
A relação entre o desempenho da Marinha Mercante Brasileira e o Balanço de Pagamentos 1985-2010

Alcides Goularti Filho¹

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir a trajetória da relação entre o desempenho da Marinha Mercante Brasileira e a conta dos transportes (frete) do Balanço de Pagamentos entre 1985 e 2010 que envolve o período de forte ajuste fiscal Estado e a retomada do desenvolvimentismo. As mudanças nas políticas destinadas à Marinha Mercante no Brasil, sobretudo pós-1990, alteraram o resultado da conta dos transportes, aumentando as suas despesas. O artigo está dividido em cinco tópicos. Inicialmente, traz uma breve trajetória da Marinha Mercante e da construção naval brasileira, destacando sua expansão e seu desmonte parcial. No segundo momento, será apresentada a atual retomada das atividades do setor brasileiro de navegação, com destaque para as metas definidas no Programa de Aceleração de Crescimento 2006-2010. Em seguida, traçaremos um panorama geral da relação entre abertura a comercial e a frota mercante nacional. No quarto tópico será analisada especificamente a conta dos transportes e o desempenho da Marinha Mercante pós-1985. E, por último, uma breve reflexão.

Palavras-chave: *Balanço de Pagamentos; Marinha Mercante; abertura comercial.*

JEL: N76.

¹ Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor do Departamento de Economia da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc). E-mail: alcides@unesc.net

The relationship between the performance of the Brazilian Merchant Marine and the Balance of Payments 1985-2010

Abstract: *The aim of this paper is to discuss the trajectory of the relationship between the performance of the Brazilian merchant marine and the account of the “freight” Balance of Payments between 1985 and 2010. The changes in policies for the merchant navy in Brazil, especially after 1990, profoundly altered the outcome of the account of the “freight”, increasing their costs. The article is divided into five topics. Initially behind a brief history of the merchant marine and shipbuilding Brazilian highlighting its expansion and partially disassemble, the second time, you will see the actual resumption of activities of the navigation industry in Brazil, with emphasis on the goals set in the Programa de Aceleração do Crescimento 2006-2010. Then, overview of the relationship between trade openness and the national merchant fleet. In the fourth topic will be examined specifically the account of the “freight” and performance of the merchant navy after 1985. Finally, a brief final reflection.*

Key-words: *Balance of Payments; Merchant Navy; trade liberalization; planning.*

JEL: N76.

1. Trajetória Marinha Mercante

Até meados dos anos de 1950, entre as companhias nacionais de navegação as únicas que atuavam no transporte de longo curso eram a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro (com 24 navios), a Frota Nacional de Petróleo (FRONAPE - criada em 1949 e incorporada pela Petrobras em 1952, com 25 navios) e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN, com 2 navios), responsáveis por apenas 3,9% das exportações e 10,5% das importações brasileiras, eram todas de propriedade do Estado. A cabotagem de longa distância também era quase um serviço exclusivo do Estado, com a presença do Lloyd Brasileiro, da Companhia Nacional de Navegação Costeira e de algumas companhias privadas regionais (Comissão da Marinha Mercante, 1957).

Até início dos anos de 1960, as duas maiores companhias estatais, o Lloyd Brasileiro e a Navegação Costeira, apresentavam déficits financeiros constantes e tinham uma frota obsoleta, já as privadas regionais eram menores e não tinham condições de ampliar sua frota. A média de idade da frota nacional era de 40 anos, sendo que a vida econômica útil de um navio era de, no máximo, 20 anos (Conselho de Desenvolvimento, 1957). A estrutura do setor não atendia à demanda do mercado interno, que estava em franca expansão, dado o acelerado processo de industrialização, urbanização e integração do mercado. O Estado brasileiro, que estava assumindo formas superiores de organização capitalista, atendendo às exigências do processo de acumulação, precisava dar uma resposta consistente ao setor de navegação.

A indústria da construção naval pesada e a expansão acelerada da Marinha Mercante Brasileira deram saltos mais dinâmicos a partir do Plano de Metas (1956-1961), quando o país passou a internalizar o conjunto da indústria metal-mecânica pesada e diversificou o sistema de transporte. Dentro do Plano de Metas, a Marinha Mercante (Meta 11) e a construção naval (Meta 28) eram complementares, uma vez que não era mais possível pensar na renovação da frota oficial sem o desenvolvimento de uma indústria naval nacional forte e integrada. Com a criação da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM), ambos em 1959, o setor foi dotado de um poderoso mecanismo de financiamento que possibilitou a execução das metas propostas no Plano, coordenadas pela Comissão da Marinha Mercante (CMM). Como já havia a indústria de aço no país, a expansão e a implantação da indústria de construção naval seria altamente beneficiada (Lessa, 1982).

Até então, o Brasil contava com uma pequena indústria de construção naval que se vinha expandindo desde o início do século XX, com destaque para o estaleiro na Ilha Vianna, que pertencia à Organização Lage, da Navegação Costeira, especializado em reparos para a Companhia Comércio e Navegação, do Estaleiro Mauá, as Indústrias Reunidas Caneco e o Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, que construía e reparava embarcações desde o início do XIX. Com a nova política naval posta em marcha com o Plano de Metas, foram beneficiadas quatro empresas nacionais que já atuavam no mercado (Mauá, Caneco, Só e Emaq) e atraídas duas de grupos estrangeiros, a japonesa *Ishikawajima Heavy Industries*, que ficou mais conhecida como a Ishibrás, e a holandesa *Verolme United Shipyards* - o Estaleiro Verolme (Telles, 2001).

