado na importação de mercadorias<sup>12</sup> (ROJAS, 2014).

Neste mesmo ano de 1958 foi criado o Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (GEICON), vinculado ao Conselho de Desenvolvimento. Naquele momento o Brasil já dispunha de uma pequena indústria de construção naval. Em 1962, com o parque industrial já todo implantado, cabe ressaltar que já então faziam parte desse complexo o estaleiro *Ishikawajima Heavy Industries*, japonês, e o *Verolme United Shipyards*, holandês, ficando o primeiro conhecido como Ishibras e o segundo como Estaleiro Verolme, ambos com um índice de nacionalização, em preço, da ordem de 81%. Encerraram-se então as importações de navios novos e de segunda mão. Apenas restavam duas encomendas feitas junto a estaleiros poloneses, de 10 navios, e finlandeses, de 4 navios (CMM, 1966).

A construção naval assumia um caráter mais privatista. Durante o regime militar (1964-1985) tanto a Marinha Mercante como a construção naval assumiram um caráter mais privatista, transferindo recursos para as empresas privadas e reduzindo o papel das empresas estatais. Nos primeiros cinco anos cabe destacar, dentre outras iniciativas, o Decreto-Lei nº 67, de 21 de novembro de 1966, que transformou o Lloyd Brasileiro e a Costeira em Sociedades Anônimas (S.A.).

Outro marco regulatório determinou que todos os serviços de cabotagem da Costeira passassem para o novo Lloyd, ficando a Costeira dedicada apenas a reparos navais. Outra ação que se deve realçar foi o fim das subvenções à navegação privada, que eram concedidas sob a forma de auxílio operacional, passando as empresas a serem beneficiadas apenas pelas tarifas (MINISTÉRIO DE VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS, 1966).

Enfatiza-se ainda a criação do Plano de Emergência para a Construção Naval para o período de 1967 a 1970. Este plano, graças ao período de crescimento da economia, foi totalmente cumprido, e dele constava a construção de 471.000 TPB. (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE MARINHA MERCANTE, 1985).

---

<sup>12</sup> Lei nº 10.893/2004; nesta lei estão discriminados os percentuais cobrados em cada situação, de acordo com o conhecimento de embarque.

### 2.3 A criação da SUNAMAM

O Decreto Nº 64.125, de 19 de fevereiro de 1969, alterou o nome da CMM para Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM), sendo esta Superintendência vinculada ao Ministério dos Transportes. Não se tratava simplesmente de uma mudança de nome, mas um movimento voltado para o fortalecimento das políticas de Marinha Mercante, tanto de cabotagem como de longo curso. Baseada em três novos decretos, a SUNAMAM passou a ter um controle abrangente sobre a navegação marítima e fluvial (BRASIL, 1974).

Frisando a importância estratégica da SUNAMAM para o setor da Marinha Mercante, dentre as competências da Superintendência pode-se citar: “a programação da frota, a concessão e o cancelamento das autorizações das empresas operarem em rotas e no transporte de cargas, a licença para afretamentos, a concordância com as taxas de fretes confeccionadas, a declaração das tabelas de fretes de cabotagem e de tarifas de navegação interior e a representação do governo nas negociações com as conferências de frete” (CASTRO JUNIOR, 2014, p.106).

Cinco anos após sua criação, em 1974, a SUNAMAM assumiu o caráter de autarquia especial através do Decreto nº 73.838/74, o que lhe concedeu poderes para o pleno estabelecimento e execução de políticas voltadas para o setor de indústria naval e de Marinha Mercante, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento dos destacados setores (CASTRO JUNIOR, 2014).

O fortalecimento da SUNAMAM decorreu do controle dos fretes, das empresas de navegação, da elaboração de planos para construção naval e da liberação de recursos. O aumento de poder da SUNAMAM abriu uma nova perspectiva pautada em três ações: proteção à navegação nacional, apoio aos armadores nacionais e estímulo à construção naval.

Pode-se apontar que a SUNAMAM estava consolidada à indissociabilidade entre Marinha Mercante e a construção naval, tal característica que até hoje tem sido motivo de debates. Com relação à proteção à navegação nacional, essas medidas de fato visavam ampliar a participação da bandeira nacional no tráfego de longo curso, o que diretamente beneficiava a indústria de construção naval.

Uma das medidas tomadas foi a chamada 40-40-20. Esta iniciativa visava a que 40% de transporte da carga fossem concretizados em navios de bandeira brasileira, 40% em navios da bandeira do parceiro comercial do Brasil e 20% por navios da chamada terceira bandeira.

As cargas importadas destinadas às empresas estatais ou a órgãos governamentais, cobertas com algum benefício financeiro, somente poderiam ser transportadas por empresas nacionais de navegação (EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES, 1999<sup>a</sup>).

Medidas como as citadas permitiram que nos anos de 1970 a 1980 grande parte da importação de granéis fosse reservada para as empresas brasileiras. O importante dessas medidas, porém, foi o fato de aumentar de forma considerável a participação da bandeira brasileira (navios próprios ou afretados) no longo curso. Esta participação passou de 3,9%, em toneladas em 1958, para 34,6% em 1970 e 49,6% em 1980 (EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES, 1999<sup>a</sup>).

Outro importante reflexo, decorrente da maior participação da bandeira brasileira, foi sobre o Balanço de Pagamentos e, de forma positiva, nas transações correntes no item fretes. Outra alteração, além das já citadas, deu-se com a transformação do Lloyd em sociedade anônima e a dissolução da Navegação Costeira em 1966. Estas ações da CMM consubstanciavam o propósito de criar grandes companhias, ao invés de pulverizar o setor em pequenas companhias.

No Brasil, no ano de 1960 havia seis companhias privadas que atuavam no longo curso com apenas oito navios, totalizando 35.810 toneladas. Dentre estas caberia destacar a Netumar e a Aliança, esta última ainda em atuação, apesar de ter hoje em seu capital a participação de empresas alemãs. É de relevo, neste trabalho, afirmar que dentro da CMM e financiada pelo BNDE fazia parte do transporte de cabotagem a Companhia Libra de Navegação, criada após a fusão de 13 pequenas empresas (CMM, 1966).

É de realce destacar algumas outras empresas que também operavam no longo curso: Companhia Paulista de Comércio Marítimo, Frota Oceânica Brasileira, Empresa de Navegação Mercantil (originariamente Comércio e Navegação), L. Figueiredo Navegação e Netúnia Sociedade de Navegação.

Além das empresas já mencionadas, também a Docenave (setor de logística da Vale do Rio Doce, criada em 1962), a Fronape e o Lloyd Brasileiro foram as companhias de longo curso beneficiadas pelos planos de construção naval, coordenados e financiados pela SUNAMAM (CMM, 1969-1972).

Era função da SUNAMAM fazer a distribuição das rotas, o que anteriormente era tarefa da CMM; ainda na gestão da CMM foram atribuídas as seguintes rotas às empresas: Costa Leste dos Estados Unidos da América – Netumar; Golfo do México – Mercantil; portos europeus –Aliança; Mediterrâneo – Paulista; L Figueiredo –Norte do Brasil para Europa e portos dos Estados Unidos da América; e extremo oriente para a Frota Oceânica (GUIMARÃES, 1966).

No que concerne às empresas de cabotagem realizou-se um processo de concentração e centralização de capital, tendo a SUNAMAM selecionado 13 empresas privadas para serem incluídas nos seus planos de expansão (CMM, 1972).

A expansão da construção naval estava apoiada nos planos e no financiamento. Foi então elaborado o 1º Plano de Construção Naval 1971-1974 (PCN), que previa a construção em estaleiros nacionais de 1.800.000 TPB. É importante frisar que o I PCN foi executado quando a economia brasileira crescia à média de 10% ao ano. Foi previsto que a frota mercante cresceria em 63%, com destaque para o longo curso, que passaria de 1.857 mil TPB em 1970 para 3.035 mil TPB em 1974. As previsões para o setor de navegação dentro do II PCN era o de ampliar a frota de 4.205 mil TPB para 9.438 TPB, com um aumento de 178% na construção naval (BRASIL, 1975).

Em 1973 ocorreu uma crise no setor de petróleo, o que refletiu no setor, uma vez que o preço do barril de petróleo sofreu aumentos consideráveis.

O II PCN não obteve o mesmo sucesso do I PCN em razão da crise financeira. Mesmo assim a frota mercante teve um aumento significativo, passando de 2.339.000 TPB em 1970 para 8.069.000 TPB em 1980, ampliando a participação brasileira na frota mundial de 0,5% para 10%, o que representava um acréscimo da participação da bandeira brasileira, na exportação e na importação, de 34,65% para 49,6% (BRASIL, 1975).

Ressalte-se que, no período, a indústria naval brasileira passou de 18.000 trabalhadores em 1970 para 33.000 em 1980, tornando-se assim a segunda potência mundial no setor, abaixo apenas da indústria naval do Japão. Todo o movimento já considerado estava ligado à expansão do comércio exterior brasileiro, bem caracterizado, também, pelo movimento portuário, que em 1970 era de 81.878 mil t. e em 1980 era de 251.680 mil t. (BRASIL, 1975).

No final da década de 1970 se evidenciavam claros sinais de reversão da tendência histórica de crescimento, poder-se-ia afirmar que a crise econômica freou o Estado, reduzindo sua mobilidade em formular novas políticas de crescimento.

O III PND nada mais foi do que uma carta de intenção, ao invés de um plano consubstanciado em valores. A crise de 1981-1983 quebrou os paradigmas de financiamento externo, e o sistema bancário nacional não tinha capacidade nem desejava assumir os riscos de empréstimos de longo prazo (BAER, 1993).

Neste cenário de incertezas é lançado o Plano Permanente de Construção Naval (PPCN), que tinha como característica metas de curto prazo e que seriam revistas anualmente.

Não se estabeleciam mais prazos rígidos e não havia um programa de construção predefinido, embora houvesse a meta de contratar entre 1981 e 1983 cerca de 3 milhões de TPB, distribuídos em parcelas anuais de 1 milhão de TPB (EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES, 1999<sup>a</sup>).

O plano, porém, não teve sucesso, apenas foi executado em 1981 e 1982 com resultados bastante pífios, de apenas 1.098.558 TPB. O setor marítimo, diante desse quadro, foi tomado de um sentimento negativista que se estendeu ao longo da década.

No que tange ao setor portuário e hidroviário é relevante destacar que durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), através do Decreto nº 76.925, datado de 29 de dezembro de 1975, foi criada a Empresa de Portos do Brasil S.A. (PORTOBRÁS). A empresa tinha por finalidade: “[...] realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização sobre tais atividades” (BRASIL, 1975).

Entretanto, é relevante destacar que no ano de 1990 a PORTOBRÁS foi extinta, por conta da incapacidade governamental do Estado brasileiro de gerir a estatal. Como ressaltado no fragmento:

Em 1990, com a reorganização dos Ministérios da República, a PORTOBRÁS foi extinta pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 e, por força do Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990, o setor de transporte, no âmbito federal, ficou subordinado ao Ministério da Infraestrutura. Em consequência foram criados a Secretaria Nacional de Transportes e o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários, que passaram a administrar os portos, as hidrovias e a navegação, reunificando essas atividades na administração direta federal.

Ou seja, por conta da crise interna, iniciada no período de 1980, que o Estado enfrentava, mostrou-se latente a necessidade brasileira de redução do aparato estatal, de modo que a PORTOBRÁS acabou por ser extinta.

Existem diversas críticas que envolvem e questionam a própria existência da PORTOBRÁS, mesmo que por um breve período. A principal delas é que o órgão foi criado unicamente com objetivos políticos, visando à centralização do processo decisório e administrativo voltado para o setor no âmbito do governo (CEMBRA, 2012).

#### **2.4 O cenário nebuloso de 1983 a 1989**

Como apontado, o II PND havia transformado o cenário produtivo do Brasil. Em 1980, em seu início, o Brasil deixava de ser um exportador de matérias-primas para ser um exportador de produtos manufaturados (CASTRO, 1988).

