

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

OS TRANSPORTES MARÍTIMOS
E SUA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA:
Uma Análise do Caso Brasileiro

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR
CLAUDIO LOUREIRO DE SOUZA

E
APROVADA EM DEZENOVE DE JUNHO DE MIL NOVECENTOS E OITENTA


ANA MARIA BERNARDES GOFFI MARQUESINI


EDUARDO OLIVEIRA DAPIEVE


CLAUDIO LUIZ DA SILVA HADDAD

ÍNDICE

<u>Apresentação e Agradecimentos</u>	9
Capítulo I) - <u>Transportes Marítimos: uma abordagem conceitual de seu papel econômico e sua importância estratégica</u>	14
Capítulo II) - <u>Os Ganhos do Comércio e Transporte Internacionais: algumas notas sobre sua natureza</u>	24
Capítulo III) - <u>A Conjuntura da Navegação Mercante no mundo: comportamento atual e tendências</u>	44
3.1) Aspectos Gerais.....	44
3.2) Os Transportes Marítimos e a Demanda de Tonelagem.....	45
3.3) A Oferta de Tonelagem.....	49
3.4) Tendências e Perspectivas.....	59
Capítulo IV) - <u>O Estado e a Navegação Mercante</u>	68
4.1) O Crescimento da Intervenção Estatal nos Transportes Marítimos e Construção Naval.....	68
4.2) Os Reflexos da Atual Crise no Mercado de Construção Naval.....	72
4.2.1) A situação da Construção Naval nos Países da Comunidade Econômica Europeia (CEE).....	75
4.2.2) Outros Países Europeus.....	88
4.2.3) Japão e Estados Unidos.....	92
4.2.4) Polônia e Iugoslávia.....	96
4.2.5) Países em Desenvolvimento.....	97
4.3) A Presença do Estado como Elemento Viabilizador do Setor Naval nos Países em Desenvolvimento.....	100
4.3.1) O Papel do Estado nos Países em Desenvolvimento.....	102
4.3.2) O Estado como Elemento Viabilizador da Navegação Mercante...	107
Capítulo V) - <u>A Política Brasileira de Transportes Marítimos: uma análise global do período 1967-1979</u>	109
5.1) Introdução.....	109

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CLAUDIO LOUREIRO DE SOUZA

OS TRANSPORTES MARÍTIMOS
E SUA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA:
Uma Análise do Caso Brasileiro

16/1
600
V. 1000

MONOGRAFIA APRESENTADA À
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINIS-
TRAÇÃO PÚBLICA PARA A OBTEN-
ÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM AD-
MINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RIO DE JANEIRO, 1 9 8 0.

5.2) Transportes Marítimos, Comércio Exterior e Balanço de Pagamentos.....	110
5.3) A Ação Governamental no Período 1967-1979.....	123
5.3.1) O Sistema de Incentivo à Construção Naval no Brasil.....	124
5.3.2) A Política de Construção Naval	129
5.3.3) A Política de Fretes e a Diversificação dos Serviços de Transporte no Longo Curso.....	134
5.4) CONCLUSÃO - Uma Avaliação Global dos Problemas, Tendências e Perspectivas da Política Brasileira de Transportes Marítimos.....	142
<u>Anexos</u>	155
<u>Bibliografia</u>	207

Lista de Tabelas

1.1 - Taxas de Crescimento do Produto Interno Bruto Mundial, Comércio Internacional e Navegação Mercante-1948/1967.....	17
1.2 - Participação Percentual dos Transportes e Comunicações no Produto Interno Bruto: ano de 1968.....	18
2.1 - Simulação de Ganhos Provenientes da Especialização da Produção.....	32
3.1 - Comércio Marítimo Mundial - Variação Anual em Percentagem.....	46
3.2 - Comércio Marítimo Mundial em Toneladas Transportadas e em Toneladas-Milha.....	48
3.3 - Evolução da Frota Mundial - 1969-1977 (Navios de 100 GRT e mais).....	51
3.4 - Evolução da Oferta e Demanda de Tonelagem - 1969-1977.....	53
3.5 - Frota Mundial Paralisada - 1969-1978 (Navios de 100 GRT e mais).....	55
3.6 - Tonelagem Construída e Entregue - 1974-1977 (Navios de 100 GRT e mais).....	57
3.7 - Tonelagem em Construção e Encomendada - 1973-1977 (Navios de 100 GRT e mais).....	58
3.8 - Eficiência Operacional de Petroleiros medida em milhares de Toneladas-Milha por DWT.....	61
3.9 - Frota Mundial Paralisada - 1978/1979.....	63
5.1 - Balanço de Pagamentos do Brasil em Resumo - 1973/1978.....	116
5.2 - Fretes no Balanço de Pagamentos - 1967/1978.....	122
5.3 - Empréstimos Concedidos pela SUNAMAM para a Construção Naval - 1971/1979.....	129
5.4 - A Evolução da Frota Mercante Brasileira - 1960 / 1979.....	130
5.5 - Os Principais Países Construtores de Navios em Tonelagem Encomendada.....	133
5.6 - Evolução da Participação da Bandeira Brasileira: 1966 e 1978.....	138

5.7 - Comércio Exterior Brasileiro: Movimento Global (Ex portação + Importação) no Longo Curso, para todas as Bandeiras, em Frete Gerado e Toneladas Transpor- tadas, por Tipo de Carga.....	139
5.8 - A Participação dos Navios Próprios e Afretados da Bandeira Brasileira, em percentual, por Tipo de Carga - 1977.....	140
5.9 - Evolução do Tráfego Interurbano de Carga, Segundo as Modalidades de Transporte.....	143
5.10- Toneladas Transportadas na Cabotagem - 1970/1978..	145
5.11- Toneladas Transportadas na Navegação Interior, Cabo tagem e Longo Curso - 1978.....	148
5.12- Fretes Médios do Transporte de Carga Geral e de Granéis Registrados em 1978.....	150
5.13- Custos Fixos por Mês de um Navio Graneleiro de 25.000 DWT, construído pela ISHI. do Brasil em 1976 (Média do ano).....	152

Lista de Gráficos e Diagramas

1.1 - A Navegação Mercante enquanto fator estratégico para o desenvolvimento: um conceito.....	23
2.1 - Comércio, Protecionismo e Navegação Mercante...	43
3.1 - A Frota Mundial - 1969/1977 (Navios de 100 GRT e mais).....	52
3.2 - Excedente Mundial de Tonelagem.....	54
5.1 - O Papel do Setor Externo nos Países que adotam metas de crescimento acelerado.....	112
5.2 - A Navegação Mercante e o Problema do Desequilíbrio Externo.....	119
5.3 - O Preço do Navio Nacional e o Sistema de Financiamento.....	127
5.4 - O Sistema de Financiamento à Construção Naval..	128

Relação de Anexos

Anexo	I - Definições de Medidas de Capacidade e Tipos de Navio.....	156
Anexo	II - A Frota Mundial por Tipo de Navio e País de Registro.....	163
Anexo	III - A Frota Mundial por Classes de Tonelagem - 1977.....	172
Anexo	IV - A Frota Mundial por Classes de Idade - 1977	174
Anexo	V - A Frota Mundial em Construção ou Encomendada.....	175
Anexo	VI - A Organização Geral dos Transportes Marítimos.....	176
Anexo	VII - A Participação da Bandeira Brasileira na Navegação de Longo Curso - 1967/1978.....	182
Anexo	VIII - As Atribuições da SUNAMAM e do Bureau de Fretes, e Comentários sobre a Legislação do Fundo de Marinha Mercante.....	189
Anexo	IX - A Construção Naval no Brasil: Os Planos e as Metas - 1960/80.....	196
Anexo	X - A Frota Brasileira.....	198
Anexo	XI - Relação das Companhias Brasileiras de Navegação.....	200
Anexo	XII - Relação dos Principais Estaleiros Brasileiros.....	202
Anexo	XIII - A Empresa de Navegação.....	203

Para

Rubens de Souza, meu pai, e

Bento Gonçalves de Araújo Pinheiro

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

O tema desta monografia é, por sua própria natureza, bastante amplo e complexo. De um lado, está a multiplicidade de aspectos técnicos, físicos e operacionais que caracterizam a atividade de transportes marítimos (os diferentes tipos de cargas e navios, os mercados de fretes e suas peculiaridades, as modalidades técnicas de transporte e de movimentação de carga, etc.); de outro, está seu profundo envolvimento com a operação do sistema econômico como um todo ou, mais ainda, sua complexa ligação com a estrutura de funcionamento do capitalismo no mundo ocidental, em sua atual forma de organização.

A ênfase num ou noutro destes aspectos irá depender do tema e da finalidade de cada trabalho específico. Se o propósito for a elaboração de um "manual de economia marítima", por exemplo, os aspectos técnicos e operacionais irão prevalecer, e o texto será organizado em uma estrutura descritiva, informativa e sequencial. Se, em outro extremo, o objetivo for a apresentação de uma análise crítica do papel dos transportes marítimos na operação do sistema econômico, será virtualmente impossível ignorar sua ligação com interesses mais amplos, que condicionam a atividade. Qualquer análise mais abrangente que não considere este aspecto, estará incompleta ou truncada, na medida em que os transportes marítimos são, acima de tudo, um instrumento de política econômica e não apenas um fim em si mesmos. A atividade pode, assim, ser considerada como um fator estratégico para a promoção do desenvolvimento e, além disso, como um meio viabilizador do exercício do poder econômico.

Este aspecto conceitual tornou-se, a um só tempo, a principal preocupação e o principal problema desta monografia. Seu

texto revela uma inquietação quanto ao papel dos transportes marítimos como instrumento de política econômica (e, por conseguinte, da estrutura de poder que a determina), estágio de análise que se situa - a nível conceitual - além da preocupação quanto às suas funções no sentido estritamente econômico. É importante salientar que o presente trabalho não se propõe a um esgotamento deste tema, por sua vez também complexo; está mais preocupado com a constatação dos problemas, embora nunca numa estrutura apenas factual, que com sua interpretação a níveis mais amplos e com o diagnóstico de relações causais mais profundas. É como um inventário de temas embrionários, que poderão ser desenvolvidos posteriormente em dimensões teóricas mais apropriadas (algo que ocorreria caso fossem disponíveis maiores recursos que os aqui consumidos).

Tal tipo de preocupação gerou também alguns problemas de ordem prática. Em primeiro lugar, a bibliografia disponível (virtualmente inexistente em edições brasileiras) não explora esta área de análise, e quando o faz não utiliza o rigor necessário; há uma carência, portanto, de contribuições teóricas mais aprofundadas quanto ao papel dos transportes marítimos como instrumento de dominação e poder econômicos, aspectos que condicionam sobremaneira a atividade. Esta ausência de referências obrigou a um esforço adicional de consulta a áreas e disciplinas afins, de modo a encontrar os suportes necessários ao desenvolvimento do tema básico. Merece ser dito, contudo, que esta monografia também não pretende preencher aquela lacuna, mesmo porque o seu rigor não é o mais perfeito.

A preocupação básica do presente trabalho é com os aspectos estratégicos dos transportes marítimos, principalmente a navegação de longo curso. Os assuntos de cada capítulo obedecem a uma sequência lógica, partindo-se de uma análise con-

ceitual do papel econômico e da importância estratégica da navegação; são em seguida abordados seu relacionamento com o comércio exterior e, na terceira parte, a atual conjuntura dos transportes marítimos no mundo, assunto de especial importância para o entendimento das razões que provocaram o aumento da intervenção estatal no setor (tema da quarta parte); finalmente, é feita uma análise global da situação brasileira no período 1967-1979. Os Anexos complementam o trabalho, apresentando definições e conceitos de vários termos, expressões e assuntos técnicos mencionados ao longo do texto principal (por exemplo: medidas de capacidade de navios - GRT, DWT, etc.; tipos de navios e de cargas; características dos mercados de fretes); além disso, acrescenta dados estatísticos de interesse geral.

* * *

Encontrei na Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro o apoio e o incentivo necessários para a realização desta monografia, principalmente por parte de Alberto Tavares Ferreira e Rui da Costa Ribeiro. Sem sua compreensão e confiança, teria sido impossível a conclusão do trabalho.

Foi também importante a ajuda de Ubaldo Joaquim Merçon, economista e perito no assunto, que em vários momentos - mesmo sem o saber - balizou os caminhos com sua orientação, sua experiência e seu conhecimento de causa.

Sem a dedicação, esforço e amizade de Yvonne de Almeida Brandão este texto também não teria tomado sua forma presente. Dos rascunhos ao original datilografado, seu trabalho

deu corpo às idéias.

Seria também impossível esquecer a decisiva contribuição de Maria Isabel Ramos de Carvalho. Seu entusiasmo, apoio e força pessoal, presentes mesmo à distância, se constituíram em precioso alimento nas noites passadas em claro.

A estas cinco pessoas, meus sinceros agradecimentos.

Claudio Loureiro de Souza

Setembro de 1979.

Capítulo I

TRANSPORTES MARÍTIMOS: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL DE SEU PAPEL ECONÔMICO E SUA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA

As operações da navegação mercante funcionaram ao longo do tempo como extensões do poder econômico e comercial das nações. Sendo o comércio marítimo o mais antigo tipo de transporte organizado, converteu-se em poderoso instrumento para o exercício e a expansão da dominação comercial por parte de um número restrito de nações européias sobre as diversas regiões do mundo. As grandes organizações de comércio criadas nesses países, a exemplo da antiga Companhia das Índias, tinham por base de seu poderio comercial a detenção de um sistema de transporte marítimo organizado e eficaz. Sem este sistema, que fez de Portugal, Espanha, França, Inglaterra e Holanda as primeiras potências marítimas da civilização ocidental, teria sido impossível a expansão do colonialismo.

Esse complexo de transporte funcionou como extensão do poder econômico e político das nações na medida em que a atividade de transporte se constituiu num meio viabilizador deste poder, e não apenas um fim em si mesma. Desta forma, a marinha mercante esteve sempre associada aos interesses de um sistema econômico nacional, vale dizer da própria estrutura do poder político da nação. Mesmo após a época do mercantilismo, as operações de transporte marítimo mantiveram os vínculos com os governos e continuaram a depender, em maior ou menor grau, de acordo com a situação de cada país, de seu apoio e proteção; os governos, por seu lado, não deixaram de considerar as frotas mercantes como auxiliares diretas de suas políticas de penetração comercial e econômica no exterior, ou mesmo como componentes ativas de seus sistemas militares.

A principal observação que se tira destes fatos, e a de

maior interesse para este trabalho, é a sempre presente importância estratégica da marinha mercante e das operações de transporte marítimo como elemento viabilizador do exercício do poder econômico das nações e, como tal, ter estado sempre vinculada, em termos de desempenho desejado e de objetivos, a interesses mais amplos definidos pela estrutura de poder político composta nos diversos governos.

A situação da marinha mercante em nossos dias guarda grande semelhança com esse estágio anterior, no que diz respeito ao seu papel econômico e à sua ligação com interesses mais amplos (já agora não apenas estritamente nacionais). Muito embora a ordem econômica mundial tenha sofrido grandes mudanças estruturais, principalmente no pós-guerra, mantiveram-se estas características e em níveis crescentes de complexidade, na medida em que as operações comerciais e os interesses econômicos expandiram-se violentamente por todo o mundo, tomando as mais diversas formas e direções, internacionalizando-se ou multinacionalizando-se.

Esta expansão não só ampliou a necessidade de controles e regras sobre as operações de transporte marítimo, internacionalmente aceitos e legitimados, como também tornou mais complexa a definição das características de seu papel nas economias nacionais e na economia mundial como um todo. Na base de muitos dos problemas que a navegação mercante enfrenta atualmente (1) está o fato de que esta atividade presta serviços de características econômicas "internacionais" dentro de um

(1) Dentre estes problemas, destaca-se o do protecionismo, hoje em grande evidência tanto na área do mercado de fretes (proteção de bandeira) como na de construção naval, assunto que será discutido em outras partes deste trabalho.

sistema composto por nações politicamente independentes; em outras palavras, há uma superposição de interesses tipicamente nacionais (próprios de cada país) e "internacionais" (no sentido da atual organização do capitalismo no mundo ocidental: economia internacionalizada, interdependente, multinacional). Acresce a esta situação já complexa a interação e profunda ligação, na atividade de transportes marítimos, dos setores públicos - administração direta, indireta e empresas públicas - e setores privados.

O crescimento econômico mundial do pós-guerra, com a consequente expansão dos níveis do comércio internacional (Tabela 1.1), provocou também o surgimento de inúmeras novas companhias de navegação; essas empresas foram organizadas em sua maioria por nações emergentes na África e Ásia e por muitos outros países em desenvolvimento, o que atesta a importância atribuída à propriedade de um sistema nacional de transporte marítimo para a consecução dos objetivos de independência política e econômica.

O desenvolvimento das atividades de navegação mercante e transporte marítimo, assim, não foi historicamente moldado num contexto de interesses estritamente econômicos mas principalmente num contexto político e estratégico, mais amplo e abrangente.

Não há dúvidas quanto à importância do setor de transporte para a operação do sistema econômico, assunto já abordado em inúmeros trabalhos (2); os serviços por ele produzidos, em

(2) BARAT, Josef. A Evolução dos Transportes no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE - IPEA, 1978, pág.4

qualquer de suas modalidades, são absorvidos pelas unidades produtivas e incorporados à produção. Observando-se sua participação na geração do Produto Interno Bruto (PIB), verifica-se que o setor de transporte - incluindo comunicações - responde por um percentual localizado numa faixa de 6 a 10 pontos, em países industrializados e em desenvolvimento (Tabela 1.2); no caso brasileiro, o setor de transportes gerava aproximadamente 6% do PIB em 1968.

Tabela 1.1: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO INTERNO BRUTO MUNDIAL, COMÉRCIO INTERNACIONAL E NAVEGAÇÃO MERCANTE - 1948 - 1967

	Crescimento	
	Variação Total(%)	Taxa Média Anual (%)
População Mundial	45,5	2,0
PIB Mundial	140,4	4,7
Comércio Internacional (em valor - US\$)	264,8	7,1
Comércio Marítimo In ternacional(em toneladas)	284,8	7,3
Frota Mercante Mundial (em GRT)	297,5	7,5

Fonte: LAWRENCE, Samuel A. International Sea Transport: The Years Ahead. Lexington, Massachusetts. Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1972, pág. 57.

Tabela 1.2: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS TRANSPORTES E
COMUNICAÇÕES NO PRODUTO INTERNO BRUTO: ANO DE
1968

Países	PIB ao custo de fatores (em US\$ milhões)	Transportes e Comunicações (em US\$ milhões)	Participação em %
Estados Unidos	795.600	47.736	6
Japão	132.058	10.565	8
França	110.512	5.526	5
Reino Unido	87.535	7.003	8
Itália	66.863	4.680	7
Canadá (*)	50.107	4.510	9
Índia (*)	39.523	1.581	4
Brasil	24.960	1.498	6
Austrália (*)	24.116	1.929	8
Espanha	24.017	1.681	7
Argentina	15.519	1.552	10
África do Sul	13.503	1.215	9
Indonésia	10.509	210	2
Noruega	8.199	656	8
Finlândia	7.158	501	7
Grécia	6.278	439	7
Israel	3.700	333	9
Uruguai	1.555	124	8

Fonte: BARAT, Josef, op.cit.(Fontes: Yearbook of National
Accounts Statistics, 1969, ONU; Statistical Yearbook,
1970, ONU; Instituto de Planejamento Econômico e
Social-IPEA, Ministério do Planejamento e Coordena-
ção Geral).

(*) - Ano de 1967.

No caso específico dos transportes marítimos, podem ser citados outros dados que evidenciam sua importância econômica e alertam quanto à escala dos interesses e forças presentes neste mercado extremamente atrativo (3):

- em torno de 10% do produto mundial bruto é transacionado no comércio internacional; este percentual tem crescido a uma taxa de 0,85% ao ano;
- mais de 80% do transporte mundial de mercadorias, em toneladas-milha, é feito em navios (incluindo-se o transporte doméstico e o internacional);
- considerando unicamente o tráfego internacional, a participação da navegação sobe a 94% (em toneladas-milhas);
- aproximadamente 12% do valor das trocas comerciais são despendidos no transporte marítimo (seguros e fretes).

Estes dados, mesmo em sua generalidade, demonstram que a navegação mercante é o elemento de ligação física mais importante entre as diversas economias e, se em outras épocas foi o que permitiu a pouco complexa transferência de riquezas entre as nações, hoje cumpre o essencial papel de viabilizar a própria operação do sistema econômico internacional, principalmente levando-se em conta a forma em que está estruturado. Mudando-se a ótica de observação deste fato, i.e., o papel da navegação mercante visto de "dentro para fora" (em que medida se dá sua importância para um sistema econômico nacional), a atividade de transporte marítimo assume uma característica

(3) MACEDO SOARES, José Celso. Transportes no Brasil (Suas Grandes Metas). Rio de Janeiro, edição do autor, 1976, pag. 56; adaptação; dados publicados no relatório Commodity Transportation and Economic Development, Massachusetts Institute of Technology (MIT), 1975.

específica: passa a ser encarada como um "custo" do relacionamento do sistema econômico interno com o exterior; é um custo apropriado por este sistema como um todo, no qual todas as suas partes e unidades estão direta ou indiretamente interessadas.

A navegação mercante é, assim, uma atividade de importância estratégica para uma economia nacional, na medida em que se constitui num instrumento para a satisfação de necessidades amplas de todo esse sistema, não sendo apenas um fim em si mesma.

Em função disto, constitui-se em fator de autonomia nacional a capacidade de deslocar bens e serviços, na forma e nas condições mais adequadas para a própria economia. Tendo o país a propriedade e controle da marinha mercante, operando de forma organizada e eficiente, terá ainda maior possibilidade de manipular a estrutura de seu relacionamento comercial com o exterior. Sob o ponto de vista estritamente comercial (no que se refere a competitividade), os bens poderão ser melhor transacionados se o país tiver o comando do transporte, que abre também a possibilidade de manipular a estrutura de custos da atividade e sua transferência para o valor do frete. Se considerarmos que a competitividade de preço dos bens no mercado externo depende em grande parte do valor do frete, que pode tornar gravosos alguns produtos de exportação, este aspecto de custos na navegação mercante ganha fundamental importância.

Acresce a todos estes aspectos o da própria sobrevivência do sistema econômico interno, ou, melhor dizendo, a garantia da continuidade da política de crescimento econômico. E isto por várias razões: em primeiro lugar, os bens poderão ser transacionados no mercado externo dentro das condições que melhor se adequem às necessidades da economia, não só pela

criação e operação da estrutura de transporte em si, como também de todo um aparato de promoção comercial em torno desta estrutura. Na importação, os bens essenciais à sobrevivência e à continuidade do processo de crescimento terão a garantia de seu aporte dada a autonomia que a marinha mercante proporciona, principalmente pelo fato do país importador deter de uma forma geral o comando da carga; na exportação, ter-se-á melhores condições de colocar os bens produzidos internamente no mercado externo, principalmente cargas não conferenciadas, cargas destinadas a áreas novas (mercados importadores emergentes) e graneis (4).

Em segundo lugar, a propriedade de uma marinha mercante contribui decisivamente para diminuir a evasão de divisas em fretes e afretamentos, que sacrifica a conta Serviços do Balanço de Pagamentos, tradicionalmente deficitária nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Contribui, assim, para corrigir o problema do desequilíbrio das contas externas.

Finalmente, a criação ou desenvolvimento de um sistema nacional de transporte marítimo gera - dependendo do grau de horizontalização e verticalização que se pretenda atingir - uma

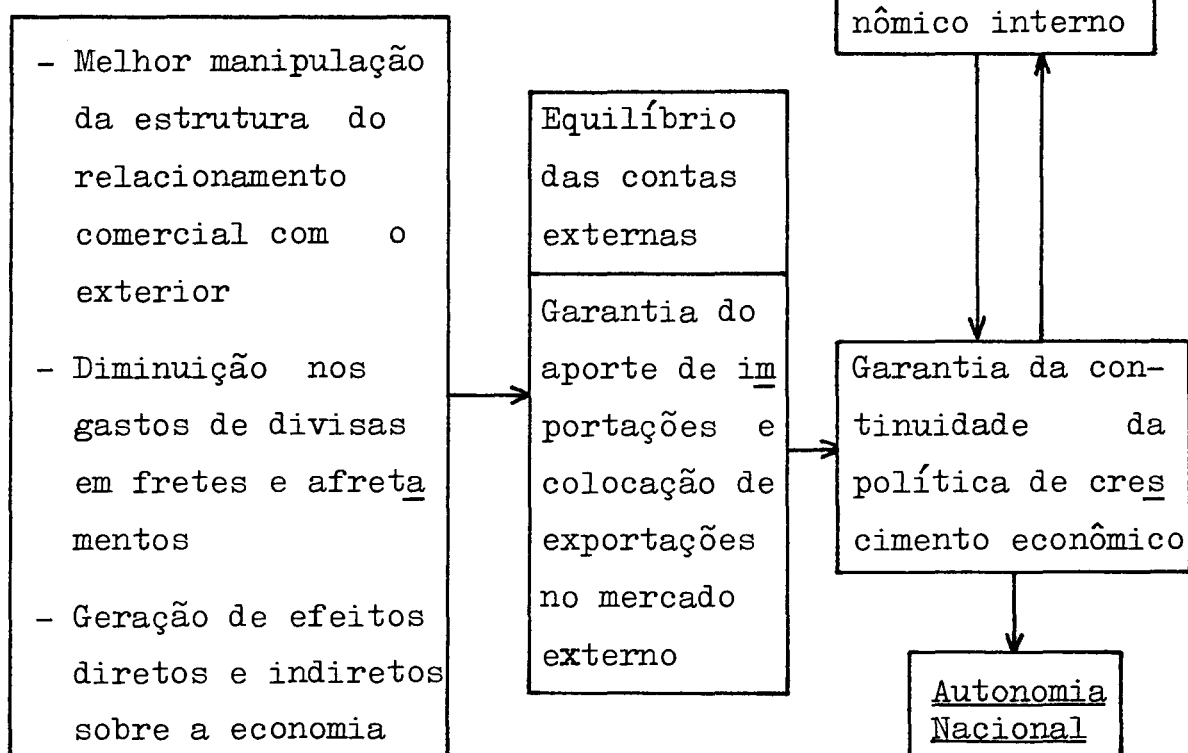
(4) No caso brasileiro, tal situação de autonomia pode ser ilustrada: com referência às importações, o caso mais típico é o do petróleo, para cujo transporte foi criada a FRONAPE - Frota Nacional de Petroleiros, propriedade da Petrobrás - Petróleo Brasileiro S.A.; nas exportações, um exemplo básico é o do minério de ferro (carga a granel) cuja colocação no mercado externo é feita principalmente pela DOCENAVE - Vale do Rio Doce Navegação S.A., uma controlada da Companhia Vale do Rio Doce. A situação brasileira (suas características e seu sistema de transporte marítimo) será objeto de análise posterior.

série de efeitos diretos e indiretos sobre a economia, funcionando como um fator de expansão de emprego e renda: ampliação física do próprio setor de transportes (frota mercante, sistema portuário, estrutura administrativa, etc.); criação ou ampliação de indústrias e serviços afins (construção naval, máquinas e equipamentos, navipeças, etc), provocando um processo encadeado de desenvolvimento destes setores, que tenderão à auto-suficiência tanto quanto mais intensa for a preocupação com a autonomia; aumento de benefícios oriundos do comércio exterior sobre a economia, em função do grau de participação a ele destinado dentro do projeto global de crescimento econômico.

Os transportes marítimos e a navegação mercante cumprem o papel não só de garantir a sobrevivência do sistema econômico nacional como de complementar, ou viabilizar, o esforço de desenvolvimento. Daí a navegação mercante dever ter sua função econômica examinada dentro desta ótica, sendo sempre considerada, analisada e compreendida pelo seu lado estratégico, que condiciona a atividade. Em outras palavras, deve ser encaixada como um fator estratégico para a promoção do desenvolvimento. Esta é, em suma, a perspectiva que mais irá interessar neste trabalho (Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1: A NAVEGAÇÃO MERCANTE ENQUANTO FATOR ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO: UM CONCEITO

Criação e
ampliação de uma
Marinha Mercante:



Capítulo II

OS GANHOS DO COMÉRCIO E TRANSPORTE INTERNACIONAIS: ALGUMAS NOTAS SOBRE SUA NATUREZA

O principal determinante da demanda por transporte marítimo é o nível ou escala do comércio internacional. Pode-se dizer que a navegação depende da existência de comércio, cuja amplitude, volume e diversidade determinarão a demanda por tonelagem-navios, assim como suas características técnicas e operacionais. A fim de examinar as relações entre navegação mercante e comércio, é de interesse abordar as relações entre este e crescimento econômico, na medida em que ajuda na compreensão da natureza dos ganhos associados à troca de bens e serviços (o que, em última instância, irá determinar a demanda por transporte). Este capítulo, assim, discutirá alguns aspectos da Teoria de Custos Comparativos essencialmente úteis ao desenvolvimento do tema principal.

O princípio básico que cerca esta teoria é que a atividade de comércio permite a obtenção de níveis mais elevados de renda real e satisfação através da redistribuição da produção, de forma a minimizar custos (5). Isto se daria pelo fato de que a disponibilidade de recursos de produção varia enormemente de país para país, ou mesmo entre regiões de um mesmo país. Assim sendo, existiria a troca de bens e serviços entre as economias porque alguns destes bens podem ser produzidos por um país e não pelos outros, dada (por exemplo) a existência, em apenas algumas das regiões do mundo, de certos minérios, de condições climáticas apropriadas ou mesmo de tecnologia. Além disso, o comércio também existiria porque alguns bens podem ser

(5) Ver LANGONI, Carlos Geraldo. A Economia da Transformação. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1975, pág. 51.

produzidos num determinado país a melhores níveis de eficiência, ou a menores custos, que em outros. Haverá, então, sensíveis diferenças nos custos com que cada tipo de bem pode ser produzido de país para país, tornando-se atrativa a troca, no comércio externo, daqueles bens cujos custos são comparativamente menores.

A capacidade de uma economia produzir bens depende de seus recursos ou fatores de produção. Como diferentes produtos requerem uma também diferente combinação destes fatores, a sua escassez ou disponibilidade irá condicionar a viabilidade da produção de determinados bens ou o nível de custos ao qual podem ser produzidos. O comércio tornaria possível ao país especializar-se naqueles produtos cujos custos de produção são menores em relação aos demais países, dadas as características específicas da estrutura de seus fatores ou recursos. Em outras palavras, o país que dispuser de certos fatores em abundância terá condições de produzir com vantagem aqueles bens para os quais os fatores disponíveis são importantes. Podem ser citados alguns exemplos disso: os relógios na Suíça (que requerem tecnologia e mão-de-obra bastante especializada, relativamente pequeno volume de capital e ocupação de áreas de terreno desprezíveis em relação às atividades agrícolas); a pecuária na Austrália (país que possui vastas áreas de terra, mas é relativamente escasso em mão-de-obra, favorecendo a produção de bens como carne e lã que requerem mais o fator terra que o fator trabalho); minério de ferro no Brasil ou petróleo nos países árabes (cuja produção - ou extração - depende da própria existência do recurso mineral de forma economicamente viável de ser explorado).