Durante a regime militar, a Marinha Mercante e a construção naval assumiram um caráter mais privado, com a transferência de recursos para as empresas, reduzindo a atuação das companhias estatais de navegação. O Decreto n.º 64.125, de 19 de fevereiro de 1969, que alterou o nome da Comissão da Marinha Mercante (CMM) para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), não significou apenas uma simples mudança de nomenclatura, mas a centralização e o fortalecimento das políticas voltadas para a Marinha Mercante e a construção naval. Com base em três novos decretos (Decreto-Lei n.º 11.143/1970, Decreto n.º 67.992/1970 e Decreto n.º 73.838/1974), a SUNAMAM, passou a ter o controle quase que absoluto sobre a navegação marítima e fluvial, envolvendo os fretes, as empresas de navegação, a elaboração de planos para a construção naval e a liberação de recursos. Este poder atribuído à SUNAMAM estava garantido pelos vultosos recursos que ela gerenciava junto ao FMM. O fortalecimento da SUNAMAM inaugurou uma nova fase para o setor, pautada em três ações: proteção à navegação nacional, apoio aos armadores nacionais e estímulo à indústria da construção naval. Concretamente, estava consolidada a indissociabilidade entre Marinha Mercante e construção naval, com claros objetivos de expandir e fortalecer a economia nacional (Goularti Filho, 2010).

Com relação à proteção à navegação nacional, foram estabelecidos acordos bilaterais e controle das conferências, além da reserva de carga e vigilância sobre as operações das empresas de navegação. Estas medidas visavam ampliar a participação da bandeira nacional no tráfego de longo curso, que diretamente beneficiava a indústria de construção naval. Por exemplo, no tráfego geral de cargas, que definiu o critério 40-40-20 (40% do transporte de cargas por navios de bandeira brasileira, 40% por navios de bandeira do parceiro comercial do Brasil e 20% por navios da chamada 3ª bandeira) e fixou a participação mínima do país exportador e importador, inicialmente de 65% até atingir 80%. As cargas importadas destinadas às empresas estatais ou a órgãos governamentais, cobertas com algum benefício financeiro, somente poderiam ser transportadas por empresas nacionais de navegação. Ficaram também reservadas as conferências de exportação de café, cacau e algodão (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, 1999b).

No tocante ao estímulo às companhias nacionais, a reestruturação do Lloyd Brasileiro, transformando-o em sociedade anônima, e a dissolução da Navegação Costeira em 1966 abriam espaços para as companhias privadas de navegação. Na época, a intenção do Estado era formar grandes companhias, ao invés de pulverizar o setor em pequenas e médias empresas. No início dos anos de 1960, havia seis companhias privadas que atuavam no longo curso, totalizando apenas oito navios, com 35.810 toneladas (Comissão da Marinha Mercante, 1961). Destacavam-se duas empresas, a Companhia de Navegação Netumar, que atuou até 1994, e a Empresa de Navegação Aliança, que ainda está no mercado. Dentro da antiga CMM, e financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1966, a partir da fusão de 13 pequenas companhias que faziam o transporte de cabotagem, foi criada a Companhia Libra de Navegação. Outras empresas que também atuavam no longo curso eram a Companhia Paulista de Comércio Marítimo, a Frota Oceânica Brasileira, a Empresa de Navegação Mercantil (antiga Comércio e Navegação), a L. Figueiredo Navegação e a Netúnia Sociedade de Navegação. Estas empresas, mais a DOCENAVE (setor de navegação da Companhia Vale do Rio Doce, criada em 1962), a FRONAPE e o Lloyd Brasileiro foram as companhias de longo curso beneficiadas pelos planos de construção naval, coordenados e financiados pela SUNAMAM (Superintendência Nacional da marinha Mercante, 1969-1972).

A primeira distribuição das grandes rotas, feita ainda pela CMM em 1967, ficou assim definida: para a Netumar, a Costa Leste dos Estados Unidos; para a Mercantil, o Golfo do México; para a Aliança, portos europeus; para a Paulista, o Mediterrâneo; para a L. Figueiredo, do Norte do Brasil para a Europa e os portos nos Estados Unidos; e para a Frota Oceânica, o Extremo Oriente (Guimarães, 1996).

Na navegação de cabotagem, apesar da forte presença das empresas estatais, sempre houve a atuação das pequenas companhias regionais. Com a extinção

da Navegação Costeira, em 1966, e o Lloyd Brasileiro dedicando-se apenas ao longo curso, as companhias regionais ampliaram suas áreas de abrangência. Houve um processo de concentração e centralização de capital, apoiado pela SUNAMAM, que selecionou treze companhias privadas para serem incluídas nos seus planos de expansão (Superintendência Nacional da Marinha Mercante, 1971).

O estímulo à expansão da indústria da construção naval estava apoiado nos planos e no financiamento. Mesmo a ditadura mostrando seu lado mais perverso, cristalizado no Ato Institucional n.º 5 (AI-5), o projeto de industrialização continuou pautado no fortalecimento da indústria de base. Foram criados três planos destinados à construção naval. O I Plano de Construção Naval (PCN), 1971-1974, previa a contratação junto aos estaleiros brasileiros de 1.800.000 Toneladas de Porte Bruto (TPB). Os bons resultados obtidos com o I PCN e as expectativas positivas obrigaram a SUNAMAM a continuar com as encomendas e o financiamento. O II PCN foi elaborado para o período de 1975 a 1979, e previa a construção de 5.100.000 TPB, além de concluir as encomendas feitas no bojo do I PCN. Em 1980 foi lançado o Plano Permanente de Construção Naval (PPCN), cujas metas seriam de curto prazo e revistas anualmente. Os resultados ficaram bem abaixo do esperado. O PPCN foi executado apenas nos anos de 1981 e 1982, quando foram entregues apenas 50% do planejado (Superintendência Nacional da Marinha Mercante, 1975-1983).