Se o objetivo dessa política era resolver os problemas estruturais brasileiros quanto ao balanço de pagamentos, fazia-se necessária a ampliação da frota mercante nacional, o que minimizaria os gastos com frete. Lamentavelmente para o setor marítimo, a década de 1980 se cristalizou como a “década perdida”.

O quadro que se apresentava era de atraso nas entregas e alta inadimplência de armadores e construtores, que tinham grandes dívidas com a SUNAMAM. A situação da SUNAMAM era de tal ordem que foi então baixado o Decreto nº 88.420, de 21 de junho de 1983, que redefiniu suas atribuições.

De fato, a redefinição se deu no mecanismo de financiamento. Foi criado o Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante (CDFMM), que ficaria responsável pela liberação de recursos. O fluxograma da liberação de novos recursos ficou disposto da seguinte forma: com a criação do Conselho os recursos arrecadados pelo Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM, antigo TRMM, base do FMM), seriam gerenciados apenas pelo BNDES, com autorização do CDFMM.

No fim do governo do Presidente Figueiredo vieram à tona diversas irregularidades na SUNAMAM. Apesar de sua crise financeira, esta Superintendência continuava a avalizar os estaleiros para descontar duplicatas na rede bancária e, desse modo, continuar a construir os navios encomendados.

Estimou-se que as perdas para os cofres públicos tenham sido de 545 milhões de dólares. A outrora poderosa SUNAMAM tornara-se um estorvo para o governo, dando inclusive lugar a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional, em 1985, que apresentou a seguinte conclusão básica:

A construção naval e a Marinha Mercante brasileira foram acorrentadas por uma política econômica, que onerou financeiramente o setor, eliminou o aporte de recursos governamentais, restringiu as fontes de receitas próprias da SUNAMAM, bem como a capacidade de tomar empréstimos, além de haver substituído crescentemente as encomendas à indústria naval nacional por navios importados. O governo anterior importou navios em volume suficiente para manter nossa indústria naval funcionando durante um ano inteiro (SENADO FEDERAL, 1986, p. 5)

O relatório final desta CPI indicou que fosse elaborada uma nova política que fortalecesse ambos os setores (SENADO FEDERAL, 1986).

A nova política nacional de navegação marítima mercante, elaborada em julho de 1986 pelo Ministério do Transporte, reafirmava o caráter nacional e reforçava a importância da CDFMM em detrimento da SUNAMAM (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 1986<sup>a</sup>). O resultado final desta conturbada fase foi de um verdadeiro desmonte da Marinha Mercante.

O declínio continuado da participação da bandeira nacional (navios próprios e afretados) nos fretes de longo curso foi acompanhado pela substituição, nos anos 1990, de parte dos navios próprios nacionais pelos afretados.

O declínio de embarcações de bandeira nacional acarretou um agravamento do desequilíbrio na conta corrente do balanço de pagamentos, em decorrência da crescente participação dos fretes pagos a navios de bandeira estrangeira, que se elevou de cerca de 60%, em 1985, para a estimativa de 87,3% em 2002 (MAGALHÃES, 2015)

A propósito da navegação de longo curso, cabe insistir no fato de que no processo de globalização a logística e o transporte passam a atuar como fatores determinantes para uma inserção mais plena nas trocas internacionais e adição de valor às cadeias produtivas nacionais.

A existência de sistemas eficientes e empresas nacionais privadas de porte, para a logística e o transporte, são condições que propiciam a criação de vantagens competitivas e maior poder de barganha nas negociações de reciprocidade entre Estados e blocos. Nesse

sentido, a capacidade da frota da Marinha Mercante nacional, em termos de tonelagem e especialização, determina a abertura de espaços. Num país periférico como o Brasil, uma condição desvantajosa da Marinha Mercante nacional é a ausência de estratégias e políticas públicas, o que gera crescentes assimetrias em relação à dinâmica global.

## **2.5 Rebaixamento material do setor**

Ocorreu um verdadeiro desmonte do setor, no período entre a extinção da SUNAMAM, em 1989, e o lançamento do Programa Navega Brasil, em 2001. Os efeitos das políticas governamentais existentes, desde a extinção da SUMANAM, mantiveram o setor da navegação em crise. A continuada recessão econômica e a falta de planejamento quase levaram à extinção do setor da construção naval e dos armadores nacionais. Os anos 90 inauguraram uma nova fase para a economia brasileira.

Durante um longo período, que se estendeu de 1930 até o final dos anos 70, o Estado brasileiro teve uma ampla margem de manobra para manipular políticas econômicas em prol da industrialização.

Na década de 1980 sobrevieram os avanços em alguns setores da economia, porém, no conjunto, o nível de crescimento do PIB industrial foi muito baixo. A década de 1990 se iniciou com o aprofundamento da dívida externa e a crise fiscal e financeira. A recessão, que já havia prejudicado a economia brasileira nos anos de 1980, continuava presente, agora acrescida do aumento exponencial do desemprego (CARNEIRO, 2002).

Com o fim do Regime Militar e a aparição de mais uma crise no setor do petróleo (1991), com um quadro nacional de ausência de financiamentos e novos investimentos, a infraestrutura logística brasileira foi sendo rapidamente sucateada. Com a extinção da PORTOBRAS algumas operações foram privatizadas e o Lloyd Brasileiro entrou no Plano Nacional de Desestatização; seu material flutuante foi leiloadado (GOULARTI FILHO, 2001).

É relevante destacar que independentemente do contexto de crise interna presente no Estado brasileiro, o Lloyd Brasileiro já enfrentava, desde a década de 1980, problemas relacionados à má gestão, o que acarretou dívidas de elevadas cifras à estatal, que foi se enfraquecendo com o passar dos anos.

Com a política de privatizações e desestatizações de instituições públicas brasileiras, somada às dívidas e deficiências do armador brasileiro, o Lloyd brasileiro foi desmantelado em outubro de 1997. Este foi o trágico final daquela que um dia foi a maior e mais tradicional armadora brasileira, que teve sua origem datada em 19 de fevereiro de 1890, tendo sido fundada ainda durante o período da República (AKIO; GIRAUD, 1998).

A Lei nº 9.432, de 08 de janeiro de 1997, definiu o novo regime jurídico para a navegação nacional, em oposição ao aprovado em 1939. No período, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Registro Especial Brasileiro (REB), no qual poderiam se registrar embarcações brasileiras, operadas por empresas de navegação nacional. Foi aberta a navegação de cabotagem, interior e apoio portuário para embarcações estrangeiras afretadas por empresas brasileiras de navegação.

Este instrumento se destinava:

- I - aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações brasileiras;
  - II - às embarcações estrangeiras afretadas por armadores brasileiros;
  - III - aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações estrangeiras, quando amparados por acordos firmados pela União.
- Parágrafo único. Excetua-se do disposto neste artigo:
- I - os navios de guerra e de Estado que não estejam empregados em atividades comerciais;
  - II - as embarcações de esporte e recreio;
  - III - as embarcações de turismo;
  - IV - as embarcações de pesca;
  - V - as embarcações de pesquisa (BRASIL, 1997, p.1).

O REB foi criado com o objetivo de tornar a bandeira brasileira mais competitiva no transporte marítimo internacional, objetivando que os armadores brasileiros optassem por uma bandeira nacional em vez daquelas de conveniência.

Dos benefícios de se possuir o REB, pode-se destacar:

- A possibilidade de contratação de coberturas de seguro e resseguro de cascos, máquinas e responsabilidade civil no exterior, desde que o mercado interno não ofereça preços compatíveis com o mercado internacional;
- A necessidade de apenas o Comandante e o Chefe de Máquinas serem brasileiros;
- O fato de a construção, a conservação, a modernização e o reparo de embarcações registradas no REB serem equiparados, para todos os efeitos legais e fiscais, à operação de exportação – logo, com os benefícios fiscais que assistem a produção para exportação;
- A exclusão das receitas de frete decorrentes de importação e exportação de mercadorias, realizadas por embarcações registradas no REB, das bases de cálculo das contribuições para PIS e para CONFINS (CARVALHO; VAKIL, 2014, p. 1).

Além de tais benefícios, ainda está inclusa a possibilidade de o registro ser realizado enquanto a embarcação ainda estiver em vias de construção, registro este denominado Pré-REB, que permite o acesso do armador a certos financiamentos para a viabilização e a facilitação da construção, além de uma série de outras facilidades (CARVALHO; VAKIL, 2014).

Ressalta-se que foi permitido também o afretamento a casco nu (sem tripulação), de modo que as empresas poderiam afretar embarcações no mercado internacional até a construção de novos navios. Sucederam-se outras modificações estruturais, como o fim das conferências<sup>13</sup> fechadas de fretes, a isenção do AFRMM para diversas cargas, a redução de prescrição de cargas e o fim dos subsídios à construção naval (BNDES, 1997).

O processo de desnacionalização também chegou à Marinha Mercante com a venda de empresas nacionais consolidadas para companhias estrangeiras. A Libra foi vendida, em 1999, para a chilena *Compañia Sudamericana de Vapores* (CSAV). A Aliança, fundada em 1950, foi adquirida em 1998 pela alemã Hamburg Sud, então uma das maiores companhias de navegação do mundo. No mesmo ano a Hamburg Sud adquiriu as linhas para a Europa da Transroll, fundindo-as com a Aliança. A Flumar, fundada em 1970, também foi adquirida pelo capital externo no ano de 1996, pelo grupo francês LDA e o norueguês KGIS. A Mercosul Line, fundada em 1999, foi adquirida em 2006 pelo grupo dinamarquês Maersk.

Entre as empresas que faliram estavam a Mercantil, antiga Comércio e Navegação, em 1988, a Netumar, em 1994, a Interunion em 1996, a Paulista e a Viamar, ambas em 1999.

---

<sup>13</sup> O termo conferência é aqui empregado no sentido de verificação de cálculo. Conferência de frete significa, pois, verificação ou cálculo de frete.

Com esse desmonte, em 2000 a frota nacional passou para 6.087.000 TPB e a participação de navios com bandeira brasileira caiu para 21%. Contraditoriamente, este desmonte parcial ocorreu no momento em que o sistema portuário se ampliava, o que certamente possibilitaria o fortalecimento da Marinha Mercante nacional (CARNEIRO, 2002).

No início do governo Collor (1990-1992) foi criado o Ministério da Infraestrutura, que incorporou o Ministério dos Transportes e, em consequência, a recém-criada STA foi extinta, juntamente com o CDFMM, cujas atribuições foram transferidas para o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários (DNTA) (BRASIL, 1990).<sup>14</sup>

Ainda nesse período, entre 1989 e 1994 ocorreu uma queda substancial na arrecadação do ARFMM, que passou de 428.033 mil dólares para 243.652. No final do governo Collor o Ministério dos Transportes foi recriado e o DNTA assumiu as funções do antigo CDFMM (BRASIL, 1992).

Contudo, não tinham ainda acabado as transformações burocráticas que tanto afetaram a estrutura do transporte marítimo. No governo de Itamar Franco (1992-1995) foi realizada uma nova alteração no Ministério dos Transportes, com a criação do Departamento da Marinha Mercante (DMM), que assumiu as funções do DNTA e recriou o CDFMM. Por último, no governo Fernando Henrique (1995-2003) foi criada, pela Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que assumiu as atribuições do antigo DMM. A ANTAQ de fato é apenas uma agência reguladora, responsável pela fiscalização portuária, regulação e normatização do setor.

É preciso lembrar que em 1980 o Brasil chegou a ser a segunda maior potência no mundo na indústria de construção naval, empregando 33.792 trabalhadores, tendo um decréscimo com o passar dos anos, de modo em que no ano de 2000 passou para a 15ª posição, empregando apenas 1.900 trabalhadores (CARNEIRO, 2002).