Esta especialização, contudo, não significa que o país irá produzir apenas estes determinados produtos, mas que irá alocar a maior parte de seus recursos na produção de bens em

que tenha maiores vantagens comparativas. E adquirirá no exterior os outros produtos e serviços necessários à economia, que seriam mais caros caso fossem produzidos internamente. Ou, como diz Langoni (6), "na ausência de comércio, o país seria obrigado, a fim de satisfazer suas necessidades de consumo, a desviar recursos de bens cujo custo é baixo para outros cujo custo é alto, com perdas significativas de renda real".

Poderiam ser resumidas em três, de acordo com a teoria de custos comparativos, as razões principais da existência do comércio entre os países (7):

- a) um país comprará de outro os bens que não pode produzir, por quaisquer motivos, e venderá para outros países os bens que pelos mesmos motivos ele pode produzir, mas os outros não podem;
- b) um país comprará de outro os bens que ele mesmo pode produzir mas que o outro país produz mais eficientemente ou a custo mais baixo, e venderá os produtos que pode produzir internamente de forma mais eficiente ou a custo menor que os outros;
- c) um país poderá comprar no mercado externo os bens que pode produzir internamente a custos mais baixos que outros; isto só ocorrerá, entretanto, quando existir outro tipo de bem que possa produzir internamente, com vantagens ainda superiores; pode ser benéfico ao país alocar prioritariamente seus recursos na produção dos bens em que seus diferenciais de custo e eficiência forem maiores.

A situação decorrente do comércio por qualquer dessas razões deverá resultar em ganhos para os países nele envolvidos, se comparássemos com uma situação em que o comércio não existisse. Tais razões podem ser melhor entendidas com o auxílio

(6) LANGONI, Carlos Geraldo. Op.cit.

(7) O'LOUGHLIN, Carleen. The Economics of Sea Transport. Londres, Pergamon Press Ltd., 1967, pag. 15.

de alguns exemplos, embora simplificações da realidade.

Para o primeiro caso, tome-se como exemplo de países o Brasil e os Estados Unidos, e de produtos o café e aviões comerciais para o transporte de carga e passageiros. Se não existisse o comércio internacional, o Brasil não disporia de aviões para operar suas linhas aéreas e os Estados Unidos não teriam como atender à demanda interna de café. Este país, no período pós-guerra, tornou-se o principal exportador mundial de material aeronáutico, tendo sua indústria aeroespacial se tornado líder deste mercado tanto no que se refere ao volume de vendas como ao domínio tecnológico; apenas agora esta supremacia começa a ser novamente ameaçada pelos europeus, o que só foi possível com a conjugação de esforços da Inglaterra, Alemanha e França. O Brasil, por seu lado, tornou-se um cliente tradicional da indústria americana a partir dos anos 50, importando diversos tipos de equipamentos para as diferentes utilizações em sua aviação (8). Apesar do trabalho recente desenvolvido pela indústria nacional, principalmente a EM-BRAER Empresa Brasileira de Aeronáutica (com o avião Bandeirante, produzido em diversas versões), o Brasil ainda não tem possibilidades de ser auto-suficiente nesta área; os modelos que produz atendem a uma determinada faixa, que vai da aviação leve à de 3º nível ou regional, e por muito tempo irá depender de importações para operar suas linhas aéreas domésticas e internacionais.

(8) A frota atual da aviação comercial brasileira é principalmente composta de aviões dessa procedência (Boeing modelos 707, 727 e 737; McDonnell-Douglas DC-10; Lockheed Electra II); a única exceção é o AIRBUS A300, um modelo europeu construído em consórcio, liberado para importação pelo Ministério da Aeronáutica em 1979.

No que se refere ao café, Brasil e Estados Unidos se destacam dos demais países, o primeiro como principal exportador e produtor e o segundo como principal importador (em torno de 20 milhões de sacas anuais). É claro ver que o Brasil desenvolveu a cultura de café, há várias décadas, dadas as condições apropriadas de sua geografia, e dimensionou a produção a um nível tal que, uma vez atendido o consumo interno, gerasse um excedente exportável. Da mesma forma, a indústria aeronáutica americana foi dimensionada para atender ao mercado doméstico e parte do externo. Ambos os países, portanto, evidenciam sua intenção de trocar a produção excedente dos dois bens que podem produzir, trazendo ganhos para as duas economias.

A segunda razão da existência de comércio pode também ser exemplificada, utilizando-se um recurso aritmético simples (9). Suponha-se que os produtos sejam trigo e calçados, e os países sejam, novamente, Brasil e Estados Unidos. Ambos os países produzem internamente os dois tipos de bens, mas a intensidade das trocas comerciais indica que o Brasil possui vantagens na produção de calçados e os Estados Unidos na de trigo. Suponhamos para este efeito que no Brasil 100 unidades de recurso (ou fator de produção) possam produzir 300 unidades de calçados ou 50 unidades de trigo; para produzir ambos os produtos nesta mesma quantidade são necessárias, portanto, 200 unidades de recurso. Nos Estados Unidos a situação é inversa: 100 unidades de recurso podem produzir 50 unidades de calçados ou 300 unidades de trigo, sendo também necessárias 200 unidades de recurso para produzir ambos os bens nestas quantidades.

(9) Idéia utilizada por O'LOUGHLIN, Carleen. Op.cit, pág.18.

Suponha-se em seguida que os dois países se especializem na produção dos bens em que têm maiores vantagens comparativas, abandonando o outro bem; o Brasil produziria apenas calçados e os Estados Unidos apenas trigo. A produção total dos dois bens, aplicadas as 200 unidades de recurso em cada país, seria então de 600 unidades de calçados no Brasil e de 600 unidades de trigo nos Estados Unidos; caso os dois países não se especializassem, a produção total seria de apenas 350 unidades de calçados e 350 unidades de trigo. Através da troca, cuja existência permite a especialização, significativos ganhos reais podem ser obtidos por ambas as economias.

O exemplo acima é evidentemente uma simplificação da realidade, pois os dois países produzem os dois tipos de bens sem que tenha ocorrido uma especialização tão completa. O fato, entretanto, é que o Brasil produz o trigo mas importa grande parte de suas necessidades dos Estados Unidos (o principal fornecedor, seguido do Canadá e Argentina), uma vez que a produção interna é insuficiente para atender à demanda doméstica. Esta demanda, por sua vez, só passou a existir na medida em que se tornou possível adquirir o produto de outros países, permitindo o desenvolvimento de um hábito alimentar originalmente europeu. Na realidade, a geografia brasileira não é favorável à produção do trigo e todos os esforços visando a auto-suficiência até o momento foram frustrados, por inúmeras razões. Apesar da produção atual ter alcançado níveis que seriam suficientes para atender à demanda de alguns anos atrás, o crescimento da utilização do produto pelas indústrias em diversos tipos de alimentos derivados veio a aumentar seu deficit interno. Em outras palavras, a oferta interna aumentou mas a níveis insuficientes para acompanhar o crescimento da demanda. Assim sendo, existiriam duas opções básicas para tornar o Brasil auto-suficiente em trigo: ou mudando o hábito

alimentar (substituindo o produto por outros disponíveis internamente, até que oferta e demanda domésticas se nivelassem) ou ampliando a área atualmente destinada à produção do cereal. Neste segundo caso, a não ser que a fronteira agrícola fosse expandida para áreas inteiramente novas, o trigo poderia acabar competindo pelo fator terra com outros produtos cuja produtividade e rentabilidade são nítidamente maiores, como a soja ou café (cujos excedentes são justamente a base da pauta brasileira de exportação). Esta solução seria um paradoxo difícil de ser sustentado: o Brasil poderia ter o trigo de que necessita e a custos mais elevados, mas provavelmente teria menores excedentes de café e soja, tão necessários para viabilizar a importação de outros bens essenciais ao seu processo de crescimento.

Este exemplo do trigo, apesar de suas limitações, mostra os ganhos que a especialização pode oferecer; se esta não existisse, o Brasil ou teria hoje que mudar os hábitos alimentares de sua população (historicamente explicáveis) ou então abandonaria a atual escala de produção dos bens em que suas vantagens comparativas são bem maiores (o que iria empobrecer a economia). A solução deste impasse pode ser apresentada, as sim, pela existência do comércio exterior: compra-se de outros países aquilo que falta internamente e aloca-se prioritariamente os recursos disponíveis na produção dos bens cuja produtividade é elevada e os custos mais baixos. Isto é vá lido para o caso da importação de calçados pelos Estados Unidos, o que só se tornou possível dada a competitividade de preço e qualidade que o produto brasileiro adquiriu em relação ao similar norte-americano, tornando atrativa sua importação.

Convém ressaltar, entretanto, que neste exemplo o custo do transporte desempenha um papel fundamental, pois poderia neu-

tralizar a vantagem comparativa no preço do produto brasileiro. Se o transporte do calçado entre o Brasil e os Estados Unidos custasse 100 dólares por tonelada (incluindo fretes, seguros, etc.) a importação só teria sentido para o segundo país, em princípio, se o produto brasileiro fosse mais barato que o seu próprio em pelo menos 100 dólares; caso contrário, a transação provavelmente não se realizaria. Isto indica que os custos do transporte, se forem altos, podem anular os ganhos da especialização para alguns tipos de produtos, daí a grande importância de seu controle na atividade de navegação mercante (controle este que muitas vezes só é possível tendo o país exportador sua própria estrutura de transporte, como já mencionado no Capítulo 1). Pode-se concluir, portanto, que nenhuma economia estará interessada no aumento dos custos de transporte, que pode provocar quedas nos níveis de comércio; da mesma forma, não interessará também às empresas de navegação, pois retrairia seu mercado com o decréscimo nas quantidades transportadas.

A terceira razão da existência de comércio nada mais seria que um desdobramento da segunda, constituindo-se num caso extremo de especialização: o país compraria no exterior os bens que pode produzir internamente, a custos mais baixos, dada a existência de outro bem em que suas vantagens comparativas são ainda maiores. O país, então, passaria a alocar prioritariamente seus recursos neste tipo de produto. Isto também pode ser ilustrado com um exemplo aritmético, tomando-se como países a Alemanha e o Brasil e como produtos motores de trator e tornos mecânicos. Na Alemanha, 100 unidades de recurso produzem 300 motores ou 300 tornos; sem o comércio externo, dimensiona a produção em, por exemplo, 100 motores e 200 tornos. O Brasil, por seu lado, produz com as mesmas unidades de recurso 240 motores ou 150 tornos, ou então (admitindo a inexis-

tência do comércio) 120 e 75, respectivamente. Neste exemplo, a Alemanha produziria os dois bens de forma mais eficiente: 1 unidade de recurso para 3 motores ou 3 tornos, contra 2,4 motores ou 1,5 tornos no Brasil. Vê-se, portanto, que é na produção do segundo bem que se apresenta maior diferencial de eficiência entre os dois países.

Suponha-se em seguida que ocorra a especialização: a Alemanha passa a produzir apenas tornos (nos quais suas vantagens são maiores) e o Brasil apenas motores. Serão produzidas, assim, 300 unidades do primeiro bem e 240 do segundo. Se a Alemanha trocar 80 de seus tornos por 110 motores brasileiros terá, após o comércio, 220 tornos e 130 motores (contra 200 e 100, respectivamente, antes da troca); o Brasil, da mesma forma, passará a ter 80 tornos e 130 motores (contra 75 e 120 na situação anterior). Esta simulação pode ser melhor entendida com o auxílio da tabela abaixo:

Tabela 2.1: SIMULAÇÃO DE GANHOS PROVENIENTES DA ESPECIALIZAÇÃO NA PRODUÇÃO

Situação da Produção:	ALEMANHA		BRASIL	
	Motores	Tornos	Motores	Tornos
A) antes do comércio	100	200	120	75
B) após a especialização	---	300	240	---
C) trocas comerciais	<u>+110</u>	<u>-80</u>	<u>-110</u>	<u>+80</u>
D) após o comércio (B + C)	110	220	130	80
E) GANHOS (D - A)	10	20	10	5

Evidentemente, são várias as simplificações deste exemplo, entre as quais cabe citar a ausência de considerações sobre a relação de câmbio entre as moedas dos dois países, as condições de mercado (oferta e demanda) daqueles bens em ambas as economias, a situação do comércio bilateral, os custos do trans-

porte (que, como já mencionado, podem neutralizar as vantagens comparativas), etc.; todos eles são fatores importantes que alteram o perfil da demanda e das trocas entre as duas economias. Apesar disso, o exemplo é suficiente para ilustrar os ganhos que a especialização pode oferecer quando são alocados os recursos disponíveis na produção de um determinado bem cujas vantagens comparativas (ou diferenciais de eficiência de produção) são maiores que as vantagens apresentadas por outros bens.

A teoria dos custos comparativos apresenta, sem dúvida, muitas limitações como instrumento de análise das razões pelas quais existe o comércio. Não só seria uma simplificação das relações reais de poder econômico e dominação entre países ou regiões do mundo (relações estas desenvolvidas historicamente, e que condicionaram todo o processo de formação da atual estrutura) como também - pelo lado apenas da teoria econômica - omitiria questões importantes como a existência das imperfeições na organização do mercado (ausência de concorrência perfeita, etc.). Por estas razões, esta teoria deve ser interpretada de forma ampla e flexível na medida em que pode fornecer parâmetros para a avaliação da intensidade dos fluxos de comércio: os custos de produção e os custos de transporte. Pode-se dizer, assim, que a teoria dos custos comparativos é útil porque constata a existência de diferenciais de eficiência entre as diversas economias (o que provoca a troca comercial), mas não identifica as razões maiores que explicam a existência destes diferenciais. Embora não se enquadre nos objetivos do trabalho a discussão destas razões, é de interesse abordar algumas de suas consequências; ou, melhor dizendo, examinar os motivos pelos quais os países se desviam do livre comércio, erigindo uma série de barreiras à realização dos ganhos que, à luz da teoria, adviriam de tal modelo de trocas comerciais.

O principal destes motivos, sem dúvida, seria a política de proteção à economia local adotada pela grande maioria dos governos. Esta orientação protecionista, entretanto, dar-se-ia por razões diversas nos países desenvolvidos e nos em desenvolvimento; enquanto que nos primeiros a proteção visaria limitar as ameaças de uma concorrência externa (operando a melhores níveis de eficiência) sobre a estrutura produtiva interna já estabelecida, nos outros a proteção visaria principalmente criar condições para que se desenvolva esta estrutura produtiva (antes inexistente ou subdimensionada). Equivale dizer que nos países industrializados o protecionismo seria utilizado para conter ameaças aos níveis internos de emprego, enquanto que nas economias emergentes seria instrumento importante para desenvolver e diversificar tais níveis de emprego.

Convém observar que o uso da política protecionista varia de país para país, podendo também atingir de forma diferente de determinados tipos de bens. Dois exemplos disso podem ser citados com relação aos países desenvolvidos; o primeiro refere-se às restrições impostas pelos Estados Unidos às importações de calçados brasileiros. Estes produtos tornaram-se de tal forma competitivos (graças, também, à participação dos custos de transporte no preço final da mercadoria) que chegaram a afetar o mercado das indústrias locais, levando o governo a aplicar medidas que garantissem os interesses das firmas americanas ou mesmo dos sindicatos. Este é, portanto, um caso típico de proteção da estrutura produtiva interna já estabelecida, face à concorrência externa. Já o segundo exemplo mostra uma situação inversa: a ausência de proteção à indústria local, dada a sua posição extremamente vantajosa, em termos de eficiência e custos, com relação à concorrência externa. É o caso da indústria automobilística no Japão, que se

tornou o primeiro país do mundo a abolir por completo as tarifas de importação de veículos, a partir de março de 1978 (10). Evidentemente, tal fato não se deve apenas à eficiência e produtividade da indústria japonesa, mas também à situação extremamente favorável de sua balança comercial (cujos superávits podem, por sua vez, ser creditados em parte àquele fator). O Japão produziu em 1977 o total de 8.514.522 veículos, quantidade somente superada pelos Estados Unidos (12,7 milhões), tendo exportado 51,1% da produção ou 4.352.817 veículos (11). Este número representa um acréscimo de 17,3% sobre as exportações de 1976, que por sua vez foram superiores em 38,6% às de 1975; por outro lado, as importações de veículos estrangeiros pelo Japão foram de apenas 41.821 unidades em 1977, representando uma queda de 1,7% em relação ao ano anterior. Isto por si só explicaria o quanto é "desnecessária" a política de proteção à indústria automobilística japonesa, que atualmente não se encontra ameaçada pela concorrência externa.

-
- (10) The Motor Industry of Japan 1978. Relatório publicado pela Toyota Motor Sales Co. Ltd., Tokyo, 1979, pág. 20.

Enquanto que no Japão as tarifas chegaram a 0%, nos Estados Unidos variam de 3 a 25% e em países europeus de 11 a 22%, dependendo do tipo, da cilindrada e do combustível usado pelo veículo (dados referentes ao início de 1979).

- (11) O Japão e suas indústrias estão eficientemente estruturados para a exportação de automóveis, e a importância atribuída ao transporte é tal que a maior empresa fabricante e exportadora, a Toyota Motor Sales Co. Ltd., está diretamente envolvida nas operações marítimas e possui uma frota própria de 22 navios especializados no transporte de automóveis: a Toyota Maru Fleet, cujo objetivo é "proporcionar a rápida e eficiente entrega de veículos Toyota" (Annual Report, Toyota Motor Sales Co. Ltd., April 77 - March 78, pág. 24 e 25).

Tal não é o caso, contudo, dos países em crescimento que necesitam desenvolver e diversificar sua estrutura interna de produção, justificando assim as políticas de proteção à indústria local. Isto deriva do fato de que muitas das vantagens comparativas, que tendem a provocar a especialização e a troca comercial, podem ser criadas ou desenvolvidas ao longo do tempo, não sendo necessariamente "privilégios naturais" de determinadas economias. Assim, como diz Langoni (12), investimen - tos lucrativos num certo horizonte de tempo podem necessitar de alguma proteção inicial para se tornarem viáveis face à concor - rência externa.

Como já mencionado, a capacidade de uma economia de produzir bens depende de seus recursos ou fatores de produção; como dife - rentes produtos requerem uma também diferente combinação des - tes fatores, a sua escassez ou disponibilidade irá condicio - nar o nível de custos ao qual os bens podem ser produzidos, ou mesmo a viabilidade de sua produção. Ocorre, entretanto, que a combinação dos fatores pode ser alterada ao longo do tempo de forma a superar os entraves existentes. Isto pode ser ilustra - do utilizando-se como referência os três fatores de produção clássicos (terra, capital e trabalho) que interagem na econo - mia. O fator terra, por exemplo, terá sua produtividade amplia - da se o capital nela for investido em irrigação, técnicas de plantio, fertilizantes, mecanização, etc. Um país em que a terra é pobre para a agricultura mas que dispõe de capital pa - ra investimentos pode inverter sua posição desfavorável e com - petir, às vezes com vantagens, com outros países em que a

(12) LANGONI, Carlos Geraldo. Op.cit., pág. 52.

terra é naturalmente rica e propícia às atividades agrícolas mas que não tem condições de aplicar capital para otimizar a produção. É o caso de Israel, que hoje exporta laranja para os países europeus utilizando terras anteriormente áridas. Outro exemplo é o do Japão com sua indústria eletrônica ou de material fotográfico; considerada a pesquisa e educação como uma forma de investimento, constatar-se-á que no caso deste país a combinação do fator trabalho com o fator capital resultou no desenvolvimento de tecnologias de ponta que, ao término de um período, vieram a dominar determinados segmentos do mercado mundial nas duas áreas.

Nos exemplos acima, certamente foi necessária alguma proteção inicial para que a concorrência externa não inibisse o desenvolvimento doméstico. Seria este o argumento da indústria nascente, que pressupõe uma proteção ao início até que a eficiência e produtividade atinjam níveis suficientes para garantir a viabilidade e a sobrevivência do empreendimento face aos concorrentes externos. Em outras palavras, uma indústria pode não ser viável em determinada escala de produção mas pode se equiparar ou superar em rentabilidade outras indústrias competidoras se as condições em que opera permitirem sua expansão e crescimento, situação que freqüentemente só ocorre se forem adotadas medidas de proteção. É interessante observar, contudo, que o nível de protecionismo existente na maioria das economias em desenvolvimento é consideravelmente maior do que seria necessário para endossar o princípio da indústria nascente. Tal fato poderia encontrar apoio no argumento de que é uma necessidade para os países em desenvolvimento proporcionar o máximo de emprego em suas economias, mesmo sacrificando melhores níveis de renda real que adviriam dos ganhos de um comércio mais liberal. Esta é a conclusão de Langoni, ao dizer que "há um grau de preferência por produção

doméstica que, supostamente, leva a comunidade a aceitar reduções na renda real em troca de uma estrutura interna de produção mais diversificada". Seriam, portanto, motivos basicamente políticos que levariam os governos a adotar medidas mais restritivas do que seria necessário para garantir a sobrevivência de indústrias nascentes (entre estes motivos, cabe lembrar a tese da autonomia nacional).

Os governos podem adotar diversos tipos de medidas de proteção, como impor restrições quantitativas às importações, taxas de câmbio múltiplas, etc. Mas o procedimento mais comum para restringir os impactos da concorrência externa é a adoção de tarifas ou impostos de importação, que também podem ser usados para aumentar a receita fiscal interna e para corrigir desequilíbrios no balanço de pagamentos. O primeiro caso pode ser identificado, de uma forma geral, quando o país impõe impostos de importação sobre bens não produzidos internamente (ou que não se planeja produzir num certo espaço de tempo), donde se conclui que a medida visaria principalmente aumentar a receita fiscal e não proteger indústrias locais. No segundo caso, por sua vez, quando o país utiliza o imposto de importação para aumentar seus níveis internos de emprego (às vezes afetando os níveis de emprego de outras economias), pode provocar reações externas e conseqüentes medidas retaliativas ou reciprocamente protecionistas. Disso resultaria uma gradativa contração do comércio internacional, podendo significar perdas de renda real para todas as economias.

Se o comércio internacional é o principal determinante da demanda por transporte marítimo, como mencionado ao início deste capítulo, dificilmente os setores envolvidos na atividade (empresas de navegação, armadores, construção naval, etc.) estarão interessados na ocorrência de restrições ao comércio que provoquem retrações em seu mercado; pelo contrário, estes

setores se interessam pela liberalização do comércio, que provocaria expansão em seus negócios ou - pelo menos - impediria retrações ou declínios.

Convém lembrar, contudo, dois outros fatores que contrariam este argumento e que aparecem como contradições em relação a seus fundamentos. O primeiro diz respeito ao próprio princípio da indústria nascente: se fossem abolidas todas as medidas de proteção nas economias em desenvolvimento, a longo prazo poderia ocorrer uma estagnação dos níveis de comércio (ao invés de expansão), pois dificultaria sensivelmente o processo de crescimento destas economias e limitaria, como consequência, seu poder de compra. Isto corresponderia, portanto, a uma limitação de mercados potenciais. O segundo fator refere-se à estrutura atual de organização do capitalismo no mundo ocidental, no sentido de que as economias em desenvolvimento são importantes fronteiras de expansão dos empreendimentos transnacionais; em outras palavras, a organização interdependente das economias - dados os vínculos criados por aqueles empreendimentos - provocaria uma superposição de interesses estritamente nacionais e de interesses "internacionais". Assim sendo, se ocorresse uma significativa liberalização do comércio, determinadas indústrias nascentes (que são na verdade investimentos de capitais estrangeiros, ou ramificações de interesses de economias desenvolvidas) seriam afetadas ou inviabilizadas, o que não conviria nem ao investidor externo nem às políticas internas de emprego e crescimento. Um exemplo típico deste fato é a indústria automobilística brasileira, que necessitou e ainda necessita de proteção (embora em menor grau) para se desenvolver. Caso não existissem as barreiras às importações de automóveis e as políticas de incentivo, dificilmente teria a indústria nacional se tornado viável e, portanto, dificilmente o capital externo teria nelas investi-

do da forma que o fez. Além disso, essas indústrias não te riam a possibilidade de operar seu sistema, por assim dizer, de "divisão internacional do trabalho" e de deslocar a produção de tipos de automóveis (ou partes deles) para onde lhes é mais atrativa. Assim é que muitas das indústrias nacionais exportam motores e caixas de câmbio para as matrizes na Europa ou Estados Unidos, ou mesmo para outras filiais em terceiros países, gozando de incentivos governamentais e apoiadas na política de proteção ao investimento local.

Por todas estas razões, o posicionamento dos setores envolvi dos na atividade de navegação, quanto à questão do protecionis mo, é bastante complexo; se, por um lado, a liberalização do comércio tenderia no curto prazo a aumentar os níveis de comércio (e, portanto, o transporte de carga), no longo prazo po deria resultar em estagnação ou queda em suas taxas de cresci mento pela limitação do poder de compra das economias emergen tes. Além disso, os próprios setores de navegação também es tiveram e continuam a estar envolvidos nos esquemas de prote ção contra a concorrência externa, enquadrando-se no já discu tido argumento da indústria nascente. Cabe ressaltar, contu do, que é na área dos países em desenvolvimento que a políti ca protecionista é mais intensa, dada a sua posição não tra dicional nos transportes marítimos, enfrentando forte concor rência dos países industrializados. Acresce a isto a impor tância atribuída, naquelas economias, à propriedade de um siste ma nacional de transportes marítimos para a consecução dos objetivos de independência política e econômica; ou, como men cionado no capítulo anterior, ao fato deste sistema se consti tuir em fator de autonomia nacional, dada a possibilidade que oferece de deslocar bens e serviços na forma e nas condições mais adequadas para a economia. Nos países em desenvolvimen to, assim, torna-se necessário proteger o setor de navegação

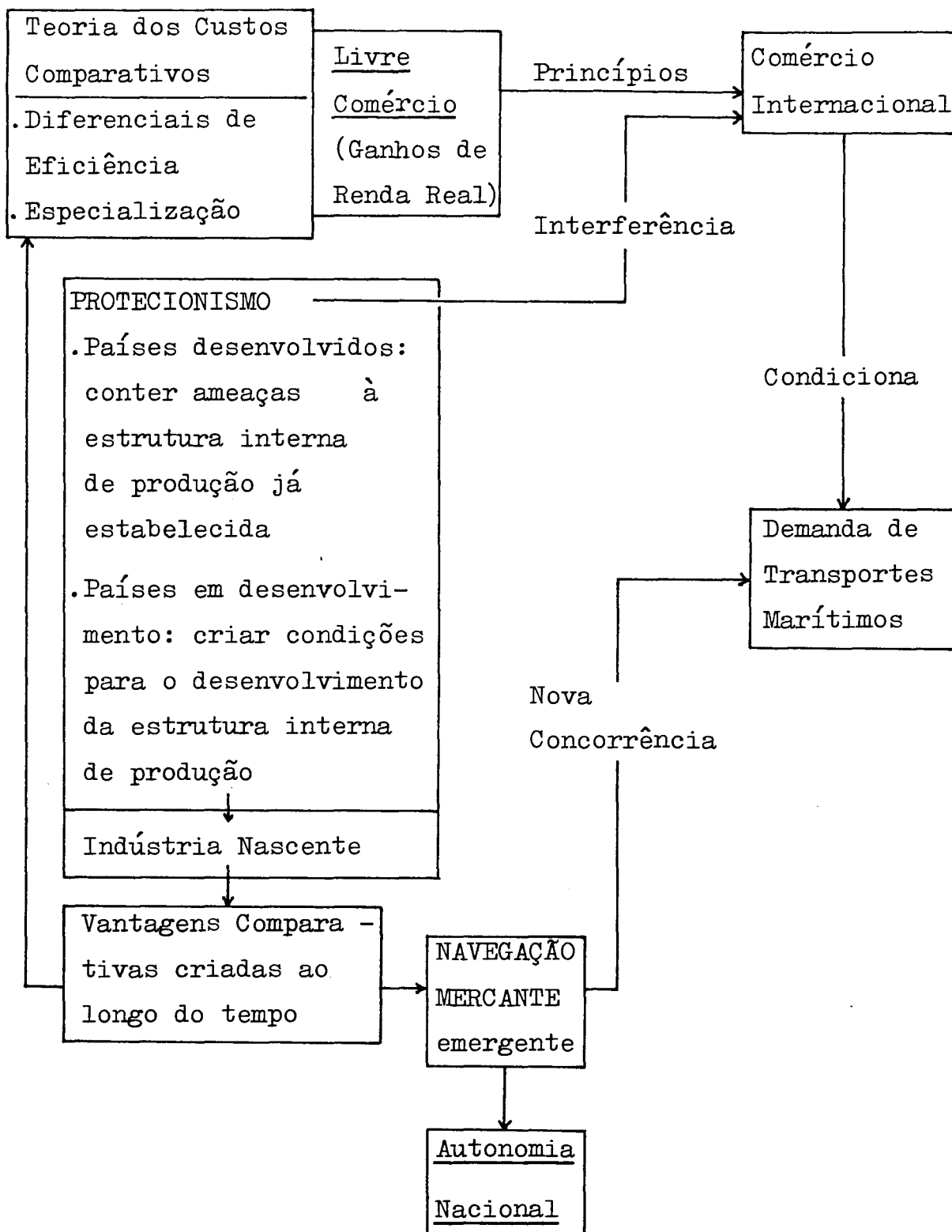
não só para garantir sua sobrevivência enquanto empreendimento (caso em que se enquadra no argumento da indústria nascente), como também, e sobretudo, para garantir sua participação estratégica no processo global de crescimento econômico. Sem a proteção, dificilmente estes países teriam condições de seguir o caminho da autonomia, como se evidenciará quando for estudado, em outro Capítulo, o caso brasileiro.

Por seu lado, os países desenvolvidos normalmente defendem a liberalização do comércio e o término do protecionismo na navegação mercante devido ao fato de estarem mais solidamente estabelecidos como construtores navais e armadores que os países restantes. Tal fato encontra exemplos em outros momentos históricos, como recorda Carleen O'Loughlin (13): "no século dezanove a maioria dos economistas britânicos apoiava o livre comércio porque a Grã-Bretanha gozava de absoluta liderança em muitas atividades industriais, e seu principal problema era ter acesso livre a novos mercados estrangeiros e não eliminar a concorrência externa em seus mercados domésticos"; ao mesmo tempo, continua, "os Estados Unidos protegiam de toda forma sua jovem economia atrás de um muro tarifário". Contraditoriamente, contudo, estes mesmos países estão hoje sendo obrigados a adotar medidas de proteção às suas indústrias e companhias de navegação, dadas as conseqüências da crise pela qual atualmente passa o setor, uma das piores em toda a sua história (como será visto no próximo capítulo). De qualquer forma, a orientação que deverá prevalecer na área de navegação é a de compatibilizar os interesses das economias desenvolvidas e em desenvolvimento, não sem esforço destas últi

(13) O'LOUGHLIN, Carleen. Op.cit., pág.23

mas para fazer com que seus problemas e necessidades sejam considerados.

O gráfico a seguir resume os pontos principais discutidos neste capítulo.

Gráfico 2.1: COMÉRCIO, PROTECIONISMO E NAVEGAÇÃO MERCANTE

Capítulo III

A CONJUNTURA DA NAVEGAÇÃO MERCANTE NO MUNDO: COMPORTAMENTO ATUAL E TENDÊNCIAS

3.1) Aspectos Gerais

O desempenho dos setores de transporte marítimo, como já mencionado, está intimamente ligado à evolução e comportamento da atividade econômica como um todo, especialmente no que se refere ao comércio internacional. Se problemas estruturais ou conjunturais afetam os níveis de comércio entre as diversas regiões do mundo, o transporte de cargas também, e necessariamente, será afetado.

