

Engenheiro LEONARDO PEREIRA PINTO

A POLÍTICA SETORIAL QUE VINCULA A MARINHA MERCANTE
BRASILEIRA A CONSTRUÇÃO NAVAL NO BRASIL

Projeto de pesquisa apresentado à Escola de
Guerra Naval, como requisito parcial para a
conclusão do Curso de Política e Estratégia
Marítimas.

Orientador: CMG (RM-1) NILSON

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2018

Engenheiro LEONARDO PEREIRA PINTO

A POLÍTICA SETORIAL QUE VINCULA A MARINHA MERCANTE
À CONSTRUÇÃO NAVAL NO BRASIL

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM-1) NILSON

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2018

RESUMO

Com mais de 80% do comércio mundial por volume e mais de 70% do seu valor sendo transportado via transporte marítimo, através dos portos ao longo do mundo, a importância do transporte marítimo no comércio mundial não pode ser subestimada. Dessa forma, o transporte marítimo internacional continua sendo o modal mais importante no comércio mundial. Neste aspecto, a marinha mercante nacional é um setor de natureza estratégica para o Brasil, garantindo o funcionamento do comércio exterior do país e influenciando a competitividade das exportações brasileiras. A política setorial brasileira para o desenvolvimento e fortalecimento da marinha mercante sempre esteve umbilicalmente ligado ao setor da indústria de construção naval, setor este, que historicamente vive de períodos cíclicos de altas e de baixas. Neste trabalho, analisa-se a política setorial que vincula a marinha mercante brasileira ao setor de construção naval no Brasil, com o propósito de verificar se a política adotada é benéfica ou não para a nossa marinha mercante. Desta forma, primeiramente é realizado um levantamento histórico da formação da marinha mercante brasileira e também da construção naval no Brasil. A partir desse levantamento tem-se um melhor entendimento do porquê da nossa frota mercante atual ser incipiente, apesar do vasto litoral marítimo e de possuímos a 8ª maior economia mundial. Em seguida, é feito um levantamento das políticas adotadas que vinculam a marinha mercante ao setor de construção naval no Brasil. Enquanto a indústria de construção naval é uma indústria de bens de capital, a marinha mercante é uma indústria de serviços, desta forma, apesar de se tratarem de segmentos distintos, a estratégia de desenvolvimento de ambas são atreladas. Posteriormente, são levantados os entraves existentes aos setores da marinha mercante e de construção naval no Brasil, de modo a se entender as dificuldades que ambos os setores têm em se firmar de forma sólida e é realizada uma análise do problema encontrado na vinculação do crescimento da marinha mercante brasileira ao setor

de construção naval no Brasil. Se ambos os segmentos possuem objetivos distintos, devem eles possuírem políticas definidas de forma independente?

ABSTRACT

With more than 80% of world trade by volume and more than 70% of its value being transported via shipping through ports throughout the world, the importance of maritime transport in world trade can not be underestimated. In this way, international shipping continues to be the most important mode in world trade. In this aspect, the national merchant marine is a sector of strategic nature for Brazil, guaranteeing the functioning of the country's foreign trade and influencing the competitiveness of Brazilian exports. The Brazilian sectoral policy for the development and strengthening of the merchant navy has always been umbilically linked to the sector of the shipbuilding industry, this sector, which historically lives from cyclical periods of ups and downs. This paper analyzes the sectoral policy that links the Brazilian merchant marine to the shipbuilding sector in Brazil, with the purpose of verifying whether the policy adopted is beneficial or not for our merchant navy. In this way, a historical survey of the formation of the Brazilian merchant navy and of shipbuilding in Brazil is carried out first. From this survey we have a better understanding of why our current merchant fleet is incipient, in spite of the vast coastline and of having the 8th largest economy in the world. Next, a survey is made of the policies adopted that link the merchant marine to the shipbuilding sector in Brazil. While the shipbuilding industry is a capital goods industry, the merchant marine is a service industry, thus, although they are distinct segments, the development strategy of both are linked. Subsequently, the existing obstacles to the merchant navy and shipbuilding sectors in Brazil are raised, in order to understand the difficulties that both sectors have in establishing themselves in a solid way, and an analysis of the problem found in linking the growth of Brazilian merchant marine to the shipbuilding sector in Brazil. If both segments have distinct objectives, should they have independently defined policies?

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTAQ	- Agência Nacional de Transportes Aquaviários
AFRMM	- Adicional de frete para renovação da marinha mercante
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
CDFMM	- Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante
CMM	- Comissão da Marinha Mercante
CSN	- Companhia Siderúrgica Nacional
DMM	- Departamento da Marinha Mercante
FMM	- Fundo da Marinha Mercante
FRONAPE	- Frota Nacional de Petroleiros
MTPA	- Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
PCN	- Plano de Construção Naval
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico
PPCN	- Plano Permanente de Construção Naval
PROMEF	- Programa de Modernização e Expansão da Frota
PROREFAM	- Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo
PSV	- Platform Supply Vessel
REB	- Registro Especial Brasileiro
SUNAMAM	- Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TPB	- Toneladas de Porte Bruto

TRMM - Taxa de Renovação da Marinha Mercante

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	8
2.	HISTÓRICO DA MARINHA MERCANTE E DA CONSTRUÇÃO NAVAL NO BRASIL E AS POLÍTICAS VINCULADAS AO SETOR.....	11
2.1	Primórdios da marinha mercante e da construção naval no Brasil.....	11
2.2	A estruturação e expansão da marinha mercante e da construção naval no Brasil (meados da década de 50 ao início da década de 80)	14
2.3	A primeira grande crise da marinha mercante e da construção naval no Brasil (início da década de 80 a meados da década de 90).....	21
2.4	A retomada da marinha mercante e da construção naval no Brasil (1997 a 2014) e a crise do setor a partir de 2015	26
3	FONTES DE FINANCIAMENTO E OS ÓBICES EXISTENTES NO SETOR NAVAL.....	35
3.1	Fontes de financiamento.....	35
3.2	A competitividade da indústria de construção naval brasileira frente a indústria de construção naval estrangeira.....	39
3.3	Subsídios dados pelos países ao setor de construção naval como fator de competitividade e também de ameaça aos estaleiros brasileiros.....	43
3.4	As restrições para a importação de embarcações como um fator de reserva de mercado para a construção naval no Brasil.....	46
4.	A SEPARAÇÃO DA POLÍTICA DE MARINHA MERCANTE DA CONSTRUÇÃO NAVAL.....	50
4.1	A necessidade da desvinculação da política de marinha mercante da política de construção naval.....	50
4.2	Proposta para o setor.....	55
5.	CONCLUSÃO.....	58
	REFERÊNCIAS.....	60

1. INTRODUÇÃO

A indústria de construção naval é uma atividade considerada estratégica por muitos países, que, através de políticas governamentais de incentivos, buscam fortalecer o setor. O desenvolvimento de uma marinha mercante¹ nacional forte acaba por gerar demanda na construção de novas embarcações, além de diversos serviços de reparos navais. Na cadeia produtiva da indústria naval, os estaleiros têm a responsabilidade na montagem e construção das embarcações, possuindo um complexo processo produtivo, sendo, dessa forma, fornecedores de bens de capital contratados por encomenda.

Os bens de capital fabricados por essa indústria demandam um elevado valor de investimento e financiamento – na casa dos milhões de reais, exigem um longo ciclo de produção² e possuem um alto valor agregado. A indústria de construção naval é uma atividade que, historicamente, quando comparada a outras atividades econômicas possui baixas taxas de lucratividade. Da mesma forma, o alto valor empreendido na construção de uma embarcação mercante e as baixas margens de lucro geradas nos serviços de transporte de carga e de apoio marítimo, exigem condições de financiamento a custos competitivos e a juros subsidiados por entes estatais. Sendo assim, os governos procuram compensar os estaleiros privados e as frotas mercantes nacionais com diversos tipos de incentivos.

A indústria de construção naval implantou-se e expandiu-se no Brasil a partir de programas governamentais fundamentados em políticas nacionais de substituição de importações na década de 50. Mais especificamente, as políticas de desenvolvimento da indústria naval brasileira tiveram o seu ponto de partida com a Lei do Fundo da Marinha

1 Denominação da parcela da marinha que presta serviços de transporte de cargas, diferenciando-a da marinha de guerra.

2 A construção de uma embarcação destinada para a marinha mercante, realizada em estaleiro nacional, leva em torno de 15 a 36 meses para ser concluída. Sendo que esse prazo varia em função da complexidade da embarcação, mão de obra disponível no estaleiro e, sobretudo, dos recursos financeiros disponíveis para a sua construção.

Mercante em 1958 e os principais objetivos desta lei, em resumo, foram: (i) criar um fundo que proveesse recursos financeiros para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante brasileira; (ii) garantir que as encomendas das embarcações fossem realizadas em estaleiros brasileiros e (iii) estimular a exportação de navios construídos em estaleiros nacionais (GITAHY e JESUS, 2009). Nesse contexto, a política setorial brasileira para o desenvolvimento e fortalecimento da marinha mercante passou a ser vinculada ao setor da indústria de construção naval, que historicamente passa por períodos cíclicos de alta e de baixa demanda.

O fortalecimento da frota marítima mercante é uma questão estratégica nacional, no entanto a nossa frota vem perdendo participação e importância no cenário mundial nas últimas décadas. No Brasil, a política para estimular o crescimento da marinha mercante está umbilicalmente vinculada na construção de embarcações mercantes em estaleiros brasileiros. Não se tem, ainda, uma real dimensão das vantagens e desvantagens dessa política.

Desta forma, a questão central a ser analisada e debatida é: em um cenário de globalização e de economia aberta em que se busca competitividade em escala mundial, será que a política que vincula a indústria naval ao crescimento da frota mercante nacional, estabelecida na década de 1950, é benéfica para o desenvolvimento e fortalecimento de nossa marinha mercante? Sendo assim, o objetivo principal deste trabalho é realizar uma análise da política setorial que vincula a marinha mercante brasileira ao setor de construção naval e se essa política adotada é benéfica ou não para a nossa marinha mercante.

Para atingir ao objetivo acima, o trabalho foi delimitado aos seguintes temas: frota mercante nacional, setor da indústria de construção naval e as políticas adotadas para os setores envolvidos. Já a estrutura desta monografia está dividida da seguinte forma: Introdução; Capítulo 2 – onde serão abordados os aspectos históricos da formação e estruturação da marinha mercante e da construção naval no Brasil, além das políticas relacionadas ao setor, passando por seus ciclos de crescimento e crises, ajudando, dessa forma, a compreender a situação desses

no presente; Capítulo 3 – as fontes de financiamento e os óbices existentes atualmente no setor naval, com a abordagem da competitividade da construção naval brasileira frente ao estrangeiro, os subsídios dados ao setor e as restrições para a importação de navios; Capítulo 4 – serão analisados os problemas da vinculação das políticas da marinha mercante com a construção naval e por fim a conclusão.

2. HISTÓRICO DA MARINHA MERCANTE E DA CONSTRUÇÃO NAVAL NO BRASIL E AS POLÍTICAS VINCULADAS AO SETOR.

2.1 Primórdios da marinha mercante e da construção naval no Brasil.

No decorrer do segundo reinado (1840 a 1889), foram constituídas diversas empresas brasileiras de navegação a vapor que operavam no litoral e também nos rios interiores. Nesse período, a política de estado adotada para o setor marítimo eram os incentivos dados para as companhias de navegação que observavam os regulamentos estabelecidos pela Capitania dos Portos, que na época era o órgão estatal que além de realizar o registro dos navios, estabelecia as políticas da marinha mercante brasileira.

Com a instauração da República em 1889, três fatos podem ser destacados no fortalecimento da marinha mercante brasileira. O primeiro deles foi a fundação, em 1890, da empresa estatal de navegação Companhia Lloyd Brasileiro, maior empresa brasileira do setor por muitas décadas e que foi extinta somente no ano de 1997. O segundo foi a consolidação de duas empresas de navegação de cabotagem: a Companhia Nacional de Navegação Costeira (fundada em 1891) e da Companhia de Comércio e Navegação (fundada em 1905). O terceiro fato foi a instituição, no ano de 1907, da Inspeção Federal de Navegação que contraiu as obrigações atribuídas à Capitania dos Portos de estabelecer e regular as políticas da marinha mercante, que se restringiam em dar subsídios estatais para as empresas de navegação (NETTO, 1974).

A partir da década de 1920, o setor industrial brasileiro verificou o aparecimento de indústrias mais complexas como papel e celulose, minério de ferro, cimento, produtos de borracha e químicos. Isso, levou a um incremento nas exportações e importações através dos portos brasileiros, demandando, desta forma, uma maior atividade das empresas de navegação brasileiras para o atendimento da crescente corrente de comércio (FEMAR, 2013).

Até meados da década de 30, a navegação marítima de cabotagem predominava no transporte de cargas e passageiros ao longo da faixa litorânea brasileira devido a precariedade e insuficiência de estradas e ferrovias com traçado paralelo ao mar. Dessa forma, a integração econômica do Brasil dependia, de forma exclusiva, da navegação de cabotagem, que viabilizava o comércio interno entre regiões produtoras e consumidoras de matérias-primas e produtos industrializados (CORNEJO, 2012).

Com a aprovação do Plano Geral de Viação Nacional em 1934, delineou-se que as rodovias seriam as vias que fariam a integração do mercado produtivo e consumidor brasileiro. Dessa forma, os caminhões e ônibus suplantaram os navios e trens no transporte de cargas e passageiros e as estações rodoviárias sobrepuseram o cais de porto e as estações ferroviárias. Sendo assim, em meados dos anos 30 as empresas de navegação nacionais começaram a sentir os efeitos da crise e a passar por diversas dificuldades financeiras (NETTO, 1974).