As perturbações ocorridas nos destacados setores, como pontuado, têm uma origem que repousa na questão da inconstância das políticas públicas de Estado voltadas para as atividades do setor marítimo em geral, descontinuidades estas, por sua vez, oriundas tanto de razões de natureza econômica quanto política. Outro erro ocorrido por todos os anos em que o Estado apresentou claros descompasso e descontinuidades nos setores previamente

---

<sup>14</sup>Substituído pelo Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990.

destacados foi o fato de o Brasil ter vinculado sua indústria de construção naval às demandas de sua Marinha Mercante.

Buscando reverter o quadro crítico, ao final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi elaborada uma política destinada à Marinha Mercante e à construção naval. O plano, denominado Programa Navega Brasil, foi lançado em dezembro de 2000. O programa previa a compra de três novos navios para a Petrobras, da ordem de 160 milhões de reais, distribuídos por três estaleiros cariocas. Por outro lado, a Petrobras continuava a fazer novas encomendas de plataformas no exterior, desperdiçando uma grande oportunidade de alavancar a indústria *offshore* no Brasil. Esta foi uma tentativa vã de soerguer o setor naval, pois a capacidade ociosa era elevadíssima e não havia regras especificando o grau de nacionalização das embarcações, deixando de fora a indústria de peças para navios, que envolve o complexo eletro-metal-mecânico.

O que se constata é que ao longo do período descrito as políticas de governo não se configuraram em políticas de Estado, desnacionalizaram a Marinha Mercante e desmontaram, senão totalmente, mas parcialmente, a indústria de construção naval. Além disso, permitiram que as grandes companhias de navegação que já dominavam o comércio marítimo mundial passassem a atuar na cabotagem brasileira.

A entrada dessas companhias foi facilitada quando da reforma da Constituição em 1988, que alterou o Artigo 178, cujo parágrafo único ficou assim definido: “Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras”. (BRASIL, 2000, p. 34).

No período estudado, que consideramos de longa duração, a Marinha Mercante brasileira, no contexto das alternâncias da economia, da política, e nas contradições, apresentou momentos de expansão e de retração. Traçando um breve levantamento histórico, é possível apontar os principais momentos que foram definitivos para o desenvolvimento do setor.

Durante o período da República Velha (1889-1930), os governantes inspirados pelos ideais positivistas protegeram o setor de navegação e criaram o Lloyd Brasileiro. Contudo, com o passar dos anos as nuances da economia e da política e a tendência de centralização das decisões obrigaram o Estado a formular novas políticas para o setor da navegação, que nem sempre funcionaram de modo assertivo.

Com a industrialização e a integração do mercado interno, que ocorreram pós-1930, a Marinha Mercante deveria dar outra resposta para a economia nacional. Vargas, com este propósito, criou a CMM em 1941, à qual atribuiu a missão de formular políticas de expansão para o setor da navegação.

O que de fato ocorreu foi a criação do Fundo de Marinha Mercante (FMM) e a internalização da indústria pesada no território nacional, no bojo do Plano de Metas (1936-1960). Nessa fase instituiu-se a simbiose entre Marinha Mercante e construção naval.

A expansão acelerada da economia brasileira, que se verificou nos anos de 1960 e 1970, inclusive no comércio exterior, foi acompanhada pela ampliação da Marinha Mercante.

Os PCN promoveram o fortalecimento dos armadores nacionais, principalmente os de longo curso. A SUNAMAM era, então, um poderoso instrumento de formulação de políticas e de manipulação de recursos financeiros junto ao FMM.

Em 1980, em consequência da crise fiscal e financeira do Estado e da desaceleração da economia, o setor sofreu uma lenta porém persistente desmontagem, e a outrora poderosa SUNAMAM, abalada por escândalos políticos e financeiros, foi dissolvida.

Com o desmonte, que com boa vontade poderemos considerar como parcial, e a abertura econômica nos anos recessivos de 1990 o comércio exterior brasileiro continuou a crescer, em descompasso com a armação nacional que, contraditoriamente, seguiu uma trajetória de desnacionalização.

É importante destacar a atual e recente revitalização do setor da construção naval que está, infelizmente, fortemente associada às demandas da Petrobras, dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), situação que, contudo, poderá se esgotar caso não haja também políticas voltadas para a navegação nacional privada.

## **2.6. Uma visão estratégica da Marinha Mercante**

Um Estado do porte econômico e da importância do Brasil, sétima economia do mundo (FIRJAN, 2014), precisa possuir uma Marinha Mercante forte e atuante, se ansiar se consolidar como potência exportadora, no cenário mundial, mas também como uma potência marítima.

A despeito de o Comércio Exterior brasileiro representar um respeitável fator econômico para o país, principalmente pelas elevadas exportações de graneis, apenas 1% desta carga é transportado por navios de bandeira brasileira. A situação se torna mais preocupante em razão do baixo valor agregado (graneis sólidos e grãos), o que faz com que o custo logístico seja preponderante na operação (FLORES, 2007).

A crise econômica mundial de 2008 mostrou, com bastante ênfase, que o comércio internacional depende, basicamente, do transporte marítimo, já que 89,67% das mercadorias negociadas no âmbito mundial são transportados em navios, tripulados e operados por profissionais formados e habilitados pelos Estados e certificados internacionais, emanados da IMO (METON, 2015).

Sob o enfoque brasileiro no longo curso, é importante reconhecer que a desregulamentação do setor de navegação (com o fim das conferências de frete, acordos bilaterais de transporte marítimo e reserva de mercado para as bandeiras nacionais) tornou nula a competitividade dos navios brasileiros com os de outras bandeiras, em especial com aqueles registrados em bandeira de conveniência. A participação da bandeira brasileira no transporte de longo curso é praticamente zero.

O Brasil deveria possuir uma Marinha Mercante forte e competitiva, para que neste cenário fosse possível a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da economia, do comércio exterior, do abastecimento doméstico eficiente e a defesa de interesses soberanos do Estado, sempre que se fizesse necessário.

Cabe ressaltar que ao longo do último quarto de século o negócio do transporte marítimo sofreu uma profunda modificação decorrente da liberalização em praticamente todos os Estados, ou seja, uma menor intervenção do Estado. Em decorrência dessa liberalização intensificou-se a concorrência em esfera mundial e a abertura do mercado internacional às empresas de navegação, com navios registrados em bandeira de conveniência (KEEDI, 2005).

De acordo com dados da UNCTAD, em um futuro não muito distante aproximadamente 60% da frota mundial estarão registrados em bandeiras de conveniência (KEEDI, 2005). É oportuno mencionar que a adoção de políticas públicas para o fortalecimento da frota nacional, adotado pelos principais Estados marítimos, está contribuindo para a redução desse percentual.

Na dinâmica das bandeiras de conveniência ou, mais tecnicamente, registros de conveniência, é garantida a isenção fiscal do navio e da tripulação, além de serem oferecidas condições tributárias excepcionais às empresas que os adotam. Nos registros abertos também não é exigido dos armadores qualquer encargo ou assistência previdenciária aos tripulantes.

Como uma das principais tendências da liberalização devemos destacar a integração e a cooperação dos operadores marítimos com portos, terminais e demais serviços complementares em terra. Esta atitude dos operadores marítimos é decorrente da intensa competição na atividade e do apoio dos Estados de bandeira para compensar os sobrecustos decorrentes do registro nos países de origem.

Esta mudança da conjuntura fez com que alguns importantes Estados marítimos buscassem criar condições de ter um registro nacional que evitasse a saída de embarcações para o registro de conveniência, assim como manter a qualidade do serviço a bordo e, acima de tudo, melhorar a competitividade das frotas nacionais no concorrente mercado do transporte marítimo.

Em razão desta alteração de perspectiva foram criados em diversos Estados, a partir de 1990, em paralelo aos registros nacionais os Registros Especiais ou Segundo Registro, promovendo estímulos aos investimentos nacionais.

Os instrumentos normalmente usados pelos Estados para criar vantagens ao Registro Especial são auxílios de natureza fiscal, tributários, trabalhistas e, em muitos casos, reserva de cargas domésticas aos nacionais, como na União Europeia, que também reserva a navegação de cabotagem realizada pelos países marítimos.

Nos anos de 1990 16 países, incluindo todos os Estados marítimos da Europa, os EUA, a Índia, a Coreia, e, mais recentemente, o Japão, decidiram, por legislação interna, isentar suas empresas de navegação de quaisquer tributos, inclusive o imposto de renda, sobre resultados, e os impostos sobre o valor adicionado, equivalente ao imposto de circulação de mercadorias no Brasil. Restou apenas um imposto único, de valor simbólico sobre a tonelagem das frotas nacionais, conhecido internacionalmente como *Tonnage Max*, também utilizado nas bandeiras de conveniência (PORTOS E NAVIOS, 2003). Cabe destacar a posição dos EUA, que desde 1920, através do “Jones Act”, estabelece uma poderosa proteção a sua Marinha Mercante.

Como destacado, o Brasil criou, através da Lei nº 9.432/1997, o já citado REB, com o propósito de dar competitividade às empresas de navegação e assim criar condições para o desenvolvimento da Marinha Mercante, com referência à prática internacional, mas sem incluir os principais pontos tributários e fiscais, como já apontados, existentes em outros registros. Somados esses fatores, o REB brasileiro ficou muito aquém do que se pretendia.

A consequência mais danosa do insucesso do Registro Especial Brasileiro foi que a navegação de bandeira brasileira permanece em extrema desvantagem em relação aos custos operacionais e mão de obra frente aos registros dos demais países, que são totalmente desonerados de impostos e previdência social.

O cenário do comércio exterior brasileiro é de que navios de bandeira brasileira, em um passado não tão distante, já transportaram cerca de 30% do volume total de cargas do comércio exterior do Estado. Hoje o tráfego de longo curso em sua maioria é realizado através o afretamento de navios de bandeira estrangeira que tem seu frete pago basicamente, em dólares americanos, que em 2009, atingiu a quantia de US\$ 2.2 bilhões (BANCO CENTRAL, 2009).

Ou seja, o Brasil gasta anualmente elevados valores em moeda estrangeira unicamente para o pagamento de frete marítimo, isso por não possuir embarcações de bandeira brasileira adequadas ou suficientes que realizem tal atividade.

A imprecisão do Estado brasileiro no que tange a definição de suas orientações e estabelecimentos de diretrizes de longo prazo, resultou em uma fragilização no desenvolvimento do setor da navegação brasileira, fator que certamente contribuiu para o esvaziamento das poucas medidas consolidadas existentes este.

Atualmente, como fruto da ausência de uma política específica para a Marinha Mercante as iniciativas do setor têm apenas o respaldo da Lei nº 9.432 de 1997, que trata da ordenação do transporte aquaviário, em especial em relação ao afretamento e, como já afirmamos, outros relativos ao setor, porém de menor envergadura. Outro ponto em relação às políticas governamentais que reputamos muito importante é aquele vinculado às políticas de governo de incentivo à construção naval e à navegação.

A prática tem demonstrado que esta associação tem favorecido a elevação de custos nas duas áreas, obviamente com reflexos diretos tanto na renovação quanto na ampliação da frota de navios mercantes. Na prática a elevação de custos da construção traduz também uma

elevação de custo de capital incidente sobre a embarcação, que associada ao custo operacional, acima da média dos custos internacionais, resulta em perda de competitividade em relação à embarcação estrangeira que operar no mesmo tráfego.

Uma recente decisão governamental em apoio ao chamado Pré-sal decidiu dar suporte à construção naval através de encomendas baseadas na expansão da indústria de exploração de petróleo no mar. Mais uma vez se constata que a vinculação entre a indústria de construção e a navegação tem ao menos um resultado bastante indefinido, em razão de praticamente ter sido vinculado a um só cliente, a Petrobras, e a uma governança do Estado que não é ditada por políticas internas, como é o caso do preço internacional do petróleo. Nos dias atuais o que se constata é que o único ou principal cliente, a Petrobras, atravessa uma forte crise econômica que a inibe de investir nos diferentes setores.

Uma vez mais as embarcações destinadas ao longo curso têm encomendas muito incipientes, exceto alguns graneleiros para a Transpetro, braço logístico de transporte da Petrobras, que possui privilégios legais no transporte de petróleo e seus derivados. O trabalho ora em elaboração não abordou este aspecto do transporte de petróleo e seus derivados no longo curso em razão de a Petrobras dispor de proteção legal para a sua movimentação. Diríamos que talvez em razão desses privilégios legais ela seja o maior armador nacional.