A partir de 1974/1975, a economia mundial entrou num período crítico de sua história ao sofrer as consequências da crise do petróleo, sem estar estruturalmente preparada para enfrentá-la. O problema da energia afetou em diversos níveis a atividade econômica e teve toda a sorte de desdobramentos; a situação recessiva predominante na maioria dos países desenvolvidos atingiu sensivelmente o comércio internacional, criando problemas em suas contas de comércio e contribuindo para as crises cambiais que já há alguns anos afetam o sistema monetário mundial (e que realimentam a própria crise do comércio).

A situação recessiva da economia ocidental, os problemas monetários e cambiais, e o recrudescimento da política protecionista, que provocaram alterações na estrutura e nos níveis de comércio, trouxeram para o setor de transportes marítimos e construção naval a mais séria crise do pós-guerra. O excedente mundial de tonelagem, principalmente de navios petroleiros, começou a aparecer já em 1975 e agravou-se progressivamente ano a ano, gerando queda generalizada nos níveis de fretes, rápida diminuição das encomendas à construção naval, ociosidade e desemprego em estaleiros, etc. Uma das consequências dessa situação, que será melhor examinada em outro capítulo, foi

o aumento da intervenção estatal no setor em praticamente todos os países ocidentais, visando diminuir os impactos da crise nos níveis de emprego (e evitar sua ampliação) através da neutralização de parte de seus efeitos. Estas políticas, assim como a situação atual do mercado da navegação mercante, serão examinadas nos itens a seguir.

3.2) Os Transportes Marítimos e a Demanda de Tonelagem

A demanda de tonelagem (ou de transporte) está associada ao comportamento do comércio internacional, isto é, da própria demanda por bens e mercadorias entre as diversas regiões do mundo. Com o surgimento da crise do petróleo ao final de 1973, e com o desdobramento de suas consequências sobre a economia ocidental, os níveis de comércio já se mostraram afetados em 1974, embora tenha sido em 1975 que se sentiram os seus efeitos mais críticos. A tabela em seguida mostra a variação percentual anual do total de toneladas transportadas no comércio marítimo mundial, assim como as variações no tráfego em toneladas-milha, no período de dez anos 1969/1978; os totais estão também separados em cargas de petróleo (óleo bruto e derivados) e cargas secas (ferro, carvão, cereais e todas as demais cargas).

Tabela 3.1: COMÉRCIO MARÍTIMO MUNDIAL - VARIAÇÃO ANUAL
EM PERCENTAGEM

ANO	TONELADAS TRANSPORTADAS			TONELADAS - MILHA		
	CARGAS DE PETRÓLEO	CARGAS SECAS	TOTAL	CARGAS DE PETRÓLEO	CARGAS SECAS	TOTAL
1969	10,8	8,5	9,6	13,5	9,8	12,0
1970	14,8	7,3	10,9	15,6	10,8	13,7
1971	6,0	1,5	3,8	14,9	2,6	10,1
1972	9,9	4,5	7,3	16,0	4,2	11,7
1973	13,4	12,5	13,0	18,1	16,5	17,6
1974	-0,9	9,6	4,1	4,0	11,2	6,4
1975	-8,1	-4,4	-6,3	-8,4	-2,3	-6,2
1976	12,5	5,9	9,1	14,9	4,2	11,0
1977	3,7	1,6	2,7	2,5	2,5	2,5
1978	-1,7	3,1	0,6	-2,8	1,7	-1,3

Fonte: Percentagens calculadas a partir de dados publicados pelo Institute of Shipping Economics Bremen (Shipping Statistics, Fevereiro de 1979, pag. 41); ver Tabela 3.2.

Pode ser observada a queda nos níveis de comércio marítimo a partir de 1974: enquanto que em 1973 transportou-se uma tonelagem 13% superior à de 1972, em 1974 o crescimento do transporte foi de apenas 4,1%; em 1975 houve uma retração de 6,3%, tendo o mercado experimentado uma recuperação em 1976(+9,1%) e praticamente estagnado em 1977 e 1978. Neste último ano, é digna de nota a retração no transporte de petróleo, tendo sido movimentado um volume 1,7% inferior ao do ano anterior.

Comportamento similar pode ser verificado também no conceito de toneladas-milha: (1) queda no crescimento do transporte em 1974, (2) retração em 1975, (3) recuperação em 1976 e (4) estagnação/retração nos dois últimos anos.

Analisando o período em blocos (1969/1973 e 1974/1978), observa-se que de 69 a 73 as toneladas transportadas cresceram a uma taxa média anual de 8,7%, acumulando uma variação total de 39,5% no período; já de 74 a 78, a taxa média anual de cresci-

mento caiu para 1,4%, tendo acumulado no período uma elevação de apenas 5,7% (contra os 39,5% do período anterior). No que se refere a toneladas-milha, o comportamento foi semelhante: a taxa média anual de crescimento foi de 13,2% entre 69 e 73 e de 1,3% entre 74 e 78; o crescimento acumulado no primeiro período foi de 64,3% contra apenas 5,3% no segundo.

A tabela em seguida mostra os dados referentes às toneladas transportadas e ao tráfego em toneladas-milha para os principais produtos movimentados no comércio mundial (petróleo bruto e derivados, minério de ferro, carvão e cereais), assim como o total de todas as demais cargas e o total geral. Pode ser verificada a estabilização das toneladas transportadas em todas as cargas a partir de 75, assim como o tráfego marítimo expresso em toneladas-milha.

O impacto real desta estagnação da demanda por tonelagem sobre a navegação mercante e construção naval pode ser visualizado pela confrontação com os dados relativos à oferta de tonelagem, o que será feito a seguir.

Tabela 3.2: COMÉRCIO MARÍTIMO MUNDIAL EM TONELADAS TRANSPORTADAS E EM TONELADAS-MILHA

A) Toneladas Transportadas (milhões)

ANO	PETRÓLEO BRUTO E DERIVADOS	FERRO	CARVÃO	CEREAIS	OUTRAS CARGAS	COMÉRCIO TOTAL
1969	1.080	214	83	71	789	2.237
1970	1.240	247	101	89	804	2.481
1971	1.315	250	94	91	825	2.575
1972	1.445	247	96	108	866	2.762
1973	1.639	298	104	139	940	3.120
1974	1.624	329	119	130	1.045	3.247
1975	1.492	292	127	137	995	3.043
1976	1.678	294	127	146	1.075	3.320
1977	1.740	276	126	147	1.120	3.409
1978	1.710	265	122	149	1.185	3.431

B) Toneladas-Milha (bilhões)

ANO	PETRÓLEO BRUTO E DERIVADOS	FERRO	CARVÃO	CEREAIS	OUTRAS CARGAS	COMÉRCIO TOTAL
1969	5.613	919	385	367	2.090	9.374
1970	6.487	1.093	481	475	2.118	10.654
1971	7.454	1.185	434	487	2.169	11.729
1972	8.649	1.156	444	548	2.306	13.103
1973	10.216	1.398	467	760	2.562	15.403
1974	10.620	1.578	558	695	2.935	16.386
1975	9.727	1.471	621	734	2.810	15.363
1976	11.179	1.469	591	779	3.035	17.053
1977	11.459	1.389	610	801	3.220	17.479
1978	11.135	1.320	585	810	3.405	17.255

Fonte:- Shipping Statistics, vol.23, nº 2, Institute of Shipping Economics Bremen, Fevereiro de 1979, pág. 41(Fonte: Review 1978, Fearnley & Egers Cartering Co.Ltd,pág. 14); os dados para 1978 estão sujeitos a retificação.

3.3) A Oferta de Tonelagem

De 1969 a 1977, a frota mercante mundial apresentou uma expansão de 86%: de 211,7 milhões de GRT em 69, passou para 393,7 milhões de GRT em 1977 (14). A taxa média de crescimento anual situou-se em 8,1% para o total da frota; os navios petroleiros, por seu lado, expandiram-se no período 124,9% em GRT, registrando uma taxa média anual de 10,7%. Para os demais tipos de navios (aí incluídos graneleiros, navios de carga geral, especializados, etc.), o crescimento foi de 63,5% a uma taxa média anual de 6,4%.

No período 73/76, é interessante observar que a frota de petroleiros expandiu-se a uma taxa média anual de 13,4%, contra uma taxa de 10,5% no período 69/73 e de apenas 3,5% em 77. Uma das explicações para este fato é o aumento do porte dos navios petroleiros em função do fechamento do Canal de Suez, que teve profundos efeitos no transporte de petróleo do Oriente Médio para a Europa e os Estados Unidos. Como exemplo, pode ser citada uma viagem iniciando-se em Rotterdam: a rota do Canal de Suez, usada tanto na pernada de ida como na de volta, é mais curta em aproximadamente 9.500 milhas que o percurso alternativo, contornando o continente africano via Capetown. O fechamento do Canal em 1967 obrigou o uso desta rota alternativa, e consideravelmente mais longa; este problema, aliado ao crescente consumo de petróleo no mundo, precipitou o desenvolvimento de novos e maiores tipos de navios petroleiros, os chamados VLCC/Very Large Crude Carriers (acima de 175.000 DWT), e

(14) GRT: Gross Registered Tonnage, ou Tonelagem Bruta de Registro. No Anexo I estão apresentadas as definições das medidas de capacidade de navios, assim como outras definições de termos técnicos e conceituações de tipos de embarcações.

ULCC/Ultra Large Crude Carriers (acima de 300.000 DWT, alguns tipos alcançando até 500.000 DWT) (15). Dados os prazos de construção elevados para este tipo de embarcação, pode-se dizer que as unidades de maior porte (200.000/500.000 DWT) começaram a ser entregues em 73/76, resultando para a frota de petroleiros uma taxa de expansão mais acentuada no período. Quanto aos outros tipos de navio, o comportamento foi inverso: enquanto que a taxa média anual foi de 6,8% entre 69 e 73, no período seguinte (73/77) situou-se em 5,9%. A tabela seguinte mostra a evolução da frota mundial entre 1969 e 1977, por tipo de navio.

(15) DWT - Deadweight Tonnage, ou Toneladas de Porte Bruto; ver Anexo I.

Tabela 3.3: EVOLUÇÃO DA FROTA MUNDIAL - 1969 - 1977
(Navios de 100 GRT e mais)

ANO	PETROLEIROS		DEMAIS TIPOS		FROTA TOTAL	
	MILHÕES DE GRT	VARIAÇÃO % S/ANO ANTERIOR	MILHÕES DE GRT	VARIAÇÃO % S/ANO ANTERIOR	MILHÕES DE GRT	VARIAÇÃO % S/ANO ANTERIOR
1969	77,4	11,8	134,3	7,4	211,7	9,0
1970	86,1	11,2	141,4	5,3	227,5	7,5
1971	96,1	11,6	151,1	6,9	247,5	8,7
1972	105,1	9,4	163,2	8,0	268,3	8,5
1973	115,4	9,8	174,5	6,9	289,9	8,1
1974	129,5	12,2	181,8	4,2	311,3	7,4
1975	150,0	15,8	192,2	5,7	342,2	9,9
1976	168,2	12,1	203,8	6,0	372,0	8,7
1977	174,1	3,5	219,6	7,8	393,7	5,8

Ano de 1977: equivalência GRT/DWT (em milhares de toneladas)

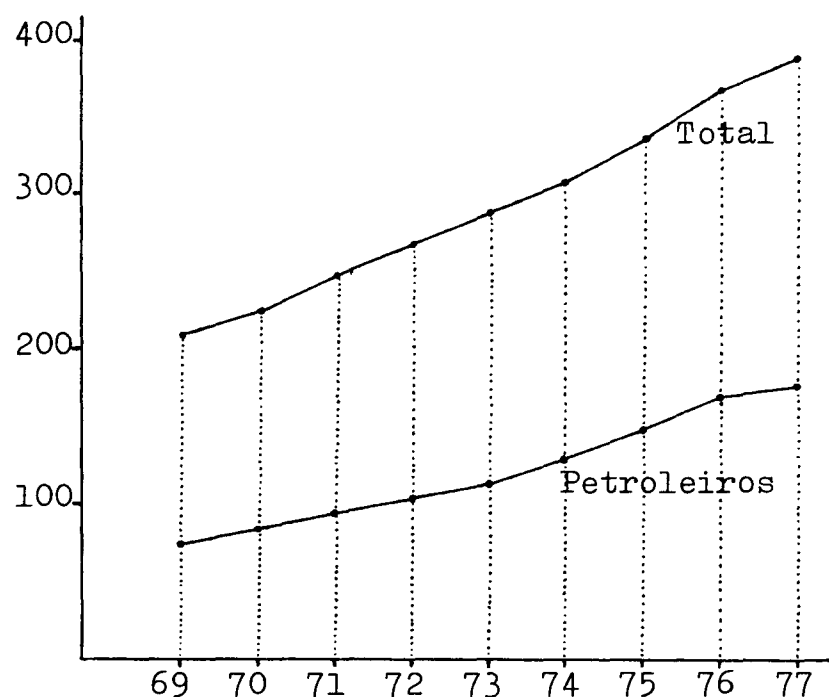
GRT DWT

 393.678,4 ↔ 648.842,9

Fonte: Les Transports Maritimes 1977, Comitê de Transportes Marítimos da OCDE. Paris, 1978, pág.149 (Fonte: Lloyd's Register of Shipping).

Gráfico 3.1: A FROTA MUNDIAL - 1969/1977
(Navios de 100 GRT e mais)

Milhões
de
GRT



Como já mencionado, a frota total cresceu no período 86%, a uma taxa média anual de 8,1%. Enquanto a oferta de tonelagem expandia-se neste ritmo, a demanda por tonelagem (como visto no item anterior) expandiu-se da seguinte forma: entre 1969 e 73, a taxa média de crescimento foi de 8,7% em toneladas transportadas e de 13,2% em toneladas-milha (pode-se dizer, portanto, que a expansão da frota era absorvida pelo mercado, equilibrando-se oferta e demanda); no período seguinte, contudo, as taxas de crescimento da demanda caíram para 1,4% em toneladas transportadas e 1,3% em toneladas-milha. O resultado desta situação (oferta expandindo-se a 8,1% ao ano, e demanda crescendo a 1,4%) foi o rápido aparecimento de um excedente de tonelagem, já a partir de 1975.

Este desequilíbrio entre oferta e demanda de tonelagem pode

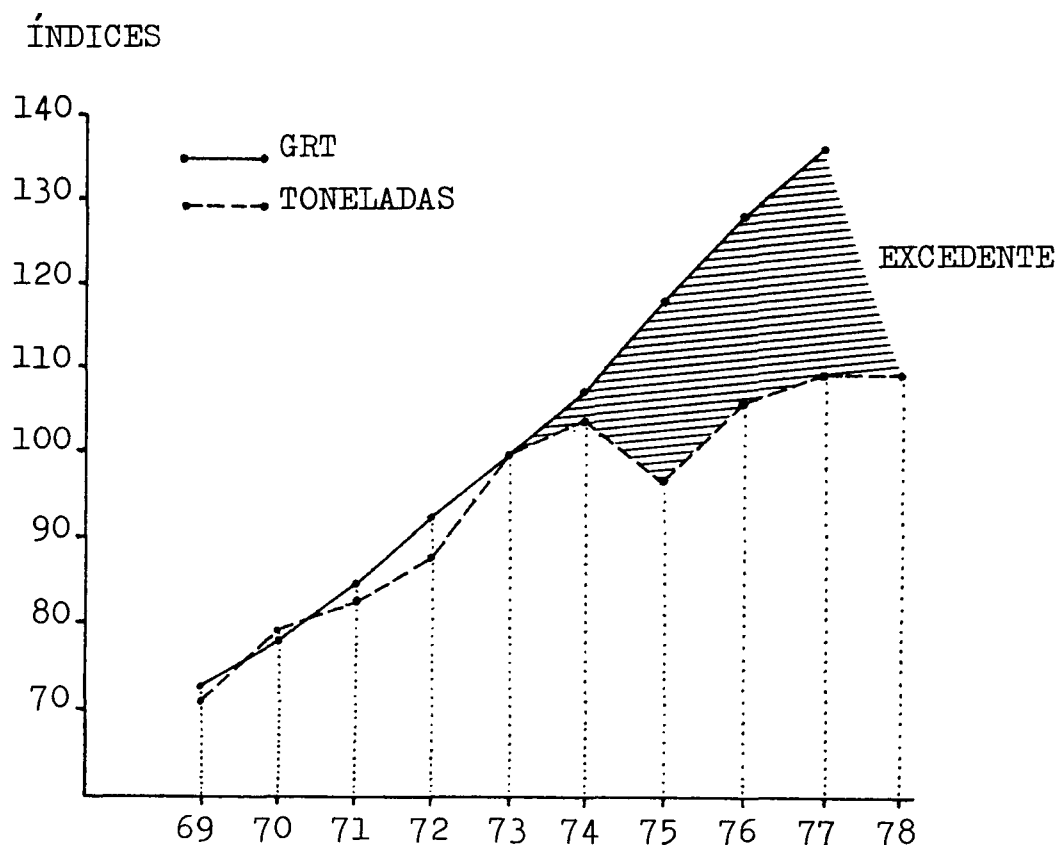
ser mais facilmente observado através da tabela e do gráfico em seguida, onde estão plotados (em números índices) o crescimento da frota e do transporte.

Tabela 3.4: EVOLUÇÃO DA OFERTA E DEMANDA DE TONELAGEM - 1969-1977

ANO	em MILHÕES		ÍNDICES	
	FROTA (GRT)	TRANSPORTE (Tons.)	FROTA (GRT)	TRANSPORTE (Tons.)
1969	211,7	2.237	73	71
1970	227,5	2.481	78	79
1971	247,5	2.575	85	82
1972	268,5	2.762	93	88
1973	289,9	3.120	100	100
1974	311,3	3.247	107	104
1975	342,2	3.043	118	97
1976	372,0	3.320	128	106
1977	393,7	3.409	136	109
1978	...	3.431	...	109

Fonte: ver Tabelas 3.2 e 3.3.

Índices: 1973 = 100

Gráfico 3.2: EXCEDENTE MUNDIAL DE TONELAGEM

Na tabela a seguir, que quantifica a ociosidade da frota mundial no período 1969/78, pode-se claramente observar o efeito visualizado no gráfico anterior; enquanto que os navios paralisados somavam 0,6 milhões de GRT em 1974, no ano seguinte totalizaram 18,3 milhões de toneladas (um aumento de 2.950%); em 76, aumentaram para 25 milhões. É interessante observar, também, que é na frota de petroleiros que se concentra o excedente de tonelagem: cerca de 78% do total, nos quatro últimos anos.

Tabela 3.5: FROTA MUNDIAL PARALISADA (OCIOSA) - 1969/1978
(Navios de 100 GRT e mais)

em MILHÕES DE GRT						
ANO	PETROLEIROS		DEMAIS TIPOS		TOTAL	
	GRT	Nº DE NAVIOS	GRT	Nº DE NAVIOS	GRT	Nº DE NAVIOS
1969	0,2	...	0,2	...	0,4	...
1970	0,1	...	0,2	...	0,3	...
1971	0,1	...	0,7	...	0,8	...
1972	2,4	...	2,4	...	4,8	...
1973	0,3	...	0,7	...	1,0	...
1974	0,1	...	0,5	...	0,6	...
1975	14,6	...	3,7	...	18,3	...
1976	20,5	454	4,5	194	25,0	648
1977	15,8	359	3,5	236	19,3	595
1978	16,4	322	6,8	335	23,2	657

EQUIVALÊNCIA GRT/DWT-(MILHÕES DE TON.)

	GRT	DWT	GRT	DWT	GRT	DWT
1976	20,5	38,9	4,5	7,4	25,0	46,3
1977	15,8	30,4	3,5	5,3	19,3	35,7
1978	16,4	31,5	6,8	11,7	23,2	43,2

Fonte: Les Transports Maritimes 1977, OCDE, op. cit.; págs. 150 e 159 (Fonte: General Council of British Shipping). Nota: anos de 1969 a 1975: frota paralisada em 30/6; anos de 1976 a 1978: frota paralisada em 1/1.

Este excedente de tonelagem disponível no mercado teve duas conseqüências imediatas. A primeira refere-se aos níveis de fretes, uma vez que os fretes de granéis sólidos e líquidos não são regulados por Conferências de Fretes (16), como ocorre na carga geral, e sim pelo próprio comportamento do mercado (oferta de embarcações e demanda por transporte). Com a crescente ociosidade da frota, surgiu a tendência à prática de fretes cada vez mais baixos visando assegurar o máximo de emprego possível para os navios (17). A acentuada queda nos níveis de fretes, que se seguiu à tendência inicial, atingiu de forma severa não só as companhias de navegação como também armadores que, mesmo não estando envolvidos diretamente na atividade de transporte, afretam navios de sua propriedade para terceiros. Apesar de no início da crise terem sido os fretes de petróleo os mais atingidos (pois foi o seu transporte que sofreu os impactos da recessão de forma mais crítica), o problema também atingiu severamente o mercado de fretes de granéis. Um fator adicional, entretanto, contribuiu para piorar a situação do mercado de granéis: muitos armadores, ao verificarem o excesso de tonelagem de navios petroleiros disponíveis no mercado, substituíram suas encomendas deste tipo

(16) Ver Anexo VI para referências quanto ao sistema de Conferências de Frete, que comanda um segmento do mercado de fretes mundial ("liner trades").

(17) Os mecanismos de preço que regulam a atividade de navegação (seja no que se refere ao valor do frete como às taxas de afretamento de navios) são um tanto complexos para neles nos determos aqui; análises teóricas deste assunto podem ser encontradas no Capítulo 7 ("The Supply of Tonnage") do trabalho de Carleen O'Loughlin, op.cit., pág. 69, e no estudo Level and structure of freight rates, conference practices and adequacy of shipping services, UNCTAD, United Nations, New York, 1969.

de embarcação por navios graneleiros puros ou combinados (ore-oil, etc.). O resultado foi que o excesso de tonelagem gradativamente foi sendo transferido da frota de petroleiros para a de graneleiros, aumentando mais a oferta e provocando queda nos fretes.

Este efeito pode ser medido na Tabela 3.6, que mostra a tonelagem construída no período 74/77. Enquanto que em 75 os petroleiros entregues totalizaram 22.725,4 mil GRT, em 77 a tonelagem caiu para 10.222,2 mil GRT (uma queda de 55%); com relação aos demais tipos, houve um crescimento de 51%, passando de 11.477,1 mil GRT em 75 para 17.309,8 mil GRT em 77.

A segunda consequência do excedente de tonelagem foi a vertiginosa queda das encomendas à construção naval, estendendo a crise aos principais estaleiros dos países ocidentais, que a partir de 1975 começaram a sofrer o sério problema da ociosidade. Esta situação pode ser vista nas tabelas seguintes.

Tabela 3.6: TONELAGEM CONSTRUÍDA E ENTREGUE - 1974 - 1977
(Navios de 100 GRT e mais)

MILHARES DE GRT			
ANO	PETROLEIROS	DEMAIS TIPOS	TOTAL
1974	21.046,9	12.494,1	33.541,0
1975	22.725,4	11.477,1	34.202,5
1976	19.914,5	14.007,7	33.922,2
1977	10.222,2	17.309,8	27.532,0

Fontes: Les Transports Maritimes 1976, OCDE, Paris, 1977, pág. 146; Les Transports Maritimes 1977, op. cit, pág. 161;
(Fonte: Lloyd's Register of Shipping).

Tabela 3.7: TONELAGEM EM CONSTRUÇÃO E ENCOMENDADA - 1973-1977
(Navios de 100 GRT e mais)

MILHARES DE GRT			
ANO	MÊS	GRT	VARIAÇÃO % ANUAL
1973	Dezembro	128.900
1974	Dezembro	120.704	-6,4
1975	Dezembro	82.346	-31,8
1976	Março	74.778	
	Junho	67.095	
	Setembro	62.426	
	Dezembro	55.373	-32,8
	Março	51.416	
1977	Junho	45.839	
	Setembro	42.212	
	Dezembro	36.725	-33,7

Fonte: Les Transports Maritimes 1977. Op.cit., pág.106 (Fonte: Lloyd's Register of Shipping)

De 1974 a 1977, a tonelagem construída e entregue a cada ano caiu 18% em todo o mundo (incluindo União Soviética, China e Rumânia): enquanto em 1974 a tonelagem entregue somou 33.541,0 mil GRT, em 77 caiu para 27.532,0. Os dados mais significativos, porém, referem-se aos navios em construção ou encomendados, pois refletem a demanda por tonelagem nova. De 1973 a 1977 as encomendas caíram 71,5%, tendo passado de 128.900 mil GRT para 36.725 mil GRT.

Os impactos desta crise sobre os estaleiros foram e continuam sendo extremamente graves, obrigando praticamente todos os governos do mundo ocidental a criar ou desenvolver esquemas de subsídios e outros tipos de ajuda à indústria de construção naval e aos armadores. Os subsídios diretos, contudo, já não são considerados suficientes para manter em atividade os esta-

leiros, dada a extensão da crise. Paralelamente às políticas de subsídio, assim como a outros programas de assistência financeira desenvolvidos em diversos países, assiste-se também ao recrudescimento do protecionismo às indústrias nacionais como forma de diminuir os impactos da crise, criando-se até mesmo, em alguns casos, restrições nas ajudas a armadores e companhias de navegação que façam encomendas de navios a estaleiros estrangeiros.

3.4) Tendências e Perspectivas

A origem da atual crise situou-se no período 67/73, durante o qual, dada a situação favorável da conjuntura econômica mundial, houve excessiva construção de navios. O rápido processo de crescimento experimentado ao início da década de 70 provocou expectativas de demanda de transporte que não se concretizaram a partir de 1973; estas expectativas induziram à expansão do setor de construção naval, situação também estimulada à época pela liquidez no mercado financeiro internacional (possibilitando aos armadores empréstimos bancários fáceis), pela forte demanda de petróleo, pelos próprios lucros do "boom" nos transportes marítimos, etc.

Estes fatos lançaram a indústria de construção naval na pior crise do pós-guerra. Mesmo considerando os problemas experimentados durante a década de 30, a situação atual se configurava mais séria e complexa na medida em que um número muito maior de países são hoje construtores de navios. Neste sentido, cabe destacar as indústrias navais emergentes dos países em desenvolvimento (entre os quais o Brasil, como se verá no Capítulo VI) que, ao substituírem as importações de navios para seu uso e ao oferecerem no mercado internacional seus próprios produtos, diminuíram sensivelmente a área de atuação dos estaleiros

tradicionais situados nas economias industrializadas. Disso resultou o crescente envolvimento dos governos, tanto como armadores quanto como financiadores, fazendo ressurgir com nova força as políticas protecionistas e tornando mais difícil identificar a posição competitiva real de cada estaleiro (que se esconde por trás de uma grande variedade de ajudas, créditos, subsídios, etc., sendo praticamente impossível avaliar o preço real de um navio).

No que se refere à demanda por transporte, a situação recessiva deverá permanecer ainda por alguns anos, embora tenha surgido no primeiro semestre de 79 uma tendência à recuperação dos níveis de frete e uma diminuição da frota ociosa (principalmente na área de granéis sólidos). O mercado de transporte de petróleo continua a ser, como no início da crise, o mais atingido e o que enfrenta as maiores dificuldades, dada a conjuntura atual e as perspectivas de produção e consumo do óleo. Os países da OPEP, por um lado, reajustam o preço do barril de petróleo em intensidades e frequência cada vez maiores, freando o crescimento da demanda pelo produto (ou mesmo reduzindo-o) na grande maioria das nações consumidoras/importadoras; estas, por seu lado, começam a adotar medidas oficiais de contenção das importações, havendo a tendência ao seu congelamento aos níveis atuais para o período 1980-1985. Embora haja grandes dificuldades para a implementação de políticas deste tipo (a experiência do período 75-78 o indica), a perspectiva mais provável é a de estagnação do transporte marítimo internacional de petróleo nos próximos 5/6 anos, sendo a melhor hipótese admitida a de um crescimento a taxas bastantes reduzidas.

Por esta razão, os sinais de melhora que se apresentaram ao final de 1978 e no primeiro semestre de 1979, no mercado de petroleiros ("tanker market"), não devem ser tomados como tendên-

cias a médio/longo prazos. A queda da tonelagem de navios petroleiros paralisados a partir de agosto de 1978, como pode ser visto na Tabela 3.9, refletiria basicamente alterações de curto prazo no fluxo de transporte de petróleo, decorrentes de fatores políticos e de formação de estoques (principalmente em junho de 1979, com a antecipação dos aumentos de preço promovidos pela OPEP em julho). Além disso, o aumento de utilização da frota de petroleiros poderia estar acobertando menores níveis de eficiência operacional, como indica a tabela a seguir:

Tabela 3.8: EFICIÊNCIA OPERACIONAL DE PETROLEIROS MEDIDA EM MILHARES DE TONELADAS - MILHA POR DWT

ANO	Ton-Milha (10^3)/DWT
1973	49,8
1974	43,6
1975	39,8
1976	39,7
1977	36,8

Fonte: SSE-Shipping Statistics and Economics, nº 105, Julho de 1979, pág. 2. HPD Shipping Publications, Londres.

Nota: ao que a mesma fonte mostra, o indicador para 1979 deve se situar entre 33.000-35.000 toneladas-milhas por tonelada dead weight (DWT).

Outro fato que também deverá contribuir para tornar a situação mais complexa, a médio prazo, é a crescente tonelagem da frota própria dos países produtores de petróleo, que tradicionalmente sempre estiveram fora do mercado de transporte. Um exemplo disto é o caso do México, que já manifestou a intenção de vincular a venda de petróleo à utilização de sua própria frota. Tal

tipo de exigência é um fato inédito que contraria uma das regras basilares do comércio marítimo internacional (o comprador detém o comando do transporte da mercadoria, principalmente nas grandes quantidades), e já foi tentada anteriormente por países árabes. Com o problema de escassez real do petróleo cada vez mais próximo, e num mercado em que a garantia de fornecimento gradativamente se torna mais importante, a formação e crescimento de frotas próprias dos países da OPEP poderá forçar a venda CIF do produto, ao contrário da modalidade de FOB que atualmente predomina. Esta tendência pode ser demonstrada com o aparecimento do Kuwait, em 1979, como uma das 26 nações no mundo com frota própria acima de 2 milhões de GRT (ver Anexo II, Tabela B.1).

No que se refere ao mercado de graneis sólidos, o primeiro semestre de 1979 revelou tendências à recuperação nos níveis de frete, provocando também uma diminuição da tonelagem de navios paralisados (ver Tabela 3.9). Este comportamento pode ser explicado por um conjunto de fatores: crescimento no transporte de matérias primas para siderurgia (principalmente de minério de ferro), acompanhando o aumento na produção mundial de aço ocorrido no período e a reposição de estoques; entrada da China no mercado internacional como forte compradora de produtos agrícolas, assim como o aumento das importações de grãos pelos países latino-americanos; quebras de safra de grãos da União Soviética, provocando demanda adicional por transporte; a expectativa com relação aos aumentos do preço do petróleo, que repercute diretamente nos custos de transporte e de produção, favorecendo a formação de estoques. Estes fatos, embora provocando reflexos positivos, são claramente variações de curto prazo e - como no caso do petróleo - não representam necessariamente tendências de estabilidade nos níveis de frete a médio prazo. O mercado de transporte de gra

néis sólidos, contudo, apresenta sem dúvida melhores perspectivas de recuperação que o mercado de transporte de petróleo, uma vez que a demanda por aquele tipo de produtos (cereais, fertilizantes, minérios, etc.) não deverá ser afetada pelo mesmo tipo de problema que a demanda por energia: "escassez" via preços ou mesmo escassez real.