Dados os atrasos na entrega das encomendas do II PCN e do PPCN e a alta inadimplência dos armadores e dos construtores, que estavam abarrotados de dívidas com a SUNAMAM, cuja situação se estava tornando insustentável, foi baixado o Decreto n.º 88.420, de 21 de junho de 1983, que redefiniu as suas atribuições. Basicamente, foi mudado o mecanismo de financiamento, criando-se o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), que ficaria responsável pela liberação de novos financiamentos. Os recursos arrecadados pela Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM, antigo TRMM), base do FMM, seriam gerenciados apenas pelo BNDES, com autorização do CDFMM, ou seja, foi retirada a capacidade da SUNAMAM de liberar recursos para os estaleiros e os armadores. Este decreto foi o prelúdio de uma crise e um escândalo financeiro que se instalaram na SUNAMAM.

A nova Política Nacional de Navegação Marítima Mercante, elaborada pelo Ministério dos Transportes em julho de 1986, que apresentava uma outra proposta para o setor e reafirmava o seu caráter nacional, reforçava a importância do CDFMM, ao invés da SUNAMAM (Ministério dos Transportes, 1986a). No Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes 1986-1989 (PRODEST), que envolvia todas as autarquias ligadas ao Ministério dos Transportes, a SUNAMAM, que agonizava, assumia mais um caráter normativo e fiscalizador (Ministério dos Transportes, 1986b). O desfecho final

veio com a Medida Provisória n.º 27, de 15 de janeiro de 1989, que extinguiu 14 órgãos da administração federal, incluindo a SUNAMAM, cujas competências foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Transportes Aquáticos (STA), reforçando o caráter apenas normativo e fiscalizador no setor da navegação.

No final da década de 1980, as mudanças administrativas e no padrão de financiamento da SUNAMAM rebateram na indústria da construção naval, que operava com uma capacidade ociosa de quase 60%, e na navegação nacional, cuja participação de navios com bandeira brasileira passou para 35,0% em 1989. Mesmo assim, muitos armadores resistiram ao rápido desmonte parcial do setor. A frota do Lloyd Brasileiro, que frequentava em torno de 250 portos em todos os continentes, entrou num acelerado processo letárgico. Dos armadores privados que já haviam sido beneficiadas pelos planos da SUNAMAM, podemos destacar a Frota Oceânica, a Aliança, a Paulista, a Netumar, a Mercantil e a Libra. Outras empresas menores, ou que atuavam apenas na cabotagem, também passaram a atuar no longo curso, como a Companhia de Navegação do Norte, a H. Dantas Comércio Navegação, a Companhia de Navegação Norsul, a Companhia de Navegação Viamar, a Transportes Marítimos Internacionais, a Interunion Navegações e a Companhia de Navegação Tupi (Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte, 1999a).

Os efeitos das reformas econômicas dos anos de 1990 atingiram diretamente a Marinha Mercante e a indústria da construção naval brasileira. Se a partir da crise da SUNAMAM, o setor da navegação vinha seguindo uma trajetória de crise, a continuação da recessão e a falta de planejamento quase levaram à extinção a indústria da construção naval e os armadores nacionais. Os anos noventa inauguraram uma nova fase para a economia brasileira. Durante um longo período, que se iniciou em 1930 e se estendeu até o final dos anos setenta, o Estado brasileiro teve uma ampla margem de manobra para manipular políticas econômicas em prol da industrialização. Na década de 1980, assistimos ao avanço de alguns setores da economia, como o complexo agroindustrial, mineral e petroquímico, porém, no conjunto, o nível de crescimento do PIB industrial foi muito baixo. As tentativas malfadadas de estabilizar os preços agravaram ainda mais o quadro de instabilidade econômica, que estava sendo orientado pelas finanças especulativas.

Iniciamos a década de 1990 aprofundando o endividamento externo e a crise fiscal e financeira, acrescidos da abertura comercial e financeira. A tônica da década foi o ajuste fiscal com privatizações, desnacionalizações, fechamento de autarquias e cortes orçamentários nos investimentos. A dinâmica especulativa, com elevada mobilidade de capitais e juros altos, ditava a agenda da economia nacional. As políticas de desenvolvimento e as industrial foram suplantadas pelos objetivos da macroconjuntura econômica. A recessão, que já havia prejudicado a economia brasileira nos anos de 1980, seguiu sua trajetória,

acrescida do aumento exponencial do desemprego com seus efeitos deletérios (Carneiro, 2002).

Sem financiamento e novos investimentos a infraestrutura logística do país foi ainda mais prejudicada. Com a extinção da Portobrás, as operações portuárias foram privatizadas e ampliou-se o número de terminais privativos (Goulart Filho, 2007). O Lloyd Brasileiro entrou no Plano Nacional de Desestatização, e seu material flutuante foi aos poucos sendo leiloado por preços abaixo do mercado.

A Lei n.º 9.432, de 8 de janeiro de 1997, definiu um novo regime jurídico para a navegação nacional, quando foi criado o Registro Especial Brasileiro, no qual poderiam ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação, além de flexibilizar os contratos de trabalho. Foi aberta a navegação de cabotagem, interior, e dado apoio portuário para embarcações estrangeiras afretadas por empresas brasileiras. Foi permitido o afretamento a casco nu e as empresas podiam afretar as embarcações no mercado internacional até a construção de novos navios. Também ocorreram outras mudanças no marco regulatório, como o fim das conferências fechadas de fretes, a isenção do AFRMM para diversas cargas, a redução da prescrição das cargas e o fim dos subsídios à construção naval (BNDES, 1997).