Face ao exposto é recomendável a separação das políticas de incentivos à indústria de construção naval das que têm por objeto o incentivo à navegação. Os incentivos que forem relativos à construção naval deverão ser direcionados para a obtenção de ganhos de produtividade, desenvolvimento tecnológico do processo produtivo e redução dos custos de produção a fim de tornar tanto as embarcações quanto os processos mais modernos e eficientes, de forma que possam ser competitivos no mercado internacional.

Outra consideração pertinente para renovação e ampliação da frota da Marinha Mercante como um todo seria proceder a uma reavaliação das alternativas de financiamento para a construção, com a finalidade de criar condições econômicas e financeiras. Além disso, deveria ser estudada a importação temporária e controlada de navios para melhorar a participação do modal aquaviário na matriz de transportes.

A questão do afretamento, mormente a casco nu,<sup>15</sup> tem um grande reflexo econômico. A liberalização de afretamentos de navios estrangeiros é um ponto fundamental a ser considerado na recuperação da Marinha Mercante.

É exatamente o aumento da disponibilidade de navios próprios para atender às necessidades e aos interesses econômicos do Estado, gerados pela liberalização do afretamento, que favorecerá este objetivo e, por que não dizer, o aumento do Poder Marítimo, pois a Marinha Mercante é inegavelmente um de seus principais componentes.

## **2.7 Sinopse Histórica da Construção Naval no Brasil**

Ao se tratar da Marinha Mercante não se pode ignorar a construção naval como sendo um fator teórico, fundamental. Alguns poderiam até citar países que possuem navios mercantes e não dispõem de nenhum estaleiro de construção ou mesmo de reparo. Contradizendo-os, afirmamos que eles não possuem uma Marinha Mercante, um poder marítimo, mas apenas navios.

Ao discorrer sobre este tema talvez tenhamos de focar com mais extensão no Rio de Janeiro. As indústrias marítimas no Brasil têm raízes históricas profundas, que remontam ao período colonial.

O isolamento dos países vizinhos da América do Sul e a falta de vias terrestres fizeram com que o transporte aquaviário, no passado, fosse o único meio relevante de ligação do país com o resto do mundo. Apesar dos óbices acima apontados para outros meios de transporte e os fundamentos de uma pequena base cultural e empresarial tivessem se constituído, e resistido, às indústrias de construção naval, nunca chegaram a alcançar dimensões e estrutura compatível com o potencial que representavam para a economia brasileira.

É relevante destacar que a expressão "Indústria Naval" no Brasil se refere exclusivamente à Construção Naval. Na literatura marítima mundial a expressão é usada com o significado de uma simbiose entre Marinha Mercante, construção naval e sistema portuário. Esta expressão, com o significado ora apresentado, teve sua origem na antiga Inglaterra, na época de Crowell (BARBEITO, 2015).

---

<sup>15</sup> Esta expressão significa fretar uma embarcação sem tripulação e muitas vezes com a troca de bandeira. É um afretamento em moldes similares ao arrendamento (*bareboat-charter* – afretador a casco nu).

No Brasil a indústria naval possui raízes históricas profundas, que remontam ao período colonial. Apesar de os fundamentos de uma pequena base cultural e empresarial terem se estabelecido, inclusive no período colonial, as indústrias marítimas nunca chegaram a alcançar a dimensão e a estrutura compatíveis com o potencial da economia brasileira. A falta do que tem sido chamado de mentalidade marítima na consciência da nação brasileira é uma constatação recorrente há décadas.

Cabe lembrar que a única atividade industrial na colônia foi a construção naval, pois esta interessava diretamente à metrópole. A ação e a própria legislação da metrópole portuguesa impediram a expansão de atividades industriais no Brasil no período. Durante o período colonial a construção naval foi a principal atividade industrial no Brasil devido à importante demanda. Cabe também destacar que a madeira, pela sua abundância e alta qualidade, também favorecia a construção naval de então, cujos navios tinham cascos de madeira.

A falta do que tem sido chamado de mentalidade marítima, na consciência do Estado brasileiro, é uma constatação recorrente, há décadas, nas manifestações de lideranças ligadas ao mar, em particular das representações da Marinha do Brasil. É interessante lembrar, porém, que a única atividade industrial na Colônia foi a construção naval.

A ação e a legislação da metrópole portuguesa impediam a expansão das atividades industriais no Brasil. A construção naval, porém, era uma exceção, pois a Coroa precisava de navios para manter sua presença nas costas brasileiras. O primeiro registro histórico da construção naval é a instalação de um pequeno estaleiro em 1531, onde hoje se localiza o Iate Clube do Rio de Janeiro, na Baía da Guanabara (MT, 2014).

Durante todo o período colonial a construção naval foi a principal atividade industrial e não apenas no Rio de Janeiro, mas em todas as cidades litorâneas do Brasil devido à demanda importante e principalmente pela abundância de madeiras de alta qualidade. Na segunda metade do século XVIII o governo português instalou cinco arsenais no Brasil, nas cidades do Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Belém e Corumbá. O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, mais tarde chamado de Arsenal de Marinha da Corte, foi durante muito tempo a principal unidade de construção naval brasileira.

No século XIX, em decorrência de desdobramentos da Revolução Industrial, a navegação e a construção naval sofreram uma radical transformação com a introdução da propulsão mecânica e da construção metálica (MT, 2014).

No século XIX a construção naval passa por um período de grande atividade, em função da demanda de embarcações militares necessária para a preservação da unidade do país. Na segunda metade do mesmo século XIX o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro e o estaleiro de Ponta D'Areia, em Niterói, criado pelo Barão de Mauá, eram os polos dinâmicos da indústria naval.

Apesar de se estar tratando de aspectos relativos à construção naval, não seria possível deixar de ressaltar que a possibilidade de transporte marítimo regular de longa distância, com embarcações de maior porte e principalmente independentes dos ventos, transformou a geopolítica e a economia mundial no período. Nesse mesmo período histórico a construção naval no Brasil passa por um período de grande atividade em função da demanda por embarcações militares necessárias à preservação da unidade do país.

Durante o Segundo Reinado (1831-1840) a Marinha tinha um grande prestígio político, e o Arsenal do Rio de Janeiro passou por um período de grande atividade. A construção naval foi o principal setor industrial, e o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro a principal unidade fabril do país (GREENHALGH, 1951).

No período da Guerra do Paraguai (1864-1870) a construção naval no Brasil alcançou um nível de atualização tecnológica sem precedentes na América Latina. No mesmo período o estaleiro privado criado por Irineu Evangelista de Souza, Barão de Mauá, empresário do império, criativo e visionário, constituiu-se num marco de grande importância não apenas na história das indústrias marítimas, mas da própria história política e econômica do Brasil. No dia de seu natalício, 28 de dezembro, celebra-se o Dia da Marinha Mercante Brasileira, da qual ele se tornou patrono (GREENHALGH, 1951).

No curto período em que foi viável a indústria privada no Brasil o estaleiro da Ponta D'Areia produziu cerca de uma centena de embarcações. O primeiro navio com casco metálico construído no país e cerca de um terço de toda a frota empregada na Guerra do Paraguai saíram das oficinas da Ponta D'Areia. Com a falência do Barão de Mauá, em 1875, restou no final do século XIX apenas o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro como o único centro de construção naval em bases industriais.

Com a Proclamação da República (1889) e em decorrência da perda do prestígio político da Marinha e da adoção de políticas desfavoráveis ao desenvolvimento de atividades fabris, a construção naval entra em rápida decadência. A indústria naval só retomaria o processo de desenvolvimento nas décadas de 1950 e 1960.

A política governamental no setor não se mostrou suficientemente forte na virada do século XIX para o XX, razão pela qual ocorreu o declínio da construção naval. Quer parecer também que as dificuldades econômicas não permitiram ao Brasil o desenvolvimento de um Poder Marítimo.

Acredita-se que o desenvolvimento oportuno de uma construção naval teria contribuído certamente para o fortalecimento da economia nacional com reflexos positivos na área social, em razão da intensa demanda de mão de obra dessa indústria. O Plano Naval de 1932 foi uma nova tentativa de soerguimento da construção naval, mas em realidade o único resultado deste plano foi a conclusão de algumas obras que estavam paralisadas havia alguns anos.

No longo período entre o início da República e o final da década de 1950 a construção naval praticamente inexistia. Somente no final da década de 1950, no ciclo desenvolvimentista do governo Kubitschek, o país voltou a considerar a indústria marítima.

No então Plano de Metas do governo, em que eram tratadas 30 metas setoriais, estavam incluídas a Marinha Mercante (Meta 11) e a indústria e construção naval (Meta 28). (Para mais detalhes vide o Capítulo Segundo deste trabalho.) A indústria naval e a Marinha Mercante — que apresentavam óbvia relevância estratégica para a economia do Brasil, diante dos principais fluxos mundiais de comércio — eram, talvez, pela primeira vez, consideradas como prioridades de governo.

Na época do lançamento do Plano de Metas, que marca o início do processo de implantação da moderna indústria marítima no Brasil, as atividades de construção eram absolutamente incipientes e desprovidas de um padrão social minimamente compatível com o das principais nações marítimas. Todo o conjunto de engenheiros navais existentes correspondia a um pequeno grupo de profissionais estrangeiros ou militares da Marinha, formados em universidades estrangeiras. O cenário para a Marinha Mercante, outra meta do plano, não era diferente.

A participação da bandeira brasileira nos tráfegos do comércio internacional do país era praticamente nula. De fato, apenas o Lloyd Brasileiro, empresa estatal, operava em longo curso captando menos que 5% do total de frete gerado.

No início da década de 1960 a capacidade instalada era da ordem de 350 mil TPB/ano, porém entre 1961 e 1967 foram produzidos apenas cerca de 250 mil TPB. Apesar de as bases

terem sido estabelecidas, a indústria naval encontrava-se estagnada. Além dos problemas que afetavam a economia nacional havia igualmente falta de encomendas e recursos para o financiamento.

Em 1967 o governo brasileiro iniciou a implantação do novo modelo de política de Marinha Mercante que viabilizaria a rápida expansão da indústria marítima nos anos seguintes. Os objetivos eram o aumento de participação da bandeira brasileira nos tráfegos de longo curso, a expansão da frota nacional e a consolidação da construção naval. O novo modelo foi em certa medida inovador e colocou o Brasil na liderança dos países emergentes nos foros onde se debatia o comércio marítimo. A Marinha Mercante que emergiu da nova política era constituída por empresas estatais que detinham as maiores frotas e as maiores participações no mercado. Além disso, o controle acionário de empresas de navegação era restrito a cidadãos brasileiros. Um dos principais mecanismos de proteção foi a instituição da exclusividade da Conferência de Frete em todas as rotas de carga geral do comércio exterior do país.

Analisando a questão de forma mais crítica, é possível constatar que a contratação de navios obrigatoriamente em estaleiros nacionais era estimulada com financiamentos favorecidos e subsídio direto pelo Fundo de Marinha Mercante (FMM).

A maior parte das construções foi contratada no contexto dos Planos de Construção Naval, que definiam armador, estaleiro e especificação de cada navio. Por sua vez, os estaleiros eram obrigados a praticar níveis extremamente elevados de conteúdo nacional. Bastava que um fabricante informasse ao Conselho de Desenvolvimento Industrial que o equipamento seria produzido no Brasil para que o item tivesse sua importação proibida. Um dos principais problemas que acabaram levando a crise ao setor foi a demora na mudança da política de substituição nas importações.

Poucos anos mais tarde a Coreia do Sul adotaria um modelo semelhante. No entanto, a diferença é que a Coreia adotou tempestivamente uma estratégia de inserção competitiva no mercado internacional, investindo pesadamente em recursos humanos e qualificação profissional, enquanto o Brasil insistiria ainda por duas décadas em uma estratégia tardia, de substituição das importações.