No ano de 1941, durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) foi criada a Comissão de Marinha Mercante (CMM), que amparada pelo Decreto-Lei nº 1.951 de 30 de dezembro de 1939, estabeleceu um novo marco ao centralizar a política estatal para o setor de navegação. Cabia à CMM, estabelecer as políticas de orientação, planejamento e de financiamento para a marinha mercante nacional. Com o advento da CMM, a navegação brasileira assumiu novos rumos, com o Estado apropriando-se de diversas funções onde antes havia falta de capital e investimentos privados. Assim, a União passou a ter o direito de explorar, conceder e autorizar a operação das empresas de navegação e sedimentou de vez a presença estatal no setor de transporte marítimo (NETTO, 1974).

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, 31 embarcações mercantes brasileiras foram torpedeadas e afundadas por submarinos alemães, o que representava cerca de 21,5% da frota brasileira em toneladas na época. Desse total, eram 23 navios do Lloyd Brasileiro, 2 navios da Costeira e 6 de empresas privadas, ocasionando a perda de 972 vidas humanas (502

passageiros e 470 tripulantes). Dessa forma, todo o transporte marítimo de longo curso foi interrompido e a navegação de cabotagem restringida a pequenos percursos. Nesse cenário, alguns navios estatais do Lloyd Brasileiro e da Navegação Costeira passaram a realizar serviços para a Marinha de Guerra do Brasil e o nosso sistema de transporte passou a viver uma época marcada primordialmente pelo desenvolvimento rodoviário, com a implantação das primeiras grandes rodovias nacionais (DUARTE, 1968).

A situação da navegação marítima brasileira se normalizou com o fim da segunda guerra, porém, a marinha mercante contava com uma frota envelhecida e com sérias dificuldades de manutenção. Nesse ambiente, a empresa de navegação estatal Lloyd Brasileiro era a única que não estava passando por sérias dificuldades financeiras, as demais enfrentavam dificuldades em se manter operativas, o que levou a CMM a autorizar o afretamento³ de navios de outros países para realizar o transporte de cabotagem em determinados trechos (FEMAR, 2013).

A partir do fim da década de 40 o transporte rodoviário tomou um grande impulso. Entre 1948 e 1953, o movimento interestadual de carga transportada por rodovias aumentou 400%, enquanto o transporte marítimo cresceu 50% e o ferroviário permaneceu estável. Daí em diante a primazia conquistada pela rodovia iria firma-se até os dias atuais (FEMAR, 2013).

Ao fim de 1954, a marinha mercante brasileira possuía uma frota de 387 embarcações, com um total de 923.306 Toneladas de Porte Bruto⁴ (TPB), distribuídas por várias empresas de navegação, sendo as principais: (i) Companhia Lloyd Brasileiro com 78 navios e total de 333.104 TPB; (ii) Frota Nacional de Petroleiros (FRONAPE) com 22 navios e total de 205.729 TPB; (iii) Cia. Nacional de Navegação Costeira com 23 navios e total de

³ Processo de alugar um navio, geralmente com o propósito de transportar cargas por meio de transporte marítimo.

⁴ Tonelagem de Porte Bruto é a quantidade de carga, combustível e equipagem (tripulação) que uma embarcação pode transportar.

51.550 TPB; (iv) Empresa Internacional de Transporte com 12 navios e total de 36.151 TPB; (v) Companhia de Comércio e Navegação com 18 navios e 19.711 TPB e (vi) Companhia Siderúrgica Nacional com 5 navios e total de 18.990 TPB (FEMAR, 2013).

2.2 A Estruturação e expansão da marinha mercante e da construção naval no Brasil (meados da década de 50 ao início da década de 80).

Em 1957, apenas três empresas nacionais, sendo todas estatais, atuavam na navegação de longo curso (exportação/importação): a Companhia Lloyd Brasileiro com 24 embarcações, a FRONAPE com 25 embarcações e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) com apenas 2 embarcações. Neste contexto, as estatais Lloyd Brasileiro e a Navegação Costeira (cabotagem) estavam financeiramente combalidas e operavam no vermelho, além de possuírem uma frota obsoleta; ao mesmo tempo, as empresas privadas não tinham condições financeiras de ampliação e modernização da sua frota mercante. Com isso, a frota brasileira possuía uma idade média de 40 anos contra uma vida econômica útil de 25 anos (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1957).

Neste cenário onde o Brasil mostrava uma rápida aceleração no processo industrial, aumento na demanda interna por produtos, crescente urbanização e aumento no comércio internacional, o setor de navegação necessitava urgentemente expandir-se. Assim, nesse contexto, a renovação da frota mercante estatal e as novas compras de embarcações pelas empresas privadas seriam possibilitadas por meio de duas iniciativas: (1) do desenvolvimento da indústria de construção naval brasileira e (2) da criação de uma linha de financiamento para a renovação da frota nacional. Ambas se tornariam possíveis com a criação de uma taxa para o reaparelhamento da frota mercante através de um fundo específico para o seu financiamento (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1957).

Nesse contexto, foi editada a Lei nº 3.381 de 24 de abril de 1958, quando foram criados o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), a partir de estudos que associavam o desenvolvimento da marinha mercante com a implantação da indústria de construção naval no Brasil (FEMAR, 2013). Esta lei foi o marco que possibilitou a estruturação do setor naval no Brasil, através do acesso dos seus atores (estaleiros e empresas de navegação) a recursos financeiros de um fundo setorial (FMM) que dava suporte às políticas e aos planos de apoio à indústria naval no país. Dessa forma, a Lei nº 3.381 foi o ponto de partida que sedimentou a ligação umbilical dos objetivos da marinha mercante com os da construção naval no Brasil.

Com o advento dessa lei, o setor de navegação passou a possuir um forte instrumento de financiamento e a CMM deixou de ser apenas um instrumento de registro e controle da marinha mercante para se transformar em um instrumento político de incentivos tanto para a indústria naval como para o setor de navegação. O FMM era formado pelos valores arrecadados por meio da TRMM das empresas de navegação estrangeiras e das empresas brasileiras que utilizavam embarcações estrangeiras afretadas. Esses valores eram vinculados a uma conta especial gerenciada pela CMM (NETTO, 1974).

No fim da década de 1950, o Brasil possuía uma acanhada indústria de construção naval. Os principais estaleiros estavam localizados no Rio de Janeiro: estaleiro na Ilha do Viana dedicado ao reparo naval (da Navegação Costeira); Indústrias Reunidas Caneco; Estaleiro Mauá (da Companhia Comércio e Navegação) e o Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro (reparos e construções de navios). Alguns pequenos estaleiros também estavam distribuídos nos demais estados brasileiros. Já com referência à marinha mercante, a frota brasileira possuía um total de 1.054.000 TPB de navios a vapor e a motor ao final da década de 50. Considerando-se que em 1946 tínhamos uma frota de cerca de 500.000 TPB, pode-se concluir que em uma década e meia dobramos a nossa frota mercante (FEMAR, 2013).

Com o advento do FMM e da TRMM e os vultosos valores dando novos ares para o setor de construção naval e de marinha mercante, grupos estrangeiros tradicionais no setor da indústria naval foram atraídos para o Brasil, dentre eles o grupo holandês *Verolme Shipyards* que fundou o Estaleiro Verolme em Angra dos Reis/RJ e o grupo japonês *Ishikawajima Heavy Industries* que construiu o Estaleiro Ishibrás no Rio de Janeiro, que foi durante três décadas um dos estaleiros mais importantes do país (NETTO, 1974).

No início da década de 1960, o Brasil já contava com uma base sólida de estaleiros implantada e com uma forte indústria de aço. Com isso, as embarcações estavam sendo construídas em estaleiros nacionais com um elevado índice de nacionalização (cerca de 81% em valor). Neste contexto, as empresas de navegação brasileiras pararam de importar navios novos e usados do exterior e utilizando os fartos recursos do FMM passaram a realizar todas as encomendas nos estaleiros locais, que passaram inclusive a realizar exportações de navios para outros países, como a primeira encomenda de um navio construído no Brasil e destinado ao México (FEMAR, 2013).

Durante o governo do Presidente João Goulart (1961-1964), foi planejado o “Programa de Construção Naval” perfazendo um total de 33 navios, com um total de 576.000 toneladas sendo encomendados por empresas brasileiras de navegação e 2 navios com 7.000 toneladas cada que foram destinados a armadores estrangeiros (COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE, 1964).

Em 1964, ocorreu a suspensão do “Programa de Construção Naval” que fora planejado no governo de João Goulart. Com isso, foi adotada uma nova política para o setor de marinha mercante e de construção naval, no qual o governo adotou uma postura de transferência de dinheiro e recursos para as empresas de navegação privadas, diminuindo a atuação das empresas de navegação estatais. Com a publicação do Decreto-Lei nº 67 de 21 de novembro de 1966, a empresa Navegação Costeira e a Companhia Lloyd Brasileiro (ambas deficitárias)

foram fundidas e transformadas em uma empresa de sociedade anônima. Desta forma, o serviço de navegação de cabotagem operado pela Navegação Costeira foi absorvido pelo Lloyd Brasileiro. No ano de 1967, foi lançado o “Plano de Emergência para a Construção Naval” abrangendo o período de 1967 a 1970. Este plano entregou dentro do prazo previsto um total de 10 navios cargueiros mais 20 navios de pequeno porte, perfazendo um total de 473.000 TPB (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1970).

Nessa época, dentro do ambiente de proteção à bandeira brasileira, o Brasil instituiu que 40% das mercadorias do nosso comércio internacional seriam reservados para serem transportadas em navios de bandeira brasileira, 40% para os navios da outra parte contratante e os 20% restantes para serem disputados por navios de terceira bandeira. Outra medida que foi implementada para incrementar a participação da bandeira brasileira foi a reserva de carga instituída pelo Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969, que encontra-se em vigor até hoje, onde todas as cargas comercializadas por órgãos da administração pública ou que recebessem algum tipo de subsídio dado pelo governo brasileiro, seriam, obrigatoriamente, transportados em navios de bandeira brasileira, seja na importação ou na exportação. Destaca-se que nesse período diversos países desenvolvidos também utilizaram políticas e medidas de caráter protecionistas similares para as suas marinhas mercantes (NETTO, 1974).

O ano de 1969 foi caracterizado pela mudança da nomenclatura da CMM para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), através do Decreto nº 64.125 de 19 de fevereiro de 1969. Essa alteração de nomenclatura não foi somente uma alteração de nome de um órgão estatal, mas a consolidação e o fortalecimento de todas as políticas públicas destinadas para a marinha mercante brasileira e a construção naval. O novo órgão era responsável em gerir os grandes recursos do FMM – o que lhe dava um grande poder e detinha todo o planejamento e operacionalização sobre a navegação marítima, sendo também

responsável pela formulação dos planos de construção naval e de pagamento de recursos (FEMAR, 2013).

A SUNAMAM introduziu o setor como um todo em um novo período, ao: (1) estimular a construção naval nacional, (2) apoiar as empresas de navegação brasileiras e (3) proteger as embarcações que estivessem registradas com a bandeira brasileira. Nesse aspecto, o governo federal, por meio desta autarquia, elaborava os planos de expansão da indústria naval propondo as necessidades de desenvolvimento e as diretrizes para os investimentos privados. Assim, as empresas de navegação e os estaleiros apresentavam os projetos de construção dos navios à SUNAMAM, que decidia quais os projetos seriam financiados com os recursos do FMM. Além dos financiamentos subsidiados pelo FMM, existia a proteção contra a concorrência externa através da compensação da construção dos navios em estaleiros brasileiros com a existência de um “prêmio” que era pago pelo FMM para compensar a diferença de custo da construção no Brasil com a dos estaleiros estrangeiros. (FEMAR, 2013). Dessa forma, o impulso para o crescimento da indústria de construção naval no Brasil estava ancorado no financiamento advindo dos recursos do FMM e nos diversos planos de construção naval que seriam lançados pelos governos nos anos subsequentes.

Com referência às empresas de navegação nacionais, o Lloyd Brasileiro foi reestruturado tornando-se uma sociedade anônima e com o fim da empresa Navegação Costeira, diversas rotas marítimas ao longo da costa brasileira ficaram disponíveis para as empresas de navegação privadas. Dentre as empresas privadas destacavam-se no período a Companhia de Navegação Netumar, que operou até o ano de 1994; e a Empresa Aliança Navegação, que atualmente é a maior empresa brasileira privada de navegação. Em 1966, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) financiou a fundação da Companhia Libra de Navegação baseado na fusão de 13 pequenas empresas de navegação que operavam na cabotagem (FEMAR, 2013). Já com referência à proteção das embarcações com bandeira

brasileira, neste período, diversos acordos bilaterais de transporte marítimo foram firmados com países como: Argentina, Uruguai, Chile, Alemanha, França, China e outros. Nestes acordos bilaterais, as cargas transportadas entre os países signatários eram reservadas para os navios de ambas as bandeiras. Essas medidas tinham como principal objetivo o incremento da participação do navio de bandeira brasileira no tráfego marítimo de longo curso.

Em 1967 foi lançado o Plano de Emergência da Construção Naval, que financiou para os armadores nacionais a construção de 30 embarcações, de variados portes, em um total de 473.000 TPB. Todas as encomendas foram entregues nos anos subsequentes, mostrando o sucesso do plano, que envolvido pela retomada do crescimento da economia brasileira, gerou um clima favorável para todo o setor (GOULARTI FILHO, 2014).

Após a boa experiência com a execução do Plano de Emergência de 1967, foi lançado o 1º Plano de Construção Naval (PCN) 1971-1974 que planejava encomendar nos estaleiros nacionais 1.800.000 TPB. O 1º PCN foi executado simultaneamente ao 1º Plano de Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND), em um cenário em que a economia brasileira crescia a cerca de 10% ao ano. O próprio PND previa o aumento da frota mercante brasileira de 1.857.000 TPB para 3.035.000 TPB (incremento de 63%). Nesse cenário, os estaleiros de capital estrangeiro Verolme e Ishibrás ficaram com 66% das encomendas do 1º PCN (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1975).