O processo de desnacionalizações também chegou à Marinha Mercante com a venda das empresas nacionais consolidadas para companhias estrangeiras. A Libra, a maior do setor, fundada dentro da CMM, foi vendida em 1999 para a chilena *Compañia Sudamericana de Vapores* (CSAV). A Aliança, fundada em 1950, foi adquirida em 1998 pela alemã *Hamburg Sud*, uma das maiores companhias de navegação do mundo. No mesmo ano a *Hamburg Sud* também adquiriu as linhas para a Europa da Transroll e se fundiram com a Aliança. A Flumar, fundada em 1970, também foi adquirida pelo capital externo no ano de 1996, pelo grupo francês LDA e o norueguês KGJS. A *Mercosul Line*, fundada em 1999, foi adquirida em 2006 pelo grupo dinamarquês *Maersk*. Entre as empresas que faliram, podemos destacar a Mercantil, antiga Comércio e Navegação, em 1988, a Netumar em 1994, a Interunion em 1996, a Paulista e a Viamar, ambas em 1999. Com esta reestruturação, em 2000, a frota nacional passou para 6.087.000 TBP e a participação de navios com bandeira brasileira caiu para 21,0%. Contraditoriamente, esse desmonte parcial vem justamente num momento em que o movimento portuário brasileiro se vem ampliando de forma exponencial, o que possibilitaria o fortalecimento da Marinha Mercante nacional.

Esse foi o retrato do ajuste patrimonial que reduziu da participação dos armadores nacionais na navegação de longo curso, refletindo o “espírito das reformas econômicas”, postas em marcha nos anos de 1990: internacionalização da economia, via abertura comercial e financeira, com o aprofundamento da “dependência” do capital financeiro externo.

Na indústria da construção naval, em 1980, o Brasil chegou a ser a segunda maior potência no mundo, empregando 33.792 trabalhadores, e em 2000 passou para a 15ª posição, empregando apenas 1.900. O setor também passou por uma profunda reestruturação com a compra da *Ishibras* pela *Verolme*, que se associou à *Keppes Fels*, que especializou-se mais em *off-shore* (plataformas de petróleo). O Estaleiro Mauá foi adquirido pelo grupo Jurong Shipyard, o Estaleiro Caneco foi arrendado pela Rio Nave Reparos Navais e o Estaleiro Emaq, pela Estaleiro Ilha, já o Estaleiro Só faliu.

As reformas econômicas desnacionalizaram parte da Marinha Mercante e desmontaram parcialmente a indústria da construção naval. As grandes companhias de navegação multinacionais, que já dominavam o comércio mundial, passaram a atuar na cabotagem brasileira. A entrada dessas companhias foi permitida em função da reforma da Constituição de 1988, iniciada em 1993, que alterou o Artigo 178, cujo parágrafo único ficou assim definido: “Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras (Brasil, 2000)”.

2. Retomando as atividades

Em dezembro de 2000, foi elaborada uma proposta de retomada de estímulos à Marinha Mercante e à construção naval, tratava-se do Programa Navega Brasil, em que estava prevista a compra de três novos navios para a Petrobras, na ordem de 160 milhões de reais, distribuídos para três estaleiros cariocas. Porém a Petrobras estava autorizada a fazer novas encomendas de plataformas no exterior, desperdiçando uma grande oportunidade de alavancar a indústria de *off shore* brasileira. Foi uma tentativa quase vã de reerguer o setor, pois a capacidade ociosa era elevadíssima e não havia regras especificando o grau de nacionalização das embarcações, deixando de fora a indústria de peças para navios, que envolvia o complexo eletro-metal-mecânico.

Efetivamente, a retomada da construção naval e o apoio à Marinha Mercante nacional ocorreram somente após 2003, quando a Petrobras cancelou seus editais de compra de plataformas no exterior e passou a encomendá-las no território nacional. Esta medida deu um grande estímulo aos estaleiros, que se adaptaram para as encomendas *off shore*. No Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, estava previsto investir 10,5 bilhões de reais no Programa de Financiamento da Marinha Mercante, valor que representava 18,1% do total despendido para os investimentos em infraestrutura logística e 2,1% do total do PAC. Em novembro de 2007, foi lançado pela Petrobras, dentro do PAC, o I Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF) da Petrobras Transporte S.A. (TRANSPETRO), que está dividido em duas etapas e prevê a contratação de 146 novas embarcações, além de continuar com as encomendas das plataformas

marítimas de petróleo. Essa nova política do governo federal, incentivando a construção naval por meio da Petrobras, vem promovendo uma rápida expansão no setor, cujo emprego saltou de 6.500, em 2000, para 46.500, em 2009, envolvendo todo o complexo da indústria da construção naval.

De acordo com o 10º Relatório do PAC, de abril de 2010, já haviam sido entregues 96 embarcações, outras 95 estavam em construção e 49 seriam contratadas, somando 240 embarcações de vários portes. Dois novos grandes estaleiros foram construídos no Nordeste, o Atlântico Sul, em Recife, de onde foi lançado o petroleiro *João Candido*, e Estaleiro São Roque, em Paraguaçu, na Bahia, onde estão sendo construídas duas novas plataformas de petróleo. O FMM disponibilizou no período um volume de 11,6 bilhões de reais, superando a meta inicial. Dentro do PAC 2 (2011-2014), estão previstos investimentos na ordem de 36,7 bilhões de reais na construção naval e o lançamento dos PROMEFs II e III.