Tabela 3.9 - FROTA MUNDIAL PARALISADA - 1978/1979

Ano e Mês	em Milhares de DWT			TOTAL	
	Petroleiros (1)	Navios Com binados(2)	Demais Tipos(3)	Nº de Navios	DWT
<u>1978</u>					
Maio	44.642	8.456	8.219	839	61.317
Junho	47.093	8.867	8.311	920	64.271
Julho	48.433	9.517	7.950	913	65.900
Agosto	46.009	8.708	8.846	952	63.563
Setembro	42.074	7.646	9.077	942	58.797
Outubro	37.597	5.970	8.062	866	51.629
Novembro	31.110	4.712	8.601	857	44.423
Dezembro	30.783	3.610	7.717	791	42.110
<u>1979</u>					
Janeiro	31.257	3.474	7.326	744	42.057
Fevereiro	30.541	3.761	8.182	788	42.484
Março	30.443	3.083	8.796	815	42.322
Abril	31.454	2.775	6.871	702	41.100
Maio	27.223	2.715	6.051	622	35.989
Junho	24.204	2.856	6.118	615	33.178

Fonte: SSE - Shipping Statistics and Economics, nº 105, Julho de 1979, pag. 159. HPD Shipping Publications, Londres.

Notas: (1) inclui navios petroleiros de 10.000 DWT e mais, considerados oficialmente paralisados ou inativos por mais de dois meses; 31 petroleiros, totalizando 6.348.000 DWT, utilizados para armazenagem de petróleo; 10 petroleiros novos, totalizando 2.146.000 DWT, paralisados em docas de estaleiros ou às custas destes; (continua)

- (2) inclui todos os navios combinados (O/O,O/B/O,etc.) de 4.000 DWT e mais, considerados oficialmente paralisados ou inativos por mais de dois meses;
- (3) inclui todos os navios de cargas secas, de 4.000 DWT e mais, considerados oficialmente paralisados ou inativos por mais de dois meses: graneleiros, navios frigoríficos (com espaços refrigerados totalizando 150.000 pés cúbicos ou mais), porta-containers (com capacidade de 400 TEU ou mais), multi-deckers e outros; exclui transportadores de gás (LPG/LNG).

Ao que todos estes fatores indicam, a atual recessão deverá prolongar-se até 1984/1985. Apesar dos sinais de recuperação do mercado de fretes ocorridos no primeiro semestre de 1979, a depressão na navegação mercante e construção naval continuará provocando por algum tempo ainda a existência de considerável excedente de tonelagem em muitos setores do mercado. O problema da capacidade ociosa, por sua vez, persistirá na maioria dos estaleiros mundiais, fazendo com que a atividade de construção naval permaneça a um nível relativamente baixo até que o excedente seja eliminado. É bastante provável que a capacidade de produção da indústria naval se situe em mais do dobro da demanda real durante os próximos 4 ou 5 anos: enquanto que a capacidade instalada atual situa-se em torno de 30 milhões de GRT anuais, a demanda anual por tonelagem nova deverá ser de apenas 9/12 milhões de GRT. Até o momento, diversas alternativas tem-se colocado como forma de suavizar os impactos da crise (além das políticas de caráter financeiro, já em prática pela maioria dos países): desativar embarcações mais velhas, provocando demanda artificial por tonelagem nova (35% da frota mundial tem 10 anos ou mais; considerando a faixa acima de 15 anos, o percentual cai para 20; ver Anexo IV); concentrar as encomendas em tonelagem mais sofisticada, que exige maior densidade de mão-de-obra, gerando ocupação adicional para os es-

taleiros (como é o caso da indústria naval finlandesa, que constroi navios extremamente sofisticados); diversificação de atividades, expandindo-se a construção naval em áreas afins (opção adotada por muitos estaleiros japoneses): reparos navais, estruturas metálicas para diversas aplicações inclusive na área de prospecção de petróleo, plataformas flutuantes (usinas elétricas, fábricas flutuantes (18), tanques de óleo, etc.); diminuição da velocidade de operação dos navios (slow steaming) face aos crescentes preços do combustível, o que diminui o consumo e provoca a utilização de mais navios para compensar as perdas na capacidade de transporte da frota, dada a diminuição de velocidade (menor número de viagens por ano, etc); instituição de organismos ou associações internacionais, como uma tentativa de regular e diminuir o desequilíbrio do mercado através de operações em consórcio.

Todas estas opções, contudo, não resolveriam o conjunto dos problemas do setor, mesmo se adotadas. As perspectivas, como muitos estudos indicam (19), são de que a produção de tonelage nova só alcançará os níveis do início da década de 70 a partir de 1985/87, deixando assim os estaleiros com muitos

(18) Um dos exemplos mais marcantes desta diversificação de atividades é a fábrica flutuante (composta de duas plataformas) adquirida ao estaleiro IHI pela Jari Florestal e Agropecuária Ltda, que veio rebocada do Japão ao Rio Jari num percurso total de 15.600 milhas.

(19) entre estes estudos, cabe citar Prospects for the World Shipbuilding Industry: a Forecast of Newbuilding Requirement to the late 1980's . HP Drewry Shipping Publications, Londres, 1979.

anos difíceis pela frente. Acresce a isto a cada vez mais intensa participação dos países em desenvolvimento e dos países socialistas no mercado de construção naval, dificultando a recuperação dos estaleiros tradicionais. Este movimento da indústria naval será também inevitavelmente acompanhado de maior envolvimento estatal e maior ênfase nas políticas protecionistas, fazendo com que o mercado se torne altamente competitivo.

A solução da crise deverá surgir à medida em que a economia mundial se recuperar do atual ciclo recessivo, retomando níveis de crescimento mais elevados e estáveis, dentro de outra estrutura de produção e consumo de energia. Só então o comércio internacional se recuperará e, com ele, a indústria de construção naval e a navegação mercante. Neste sentido, alguns trabalhos mostram a preocupação dos países industrializados em projetar a situação do comércio marítimo mundial a prazo bastante longo, de forma a detectar as tendências futuras do mercado para o contexto pós-crise. Projeta-se assim que no ano 2.000 serão transportadas em torno de 9.000 milhões de toneladas no comércio marítimo mundial (20), o que representaria um crescimento de 162% sobre os 3.431 milhões de toneladas transportadas em 1978; com relação à tonelagem da frota mercante mundial, há estimativas de um crescimento de 292% até o ano 2.007, quando a frota alcançaria 2.538,3 milhões de DWT, contra os 647 milhões de DWT em 79 (21). Tais projeções são,

(20) LEONTIEF, Wassily. The Future of World Ports. Estudo preparado para o Institute for Economic Analysis/New York University, 1979; Tabelas 4 e 5.

(21) KUMMERMAN, Henri. Marine Equipment needs over the next 30 years: a supplier's view. Paper apresentado pelo autor na RIOMAR-Feira Marítima Internacional, Rio de Janeiro, Outubro de 1977.

contudo, bastante especulativas dada a extensão da atual crise e a incerteza quanto aos seus desdobramentos durante a década de 80.

Os Anexos I a VI complementam este Capítulo, assim como apresentam definições e conceitos de utilidade para o pleno entendimento das outras partes deste trabalho.

Capítulo IV

O ESTADO E A NAVEGAÇÃO MERCANTE

4.1) O Crescimento da Intervenção Estatal nos Transportes Marítimos e Construção Naval

Como já examinado no capítulo anterior, os setores de transportes marítimos e construção naval encontram-se atualmente em sua mais séria crise do período pós-guerra. Se historicamente o Estado sempre esteve envolvido com o setor naval, dados os vínculos desta atividade com interesses econômicos mais amplos (e, também, dada a sua importância como fator estratégico para a promoção do desenvolvimento), a atual situação de crise veio ampliar consideravelmente esse envolvimento, com especial destaque no caso das economias industrializadas (22). O recrudescimento da política protecionista (hoje uma evidente realidade em quase todos os países) alterou sensivelmente as condições normais de mercado em que operava a indústria de construção naval do ocidente, a ponto de muitos representantes do setor chegarem a defender a inversão do processo, deixando as forças de mercado atuarem livremente mesmo a um alto custo social. Tal posição é assumida pelo Lloyd's Register of Shipping, tradicional e secular Sociedade Classificadora inglesa (fundada em 1760), em texto que merece ser aqui reproduzido:

"O crescente grau de intervenção governamental nos transportes marítimos e na indústria naval, embora um fato presente há vários anos, está sendo intensificado a um tal nível pela crise que poderá tornar-se prejudicial à

(22) Os conceitos desenvolvidos no Capítulo I são de especial importância para o entendimento das razões que fazem com que o Estado se envolva na navegação mercante, em situações de crise ou não.

saúde destes setores. É perfeitamente compreensível a tendência dos governos de se envolverem nas indústrias marítimas, uma vez que a construção naval, em particular, é bastante significativa em termos de emprego tanto nos estaleiros como nas companhias que os apóiam. E este envolvimento é também um meio de preservar todo um contingente de pessoal altamente qualificado e treinado. A construção naval, além disso, equiparou-se às companhias aéreas e de navegação marítima em termos de símbolo de prestígio nacional, e isto se constitui num dos fatores determinantes do novo grau de intervenção política, paralelamente à contribuição que o setor dá aos níveis de emprego.

Sou forçado a dizer que vejo esta tendência com apreensão. A intervenção política está atualmente ampliando o excesso de tonelagem disponível no mercado, o que provocará dificuldades ainda piores no futuro. A mais rápida e, em última instância, menos destrutiva forma de resolver o problema é permitir que as forças de mercado percorram seus próprios caminhos, como na realidade de acabar-se ocorrendo, uma vez que existem limites para aquilo que mesmo os governos podem fazer em uma crise dessa magnitude".(23)

Convém ressaltar, contudo, que não foi a atual recessão que fez surgir o envolvimento estatal nos transportes marítimos e construção naval, mais sim fez ampliar consideravelmente os níveis da intervenção direta (um dos componentes de um envolvimento maior). Isto leva à constatação de que praticamente não há um aspecto da navegação mercante, em qualquer país do mundo, no qual o Estado não esteja hoje de alguma forma envolvido. Os diversos governos financiam, possuem e operam frotas mercantes, e participam no capital de companhias de navegação; subsidiam direta e indiretamente a iniciativa pri-

(23) Lloyd's Register of Shipping Annual Report 1977, Londres 1978, pag. 3; relatório do Chairman R.A.Huskisson.

vada, administram seu desenvolvimento e fixam condições para que participe dos diferentes tráfegos. Os governos são também grandes usuários dos serviços de transporte marítimo, e às vezes representam também os interesses de terceiros; podem alocar diretamente cargas a transportar (como no caso da prescrição de bandeira, i.e., reserva de determinadas cargas aos transportadores de bandeira nacional, principalmente aquelas que gozam de incentivos governamentais); controlam as vias internas que servem aos portos e os fluxos de transporte, assim como influenciam a navegação mercante através de organizações financeiras, industriais e comerciais por eles controladas. Em situações de crise, a maioria dos governos se reserva ainda o direito de requisitar navios, podendo também usá-los para fins paramilitares ou de treinamento (os Estados Unidos, por exemplo, possuem uma "frota de reserva" - a U.S. Reserve Fleet - com embarcações totalizando aproximadamente 2 milhões de GRT).

As companhias de navegação e os armadores, por outro lado, também dependem de várias formas de seus governos: proteção diplomática e serviços consulares fora de seus territórios, implementação de toda uma infra-estrutura de instalações e serviços necessários à eficiente e segura operação dos navios nos portos (assim como ao longo das rotas por eles servidas), registro das embarcações sob a bandeira do país (uma vez que se um navio operar sem a proteção de sua bandeira nacional estará sujeito a apreensão, mesmo em alto mar, e pode ter negada a permissão de acesso aos portos), etc.. A própria existência do comércio internacional depende de diversas atividades desenvolvidas pelos governos, ou de seu suporte institucional; com efeito, a malha de acordos de comércio, cooperação econômica e transporte marítimo, assinados pelos governos ao longo dos anos, se constitui hoje em imprescindível base legal para a operação da marinha mercante.

A navegação de longo curso é totalmente empreendida pelo Estado nos países socialistas da Europa Oriental e da Ásia, assim como em Cuba; e também na Birmânia, Gana, Nigéria, Etiópia, Kuwait, Venezuela, Peru e em outras nações menores da África. O Estado participa ainda de forma majoritária em grande parte das frotas mercantes do Equador, México, França, Irlanda, Itália, Israel, Índia, Indonésia, Turquia, Arábia Saudita, Brasil e, até mesmo, Estados Unidos. Em várias outras nações, os governos também se envolveram como sócios minoritários em empresas de capital misto, seja na área de transporte ou de construção naval (24).

Como pode ser verificado, o envolvimento estatal na navegação mercante é amplo, bastante complexo e independente de situações de crise como a que agora atravessa o setor. Estas situações, entretanto, vieram a ampliar a intervenção direta do Estado, tendo em vista as sérias ameaças que apresentam aos níveis internos de emprego. Neste sentido, é conveniente diferenciar a atuação do Estado nos diversos países, na medida em que (como discutido no Capítulo II) as medidas de proteção e intervenção no setor se dariam por razões distintas nas economias desenvolvidas e nas em desenvolvimento; enquanto que nas primeiras a proteção visaria limitar as ameaças da recessão e da concorrência externa sobre a estrutura produtiva interna já estabelecida, nas outras a proteção visaria principalmente criar condições para que se desenvolva esta estrutura produtiva (antes inexistente ou subdimensionada). Dito de outra forma, nos países industrializados o protecionismo e a intervenção direta nos setores navais seriam utilizados para

(24) LAWRENCE, Samuel A. Op.cit., págs. 22 e 23.

conter ameaças aos níveis internos de emprego, enquanto que nas economias emergentes seriam instrumentos importantes para desenvolver e diversificar tais níveis de emprego.

Os próximos itens deste capítulo, assim sendo, procurarão caracterizar a atual situação das políticas protecionistas postas em prática nos principais países construtores de navios, assim como identificar com maior precisão conceitual o papel do Estado como promotor das políticas de transporte marítimo nos países em desenvolvimento.

4.2) Os Reflexos da Atual Crise no Mercado de Construção Naval

As condições normais de mercado em que operava a indústria de construção naval, antes do atual ciclo recessivo, foram sistemática e profundamente alteradas à medida em que crescia o excedente mundial de tonelagem. A acelerada queda nas encomendas de novos navios, que se seguiu à formação do excedente, induziu entre os vários países construtores um processo de concorrência desregrada, ou mesmo predatória (como algumas correntes de opinião a classificam), cada país procurando oferecer vantagens de preço e condições de financiamento mais amplas que as dos demais concorrentes, de modo a garantir o máximo de emprego possível em seus estaleiros. Essa situação desdobrou-se a um tal ponto, e com a participação dos diversos governos, que "mesmo os mais agressivos e profissionais bancos especializados no financiamento de navios encontram atualmente dificuldades em competir com as condições de crédito oferecidas pelos construtores

navais do mundo, seja através de empréstimos ou subsídios diretos"(25).

Na maioria dos países, os incentivos financeiros e fiscais disponíveis ao armador nacional chegam a ser classificados de "extravagantes", tais as facilidades oferecidas para a compra de novas embarcações. Ao comprador estrangeiro, mesmo estando sujeito oficialmente a normas e regulamentos adotados de forma comum pelos países construtores (principalmente os membros da OCDE), é frequentemente oferecido um pacote de facilidades de crédito, habilmente dissimuladas, tornando muitas vezes inócuas as regras oficialmente adotadas (26).

De uma forma geral, os principais países construtores adotam posições comuns, com relação a vários aspectos. Na maioria deles se considera que os subsídios diretos, por maiores que sejam, não são suficientes para manter em atividade os estaleiros, sendo necessárias outras medidas paralelas de proteção e incentivo. O conjunto dessas medidas, ou programas de assistência ao setor naval, se enquadra em quatro categorias básicas:

- a) assistência financeira aos investimentos (crédito subsidiado, etc.), com ênfase na promoção do desenvolvimento tecnológico para a construção de navios especializa -

(25) Afirmação de Michael D.Revell,vice-presidente do Marine Midland Bank, tradicional instituição inglesa;Lloyd's Shipping Economist,vol.1,Nº5; Londres,Junho de 1979,pag.16.

(26) Serve como exemplo o caso do Paquistão,cujo Ministro de Transporte Marítimo teria em 1978 procurado diversos países construtores "com um objetivo insólito: comprar navios sem gastar dinheiro". Dispondo de uma verba de 200 milhões de dólares, autorizada por seu governo, o Ministro adotou o procedimento de aproveitar ao máximo a concorrência entre os inúmeros construtores; acabou parcelando as encomendas entre a Polônia e o Japão,cuja proposta foi inédita: 100% de financiamento, 30 anos de prazo,sendo 10 de carência,e juros anuais de 3% apenas nos 20 anos restantes(Financial Times, Londres, 25.7.79).

dos (que exigem maior densidade de mão-de-obra e melhoram a posição competitiva dos estaleiros) e na diversificação das atividades da indústria de construção naval em áreas afins;

- b) incentivos ou benefícios fiscais, visando a melhoria da situação de liquidez de armadores e estaleiros (paralelamente aos esquemas de assistência financeira);
- c) subsídios diretos à construção naval, assim como às operações de transporte (envolvendo, neste caso, as companhias de navegação e armadores); e
- d) práticas discriminatórias, como a proteção de bandeira (ou prescrição de cargas preferenciais dos transportadores de bandeira nacional) e as restrições a armadores que façam encomendas a estaleiros situados fora de seu país de registro.

Estas políticas de assistência ao setor naval visam assegurar a manutenção dos níveis de emprego nos estaleiros e nas companhias de navegação, assim como diminuir ao mínimo as perdas de capital nestes setores. O envolvimento direto do Estado varia de intensidade de país para país, mas pode ser constatado um alto grau de intervenção na maioria deles, como se verifica na análise a seguir (27). Esta análise apresenta de forma resumi

(27) Foram utilizadas várias referências na elaboração desta análise, das quais se destacam: Prospects for the World Shipbuilding Industry, op.cit., págs. 27 a 48; Lloyd's Shipping Economist Nº 5, op.cit., pág. 16; relatório preparado em 1977 pela firma de consultoria americana Temple, Barker & Sloane para a Maritime Administration (órgão do U.S. Department of Commerce, responsável pela política de marinha mercante nos Estados Unidos); pesquisa publicada pelo Financial Times (A Crise da Indústria Naval), Londres, 25.7.79; A Estrutura da Navegação Marítima Brasileira, Comissão de Marinha Mercante (atualmente Sunamam), Rio de Janeiro, Maio de 1965, págs. 10 a 12.

da a atual situação em 18 nações construtoras, dividindo-as em cinco grupos:

- a) países da Comunidade Econômica Européia - CCE (Dinamarca, França, Itália, Holanda, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, Noruega e Bélgica);
- b) outros países europeus (Finlândia, Espanha e Suécia);
- c) Japão e Estados Unidos;
- d) Polônia e Iugoslávia; e
- e) países em desenvolvimento (Brasil, Índia e Coreia do Sul).

4.2.1) A Situação da Construção Naval nos Países da Comunidade Econômica Européia (CEE).

Os países membros da Comunidade Econômica Européia tem adotado, ao longo dos últimos anos, diversas medidas de incentivo às suas indústrias de construção naval (28). Até o momento, contudo, não chegaram a um consenso quanto aos melhores caminhos para evitar que a atual crise continue ampliando seus efeitos nas diversas economias. A primeira tentativa de ação conjunta deu-se em dezembro de 1977, quando a Comissão Industrial da CEE apresentou aos países membros um plano para a recuperação da indústria naval européia; foi proposta uma

(28) A CEE, também chamada de Mercado Comum Europeu, é composta pela Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Alemanha Ocidental (países que fundaram o organismo em 25/3/1957), e Inglaterra, Dinamarca, Noruega e Irlanda (países que nele se integraram em 1/1/1973).

drástica redução global, da ordem de 35%, na capacidade de produção instalada dos estaleiros europeus, paralelamente à supressão de pelo menos 75.000 empregos. O objetivo básico do plano era eliminar o sério problema da capacidade ociosa, permitindo melhores taxas de ocupação através de um redimensionamento das instalações industriais. Esta proposta seria executada com o apoio financeiro dos diversos governos, que subsidiariam os estaleiros.

Em meados de 1978, contudo, o plano da CEE há havia sido descartado, uma vez que poucos países estariam dispostos a sacrificar sua autonomia, atrelando suas próprias diretrizes a uma política de bloco, e a assumir os altos custos sociais e os riscos políticos inerentes a medidas dessa natureza. As alternativas examinadas concentraram-se, em seguida, num plano de desativação de embarcações mais velhas, transformando-as em sucata e substituindo-as por navios novos ("scrap and build policy"). Como resultado, gerar-se-ia ocupação adicional nos estaleiros, tal como havia sido idealizado pela Inglaterra durante a crise da construção naval na década de 30 (plano que não chegou a ser concretizado dada a recuperação do comércio marítimo que logo se seguiu). Seriam desativadas as seguintes categorias de navios:

- petroleiros de até 60.000 DWT e com idade superior a 16 anos;
- petroleiros de mais de 120.000 DWT e 13 anos de idade;
- todos os navios graneleiros com idade superior a 16 anos;
- navios de carga geral, de determinados tipos, com mais de 24 anos de idade;
- navios que estejam paralisados ("laid up") por 12 ou mais meses, independentemente das categorias acima; e
- navios que estejam fora de classe ou necessitando de reclassificação (i.e., que não estejam de acordo com as normas e padrões técnicos fixados pelas Sociedades Classificadoras).

As expectativas são de que esta política de desativação gere uma "demanda artificial" por navios novos suficiente para aumentar em 50% a produção dos estaleiros prevista para os próximos anos na área da CEE. Sua execução, contudo, irá demandar subsídios (além dos atualmente concedidos pelos diversos governos, estimados num total de 1 bilhão de dólares anuais) da ordem de 190 milhões de dólares por ano, que seriam distribuídos em duas categorias: (a) 85 milhões destinados a incentivos pagos aos armadores, de modo a compensar o diferencial entre o valor alcançado pela embarcação a preços de sucata e o preço que seria obtido por sua venda como navio usado ("second-hand tonnage"); (b) 105 milhões pagos como "prêmio" aos armadores: para cada 2 GRT que o armador vendesse como sucata, receberia desconto de 7% no preço de cada 1 GRT de navio novo encomendado a estaleiros na área da CEE.

Ao que tudo indica, é possível que este plano seja implementado a partir de 1981, dependendo do resultado final do longo processo de discussões e entendimentos entre armadores, estaleiros e governos. Alguns armadores argumentam que o prêmio a ser pago deveria ser elevado de 7 para 20%, de modo a realmente incentivar a aceitação irrestrita do novo plano e a garantir resultados positivos. Dos países membros da CEE, a Itália é o que mais defende o programa "scrap and build", tendo já desenvolvido um plano próprio que resultou em 426.000 GRT de navios transformados em sucata. A Dinamarca, por seu lado, é o país que mais resistência apresenta à proposta da CEE, pois a considera um incentivo às graves distorções já existentes no mercado.

Está apresentado a seguir um quadro resumido da atual situação em cada um desses países.

Dinamarca

A Dinamarca é um dos poucos construtores navais do mundo contrários à concessão de subsídios e à intervenção estatal, tendo apresentado nos últimos anos (tanto na área da CEE como na da OCDE) severas restrições aos crescentes esquemas de subvenção destinados a armadores e estaleiros. O Governo dinamarquês adota uma política de não-intervenção nos problemas do setor, considerando que a sobrevivência dos estaleiros deve depender de sua própria competitividade.

Os dezenove estaleiros existentes no país empregam atualmente 12.000 pessoas, contra a total de 17.000 em 1975; considera-se ainda inevitável a supressão de mais 3.000 empregos, e estima-se que o contingente restante de 9.000 só poderá ser mantido se os estaleiros obtiverem encomendas totalizando US\$ 378 milhões, em cada um dos dois próximos anos. Em fins de 1978, os estaleiros tinham encomendas no total de 550 mil DWT, o que equivale a um sétimo dos pedidos existentes ao final de 1972.

Apesar do país adotar os limites de crédito estipulados pela OCDE para navios de exportação, o Danish Skibskreditfond (Ship Credit Institute) oferece aos armadores locais condições vantajosas de financiamento; o apoio oficial aos armadores que encomendam navios a estaleiros dinamarqueses consiste atualmente num financiamento de 80% do preço do navio, juros de 8% ao ano, prazo de 14 anos com 4 de carência (condições em vigência desde dezembro de 1978, que ampliaram o prazo de 10 anos, sem carência, anteriormente adotado). Muito embora o Governo dinamarquês pretenda colocar novas encomendas junto aos estaleiros locais (ferries, navios especializados e militares), espera-se que alguns deles encerrem suas atividades no período 80/81.

França

A indústria de construção naval francesa opera a níveis relativamente altos de custos de produção, se comparada com outros países, sendo forçada a aceitar encomendas extremamente antieconômicas para garantir a ocupação dos seus estaleiros. Isto só se tornou possível através da concessão de subsídios pelo Governo francês (que passaram de US\$ 121 milhões, em todo o período 1971/1975, para US\$ 234 milhões ao ano a partir de 1977), combinados com a utilização de reservas financeiras das companhias associadas aos principais estaleiros locais. Um exemplo pode ser citado: em janeiro de 1979, dois estaleiros franceses (Saint-Nazaire e La Ciotat) obtiveram uma encomenda de 4 navios porta-containers, de 24.000 DWT cada, através de acordo negociado pelo Governo com a Polônia (curiosamente, um de seus principais concorrentes); o custo total dos quatro navios foi de US\$ 280 milhões, dos quais US\$ 105 milhões (38%) estão sendo subsidiados pelo Governo, US\$ 49 milhões (18%) pelos próprios estaleiros, restando ao armador - a Polish Ocean Lines - pagar apenas a diferença de US\$ 126 milhões. Os subsídios normais diretamente concedidos pelo Governo, entretanto, situam-se na faixa de 15 a 25% do valor contratual dos navios.

A indústria naval francesa proporciona atualmente cerca de 23.500 empregos diretos; embora o Ministro dos Transportes francês afirme que não haverá redução adicional nos níveis de emprego, é provável que isto venha a ocorrer com o fechamento de alguns estaleiros, dada a queda nas encomendas de novos navios (um estaleiro de reparos - Terrin - já encerrou suas atividades). O Governo, mesmo enfrentando sérias dificuldades com a indústria naval, não deseja assumir os riscos políticos que adviriam de cortes na capacidade instalada, como proposto

pela CEE em 1977.

Mesmo dispondo os estaleiros das reservas financeiras de companhias associadas (como o grupo La Ciotat, controlado por capitais árabes), e mesmo considerando a disposição governamental de aumentar seus subsídios, é pouco provável que tal situação se perpetue indefinidamente. A combinação destes dois tipos de ajuda, entretanto, foi o que permitiu até o momento a diminuição dos impactos da crise sobre os níveis de emprego na indústria francesa, assim como nas companhias de navegação.

Itália

O Governo italiano controla cerca de 90% da capacidade de produção naval do país, através da holding Italcantieri. Os estaleiros italianos sempre contaram com pesados subsídios governamentais e, tal como as companhias inglesas, poucos conseguiram operar de forma rentável, mesmo em épocas mais favoráveis. A reação estatal à recente crise foi mais rápida que em outros países, tendo sido criado no início de 1977 um sistema de subsídios à construção naval para todos os novos navios encomendados entre abril daquele ano e setembro de 1978. Pelo esquema posto em prática, o custo das embarcações passou a ser subsidiado em até 30%, tendo o Governo destinado ao programa o total de US\$ 132 milhões (sendo concedidos US\$ 36 milhões durante 1978 e destinados US\$ 24 milhões ao ano no período 1979/82).

Desde setembro de 1978, contudo, poucas foram as novas encomendas feitas por armadores italianos, seja pela ausência de novos incentivos ou pela crescente austeridade nos programas de investimento da frota estatal (que representa parcela significativa da frota mercante italiana). Ao final daquele ano,

o Ministro da Marinha Mercante propôs um novo plano para o setor: reduzir em 25% a capacidade instalada; estabilizar a produção a um nível de 325.000 GRT por ano, nos grandes estaleiros, e de 55.000 GRT nos pequenos; reduzir a força de trabalho para 25.000 empregos; e racionalizar e modernizar as instalações industriais visando recuperar a competitividade a nível internacional. Os meios propostos para alcançar estes objetivos foram: subsídios de até 25% do preço das novas embarcações, assistência financeira aos projetos de pesquisa e de modernização dos estaleiros, taxas de juros subsidiadas nos empréstimos concedidos às indústrias, revisão da legislação existente quanto aos "prêmios" a serem pagos aos armadores que destinem seus navios para sucata, e proibição da compra no exterior de navios com mais de 10 anos de idade. Dada a atual situação política e econômica da Itália, entretanto, o mais provável é que este plano não seja implementado em futuro próximo.

O Governo italiano há vários anos subsidia os juros dos empréstimos concedidos aos armadores para a compra de novos navios, em função das taxas relativamente altas em que opera o sistema financeiro doméstico. As atuais condições são as seguintes: financiamento de 70% do preço do navio, prazo máximo de 15 anos e subsídios que cobrem de 50 a 60% dos juros incidentes sobre a parte financiada (em torno de 8% ao ano).

No que se refere à exportação de navios, esses esquemas de ajuda financeira não são suficientes para anular os altos custos de produção dos estaleiros italianos, e lhes garantir competitividade; os preços das embarcações na Itália situam-se, de uma forma geral, 30% acima dos similares construídos no Japão e Coreia do Sul.

Holanda

A Holanda pode tornar-se a primeira grande vítima da crise da construção naval; é provável que seus estaleiros acabem se retirando do setor de navios de grande porte, tal a magnitude dos prejuízos acumulados nos últimos anos. Caso isto ocorra, a Holanda deixará de ser considerada uma das principais nações construtoras do mundo.

O maior estaleiro holandês, Rijn-Schelde-Verolme (que possui uma subsidiária no Brasil), teve 40% de seu capital absorvido pelo Governo, que nos últimos dois anos foi forçado a estatizar grande parte da indústria naval do país (principalmente em presas de grande e médio porte). Desde 1977, todos os estaleiros tem sistematicamente recebido subsídios, o que tornou possível a produção antieconômica de navios ao compensar o diferencial de preços entre a indústria doméstica e os concorrentes externos.

A primeira intervenção do Governo holandês deu-se em 77, quando fez um empréstimo de US\$ 74 milhões à Verolme, com 10 anos de prazo; neste mesmo ano, outro estaleiro - Van der Giessen-de-Noord, de porte médio - recebeu US\$ 49 milhões do National Investment Bank. Em março de 1978, o Governo anunciou um novo programa de ajuda à indústria naval (US\$ 490 milhões), prevendo-se uma redução da força de trabalho de 46.000 para 43.000 empregos (contra os 50.000 existentes em 1975). Pelos planos oficiais, a indústria seria redimensionada e racionalizada, devendo todos os estaleiros agrupar-se em cinco grandes unidades; de fato, diversas fusões tem ocorrido desde aquela data.