Nesse contexto, a farta disponibilidade de crédito externo ofertada pelos organismos internacionais, a recuperação das condições financeiras e fiscais e o planejamento executado pelo Estado, criaram condições propícias para a retomada do crescimento da economia brasileira. A primeira metade dos anos 70 foi marcada pelo grande crescimento econômico e pela ampliação da infraestrutura de transportes no Brasil e nesta conjuntura foi executado o 1º PCN (GOULARTI FILHO, 2014).

A renovação da frota mercante brasileira se expandia e garantia o ritmo acelerado de crescimento da indústria naval nacional. Tendo como base o sucesso do 1º PCN, a SUNAMAM gerenciando os pedidos de novas construções de embarcações por parte dos armadores brasileiros nos estaleiros e o FMM mantendo a política de financiamento de todo o setor, foi lançado o 2º PCN para o período compreendido entre 1975 e 1979 que tinha em seu planejamento a construção de 5.100.000 TPB. Dessa vez, a capacidade de produção dos estaleiros era menor do que a quantidade encomendada pelos armadores, o que fez com que esses tivessem que investir na expansão de sua capacidade produtiva. Mais uma vez, os estaleiros Verolme e Ishibrás ficaram com a maior parte das encomendas de navios (SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE, 1980).

No entanto, com a desaceleração da economia brasileira na segunda metade da década de 70, em decorrência do “choque do petróleo”, o 2º PCN não teve o mesmo êxito dos planos de construção naval anteriores, ficando marcado por grandes atrasos nos prazos de construção – a entrega de algumas embarcações foi retardada em até 3 anos e os custos de produção superaram muito o orçamento original. Sendo assim, diversas encomendas dos armadores firmadas com os estaleiros brasileiros não foram honradas e uma parcela significativa dos financiamentos das empresas de navegação e dos estaleiros junto ao FMM não foi paga. Apesar destes problemas, em uma década a frota da marinha mercante brasileira cresceu impressionantes 345%, passando de 2.339.000 TPB no ano de 1970 para 8.069.000 TPB no ano de 1980. Da mesma forma, a força de trabalho nos estaleiros brasileiros quase que dobrou no mesmo período, tornando o Brasil o segundo maior construtor mundial de navios, passando de 18.000 em 1970 para 33.800 trabalhadores no ano de 1980 (FEMAR, 2013).

O controle do governo brasileiro sobre o transporte marítimo era total nas décadas de 60 e 70, decidindo sobre rotas, fretes, escalas de navios e parcerias com empresas estrangeiras de navegação para a divisão do tráfego marítimo. A partir daí, o excesso de

intervenção estatal sobre o setor de navegação e de construção naval acarretou em uma terrível sequência de desacertos, sendo cometidos alguns erros estratégicos gerando a crença de que os navios construídos no Brasil eram caros e de alto custo em consumo e manutenção:

- A SUNAMAM, em diversos planos de construção na década de 70, priorizou o financiamento de projetos de navios ultrapassados e antieconômicos com a utilização de motores inadequados com grande consumo de combustível, em oposição à tendência mundial. Isso ocorre devido, em parte, ao elevado índice de conteúdo nacional nos navios exigido na época.
- O contêiner que já estava em uso regular no tráfego marítimo entre os EUA e a Europa foi esquecido nos projetos dos navios brasileiros em alguns planos de construção da década de 70, gerando uma frota de marinha mercante nova, porém obsoleta.
- Diversos navios foram importados na década de 70 de estaleiros europeus, porém sem a garantia de suprimento de peças de reposição devido a falhas no gerenciamento dos contratos por parte da SUNAMAM, gerando o sucateamento precoce em diversas embarcações por falta de navipeças. (SECRETARIA DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 1998).

2.3 A primeira grande crise da marinha mercante e da construção naval no Brasil (início da década de 80 a meados de 1990)

A crise financeira observada no Brasil no início da década de 80, em virtude da vertiginosa elevação dos preços do barril de petróleo, bem como do acentuado aumento das taxas de juros internacionais com consequências diretas na elevação da dívida externa brasileira junto a órgãos estrangeiros, dificultou o acesso aos financiamentos para o setor como um todo

e também levou o governo a deixar de elaborar planos de construção naval audaciosos como anteriormente (CORNEJO, 2012).

Apesar do cenário não ser favorável, o governo do Presidente João Baptista Figueiredo editou o Plano Permanente de Construção Naval (PPCN) no ano de 1980, cujas entregas (1.098.000 TPB) foram somente metade do que fora planejado anteriormente. Já o PPCN de 1982, o último instituído pela SUNAMAM, ajustou-se à realidade e contratou somente 131.000 TPB. Os resultados dos PPCN de 1980 e 1982 ficaram bem abaixo do esperado, sendo entregues somente 50% do que fora anteriormente planejado, o que já antecipava a crise que iria desabar sobre o setor. Perante esse quadro, foi instaurado um clima negativo em todo o setor de construção naval e na navegação, iniciada com a grande queda no PIB de -4,4% no ano de 1981 (CORNEJO, 2012).

Em 1983, o governo brasileiro suspendeu novos financiamentos à construção naval e alterou o critério dos juros para empréstimos já concedidos. O governo federal passou a utilizar os recursos do TRMM para completar o caixa da União, desviando-os do financiamento da frota mercante. Como os armadores privados nacionais não tinham acesso a linhas de financiamento internacionais, muitos deles deixaram de honrar o pagamento dos navios já em fase de entrega. Como consequência, houve descontinuidade nas encomendas de navios, os estaleiros brasileiros ficaram praticamente paralisados, o setor de navipeças extinguiu-se e diversos navios novos foram recebidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) como garantia, permanecendo os mesmos fora de operação comercial. O resultado foi o acelerado envelhecimento, redução na frota e perda de competitividade da marinha mercante nacional, dando início à flexibilização do princípio 40-40-20 e à corrida ao afretamento de navios estrangeiros (SECRETARIA DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 1998).

Com a crise financeira “batendo na porta” dos armadores e estaleiros brasileiros e estes deixando de pagar os financiamentos obtidos junto a SUNAMAM, cujo rombo financeiro crescia rapidamente, foi editado o Decreto 88.420 de 21 de junho de 1983 que diminuiu os poderes deste órgão e pavimentou o caminho para a sua extinção. O Decreto criou o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), que agora teria a responsabilidade de aprovar e liberar os recursos financeiros aos armadores e estaleiros, que antes estavam sob a responsabilidade da SUNAMAM. Também foi alterada a nomenclatura da TRMM para AFRMM (Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante), que é base de captação de recursos para o FMM, que passaria a ser gerenciado pelo BNDES (NETO, 1999).

A SUNAMAM, agora enfraquecida, ficava com um papel de normatização e fiscalização do mercado. No entanto, ao fim do governo do Presidente João Figueiredo, este órgão passou a ser investigado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para averiguar diversos repasses financeiros irregulares efetuados para estaleiros navais, no que seria chamado de “Escândalo da SUNAMAM”, que causou um prejuízo estimado em 540 milhões de dólares aos cofres da União. Deste total, 290 milhões de dólares eram dívidas do Estaleiro Mauá (RJ) com o Órgão. A crise na SUNAMAM e na economia brasileira afetou diretamente os estaleiros e a marinha mercante nacional e o setor naval passou a ser visto com desconfiança em decorrência dos escândalos financeiros. Neste contexto, a Medida Provisória nº 27 de 15 de janeiro de 1989 acabou de vez com a outrora poderosa SUNAMAM (GOULARTI FILHO, 2010).

Com o fechamento da SUNAMAM, chegava ao fim uma época em que os estaleiros brasileiros produziam os navios que sabiam construir, de forma totalmente independente das necessidades das empresas de navegação, e estas aceitavam qualquer navio, por mais inadequado que fosse para as suas necessidades, com a certeza de que não iriam pagá-los. O

resultado não poderia ser outro: a quebra dos estaleiros e a ineficiência e a obsolescência da frota mercante brasileira (IPEA, 2014).

Dessa forma, da década de 60 até o início da década de 80, duas das principais intervenções do governo brasileiro no mercado de transporte marítimo internacional foram: a regulamentação da reserva de cargas governamentais e o apoio às conferências internacionais de frete. Por meio destas intervenções, as empresas de navegação brasileiras asseguravam um valor de frete acima do que seria em um ambiente de mercado competitivo. Em resumo, os fretes praticados pelas conferências eram elevados. Assim, sob forte pressão de entidades do comércio exterior, deu-se início ao processo de desregulamentação da marinha mercante brasileira a partir de 1984, que se intensificou ainda mais na década de 90 com os governos neoliberais (GOULARTI FILHO, 2010).

Assim, o modelo da política de forte proteção à bandeira brasileira baseada na intervenção do mercado por meio de: (1) reserva de carga, (2) acordos bilaterais de transporte marítimo, (3) controle das conferências de frete, (4) controle das empresas de navegação, e (5) subsídios aos estaleiros nacionais, foi sendo desmontado. Tratava-se, portanto, de um modelo que exercia forte pressão sobre os fretes, e que não atuava especificamente sobre a formação de custos da indústria de transporte marítimo. Sendo assim, desaparecidas as medidas protecionistas, ficou claro que a marinha mercante e o setor de construção naval funcionavam, no Brasil, com custos muito elevados em relação aos padrões internacionais.

A desregulamentação do setor da marinha mercante e da construção naval foi sendo implantada sem nenhuma estratégia de apoio à redução de custos dos navios de bandeira brasileira. Como consequência, a desregulamentação veio acompanhada de:

- Diminuição da frota de navios próprios de bandeira brasileira;

- Redução da participação dos navios de bandeira brasileira nos tráfegos internacionais;
- Decadência da indústria de construção naval brasileira;
- Desaparecimento de diversas empresas de navegação do setor, e;
- Crescimento acelerado do déficit externo na conta fretes (GOULARTI FILHO, 2010).

Tendo que atuar em um mercado competitivo, a indústria de construção naval e a marinha mercante não puderam mais conviver com custos elevados. Assim, diversas empresas de navegação e estaleiros entraram em processo de liquidação, ou de venda para grupos estrangeiros (GITAHY e JESUS, 2010). Resumindo, atribui-se aos elevados custos de construção e de operação dos navios brasileiros, a perda de competitividade da marinha mercante brasileira.

Assim, do final da década de 80 até meados de 1997, a ausência Estatal no setor naval agravou ainda mais a sua situação. A capacidade ociosa nos estaleiros brasileiros chegou a 60% e sem encomendas de embarcações e poucos recursos financeiros disponíveis, a indústria brasileira de construção naval foi sendo desmontada, o que viria a ser revertido somente a partir da edição da “Lei do Petróleo” em 1997 (GOULARTI FILHO, 2014).

Com relação à marinha mercante brasileira, foi observado que da década de 90 em diante, diversas empresas de navegação brasileira faliram ou tiveram o controle societário vendidos para empresas estrangeiras, como é o caso da Libra (vendida para o grupo chileno CSAV), a Aliança (vendida para o grupo alemão Hamburg Sud) e a Mercosul Line (vendida para o grupo dinamarquês MAERSK), seguindo o “espírito da internacionalização da economia” pelo qual o Brasil passava. Já com relação a estatal Companhia Lloyd Brasileiro, empresa fundada em 1890, cuja frota operava em aproximadamente 250 portos em todo o

mundo e que fora a maior empresa de navegação brasileira, esta foi aos poucos sendo desmantelada na década de 90 até a sua completa extinção no ano de 1997, afundada em dívidas financeiras e trabalhistas (FEMAR, 2013).

Nesse cenário de crise econômica, menor disponibilidade de financiamento ao setor e maior liberalismo em nossa economia, a indústria de construção naval brasileira que em 1980 era a segunda maior do mundo com mais de 33.000 trabalhadores, no ano 2000 empregava apenas 1.900 trabalhadores ocupando, assim, a 15ª posição. O setor passou também por uma grande mudança com a venda dos maiores estaleiros brasileiros, que estavam operando com uma enorme capacidade ociosa: a Ishibrás foi adquirido pelo Verolme e o Mauá passou para as mãos do grupo *Jurong Shipyard* (CORNEJO, 2012).

2.4 A retomada da marinha mercante e da construção naval no Brasil (1997 a 2014) e a crise do setor a partir de 2015

Com o advento da Lei nº 9.432 de janeiro de 1997, ficou estabelecido um novo regime jurídico para a navegação nacional, consolidando a política de maior abertura e competição no setor, que é válido até os dias atuais e que mantém a vinculação do desenvolvimento da marinha mercante nacional com a construção naval no Brasil.

Com base nesse cenário, o governo brasileiro adotou as seguintes medidas: (1) instituiu o Registro Especial Brasileiro (REB), (2) melhorou as condições de financiamento de embarcações construídas em estaleiros nacionais, (3) elaborou a Lei dos Portos (Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993) e (4) permitiu o arrendamento de áreas públicas portuárias para exploração por empresas privadas.

No âmbito dessa lei foi criado o REB, no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação e que flexibilizou os contratos de

trabalho. O REB⁵ é uma espécie de segundo registro brasileiro⁶ e uma tentativa de resguardar e tornar mais competitiva a frota mercante brasileira ao oferecer vantagens similares às bandeiras de conveniência⁷.

Outra mudança importante que ocorreu com a edição da lei nº 9.432 foi a abertura, sem nenhuma restrição, do capital das empresas brasileiras de navegação ao capital estrangeiro. Dessa forma, grandes *players* mundiais do setor de navegação adquiriram empresas brasileiras e passaram a operar na navegação de cabotagem brasileira. Outras alterações também ocorreram, como o fim das ultrapassadas conferências de frete e a isenção do AFRMM para diversos tipos de carga.