A despeito dos problemas internos e externos que estavam levando o modelo à exaustão, já no início da década de 1980 as estratégias governamentais e empresariais não foram ajustadas ao novo cenário e aos novos desafios.

O Estado brasileiro perdera a capacidade de formulações e gestão de políticas racionais para o setor. A conjunção de vários fatores levou à derrocada da Marinha Mercante e da indústria naval. Entre os fatores críticos gostaríamos de citar os seguintes: conjuntura desfavorável da economia nacional; escalada da inflação, comprometendo os contratos de longo prazo; crise nos mercados mundiais de transporte marítimo e construção naval.

Mudanças tecnológicas e estruturais no transporte marítimo, particularmente de carga geral, acabaram por inviabilizar a sobrevivência das empresas nacionais. Nesse ambiente as pressões pela liberalização dos tráfegos internacionais e de setores domésticos ligados ao comércio exterior, além das fragilidades da gestão das políticas governamentais, levaram à desregulamentação intempestiva dos transportes marítimos sem uma estratégia gradual que viabilizasse a transição e a sobrevivência da Marinha Mercante brasileira.

Num ambiente econômico nacional extremamente desfavorável, a derrocada da Marinha Mercante e os problemas estruturais próprios do setor foram as raízes da crise que abalou a indústria naval brasileira.

Dentre os problemas endógenos ligados à própria estrutura do modelo brasileiro, de política marítima ou da qualidade da gestão, tanto no setor público quanto no privado, devem ser destacados: a rigidez da cadeia protecionista, a falta de qualificação dos gestores da última fase do II PCN e a falta de entendimento da real natureza das transformações da indústria marítima mundial no período.

Por conta da abertura de mercado, um dos principais problemas estruturais brasileiros foi a ausência da qualidade tecnológica entre os objetivos estratégicos e a falta de metas de desempenho. Nunca houve efetiva preocupação na formulação ou na gestão das políticas governamentais ou nas estratégias das empresas, com o desenvolvimento de padrões superiores de eficiência e competitividade.

A falta de metas de desempenho e de um processo estratégico de qualificação tecnológica, mais do que os problemas conjunturais, não permitiu o ganho progressivo e sustentável da competitividade requerida para se alcançar o estágio de uma indústria de classe internacional.

As décadas de 1980 e 1990 foram de grande decadência para o conjunto do setor marítimo. Apesar da clara vocação marítima do país e do sucesso da primeira fase da política

de crescimento da Marinha Mercante e da construção naval, ambos os setores ficaram profundamente abalados.

A frota brasileira praticamente desapareceu dos tráfegos de longo curso. As mais importantes empresas privadas foram fechadas ou desnacionalizadas, incorporadas a grupos multinacionais. Das estatais, foi extinto o Lloyd Brasileiro, privatizada a Docenave, permanecendo na operação de navios apenas a Petrobras, agora através da subsidiária TRANSPETRO.

Certamente o custo socioeconômico mais significativo foi o da desativação da força de trabalho. A grande maioria dos trabalhadores da produção (projetistas e engenheiros que acumularam experiência nos anos de expansão) não encontrou ocupação com padrão técnico compatível com sua qualificação.

O principal ponto que nos ressalta a sinopse sobre construção naval é de que a indústria marítima brasileira teve um período de crescimento acelerado, respondendo de maneira bastante dinâmica aos estímulos das políticas de incentivos.

Depois mergulhou num longo período de estagnação e decadência. Reconhecer as conquistas e as deficiências daquele processo será útil para pensar o atual processo de expansão no século XXI.

Sobre esta questão é importante destacar o impulso que a indústria de construção naval experimentou a partir de 2006, com seu pico em 2009, com a descoberta e posterior início da exploração do petróleo oriundo da camada de Pré-sal. Nesse período o presidente Lula da Silva (2003-2011) criou programas de fomento à indústria naval com o objetivo de atender às crescentes demandas da indústria de petróleo.

Focada na construção de embarcações, plataformas e equipamentos específicos voltados para o desenvolvimento e a execução da atividade, no destacado período a indústria naval esteve em seu auge.

Como ressaltado, o Brasil possui um histórico de inconstância em relação às políticas públicas voltadas para o setor marítimo, e desta vez não foi diferente. Norteadas pela crescente demanda a construção naval se apoiou e desenvolveu a partir das necessidades do setor petrolífero naquele momento.

Contudo, a partir de meados do ano de 2015, por conta de fatores políticos e econômicos internos e externos, como o declínio do preço do barril de petróleo no mercado

internacional, assim como questões de ordem política interna, o setor naval foi de forma fugaz de seu auge ao declínio.

Com a crise instaurada no setor, empresas e estaleiros que prestavam serviços ao setor petrolífero começaram a fechar as portas por conta da interrupção de contratos e cancelamento de aquisições.

Dentro desta questão aponta-se novamente a incapacidade brasileira de confeccionar e adotar medidas e diretivas efetivas e continuadas para o setor marítimo. Por variadas vezes tanto o setor de construção naval como o de Marinha Mercante foram conduzidos e sustentados por fatores momentâneos, sem uma estruturação de longo prazo que garantisse uma estável continuidade dos projetos executados.

## **2.8 A Construção Naval com Foco em Navios Oceânicos de Carga**

A construção de navios de carga convencionais é tradicionalmente o segmento mais importante da construção naval mundial. Trata-se de uma indústria considerada estratégica pela maioria dos países marítimos e fortemente influenciada por políticas governamentais.

É importante ressaltar que o mercado de construção naval é acoplado ao do transporte marítimo e sujeito a um nível extremamente elevado de volatilidade. Tanto a demanda quanto o volume de produção, assim como os preços dos navios, apresentaram variações extremamente acentuadas ao longo do tempo.

É de se destacar que no período em que as principais decisões relacionadas com a recuperação da indústria naval brasileira estavam sendo tomadas, em meados da década de 2000, o mercado internacional vivia uma escalada sem precedentes.

Os preços e as carteiras de encomendas dos diversos estaleiros mundiais estavam em patamares talvez nunca antes alcançados. Em setembro de 2008, com a eclosão da crise financeira mundial a tendência foi revertida, iniciando-se um período de declínio de preços e demanda. Em decorrência da crise os preços já haviam recuado a patamares que podemos afirmar existiam em 2003, portanto antes da escalada.

O nível de preços em 2008 era cerca de 50% mais alto. A conclusão que se pode tirar é que a conjuntura se tornara menos favorável aos novos empreendimentos no Brasil. O cenário

para os estaleiros brasileiros era desfavorável, pois consistia em um mercado internacional com excesso de ofertas, preços baixos e prazos de entrega reduzidos.<sup>16</sup>

O setor operava com margens pequenas e voláteis, pouco atrativas para investimentos privados com curto prazo. É importante ressaltar que, em 2013, Coreia, China e Japão respondiam por mais de 86% da carteira mundial em CGT.<sup>17</sup> A parcela de mercado dos produtores asiáticos chegava a 92% (IMO, 2015).

Os principais estaleiros do mercado internacional trabalham com projetos próprios, engenharia de processos muito sofisticada e, em muitos casos, com centros de pesquisa e desenvolvimento. Talvez este seja o principal óbice para que haja a inserção brasileira no segmento de navios convencionais de grande porte. O Brasil nunca chegou a atingir níveis de produtividade próximos aos melhores padrões mundiais, porém nas duas décadas de inatividade a defasagem ampliou-se dramaticamente (COPPE, 2004).

No cenário atual apontam-se as dificuldades no processo de recuperação do setor pelas decisões de localização de novos estaleiros e deficiência no planejamento estratégico, tanto empresarial como governamental. A recuperação do tempo perdido exige ajustes profundos nos programas. Já no cenário específico dos navios oceânicos a demanda doméstica é bastante complicada.

As encomendas de petroleiros são problemáticas, tanto diretamente da Transpetro ou através de licitação para afretamento pela Petrobras. Em ambos os casos a contratação depende de decisões políticas governamentais. A demanda potencial por petroleiros, incluindo a tonelage já contratada para recuperação da frota da Transpetro, tem uma escala significativa para viabilizar os estaleiros envolvidos por alguns anos, mas não representa uma demanda estável no longo prazo.

Além dos fatos apontados existem ameaças no médio prazo, representadas pelo risco de mudança na orientação de política econômica e o possível aumento de pressões internas decorrentes de eventual desempenho deficiente dos estaleiros. É de se esperar que se o desempenho deixar a desejar em termos de custo e prazo a indústria possa ser desafiada.

---

<sup>16</sup>Os dados acima mencionados foram extraídos de informações contidas em registros da CNT, Sinaval e CPRJ (Notas do Capimar).

<sup>17</sup> CGT – *Compensated Gross Tonnage* é uma medida de construção naval que leva em conta as variações de conteúdo de trabalho em função do tipo e do porte do navio.

Com relação ao setor privado, os mecanismos existentes de incentivo à contratação no país são: reserva de mercado, restrições ao afretamento de navios estrangeiros, importação, proibição de importação de navios usados, barreiras alfandegárias à importação de navios, financiamento favorecido pelo Fundo de Marinha Mercante e o subsídio da conta vinculada do AFRMM.<sup>18</sup>

Porém, em nossa visão o mecanismo mais importante tende a ser sempre a reserva de mercado para a bandeira nacional.

Mesmo com os impostos incidentes sobre a importação de navios, o incentivo do financiamento favorecido e o subsídio da conta vinculada de AFRMM, os armadores (principalmente as subsidiárias de empresas de navegação estrangeira) têm optado por importar navios e colocá-los sob a bandeira brasileira. Esta decisão é estimulada pela possibilidade de afretamento a casco nu de tonelagem estrangeira equivalente à que opera com bandeira brasileira. A importação de um navio confere o direito de afretar outro, a casco nu, com acesso aos tráfegos de cabotagem (PIRES, 2012).

O longo curso, foco principal desta dissertação, não tendo prescrição relevante de cargas não gera demanda preferencial para a construção naval doméstica. É interessante observar que a maior frota controlada por empresa privada nacional, a Vale, é formada basicamente por navios de bandeira de conveniência.

Assim, para navios oceânicos convencionais o cenário de demanda doméstico é modesto. Mas, por outro lado, as dificuldades de desenvolvimento de um padrão de produção competitivo internacionalmente são mais críticas neste setor.

Como resultado da análise da construção naval no Brasil em relação aos navios cargueiros de longo curso, com destaque para conteneiros, aponta-se que esta é a classe que apresenta menor potencial de expansão. No médio prazo não vemos perspectivas de investimento de novos estaleiros para este segmento.

---

<sup>18</sup> A legislação do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) inclui um subsídio que pode ser empregado na aquisição de navios brasileiros ou em outras aplicações de interesse da Marinha Mercante.

## 2.9 Cenário brasileiro após a queda do setor marítimo

Como já definido anteriormente, a logística é um conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos necessários à realização de uma ação planejada, ou seja, capacitar certa atividade de forma que se realize a contento. Assim, a logística estará presente em todas as atividades de mercado, já que este que se encontra cada vez mais globalizado.

Nos Estados desenvolvidos os valores referentes aos fretes costumam absorver cerca de 60% do gasto logístico total e entre 9% e 10% do produto nacional bruto (PNB). Estes números nos mostram que a contratação do transporte deve buscar eficiência e qualidade (RODRIGUES, 2002). É importante frisar que qualquer estratégia, seja ela a que nível for de decisão, deverá obrigatoriamente considerar o fator econômico.

Um dos fatores de ganho em competitividade é selecionar o modal de transporte que agregue menos custo ao produto durante a operação logística. Ao longo dos tempos as economias foram se inter-relacionando, sempre executando esforços logísticos buscando alcançar métodos de transporte mais econômicos, mais resistentes, de melhor procura, firmar parcerias de sucesso, implementar a velocidade de negociações, proporcionar a melhora de preços e finalmente ganhar competitividade, isso independentemente de fronteiras regionais, nacionais ou continentais.