Apesar da ajuda de US\$ 205 milhões destinada à Verolme pelo plano (dos quais US\$ 119 milhões foram absorvidos em 1978), este estaleiro acumulou tão sérios prejuízos que foi obrigado a

alienar parte de seus ativos. Em junho de 1979, o Governo destinou mais US\$ 37 milhões à Verolme para financiar cortes na capacidade instalada. Ainda assim, é provável que esta capacidade tenha que ser reduzida em 50% adicionais, em função da violenta queda das encomendas (os armadores holandeses, mesmo recebendo prêmios equivalentes a 23,7% do preço dos navios, não estão podendo sustentar encomendas regulares e substanciais).

As condições de crédito em prática na Holanda são as seguintes: financiamento de 60% do valor do navio, prazo de 10 a 12 anos e juros em torno de 9% ao ano (que podem ser subsidiados pelo Governo).

Grã-Bretanha

A maior parte da indústria naval britânica foi estatizada em julho de 1977, e reunida na holding British Shipbuilders. O estaleiro Harland and Wolff, de Belfast, também foi estatizado (mas sem fazer parte da holding), tendo um prejuízo de US\$ 58 milhões em 1978. A BS registrou prejuízos de US\$ 237 milhões em seus nove primeiros meses de operação.

A indústria britânica tem sido subsidiada há mais de uma década; muitos estaleiros mostraram-se incapazes de operar com rentabilidade, mesmo nas épocas anteriores à atual crise. Apesar das ajudas governamentais, que visavam garantir a manutenção dos níveis de emprego, os altos custos locais tornaram as exportações praticamente inviáveis.

Os subsídios concedidos ao setor, no período 1971/1975, foram de US\$ 320 milhões. Em fevereiro de 1977, o Governo formalizou um novo esquema de subvenções ao criar o Fundo de Intervenção (Intervention Fund), destinando inicialmente ao programa

US\$ 142 milhões. Nos primeiros dezesseis meses, a ajuda proporcionada pelo Fundo (subsidiando o preço das embarcações) obteve relativo sucesso, tendo os estaleiros recebido encomendas de 57 navios totalizando 500.000 GRT; destes navios, 31 foram para armadores estrangeiros. Em meados de 1978, os recursos do Fundo foram ampliados para US\$ 186 milhões, provocando severas críticas da Comissão Industrial da CEE, que advoga cortes na capacidade instalada (política até o momento não aceita pelo Governo dado o sério problema doméstico de desemprego). Mesmo com a ampliação do Fundo, poucas encomendas foram obtidas desde essa época; alguns navios foram vendidos para outros países, principalmente para a Índia, a preços bastante subsidiados.

Apesar da preocupação com o desemprego, a força de trabalho foi reduzida dos 96.000 empregos em 1977 para os atuais 89.000, prevendo-se uma redução adicional de 10.000 empregos até 1981. Neste ano, o Governo deixará de subvencionar o setor naval, segundo anunciou a atual liderança conservadora (que pretende diminuir a intervenção estatal na economia). Caso o Governo conservador mantenha a orientação anunciada, muitos estaleiros deverão encerrar suas atividades nos próximos dois anos. Esta nova política se constituiu numa radical mudança dos rumos anteriormente adotados pelo Governo trabalhista, que via na intervenção a única forma de evitar o fechamento dos estaleiros e o desemprego em larga escala. Sem a ajuda estatal, dificilmente muitas das indústrias ainda estariam em atividade; a British Shipbuilders, por exemplo, deverá registrar um prejuízo de US\$ 220 milhões no ano fiscal 1979/80.

Entre as alternativas atualmente examinadas, destacam-se: o plano "scrap and build" proposto pela CEE; a construção de navios para "estoque" (seriam construídos mesmo sem comprador

imediatos); a colocação de encomendas pelo próprio Governo (navios hidrográficos, militares, etc.); e condições de crédito mais atrativas para incentivar o armador britânico a comprar navios nos estaleiros locais.

As condições de crédito atualmente em prática no país são semelhantes às dos outros países europeus; para a exportação, as condições podem chegar a 100% de financiamento, juros anuais de 7,5% e prazo de 10 a 12 anos, embora não sejam suficientes para compensar a falta de competitividade em preços e prazos de entrega.

Alemanha Ocidental

Apesar do compromisso político com o sistema de economia de mercado, o Governo alemão foi também obrigado a intervir no setor naval para garantir sua sobrevivência. Os estaleiros alemães tem sido afetados por diversos tipos de problemas, em adição à própria crise, como os altos níveis salariais vigentes no país, a crescente sofisticação e agressividade comercial das novas nações construtoras, a acentuada valorização do marco, etc.; todos estes fatores contribuíram para retirar competitividade da indústria alemã, que nos últimos anos tem perdido diversos contratos de exportação de navios.

A força de trabalho reduziu-se dos 78.000 empregos existentes em 1975 para 58.000 ao início de 1979, havendo a previsão de um corte adicional de 8.000 empregos até o final de 1980. No período 1971/75, os subsídios governamentais foram menores que na maioria dos outros países europeus (US\$ 98 milhões); em março de 1978, contudo, o Governo alemão ampliou a ajuda aos armadores, elevando de 12,5 para 17,5% o subsídio sobre o

preço dos navios novos encomendados a estaleiros locais. No final do ano anterior, o total de US\$ 1.520 milhões já havia sido consignado para estas subvenções.

Em janeiro de 1979, a política de ajuda oficial foi reforçada com a criação do German Ship Fund, que passou a contar com recursos no total de US\$ 553 milhões, assim distribuídos: subsídios de US\$ 358 milhões destinados aos estaleiros, abrangendo o período de 3 anos 1979/81 (dois terços da ajuda serão concedidos pelo Governo Federal e um terço pelos estados onde se localizam as indústrias navais, principalmente Schleswig-Holstein, Bremen e Hamburgo); US\$ 195 milhões destinados aos armadores para subsidiar os juros de financiamento. Paralelamente, o prêmio de 17,5% sobre o preço dos navios novos retornou ao limite anterior de 12,5%.

Estima-se que a ajuda aos estaleiros se constitua num subsídio equivalente a até 20% do custo de uma embarcação nova (em adição aos 12,5% concedidos aos armadores); a média, entretanto, deve se situar na faixa de 10% no período 1979/80. É provável que as novas encomendas concentrem-se em tonelagem sofisticada, que exige maior densidade de mão-de-obra e gera ocupação adicional nos estaleiros. Estes, por seu lado, estão seguindo a orientação governamental de reestruturar e racionalizar suas operações, promovendo cortes na capacidade instalada, eliminando equipamentos ociosos e executando fusões para evitar duplicidade de linhas de produção e instalações.

Noruega

A tonelagem dos navios construídos e entregues pelos estaleiros noruegueses caiu de 1 milhão de GRT em 1975 para 300 mil GRT em 1978; a força de trabalho declinou dos 18.600 em-

pregos existentes em 1975 para os atuais 14.000. Desde 1976, o Governo norueguês vem adotando diversas medidas na tentativa de impedir a continuada queda das encomendas de novos navios; subsídios foram oferecidos aos armadores para a compra de embarcações nos estaleiros locais, assim como foram abertas linhas de crédito especiais destinadas a países em desenvolvimento. Apesar das medidas adotadas, as novas encomendas totalizaram apenas 79.000 GRT em 1978.

Em junho desse mesmo ano, o Governo aprovou um novo programa de incentivo: financiamento de 80% do valor contratual do navio, prazo de 12 anos com 3 de carência (plano válido para os armadores noruegueses); subsídios de 10% sobre o custo dos navios novos, tendo sido destinados US\$ 88 milhões para esta finalidade (também para os armadores locais); taxas de juros subsidiadas para os empréstimos a longo prazo concedidos às encomendas provenientes de nações em desenvolvimento, contando-se para isto com recursos da ordem de US\$ 20 milhões.

Essas medidas, contudo, não obtiveram resultados significativos, fazendo com que o Governo ampliasse os subsídios de 10 para 20% do custo dos navios e destinasse US\$ 39 milhões adicionais ao esquema de incentivo às exportações para países em desenvolvimento. Além disso, ampliou o apoio financeiro aos estaleiros que decidirem diversificar suas atividades em outros setores. Apesar desses reforços nos incentivos, em vigência desde o início de 1979, não se espera uma reversão das tendências atuais com relação ao desemprego e à queda na produção.

Bélgica

Embora a Bélgica não esteja entre os maiores países constru

tores, sua indústria naval tem grande importância econômica em termos nacionais. Por esta razão, oferece condições de crédito bastante atrativas para as encomendas de exportação: financiamento de 80% do preço do navio, prazo de 15 anos e juros de 1% ao ano; e um crédito adicional de 10% do preço a juros anuais de 10%. Disto resultaria, assim, um financiamento de 90% a juros de 2,14% ao ano.

4.2.2) Outros Países Europeus

Finlândia

A indústria naval finlandesa, embora não esteja atualmente operando a plena capacidade, tem resistido à crise com um mínimo de assistência financeira estatal. O maior subsídio até o momento concedido foi de US\$ 4,7 milhões, destinado à construção de um ferryboat para automóveis e passageiros, no estaleiro Wartsila; a subvenção permitiu ao armador, uma companhia finlandesa, colocar a encomenda da embarcação nos estaleiros locais e descartar ofertas japonesas originalmente mais vantajosas.

A força de trabalho caiu de 18.000 para 15.500 empregos, e estima-se uma queda adicional para 14.000. Nenhum dos estaleiros finlandeses encerrou suas atividades, até o momento, tendo sido obtidas em 1979 encomendas suficientes para mantê-los operando. Estas encomendas partiram de três origens: de armadores finlandeses (navios roll on/roll off e ferries), contando-se com subsídios equivalentes a apenas 3/5% do valor dos navios; de clientes tradicionais dos estaleiros do país, principalmente armadores noruegueses; dos soviéticos, que fir-

maram em 1975 um acordo a longo prazo com a Finlândia (duração de 15 anos). As encomendas soviéticas, em particular, se constituem na principal garantia de ocupação dos estaleiros finlandeses, que se especializaram na construção de tonelagem sofisticada.

Apesar da situação ser melhor que nos outros países europeus, as encomendas não estão distribuídas uniformemente entre os diversos estaleiros, o que pode provocar a necessidade de maior ajuda governamental em futuro próximo.

Espanha

A indústria naval espanhola atualmente tem a segunda maior capacidade instalada de produção em todo o mundo, sendo apenas superada pelo Japão: em torno de 1 milhão e 900 mil GRT por ano, com uma força de trabalho calculada em 43.000 empregos. Em 1978 o setor operou com uma ociosidade de 55%, fazendo com que o Governo elaborasse um programa que resultou na estatização de 90% da capacidade de construção naval do país. O Governo, através da holding estatal INI, aplicou o total de US\$ 195 milhões na indústria (em créditos, capital de giro, etc.), tornando-se acionista majoritário dos principais estaleiros do país. O programa também previu um corte de 40% da força de trabalho, o que a reduziria para 26.000 empregos; a maior parte deste corte deverá ser realizada através da antecipação de aposentadorias.

Em março de 1979, as medidas em prática foram reforçadas pelo plano de construção naval proposto pelo recém-criado Ministério da Indústria e da Energia; para o curto prazo (1979/82), programou-se uma produção anual em torno de 400/450.000 GRT.

Quanto ao período seguinte (1982/85), as metas não foram ainda quantificadas; espera-se, contudo, que o Governo promova uma reestruturação da indústria, visando principalmente a diversificação de atividades (reparos, fábricas e plataformas flutuantes, etc.).

A construção naval na Espanha, assim como em outros países, está concentrada em áreas de grande desemprego, tornando altos os custos sociais e os riscos políticos dos programas de corte da capacidade instalada. Por esta razão, a estratégia do Governo espanhol é a de garantir ao máximo a ocupação de seus estaleiros, o que só se torna possível através de intervenção no setor. Esta política fez com que a Espanha rejeitasse os limites de crédito estipulados pela OCDE para as vendas de exportação, sendo atualmente possível obter financiamentos de 100% do preço do navio, prazos de até 12 anos e juros anuais em torno de 8,5%.

Suécia

Com a estatização do estaleiro Kockums em junho de 1979, cerca de 90% da construção naval sueca passou a estar sob o controle do Governo. A partir de 1975, a indústria do país sofreu um amplo processo de reestruturação e redimensionamento; um dos cinco maiores estaleiros - Eriksberg - encerrou suas atividades, e a força de trabalho foi reduzida de 25.000 empregos em 1975 para 19.000 em 1979, prevendo-se ainda um corte adicional de 4.000 empregos.

O Governo sueco sempre esteve envolvido com a indústria naval do país, tal como ocorre em quase todas as nações, mesmo antes da atual crise (no período 1971/75, foram concedidos

subsídios no valor de US\$ 129 milhões). A partir de 1977, contudo, a atuação estatal no setor ampliou-se consideravelmente. Em junho daquele ano, o Governo anunciou novas medidas de incentivo aos armadores suecos para que fizessem encomendas aos estaleiros locais; um dos resultados destas medidas foi um esquema de financiamento equivalente a 100% do preço do navio, tendo sido criado um fundo com recursos no montante de US\$ 305 milhões.

A duração prevista desse plano era de um ano: todas as encomendas feitas até julho de 1978 (com entrega até 1980) receberiam os incentivos do programa. Os resultados, contudo, não foram os esperados; as encomendas dos armadores suecos no exterior continuaram a exceder os contratos firmados com os estaleiros locais (tanto em DWT como em número de navios), sendo uma das causas o alto preço das embarcações construídas no país. Em função disto, em abril de 1978 o Governo estendeu a duração do plano de incentivo, ampliando o prazo de novas encomendas até julho de 1979 (com entrega até julho de 1981). Além disso, ampliou os recursos do fundo em US\$ 823 milhões.

O Governo sueco decidiu também conceder ajuda direta aos estaleiros mais importantes; em março de 1978, realizou inversões de US\$ 846 milhões na indústria naval, destinadas a vários tipos de medidas de incentivo. A companhia Svenska Varv, de propriedade estatal, recebeu então US\$ 540 milhões para cobrir os prejuízos acumulados no ano anterior. No segundo semestre de 1978, o Governo anunciou medidas adicionais para o setor, entre as quais a redução da capacidade instalada. Pretendia-se que apenas dois dos quatro maiores estaleiros estivessem produzindo navios em 1981; os outros dois seriam destinados às atividades de reparo e outros tipos de produção.

A estimativa era de que estas medidas iriam custar ao Estado cerca de US\$ 2.350 milhões.

Ao final de 1978, contudo, o retorno ao poder do Partido Liberal provocou a alteração do plano original proposto pelo Governo conservador. A redução da capacidade instalada do estaleiro Svenska Varv seria de 20% (ao contrário do corte de 30% anteriormente proposto), tendo sido destinados a esta companhia recursos totalizando US\$ 470 milhões, visando evitar seu colapso em 1979. Sendo a diversificação de atividades e a realocação da força de trabalho em indústrias alternativas as principais ênfases da nova política governamental, foram concedidos subsídios de US\$ 235 milhões às regiões de Malmö, Gothenburg e Uddevalla, destinados principalmente à assistência ao desemprego. Além disso, o Governo antecipou encomendas de ferries, embarcações para a guarda costeira e pontes, visando garantir a ocupação dos estaleiros no curto prazo.

A situação da indústria naval sueca, apesar de crítica, é favorecida pela presença e atuação do Governo, um dos primeiros do mundo a adotar medidas concretas para controlar o problema da capacidade ociosa. Cabe também mencionar o amplo e sofisticado sistema de assistência social implantado no país há vários anos, que permite significativa redução dos impactos sociais do desemprego gerado pela política de cortes da capacidade instalada.

4.2.3) Japão e Estados Unidos

Japão

A indústria naval japonesa tornou-se durante a década de 70

a principal construtora do mundo, detendo uma participação no mercado em torno de 50%. Com a maior capacidade instalada de todos os países construtores, o Japão tem enfrentado sérios problemas decorrentes da atual crise, o que provocou em 1977 e 1978 uma série de falências tanto de estaleiros como de companhias de navegação.

Após um longo processo de negociações envolvendo as indústrias, os armadores, o Ministério dos Transportes e o "Shipping and Shipbuilding Rationalisation Council", foi anunciado em fins de 1978 um plano de ação para o controle da crise; as principais medidas adotadas foram as seguintes:

- reduzir em 35% a capacidade instalada da indústria naval, de forma permanente (i.e., suprimir, desmontar ou destruir instalações);
- incentivar a demanda doméstica por novas embarcações, através de condições de crédito mais atrativas, de esquemas de desativação e transformação de navios em sucata, e da antecipação de encomendas governamentais de tonelagem nova;
- reduzir o ritmo de produção nos estaleiros que permanecem em atividade.

A distribuição do corte global de 35%, estabelecido em função de projeções da demanda futura de tonelagem, deverá variar de acordo com o porte dos diversos estaleiros. Os sete grandes (IHI, Hitachi, Mitsubishi, Kawasaki, Mitsui, NKK e Sumitomo) reduzirão em 40% sua capacidade instalada; os estaleiros de médio e pequeno porte, por seu lado, terão reduções entre 35 e 15%. Para ajudar este programa, o Governo e o Japanese Development Bank colocaram à disposição da indústria, através de um fundo especial, recursos no total de US\$ 450 milhões obtidos junto ao sistema bancário sob a forma de empréstimos.

Estes, por sua vez, serão amortizados em 10 anos através de subsídios governamentais e de contribuições dos estaleiros que permanecerem em atividade (e que se beneficiem da futura melhoria da situação).

A força de trabalho caiu de 112.000 empregos em abril de 1974 para 82.000 em outubro de 1978, e estimou-se sua redução para 72.000 em julho de 1979. O problema do desemprego é, atualmente, a consequência mais séria da política de corte da capacidade instalada.

Além das medidas de caráter financeiro postas em prática na área doméstica (que incluem o aumento da parte financiada do preço do navio e subsídio das taxas de juros), o Governo japonês tem também incentivado as encomendas para exportação através da oferta de condições de crédito extremamente vantajosas.

O conjunto dessas medidas, ao que se espera, deverá conduzir a indústria naval japonesa a uma maior estabilidade na década de 80, prevendo-se também sua permanência como a principal construtora do mundo.

Estados Unidos

Os Estados Unidos subsidiam desde 1936 suas indústrias de construção naval e suas companhias de navegação. Esta política iniciou-se com o subsídio implantado em fins do século XIX para o transporte de malas postais, passando pela Lei de Navegação de 1916 e de 1920 até alcançar a Lei de Marinha Mercante de 1936, que sistematizou os mecanismos das subvenções à construção naval e à exploração do comércio marítimo.

O país possui atualmente dois sistemas oficiais para a

concessão de subsídios: o Operating Differential Subsidy (ODS), destinado a compensar os custos mais elevados de operação da marinha mercante americana em relação aos concorrentes externos; este subsídio abrange todas as despesas que representam desvantagens para os armadores locais, em confronto com seus concorrentes, tais como salários, alimentação, seguros, reparos não cobertos por seguro, etc.; e o Construction Differential Subsidy (CDS), que subsidia o custo de construção dos navios americanos e permite que os armadores locais encomendem embarcações a preços competitivos. O subsídio de construção, que faz com que os estaleiros americanos produzam navios em paridade de preços com os concorrentes externos, é concedido com base em negociações específicas para cada caso, podendo alcançar até 50% do preço do navio. Em 1976, os dois sistemas de subsídio utilizaram recursos totalizando US\$ 503 milhões; em 1977, apenas o ODS consumiu US\$ 361 milhões (em 1978, US\$ 324 milhões); quanto ao CDS, a média anual tem se situado em torno de US\$ 220 milhões.

A legislação em vigor traz também obrigações aos armadores locais que se beneficiem da ajuda governamental. Os navios construídos com os incentivos do CDS, por exemplo, só podem ser tripulados por cidadãos americanos e devem permanecer sob a bandeira do país por pelo menos 20 anos. Apesar destas obrigações, que na realidade são cobertas pelo ODS, os armadores americanos recebem diversos tipos de proteção e ajuda: benefícios fiscais, incentivos ao uso do leasing, prescrição de cargas (como a Lei 664, conhecida como "Cargo Preference Act", que estabeleceu o transporte por navios de bandeira americana de 50% das cargas que gozem de ajuda governamental), etc.

4.2.4) Polônia e Iugoslávia

Polônia

A indústria naval polonesa é atualmente um dos mais agressivos concorrentes no mercado internacional. O objetivo principal da política de construção naval do país é a obtenção de divisas através de exportação, tendo vendido para o exterior, em 1978, cerca de 85% de toda a produção.

A Polônia produz navios tecnicamente competitivos (mesmo os extremamente especializados, como os "LPG carriers"), oferece preços bastante atrativos (mais baixos que na maioria dos países) e assegura a pontualidade na entrega das embarcações contratadas (um dos maiores problemas da construção naval em vários países, inclusive o Brasil). O conjunto destas condições fez com que a Polônia se tornasse, em março de 1979, a quarta maior nação construtora de navios em tonelagem encomendada, sendo somente superada pelo Japão, Estados Unidos e Brasil.

Iugoslávia

A maior parte de sua produção é exportada para a União Soviética, principalmente petroleiros e diques flutuantes. Apesar desta aparente garantia de mercado (válida também para o caso da Polônia), e do envolvimento estatal no setor, a indústria naval na Iugoslávia está atualmente enfrentando o problema da ociosidade, tendo a força de trabalho declinado de 27.000 para 20.000 empregos nos últimos três anos.

4.2.5) Países em Desenvolvimento

Brasil

Em 1978 o Brasil tornou-se o segundo maior país construtor em tonelagem encomendada (2,8 milhões de GRT). Duas razões básicas podem explicar este fato:

- a política adotada pelo Governo a partir de 1967, visando o aumento da participação da bandeira brasileira no mercado de fretes, até então muito pequena, através de tonelagem construída no país; esta política provocou uma forte demanda doméstica de navios, tendo sido implementados os Planos de Construção Naval, com o apoio financeiro do Governo; o resultado foi um rápido crescimento da indústria naval, que se dimensionou para o atendimento das novas encomendas;
- o problema dos grandes atrasos na entrega das embarcações contratadas na vigência do II Plano de Construção Naval (chegando em alguns casos a 2 anos), fazendo com que as encomendas em registro não reflitam a atual posição da demanda por tonelagem nova, mas sim a de 4 ou 5 anos atrás.

Da tonelagem atualmente contratada, cerca de 90% destina-se aos armadores locais e o restante para exportação. O Governo, contudo, tem procurado expandir a participação da indústria naval brasileira no mercado internacional, não só para garantir a ocupação dos estaleiros como também para gerar divisas. Assim é que as condições de financiamento oferecidas a armadores estrangeiros tem sido ampliadas nos últimos anos, visando tornar atrativa a compra dos navios brasileiros. Os créditos à exportação normalmente variam de caso para caso, dependendo de negociações específicas: juros de 8% ao ano, financia

mento de 95% do preço do navio em 8 anos de prazo, 90% em 10 anos, 85% em 12 anos ou 80% em 15 anos (29).

Índia

O Governo indiano adotou, a exemplo de outras nações em desenvolvimento, a política de tornar o país autosuficiente na área de construção naval. Os estaleiros locais terão isenção dos impostos incidentes sobre a atividade, os quais representam de 25 a 30% dos custos de produção. Isto elevará sua competitividade frente às indústrias estrangeiras, tornando viável aos armadores indianos a encomenda de navios construídos no país.

Essa medida foi reforçada em maio de 1979 com a proibição das importações de navios que possam ser construídos pelos estaleiros locais. Ao que se espera, esta política de proteção deverá favorecer o desenvolvimento da construção naval doméstica. Foram também anunciados estudos de viabilidade para a construção de dois novos estaleiros, em Paradip in Orissa e Hariza, dimensionados para a produção de navios de 35.000 a 60.000 DWT. O grupo japonês IHI será o responsável pela elaboração destes estudos.

Coréia do Sul

Antes da década de 60, a indústria naval coreana era praticamente inexistente. Ao final daquela década, e ao início da de 70, o Governo passou a incentivar seu crescimento e aplicou

(29) O caso brasileiro será analisado com maior profundidade no Capítulo V.

US\$ 175 milhões em novas instalações e equipamentos; a partir de 1973/74, foi iniciado com o apoio oficial um amplo e ambicioso programa de ampliação, visando tornar a Coreia do Sul, em 1981, o segundo maior país construtor em capacidade instalada (4,25 milhões de GRT anuais), em seguida do Japão. Mesmo após o início da crise dos transportes marítimos e indústria naval, o Governo coreano manteve a política de crescimento, uma vez que previa a recuperação do mercado no curto prazo. Isto resultou, dada a permanência da recessão, em sérios problemas financeiros para o setor.

Os dois novos estaleiros em construção, Koryo e Korea Shipbuilding and Engineering, tiveram suas instalações transferidas para o controle de sólidos grupos coreanos (Samsung e Daewoo, respectivamente), cujos interesses se ramificam por vários setores da economia. O estaleiro Hyundai foi obrigado a reduzir sua força de trabalho de 30.000 para 20.000 empregos, no período 1977/79, dado o declínio das novas encomendas (e apesar dos preços bastante competitivos de seus navios).

O Governo coreano subsidia de diversas formas a indústria naval. Em 1977, o Korean Export/Import Bank e o Korean Development Bank aplicaram US\$ 300 milhões em créditos à exportação. Além disso, o Korean Development Bank criou um fundo de reserva de US\$ 10 milhões, utilizado pelos estaleiros, quando necessário, para a cobertura de despesas operacionais. Existem ainda outros meios de ajuda à indústria, como os subsídios de matérias-primas (especialmente aço) e a isenção de impostos na importação de peças e equipamentos não produzidos no país.

O Governo também ampliou as condições dos créditos para exportação, passando o financiamento de 75 para 85% do preço do navio; os prazos de pagamento são normalmente de 10 a 12 anos, e os juros de 7/8%.

O quarto plano de construção naval do país (período 1979-80) conta com recursos de US\$ 254 milhões para o financiamento de encomendas, no total de 213.487 GRT, destinadas aos armadores locais. Apesar da demanda doméstica de navios representar uma garantia de ocupação para os estaleiros coreanos, é pouco provável que a capacidade instalada atinja 4,25 milhões de GRT anuais, em 1981; a expectativa é que se situe em torno de 3 milhões de GRT. Convém observar, finalmente, que a política adotada pela Coreia do Sul é semelhante à do Brasil, na medida em que o desenvolvimento da indústria naval está ligado ao da navegação mercante, visando o aumento da participação da bandeira nacional no mercado de fretes.

4.3) A Presença do Estado como Elemento Viabilizador do Setor Naval nos Países em Desenvolvimento

Conforme apresentado no item anterior, o envolvimento estatal na navegação mercante e construção naval é hoje complexo e profundo, e tem sido ampliado no atual contexto de crise. Convém lembrar, contudo, que não foi a recessão a responsável pela existência da participação do Estado, mas sim por um aumento considerável dos níveis da intervenção direta (um dos componentes de um envolvimento maior). Tal fato é especialmente marcante no caso dos países industrializados que, apesar das posições anunciadas a nível declamatório, também adotam na prática medidas de discriminação e proteção (visando, como mencionado, conter as ameaças da crise e da concorrência externa sobre sua estrutura produtiva já estabelecida). Na maioria desses países, pode ser hoje constatado um alto grau de intervenção, embora o envolvimento estatal date de décadas anteriores; um exemplo é o dos Estados Unidos, que desde 1936 - através do "Merchant Marine Act" - subsidia sua construção naval e sua

marinha mercante.

Os países em desenvolvimento, por seu lado, também se utilizam das práticas discriminatórias e das medidas protecionistas - mas com um propósito diverso: criar condições para o desenvolvimento de sua estrutura produtiva, antes inexistente ou subdimensionada, e não para garantir a sobrevivência de uma estrutura interna já estabelecida e consolidada. Isto tem se revelado especialmente válido para o caso do setor naval, atividade há séculos empreendida pelos países europeus, que tradicionalmente sempre dominaram tanto o mercado de construção naval como o dos transportes marítimos. Apenas no atual século as nações européias começaram a perder sua hegemonia no setor, com o aparecimento dos Estados Unidos (a partir da década de 30) e do Japão (na década de 60) como potências ma rítimas.

Desde o começo da atual década, também os países em desenvolvimento iniciaram de forma concreta a abertura de seus próprios espaços, visando a autonomia de sua construção naval e o aumento de sua participação no mercado de fretes, política esta estrategicamente ligada ao projeto global de desenvolvimento econômico neles implementado. Ao que a experiência tem demonstrado, a presença do Estado foi de fundamental importância para o rompimento da situação hegemônica que prevalecia nos transportes marítimos e construção naval, permitindo - através do apoio institucional, legal e financeiro - que os países em desenvolvimento aumentassem sua participação naquelas atividades.

O papel do Estado como agente de mudança, no caso específico do setor naval, deve ser entendido num contexto mais amplo de intervenção na atividade econômica. Em outras palavras, a política para o setor naval insere-se numa política

maior de promoção do desenvolvimento, empreendida pelo Estado, o que leva à discussão de seu papel no controle, indução e suporte do processo de crescimento econômico. Convém ressaltar, contudo, que o comentário a seguir não se pretende completo ou perfeito; seu objetivo é tão somente traçar um quadro geral das razões que provocam a intervenção do Estado nas economias emergentes, e não esgotar rigorosa e exaustivamente a discussão do tema, ou mesmo sintetizar as diversas contribuições teóricas sobre ele existentes (30).

4.3.1) O Papel do Estado nos Países em Desenvolvimento

O fenômeno do subdesenvolvimento poderia ser caracterizado, de forma ampla e genérica, como consequência de uma série de problemas estruturais da organização econômica, social e política, que se formaram historicamente; em outras palavras, determinadas sociedades, ao longo do processo histórico, desembocaram em uma situação específica de inferioridade econômica (em relação a outras sociedades) e de deficiência econômica (em relação às suas próprias necessidades de sobrevivência), situação essa gerada a partir da expansão do capitalismo mercantil europeu e da decorrente dualidade da ordem econômica mundial (economias dependentes/primário - exportadoras e economias centrais/"decisórias").