Na lei nº 9.432, ficaram protegidas o transporte marítimo de cargas na navegação de cabotagem e fluvial, além das navegações de apoio marítimo e de apoio portuário que ficaram restritas às embarcações de bandeira brasileira. Com referência a reserva de mercado na navegação de cabotagem, esta é uma prática comum e adotada por diversos países no mundo. Essa proteção à frota da marinha mercante brasileira manteve o vínculo de desenvolvimento e crescimento desta atrelado com o setor industrial de construção naval, onde podemos destacar:

- As empresas brasileiras de navegação ao encomendarem embarcações em estaleiros nacionais podem afretar navios estrangeiros⁸ (dentro dos limites estabelecidos pela lei), o que funciona como uma forma de incentivo para se contratar em estaleiros nacionais.

⁵ Os benefícios do REB estão descritos no artigo 11 da Lei nº 9.432 de 8 de janeiro de 1997.

⁶ O segundo registro é oferecido por países que já tem um registro nacional a navios de sua nacionalidade, oferecendo vantagens similares às que são concedidas por bandeiras de conveniência. Países como o Brasil, Alemanha, Inglaterra, Portugal, Bélgica e Dinamarca permitem um segundo registro de suas embarcações como forma de deixá-las mais competitivas.

⁷ As bandeiras de conveniência caracterizam-se por oferecer total facilidade para registro, redução de custos trabalhistas, incentivos de ordem fiscal e não imposição de vínculo substancial entre o Estado de registro e o navio. Simultaneamente às vantagens econômicas oferecidas por tais registros, ainda existem vantagens de ordem jurídica e operacional, tendo em vista que tais países adotam legislações internas e regulamentos e procedimentos de fiscalização menos severos sobre segurança marítima.

⁸ Artigos 9º e 10 da Lei nº 9.432 de 8 de janeiro de 1997.

- As empresas de navegação que operam com bandeira brasileira são beneficiadas pelo AFRMM, que é um valor depositado em uma conta vinculada do FMM e que será utilizada pela empresa para o financiamento da construção da sua embarcação.
- As empresas que operam com bandeira brasileira têm acesso às condições especiais de financiamento pelo FMM, desde que as embarcações sejam construídas em estaleiros nacionais.

Em 1997, o governo Brasileiro promulgou a Lei nº 9.478, também conhecida como a Lei do Petróleo. Esta lei, deu novo fôlego para a indústria de construção naval nacional ao abrir o mercado de exploração e refino de hidrocarbonetos para empresas multinacionais, além da Petrobras, acelerando, assim, a expansão da exploração de petróleo em alto mar na costa brasileira. Desta forma, o setor de construção naval foi um dos que mais se desenvolveu nesse período, pois experimentou um *boom* em face do aumento das atividades de exploração de petróleo e da descoberta do pré-sal pela Petrobras (SOUSA, 2007).

Nesse cenário, surgiu a necessidade de construção de navios *offshore*, petroleiros e plataformas de petróleo. O atendimento a tais necessidades foi marcado pela adoção de uma política de grande conteúdo nacional, adotada pelo governo Lula (2003 a 2010) e pelo governo Dilma em seu primeiro mandato (2011-2014). Assim, a política estabelecida para a construção de embarcações nos estaleiros nacionais correspondeu à exigência de produção com percentual em torno de 60% de conteúdo nacional para o setor.

Em 1999, a Petrobras lançou o 1º Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (1º PROREFAM) no qual a empresa se comprometia em afretar durante oito anos, 22 embarcações *offshore* que seriam construídas em estaleiros nacionais. Destas, 18 foram entregues. Em dezembro de 2000 o Programa Navega Brasil foi lançado também pela Petrobras

com a previsão de construção de três petroleiros em estaleiros nacionais. O 2º PROREFAM foi lançado em 2003 pela Petrobras com a encomenda e entrega efetiva de 20 embarcações *offshore*. No entanto, a retomada da indústria naval brasileira, que encontrava-se em decadência desde meados da década de 80, começou a ser reativada a partir do 3º PROREFAM, que, por meio de 7 rodadas, entre 2009 e 2014, contratou a encomenda de 121 embarcações com a efetiva entrega de 113 (IPEA, 2014).

Em 2004, a Transpetro – subsidiária da Petrobras, apresentou o Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF) com o objetivo de modernizar a frota nacional e incentivar o desenvolvimento da indústria naval nacional. O PROMEF baseou-se em três premissas: a construção dos navios em estaleiros brasileiros, possuir índice mínimo de 65% de conteúdo nacional e atingir competitividade internacional.

O programa envolveu investimentos de aproximadamente R\$ 11 bilhões na construção de 49 navios petroleiros (TRANSPETRO, 2018). No entanto, a partir da entrega da 12ª embarcação o programa passou a sofrer sucessivos atrasos e cancelamentos devido a diversos problemas: (i) o Estaleiro Atlântico Sul, localizado em Pernambuco, sofreu diversos problemas de gestão interna e de aprendizado e treinamento de sua mão de obra; (ii) o Estaleiro Mauá, localizado no Rio de Janeiro, entrou em recuperação judicial no ano de 2015, deixando 3 navios petroleiros da classe panamax em avançado estágio de construção inacabados (FENAMAR, 2018); e (iii) a queda da cotação do barril do petróleo, os escândalos de corrupção na Petrobras e os diversos aditivos contratuais que eram feitos durante a construção dos navios. Todos esses problemas levaram a Transpetro a cancelar diversas encomendas de navios, sendo que dos 49 navios petroleiros previstos no PROMEF, foram entregues 19 até o fim de 2017 (PORTOS E NAVIOS, 2018).

Assim, o renascimento da indústria naval nacional a partir de 2003 aconteceu pela iniciativa do Governo Federal que, em parceria com a Petrobras e a marinha mercante, geraram

um elevado número de encomendas de embarcações. Enquanto em 2005 os estaleiros empregavam 14.442 trabalhadores, em 2014 este número passou para 82.472. Porém, em seu movimento cíclico, a indústria de construção naval brasileira começou a sofrer as consequências da grave crise econômica em que o país mergulhou a partir de 2015 e o número de trabalhadores em junho de 2016 era de 43.745 com forte viés de baixa até os dias atuais (SINAVAL, 2018).

Quadro 1 - Comparativo da frota mercante registrada com a bandeira brasileira com a frota mundial e a frota registrada com a bandeira chinesa (x 1.000 TPB).

	1980	(%)	1990	(%)	2000	(%)	2010	(%)	2017 ⁹	(%)
Frota Mundial Total	672.142	100	629.976	100	793.711	100	1.276.137	100	1.861.851.750	100
Bandeira Brasileira	6.657	1,01	10.063	1,60	6.384	0,80	3.407	0,27	3.937	0,21
Bandeira Chinesa	9.509	1,41	20.150	3,20	23.701	2,98	45.257	3,54	78.400	4,21

Fonte: *Review of Maritime Transport 2017* - UNCTAD.

Quadro 2 - Comparativo das maiores frotas mercantes mundiais, por registro de bandeira, com a frota registrada com a bandeira brasileira (x 1.000 TPB).

	Panamá	Libéria	Ilhas Marshall	Hong Kong	Cingapura	Malta	Bahamas	China	Brasil
TPB	343.397	219.397	216.616	173.318	124.237	99.216	79.842	78.400	3.937
% do total mundial	18,44	11,78	11,63	9,31	6,67	5,33	4,29	4,21	0,21

Fonte: *Review of Maritime Transport 2017* - UNCTAD.

Da análise dos quadros 1 e 2, que trazem dados da frota de navios mercantes registrados com a bandeira brasileira, verifica-se que o Brasil vem perdendo participação no mercado de transporte marítimo mundial nos últimos 37 anos (1980 a 2017), apesar de ser a 8ª

⁹ Dados referentes a junho de 2017.

maior economia mundial. Pode-se observar que em 1980, as frotas mercantes do Brasil e da China apresentavam uma diferença relativamente pequena em tonelagem. Isso pode ser um indício de que as políticas aplicadas para a marinha mercante brasileira não estão surtindo o efeito desejado na ampliação e fortalecimento da frota e o Brasil ficando cada vez mais dependente de navios estrangeiros para o transporte de suas mercadorias.

Dessa forma, do que foi explanado neste capítulo, destaca-se a edição da Lei nº 3.381 de 1958, conhecida como “Lei do Fundo da Marinha Mercante” (FEMAR, 2013), que marcou a vinculação das políticas de desenvolvimento da marinha mercante com a de construção naval no Brasil. Por esta lei foi criado um fundo de natureza contábil denominado “Fundo da Marinha Mercante – FMM” e uma taxa denominada “Taxa de Renovação da Marinha Mercante – TRMM”. Nesse aspecto, a criação do FMM e da TRMM (que atualmente é o AFRMM) foram as condições básicas e fundamentais que deram sustentação financeira para os seguidos planos de construção naval no Brasil ao longo das últimas décadas.

No entanto, percebe-se que apesar da vinculação das políticas de desenvolvimento da marinha mercante com a de construção naval, a partir da edição da Lei nº 3.381, a frota mercante brasileira vem perdendo importância no cenário de transporte marítimo internacional. Conforme exposto no quadro 1, a participação da frota mercante vem caindo no cenário mundial. Enquanto em 1980 possuíamos 1,01% da tonelagem da frota mercante mundial, 1,60% em 1990, já em 2017 nossa frota regrediu para apenas 0,21% da tonelagem mundial.

Nesse contexto, a indústria de construção naval brasileira mesmo com a concessão de subsídios e a proteção estatal ao longo desses 60 anos, também não demonstra ter conseguido se firmar de forma sólida no mercado, mostrar eficiência e ser competitiva frente aos seus pares estrangeiros. Sendo assim, como desde 1958 foi estabelecido um vínculo, que permanece até hoje, entre a indústria de construção naval e o desenvolvimento e crescimento da frota da

marinha mercante, é nítido que tal vínculo não contribuiu para o crescimento e fortalecimento da nossa frota mercante nacional.

Desde a edição da Constituição Brasileira de 1988, o governo tem alterado sua política de proteção da marinha mercante nacional. Apesar de ainda preservar diversos benefícios como a reserva de mercado para a navegação de cabotagem, os incentivos para a construção e registro de navios (REB), além do financiamento subsidiado através do FMM, é indiscutível a abertura que o setor sofreu; que hoje opera a navegação de longo curso em regime de competição entre empresas brasileiras de navegação e as estrangeiras, algo impensável na década de 60 a meados da década de 80. Assim sendo, a desregulamentação da marinha mercante foi na direção da internacionalização da economia brasileira e do crescimento das suas exportações.

Nesse cenário de maior liberalidade, as empresas brasileiras de navegação passaram a participar de um mercado internacional altamente competitivo. Já com referência aos estaleiros nacionais, a exportação de embarcações poderia vir a compensar a perda do mercado interno cativo e protegido a que estavam acostumados, porém, a eficiência dos estaleiros brasileiros não era compatível com as exigências do mercado internacional. Os atrasos que ocorriam nas entregas das encomendas de navios nacionais repetiram-se nos navios a serem exportados, isso trouxe pesadas multas, prejuízos e o pior de tudo: a falta de confiabilidade internacional da indústria brasileira. Para exportadores, a qualidade e confiabilidade na execução dos contratos são requisitos essenciais; ou as empresas os possuem, ou não conseguem espaços no mercado internacional (VELASCO e LIMA, 1997).

Portanto, a questão a ser debatida é se a tendência de maior abertura do setor industrial naval e o aumento do nível de desregulamentação deve ser mantido. Uma linha de raciocínio abraça uma desregulamentação ainda maior para o setor, recomendando a remoção dos mecanismos de proteção atualmente adotados de maneira a incrementar a concorrência

entre as empresas, alcançar redução nos fretes marítimos e incrementar o comércio externo (NÓBREGA, 2008).

Quadro 3 – Resumo das fases e das políticas de desenvolvimento da marinha mercante e da construção naval no Brasil - de 1950 a 2017.

Fases da marinha mercante e da construção naval no Brasil	Estruturação e expansão (década de 1950 a início dos anos 1980)	Primeira grande crise (início dos anos 1980 a meados de 1990)	Retomada (1997 a 2014)	Crise (a partir de 2015)
Fatos importantes	- Abertura e modernização dos estaleiros nacionais. - Brasil torna-se o 2º maior construtor naval mundial (década de 70).	- Crise econômica na década de 80 inviabilizou as encomendas aos estaleiros. - “Escândalo da Sunamam” e sobrecarga no sistema de financiamento.	- Lei do Petróleo (1997) estabelece novo quadro para a produção de petróleo <i>offshore</i>. - Estímulo e aumento na construção de embarcações de apoio marítimo (<i>offshore</i>).	- Operação Lava-Jato na Petrobras/Transpetro afeta diretamente o programa de construção de petroleiros, plataformas e navios <i>offshore</i>. - Diversos navios em estágio avançado de construção tem sua construção suspensa e deixam de ser entregues. - 2 dos maiores estaleiros do RJ (Mauá e EISA) entram em recuperação judicial, interrompendo a construção de 6 navios em avançado estágio. - Estaleiros que dependem de encomendas da Petrobras passam por sérias dificuldades. - Grande demissão de trabalhadores nos estaleiros.
Políticas adotadas	- Década de 50: Lei do FMM, AFRMM, CMM. - Década de 60: Planos de construção naval (PECN, 1969; I PCN, 1971; II PCN, 1975).	- Constituição de 1988 com a abertura do mercado de navegação para empresas estrangeiras (liberalismo econômico).	- 1997: Lei do Petróleo e do novo ordenamento da navegação no Brasil. - 1999: Prorefam. - 2000: Plano Navega Brasil. - 2003: Promimp. - 2004: Promef. - 2010: Plano EBN.	
Estrutura da indústria	- Número reduzido de grandes empresas nacionais e estrangeiras.	- Número reduzido de grandes empresas nacionais e estrangeiras.	- Liberalismo e globalização com a entrada de grupos estrangeiros de construção naval no Brasil. - Diversas empresas de navegação brasileiras são adquiridas por grupos estrangeiros.	- Diminuição dos investimentos por parte da Petrobras causa crise generalizada no setor de construção naval. - Diversos estaleiros entram em recuperação judicial e tem suas atividades paralisadas, causando desemprego no setor naval.