A matriz sul-americana, que inclui o Brasil, é dominada pelo transporte rodoviário. No caso brasileiro o custo interno do transporte chega a ser o dobro do verificado em países de dimensões semelhantes. A matriz de transporte brasileira precisa ser firmemente reorientada, para que se possa reduzir o valor agregado aos produtos pelo transporte (RODRIGUES, 2002).

Esta é a inflexão de comércio exterior brasileiro, onde poderíamos afirmar que seu drama atual independe do entendimento teórico do conceito de globalização, uma vez que a realidade reflete claramente a integração de mercados à nível internacional.

Tomando o próprio Estado brasileiro como um *case*, destaca-se que em 2014 o Brasil era um dos países mais ricos do mundo, com o 7º PIB, entretanto só representando 1,2% do comércio internacional. O Brasil chegou a consumir 50% de aço vindo da China, em uma dinâmica onde o minério de ferro brasileiro era exportado para a China e transformado em aço, retornando por valores bem mais elevados (FIRJAN, 2014).

Esta é uma característica intrínseca do mercado, contudo a baixa participação brasileira na economia mundial não deve ser visualizada como um fato cristalizado. Para a alteração desse cenário cabe ao Estado brasileiro fomentar as instituições, assim como formular políticas que visem transformar os produtos brasileiros em fortes concorrentes no mercado internacional simplificando operações, reduzindo tempo e movimentos e principalmente tornando a logística específica do transporte mais eficiente.

Não se notou ao longo dos anos, ou talvez séculos, uma preocupação do Estado brasileiro em investir de forma contínua e planejada em sua infraestrutura, que podemos extrapolar dizendo, na sua logística. Se compararmos, mesmo que simplificada, o Brasil ao exemplo dos Estados do BRICS é possível notar com clareza a ausência de interesse e fomento estatal voltados ao setor logístico e de comércio exterior (MARKWALD, 2014).

Desta forma, constatamos mais uma vez a ausência de uma estratégia de Estado que associe as ações de governo à projeção econômica do Brasil no cenário internacional desde o período de 1941 até os dias atuais.

São vários fatores que convergem para a ausência de navios mercantes de bandeira brasileira. Primeiramente a ausência de uma legislação específica que possa gerar competitividade entre os navios de bandeira brasileira e principalmente os navios de bandeira de conveniência.

Com o passar dos anos a legislação criada para atingir esses objetivos não foi capaz de fazê-lo em razão de não cuidar do aspecto mais vulnerável da matéria, que é a área fiscal, relacionada aos impostos. A fragilidade na matéria legislativa acabou por desenvolver o desinteresse dos armadores em assumir o Registro Especial de Bandeira (REB), que seria um registro similar ao existente para as bandeiras estrangeiras, porém esse da parte brasileira.

Carece também ao Brasil uma Política de Estado voltada para o desenvolvimento da Marinha Mercante. Com o passar do tempo a Política de Estado que deveria ser capaz de atender às demandas do setor foi substituída por diversas Políticas de Governo. Estas citadas Políticas de Governo possuem como característica o curto tempo de duração, de modo que geralmente vigoram durante um mandato presidencial e, por vezes, menos que isso. Desta forma, as políticas adotadas de forma efêmera, acabam não sendo compatíveis os suficientemente capazes para o cumprimento da tarefa de consolidar no Brasil uma Marinha Mercante robusta e bem estruturada.

Complementando tais observações, também é importante ressaltar a ausência de interesse político por parte dos representantes brasileiros, democraticamente eleitos, em deliberar sobre diretivas que visassem consolidar e estruturar a Marinha Mercante brasileira, em contraste com o quadro de vasto potencial de navegação do Brasil que engloba uma costa de mais de 8 mil km banhada pelo Atlântico Sul.

Apesar do potencial do país voltado para o mar, a matriz logística do transporte brasileiro é baseada na malha rodoviária em detrimento da hidroviária. Comprovadamente, o modal rodoviário revela-se pouco econômico e eficiente, não sendo a forma de transporte adequada para o deslocamento de cargas a longa distância, contudo é o principal utilizado no Brasil.

Como ressaltado, a vontade política dos governantes influenciou diretamente para a ausência do desenvolvimento do setor de transporte marítimo. Igualmente visualiza-se a vontade política advogando pela utilização do modal rodoviário. Diversos governos brasileiros incentivaram o desenvolvimento do transporte rodoviário para o fomento da indústria automobilística.

A convergência dos citados elementos culminou na ausência de políticas públicas que objetivassem garantir ao setor o saneamento de suas necessidades, assim como a consolidação de seus propósitos.

O quadro atual de ausência de navios mercantes de bandeira brasileira é preocupante por variados motivos. Economicamente falando, o valor elencado na balança de pagamentos brasileira destinado ao frete de mercadorias revela-se deveras elevado, o que gera uma fuga de capitais para o exterior, uma vez que não existem navios nacionais para a execução desse serviço. No Brasil apenas o transporte de petróleo e alguns de seus derivados se dá por embarcações genuinamente brasileiras da Petrobras Transporte S.A (Transpetro). Porém, este transporte é realizado por navios de bandeira brasileira por conta da legislação vigente no Estado, que concede à Petrobras o monopólio sobre tal atividade.

Como advoga Ferraço sobre a sensibilidade brasileira quanto a tal questão econômica, que gera perdas o Estado brasileiro como um todo:

O Brasil, por não possuir uma MM nacional, com capacidade de realizar esse transporte, pagará às marinhas de outros países para fazê-lo. Atualmente, o País transporta apenas 4% de sua produção por via marítima,

sendo que poderia ter exclusividade no frete para navios de bandeira brasileira de pelo menos 40% a 50% desse montante. Em resumo, o frete está onerando a balança de pagamento brasileira e aumentando o chamado custo Brasil, pois o País deixa de arrecadar anualmente cerca de vinte bilhões de dólares em frete marítimo por não ter uma MM provida de quantidade suficiente de navios para realizar esse transporte. As razões sociais estão relacionadas à garantia de empregos, uma vez que a MM trará maiores oportunidades de emprego em muitos setores da vida nacional (FERRAÇO, 2013, p.26).

A outra questão refere-se à problemática da Mobilização Nacional. Isto, uma vez que em tempos de exceção os navios mercantes possuem a prerrogativa de serem utilizados em apoio à Marinha de Guerra em expressão do Poder Naval e da Defesa Nacional.

Tal ponto relaciona-se ainda à subjugação dos interesses nacionais, logo a soberania, à vontade dos Estados detentores dos navios de bandeira que realizam o transporte de mercadorias brasileiras. Como destaca Ferraço:

[...] não se tendo uma MM forte, o Estado passará a depender do transporte marítimo de outros Estados que tenham essa capacidade e, conseqüentemente, ficará exposto às suas vontades. Caso esses Estados se neguem a realizar o transporte por motivos políticos, econômicos ou internacionais, o Brasil estará cerceado, estrategicamente, de sua vontade, afetando sua soberania e seus interesses nacionais (FERRAÇO, 2013, p.27).

Como ressaltado, a "opção" brasileira por não contar com navios mercantes de bandeira própria envolve questões que vão desde a econômica atingindo até searas mais complexas, como a da soberania nacional. Neste quadro, sem uma Marinha Mercante nacional o Estado não dispõe de apoio logístico algum à sua Marinha de Guerra, em caso de necessidade.

Sem adentrar na questão analítica do processo de formulação de Políticas Públicas ou ainda dos temas que envolvem o extenso processo decisório que leva à formulação e consolidação destas, é importante destacar um dos principais motivos da intermitência das mesmas.

No Brasil este problema da inconsistência de Políticas Públicas não configura uma exclusividade do setor marítimo, diversos outros setores são assolados por essa questão. Isso ocorre uma vez que os representantes do Estado, que estão de posse do poder político,

confeccionam e implementam políticas voltadas ao atendimento de seus interesses. Com a mudança do grupo político à frente da administração estatal grande parte, se não todas, as iniciativas anteriormente adotadas são substituídas por outras, que visam o atendimento de outros interesses, daí surgem as rupturas e descontinuidades.

Este citado processo não é o único modo pelo qual são descontinuadas as políticas públicas, contudo pode ser compreendido como um dos principais. Ressalte-se que as reais necessidades do Estado são as Políticas Públicas de Estado que sejam contínuas e voltadas para o provisionamento dos interesses nacionais em relação ao desenvolvimento do Estado. Ou seja, como dito no decorrer deste trabalho, políticas de Estado em detrimento de políticas de governo.

### 3- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ponto apresentam-se as considerações finais tecidas através da análise da problemática. Para tal são considerados os pressupostos apresentados na estrutura do trabalho, assim como o desenvolvimento realizado nos capítulos de discussões.

Foi discutido no decorrer de toda a obra que o comércio exterior brasileiro se dá essencialmente através do transporte marítimo realizado pela Marinha Mercante, sendo esta atividade uma das principais responsáveis pela arrecadação de receitas do Estado. Entretanto, as embarcações responsáveis pela execução desse comércio de longo curso são em sua maioria de bandeiras estrangeiras, e não brasileiras. Tal fato acarreta ao Estado brasileiro uma considerável perda em recursos financeiros sob a forma de moeda estrangeira, causando desequilíbrios na balança de pagamentos. O quadro destacado dá-se atualmente sobretudo por conta de uma histórica ausência de políticas públicas voltadas ao fomento de atividades relacionadas ao setor marítimo no geral.

Podemos ressaltar que a economia brasileira não sinalizou, ao longo das discussões conduzidas no trabalho, ter condições no curto ou médio prazo de se capacitar para apoiar a estruturação de uma Marinha Mercante compatível com seu fluxo de comércio exterior. Como ficou explicitado ao longo do trabalho, este objetivo de reconstrução e consolidação da Marinha Mercante apenas seria viável caso a expressão política do Poder Nacional se focasse em desenvolver uma política estruturada de suporte econômico ao Poder Marítimo do Estado Brasileiro. Caso ocorra, esse suporte deverá ser expresso através de subsídios fiscais que permitam a competição da Bandeira Brasileira com outras bandeiras.

Cabe enfatizar que em um mundo transfronteiriço, interdependente e interconectado como o existente as estratégias logísticas do Estado brasileiro não podem ser omissas. Tais estratégias têm de se mostrar eficientes e presentes, com ênfase na logística marítima e levando em consideração o comércio exterior, como demonstrado nos capítulos em que foram abordadas as temáticas da globalização e da economia.

Destaca-se que no Brasil nem a legislação trabalhista nem a fiscal apresentam perspectivas de mudança no setor marítimo. O REB, como demonstrado, é um exemplo de legislação que tinha como propósito incentivar a área marítima mercante, porém mostrou-se inócuo pela ausência de qualquer facilidade fiscal. Como explicitado, a resistência da expressão política do Poder Nacional em alterar a legislação trabalhista, demandada há

décadas pelo setor marítimo, se torna um fator negativo à competitividade da bandeira brasileira perante as estrangeiras e até mesmo à logística do comércio exterior. Deste modo, salienta-se que dificilmente, em função da legislação trabalhista ou fiscal, a bandeira brasileira poderá tornar-se competitiva no mercado marítimo internacional. Consequentemente, o afretamento continuará a ser um fator presente e de grande negatividade no balanço de pagamentos.

O estudo realizado ao longo do trabalho se concentrou inicialmente em um período passado que, quando cuidadosamente analisado, pode ser capaz de apontar respostas sobre as causas do atual cenário da área marítima, assim como incentivar, ou até mesmo auxiliar na confecção de novas políticas de Estado, e não de governo. Como enfatizado, sobretudo na análise realizada sobre o período temporal, aponta-se que caso a indústria de construção naval seja reestabelecida no presente cenário a mesma não seria capaz de se sustentar por conta de políticas que permanentemente a vinculam só ao transporte marítimo, este apenas voltado para o mercado interno, cenário que persiste atualmente.

Como se constatou ao longo da dissertação, tais políticas míopes vêm sendo premissas dos sucessivos governos. Desse modo, no Brasil, por conta das oscilações no cenário da construção naval, este ramo acabou por perder sua capacidade tecnológica, o que lhe dificulta acompanhar o mercado tecnológico da construção naval em mundo globalizado.