TABELA 1. PANORAMA GERAL DOS ARMADORES NO BRASIL EM 2010

Empresa	Total da frota*	Frota própria	Afretados casco nu	Total TPB	Participação TPB (em %)
Petrobras Transporte S.A.	42	42	0	1.354.536	53,52
Companhia de Navegação Norsul	19	17	2	382.968	15,13
Empresa de Navegação Elcano	11	7	4	264.891	10,47
Aliança Navegação e Logística	11	4	7	121.016	4,78
Flumar Transportes	4	4	0	76.157	3,01
Mercosul Line Nav. e Logística	3	2	1	70.442	2,78
Log-In Logística Intermodal	5	0	5	61.059	2,41
Pancoast Navegação	1	1	0	46.930	1,85
Companhia Libra de Navegação	1	1	0	38.186	1,51
Granéis do Brasil Marítima	1	1	0	37.939	1,50
NTL - Navegação e Logística	1	1	0	28.325	1,12
Vessel-log	1	1	0	16.985	0,67
H. Dantas	3	1	2	14.960	0,59
Log. Star Navegação	1	0	1	11.274	0,45
Frota Oceânica e Amazônica	3	3	0	5.006	0,20
Total	107	85	22	2.530.674	100,00

Fonte: ANTAQ. * (inclui afretamento de casco nu).

Em 2010, havia no mercado brasileiro 15 armadores, com uma frota de 107 embarcações, sendo 85 próprias, correspondendo ao todo 2.530.674 TPB. O maior armador nacional no longo curso ainda é a TRANSPETRO, com uma frota de 42 embarcações, representado 53,52% do total do TPB. Em seguida, temos a Norsul (nacional), com 15,13%, e a Elcano (espanhola) com 10,47%; as demais 12 empresas somam 20,87% do TPB (Tabela 1).

Fruto da desnacionalização dos anos de 1990, a presença de empresas nacionais entre os armadores que operam no longo curso é muito pequena. A Norsul é a maior entre as nacionais e opera com uma frota de 17 navios próprios, para, em seguida, termos a H. Dantas, que opera com apenas um navio próprio, um graneleiro de 14.960 TPB. A Log-In, que surgiu como um desdobramento da Docenave, é a mais recente empresa nacional a entrar no setor de navegação de cabotagem e longo curso, atendendo ao Mercosul. Para ampliar sua frota, a empresa, que atualmente é composta somente por cinco navios afretados, encomendou a construção de cinco porta-contêineres e dois graneleiros, que entrarão em operação entre 2010 e 2013.

Na tabela abaixo podemos acompanhar a situação dos afretamentos, em agosto de 2010, de longo curso, que refletem o desempenho do ano, uma vez que os afretamentos de cascos nus não alteram muito. Em média, são 88 navios afretados, sendo 22 de casco nu, que chegam até 20 anos de contrato e o armador tem mais autonomia, e 30 navios por tempo, com contratos de até dois anos. Os afretamentos por viagem e espaço são limitados apenas a um mês e somam 36 embarcações.

TABELA 2. AFRETAMENTO EM VIGOR DE NAVIOS PARA LONGO CURSO EM AGOSTO DE 2010

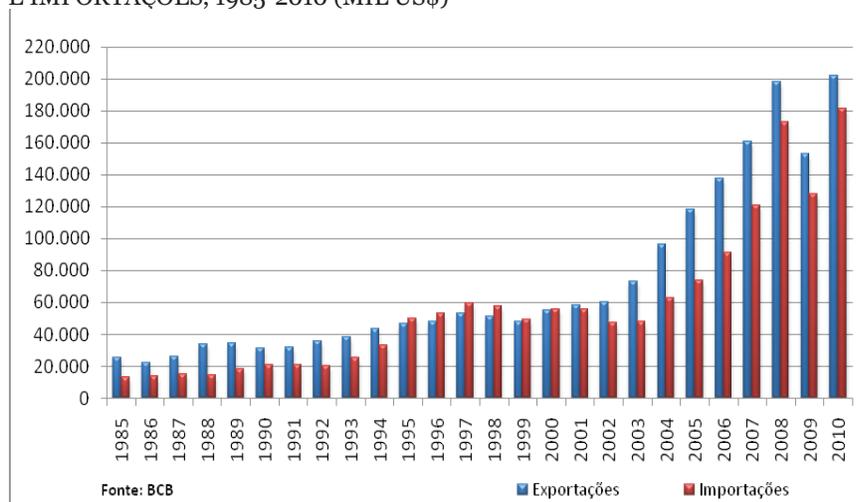
Tipo de afretamento	TPB	Embarcações	Tempo de afretamento
Viagem	1.786.408	13	Apenas um mês
Tempo	1.245.917	30	De um a dois anos
Espaço	996.868	23	Apenas um mês
Casco nu	707.098	22	Até 20 anos
Total	4.736.291	88	---

Fonte: ANTAQ.

3. Abertura comercial e a frota mercante

A abertura comercial no ano de 1990 já foi amplamente debatida e pesquisada dentro da literatura econômica mais recente. No momento, apenas apresentaremos os dados da evolução da Balança Comercial. Como é sabido, esta abertura promoveu uma ampliação substancial do comércio externo brasileiro e, na primeira metade dos anos 1990, a grande novidade foi a presença de bens importados de consumo duráveis e não duráveis. Porém, como o câmbio manteve-se desvalorizado, os saldos comerciais ainda eram positivos. Entre 1995 e 2000 registramos o primeiro déficit comercial após 15 anos, fruto da queda das tarifas alfandegárias e da sobrevalorização cambial (Gráfico 1). A correção cambial forçada em janeiro de 1999 iniciou outra trajetória para o comércio externo brasileiro com o retorno do superávit em 2001.

GRÁFICO 1. EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES, 1985-2010 (MIL US\$)

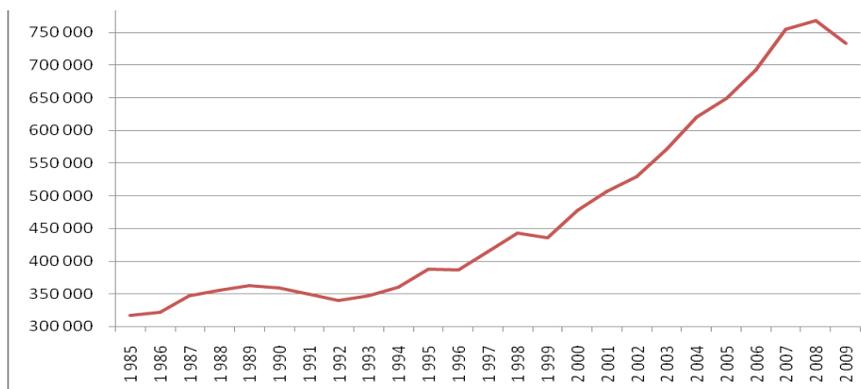


Fonte: elaboração a partir dos dados da pesquisa.