3. FONTES DE FINANCIAMENTO E OS ÓBICES EXISTENTES NO SETOR NAVAL.

3.1 Fontes de financiamento

A forma mais econômica de se movimentar grandes volumes e toneladas de carga a grandes distâncias é o transporte marítimo. Por meio dele, estabeleceu-se um fluxo intenso de mercadorias transacionadas entre portos brasileiros e estrangeiros de mais de 90% do comércio exterior nacional. Um estudo conduzido pela *British Chamber of Commerce* em 1997 mostrou que o custo médio do transporte de uma tonelada de carga no tráfego marítimo entre a Inglaterra e os Estados Unidos da América é de aproximadamente US\$ 36, enquanto o custo correspondente no transporte aéreo é de US\$ 1.700. Isso demonstra que no comércio internacional, o modal aéreo só é viável para grandes volumes de carga quando:

- O tempo de trânsito for fundamental para evitar o atraso na entrega do produto;
- O bem for altamente perecível; e
- A mercadoria transportada possuir um elevado valor unitário.

Transporte eficiente é um dos elementos vitais para o desenvolvimento de uma nação, em especial as dotadas de grande extensão territorial. No caso da geografia brasileira, esta aponta que o Brasil tem uma vocação marítima, já que a uma distância máxima de até 500 km do nosso litoral, encontram-se:

- Todas as refinarias de petróleo, com exceção de Manaus;
- 83% da população do país;
- 95% de toda a produção industrial;
- 87% do consumo de energia elétrica;
- 78% de todas as receitas da União;
- 75% das rodovias pavimentadas (RODRIGUES, 2008).

Desta forma, o fortalecimento da frota da marinha mercante brasileira é uma questão estratégica para uma maior inserção do Brasil no cenário do transporte marítimo internacional, diminuindo a dependência de navios estrangeiros para o transporte de cargas e a

remessa de divisas ao exterior para o transporte de fretes e tem papel importante em questões de mobilização nacional. A importância estratégica é decorrente de diversos fatores, dentre os quais podemos destacar: (i) aproximadamente 95% das exportações brasileiras dependem do transporte marítimo; (ii) em linhas gerais, as exportações brasileiras possuem pouca representatividade no comércio mundial (menos de 1% das transações) o que pode vir a levar empresas estrangeiras de navegação a desinteressar-se pelo transporte de nossos produtos em caso de aquecimento na demanda internacional por transporte marítimo, de forma a faltarem navios para o transporte de nossas exportações; (iii) o Brasil explora diversas atividades econômicas relacionadas aos recursos do mar, como a prospecção e extração de petróleo em alto mar, setor altamente dependente de embarcações especializadas (SOUSA, 2007).

Com referência às fontes de financiamento atuais utilizadas pelo setor de marinha mercante e de construção naval, pode-se aferir que os seus mecanismos foram aperfeiçoados ao longo dos anos e foram consolidados com a edição da Lei nº 10.893 de 13 de julho de 2004. A implantação do AFRMM possibilitou a elaboração de diversos programas de construção naval e de renovação da frota de marinha mercante e sem a existência deste subsídio seria pouco provável a edição desses programas. O AFRMM é um tributo que tem como objetivo atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao setor naval brasileiro, tendo suas normas estabelecidas pela Lei nº 10.893 que determina sua incidência e destinação. Já o FMM é um fundo de natureza contábil, que destina recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção naval brasileira. O fundo é administrado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), através do Conselho do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM¹⁰ e tem como principal fonte de recursos o AFRMM. Enquanto as

¹⁰ O CDFMM é um órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA que tem como competências: supervisionar a arrecadação do AFRMM, a partilha e a destinação do seu produto, deliberar sobre a aplicação dos recursos do FMM, deliberar sobre a concessão de prioridade de apoio financeiro ao FMM e definir critérios para a liberação dos recursos financeiros das contas vinculadas. A atual composição do CDFMM é composta por dezesseis conselheiros, sendo sete representantes governamentais (43%) – envolvendo o MTPA, a Casa Civil, o Ministério do Planejamento, Orçamento e

avaliações técnicas dos pedidos de financiamento são de responsabilidade do Departamento da Marinha Mercante (DMM), é função do CDFMM escolher sobre os projetos de construção naval que terão prioridade no financiamento. A Lei nº 10.893 também delegou ao CDFMM a atribuição de assessorar o Ministério dos Transportes na formulação e implementação da política nacional de marinha mercante e de construção naval¹¹. Assim, pode-se observar a política setorial vinculando a construção naval com o desenvolvimento da marinha mercante, já que o próprio CDFMM possui representantes do setor de construção naval os quais tem interesse direto na manutenção desta vinculação entre ambos os setores, ou seja, a manutenção do *status quo*.

A organização político-institucional que dá suporte às tentativas do governo para fortalecer o sistema de marinha mercante e construção naval, envolve três atores nas etapas de escolha, execução e fiscalização dos projetos de construção: (i) o Ministério dos Transportes, (ii) os agentes financeiros (bancos) e (iii) as empresas do setor (empresas de navegação e estaleiros). Dessa forma, as empresas do setor naval expõe os projetos de construção das embarcações ao Ministério dos Transportes, solicitando financiamento subsidiado ao FMM. Se forem aprovados, os projetos são contratados junto aos agentes financeiros, que fazem o gerenciamento financeiro desde o início da construção até a etapa final de entrega da embarcação (IPEA, 2014).

O monitoramento de todo o processo de financiamento, que no passado era reunido em um só ator (SUNAMAM), atualmente é conduzido por diversos atores – DMM, bancos,

Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio, Marinha do Brasil e a Secretaria de Portos -, quatro representantes de empresas estatais (25%) – Petrobras, BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil -, três representantes de sindicatos de empresas de armação e da indústria de construção naval (19%) – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma), Sindicato das Empresas de Navegação Fluvial no Estado do Amazonas (Sindarma) e Sinaval -, e dois representantes de sindicatos de trabalhadores do setor (13%) – Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo na Pesca e nos Portos (CONTTMAF) -, de acordo com o Decreto nº 8.036, de 28 de junho de 2013.

¹¹ As competências do CDFMM estão descritas no art. 2º do Decreto nº 5.269/2004, dentre elas: I – subsidiar a formulação e a implementação da política nacional de marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras.

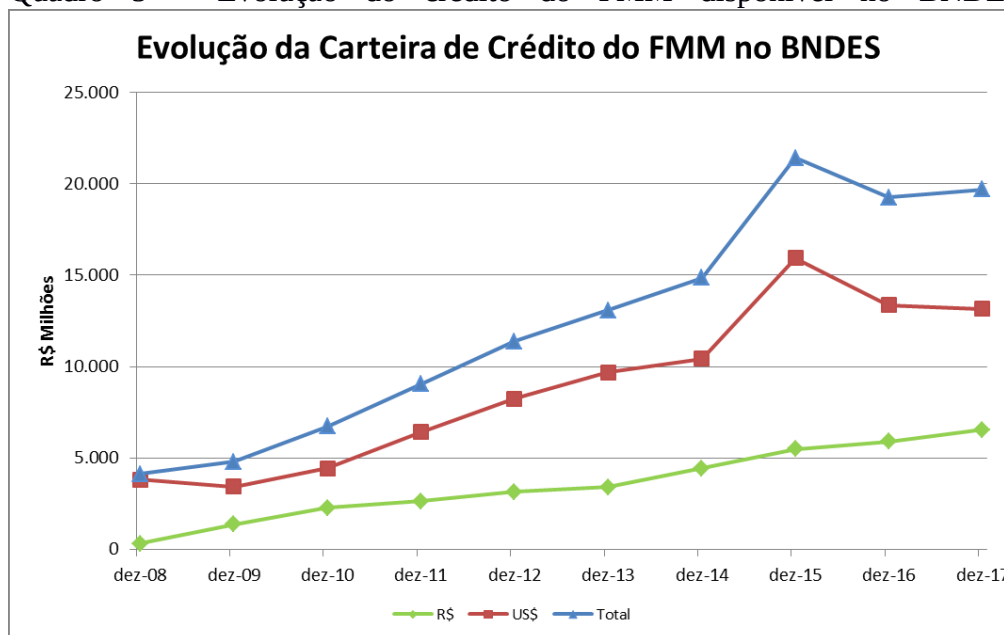
empresas de navegação e estaleiros. Deste modo, é assegurado que os projetos vão passar na análise e crivo de todas as partes interessadas e não somente nas mãos do governo federal.

Assim, com o aumento das competências técnico-administrativas na análise e escolha dos projetos a serem financiados, pode-se esperar que os recursos públicos sejam melhor aplicados, impedindo o desvio de recursos e a não construção dos projetos financiados. Já os bancos entram em cena quando as empresas do setor necessitam contratar financiamento com os recursos do FMM, isso após terem seus projetos selecionados pelo CDFMM. Por fim, o risco das operações de financiamento, que anteriormente era integralmente arcada pelo estado, atualmente é assumido pelos agentes financeiros (intermediários na operação), resguardando o erário em casos de inadimplência por parte dos armadores e estaleiros.

Quadro 4 – Quadro resumo das etapas e processos do arranjo político-institucional para a construção de uma embarcação mediante financiamento do DMM.

Etapas	Planejamento	Decisão	Financiamento	Execução	Monitoramento
Ator	Demanda da Empresa de Navegação	CDFMM	FMM e Bancos	Estaleiro	DMM, Bancos e Empresa de Navegação

Quadro 5 – Evolução do crédito do FMM disponível no BNDES (2008-2017).



Fonte: Relatório Financeiro do FMM – 4º trimestre de 2017¹².

¹² Relatório disponível em www.bndes.gov.br.

O quadro 5 mostra o crescimento da carteira de crédito do FMM disponível no BNDES, sendo que a carteira média do período 2008-2017 foi de R\$ 12,4 bilhões, e a posição da carteira em dezembro de 2017 era de R\$ 19,7 bilhões (BNDES, 2017). Já o quadro 5 mostra os ciclos de expansão e contração do número de trabalhadores empregados na construção naval brasileira.

Quadro 6 – Evolução do número de trabalhadores empregados nos estaleiros brasileiros - de 1960 a 2016.

Ano	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Mão de obra	1.430	11.600	18.000	23.000	33.792	21.463	13.097	9.206
Ano	2000	2005	2007	2010	2013	2014	2015	2016 ¹³
Mão de obra	1.900	14.442	29.124	56.112	78.136	82.472	57.048	43.745

Fonte: SINAVAL – Sindicato Nacional da Indústria de Construção e Reparação Naval.

3.2 A competitividade da indústria de construção naval brasileira frente a indústria de construção naval estrangeira.

Em um contexto amplo, a atividade de construção naval foi migrando de país em país em função da mão de obra, do custo de energia e de outros fatores. Essa mudança começou na Europa, onde em função da mão de obra extremamente cara tornou-se quase proibitivo construir navios. Hoje em dia, na Europa se constroem grandes *ferrys*, sofisticados navios de cruzeiro e navios especializados para determinados tráfegos, cuja produção não é seriada. A construção dos navios mercantes em série, como os graneleiros, petroleiros e os porta-contêineres, que são embarcações relativamente simples de produzir com equipamentos convencionais, concentram-se, atualmente, nos grandes países construtores navais mundiais, tais como a China, Coréia do Sul e o Japão, que possuem enormes estaleiros e destacam-se na construção dos grandes navios cargueiros seriados como os navios da classe VALEMAX de 400.000 TPB (IPEA, 2014).

¹³ Dados até junho de 2016.

Na atualidade, os navios que o Brasil vem se especializando em construir são as embarcações *offshore* que prestam serviços de apoio marítimo na prospecção de hidrocarbonetos em alto mar e isso tomou um maior vulto a partir de 1997, com a edição da lei do petróleo. Esses navios geralmente não possuem produção seriada e são muito mais sofisticados tecnologicamente do que os graneleiros, petroleiros e os porta-contêineres produzidos em série no Oriente.

Em palestra ministrada na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) pelo engenheiro naval Nelson Luiz Carlini, foram expostos os sobrepreços cobrados para a construção de navios de contêineres e petroleiros nos estaleiros brasileiros. No caso dos navios de contêiner de 2.700 TEU's¹⁴ encomendados pela empresa brasileira de navegação Log-In, o custo de construção desses navios em estaleiro brasileiro foi 50% superior comparativamente ao dos estaleiros asiáticos. Já com relação aos navios petroleiros encomendados pela Transpetro, para o transporte de combustíveis na cabotagem, os preços para construção destes em estaleiros nacionais ficaram entre 78 e 80,5 milhões de dólares, já os preços para a construção destes em estaleiros asiáticos ficariam entre 30 e 35 milhões de dólares (CARLINI, 2009).