Dada a situação de dependência e de deficiência econômicas,

(30) A bibliografia hoje disponível sobre o assunto é bastante ampla, a começar de obras clássicas como a de Max Weber. As contribuições mais recentes, entretanto, se destacam por sua atualidade na discussão do problema do subdesenvolvimento, o que seria de maior interesse para esta monografia. Podem ser alinhados alguns destes trabalhos:

ficando caracterizada uma situação de subdesenvolvimento, existiriam três elementos ou fatores básicos que viabilizariam sua superação:

- 1) a existência de um "agente impulsionador": há a necessidade da existência de um agente impulsionador do pro-

- AMIN, Samir. O Desenvolvimento Desigual. Edit. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1976 (ver Capítulos 3, 4 e 5: "Da Especialização à Dependência", "Gênese e Desenvolvimento do Subdesenvolvimento" e "As Formações Sociais Periféricas Contemporâneas");
- MILIBAND, Ralph. O Estado na Sociedade Capitalista. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1972 (ver Capítulos 3 e 4: "O Sistema Estatal e a Elite Estatal" e "O Objetivo e o Papel dos Governos");
- DOBB, Maurice. A Evolução do Capitalismo, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1974 (ver Capítulo V e o Pós-Escrito: "A Acumulação de Capital e o Mercantilismo" e "Depois da Segunda Guerra Mundial");
- SINGER, Paul. Curso de Introdução à Economia Política. Edit. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1975 (ver Capítulos 10, 11 e 12; "Comércio Internacional", "Análise do Desenvolvimento Econômico" e "Economia Planificada");
- BAER, Werner. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977 (ver Capítulo 11, escrito em colaboração com Isaac Kerstenetzky e Annibal V. Villela: "As modificações no papel do estado na economia brasileira");

E ainda:

- VIEIRA, R. A. Amaral. Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil. Difel - Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1975.
- WERNECK, Rogério L. Furquim, "Estatização, Crescimento Rápido e Equidade Distributiva", em Brasil: Dilemas da Política Econômica, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1977, pp. 137-148.
- CASTRO, Antonio e LESSA, Carlos. Introdução à Economia. Editora Forense, Rio de Janeiro, 1970.
- MARTINS, Carlos Estevam. Tecnocracia e Capitalismo. Editora Brasiliense, São Paulo, 1974.
- LANGONI, Carlos Geraldo. A Economia da Transformação. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1975 (Capítulo 11: "O Estado na Economia").

cesso de crescimento, frequentemente através da industrialização, e que seria seu responsável (exemplos: as fábricas na Inglaterra, os bancos na Alemanha, a burocracia na Rússia); o papel deste agente, além de promover, seria o de assumir uma posição de regulador do processo econômico;

- 2) a existência de um conjunto de valores que legitimem a mudança: há também a necessidade da existência de um conjunto de valores (socialmente legitimados) que caracterizem o grau de aceitação pela sociedade do processo de mudança; o agente, desta forma, seria o portador de uma ideologia que permita a existência de condições legais, institucionais, políticas e sociais legitimadoras desse processo (o que obtém através da ação política);
- 3) a existência de capital e tecnologia: todo e qualquer processo de crescimento econômico pressupõe como condição básica a acumulação de capital; em cada situação específica, esta acumulação se dá de forma diversa: nos países precursores do processo industrial teria ocorrido uma "acumulação anterior de capital", possível por diversas razões, e que permitiu o início do processo⁽³¹⁾; nos países subdesenvolvidos, por sua própria condição de inferioridade e deficiência econômicas, tal acumulação é praticamente impossível a menos que seja alterada a situação de dominação que inibe o processo; aos países que desejam crescer de forma acelerada, a única alternativa é a participação do próprio setor externo (i.e., as economias desenvolvidas) para a complementação do esforço interno de poupança e investimento; em outras palavras, os países mais avançados passam a ser fonte de exportação de capital, tecnologia, bens de produção e mão-de-obra técnica (a possibilidade desta importação reduziria a importância da existência de uma acumulação anterior e viabilizaria a realização de investimentos sem sacrificar o consumo).

Nas sociedades subdesenvolvidas, o único capaz de dar início à organização do processo de desenvolvimento é o Estado, ao

(31) Ver DOBB, Maurice; op. cit., pp.219-230.

se tornar o agente do processo, ao ser o portador de uma ideologia que o legitima e ao ser o organizador da participação e o definidor da importância do setor externo. O "primeiro passo" dado nas nações que se lançaram no processo de crescimento econômico foi, de uma forma geral, criar a necessária legitimação para a ação do Estado, intervencionista em maior ou menor grau dependendo do conteúdo de sua orientação ideológica. A atividade interventora se explicaria, portanto, por ser o Estado o único estruturalmente capaz de assumir tal tarefa.

Assim sendo, só se torna possível entender as políticas públicas nesses países (entre as quais a de desenvolvimento do setor naval) num contexto de intervenção estatal em alto grau no domínio econômico. Superando maiores preocupações sobre a evolução histórica deste intervencionismo - desde que assumimos ter o Estado se tornado o maior consumidor, o que por si só lhe garantiu as condições básicas para desempenhar o papel de regulador do processo econômico - e igualmente isolando a preocupação sobre o desenvolvimento histórico das situações de dominação que viabilizaram este intervencionismo, o que aqui mais nos interessa é que o Estado foi dotado de um conjunto de instrumentos e mecanismos (estruturados por uma ordem legal dinâmica que o legitima) que lhe deu amplos poderes de ação.

Se o Estado tornou-se o maior arrecadador, canalizando grande volume de capital para os cofres públicos (detendo com isso os meios para regular a atividade econômica, através de incentivos, financiamentos e consumo planejado de bens e serviços) e se, além disso, torna-se também empreendedor (assumindo os empreendimentos que a raciona-

lidade empresarial contra-indica (32) e os de caráter social), estaria caracterizado um tipo de intervenção a que se pode chamar de "programático - normativa". Este tipo de intervenção resultaria do envolvimento em alto grau do Estado na economia, na medida em que esta atividade seria por ele encaminhada e regulada em direção a objetivos definidos, seja através de programas, planos ou diretrizes setoriais e globais.

Pode-se, desta forma, traçar um quadro geral do papel do Estado, cuja ação se dá aos níveis de controle, indução e suporte do processo de crescimento econômico, cumprindo basicamente três funções:

- a) a função alocativa, uma vez que os mecanismos de mercado (principalmente nos países em desenvolvimento) não seriam suficientes para alocar de forma adequada os recursos na economia, tendo em vista os objetivos do processo de crescimento; as imperfeições na organização de mercado (desvios de competição, monopólios, falta de informação, etc.) obrigam a intervenção do Estado, que age baseado numa ordem legal criada para este fim ;
- b) a função distributiva, ou seja, a função de distribuir a renda pelos vários setores da sociedade, através dos vários mecanismos à sua disposição, bloqueando a ação autônoma do mercado;
- c) a função estabilizadora/reguladora, isto é, manter a economia em níveis adequados de emprego, e as taxas

(32) O Estado assume com frequência um papel "complementar" , ao empreender atividades que a racionalidade microeconômica das empresas contra-indica mas de que necessita para seu funcionamento; o Estado, assim, ao legitimar a ordem econômica que permite o empreendimento capitalista, assume o custo e risco das atividades básicas de infraestrutura para atender às necessidades do próprio capital privado.

de crescimento na intensidade desejada (visando, em termos ideais, o pleno emprego e a estabilidade de preços).

Evidentemente, as funções acima mencionadas não são puramente econômicas, mas transbordam para o político. O Estado, ao encaminhar e regular a economia, persegue objetivos que são definidos por situações de dominação que nele, ou sobre ele, atuam. Entretanto, não é o objetivo deste comentário o diagnóstico daquelas situações, mas apenas a constatação da ampliação das atividades econômicas públicas nos países em desenvolvimento. Em outras palavras, à medida em que desponha e se afirma nesses países o processo de crescimento, normalmente via industrialização, é progressivamente assumida pelo Estado a função de montagem e manutenção de uma base operativa para o sistema, uma vez ser ele o único capaz de reunir o poder político suficiente para iniciar aquele processo.

4.3.2) O Estado como Elemento Viabilizador da Navegação Mercante

Como já mencionado, as políticas públicas nos países em desenvolvimento, de uma forma geral, só podem ser plenamente entendidas num contexto de intervenção do Estado em alto grau na economia. A política de transportes marítimos e construção naval nesses países, por seu lado, também deve ser analisada e compreendida como parte integrante de uma política mais ampla de indução da atividade econômica; sendo o setor naval um fator estratégico para a promoção do desenvolvimento, como discutido no Capítulo I, constitui-se na realidade num dos instrumentos para a execução do projeto político-econômico representado e empreendido pelo Estado, principalmente dada a sua estreita relação com o comércio exterior.

Desta forma, o papel do Estado num país em desenvolvimento, com relação ao setor naval, é de dupla ação:

- sem seu suporte, dificilmente se teriam as condições para desenvolver a marinha mercante do país, i.e., eleva-la de um estágio de insuficiência para um estágio que satisfaça as necessidades de transporte do sistema econômico interno;
- sem seu suporte político, institucional e financeiro torna-se mais difícil manter a atividade da forma que mais atenda aos interesses do sistema econômico interno, na medida em que se constitui num custo de todo este sistema (no qual toda a economia está interessada).

O Estado, assim, garantiria não só o desenvolvimento da marinha mercante como também a continuidade de sua operação, de acordo com seus objetivos estratégicos de apoio à economia. Isto explica o fato de que hoje, em qualquer país do mundo, praticamente não há um aspecto da marinha mercante no qual o Estado não esteja de alguma forma envolvido.

Capítulo V

A POLÍTICA BRASILEIRA DE TRANSPORTES MARÍTIMOS : UMA ANÁLISE DO PERÍODO 1967-1979

5.1) Introdução

A atividade de transportes marítimos (aí incluídas a navegação mercante e a construção naval) tem recebido nas duas últimas décadas, especialmente a partir de 1967, substancial apoio financeiro e institucional do Governo brasileiro. Dada a importância estratégica que assumiu a navegação dentro do projeto político-econômico implementado no país após 1964, principalmente por suas características de "modelo aberto" de crescimento, a política para o setor naval sofreu ampla e profunda reformulação. O objetivo fundamental da nova política foi o de promover a recuperação, consolidação e crescimento do setor naval no Brasil.

O propósito deste Capítulo , assim , é fazer um retrospecto e uma análise global desta política, explicitando seus objetivos, examinando os instrumentos postos em prática e apresentando os resultados alcançados no período. Os assuntos abordados nos diversos itens seguem determinada sequência, partindo-se de um exame das relações entre o setor naval, o comércio exterior e o balanço de pagamentos; é apresentado, em seguida, um quadro geral da política de transportes marítimos desenvolvida pela SUNAMAM a partir de 1967 (33) e, finalmente, uma avaliação das tendências e perspectivas para o setor.

(33) SUNAMAM - Superintendência Nacional de Marinha Mercante, instituída pelo Decreto Nº 64.125, de 19/2/1969, em substituição à CMM-Comissão de Marinha Mercante (criada pelo Decreto-lei Nº 3.100, de 7/3/1941).

5.2) Transportes Marítimos, Comércio Exterior e Balanço de Pagamentos

A maioria dos países em desenvolvimento que optam por uma política de crescimento econômico "para fora", dada a adoção de metas de crescimento acelerado (e a ênfase no processo de industrialização como principal fonte de dinamismo da economia), não pode prescindir da participação do setor externo para complementar o esforço interno de poupança. Definir metas de crescimento dentro destes padrões implica em delinear uma "política" de atração do capital externo e, além disso, de importação de bens, insumos básicos e tecnologia não disponíveis internamente, mas necessários para sustentar o processo de desenvolvimento no rumo desejado. Em outras palavras, seria definida uma "política de crescimento" das importações de bens e serviços, as quais deverão ser de alguma forma financiadas.

O comércio exterior, assim, ganha fundamental importância em modelos de crescimento desse tipo (ver Gráfico 5.1), como tem demonstrado a experiência brasileira. Se, por um lado, a entrada de capital foi necessária para assegurar níveis de investimento consistentes com as metas planejadas, por outro o processo de industrialização no Brasil (em grande parte desencadeado a partir da entrada daquele capital) implicou em novas necessidades de importações, indispensáveis à sustentação das taxas de crescimento. Mesmo dentro da política da "industrialização substitutiva de importações", visando aliviar o estrangulamento externo, a substituição não pôde ser feita sem novas importações. Um dos erros da estratégia desenvolvimentista teria sido justamente "não antecipar que a implantação de indústrias domésticas gerava uma demanda adicional por novos produtos que não figuravam anteriormente na pauta de importações, ou aumentava sensivelmente a demanda por certos

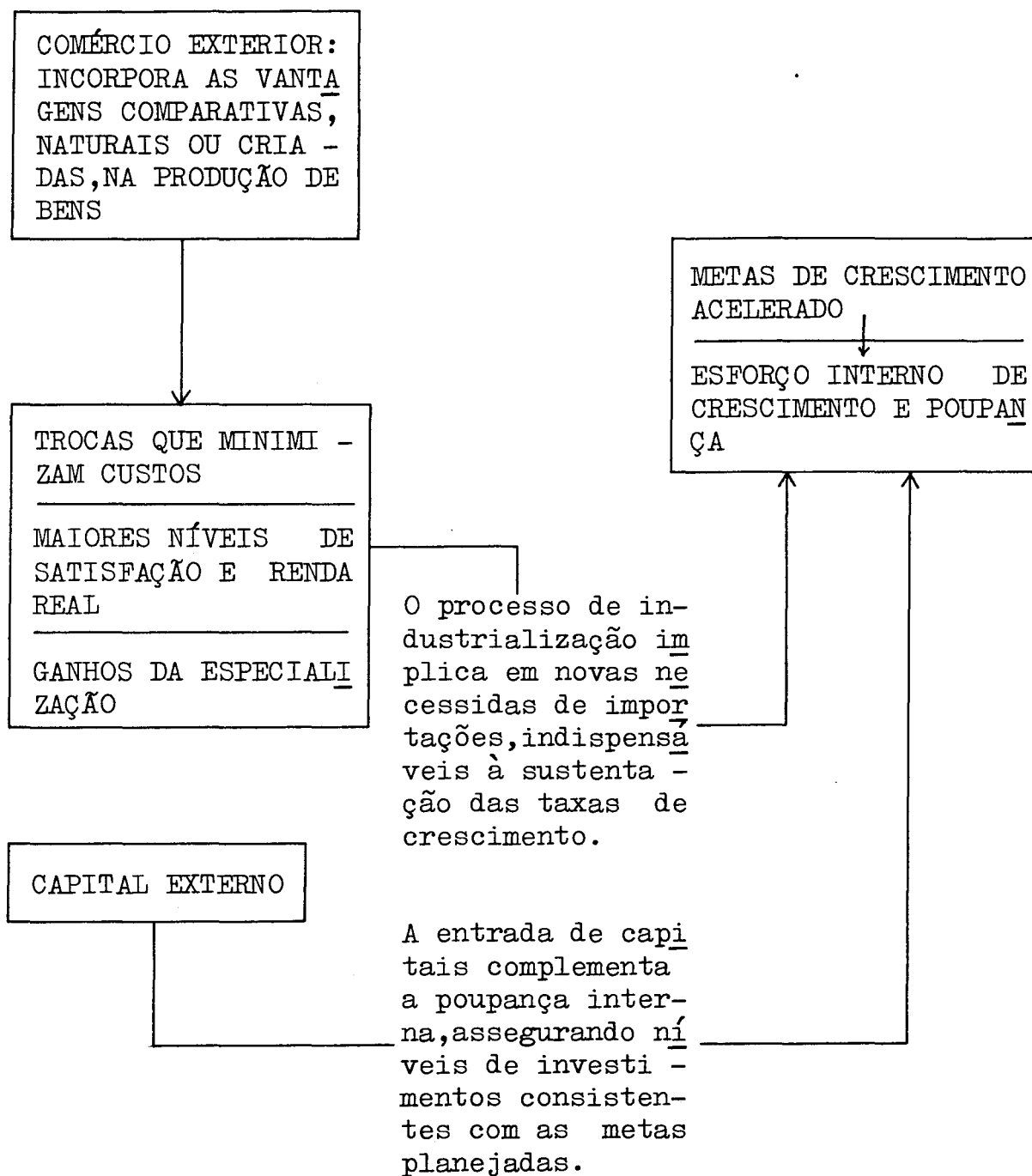
insumos e matérias-primas de que o país não dispunha" (34). Equivale dizer, assim, que o processo de substituição no Brasil gerou necessidades de importações qualitativamente diferentes das anteriores, o que em última análise não diminuiu a dependência do comércio exterior (e, portanto, das outras economias) mas sim alterou sua qualidade.

A industrialização brasileira no pós-guerra foi eminentemente substitutiva de importações; em 1949, considerável substituição já havia ocorrido na indústria de bens de consumo e de bens intermediários: as importações respondiam por 10,0% e 25,9%, respectivamente, da oferta global destes tipos de bens, enquanto que 59,0% dos bens de capital eram ainda importados. O grande impacto do processo de substituição ocorreu a partir da década de 50, quando caíram de modo sensível os coeficientes importações/oferta global: em 1960, as importações respondiam por 4,5% dos bens de consumo, 11,9% dos bens intermediários e 23,4% dos bens de capital (35). O problema do desequilíbrio da balança comercial naquela década foi contornado em grande parte devido à própria política de substituição de importações, o que foi possível pela entrada do capital externo para investimentos diretos. Ao início da década de 60, o problema passou a segundo plano em virtude da recessão econômica que atingiu o país, e da consequente queda das importações, situação que se inverteu a partir de 1966 com a abertura da economia e retomada do crescimento.

(34) LANGONI, Carlos Geraldo. Op.cit., pág. 53.

(35) BAER, Werner e VILLELA, Annibal. Crescimento Industrial e Industrialização, Revista Dados nº 9, 1972; pág. 129.

Gráfico 5.1: O PAPEL DO SETOR EXTERNO NOS PAÍSES QUE ADOTAM METAS DE CRESCIMENTO ACELERADO



Desde 1966/67, a demanda por importações voltou a crescer de forma acelerada, tornando difícil a manutenção do equilíbrio na balança comercial. Constatou-se mais uma vez a rigidez das exportações em crescer ao ritmo das importações, a não ser forçando uma mudança na pauta de exportação para diminuir a participação dos produtos primários (itens tradicionais), que tendem a apresentar reduções sistemáticas de seu preço em relação aos produtos industrializados. De fato, a política brasileira de comércio exterior tem se caracterizado por esta orientação como forma de aumentar as exportações, sustentando o processo através de um complexo sistema de mecanismos de incentivo. Apesar disso, a balança comercial tem apresentado déficits sistemáticos, principalmente a partir de 1974 (em grande parte devido à política de preços do petróleo posta em prática pela OPEP desde 1973).

Embora o deficit na balança comercial possa ser financiado pela entrada de capitais externos, de modo a cobrir a diferença entre importação e exportação, há limites técnicos e políticos da capacidade de endividamento da economia e, de qualquer forma, será sempre necessário que as exportações cresçam para garantir o cumprimento das obrigações externas assumidas. Em outras palavras, uma economia aberta e dependente do comércio exterior terá sempre que apresentar um bom desempenho na atividade de exportação para poder manter seu processo de crescimento no rumo planejado.

A partir de 1974, também o balanço de pagamentos do Brasil passou a registrar déficits, invertendo a situação favorável que predominou no período 1968/73, resultado da união de várias ocorrências benéficas; entre estas, podem ser citadas(36):

(36) DOELLINGER, Carlos Von. Inflação e Balanço de Pagamentos- implicações sobre a política cambial, revista Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas, janeiro de 1976; pág.87.

- a) evolução favorável da relação de trocas;
- b) inflação interna decrescente;
- c) evolução do comércio internacional, que cresceu no período a taxas elevadas, expandindo a demanda e beneficiando grande parte dos produtos exportados ou exportáveis pelo Brasil; juntou-se a este fator favorável a atuação crescente de incentivos fiscais às exportações, aumentando a competitividade dos produtos brasileiros;
- d) disponibilidade financeiras internacionais: a abundância de recursos financeiros criou algo como uma "oferta infinitamente elástica" para alguns países em desenvolvimento com melhores condições internas, possibilitando o financiamento do deficit em conta-corrente.

A crise nas contas externas que se iniciou em 1974, entretanto, não poderia ser exclusivamente atribuída ao aumento dos preços do petróleo; naquele ano, o valor das importações brasileiras do produto subiu 388% em relação a 73, representando o aumento de US\$ 2.049 milhões um acréscimo de 33% no valor total das importações. Estas, contudo, registraram um aumento de 102,4%, de modo que os preços do petróleo não foram a única causa do deficit crônico na balança comercial em 74, embora tenha contribuído para a deterioração dos termos de troca (37). O aumento violento das importações deveu-se também ao fato da demanda agregada ter se expandido a taxas elevadas desde o primeiro trimestre de 73 até meados de 74, estando a economia operando a um nível que se poderia considerar de plena utilização da capacidade (90%). Como resultado desta situação - plena capacidade quase atingida e continuada expansão da de manda agregada - ocorreu um rápido aumento das importações e

(37) STUKART, Gregório. O Brasil e a Crise Mundial - impacto e ajustamento, revista Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas, dezembro de 1975; pág. 70.

da inflação. Em outras palavras, o aumento das importações teria sido "necessário" para acompanhar a expansão da demanda agregada, uma vez que a atividade industrial não poderia se expandir ao mesmo ritmo por já estar a plena capacidade.

Por outro lado, a tendência crescente da pauta de importa - ções na direção de bens de capital e matérias-primas não dis - poníveis internamente, tornou difícil e delicada a política de restrição às importações - necessária face à magnitude do dese - quilíbrio externo - pela dependência do processo de crescimen - to em relação àqueles itens. Ainda assim, o desequilíbrio de - veria ser superado através de ajustamentos da balança comer - cial, uma vez que estaria "fora de cogitação uma nova absor - ção maciça de investimentos estrangeiros, em virtude de uma conscientização crescente dos problemas políticos associa - dos a eles", além do fato da magnitude da dívida externa "colo - car um limite ao montante de empréstimos a ser utilizado na cobertura do deficit em conta corrente"(38).

Diversas medidas foram postas em prática dentro dessa orien - tação, visando a correção do desequilíbrio externo via balan - ça comercial, entre as quais:

- a) maiores incentivos às exportações;
- b) restrições às importações de forma seletiva, para não prejudicar o próprio processo de crescimento, dada a dependência em relação a alguns itens importados;
- c) política monetária e fiscal restritiva, contraindo des - pesas do Governo e agindo sôbre os meios de pagamento (restrições ao crédito, etc.), de forma a retrainir a de - manda agregada;
- d) política cambial orientada para desvalorizações maio - res que o diferencial da inflação, de modo a incentivar as exportações e desestimular as importações.

(38) HADDAD, Claudio e CARNEIRO, Dionísio. Balança Comercial - comportamento recente e perspectiva, revista Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas, dezembro de 1975; pág. 83.

Apesar de todas estas e outras medidas, adotadas de ano para ano, vários fatores tem impedido o ajustamento dos deficits em conta corrente. No que se refere apenas à balança comercial, conseguiu-se ao menos reduzir a amplitude dos deficits (ver tabela abaixo).

Tabela 5.1: BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL EM RESUMO - 1973/1978
(em US\$ milhões)

Discriminação	1973	1974	1975	1976	1977	1978
A - <u>Balança</u>						
<u>Comercial</u>	7	-4.690	-3.499	-2.255	97	-988
B - <u>Serviços</u>	-1.722	-2.432	-3.212	-3.763	-4.134	-4.975
C - <u>Transferências</u>						
Unilaterais	27	0	0	1	0	72
D - <u>Transações</u>						
<u>Correntes</u>	-1.688	-7.122	-6.711	-6.017	-4.037	-5.891
E - <u>Movimento</u>						
<u>Líquido de</u>						
<u>Capitais</u>	3.512	6.253	6.160	6.806	5.269	9.439
F - Erros e						
Omissões	354	-67	-399	403	-602	332
G - <u>Superavit</u>						
<u>ou Deficit</u>	2.178	-936	-950	1.192	630	3.880

Fontes: Boletim do Banco Central, Brasília, abril de 1977, e Relatório do Banco Central do Brasil - 1978, Brasília, março de 1979.

Nesse contexto de desequilíbrio das contas externas brasileiras, contudo, o que mais interessa a este trabalho são as

políticas de ajustamento da conta de serviços, tradicionalmente deficitária não só devido aos juros da dívida externa como também às deficiências no setor de fretes. Em outras palavras, o que mais aqui interessa é a política de desenvolvimento da navegação mercante nacional enquanto instrumento de correção do desequilíbrio externo, uma vez que provoca a diminuição da evasão de divisas em fretes e afretamento (ver Gráfico 5.2).

A expansão da marinha mercante de um país é benéfica ao seu balanço de pagamentos na medida em que o aumento da tonelagem da bandeira nacional não só poupará as divisas anteriormente utilizadas para pagar as despesas do transporte feito por armadores estrangeiros, como também gerará divisas no transporte de bens para outros países.

Os itens decorrentes das operações da marinha mercante que afetam o balanço de pagamentos podem ser resumidos da seguinte forma (39), embora nem todos estejam diretamente ligados à conta de serviços ou possam ser nela computados:

Ingresso de Divisas

- Receita de fretes dos navios de bandeira nacional, incluindo os ganhos do transporte das exportações nacionais quando pagos pelos compradores, das importações nacionais quando pagos pelos fornecedores e ganhos de "cross-trade"
- Pagamento de seguros marítimos por armadores estrangeiros a companhias de seguros nacionais.
- Receita proveniente da venda de passagens, em navios de bandeira nacional, para passageiros estrangeiros.
- Reparos, docagem (drydocking), peças, serviços, combustíveis, lubrificantes, etc., fornecidos internamente para navios de outras bandeiras.

(39) O'LOUGHLIN, Carleen, Op.cit., pp.37-38.

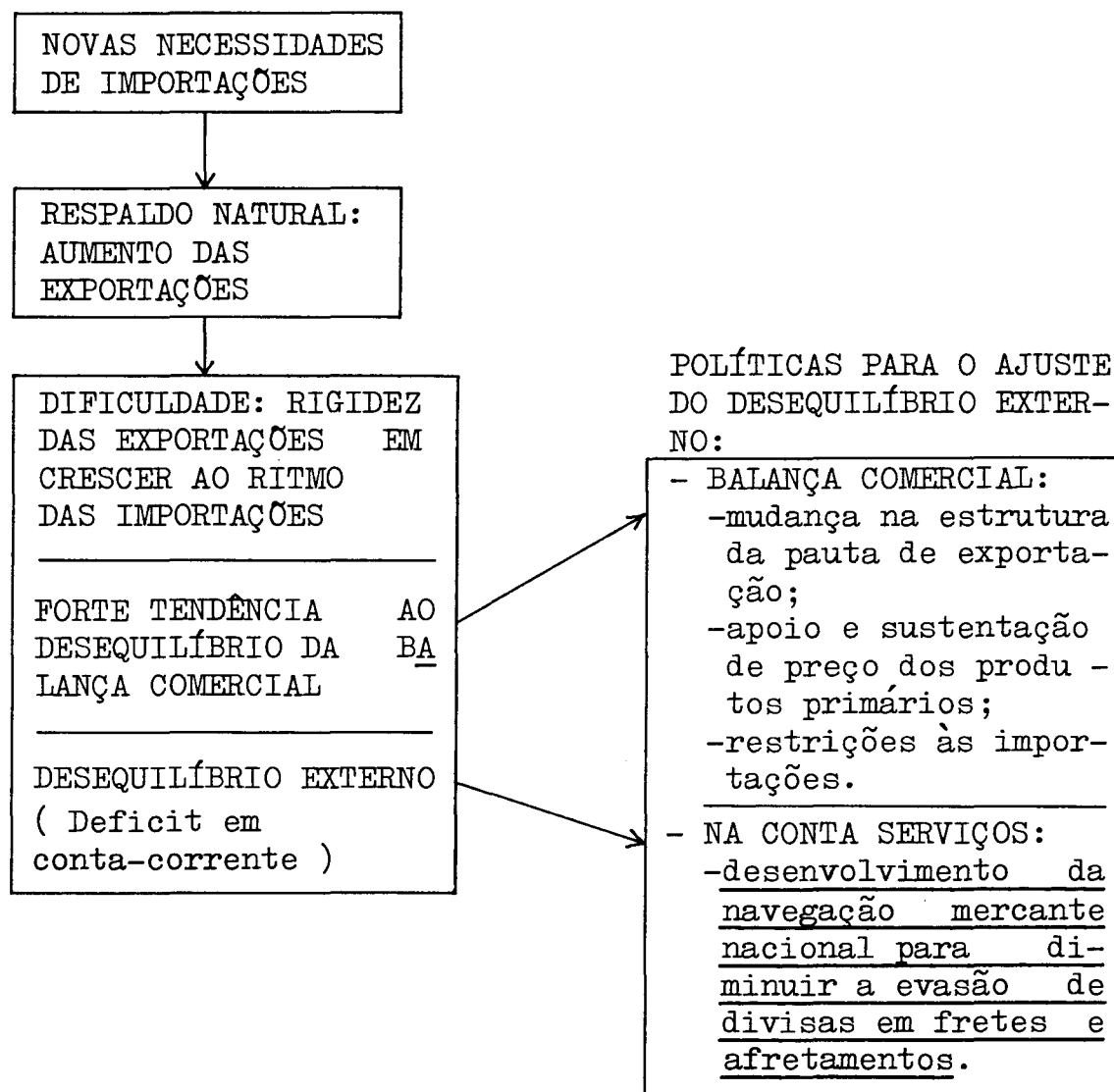
- Gastos com taxas portuárias, e outros serviços, pagos por navios de outras bandeiras nos portos nacionais.
- Gastos em portos nacionais feitos pela tripulação de navios de outras bandeiras.
- Afretamentos recebidos por armadores nacionais.

Saída de Divisas

- Pagamentos a navios de outras bandeiras pelo transporte de importações quando pago pelo país e de exportações quando pago pelo exportador nacional.
- Pagamento de seguros marítimos em outros países.
- Pagamento de passagens, em navios de bandeira estrangeira, por passageiros residentes no país.
- Reparos, docagem, peças, serviços, combustíveis, lubrificantes, etc., pagos por navios de bandeira nacional em portos estrangeiros.
- Gastos dos navios de bandeira nacional em taxas portuárias, outros serviços, etc., no exterior.
- Gastos feitos pela tripulação de navios de bandeira nacional em portos no exterior.
- Afretamentos pagos a armadores estrangeiros.

De todos estes itens, os que maior influência tem sobre o balanço de pagamentos são os fretes e o afretamento de navios. No caso brasileiro, assim como na maioria das nações em desenvolvimento, os deficits no balanço de fretes (receita de fretes auferida pelos navios de bandeira nacional na exportação menos a receita de fretes auferida pelos navios de bandeira estrangeira na importação) e os afretamentos pagos no exterior tem representado significativa evasão de divisas. Em 1974, por exemplo, estes dois itens representaram uma perda de divisas de quase 1 bilhão de dólares.

Gráfico 5.2: A NAVEGAÇÃO MERCANTE E O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO EXTERNO



O balanço de fretes é composto daquela forma porque normalmente quem paga o transporte é o importador (e por esta razão detém o comando da carga). Sendo os fretes pagos pelo importador brasileiro a uma companhia de navegação estrangeira, a transação representa uma evasão de divisas, ao passo que a receita de fretes dos armadores brasileiros na exportação, pagos pelo importador estrangeiro, representa um ingresso de divisas; a diferença entre as duas contas, assim, determina o balanço de fretes. As transações entre residentes do mesmo país (pagamento de fretes pelo exportador ou importador brasileiro a companhias de navegação brasileiras, ou pagamento de fretes pelo exportador ou importador estrangeiro a armadores estrangeiros) não afetam, portanto, o balanço de fretes.

Pode ser citado um exemplo destas contas, utilizando os dados relativos a 1974 (ver Tabela B do Anexo VII) e adotando-se a seguinte contabilização:

US\$ milhões

1. Fretes gerados pelo comércio exterior brasileiro:	
- Exportação.....	806,2
- Importação.....	<u>1.353,3</u>
TOTAL.....	2.159,5
2. Participação dos navios de bandeira brasileira na Exportação (21,57%).....	+ 173,9
3. Participação dos navios de bandeira estrangeira na Importação (37,9%).....	<u>- 512,9</u>
4. <u>Saldo do balanço de fretes</u>	- <u>339,0</u>

Considerando ainda a evasão de divisas que representa a despesa de afretamento de navios paga a armadores estran-

geiros, o impacto em 1974 dos dois itens na conta de serviços foi aproximadamente o seguinte:

	US\$ milhões
- Saldo do balanço de fretes:	- 339,0
- Despesas com afretamentos:	- 562,2
	<hr/>
- Total do deficit:	- 901,2

A Tabela 5.2 apresenta estes cálculos para todo o período 1967/78. Pode ser verificado, em primeiro lugar, a oscilação do deficit no balanço de fretes em cada ano, tendo alcançado um máximo de US\$ 339 milhões em 1974(ano em que a balança comercial apresentou um deficit crônico, como visto anteriormente); em 1978, contudo, o balanço de fretes registrou um pequeno superavit, fato inédito na navegação mercante brasileira. Esta posição de equilíbrio, entretanto, não pode ser explicada apenas pelo crescimento da frota própria da bandeira brasileira; deve ser levado em consideração, também, o aumento dos navios afretados e operados sob a bandeira nacional, gerando despesas de US\$ 571 milhões que anularam o equilíbrio do balanço de fretes propriamente dito. Todos estes fatores serão melhor analisados nas partes que se seguem.