A partir de 2003, em decorrência de uma política externa mais agressiva, o país iniciou um crescimento exponencial no seu fluxo mercantil externo. As exportações saltaram de 60,3 bilhões de dólares, em 2002, para 197,9 bilhões, em 2008, no entanto, em função novamente do atraso cambial as importações que passaram de 47,2 bilhões de dólares para 173,1 bilhões, respectivamente. Os superávits se mantiveram mesmo com câmbio não favorável e sem mudanças radicais nas tarifas alfandegárias. A queda de ambas em 2009 está diretamente relacionada com a crise econômica global.

Essa mesma trajetória do aumento do fluxo comercial externo pode ser acompanhada na evolução do movimento portuário brasileiro, que apresentou um crescimento exponencial pós-1994, quando se consolidou o processo de abertura com a sobrevalorização cambial, conforme o Gráfico 2.

GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO DO MOVIMENTO PORTUÁRIO BRASILEIRO, EMBARQUE/DESEMBARQUE, 1985-2009 (EM MIL TON.)



Fonte: PORTOBRAS, IBGE E ANTAQ.

Esses dois movimentos rebateram na conta corrente do Balanço de Pagamentos, seja na Balança Comercial e nos Serviços. A Conta de Serviços inclui diversas receitas e despesas com transportes (fretes), viagens internacionais, seguros, royalties, juros, lucros, dividendos e outras atividades realizadas. Com relação aos “transportes”, quando a companhia de navegação que realiza o frete das mercadorias exportadas tem bandeira nacional, o frete é incorporado por residentes, portanto entra como “receitas”, mas, se é realizado por companhias estrangeiras, torna-se uma “despesa”. Caso a embarcação seja afretada e utilize a bandeira nacional, o frete também converte-se em “receita”. Porém, o aluguel deve ser pago a um armador estrangeiro, saindo recursos para o exterior na mesma conta de Serviços.

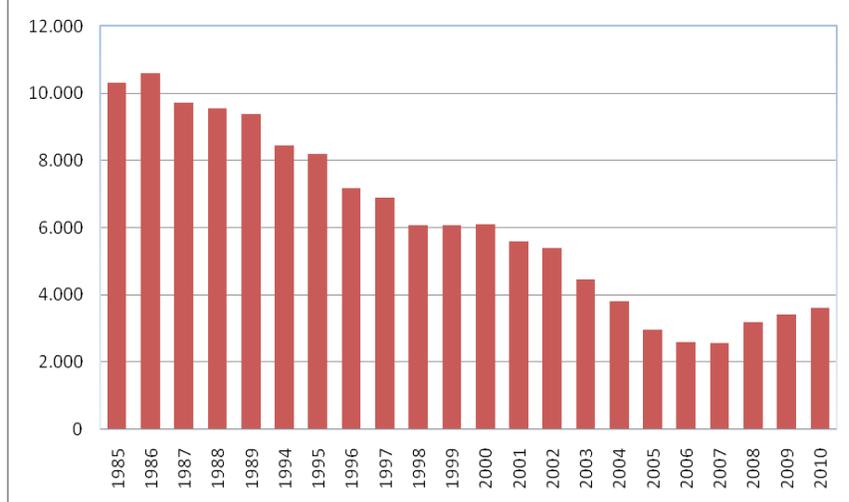
Se os produtos exportados são transportados em navios com bandeira nacional configura-se como exportação de serviços de transporte marítimo e será creditado no Balanço de Pagamentos do país exportador. Caso sejam transportados em navios com bandeiras estrangeiras, representam importação de serviços de transporte marítimo, sendo creditados no Balanço de Pagamentos do país de origem do navio, representando saída de divisas.

No caso das importações, se for utilizada a frota nacional mercante, o frete será pago com moeda nacional, relação entre residentes, evitando a saída de divisas sem nada alterar o Balanço de Pagamento. Contudo, se forem utilizados navios estrangeiros, o importador pagará o frete para não residente, configurando em “despesa” para o nosso Balanço de Pagamentos.

Quando um país dispõe uma Marinha Mercante mais forte com a presença de armadores nacionais a tendência é que as receitas com frete sejam maiores que as despesas, uma vez que os fretes serão pagos a residentes e proprietários de embarcações nacionais. O afretamento de embarcações por armadores nacionais também ajuda a ampliar as receitas, porém implica no envio de recursos ao exterior para pagar às empresas proprietárias das embarcações aliadas.

No Gráfico 3, podemos observar a evolução da frota mercantil brasileira em TPB, que acompanha a dinâmica da economia brasileira, e os resultados das políticas destinadas à navegação para o período de 1985 a 2010.