Em apresentação do então Diretor-Presidente da empresa brasileira de navegação Log-In, no Seminário de Portos e Vias Navegáveis – um olhar sobre a infraestrutura, realizado em Brasília em 22 de setembro de 2011, foi apresentado o custo comparativo de construção de um navio porta-contêiner de 2.700 TEUS em estaleiro brasileiro com a importação e nacionalização de um navio semelhante adquirido no exterior. O valor total estimado para a

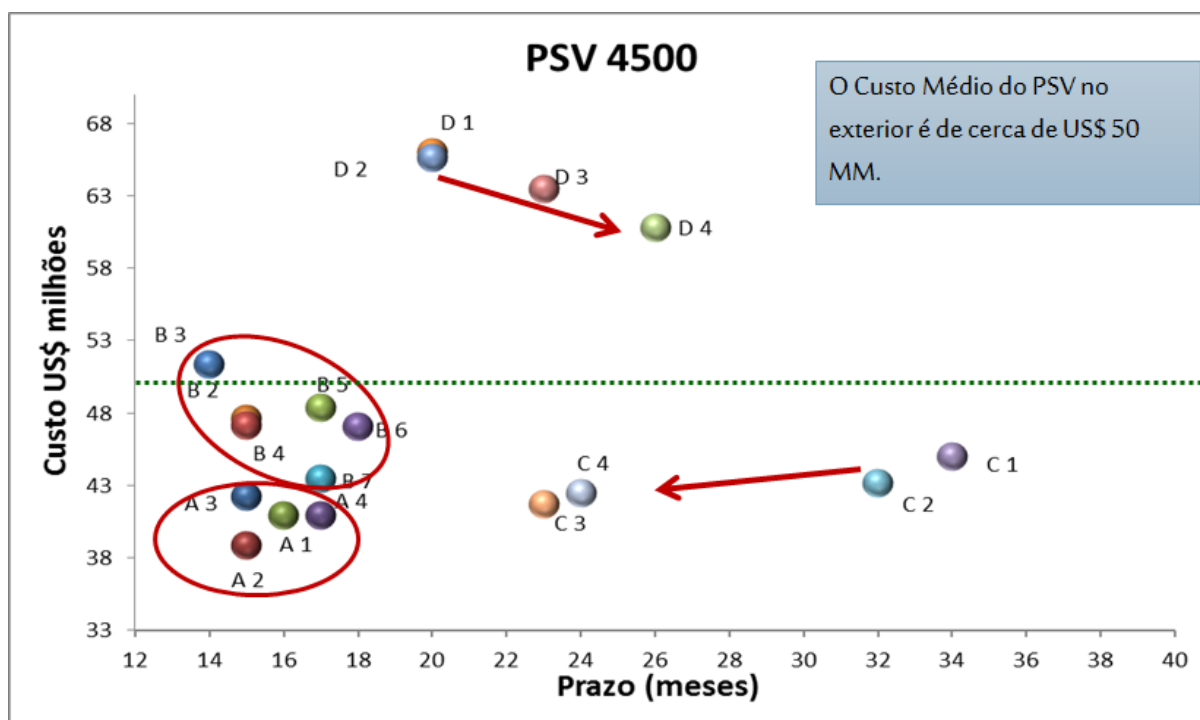
¹⁴ Na logística de transportes, a sigla TEU (Twenty Foot Equivalent Unit) refere-se à unidade equivalente de transporte. Esta unidade de transporte possui um tamanho padrão de contêiner intermodal de 20 pés. Estes módulos padronizados de contêiner de 20 pés recebem o nome de TEU, ou seja, um contêiner de 20 pés é um contêiner de 1 TEU enquanto 1 contêiner de 40 pés é um contêiner de 2 TEU's. Trata-se da medida padrão para medir capacidade de contêineres em navios, trens etc. Equivale a um contêiner padrão de 6.10m (comprimento) x 2.44m (largura) x 2.59m (altura), ou aproximadamente 39 m³.

construção deste navio no Brasil seria de US\$ 103 milhões, enquanto o valor para se encomendar o mesmo tipo de embarcação no exterior seria de aproximadamente US\$ 50 milhões. A este valor seriam adicionados aproximadamente mais 50% de impostos de importação e nacionalização, perfazendo um total aproximado de US\$ 75 milhões (LOPES, 2011).

O quadro 7 mostra os custos e os prazos de construção de alguns navios de apoio marítimo *offshore*, do tipo PSV 4500¹⁵, que foram construídos em quatro estaleiros (A, B, C, D) de médio porte no Brasil. Cada estaleiro construiu quatro PSV's 4500 (o estaleiro A construiu o A1, A2, A3 e A4; o estaleiro B o B1, B2, B3 e B4 e aí por diante), sendo que os estaleiros A, B e C demonstraram maior competitividade e construíram as embarcações *offshore* com custos aproximados aos realizados pelos estaleiros estrangeiros, de cerca de US\$ 50 milhões (linha verde pontilhada). Esse é um nicho de mercado em que os estaleiros de médio porte brasileiros vem demonstrando competitividade em relação aos seus congêneres no exterior (MENDES, 2018).

¹⁵ Os navios do tipo PSV (Platform Supply Vessel) são navios especializados no apoio às plataformas marítimas de produção ou perfuração. Sua principal função é transportar suprimentos para as plataformas e retornar com cargas para a costa. Os PSV's são embarcações de porte médio, possuindo comprimentos entre 60 e 80 metros, especializadas no transporte de granéis líquidos e sólidos como água, óleo diesel, combustíveis, produtos químicos, além de cargas soltas e containerizadas como é o caso de equipamentos, tubulações, alimentos, peças às plataformas e sondas.

Quadro 7 – Custos e tempo de construção de um navio de apoio *offshore*, do tipo PSV 4500, em quatro estaleiros (A, B, C, D) brasileiros de médio porte¹⁶.



Fonte: Palestra ministrada pelo Sr. André Pompeo do Amaral Mendes – Gerente do BNDES na Escola de Guerra Naval em 07 de junho de 2018.

Conforme exposto pelo Sr. André Mendes do BNDES, em palestra proferida em 07 de junho de 2018 na Escola de Guerra Naval, os estaleiros de maior porte no Brasil – que se dedicam na construção de navios de maior porte como os petroleiros, graneleiros e porta-contêineres, já não são competitivos frente aos estaleiros estrangeiros e vêm construindo navios a preços superiores, se comparados aos que são fabricados no exterior. A falta de competitividade na construção destes tipo de embarcações em estaleiros brasileiros, impõe custos adicionais a nossa marinha mercante que automaticamente são repassados ao frete marítimo e que acabam, consequentemente, sendo repassados a toda sociedade.

Nesse aspecto, para os estaleiros brasileiros apresentarem competitividade restaria para o Brasil a construção de navios com características especiais (não seriados) e de acordo com a demanda e as necessidades do armador. Ou seja, apesar da crise atual que assola os

¹⁶ Fonte: Palestra ministrada pelo Sr. André Pompeo do Amaral Mendes – Gerente do BNDES na Escola de Guerra Naval em 07 de junho de 2018.

estaleiros brasileiros desde 2015, a construção naval brasileira tem maiores chances de sobreviver no nicho de fabricação de pequenas quantidades de navios mais sofisticados do que no nicho de construção de navios com padrões seriados, estes dominados pelos estaleiros asiáticos que possuem custos de produção muito inferiores comparativamente aos nossos.

3.3 Subsídios dados pelos países ao setor de construção naval como fator de competitividade e também de ameaça aos estaleiros brasileiros.

Dentro de um ambiente globalizado, a indústria naval brasileira enfrenta grande competição no âmbito dos países que também aplicam recursos públicos e subsídios em favor dos seus estaleiros. A utilização de financiamento estatal subsidiado é normalmente a regra do setor, pois raramente as empresas de navegação marítima e os próprios estaleiros utilizam recursos próprios para a construção de embarcações, isto porque a estrutura da indústria de construção naval é bastante complexa por se tratar de uma indústria de produtos com grande porte físico, grande custo financeiro, tempo de construção elevado e de produção e entrega de poucas embarcações por ano (STOPFORD, 2005).

Trata-se, portanto, de um setor em que os bens de capital fabricados demandam um elevado valor de investimento e financiamento – na casa dos milhões de reais, exigindo um longo ciclo de produção¹⁷ de bens que possuem um alto valor agregado. Além de ser um setor intensivo em capital, também exige grandes áreas litorâneas para as suas instalações e é intensivo em mão de obra empregando milhares de pessoas altamente capacitadas ligadas às diversas etapas de soldagem e conformação de metais. A despeito do alto grau de automatização da produção de construção naval, a montagem dos blocos ainda não pode privar-se da grande

¹⁷ A construção de uma embarcação destinada para a marinha mercante, realizada em estaleiro nacional, leva em torno de 15 a 36 meses para ser concluída. Sendo que este prazo varia em função da complexidade da embarcação, mão de obra disponível no estaleiro e, sobretudo, dos recursos financeiros disponíveis para a sua construção.

quantidade de mão de obra especializada e, em geral, melhor remunerada que outros operários do setor metalúrgico.

Do ponto de vista estrutural, o nível de custos fixos de um estaleiro é bastante elevado, fazendo com que exista uma alternância de fases de forte capacidade ociosa com momentos de plena utilização de sua capacidade produtiva. Segundo Souza (2009), a procura pela construção de embarcações intercala períodos de grande quantidade de encomendas e expansão da produção, com períodos de poucas encomendas e contração da capacidade produtiva. Vale ressaltar que esse tipo de comportamento é comum em outros tipos de indústria de bens de capital, como a indústria aeronáutica.

A indústria de construção naval é uma atividade que, historicamente, quando comparada a outras atividades econômicas possui baixas taxas de lucratividade. Da mesma forma, o alto valor empreendido na construção de uma embarcação mercante e as baixas margens de lucro geradas nos serviços de transporte de carga e de apoio marítimo, exigem condições de financiamento a custos competitivos e a juros subsidiados por entes estatais. Sendo assim, os governos procuram compensar os estaleiros privados e as frotas mercantes nacionais com diversos tipos de incentivos. Existem razões estratégicas e também elementos sócio econômicos para o apoio estatal ao setor de construção naval: o efeito multiplicador de emprego e de renda em toda a cadeia desta indústria. Desta forma, o apoio do governo a este setor é comum em diversos países.

O subsídio do AFRMM possibilitou sucessivos planos de construção naval, resultando em um aumento da frota mercante nacional com seu pico sendo alcançado em 1986 (FEMAR, 2013). Sem o subsídio do AFRMM e de outras medidas protecionistas, dificilmente este crescimento aconteceria.

Entretanto, o modelo estatal-desenvolvimentista montado na década de 1950, pautado pela concessão de subsídios e facilidades governamentais, acabou por esgotar-se a partir da década de 90 em função de diversos fatores, como:

(i) os estaleiros nacionais não investiram na sua modernização e produtividade, construindo navios com preços elevados quando comparados aos construídos no exterior, ignorando a revolução tecnológica que ocorreu no setor e não cumprindo prazos de entrega, dificultando assim a colocação de novas encomendas;

(ii) as empresas de navegação brasileiras acostumadas aos fartos subsídios estatais e a reserva de mercado garantida aos navios de bandeira brasileira, não reagiram às mudanças externas ocorridas com a abertura e desregulamentação do setor ocorrida no início da década de 90. Assim, o setor de navegação operando embarcações ineficientes e com custos elevados acabou por entrar em forte crise; e

(iii) a concessão de fartos financiamentos subsidiados pelo estado foram desperdiçados por estaleiros e empresas de navegação em diversos casos de corrupção, sendo o mais conhecido deles como o “Escândalo da SUNAMAM” (IPEA, 2014).

Sendo assim, formas de financiamento adequadas ao setor de construção naval constituem-se em mecanismos essenciais para a vantagem competitiva desta indústria e da própria marinha mercante. No âmbito nacional, conforme já comentado, os esquemas de financiamento e estímulo ao setor naval são viabilizados por meio de uma forte intervenção estatal. Devido ao aumento do porte dos navios e da complexidade tecnológica embarcada nos mesmos, sem o devido acesso a este financiamento subsidiado, as empresas de transporte marítimo teriam sérias dificuldades de expandir suas frotas e os estaleiros na construção das embarcações. Nesse sentido, são concedidas condições de financiamento privilegiadas e incentivos tributários ao setor naval, já que no Brasil a construção naval é legalmente

equiparada a uma operação de exportação tendo, desta forma, diversas isenções tributárias como o PIS, COFINS, IPI e ICMS.

O quadro 8 apresenta alguns tipos de subsídios estatais dados por alguns países ao setor da indústria naval. Pode-se verificar que o crédito à exportação de navios é o subsídio mais usado, sendo que o financiamento subsidiado à construção naval é outro tipo de auxílio estatal bastante utilizado. Assim, esses benefícios concedidos funcionam como um fator essencial de competitividade do setor naval.

Quadro 8 – Tipos de subsídios dados pelos países ao setor da indústria naval.

Tipo de Subsídio	Brasil	Dinamarca	Finlândia	Alemanha	Itália	Japão	Coreia	Holanda	Noruega	Filipinas	Polônia	Portugal	Rússia	Turquia
Crédito à exportação	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X
Financiamento subsidiado	X	X		X	X						X	X	X	X
Auxílio à pesquisa				X	X	X	X	X	X		X			
Redução de impostos e taxas	X									X	X			
Aquisição de estaleiro pelo governo			X								X			
Assumir/absorver dívidas de estaleiros											X			

Fonte: *Inventory of Government Subsidies and Other Support Measures - Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) – 2015.*

3.4 As restrições para a importação de embarcações como um fator de reserva de mercado para a construção naval no Brasil.

Como no Brasil a navegação de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo são restritas aos navios de bandeira brasileira, o armador brasileiro possui três formas de participar deste mercado:

(i) construir o navio no Brasil;

(ii) afretar um navio estrangeiro com suspensão de bandeira, nos limites impostos pela Lei nº 9.432/97; e

(iii) importar e nacionalizar um navio estrangeiro e substituir sua bandeira de origem pela brasileira.

Se a empresa de navegação chegou ao seu limite de afretamento, conforme previsto na Lei nº 9.432/97, ela só poderá construir o navio no Brasil ou importar um. Caso faça a opção de construir no Brasil, o armador terá acesso a uma série de subsídios estatais. Caso ele faça a opção de importar o navio, terá que assumir uma série de tributos que incidem no preço da embarcação (imposto de importação, IPI, ICMS, PIS/COFINS).