A principal conclusão que se tira dos fatos discutidos neste item é que as perdas de divisas decorrentes dos deficits no balanço de fretes e das despesas com afretamentos não podem ser ignoradas como fator de desequilíbrio na conta de serviços e, conseqüentemente, dos deficits em conta corrente. Uma vez que a magnitude da dívida externa brasileira impõe o pagamento de pesados juros, o que por si só já garante o deficit na conta de serviços, e considerando também as dificuldades de toda ordem que afetam as metas de equilíbrio da balança comer

Tabela 5.2: FRETES NO BALANÇO DE PAGAMENTOS - 1967/1978
em US\$ milhões

Ano	Participação dos navios brasileiros na Exportação	Participação dos navios estrangeiros na Importação	Balanço de Fretes (=)	Despesas com Afretamentos	DEFICIT GLOBAL
1967	33,6	- 126,4	- 92,8	- 53,1	- 145,9
1968	39,3	- 146,8	-107,5	- 68,0	- 175,5
1969	58,1	- 127,4	- 69,3	- 88,0	- 157,3
1970	79,2	- 134,5	- 55,3	-116,1	- 171,4
1971	81,6	- 154,8	- 73,2	-144,1	- 217,3
1972	111,3	- 194,2	- 82,9	-162,4	- 245,3
1973	138,8	- 238,0	- 99,2	-380,0	- 479,2
1974	173,9	- 512,9	-339,0	-562,2	- 901,2
1975	226,4	- 396,9	-170,5	-478,1	- 648,6
1976	235,1	- 338,2	-103,1	-518,5	- 621,8
1977	241,2	- 296,3	- 55,1	-496,4	- 551,5
1978	307,8	- 307,3	0,5	-571,0	- 570,5

Fonte: SUNAMAM

cial, a política de desenvolvimento da marinha mercante surge como importante fator para o controle dos deficits em conta corrente. Caso a bandeira brasileira não tivesse aumentado sua participação no mercado de fretes, a evasão de divisas em fretes e afretamentos seria atualmente de maior amplitude.

Assim sendo, para o país que atribui ao comércio exterior um papel importante na operação de seu sistema econômico, gerando fluxos de transporte cada vez maiores tanto na exportação como

na importação, a propriedade de uma marinha mercante evitará perdas crescentes de divisas e garantirá a realização do transporte nas condições que melhor se adequem às suas necessidades. Tal é, em suma, o "leitmotiv" da política brasileira de marinha mercante.

5.3) A Ação Governamental no Período 1967-1979

A presença do Estado no setor naval brasileiro, em moldes similares aos atuais, data do século XIX. Em 19 de fevereiro de 1890 foi assinado o Decreto nº 208 que autorizou a organização do Lloyd Brasileiro, com "o fim de obter o agrupamento de todas ou algumas companhias de navegação subvencionadas pelo Estado, com sede na Capital Federal" (40). Em 7 de março de 1941, várias décadas depois, foi criada a CMM-Comissão de Marinha Mercante com o objetivo de disciplinar e regular o tráfego marítimo do país, órgão que passou também a administrar, por um determinado período, o Lloyd Brasileiro. Mas foi no final da década de 50, com a criação do Fundo de Marinha Mercante, que o Estado ampliou definitivamente suas atribuições no setor, ao se envolver na área de construção naval.

Desde aquela época, especialmente a partir de 1967 (e com a atuação da SUNAMAM, que sucedeu à CMM), o setor naval passou a receber substancial apoio financeiro e institucional do

(40) Justificativa contida na petição apresentada em 1889 ao Ministro dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas pelo Barão de Jaceguay, Antônio Paulo de Melo Barreto e Comendador Manoel José da Fonseca (Relatório 1970, Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, 1971; pág. 6).

Governo, tanto no que se refere às operações de transporte quanto à construção naval. A política de marinha mercante posta em prática desde aquele ano atuou em três níveis básicos:

- a) Construção Naval, visando recuperar e expandir a frota própria brasileira, dimensionando-a às necessidades dos diferentes tráfegos;
- b) Participação no Mercado de Fretes, visando aumentar e garantir a participação da bandeira brasileira no mercado de fretes, dentro da orientação de que o país deve movimentar pelo menos 40% das cargas geradas por seu próprio comércio exterior;
- c) Oferta de Serviços, visando o aumento e diversificação dos serviços de transporte com a autorização de participação das empresas de capital privado nos tráfegos de longo curso.

Estes três níveis de atuação da política brasileira de marinha mercante são comentados a seguir.

5.3.1) O Sistema de Incentivo à Construção Naval no Brasil

A Comissão de Marinha Mercante (CMM), quando foi criada em 1941, não tinha entre suas atribuições a atuação na área de construção naval, restringindo-se apenas a disciplinar e regular o tráfego marítimo brasileiro. Com a criação do Fundo de Marinha Mercante em 1958, contudo, a CMM passou a atuar nos moldes de banco de desenvolvimento, ao financiar a construção naval no país utilizando, basicamente, os recursos do Fundo. Estes, por sua vez, passaram a ser obtidos através da arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), cobrado à razão de 20% sobre os fretes brutos gerados na importação brasileira.

O sistema de financiamento implantado ao final da década de 50 continua atualmente em operação pela SUNAMAM, tendo o AFRMM se tornado importante fonte de recursos. A arrecadação do Adicional atingiu em 1978 o total de Cr\$ 4.745.293 mil, o que representou um aumento nominal de 48,5% em relação ao total arrecadado no ano anterior (Cr\$ 3.194.745 mil). A expectativa da arrecadação para 1979 era da ordem de Cr\$ 6 bilhões.

O Adicional é cobrado nas cargas de importação (41), e corresponde, como já mencionado, a 20% do frete fixado para o transporte. Do total arrecadado, 65% destina-se à formação do Fundo de Marinha Mercante, administrado pela SUNAMAM, e o restante é creditado em conta vinculada do armador que recolheu o Adicional, sendo utilizado para a amortização dos empréstimos por ele contraídos junto à SUNAMAM para a compra de navios construídos no país.

Os empréstimos aos armadores correspondem a um financiamento de 80-85% do preço do navio, que por sua vez é fixado com base no "preço internacional" da embarcação (e não nos custos reais de produção dos estaleiros brasileiros, que são cerca de 30% mais altos). A diferença entre os dois valores, a que se denomina de "prêmio", é subsidiada pela SUNAMAM e paga diretamente aos estaleiros. Como já examinado no Capítulo IV, este procedimento tem sido adotado por vários países construtores como forma de incentivo à indústria local.

Esse sistema de financiamento tornou-se o principal instrumento do Governo em sua ação de incentivo e promoção da indústria naval brasileira. Através dele, os estaleiros tem

(41) Ver o Anexo VIII para informações complementares.

garantida a ocupação plena de sua capacidade, pois lhes traz competitividade de preços, e os armadores brasileiros tem a garantia não só de preços em paridade com o mercado internacional como também de recursos para a amortização dos empréstimos (através de parte do AFRMM arrecadado, que lhes é creditado).

Convém ressaltar, contudo, que os recursos do FMM/AFRMM são um encargo de toda a economia, uma vez que o importador brasileiro é quem paga o frete de importação (acrescido dos 20% do Adicional); em outras palavras, o custo que representa o AFRMM é absorvido pela economia como um todo ou, no final da escala de destino da produção, pelo cidadão brasileiro, que assume o Adicional, por vias indiretas, tal como um tributo. Pode-se concluir, assim, que a economia brasileira assumiu os custos dos programas de recuperação da marinha mercante, através do complexo sistema de mecanismos operados pela SUNAMAM, o que em última análise reforça os conceitos discutidos anteriormente quanto à apropriação por toda a comunidade dos custos do sistema de transportes marítimos.

Os gráficos a seguir complementam os dados apresentados neste item; a Tabela 5.3 mostra o valor total dos empréstimos concedidos pela SUNAMAM no período 1971-79.

Gráfico 5.3: O PREÇO DO NAVIO NACIONAL E O SISTEMA DE FINANCIAMENTO

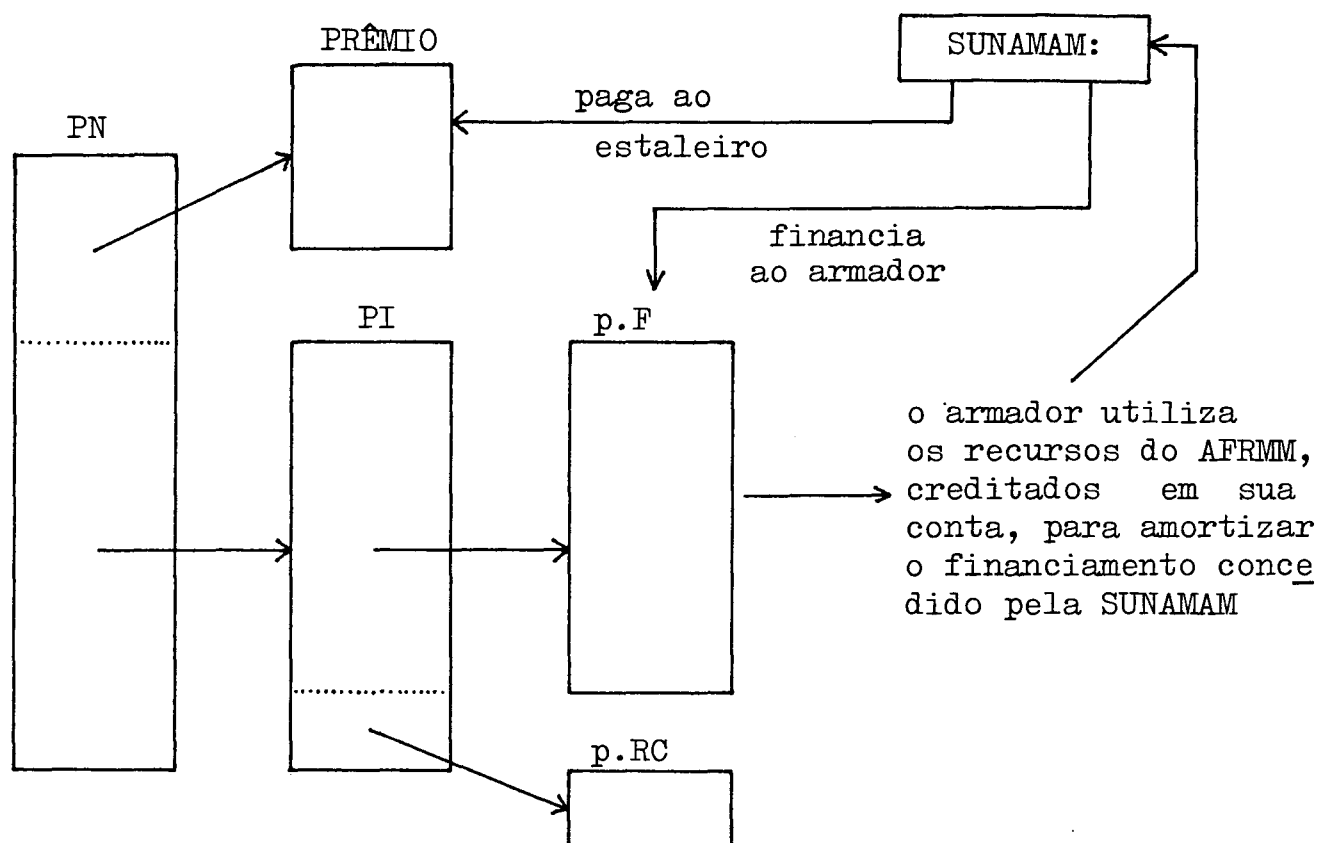


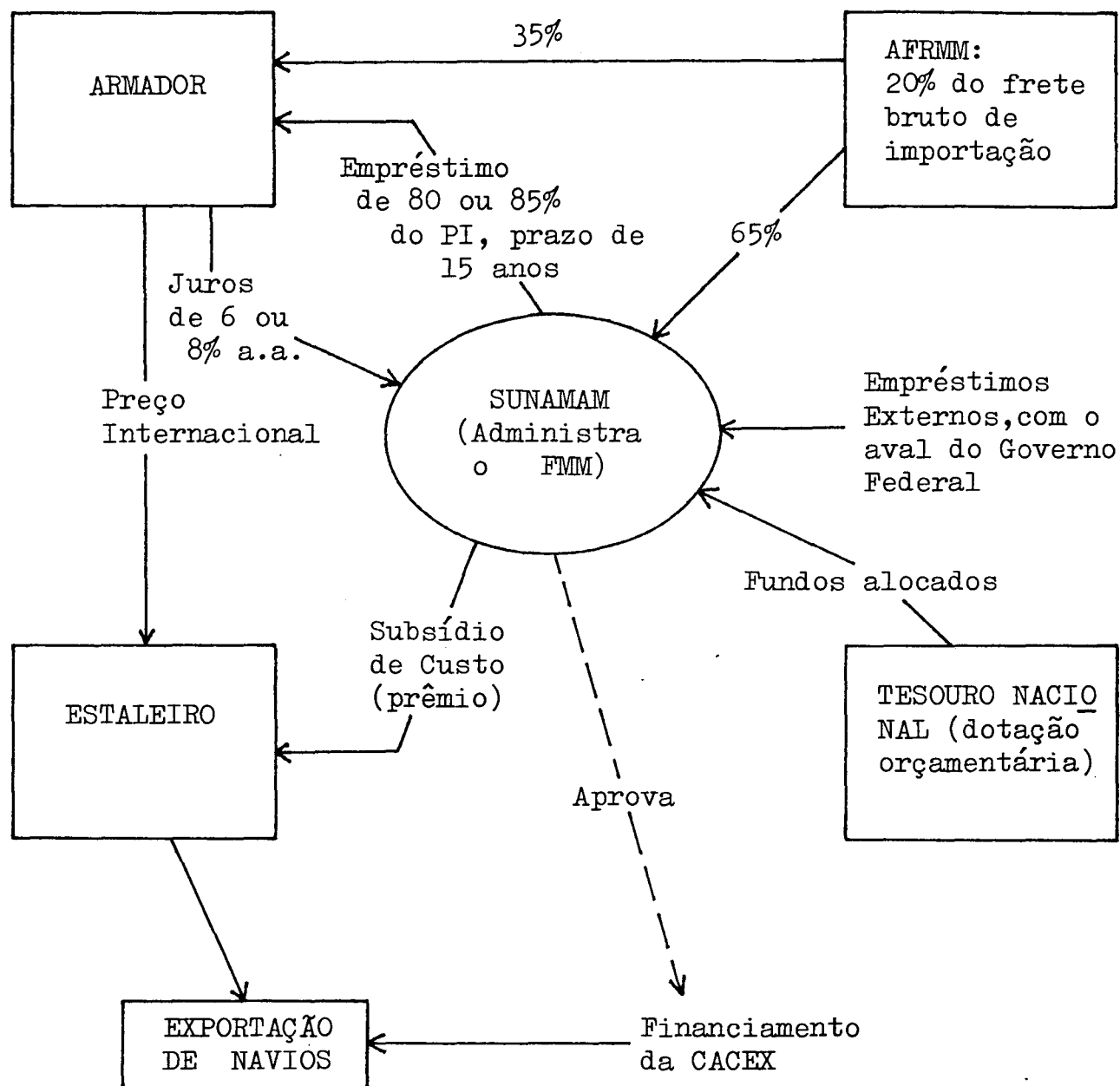
Gráfico 5.4: O SISTEMA DE FINANCIAMENTO À CONSTRUÇÃO NAVAL

Tabela 5.3: EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS PELA SUNAMAM PARA A CONS - TRUÇÃO NAVAL - 1971/1979

Ano	Valor Total dos Empréstimos (Cr\$)
1971	560.601.136,81
1972	544.822.833,35
1973	444.630.997,32
1974	1.028.565.267,63
1975	2.611.833.280,71
1976	3.442.086.120,26
1977	3.791.600.270,33
1978	5.561.521.681,12
1979 (*)	6.385.700.000,00

Fonte: SUNAMAM (*) projeção para todo o ano.

5.3.2) A Política de Construção Naval

O objetivo básico da política de construção naval posta em prática a partir de 1967 foi o de recuperar e expandir a frota mercante brasileira, dimensionando-a às necessidades dos diferentes tráfegos. Com esta finalidade, foram implementados os Planos de Construção Naval (PCN), de modo que as companhias de navegação brasileiras pudessem se equipar com navios novos, adequados à sua área de atuação e rentáveis. A tabela em seguida apresenta a evolução da frota mercante nacional no período 1960-1979, podendo ser notado o início do crescimento da tonelagem já a partir de 1968.

Tabela 5.4 : A EVOLUÇÃO DA FROTA MERCANTE BRASILEIRA
(Navios de 100 DWT e mais)

ANO (1)	Nº DE NAVIOS	DWT (2)	VARIAÇÃO DA DWT EM ÍNDICE (1960=100)
1960	516	1.299.633	100
1961	496	1.307.944	101
1962	489	1.354.594	104
1963	486	1.440.749	111
1964	461	1.424.472	110
1965	426	1.403.691	108
1966	409	1.422.394	109
1967	413	1.430.694	110
1968	384	1.710.574	132
1969	376	1.778.402	137
1970	344	2.078.727	160
1971	406	2.264.497	174
1972	529	2.559.679	197
1973	565	2.980.392	229
1974	665	4.109.843	316
1975	748	4.604.020	354
1976	801	5.097.578	392
1977	875	5.612.719	432
1978	1.013	6.175.915	475
30.7.79	1.028	6.186.042	476
1979(3)		7.516.942	578

Fonte: SUNAMAM

Notas: (1) embarcações existentes em 31 de dezembro de cada ano;
(2) Deadweight Tonnage, ou Toneladas de Porte Bruto (TPB);
(3) projeção da SUNAMAM para 31.12.79.

Pode ser verificado o rápido crescimento da frota: em 11 anos (68/78) a tonelagem cresceu 331%, enquanto que no período anterior o crescimento havia sido de apenas 10%. Apesar da tonelagem nova incorporada a partir de 68 incluir navios construídos no exterior, foram os Planos de Construção Naval (Plano de Emergência 1967/69, I PCN 1971/75 e II PCN 1975/79) que proporcionaram o crescimento neste ritmo da frota própria brasileira (42).

A construção naval, desta forma, tomou grande impulso e expandiu-se rapidamente para atender às necessidades de tonelagem criadas a partir da decisão de aumentar a participação da bandeira brasileira nos mercados de fretes, com navios próprios. Gerando-se grande volume de encomendas, os estaleiros nacionais tiveram garantida plena ocupação por todo este período, gerando atualmente cerca de 35.000 empregos diretos e cerca de 180.000 nas indústrias de insumos e equipamentos marítimos.

Apesar disso, contudo, a indústria de construção naval enfrenta atualmente diversos tipos de problemas, entre os quais cabe destacar: (1) situação desfavorável do mercado interno e externo, consequência das políticas de controle do deficit na balança comercial brasileira (o que afetou a estrutura econômico-financeira dos armadores, tanto em granel como em carga geral, freando os planos de expansão das frotas próprias de longo curso), dos problemas estruturais dos transportes inter

(42) O Anexo IX apresenta as metas de construção de tonelagem nova em cada um dos planos navais, a partir de 1959; apresenta também as exportações realizadas desde 1958. O Anexo X, por sua vez, mostra a distribuição dos diversos tipos de embarcação nos tráfegos de longo curso, cabotagem e navegação interior.

nos do país (inibindo, também, a demanda na área de Cabotagem) e da recessão econômica internacional (que - como já analisado anteriormente - gerou grande ociosidade na frota mundial, inibindo a necessidade por tonelagem nova e tornando mais difícil a exportação de navios); (2) dificuldades gerenciais na área de produção, aliadas às dificuldades de importação de componentes e equipamentos ainda não nacionalizados, tendo como consequência problemas de qualidade e preços altos dos navios, além de imprevisíveis dilatações nos prazos contratuais de entrega; (3) dependência tecnológica do exterior, seja na importação de projetos como um todo, seja pela utilização dos livros de regras das Sociedades Classificadoras na elaboração de projetos no país.

As metas de construção de tonelagem adotadas pela política governamental, aliadas à crise da construção naval no mundo (que provocou quedas acentuadas nas encomendas de navios em quase todos os países) e ao problema dos grandes atrasos na entrega dos navios do II PCN (fazendo com que as encomendas em registro não reflitam a atual situação da demanda), tiveram o efeito de elevar o Brasil à posição de segundo maior país construtor em todo o mundo. Como mostra a Tabela 5.5, o Brasil ocupava em 1970 a 17ª posição, passando à 3ª em 1977 e à 2ª em dezembro de 1978; em março de 1979, segundo as estatísticas do Lloyd's Register of Shipping, o Brasil continuava na 2ª posição, sendo a seguinte a distribuição dos 10 principais países:

- 1 - Japão
 - 2 - Brasil
 - 3 - Estados Unidos
 - 4 - Polônia
 - 5 - França
- (continua após a tabela)

Tabela 5.5: OS PRINCIPAIS PAÍSES CONSTRUTORES DE NAVIOS EM TO
NELAGEM ENCOMENDADA

Posição	1970			1977		
	País	GRT (10 ³)	%	País	GRT (10 ³)	%
1	Japão	29.357	37,40	Japão	9.910	26,99
2	Suécia	6.847	8,72	Estados Unidos	3.560	9,69
3	Alemanha Oc.	5.388	6,86	<u>BRASIL</u>	2.916	7,94
4	Espanha	5.246	6,68	Reino Unido	2.199	5,99
5	Reino Unido	5.027	6,40	Suécia	2.094	5,70
6	França	4.954	6,31	França	2.048	5,56
7	Dinamarca	3.590	4,57	Espanha	1.867	5,08
8	Noruega	3.565	4,54	<u>Polônia</u>	1.845	5,02
9	Itália	2.873	3,66	Alemanha Oc.	1.120	3,05
10	Holanda	2.486	3,17	<u>Coréia do Sul</u>	1.102	3,00
11	Iugoslávia	2.271	2,89	Itália	917	2,50
12	Estados Unidos	1.684	2,15	Noruega	794	2,16
13	<u>Polônia</u>	1.160	1,48	Finlândia	744	2,03
14	Bélgica	722	0,92	Iugoslávia	614	1,67
15	Finlândia	662	0,84	Dinamarca	611	1,66
16	Grécia	440	0,56	Taiwan	574	1,56
17	<u>BRASIL</u>	424	0,54	Holanda	535	1,46
18	Alemanha Or.	228	0,29	Portugal	518	1,41
19	Austrália	214	0,27	Bélgica	460	1,25
20	Bulgária	203	0,26	<u>Índia</u>	441	1,20
	Resto do Mundo	1.163	1,49	Resto do Mundo	1.856	5,08
	TOTAL	78.504	100,0	TOTAL	36.725	100,0

Fonte: The Emergence of Third World Shipbuilding, H.P. Drewry Shipping Publications, Londres, 1978; pag. 11 (Lloyd's Register Merchant Shipbuilding Returns)

- 6 - Espanha
- 7 - Reino Unido
- 8 - Suécia
- 9 - Coreia do Sul
- 10 - Itália

É também de interesse observar a crescente participação da Coreia do Sul (que não constava da relação de 1970, mas passou a ocupar a 10ª posição em 1977 e 9ª em março de 1979) e da Polônia (13ª em 1970, 8ª em 1977 e 4ª em 1979); como já mencionado no Capítulo IV, estes dois países tornaram-se na década de 70 grandes concorrentes no mercado internacional de construção naval.

5.3.3) A Política de Fretes e a Difersificação dos Serviços de Transporte no Longo Curso

A política de fretes (o segundo nível da atuação governamental pós-67, mencionado anteriormente) visou aumentar e garantir a participação da bandeira brasileira no mercado de fretes internacional, dentro da orientação de que o país deve movimentar pelo menos 40% das cargas geradas por seu comércio exterior.

Pela política adotada, o frete - valor pago pelo transporte de mercadorias no intercâmbio comercial entre duas economias - deveria reverter prioritariamente aos países que o gerassem, através da imposição de um percentual do transporte para os armadores das bandeiras nacionais dos dois países. A legislação então criada estabeleceu que o tráfego marítimo entre o Brasil e outras nações deveria ter a predominância de armadores nacionais dos países exportador e importador das mercadorias, e que a participação das terceiras bandeiras (os armado-

res dos outros países, sem participação na troca comercial) passaria a ser negociada de acordo com as conveniências e interesses das nações das bandeiras nacionais.

A atitude de autonomia assumida pela política brasileira causou grande impacto internacional, uma vez que descartava o assim chamado "princípio da liberdade dos mares" (43). Este princípio, na realidade, se constituía num instrumento de legitimação da situação hegemônica existente nos transportes marítimos internacionais, sendo utilizado pelas nações desenvolvidas na defesa de sua posição de dominação na atividade. Os primeiros efeitos da atitude brasileira se fizeram sentir na UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), que, reunida em Genebra em 1970, aprovou uma resolução segundo a qual foi admitido o direito dos países em desenvolvimento de proteger suas marinhas mercantes, com a adoção de medidas que considerassem imprescindíveis para garantir a participação no transporte marítimo das mercadorias geradas pela sua própria economia. Com a aceitação deste princípio por vários países, a UNCTAD universalizou a medida ao aprovar o "Código de Conduta para Conferências de Fretes". No texto deste código, consta a proposição brasileira de divisão dos fretes no percentual de 40% para os armadores do país exportador, 40% para os armadores do país importador e 20% para os demais armadores de terceira bandeira ; nos acordos bilaterais 50% - 50% (recurso atualmente muito usado pela SUNAMAM), foi também considerada a possibilidade de

(43) Tese político-jurídica concebida por Hugo Grotius no século XVIII, para defender interesses holandeses no Oceano Índico e nas Índias Ocidentais.

participação de terceiras bandeiras.

Convém ressaltar que a política de fretes concentrou seus esforços no setor de carga geral, pelas seguintes razões:

- a) no comércio exterior brasileiro, a carga geral corresponde a um baixo percentual do total da carga transportada, em tonelagem, mas a um alto percentual em fretes gerados (ver Tabela 5.7); o esforço neste setor - menor tonelagem, maior receita de fretes - traria resultados atrativos a prazos relativamente curtos;
- b) o transporte de graneis é bastante dependente do comprador, que normalmente é quem escolhe o transportador; evitar-se-ia, assim, uma dependência excessiva dos compradores;
- c) os fretes de carga geral não sofrem alterações bruscas como os de graneis, assegurando-se assim esta estabilidade nas receitas de fretes;
- d) a quase totalidade das cargas vinculadas (prescritas), que gozam de favores governamentais, pertencem ao setor de carga geral.

Dando prosseguimento à política de fretes, os armadores que serviam ao comércio exterior brasileiro se agruparam em Conferências de Fretes, com "acordos de pool" em que foram estabelecidas as participações mínimas das bandeiras nacionais. No que diz respeito às Conferências de Fretes que deveriam operar de e para portos brasileiros, sustentava o Brasil que a liberdade de ação empresarial "deveria estar necessariamente condicionada aos interesses nacionais". Exigia, assim, o Governo brasileiro:

- que as Conferências de Fretes se constituíssem em estreita observância aos requisitos previstos na legislação, e de acordo com os principais tráfegos que se originam no país, ou que a ele se destinam;
- que destas Conferências de Fretes participassem, necessariamente, transportadores brasileiros;

- que as Conferências de Fretes reconhecessem a autoridade reguladora do Governo brasileiro;
- que os acordos de rateio de carga e "pools", firmados por estas Conferências, respeitassem os níveis mínimos de participação reservada a armadores brasileiros;
- que os seus estatutos, tarifas de fretes, acordos de rateio de carga e "pools" fossem aprovados pela SUNAMAM.

As Conferências de que o Brasil participa são as seguintes:

- 1 - Conferência Interamericana de Fretes;
- 2 - Conferência Brasil/Mediterrâneo/Brasil;
- 3 - Conferência Brasil/Europa/Brasil;
- 4 - Conferência Brasil/Extremo Oriente/Brasil;
- 5 - Conferência Costa do Pacífico/Rio da Prata/Brasil;
- 6 - Conferência Brasil/Argentina/Brasil;
- 7 - Conferência Norte do Brasil e Amazônia/Europa/Norte do Brasil e Amazônia;
- 8 - Conferência Brasil/Caribe/Brasil;
- 9 - Conferência Brasil/Nigéria/Brasil.

Apesar das dificuldades iniciais na implantação da política, dada a resistência das nações tradicionalmente estabelecidas nas atividades de transporte e construção naval (44), a bandeira brasileira atingiu as metas traçadas quanto à participação no mercado de fretes; enquanto que em 1966 sua participação foi de apenas 9,5%, em 1978 chegou a 51,5% (percentual que

(44) A resistência das nações desenvolvidas à mudança do comportamento oficial brasileiro está registrada e descrita em detalhes nos seguintes trabalhos: MACEDO SOARES, José Celso, op.cit., pp.76-79; VALENTE, Murillo Gurgel, A Política de Transportes Marítimos do Brasil (Crônica de uma Batalha), Serviço de Documentação do Ministério dos Transportes, Brasília, 1970.

vem sendo mantido acima de 50% desde 1976, tendo sido em 75 de 49,6% e em 74 de 47,0%).

Tabela 5.6: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA BANDEIRA BRASILEIRA:
1966 e 1978

	1966		1978	
	US\$ MILHÕES	%	US\$ MILHÕES	%
FRETES GERADOS (TOTAL)	<u>400</u>	<u>100</u>	<u>2.296,0</u>	<u>100</u>
- Bandeira Brasileira	38	9,5	1.182,0	51,5
- Bandeira Estrangeira	362	90,5	1.114,0	48,5

Fonte: SUNAMAM

É também digno de nota o crescimento do mercado de fretes, que passou de 400 milhões de dólares em 1966 para 2 bilhões e 296 milhões em 1978, o que significa uma expansão nominal de 474,0%. Convém ressaltar, contudo, que a receita global de fretes vinha declinando desde 1974 (ano crítico para a balança comercial brasileira), só apresentando recuperação em 1978: acréscimo de 13,85% em relação ao ano anterior.

Um comportamento similar ao crescimento do mercado de fretes pode também ser notado quanto ao total de toneladas transportadas, ressalvando-se, entretanto, que os principais responsáveis foram os graneis sólidos e líquidos e não a carga geral (que se estabilizou num patamar de 10/11 milhões de toneladas a partir de 1975). A tabela em seguida mostra a evolução do mercado de longo curso no período 1972/78.