Ainda no que concerne à construção naval brasileira, aponta-se a falta de políticas de Estado para o setor, fator que se torna definitivamente um óbice de difícil superação. Este setor já demonstrou sua capacidade com as condições favoráveis no mercado internacional, período em que o Brasil se mostrou um dos grandes construtores navais mundiais, posicionando-se à frente de Estados tradicionais nessa atividade.

Como foi repetidamente demonstrado no trabalho, o poder político brasileiro não tem a vontade política necessária para a criação de um Poder Marítimo à altura de sua relevância econômica e estratégica. Através das discussões levantadas, assim como pelos diferentes aspectos analisados no trabalho, sejam históricos, políticos ou de comércio exterior, foi possível constatar a indefinição dos representantes da classe política do Estado brasileiro em relação à condição de maritimidade ou continentalidade do Brasil.

Como uma grande conclusão que busca sintetizar todos os demais propósitos, destaca-se que sem um trabalho de convencimento da sociedade brasileira, assim como das lideranças

políticas do Estado, dificilmente o Poder Marítimo brasileiro ocupará o lugar que lhe pertence no âmbito do Poder Nacional.

Finalmente, não se julga adequado nas conclusões apresentar quaisquer propostas de legislação a serem implementadas ou linhas de ação específicas. Destacadas as análises efetuadas, que convergem com as de especialistas da área como o Almirante Caminha, aponta-se que a formulação de políticas voltadas para a estruturação de uma estratégia que busque fomentar uma Política de Poder Marítimo não pode ser uma ação isolada de um dos Poderes, mas uma ação consolidada, plural e impulsionada pelas diversas expressões do poder do Estado.

Em um mundo transfronteiriço, interdependente e tecnologicamente avançado, com as atuais indústrias marítimas se fortalecendo com apoio de seus respectivos Estados-sede, estes buscam se associar a essas indústrias para que possam agregar e aumentar seu poder de competição. Como se ressalta, no atual cenário urge que os representantes do Estado brasileiro, assim como a sociedade brasileira, em curto prazo se conscientizem que tanto na antiguidade como prospectivamente grandes Estados só foram capazes de prosperar e serão capazes de se manterem quando respaldados por um Poder Marítimo robusto, o que se reflete em um Poder Naval capaz de salvaguardar e fazer valer seu Poder Nacional.

Quanto ao comércio exterior brasileiro, que ao longo de sua história se valeu de *commodities*, continuará dependendo delas em larga escala para sua subsistência, contudo se utilizando, como foi demonstrado, da logística marítima sustentada por embarcações que ostentam bandeiras estrangeiras em detrimento das nacionais. Esse fator gera forte impacto no balanço de pagamentos, uma vez que nessa dinâmica os afretamentos são pagos em moedas estrangeiras que geralmente são mais fortes que a moeda nacional, o Real. É importante frisar que com as conclusões alcançadas no desenvolver do trabalho permite-se visualizar no cenário brasileiro um quadro de elevada vulnerabilidade para o Poder Nacional, logo atentando diretamente contra os interesses e necessidades do Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Navegação Marítima - Empresas Autorizadas (Longo Curso)**. 2015. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarEmpresaAutorizada.aspx>>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- AKIO, Armando; GIRAUD, Laire José. **Extinção do Lloyd Brasileiro completa um ano**. *Porto & Mar*. 1998. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/rossini/loydbra2.htm>>. Acesso em 15 ago. 2015.
- ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. **O pensamento Político-Estratégico Naval**, 11 fev. a 2 jun. de 2014. 96 p. Notas de Aula.
- ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. **O Poder Marítimo, segundo Herbert William Richmond (1871-1946)**. Disponível em: <<http://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/Artigos/FranciscoEduardoAlvesAlmeida.pdf>> Acesso: 27 mar. 2015.
- AQUINO, Alberto Pereira C.L.C. (Coord.). **História da Marinha Mercante Brasileira, 1945-2002**. Rio de Janeiro, Marinha do Brasil, v.2.
- ARANTES, Marcus Vinicius de Lima. **Torpedo: o Terror no Atlântico**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2012.
- ASSANUMA, Emerson Costa. **Mar, Oceanografia e Geopolítica**. *Revista Marítima Brasileira*, v.131, n.01/03, p.89-103, jan. /mar. 2011.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14724. Informação e documentação – Trabalhos Acadêmicos – Apresentação, 3. ed., 2011. (Versão atual)
- \_\_\_\_\_. NBR 6023. Informação e documentação – Referências – Elaboração, 2002. (Versão atual).
- \_\_\_\_\_. NBR 10520 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação, 2002. (Versão atual).
- BAER, Mônica. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. (BNDES). **Cadernos de infraestrutura: Marinha Mercante, o Brasil e o mundo**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

BARAT, Josef. (Org.). **Globalização, logística e transporte oportunidades para o Brasil**. Comentários: Clarissa Messer [*et al*]. São Paulo: Editora UNIESP: IEEI, 2007.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Luciano. **Política econômica, inflexão e crise 1974-1981**. In: COUTINHO, Renata. Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BLOCH, R.D. Transporte multimodal: análisis jurídico y operativo de um sistema de transporte. Buenos Aires: AD-HOC, 1996.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.951 de 30 de dezembro de 1939**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.143 de 30 de dezembro de 1970**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.648 de 02 de setembro de 1942**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 67 de 21 de novembro de 1966**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1972-1974**. Brasília, DF: Presidência da República, 1971.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1975-1979**. Brasília, DF: Presidência da República, 1974.

\_\_\_\_\_. Mensagem enviada ao Congresso pelo Presidente da República Eurico Gaspar Dutra. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.

\_\_\_\_\_. Mensagem enviada ao Congresso pelo Presidente da República Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.

\_\_\_\_\_. Mensagem enviada ao Congresso pelo Presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956.

BRASIL. **Medida Provisória nº 27 de 15 de janeiro de 1989**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Marinha. Superintendência Nacional da Marinha Mercante. **Anuário da Marinha Mercante**. Rio de Janeiro, 1968-1985.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.100 de 07 de março de 1941**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.020 de 10/08/1957**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 76.925, de 29 de dezembro de 1975**. Brasília, DF: Senado Federal, 1975. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6222.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6222.htm)>. Acesso em: jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990, substituído pelo Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03)>. Acesso em: mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 64.125, de 19 de fevereiro de 1969**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 67.992, de 30 de dezembro de 1970**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>> Acesso em: 14 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.432, de 08 de janeiro de 1997**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Lisboa: Teorema, 1985.

BRICK, Eduardo Siqueira. **As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa**. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro, v.134, n.01/03, p.9-26, jan. /mar. 2014.

- BURLAMAQUI, Armando. **A Marinha Mercante brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.
- CAMINHA, João Carlos Gonçalves. **Delineamento da Estratégia**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1980.
- CAMINHA, João Carlos Gonçalves. **História Marítima**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP, IE/Unicamp, 2002.
- CARVALHO, Caio César; VAKIL, Bashir Karim. **REB: Uma “boa oportunidade”?** *Karim Vakil & Cruz Vizaco*. 2014. Disponível em <<http://www.kvcv.com.br/news/opiniaio.php?edicao=45&opiniaio=45&idioma=pt>>. Acesso em 15 ago. 2015.
- CARVALHO, José Meixa Crespo de. **Logística**. 3. ed. Lisboa: Silabo, 2002.
- CASTRO, Antonio Barros de. **Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984**. In: SOUZA, Francisco Eduardo Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. **Marinha Mercante Brasileira: Longo Curso, Cabotagem e Bandeira de (In)Conveniência**. São Paulo: Aduaneiras, 2014.
- CAXITO Fabiano. (Coord.). **Logística um enfoque prático**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, Superintendência Nacional da Marinha Mercante. **Relatório das atividades da Comissão da Marinha Mercante**. Rio de Janeiro, 1969-1972.
- COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE. Superintendência Nacional da Marinha Mercante. **Relatório das atividades da Comissão da Marinha Mercante**. Rio de Janeiro, 1956-1966.
- COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (CMBEU). **Relatório Geral**. Rio de Janeiro. Tomo I, 1954.
- COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA (COPPE) / UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ). **Indústria Naval Brasileira: Situação atual e perspectivas desenvolvimento**, Rio de Janeiro: BNDES, 2004.

COSTA, Affonso. **A Marinha Mercante no Brasil: estudo, projeto e reforma.** Rio de Janeiro, Liga Marítima Brasileira, 1910.

COSTA, Jorge Gustavo. Planejamento governamental: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. **Geopolitique Théorique et Geopolitique Appliquée en Amérique Latine.** Herodote: Paris, 1990.

DUARTE, Paulo Queiroz. **Dias de guerra no Atlântico Sul.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1968.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. Política governamental e competitividade da indústria brasileira de construção naval: evolução e diagnóstico. Brasília, DF: Ministério dos Transportes, 1999<sup>a</sup>. v.2.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. **Política Governamental e competitividade da Marinha Mercante brasileira.** Brasília, DF: Ministério dos Transportes, 1999<sup>b</sup>. v.3.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada.** São Paulo: Malheiros, 1999.

FAYET, Luiz Antonio. **O custo de logística e de transporte de grãos no Brasil.** In: 4º CONGRESSO BRASILEIRO DE FERTILIZANTES, promovido pela Associação Nacional para Difusão de Adubos, em São Paulo, 2014. Revista Marítima Brasileira, v. 135 n. 01/03, jan./mar. 2015

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Informativo do Comércio Exterior,** maio/jun., ano XVI, n.134. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload>>. Acesso em nov. 2014.

FERNANDO, Paulo Campos; LEITÃO, Walter Sá. **Responsabilidade no Transporte Marítimo.** São Paulo: Aduaneiras, 2009.

FERRAÇO, Gilmar Francisco. **Situação da Frota Mercante Brasileira em Apoio às Operações Navais.** 2013. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2013/FERRACO.pdf>>. Acesso em 30 jul. 2015.

FERREIRA NETTO, Francisco. **150 anos de transportes no Brasil 1822-1972.** Brasília: DF: Centro de Documentação e Publicação/MT, 1974.

FLORES, Mario César. (Org.). **Panorama do poder marítimo brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1972.

FLORES, Mario Cesar. Comentários. **Logística e Transporte no Processo de Globalização**. In: BARAT J. (Org.). *Globalização, logística e transporte: oportunidades para o Brasil*. Comentários Clarisse Messe [et al.]. São Paulo: UNESP: IEEI, 2007.

FORTUNA, Goulart. **O Poder Marítimo como Projeção do Poder Nacional**. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, ano VIII, n.23, 1992.

FROTA, Fernando. **De porque não se conserta a Marinha Mercante brasileira**. Rio de Janeiro: Editora do Autor, 1965.

GAMA, Arthur Oscar Saldanha da. **A Marinha Mercante do Brasil na I Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Capemi, 1982.

GIDDENS, Anthony. **Runaway World**. London: Profile Books, 2002.

GOLD, Edgar. *Maritime Transport: The Evolution of International Marine Policy and Shipping Law*. New York: Lexington Books, 1981.

GONÇALVES, Paulo Sérgio. **Logística e cadeia de suprimento: o essencial**. Barueri, São Paulo: Manoele, 2014.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n.3, dez. 2001.

GREENHALGH, Juvenal. **O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro na História**. Rio de Janeiro: A Noite, 1951.

GUIMARÃES, Napoleão de Alencastro. **Estudo Econômico para a reorganização da Marinha Mercante nacional**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Comércio Exterior, n.4, 1945.

HOFFMANN, Jan. **Maritime Transport in the Caribbean. Transport Unit of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)**. Santiago do Chile: UNCTAD, 1997. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/9975/>>. Acesso em 09 de mai. 2015.

HUXLEY, Aldous. **Proper Studies**. New York: Doubleday, Doran and Company Inc., 1927

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. IMO – the International Maritime Organization – is the United Nations specialized agency with responsibility for the safety and security of shipping and the prevention of marine pollution by ships. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>>. Acesso em 09 de mai. 2015.