Dessa forma, a alta carga tributária para se importar uma embarcação no Brasil acaba funcionando como uma reserva de mercado para a construção naval brasileira, ao praticamente impedir a importação de um navio do exterior, prejudicando, assim, o desenvolvimento da marinha mercante nacional. Seria uma alternativa a importação de um navio construído fora do Brasil a preços competitivos, ao invés de pagar mais caro para construí-lo no Brasil, caso o governo não taxasse somente com impostos cerca de 50% do valor da embarcação, o que praticamente inviabiliza a importação de navios mercantes (SILVA, 2011). Além disso, se o armador importar o navio ele não pode utilizar os recursos do FMM. Neste aspecto, a legislação brasileira, o FMM e os tributos incidentes sobre a importação são fatores de protecionismo suficientes para garantir que as encomendas de novos navios sejam direcionadas aos estaleiros brasileiros.

Em resumo, o elevado imposto de importação e demais tributos incidentes na importação de uma embarcação para o Brasil, na ordem de 50%, são provavelmente os principais fatores de proteção à indústria de construção naval brasileira. Os impostos dessa ordem de grandeza têm um aspecto claramente protecionista e deveriam ser transitórios, para haver tempo de realocação das atividades de um setor que é pouco viável economicamente e possui baixas taxas de retorno (USP, 2006). Nesse contexto, a indústria de construção naval nacional parece que não está conseguindo utilizar a proteção estatal para o seu fortalecimento.

O setor tem se beneficiado dessa proteção, mas não parece estar se capacitando para competir sem tais benefícios. Dessa forma, a preocupação com a defesa da indústria de construção naval nacional acaba por impedir a expansão e a renovação da frota mercante brasileira.

Do que foi exposto neste capítulo, verifica-se que o fortalecimento da frota da marinha mercante brasileira é uma questão estratégica para uma maior inserção do Brasil no cenário do transporte marítimo internacional. Dessa forma, são ofertadas linhas de financiamento estatais subsidiadas para a construção de embarcações em estaleiros nacionais.

É importante destacar que o monitoramento de todo o processo de financiamento, que no passado era reunido em um só um órgão (SUNAMAM), atualmente é conduzido por diversas partes – DMM, bancos, empresas de navegação e estaleiros. Assim, assegura-se que os projetos de construção das embarcações vão passar pela análise e aceitação de todas as partes interessadas e não somente nas mãos do governo federal. Dessa forma, trata-se de um processo, que envolve recursos públicos, muito mais transparente que o efetuado anteriormente. Verifica-se, também, que a carteira de crédito disponível para financiamento junto ao BNDES nos últimos três anos (2015, 2016 e 2017), com recursos do FMM, encontra-se na faixa de R\$ 20 bilhões. Assim, não se pode falar em falta de apoio financeiro ao setor naval como um todo, já que existem recursos financeiros, a juros subsidiados, disponíveis para o financiamento da construção de embarcações.

Com referência à competitividade da indústria de construção brasileira, verifica-se que ela apresenta eficiência no setor de construção de navios *offshore* em estaleiros nacionais de porte médio, com custos similares aos estaleiros estrangeiros. No entanto, na questão da construção de navios seriados de maior porte como os graneleiros, petroleiros e porta-contêineres, os estaleiros brasileiros não apresentam competitividade de preço em relação aos estaleiros estrangeiros. Nesse aspecto, a construção naval nacional tem maiores chances de sobreviver na fabricação de pequenas quantidades de navios mais sofisticados (*offshore*) do que

na construção de navios maiores com padrões seriados, que são dominados pelos estaleiros asiáticos.

Por fim, verifica-se que mesmo utilizando subsídios estatais há 60 anos, a indústria de construção naval nacional apresenta dificuldades em se firmar, principalmente na construção de navios de maior porte. Alguns subsídios dados aqui também são dados por outros países, o que aumenta a competição entre os países nesse setor. A proteção estatal e a concessão indiscriminada de subsídios por longos períodos, sem a exigência de contrapartidas adequadas, contribuíram para a falta de competitividade da nossa indústria naval; sendo que as restrições impostas para a importação de embarcações acabam funcionando como uma reserva de mercado para a nossa construção naval.

4. A SEPARAÇÃO DA POLÍTICA DE MARINHA MERCANTE DA CONSTRUÇÃO NAVAL.

Para perdurar, a indústria de construção naval precisa ser altamente eficiente em toda a sua cadeia de produção. Nos grandes países produtores, como na China, Coréia do Sul e Japão a construção naval é bastante subsidiada desde a sua implantação. Esse modelo também foi amplamente utilizado no Brasil, mas a reserva de mercado e o sobrepreço praticado na construção das embarcações geraram uma distorção que tornou os estaleiros brasileiros ineficientes e em consequência a construção naval nacional não consegue se firmar, mesmo após passados 60 anos de ter seu desenvolvimento atrelado ao da marinha mercante.

A perpetuação da política industrial de proteção e financiamentos subsidiados ao setor de construção naval, sem a exigência de contrapartidas e sem previsibilidade de término da proteção, acaba por deixar esse setor pouco competitivo em comparação com os estaleiros estrangeiros, até porque empresas e setores subsidiados não primam por uma gestão eficiente. Essas empresas, sabendo que o seu mercado doméstico será sempre protegido, tendem a se acomodar, tanto no desenvolvimento tecnológico quanto na questão da gestão de custos de produção. Sendo assim, elas acabam não se capacitando para fornecer navios para o mercado externo, pois a sua lucratividade está garantida no mercado doméstico. Além disso, a manutenção da reserva de mercado de construção naval impõe custos para a sociedade que não são compensados pelos benefícios dados a este setor industrial.

4.1 A necessidade da desvinculação da política da marinha mercante da política de construção naval.

A questão da reserva de mercado para os construtores navais, utilizada na legislação brasileira, vinculando a construção de embarcações em estaleiros nacionais é digna de questionamentos. A despeito dessa reserva ter sido imprescindível em determinados momentos, teria sido decisivo, no caso da indústria naval, a exigência de contrapartidas aos benefícios

concedidos, de forma que, vencida a etapa inicial, os estaleiros se tornassem mais competitivos e menos dependentes da proteção estatal. Nesse contexto, será essa política de vinculação benéfica tanto para a marinha mercante como para o setor de construção naval ou será que ela ao longo de todos esses anos está desbalanceada, beneficiando mais a um setor em detrimento do outro?

Atualmente, em uma economia globalizada, diferente do período anterior, quando as necessidades e exigências da indústria de construção naval orientaram a política de navegação, a indústria de construção naval, que é uma indústria de bens de capital, deve ter estratégias de desenvolvimento separada da indústria de navegação, que é uma indústria de serviços. Suas políticas devem ser definidas de forma independente, pois possuem objetivos distintos (FADDA, 1999).

A separação das políticas da marinha mercante e de construção naval no Brasil vem sendo debatida em diversos fóruns ao longo dos anos. A Audiência Pública nº 970/07, de 03 de julho de 2007, na Câmara dos Deputados, debateu diversos assuntos relativos ao setor naval, dentre eles a dissociação da política entre os dois setores. Fadda (1999), conforme citado logo acima, também defende essa separação. Em seminário organizado pela ANTAQ em Brasília, no ano de 2009, sobre o tema “Desenvolvimento do transporte marítimo de cabotagem no Brasil”, com a presença de diversos órgãos governamentais, empresas de navegação e construtores navais, o tema da vinculação da política de marinha mercante com a construção naval foi amplamente debatido. Ao final do seminário, a ANTAQ enumerou 15 ações necessárias para o melhor desenvolvimento do transporte de cabotagem no Brasil, dentre elas está a elaboração de políticas independentes para a marinha mercante e a construção naval.

Na navegação de cabotagem, apesar das significativas taxas de aumento de transporte de carga nos últimos anos, a falta de embarcações decorrente do atrelamento das políticas de marinha mercante e de construção naval vem prejudicando um maior crescimento

deste modal de transporte. Apesar da prática de afretamento de embarcações ter mitigado o problema, a falta de um número mínimo de navios próprios, principalmente na movimentação de contêineres, acaba por dificultar a oferta de maiores frequências e o atendimento a um maior número de portos (NÓBREGA, 2008).

Nesse aspecto, é necessário desvincular a indústria de construção naval da navegação de cabotagem, permitindo que embarcações novas e usadas sejam importadas, desobrigando, assim, que as empresas brasileiras de navegação sejam obrigadas a adquirirem navios em estaleiros brasileiros. No setor da marinha mercante, a falta de uma solução para o problema no curto prazo pode levar, em uma situação extrema, a uma abertura total do mercado de navegação de cabotagem e motivar pressões pelo fim da exclusividade da bandeira brasileira neste tipo de navegação (AMORIM, 2010).

A navegação comercial no Brasil hoje enfrenta problemas de competitividade tanto no cenário mundial quanto nacional. O principal fator determinante para o seu mau desempenho é a pequena e desatualizada frota mercante brasileira, resultado da política estabelecida para o setor, que define como embarcação brasileira aquela construída no Brasil em estaleiro nacional, vinculando a operação da marinha mercante à construção naval. Se essa política poderia ser considerada acertada para os anos 70 e 80 – a prática demonstrou que não –, ela é totalmente fora do contexto para a época atual, onde a competição entre empresas requer o menor custo possível dos fatores de produção. E esse certamente não é o caso. (NÓBREGA, 2008, 13).

Tal como, desde a edição da Lei nº 3.381 de 1958, foi estabelecido um vínculo entre o fortalecimento da frota da marinha mercante brasileira e a indústria naval, é evidente que este vínculo acabou por não favorecer o crescimento da frota. Os elevados custos de construção em estaleiros nacionais, os sucessivos aditivos contratuais entre estaleiros e armadores durante a construção, a defasagem tecnológica e o não cumprimento dos prazos de entrega acordados são fatos que dificultam a colocação de novas encomendas de navios nestes estaleiros. Gerando-se, desta forma, um círculo vicioso para a indústria naval, já que sem encomendas dos armadores os estaleiros não produzem. Sendo assim, esses fatores transformaram as encomendas de navios em estaleiros nacionais em investimentos de alto risco. Ressalta-se ainda que o vínculo entre o

aumento da frota nacional mercante e a indústria naval impediu os armadores nacionais de adquirir navios usados no exterior, visto que os impostos de importação tornaram esta opção inviável. Assim, não foi possível aumentar a frota com navios próprios de cabotagem e de longo curso (IPEA, 2014).

Por se tratarem de dois setores com características tão diferentes – transporte de mercadorias e de passageiros e a construção naval, a ruptura do vínculo estabelecido pelo AFRMM deveria possibilitar que fossem definidas políticas específicas para cada um deles. Sendo que a política para a indústria naval deveria ser por meio de: estabelecimento de condições favoráveis de financiamento de longo prazo; apoio à modernização tecnológica para aumento da produtividade e competitividade; programas de treinamento de recursos humanos e mudanças nos sistemas de gestão dos recursos públicos, com alternativas de financiamentos e parcerias (IPEA, 2014).

A questão essencial para a existência de uma marinha mercante consolidada é possuir uma frota mínima de navios que possibilite ao País não depender de empresas estrangeiras de navegação para o escoamento de sua produção. O fortalecimento da marinha mercante também é importante no desenvolvimento das atividades relacionadas ao mar, como a extração de petróleo em alto mar. Para isso, seria necessária a alteração da atual política vigente, desvinculando as políticas de incentivo de construção naval do setor de navegação.

Nesse aspecto, a política do governo foi sempre baseada na existência de sinergias entre a indústria de construção naval e a marinha mercante. Se por um lado esse vínculo é difícil de se medir, por outro são pequenas ou nulas as sinergias entre ambos os setores. A instalação da indústria de construção naval, vinculada ao crescimento da marinha mercante nacional, acabou por incrementar os custos de ambos os programas. Sendo assim, seria recomendável a separação das políticas, focando os incentivos ao setor de construção naval para o ganho de produtividade e redução dos custos de produção, de modo a tornar este setor mais moderno e

competitivo na construção de navios. Na política de construção naval atual, não se avalia o retorno para a sociedade dos benefícios dados aos estaleiros brasileiros. Também não se exige uma compensação de redução de custos ou de eficiência tecnológica, o governo simplesmente subsidia (NÓBREGA, 2008).

A marinha mercante, para garantir a demanda de transporte marítimo, precisa dispor de vários tipos de embarcações – petroleiros, porta-contêineres, graneleiros, navios de transporte de produtos químicos, *roll-on roll-off*, rebocadores, balsas, dentre outros. De outra forma, a indústria de construção naval necessita ter escala de produção produzindo navios em série para construí-los a baixo custo. Em resumo, ao passo que a marinha mercante necessita de poucas embarcações de vários tipos diferentes, a indústria de construção naval para se favorecer da redução de custos, precisa da encomenda de muitos desses navios em produção seriada.

Em se tratando somente do mercado interno nacional, para que a indústria de construção naval fosse capaz de construir a um custo baixo diversos tipos de navios variados, de forma a satisfazer a marinha mercante brasileira, esta deveria preservar de forma contínua um grande volume de encomendas dos diversos tipos de embarcações, de forma a possibilitar a produção seriada de cada tipo de navio. No entanto, essa quantidade de encomendas é inconciliável com a capacidade de investimento e absorção da marinha mercante.

As necessidades da marinha mercante apontam uma demanda heterogênea, com poucas embarcações de muitos tipos diferentes. Já as da construção naval demandam uma oferta de embarcações homogêneas, com muitos navios de tipos similares. Desta forma, observa-se um caso representativo de setores que não podem se desenvolver de forma umbilical.

Nesse contexto, a indústria de construção naval brasileira terá que investir em alguns nichos de mercado e produzir neles embarcações em série. Uma parte desta produção seria consumida pela marinha mercante brasileira, mas a maior parte dos navios seria destinada ao

mercado estrangeiro. Assim, os estaleiros nacionais produziriam uma diversidade pequena de tipos de embarcações. Já os outros tipos de navios usados pela marinha mercante teriam que vir do estrangeiro. A manutenção da vinculação dos dois setores, desde 1958, não vem apresentando os resultados esperados e ao longo do tempo está prejudicando o crescimento da frota mercante nacional, que vem perdendo participação e importância no cenário mundial, conforme já exposto no quadro 1. Dessa maneira, a manutenção da vinculação das políticas de marinha mercante e de construção naval poderá vir a levar ambos os setores à extinção em um futuro próximo.