GRAFICO 3. BRASIL: EVOLUÇÃO DA FROTA MERCANTE 1985-2010 (MIL TPB)



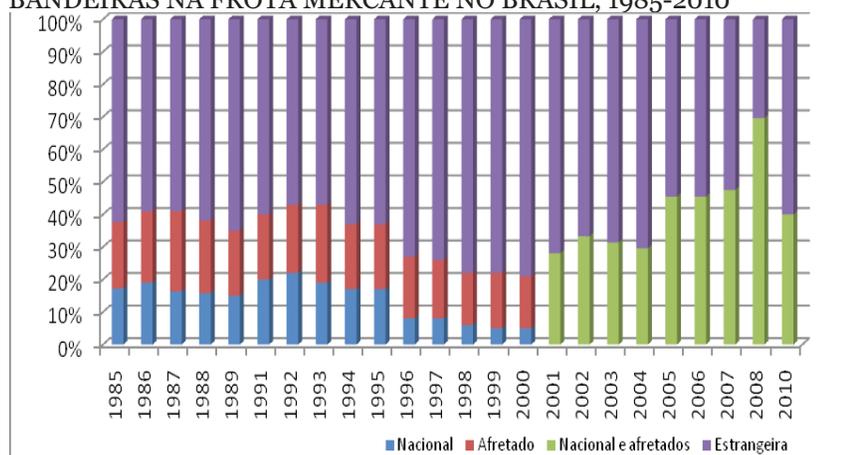
FONTE: SUNAMAM, DMM e ANTAQ.

Nos anos de 1980, quando ainda desfrutávamos dos resultados do projeto de industrialização comandado pelo Estado, a frota mercante era de 10.299 TPB em 1985, passando para 8.190 em 1995, caindo para 2.955 em 2005, ou seja, em 20 anos houve uma redução de 71,3%. A retomada em 2010 para 3.607 TPB, mesmo representado um aumento de 22,0% em relação a 2005, ainda está muito abaixo de 1985, que representou uma das melhores fases da Marinha Mercante brasileira, quando a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro frequentava mais de 250 portos nos cinco continentes.

O mesmo ocorreu com a participação dos armadores nacionais que utilizavam bandeira brasileira, que, em 1985, representava 17,3% e os afretados 20,5%, somando 37,7%. Os restantes 62,3%, eram feitos por embarcações de bandeira estrangeira. Concomitante a queda da frota nacional em TPB,

caiu a participação da bandeira brasileira, chegando a 5,0% em 2000 e os afretados a 16,0%. Com a nova política após-2003, tivemos uma ampliação de embarcações afretadas com bandeira brasileira. A reversão dessa tendência, expressa em TPB e nos afretados, evita uma queda maior nas receitas de frete no Balanço de Pagamentos.

GRÁFICO 4. EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS BANDEIRAS NA FROTA MERCANTE NO BRASIL, 1985-2010



Fonte: SUNAMAM, DMM E UNCTAD.

4. Fretes e a Marinha Mercante

Em termos nominais, seguindo a tendência da desnacionalização da Marinha Mercante e da abertura comercial, as receitas com transportes (fretes) caíram entre 1992 e 1999, seguidas de uma recuperação até 2003, quando começaram a apresentar um crescimento mais acentuado. Já as despesas tiveram aumento exponencial pós-2003, dado o grande volume de exportações realizado num país com uma fraca base nacional no setor de navegação (Gráfico 5). Essa mudança de trajetória também pode ser explicada pelo aumento das exportações e pela mudança cambial, mas também não deixa de expressar a presença maior dos afretados, que evitam a elevação das despesas.

Para termos uma noção da reversão dessa tendência, os Gráficos 6 e 7 representam a participação da receita com frete em relação às importações e exportações. A queda acentuada das receitas com frete coincide com o início do processo de reestruturação da Marinha Mercante nacional e a ampliação da participação da bandeira estrangeira no comércio interno brasileiro. Em 1985 a receita com frete representava 11,14% comparada com as importações, caindo para 6,52% em 1990 e 3,43% em 1995. Em torno desse valor manteve-

se até 2009. Quase o mesmo ocorreu em relação às exportações. Em 1985 as receitas com frete representaram 5,72% quando comparadas com as exportações, caindo para 4,29% em 1990 e 3,69.

GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS COM FRETES, 1985-2010

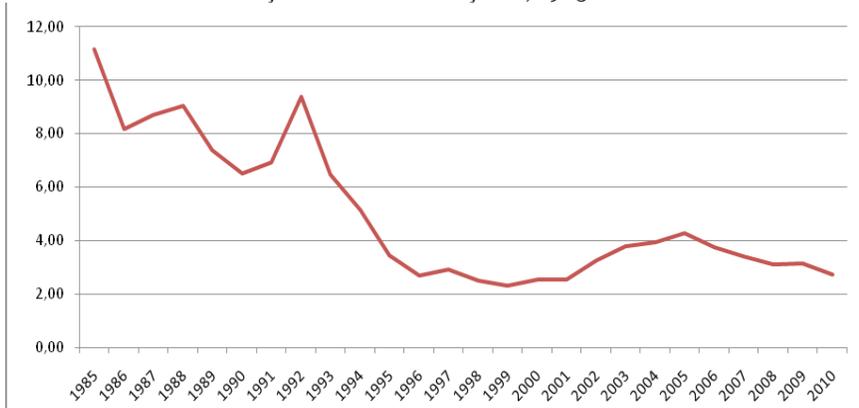


Nota: (US\$ mil).