KEEDI, Samir. Logística de transporte internacional: veículo prático de competitividade. 5.ed. São Paulo: Aduaneiras, 2015.

KEK-ELTA S.A GREECE. **Logistics – Basic Concepts & Characteristics**. 2009.

Disponível em: <[http://www.adam-europe.eu/prj/7095/prj/CourieL\\_WP2\\_Chapter2\\_final.pdf](http://www.adam-europe.eu/prj/7095/prj/CourieL_WP2_Chapter2_final.pdf)>. Acesso em 25 de set. 2015.

KOCHER, Bernardo. (Org.). **Globalização: atores, ideias, instituições**. Tradução de Pablo Nehab Hess. Rio de Janeiro: Maud X, 2011.

LABARTHE, Ramon; NÓBREGA, Arsênio. **Importação de Navios**. *Revista do Clube Naval*, Rio de Janeiro, ano 114, n.334, abr./maio/jun.

LEÃO, Adroaldo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. (Coord.). **Globalização e Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

LIJPHART, Arend. **Comparative Politics and the Comparative Method**. *American Political Science Review*, v.65, n.3, p.682-693, sep. 1971.

LÓPEZ RUEDA, F.C. El régimen jurídico del transporte multimodal. Madrid: La Ley, 2000.

LUTTWAK, E.N. From geopolitics to geoeconomics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, New York, n.20, p. 17–23, 1990.

MACEDO SOARES-GUIMARÃES, J. C. **Navegar é Preciso: crônicas de muitas lutas — as lutas**. Rio de Janeiro: Rio Fundo. 1996.v.1.

MAGALHÃES, Petrônio Sá Benevides. **Transporte Marítimo: cargas, navios, portos e terminais**. São Paulo: Aduaneira, 2010.

MAHAN, A.T. Mahan on naval warfare: selections from writing on Rear Admiral Alfred Thayer Mahan. 2ed. New York, Mineota: Dover, 1999.

MAHAN, Alfred Thayer. **The influence of sea power upon history 1660-1783**. New York: Dover Publications, 1987.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1985.

MARCONINI, Mário. (Org.). *A Política Externa Brasileira em perspectiva: Segurança, Comércio e Relações Bilaterais*. São Paulo: Lex, 2006.

MARKWALD, Ricardo. **Proposta de política comercial para o próximo governo**. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano XXVIII, abr./jun., 2014. (Editorial).

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS. **Sumário das Atividades 1956-66**. Brasília, DF: 1967.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Política Nacional de Navegação e Marinha Mercante**. Brasília, DF: 1986<sup>a</sup>.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Programa de Desenvolvimento do Setor Transporte 1986-1989**. Brasília, DF: 1986<sup>b</sup>.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Transportes no Brasil: Síntese Histórica**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/54-institucional/136-transportes-no-brasil-sintese-historica.html#colonial>>. Acesso em: 12 de nov. 2014.

MIRANDA, Carlos Henrique (CMG IM). *A Navegação de Longo Curso, como Instrumento do Comércio Exterior, seus Reflexos na Construção Naval Brasileira*. Trabalho de Conclusão do C-PEM/92, EGN, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. **A nova regulação portuária**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NAISBITT, John. **Paradoxo Global**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (ONU). Diretoria de Hidrografia e Navegação. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. ONU, Versão em língua portuguesa, 1985.

PERRUPATO e SILVA, M.; NÓBREGA, C.A. **A Multimodalidade no transporte**. *In: Brasil: transporte para o futuro*. Brasília, DF: Confederação Nacional do Transporte (CNT), 1992. v.5.

PIRES Jr., F. C. Souza. **An Analysis of Brazilian Coastal Shipping Regulation System**. *In: International Research Conference on Short Sea Shipping*. Estoril, Portugal, abr., p. 2-3, 2012.

PIRES, Jovelino de Gomes. (Coord.). **A Logística no Comércio Exterior Brasileiro**. São Paulo: Aduaneiras, 2013. cap. 2, p.61-92.

REVISTA PORTOS E NAVIOS. **Enfoque na Marinha Mercante**. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br>>. Acesso em: 15 jun.2015.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 2.ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

ROJAS, Pablo. *Introdução à Logística Portuária e noções de comércio exterior*. Rio de Janeiro: Bookman, 2014. (Série Tekne).

SANBORN, Frederic R. *Origins of the Early English maritime and Commercial Law*. New York: Century, 1930.

SÁNCHEZ, Ricardo J.; PERROTTI, Daniel E. **Maritime Policy & Management**. **Canterbury**: Christ Church University, v.39, n.6, p.549-554, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortes, 1995.

SANTOS, Corcino Medeiros dos. **O Rio de Janeiro e a Conjuntura Atlântica**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1993.

SARACENI, Pedro Paulo. **Transporte Marítimo de Petróleo e Derivados**. Glossário. 2.ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2012.

SENADO FEDERAL. **CPI SUNAMAM: relatório final da comissão**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1986.

SILVA, Gilberto Maciel. **Marinha Mercante Brasileira: Contribuição para o Desenvolvimento e Segurança Nacionais**. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.130, n.04/06, p.93-109, abr./jun. 2010.

SIMIONI, Alexandre Arthur Cavalcanti. **Terrorismo Marítimo**. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 17, n.2, p.167-197, 2001.

SOARES MARTINEZ, Pedro. (Coord.). **Globalização Econômica**. Lisboa: Almedina, 2007.

SOARES MARTINEZ, Pedro. **O homem e a economia**. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (RFDUL)*, 1997. p.108. (Separata).

SOUSA, Fernando de. **Dicionário de Relações Internacionais**. Edições Afrontamento/CEPESE: Brasília, 2005.

STEVENS, W. O.; WESTCOTT, A. **A History of Sea Power**. Garden City: 1994.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. Campinas, São Paulo: UNICAMP, HUCITEC, 2000.

TILL, Geoffrey. **Sea Power. A Guide for the 21<sup>o</sup> St. Century**. London: Routledge, 2006.

TRUJILLO, Looure; NOMBELA Gustavo. **Privatization and regulation of Seaport Industry**. Seattle: Univ. Washington Press, 1988.

UNITED NATIONS. UNCTAD. **Multimodal transport and containerization**. *In*: CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. New York: ONU/UNCTAD, 1984.

UNITED NATIONS. UNCTAD. **The economic and commercial implications of the entry into force of the Hamburg Rules and the Multimodal Transport Convention**. *In*: CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. New York: ONU/UNCTAD, 1991.

UNITED NATIONS. UNCTAD. **Review of Maritime Transport 2013**. New York, Geneva: UNITED NATIONS, 2013.

VALENTE, Murilo Gurgel. **A política de transporte marítimo no Brasil: crônicas de uma batalha**. Brasília, DF: Serviço de Documentação do Ministério dos Transportes, 1970.

VIDIGAL, A. A. Ferreira. **O transporte aquaviário: aspectos logísticos**. *In*: BARAT, Josef. (Org.). Globalização, logística e transporte oportunidades para o Brasil. Comentários Clarissa Messer [*et al*]. São Paulo: Editora UNIESP: IEEI, 2007.

VIDIGAL, Armando A. Ferreira. **Marinha Mercante**. Rio de Janeiro: Clube Naval, 1995.

## GLOSSÁRIO

**ACORDOS BILATERAIS** — Convênios celebrados entre governos de dois países visando eliminar atritos, regular e fomentar o comércio marítimo mútuo, respeitando reciprocidades. Podem cobrir assistência aos navios e tripulações, níveis de fretes, procedimento cambiais, isenções de tarifas alfandegárias etc. É o princípio básico empregado nos blocos econômicos.

**AGENTE ANGARIADOR** — Responde pela contratação de publicidade, venda de espaço para carga nos porões do navio, recebe fretes, emite B/L, monitora a frota de *containers* do armador (ou afretador), não se envolvendo com a salvaguarda do patrimônio ou com as operações de carga e descarga.

**AGENTE DO NAVIO (CHARTERS AGENTE)** — Representa os interesses da carga, ou seja, do Operador Comercial do Navio (Armador, Operador ou Afretador) perante as autoridades de Operador Portuário; administra a economicidade das operações comerciais e a estadia do navio, acompanhando a sua execução e quitando as despesas; emite Aviso de Prontidão/Relatório Operacional, contrata e recebe fretes, emite Manifesto e B/L's.

**AGENTE GERAL** — Representa todos os interesses do Armador (ou Afretador) em uma região ou país, com poderes para nomear e destituir subagentes e Operadores Portuários em nome do seu representado.

**AGENTE MARÍTIMO** — Procurador que age como mandatário mercantil de um Armador, a quem incumbe representar, mediante renumeração variável segundo a natureza das obrigações fixadas em contrato, podendo desempenhar grande variedade de serviços.

**AGENTE PROTETOR** — Representa os interesses patrimoniais de seu proprietário ou, mais comumente, do armador, provendo os meios para que o navio possa entrar, operar e sair em segurança de um porto, provendo sobressalentes, reparos, víveres, combustível e numerários, além de assessorar o capitão e atender à tripulação (traslados médicos etc.).

**ARMADOR** — Empresa mercantil que, a partir de um casco de navio comprado ou alugado, arma o navio, ou seja, coloca a tripulação e todas as demais coisas necessárias para que o navio possa ser operado comercialmente. Legalmente, armador é a “pessoa natural ou jurídica que, em seu nome e sob sua responsabilidade apresta um navio para a sua utilização”.

O registro dos armadores de navios brasileiros far-se-á com base no Registro Geral da Propriedade Naval.<sup>19</sup>

**BROKER** — Intermediário entre transações de negócios comerciais, cobrando comissões, muitas vezes como mandatário de uma das partes.

**DESPACHANTE ADUANEIRO** — Responde pela documentação relativa ao embarque, descarga e desembarço das mercadorias. Os exportadores e importadores se valem do despachante aduaneiro para: contratar agentes e armadores para contratar fretes; assessorá-los quanto à legislação aduaneira dos países de origem, trânsito e destino das mercadorias; acompanhar o embarque e a descarga dos navios, além das vistorias alfandegárias das mercadorias.

**LINHAS DIRETAS** — São aquelas onde a carga embarca em um navio no porto de origem e dele somente é descarregada no porto de destino constante do conhecimento de embarque (B/L). Quando os fluxos de tráfego naquela rota são muito extensos, essa é a melhor maneira de se obter fretes mais baratos.

**OPERADOR DE NAVIO** — Empresa que a partir de um navio armado, comprado ou alugado opera o navio nas rotas comerciais explorando o Transporte Marítimo.

**PROPRIETÁRIO DE NAVIO** — Qualquer empresa, de qualquer ramo de negócio, que decida investir na construção e/ou compra do casco de navios.

**SERVIÇO LINER** — Serviços regulares de transporte marítimo, com divulgação antecipada das rotas, datas de chegadas e saídas dos portos.

**SERVIÇO TRAMP** — Navios que operam sem compromisso de rota ou tráfego e nem programação de escalas. Normalmente operam no mercado de graneis. O seu Operador indica a região onde o navio se encontra e solicita carga para os destinos de sua preferência. Frequentemente são registrados em bandeiras de conveniência, de forma a obter menores custos de mão de obra. As bandeiras de conveniência mais utilizadas são: Panamá; Libéria; Bahamas; Honduras; Chipre.

**SLOTS** — Acordos instituídos para a cessão de espaço nos porões dos navios de Armadores que operam na mesma linha, com a finalidade de maximizar o uso do navio e

---

<sup>19</sup> Lei nº 2.189, de 06/02/54, Art. 101.

reduzir custos. Os B/L são emitidos por cada um dos Armadores que contratou o frete e não pelo Operador do Navio.

**TRANSBORDOS** — Significam o aproveitamento das grandes rotas descarregando em portos intermediários, de onde a carga será transferida para outro navio até o seu destino final — o *container* se presta mais a este serviço do que qualquer outro tipo de carga.