4.2 Proposta para o setor.

Nesse cenário, a proposta deste autor para o setor, seria a total separação da política de vinculação da indústria de construção naval com a marinha mercante. É importante que a nova política admita que ambos setores são muito diferentes e com características distintas. Dessa forma, tanto a construção naval como a marinha mercante deveriam ter um programa próprio, coordenado por órgãos independentes. Assim, o AFRMM arrecadado seria repartido entre um fundo para o fomento apenas da marinha mercante – o FMM e outro fundo, que seria criado apenas para o estímulo da indústria de construção naval.

Primeiramente, o sistema de repartição do AFRMM deveria priorizar a marinha mercante concedendo-lhe a grande parte dos fundos apurados pelo AFRMM. Isto devido a arrecadação do AFRMM incorrer de modo direto sobre o serviço prestado pela marinha mercante e só indiretamente nos produtos construídos pelos estaleiros navais. Essa priorização também deve levar em conta que apesar de ambos os setores serem importantes para o país, no entendimento deste autor a marinha mercante é um setor mais estratégico do que o de construção naval. Nesse quesito, existem fundamentos que o justificam, tais como: segurança nacional, escoamento de produção dentro do país, transporte no comércio internacional e também em questões de mobilização nacional.

Sendo assim, terminando a vinculação dos setores de marinha mercante e construção naval, as políticas a seguir perdem a razão de sua existência:

(i) Tributação sobre a importação de navios: uma empresa brasileira de navegação que pretende importar uma embarcação construída no exterior tem de pagar cerca de 50% do valor do bem em tributos ao governo. Isto é uma salvaguarda dada à construção naval às custas da marinha mercante. Dessa forma, com a desvinculação dos dois setores, a marinha mercante será capaz de optar aonde irá adquirir as suas embarcações, significando a extinção da tributação sobre a importação de navios. Da mesma forma que a indústria de construção naval é isenta de tributos na importação de navipeças e é desonerada de diversos impostos na compra de equipamentos nacionais, a marinha mercante brasileira não necessitaria ser tributada ao comprar navios no exterior.

(ii) Limitações ao afretamento de embarcações a casco nu: a Lei nº 9.432 de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário no Brasil, em seus artigos 9º e 10, restringe o afretamento de embarcações a casco nu para operarem na navegação de cabotagem ao exigir que embarcações de tipo semelhante a que foram afretadas sejam construídas em estaleiros nacionais. Nesse ponto, esta lei é dúbia pois permite o livre afretamento de navios para operarem na navegação de longo curso. Assim, essa restrição de afretamento a casco nu para a navegação de cabotagem é apenas um meio para que as empresas de navegação brasileiras sejam obrigadas a comprar embarcações em estaleiros nacionais. Dessa forma, o fim da ligação entre ambos os setores demanda que o afretamento a casco nu de navios seja liberado sem as restrições impostas nesta lei da obrigatoriedade da construção de navios nos estaleiros brasileiros.

Assim, neste capítulo pudemos observar que o vínculo entre ambos os setores, estabelecido há 60 anos, acabou por não favorecer o desenvolvimento e crescimento da frota mercante brasileira, visto que desde a década de 90 ela vem perdendo espaço e importância no

cenário mundial. Apesar do Brasil ser a 8ª maior economia do mundo, a sua frota mercante, atualmente, representa apenas 0,21% da tonelagem total mundial.

Por fim, a desvinculação da marinha mercante da construção naval, setores com características diferentes, deve possibilitar a definição de políticas específicas para cada um deles. Em um primeiro momento, a marinha mercante deveria receber prioridade nos recursos do AFRMM, pois este incorre de forma direta sobre o frete e apenas indiretamente nos produtos construídos pelos estaleiros. Com a desvinculação dos setores, a tributação na importação de embarcações e as limitações de afretamento destas também perdem a razão de existir.

5. CONCLUSÃO

O embrião dos atuais problemas dos setores de construção naval e da marinha mercante resulta nos desacertos na formulação do programa que remontam a década de 60. Naquela época, o Brasil adotou a estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações, pois considerava-se que a autossuficiência no consumo interno dos produtos e serviços estabelecia uma condição para se viabilizar o desenvolvimento da economia brasileira no longo prazo.

A edição da Lei nº 3.381 de 1958, conhecida como “Lei do Fundo da Marinha Mercante”, marcou a vinculação das políticas de desenvolvimento da marinha mercante com a construção naval no Brasil. No entanto, essa estratégia mostrou-se ineficaz ao longo de todos esses anos. O desenvolvimento da marinha mercante brasileira foi reprimido ao obrigá-la a adquirir navios em estaleiros nacionais. Por outro lado, ao garantir um mercado cativo e protegido da concorrência internacional, a indústria de construção naval não teve estímulos para ir em busca de ganhos de eficiência, produtividade e na adoção de novas técnicas de produção. Nesse aspecto, por que a indústria de construção naval se preocuparia em diminuir os seus custos de produção, se ela tinha uma demanda garantida? Por que os estaleiros brasileiros iriam se empenhar em construir embarcações baratas se o sobrepreço do navio construído no Brasil, em comparação ao estrangeiro, era bancado pelo FMM com o dinheiro do contribuinte?

Apesar de os estaleiros brasileiros de porte médio apresentarem competitividade na construção de embarcações *offshore* do tipo PSV 4.500, a construção dos navios de maior porte e que são importantes para a formação de uma marinha mercante forte, como os petroleiros, graneleiros, porta-contêineres e navios de transporte de químicos, não vem apresentando resultados satisfatórios.

O quadro 1, que apresenta o comparativo da frota mercante registrada com a bandeira brasileira com a frota mundial mostrou que a participação da marinha mercante

brasileira no cenário mundial é decrescente. Em 1980, a frota mercante nacional representava 1,01% do total da frota mundial, já em 1990, a participação brasileira passou para 1,60%. A partir do ano 2000 observa-se que ela começa a decrescer rapidamente e a perder importância no cenário mundial. No ano 2000 a participação da frota brasileira no cenário mundial cai para 0,80%, em 2010 passa para 0,27% e em 2017 cai ainda mais, passando para apenas 0,21%.

Assim, por serem dois setores com características tão distintas – transporte de mercadorias e construção naval, a descontinuidade da vinculação entre ambos deveria possibilitar a definição de políticas específicas para cada um deles. Sendo que a fonte básica de financiamento dos dois setores, o AFRMM, é um imposto sobre os serviços prestados pela marinha mercante e, por isso, a maior parte da arrecadação deveria ser disponibilizada para estimular o setor em que ele é arrecadado.

Nesse contexto, com o término da vinculação dos setores de marinha mercante e construção naval, ligados umbilicalmente há 60 anos, as políticas de tributação sobre a importação de navios e as limitações ao afretamento de embarcações a casco nu que operam na navegação de cabotagem, estabelecidas na Lei nº 9.432 de 1997, perdem a razão de sua existência.

Por fim, entende-se que a desvinculação de ambos os setores, com a consequente liberação da importação de embarcações e a liberalização no afretamento a casco nu de navios para operarem na navegação de cabotagem, levará ao término do incentivo que os estaleiros brasileiros sempre tiveram, ao longo dos anos, em serem ineficientes e construir navios considerados caros.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Lucival Gonçalves de. **A marinha mercante brasileira: A política brasileira para o transporte marítimo – o registro especial brasileiro; a LESTA e os fretes; globalização – implicações e reflexos.** 50f. Monografia. Curso de Política e Estratégias Marítimas (C-PEM), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2001.

AMORIM, Harnysen Dantas. **A cabotagem no Brasil: situação e perspectivas.** Centro de Instrução Almirante Graça Aranha – CIAGA. Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante – EFOMM, Rio de Janeiro, 2010.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Relatório Financeiro do FMM – 4º trimestre de 2017.** Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home> . Acesso em 09 de maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958. Cria o Fundo de Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1958.

_____. Decreto-Lei nº 666, de 2 de julho de 1969. Institui a obrigatoriedade de transporte em navio de bandeira brasileira e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1969.

_____. Lei nº 9.432 de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.893 de 13 de julho de 2004. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMMA ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.

_____. Decreto nº 5.269 de 10 de novembro de 2004. Dispõe sobre a competência, composição e funcionamento do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM, e dá outras providências.

CARLINI, Nelson Luiz. **Obtenção de embarcações no Brasil.** Rio de Janeiro, 2009. Palestra proferida na ANTAQ em 12 de agosto de 2009.

COELHO, André Luís Souto de Arruda. **A marinha mercante brasileira**. Rio de Janeiro, 2012. Palestra proferida pelo Superintendente de Navegação Marítima da ANTAQ na Escola de Guerra Naval em junho de 2012. Disponível em: <
<http://antaq.gov.br/Portal/pdf/Palestras/ESG4JunhoAndreLuis.pdf>>. Acesso em 24 de março de 2018.

COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE. **Relatórios das atividades da Comissão da Marinha Mercante**. Rio de Janeiro, 1956-1966.

CORNEJO, Carlos. **Nau Brasilis. A história, a trajetória e a retomada da construção naval brasileira**. São Paulo, 2012.

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

FADDA, Eliane Arêas. **A conta serviços e a contribuição de uma marinha mercante nacional forte**. Monografia apresentada ao Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 1999.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS AGÊNCIAS DE NAVEGAÇÃO MARÍTIMA – FENAMAR. **Navios do PROMEF estão inacabados no Estaleiro Mauá**. Disponível em:
<http://www.fenamar.com.br/?p=10197>. Acesso em 16 de junho de 2018.

FUNDAÇÃO DE ESTUDOS DO MAR – FEMAR. **História da Marinha Mercante Brasileira de 1945 a 2002**. Rio de Janeiro, 2013.

GOULARTI FILHO, Alcides. **La trayectoria de la marina mercante brasileira: administración, régimen jurídico y planificación**. Anais II Congresso Latinoamericano de Historia Económica. Ciudad de Mexico, 2010.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Presença e ausência do Estado na trajetória da indústria da construção naval brasileira – 1959 a 1989**. Unicamp. Campinas, 2014.

GITAHY, Leda Maria Caira e JESUS, Claudiana Guedes. **Transformações na Indústria de Construção Naval Brasileira e seus Impactos no Mercado de Trabalho (1997-2007)**. Anais do 1º Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília, 2014.

LOPES, Vital Jorge. **Navegação Marítima de cabotagem, a experiência do armador nacional como investidor em navios no Brasil**. Brasília, 2011. Palestra proferida pelo Diretor-Presidente da Log-In – Logística Intermodal S/A. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/%E2%80%9CA-Experi%C3%Aancia-do-Armador-Nacional-como-Investidor-em-Navios-no-Brasil-%E2%80%933-O-Case-Login%E2%80%9D-Vital-Jorge-Lopes.pdf>. Acesso em 14 de junho de 2018.

MENDES, André Pompeo do Amaral. **O apoio do BNDES à construção naval brasileira**. Palestra proferida pelo Gerente do BNDES na Escola de Guerra Naval em 07 de junho de 2018.

NETO, Oswaldo Lima. **Transporte no Brasil: história e reflexões**. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, 1999.

NETTO, Francisco Ferreira. **150 anos de transportes no Brasil 1822-1972**. Brasília: Centro de Documentação e Publicação do Ministério dos Transportes, 1974.

NÓBREGA, Elisabeth. **Evolução e perspectivas de desenvolvimento da marinha mercante brasileira**. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-45-evolucao-e-perspectivas-de-desenvolvimento-da-marinha-mercante-brasileira>. Acesso em 01 de abril de 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Inventory of Government Subsidies and Other Support Measures**. Paris, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/sti/ind/shipbuilding.htm>. Acesso em 07 de junho de 2018.

PORTOS E NAVIOS. **Transpetro cancela a contratação de 17 navios previstos no PROMEF.** Disponível em <https://www.portosenavios.com.br/noticias/ind-naval-e-offshore/transpetro-cancela-contratacao-de-17-navios-previstos-no-promef>. Acesso em 16 de junho de 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Review of Maritime Transport 2017.** Genebra, 2017.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional.** Edição Aduaneiras, 2008.

SECRETARIA DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Marinha Mercante: diagnóstico do setor.** Ministério dos Transportes, Brasília, 1998.

SILVA, Marcelo José Dotta. **A cabotagem como *feeder service* na cadeia logística brasileira.** CIAGA, Rio de Janeiro, 2011.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE – SINAVAL. Disponível em: <http://sinaval.org.br/>. Acesso em 16 de junho de 2018.

SOUSA, Fernando das Neves Cerveira. **A logística no apoio às atividades offshore de exploração e produção de petróleo nas regiões sul e sudeste do Brasil.** Paranaguá, 2007. Disponível em: https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/sepm/portuarios/monografias/mono_fernandoneves.pdf. Acesso em 24 de março de 2018.

SOUZA, Cassiano Marins (2009). **Técnicas avançadas em planejamento e controle da construção naval.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

STOPFORD, M. **Maritime Economics.** 2ª ed. London: Unwin Hyman, 2005.

SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE. **Anuário da marinha mercante.** Rio de Janeiro, 1968-1985.

TRANSPETRO, Petrobras Transportes S/A (2018). **Frota Marítima da Transpetro**. Disponível em http://www.transpetro.com.br/pt_br/areas-de-negocios/transporte-maritimo/frota-transpetro.html. Acesso em 16 de junho de 2018.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. **Avaliação de nichos de mercado potencialmente atraentes ao Brasil. Análise de políticas públicas**. Departamento de Engenharia Naval e Oceânica, São Paulo, 2006.

VELASCO, L. O. M; LIMA, E. T. **Construção naval no Brasil e no mundo**. Informe infraestrutura, Brasília, p. 5, 1997.