GRÁFICO 6. EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DOS FRETES EM RELAÇÃO ÀS EXPORTAÇÕES, 1985-2010

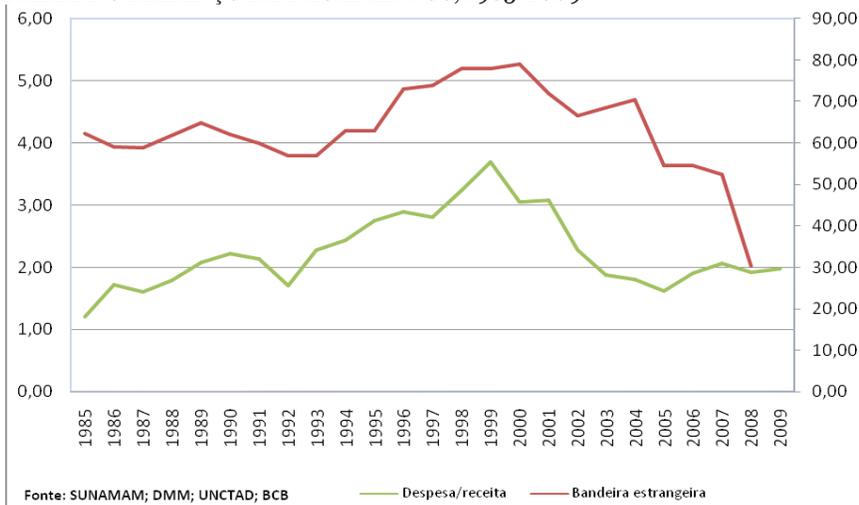


GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO ENTRE AS RECEITAS DOS FRETES EM RELAÇÃO ÀS IMPORTAÇÕES, 1985-2010



FONTE: Banco Central.

GRÁFICO 8. EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS BANDEIRAS ESTRANGEIRAS NA FROTA MERCANTE E DA PROPORÇÃO ENTRE AS DESPESAS EM RELAÇÃO ÀS RECEITAS COM FRETE NO BALANÇO DE PAGAMENTOS, 1985-2009



Quanto mais um país utiliza navios estrangeiros, maior será a sua despesa com frete. Porém, quanto mais amplia sua frota mercante e a oferta de novas embarcações, maior será a sua receita. Portanto, os Gráficos 6 e 7 mostram a redução das suas receitas com frete até 2000, para, em seguida, continuar com uma trajetória mais estável, sem grandes sobressaltos. Isto reflete três

movimentos da Marinha Mercante brasileira desde 1985: forte presença nacional até 1990; desmonte parcial até 2003; e o fim deste desmonte com expectativa de retomada.

A saída do Lloyd Brasileiro do setor de navegação nos anos 1990 tirou do mercado um importante armador nacional, o que elevou consideravelmente a despesa com frete. Atualmente operando no longo curso, restam apenas a NORSUL, que possui uma frota própria de 17 embarcações, e a Log-In, que possui apenas 5, todas afretadas.

5. Reflexão final

As realizações da Marinha Mercante dentro do PAC estão muito concentradas nas encomendas da Petrobrás. Outra importante encomenda são os cinco navios da Log-In, porém, são incapazes de inflexionar para cima a curva da receita com frete em relação às exportações, ou seja, para o Balanço de Pagamentos os efeitos negativos do desmonte parcial da Marinha Mercante, nos anos 1990, foram maiores do que os atuais efeitos positivos da retomada.

O fim dos acordos de conferência fortaleceu ainda mais as grandes companhias internacionais, que ampliaram sua área de abrangência para países onde suas marinhas mercantes ainda estavam em formação e dispunham de amplo mercado interno. No momento em que os armadores brasileiros estavam-se consolidando, enfrentaram a crise da SUNAMAM em 1984 e, nos anos seguintes, a situação agravou-se ainda mais, sobretudo sem a renovação da frota do Lloyd Brasileiro e a sua retirada do mercado dos anos 1990. O país perdeu uma grande oportunidade de fortalecer sua Marinha Mercante, quando o comércio mundial crescia de forma substancial.

Diante desse quadro, a recriação do Lloyd Brasileiro, seja privada ou estatal, seria uma saída viável para fortalecer novamente a Marinha Mercante nacional e ampliar a receita com frete no Balanço de Pagamentos.

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (2010). *Sistema de informações de afretamentos*. Brasília: ANTAQ. URL [on-line]: <<http://www.antaq.gov.br>>. Acesso em: ago. de 2010.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2010). *Séries históricas do Balanço de Pagamentos*. Brasília: BCB. URL [on-line]: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: ago. 2010.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1997). *Cadernos de infra-estrutura: Marinha Mercante - o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: BNDES.
- CARNEIRO, Ricardo (2002). *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Unesp; IE/Unicamp.

- COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE (1957). *Relatório das atividades da Comissão da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro.
- COMISSÃO DA MARINHA MERCANTE (1961). *Relatório das atividades da Comissão da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro: CMM.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO (1956). *Reaparelhamento da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro: Presidência da República, doc. n. 2.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES (1999a). *Política governamental e competitividade da indústria brasileira de construção naval: evolução, estrutura e diagnóstico*. Brasília: Ministério dos Transportes, vol. 2.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES (1999b). *Política governamental e competitividade da Marinha Mercante brasileira*. Brasília: Ministério dos Transportes, vol. 3.
- GOULARTI FILHO, Alcides (2010). “La trayectoria de la marina mercante brasilera: administración, régimen jurídico y planificación”. *Anais II Congreso Latinoamericano de Historia Económica*. Ciudad de Mexico: UNAM; AMHE.
- GUIMARÃES, José Celso de Macedo Soares (1996). *Navegar é preciso: crônicas de muitas lutas*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (vários anos). *Anuários de Estatística do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- LESSA, Carlos (1982). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (1986a). *Política Nacional de Navegação e Marinha Mercante*. Brasília.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (1986b). *Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes 1986-1989*. Brasília.
- PORTOBRAS (vários anos). *Informativos da Portobrás*. Rio de Janeiro: Portobrás.
- SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DA MARINHA MERCANTE (1968-1985). *Anuário da Marinha Mercante*. Rio de Janeiro. (série completa).
- TELLES, Pedro Carlos da Silva (2001). *História da construção naval no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação de Estudos do Mar.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (1999-2009). *Review of Maritime Transport*. New York: United Nations. URL [on-line]: <<http://www.unctad.org>>. Acesso em: jul. de 2010.

Recebido em: 03 de outubro de 2011

Aceito em: 17 de agosto de 2012