Tabela 5.7: COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO: MOVIMENTO GLOBAL (Exportação + Importação) NO LONGO CURSO, PARA TODAS AS BANDEIRAS, EM FRETE GERADO E TONELADAS TRANS - PORTADAS, POR TIPO DE CARGA

Ano	Toneladas Transportadas (milhões)			Frete Gerado (US\$ milhões)		
	Granéis Líquidos e Sólidos	Líquidos e Sólidos	Carga Geral	Granéis Líquidos e Sólidos	Líquidos e Sólidos	Carga Geral
1967	33,2		6,2	39,4	201,0	225,7
1968	39,5		7,7	47,2	229,0	266,2
1969	46,6		7,7	54,3	234,8	297,6
1970	59,8		7,9	67,7	346,7	328,0
1971	67,3		8,5	75,8	410,7	400,7
1972	73,3		10,5	83,8	408,0	506,9
1973	100,1		12,4	112,5	706,3	672,6
1974	112,9		13,3	126,2	1.093,6	1.065,9
1975	123,0		10,9	133,9	1.060,5	1.011,4
1976	135,3		10,3	145,6	1.097,9	937,8
1977	128,7		10,5	139,2	1.065,1	951,6
1978	140,6		11,3	151,9	1.165,3	1.130,7

Fonte: SUNAMAM

Nota: Carga Geral inclui cargas frigorificadas e containerizadas.

Apesar de importante o aumento da participação brasileira em seu próprio mercado, deve ser destacado o fato de que mais da metade do frete gerado pela bandeira brasileira refere-se a operações com navios afretados (quanto às toneladas, estes navios tem transportado o triplo dos navios próprios brasileiros). O responsável por isto é o transporte de graneis sólidos e líquidos, sendo que em carga geral o efeito é inverso. Tal situação pode ser visualizada na tabela abaixo, tomando-se como exemplo o ano de 1977:

Tabela 5.8 - A PARTICIPAÇÃO DOS NAVIOS PRÓPRIOS E AFRETADOS DA BANDEIRA BRASILEIRA, EM PERCENTUAL, E POR TIPO DE CARGA - 1977

A. FRETE GERADO (PERCENTUAIS)			
	GRANEIS	CARGA GERAL	TOTAL
TODAS AS BANDEIRAS	100,0	100,0	100,0
- Bandeira Brasileira	<u>56,6</u>	<u>44,3</u>	<u>50,8</u>
-Navios Próprios	11,2	33,4	21,6
-Navios Afretados	45,4	10,9	29,2
- Bandeira Estrangeira	<u>43,4</u>	<u>55,7</u>	<u>49,2</u>
B. TONELADAS TRANSPORTADAS (PERCENTUAIS)			
TODAS AS BANDEIRAS	100,0	100,0	100,0
- Bandeira Brasileira	<u>52,1</u>	<u>36,2</u>	<u>50,9</u>
-Navios Próprios	10,4	26,7	11,6
-Navios Afretados	41,7	9,5	39,3
- Bandeira Estrangeira	<u>47,9</u>	<u>63,8</u>	<u>49,1</u>

Fonte: SUNAMAM

Verifica-se que na área de granéis a maior parte das toneladas (41,7%) e da geração de fretes (45,4%) referiu-se a operações com afretados; em carga geral, a situação é inversa. Por esta razão, as despesas com afretamento de navios no exterior continuam onerando o balanço de pagamentos do país, em escala crescente ano a ano: US\$ 518 milhões em 1976, US\$ 496 milhões em 1977 e US\$ 571 milhões em 1978. Para 1979, a estimativa é que os dispêndios com afretamentos atinjam US\$ 600 milhões, dos quais 45 a 50% realizados pela Petrobrás. Isto mostra que, apesar do grande crescimento da frota própria brasileira, o país necessita ainda de mais tonelagem própria de graneleiros/petroleiros. Esta demanda interna por tonelagem (ao contrário do que ocorreu no resto do mundo) é a principal explicação da pouca influência da crise internacional sobre a construção naval brasileira, até o momento, embora tenha atingido as empresas de navegação pela queda dos níveis de frete.

O terceiro nível básico de atuação da política de marinha mercante pós-67, como mencionado ao início, foi a oferta de serviços, i.e., a diversificação de serviços com a autorização às empresas privadas para participarem nos tráfegos de longo curso de carga geral e granéis, anteriormente feitos apenas pelas frotas estatais (Lloyd Brasileiro, Fronape e Docenave). Em 1979, também o transporte de petróleo foi estendido às empresas privadas, deixando de existir o monopólio da Fronape neste tráfego.

O Anexo XI apresenta uma relação das companhias de navegação brasileiras que operam no longo curso e na cabotagem; o Anexo XII, por sua vez, lista os estaleiros existentes no país.

5.4) CONCLUSÃO - uma Avaliação Global dos Problemas, Tendências e Perspectivas da Política Brasileira de Transportes Marítimos

Apesar do apoio que a atividade de transportes marítimos tem recebido do Governo nas duas últimas décadas, especialmente a partir de 1967-69, o desenvolvimento observado na área tem sido desordenado e, por vezes, descontínuo. As deficiências de planejamento e a falta de definição de uma política integrada das modalidades de transporte por meio aquaviário, a nível nacional, fizeram com que este tipo de transporte realizasse até o momento apenas uma parcela de sua potencialidade. O desenvolvimento desigual do setor torna-se patente quando são examinadas a situação e condições atuais dos diversos componentes que integram o sistema: a navegação de longo curso, a navegação de cabotagem, a navegação interior, a estrutura portuária e a indústria de construção naval. A navegação de longo curso e a indústria naval, como examinado anteriormente, foram os setores que melhores resultados obtiveram, em marcante contraste com a cabotagem (e a estrutura portuária) e a navegação interior; a fonte de dinamismo do longo curso e da construção naval estaria basicamente em seu papel estratégico dentro da política brasileira de comércio exterior, estimulando uma definição de metas governamentais mais claras e objetivas.

A navegação de Cabotagem ressen-te-se atualmente de graves problemas, que não só emperram seu desenvolvimento como também ameaçam a estrutura econômico-financeira das empresas que só operam na área. Em linhas gerais, seriam dois os seus problemas básicos: (1) a inadequada e insuficiente estrutura portuária, defasada tecnológica e gerencialmente dos padrões

de eficiência demandados pelo sistema, o que onera as operações e as torna pouco atrativas para o usuário em termos de segurança, rapidez e eficiência; (2) a concorrência dos outros meios de transporte, principalmente o rodoviário, tendo como uma das principais causas os problemas dos portos (ampliando as vantagens comparativas dos outros meios de transporte). Os efeitos desses problemas podem ser medidos na Tabela 5.9, que mostra a queda da participação da cabotagem no tráfego interurbano de carga no Brasil.

Tabela 5.9: EVOLUÇÃO DO TRÁFEGO INTERURBANO DE CARGA, SEGUNDO AS MODALIDADES DE TRANSPORTE

Em bilhões de toneladas - quilômetro					
MODALIDADES	A N O S				
	1954	1960	1966	1972	1974
Rodoviário	24,6	42,0	84,1	152,1	185,5
Ferrovário	9,4	13,1	19,0	33,3	54,7
<u>Marítimo</u> (cabotagem)	<u>11,1</u>	<u>14,5</u>	<u>17,7</u>	<u>21,8</u>	<u>29,4</u>
Aéreo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
TOTAL	45,2	69,7	120,9	207,3	270,0

Percentual (%)					
MODALIDADES	A N O S				
	1954	1960	1966	1972	1974
Rodoviário	54,4	60,3	69,6	73,3	68,5
Ferrovário	20,8	18,8	15,7	16,1	20,5
<u>Marítimo</u>	<u>24,6</u>	<u>20,8</u>	<u>14,6</u>	<u>10,5</u>	<u>10,9</u>
Aéreo	0,2	0,1	0,1	0,1	0,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Anuário Estatístico dos Transportes (GEIPOT, 1975)

Em 1954, o setor rodoviário participava com 54,4% do tráfego (24,6 bilhões de ton.-km.), enquanto que a cabotagem tinha uma participação de 24,6% (11,1 bilhões de ton.-km); em 1974, contudo, a parcela das cargas transportadas pela cabotagem caiu para 10,9% enquanto que o setor rodoviário ampliou sua participação para 68,5% (tendo chegado a 73,3 em 1972). De 1954 a 1974, o tráfego total cresceu em 497,4% (de 45,2 bilhões para 270,0 bilhões de ton.-km); o crescimento do tráfego na modalidade rodoviária, entretanto, foi de 654,1%, contra um crescimento de apenas 164,9% na cabotagem. Isto mostra que não só ocorreu uma transferência de cargas de uma modalidade para outra, como também que o transporte rodoviário passou a absorver uma parte dos novos fluxos de carga, os quais, em outra situação, teriam sido absorvidos pela cabotagem (principalmente os fluxos de tráfego ao longo do litoral brasileiro, cuja extensão é em torno de 7.500 km). Quanto ao setor ferroviário, como mostra a tabela, sua participação manteve-se praticamente inalterada no período.

A Tabela 5.10 mostra a evolução da cabotagem, em toneladas transportadas, de 1970 a 1978. Pode ser verificado um crescimento de apenas 41,4% no período: de 13,7 milhões de toneladas em 1970 para 19,4 milhões em 1978 (na navegação de longo curso, é interessante destacar, o crescimento foi de 124,4% em igual período). Além disso, verifica-se também a irregularidade na variação anual das toneladas transportadas.

Tabela 5.10: TONELADAS TRANSPORTADAS NA CABOTAGEM - 1970/1978

ANO	TONELADAS (milhares)	Variação Anual(%)
1970	13.758	--
1971	14.744	7,17
1972	12.875	-12,68
1973	13.907	8,01
1974	16.670	19,87
1975	16.756	0,52
1976	18.040	7,66
1977	17.653	-2,15
1978	19.451	10,19

Fonte: SUNAMAM

Diversas medidas para a recuperação do setor tem sido propostas nos últimos anos pelos armadores de cabotagem, cujas empresas atravessam sérios problemas econômico-financeiros. Entre elas, a título de ilustração, podem ser citadas:

- 1) criação de entidades estivadoras privadas, nos moldes das já existentes em diversos países; o objetivo básico seria dar uma melhor proteção à carga, uma vez que as responsabilidades em casos de faltas e avarias ficariam melhor definidas; além disso, haveria um melhor planejamento dos serviços durante as operações de carga e descarga;
- 2) armazém nos portos, i.e., facultar aos armadores ou entidades estivadoras o aluguel de armazéns nos portos, o que possibilitaria o recebimento das cargas com bastante antecedência da chegada do navio assim como a separação prévia das mercadorias (levando em consideração pesos, volumes, porões e destinos), o que resultaria em maior rapidez nos embarques;

- 3) diminuição dos custos portuários, ou seja, redução dos valores das taxas ou outras obrigações devidas pelo armador pela utilização do porto, utilização do aparelhamento portuário, multas, atracação e desatracação, etc., e incluindo:
 - redução das taxas mínimas de capatazia de modo a diminuir o custo do transporte marítimo dos pequenos volumes;
 - simplificação da complexa documentação exigida nos processos de entrega e recebimento de cargas;
 - dispensa de praticagem e do uso de rebocadores, ficando sua utilização a critério do comandante do navio e de suas necessidades;
 - uniformização das condições de trabalho e custos (despesas portuárias) nos portos de Santos e Rio de Janeiro, dada a sua proximidade;
- 4) reajustes nos fretes, para torná-los "reais" face aos altos custos do combustível e outros itens; os fretes atualmente tabeladas pela SUNAMAM não são compensatórios, tendo sido os últimos reajustes abaixo dos valores solicitados pelos armadores (além de terem sido concedidos com muito atraso e de não considerarem o fator de rentabilidade do capital);
- 5) fiscalização de rodovias e medidas restritivas ao seu uso, visando impedir que as carretas trafeguem fora das normas estabelecidas pelo Ministério dos Transportes e seus órgãos (peso da carga, peso por eixo do veículo, etc.) e onerar o transporte por rodovia das cargas que se destinem a locais distantes em mais de 600 km. dos pontos de origem (através da cobrança de pedágios tanto maiores quanto forem as distâncias totais percorridas);
- 6) incentivos para a implantação dos métodos modernos de movimentação de carga, de modo que o usuário promova a unitização das cargas, visando seu escoamento pelo sistema de transporte marítimo (o que resultaria em menores custos e maior segurança); além disso, acelerar a tramitação e aprovação de legislação específica, para viabilizar a implantação do sistema roll on/roll off na cabotagem;

- 7) isentar o frete de cabotagem da cobrança do AFRMM;
- 8) isentar a importação de sobressalentes e peças de reposição do respectivo imposto.

Estas solicitações dos armadores de cabotagem à SUNAMAM ilustram não só as dificuldades pelas quais atravessa o setor como também o alto grau de envolvimento do Governo na gerência dos negócios; praticamente não há um aspecto qualquer da atividade que possa ser alterado sem a interveniência da SUNAMAM.

A navegação interior é a área que menos prioridade recebe do Governo, apesar de seu grande potencial econômico e social (contando com vias navegáveis na extensão de aproximadamente 44 mil km.). O transporte interior é atualmente realizado por inúmeras pequenas empresas independentes, sem uma infraestrutura adequada de planejamento, sem a orientação de uma política global para o setor, e utilizando apenas as vias naturalmente navegáveis (quando seria de grande interesse promover interligações de bacias hidrográficas, em determinados casos, recuperando rios e construindo canais). A navegação fluvial no Brasil ainda não foi utilizada em todo o seu potencial, ao contrário do que ocorre em vários países, e apesar da rede hidrográfica brasileira ser uma das mais vastas do mundo, não só por sua extensão como também pela vazão dos rios que a integram (em sua maioria navegáveis durante quase todo o ano).

Todos estes fatores limitam atualmente o alcance econômico deste meio de transporte, que é, na realidade, um dos modos mais econômicos e adequados à situação brasileira. Apesar da atuação da PORTOBRÁS, em conjunto com a SUNAMAM, o setor carece de uma política global e de maiores investimentos, os quais

nos últimos anos tem sido realizados em sua maior parte na região sudeste do país, para o escoamento das safras agrícolas. A integração de parte do sistema fluvial aos "corredores de exportação" identifica, assim como na navegação de longo curso, o papel do comércio exterior como fonte de dinamismo. A tabela em seguida mostra as toneladas movimentadas na navegação interior em 1978 (para todos os tipos de carga), permitindo uma comparação com a cabotagem e o longo curso.

Tabela 5.11: TONELADAS TRANSPORTADAS NA NAVEGAÇÃO INTERIOR, CABOTAGEM E LONGO CURSO - 1978

Setor	TONELADAS TRANSPORTADAS (milhões)
Navegação Interior	3,1
Cabotagem.....	19,4
Longo Curso.....	151,9

Fonte: SUNAMAM

O desenvolvimento da cabotagem e da navegação interior dependerá da solução dos problemas estruturais de todo o sistema de transportes brasileiro, que fizeram com que algumas modalidades ultrapassassem suas esferas naturais, absorvendo parcelas de mercado de outras modalidades. O sistema de transportes do país só poderá alcançar sua maturidade, assim, na medida em que aumentar a exploração da intermodalidade, dimensionando adequadamente cada meio (rodoviário, ferroviário, aéreo e aquaviário) e integrando-os; isto anulará a concorrência desnecessária e fará com que cada meio opere em sua esfera de eficiência e economia, otimizando o desempenho global do setor.

A navegação de longo curso, como já mencionado, foi a modalidade que melhores resultados obteve. As frotas das diversas companhias que operam no setor expandiram-se e modernizaram-se, sua participação no mercado de fretes foi substancialmente aumentada, e consolidou-se sua estrutura econômico-financeira. Além da importância estratégica para a política de comércio exterior brasileira que caracteriza e dinamiza a atividade, há também outro aspecto que a favorece: o fato de não sofrer concorrência de outros meios de transporte na quase totalidade das cargas.

No que se refere ao seu desempenho, há que se diferenciar os setores de graneis líquidos, sólidos e carga geral para efeito de análise. A atual conjuntura do comércio exterior brasileiro e da economia mundial trouxe implicações diversas para cada um destes setores; enquanto que nos últimos anos o transporte de graneis experimentou um crescimento (embora não muito significativo em termos globais), o transporte de carga geral estabilizou-se num patamar em torno de 10/11 milhões de toneladas anuais. Isto mostra com clareza os efeitos da política de controle da balança comercial brasileira sobre os três setores do longo do curso: afetou sensivelmente mais a carga geral (controle das importações, cujo frete é a principal fonte de receita das companhias de navegação nacionais) que a área de graneis (que inclui insumos básicos e matérias-primas essenciais para a economia). Por esta razão, a demanda de tonelage nova de carga geral inibiu-se nos últimos anos, o mesmo não ocorrendo com petroleiros e graneleiros (fato observado anteriormente). Ocorre, entretanto, que a crise internacional nos transportes marítimos não atingiu os fretes de carga geral - conferenciados em sua maioria - mas sim os fretes de graneis.

O resultado desta situação, em que se mesclam a conjuntura

interna e externa, foi que a armação nacional de carga geral teve localizados seus principais problemas nas toneladas transportadas (e não nos fretes), o inverso ocorrendo com a armação de granéis (queda nos fretes e não nas toneladas transportadas). Cabe ressaltar, entretanto, que o transporte de petróleo foi pouco atingido, dada a situação de monopólio estatal em que tem operado, inclusive na fixação dos fretes. A tabela em seguida mostra a diferença dos fretes/tonelada praticados na área de granéis e de carga geral, o que ilustra o problema.

Tabela 5.12: FRETES MÉDIOS DO TRANSPORTE DE CARGA GERAL E DE GRANÉIS REGISTRADOS EM 1978

Tipo de Carga	Frete Médio US\$/ton	
	Exportação	Importação
GRANÉIS		
- Sólidos	5,83	13,35
- Líquidos	16,64	9,94
CARGA GERAL		
- Solta/fracionada	76,49	120,59
- Containerizada	172,83	214,74
- Frigorificada	128,74	101,62

Fonte: SUNAMAM

Nota: Granéis líquidos incluem: petróleo cru e derivados, gasolina, óleos combustíveis, destilados, ceras e materiais betuminosos; óleos vegetais não refinados, óleos de algodão, amendoim, babaçu, mamona, oiticica, soja e de castanha de caju.

Pode ser verificada a grande diferença entre os fretes de graneis e de carga geral, que variaram em 1978 de US\$ 5,83/tonelada (graneis sólidos na exportação) a US\$ 214,74/tonelada (carga geral containerizada na importação). Isto mostra que "a armação dedicada ao transporte de graneis está sujeita a riscos em função da flutuação do mercado de fretes e se torna muito vulnerável às dificuldades e crises do comércio internacional"(45), uma vez que os fretes praticados no setor são baixos(ganhando o armador pelo grande volume de carga transportada de uma só vez) e fazendo com que pequenas variações sejam suficientes, em muitos casos, para retirar a lucratividade do transporte.

No que se refere à armação brasileira dedicada ao transporte de graneis, a crise no mercado de fretes (principalmente em 1977) aliou-se aos altos custos do navio nacional como fator de desequilíbrio do resultado das operações. Se por um lado a crise no mercado de fretes impediu que a receita gerada fosse suficiente para cobrir os custos de aquisição dos navios e as despesas operacionais, por outro estas despesas são nos navios brasileiros bastante altas se comparadas com as de outras bandeiras, tornando-os "gravosos" para a operação no mercado livre e para o transporte de graneis. Isto mostra que cada nação tem um custo diferente de operação para seus navios, enquanto que os fretes, grosso modo, são iguais para todas. Estas diferenças de custos podem ser exemplificadas, utilizando-se os custos fixos de dois navios idênticos, um operando sob a bandeira liberiana (que é bandeira de conveniência) e outro sob a brasileira: os custos fixos do navio nacional foram 64,4% maiores que o do liberiano, como mostra a tabela em seguida:

(45) Anuário 1977, Co. de Navegação Lloyd Brasileiro, 1978, pág. 6.

Tabela 5.13: CUSTOS FIXOS POR MÊS DE UM NAVIO GRANELEIRO DE 25.000 DWT, CONSTRUÍDO PELA ISHIKAWAJIMA DO BRASIL, EM 1976(MÉDIA DO ANO)

	Operando sob a Bandeira:	
	Liberiana	Brasileira
Salários	17.100	32.000
Alimentação	3.100	5.200
Sobressalentes	8.300	8.500
Seguros e pequenos reparos	<u>13.000</u>	<u>23.000</u>
TOTAL	41.800	68.700

Fonte: FROTA, Fernando. Problemas Contemporâneos de Nossa Marinha Mercante. Ed. Francisco Alves, 1978. pág. 19.

O problema de custo não afeta apenas os navios graneleiros, mas também os de carga geral; dos custos variáveis, o que mais tem afetado a armação nacional é o do combustível, representando hoje (nos navios de carga geral) uma média em torno de 50-60% dos custos totais diários de operação e absorvendo cerca de 20-30% do frete gerado. O problema dos preços do combustível tornou-se em 1979 um problema sério, uma vez que em 1978 as médias teriam sido 30-40% (combustível x custos totais diários) e 10-15% (combustível x frete).

O custo do combustível teve também o efeito, em 1979, de elevar substancialmente os fretes na área de graneis, que permaneceram em baixa em 75, 76, 77 e 78. Por esta razão, como mencionado em outras partes desta monografia, a elevação atual dos

fretes de granéis não pode ser considerada como uma "recuperação" do mercado, que, na realidade, estaria ajustando-se em patamares de custos mais elevados.

No que se refere à indústria naval brasileira, a principal incerteza atual é quanto à implantação de um III Plano de Construção Naval década de 80. Embora considere-se inevitável o prosseguimento das contratações de novos navios, dado o elevado nível dos afretamentos, é provável que o processo de encomenda seja alterado, dando-se maior autonomia às companhias de navegação, e não vinculando-as aos compromissos de um plano. O diálogo direto estaleiro/armador, com a participação da SUNAMAM, é a orientação que deverá prevalecer na próxima década.

As tendências de cada mercado, assim sendo, deverão ser estudadas separadamente, seja para evitar um superdimensionamento da frota brasileira (o que traria para o país o problema da ociosidade e excesso de tonelagem), seja para evitar o comprometimento da própria política de crescimento da marinha mercante (pois a armação de carga geral e granéis sólidos pode não estar em condições de absorver os encargos da compra de novos navios, quaisquer que sejam as causas). A solução que se deve buscar nos próximos anos é a compatibilização entre as metas de crescimento da marinha mercante brasileira e a situação econômico-financeira da armação que pode vir a dificultar o acompanhamento daquelas metas. Tudo indica que o comércio exterior brasileiro deverá crescer na década de 80, gerando demanda por tonelagem nova (que se não for própria, o será forçosamente afretada); deverão ser tomadas determinadas medidas, assim, para fazer com que a armação na-

cional assuma novos encargos sem comprometer sua estrutura econômico-financeira (46).

Procurou-se examinar neste item os problemas e as perspectivas da política brasileira de transportes marítimos, de forma bastante ampla e geral. O conjunto destes problemas, como mencionado ao início, gerou um desenvolvimento desordenado e desigual do setor (aqui entendido como um sistema que engloba todas as atividades de transporte por meio aquaviário). Apesar do apoio governamental, a política para este setor ressentia-se de deficiências de planejamento que agravavam contradições já existentes, ou criam novas.

Uma das causas dessa situação seria a ausência de uma política para o setor de transportes como um todo, o que permitiria um dimensionamento adequado de cada meio, de forma a encadear as operações de transferência de cargas, integrando as diversas modalidades (que operariam onde fossem mais econômicas e eficientes), anulando a concorrência desnecessária e otimizando o desempenho global. A ausência de tal política fez com que os transportes marítimos absorvessem algumas das distorções da economia brasileira, no sentido de que a fonte de dinamismo estaria mais próxima das necessidades geradas pela política de comércio exterior que das necessidades internas de transporte não diretamente ligadas às atividades voltadas para aquele comércio.

(46) O Anexo XIII apresenta uma análise conceitual do problema de compatibilização entre os objetivos da companhia de navegação, enquanto empresa, e o seu papel estratégico no sistema de Marinha Mercante.

ANEXOS

Anexo IDEFINIÇÕES DE MEDIDAS DE CAPACIDADE ETIPOS DE NAVIOA) Medidas de capacidade de navios

São bastante comuns, quando se trata de assuntos ligados a navegação ou navios, discrepâncias ou confusão quanto ao significado da palavra "tonelagem". É frequente o uso indiscriminado deste termo, seja na imprensa não especializada ou mesmo em textos legais, sem o entendimento de seus reais significados técnicos; este desconhecimento provoca muitas vezes a interpretação errada de estatísticas por não se saber as diferenças entre tipos de medidas de capacidade (ou unidades de medida) que são adotadas na área de navegação. Usa-se indistintamente termos como "Tonelagem Bruta", "Toneladas de Porte Bruto", "Tonelagem de Deslocamento", ou mesmo "tonelagem" e "toneladas" sem levar em conta que cada um deles tem seu significado próprio.

Em navegação, a palavra "tonelagem" é usada como uma medida tanto de espaço (volume) como de peso. Pode-se dizer, assim, que as medidas de dimensão ou capacidade de navios se dividem em dois grupos básicos:

- as dimensões volumétricas ou cúbicas;
- as dimensões de peso.

No primeiro grupo, estão compreendidas as tonelagens de registro (ou arqueação), que podem ser "bruta" (ou total) e "líquida"; no segundo, estão as tonelagens de porte ("bruto" ou "líquido") e de deslocamento. As definições destas medidas são apresentadas a seguir.

1. DIMENSÕES VOLUMÉTRICAS OU CÚBICAS

- Tonelagem Bruta de Registro (Gross Registered Tonnage - GRT)

Representa a capacidade cúbica total dos espaços fechados de um navio, medidos pela relação de 100 pés cúbicos igual a uma tonelada bruta de registro (ou de arqueação). Ou seja:

$$100 \text{ p}^3 = 2.832 \text{ m}^3 = 1 \text{ tonelada bruta de registro.}$$

A tonelagem de registro, por ser uma medida cúbica de capacidade, varia de acordo com o próprio tamanho do navio, com a forma do casco, etc. Sua determinação, ou cálculo, é feita através de um procedimento denominado "arqueação"; pode-se assim dizer que a arqueação é o procedimento pelo qual se obtém o volume interno de uma embarcação, volume este que passa a ser também denominado de arqueação. A unidade de medida - a tonelada de registro - pode também ser chamada, por este motivo, de tonelada de arqueação ou ainda de tonelada "Moorsom", no me do técnico inglês que estabeleceu as primeiras regras de medição.

É interessante esclarecer os motivos pelos quais esta unidade de medida de volume ganhou a denominação de tonelada. A origem deste fato situa-se nos primeiros tempos da navegação mercante, quando se exportava vinho da Espanha para a Inglaterra em tonéis; a unidade de medida para o transporte marítimo da época era, portanto, o tonel de vinho.

O termo tonelada origina-se, assim, de tonel.

- Tonelagem Líquida de Registro (Net Registered Tonnage - NRT)

A Tonelagem Líquida de Registro é igual à Tonelagem Bruta (GRT) menos aqueles espaços do navio não destinados à carga ("non earning spaces"); em outras palavras, não são computados os espaços ocupados pelos alojamentos da tripulação, casa de máquinas, tanques de água e combustível, paióis, etc.

Ou seja:

$$\text{NRT} = \text{GRT} \text{ menos espaços que não feram fretes.}$$

Dito de outra forma, portanto, a Tonelagem Líquida de Registro é o volume total dos espaços utilizados para o transporte de carga ou, por outra, que geram fretes. E é também a medida que normalmente se toma por base para o pagamento de taxas portuárias e outras obrigações fiscais.

Convém lembrar, em parte por este motivo, que existem muitas discrepâncias a nível internacional com relação à tonelagem; cada país tem sua própria regra de arqueação, sobretudo no que se refere às "deduções" (espaços não computados para o cálculo da NRT). Na realidade, o método de cálculo da arqueação é o mesmo em todos os países, mas o que difere entre os regulamentos locais é a definição dos espaços que se deve medir ou computar.

A relação entre a GRT e a NRT é aproximadamente $\frac{3}{2}$, embora possa variar bastante de acordo com o tipo de navio:

$$\frac{\text{GRT}}{\text{NRT}} = \frac{3}{2}$$

2. DIMENSÕES DE PESO

- Toneladas de Porte Bruto - TPB (Deadweight Tonnage-DWT)

É o peso total da carga, combustíveis, água, mantimentos, lubrificantes, etc., que um navio pode carregar até atingir a linha d'água, a qual pode variar de acordo com a densidade das águas em que a embarcação navega (ex.: água doce ou salgada, quente ou fria, etc.). Há, assim, o "tropical deadweight", o "summer deadweight", etc.

A tonelada de porte bruto equivale a 2.240 libras de peso, ou 1.016 quilos (chamada também de "long ton" ou tonelada longa). Assim sendo, a Deadweight Tonnage de um navio é expressa pelo número de toneladas longas necessárias para "afundá-lo" ao nível da linha d'água.

Ou seja:

$$2.240 \text{ libras} = 1.016 \text{ quilos} = 1 \text{ tonelada de porte bruto}$$

Poderia ser estabelecida uma relação empírica entre a GRT (medida de volume) e a DWT (medida de peso); a DWT equivale a aproximadamente 1,5 vezes a GRT, havendo variações em torno de 35% para baixo e para cima deste multiplicador dependendo do tipo de navio considerado:

Fatores de Conversão DWT/GRT

Tipos de Navio	Classes de Tonelagem (DWT)	Fator
Petroleiros	50.000 DWT	1,6
	50 /80.000 DWT	1,7
	80/160.000 DWT	1,9
	160.000 DWT e mais	2,0
Graneleiros	50.000 DWT	1,6
	50/100.000 DWT	1,7
	100.000 DWT e mais	1,8
Carga Geral	até 5.000 DWT	1,3
	5.000 DWT e mais	1,4
Porta-Containers e Roll-on-Roll-off		1,0
Navios de Passageiros		1,0
Navios Frigoríficos		1,3
Navios de Transporte de gás e de Produtos Químicos - até 40.000 pés cúbicos de capacidade		1,3
Barcos de Pesca		1,0

Fonte: Prospects for the World Shipbuilding Industry, op.cit.,
pag.19.

- Toneladas de Porte Líquido

É igual à DWT (ou TPB) menos o peso de tudo aquilo que o navio carrega que não seja a carga propriamente dita (combustível, água, etc.). Em outras palavras, a Tonelagem de Porte Líquido é o próprio peso da carga. Convém esclarecer, contudo, que esta tonelagem varia de acordo não só com a densidade das águas em que a embarcação navega como também com o peso do combustível e dos outros itens levados a bordo em uma viagem. O porte líquido será maior ou menor (em sentido inverso) tanto quanto for maior ou menor o peso do combustível e dos outros itens.

- Toneladas de Deslocamento

É o peso do volume de água que um navio desloca: quando estiver carregado até a linha d'água, o deslocamento será máximo ou a carga completa; quando estiver vazio, o deslocamento será "leve" ou "em lastro". Disto se pode concluir, assim, que a diferença entre deslocamento máximo e deslocamento em lastro equivale à DWT do navio.

B) Tipos de Navio

Existe atualmente uma grande variedade de tipos de navio, cada um deles adequado ao transporte dos diferentes tipos de carga (ver Anexo VI) e às características dos diferentes tráfegos. Os diversos tipos podem ser agrupados e resumidos da seguinte forma:

1. TRANSPORTE DE CARGA GERAL

- Cargueiros convencionais (Conventional General Cargo Carriers): para cargas soltas ou fracionadas (sacarias, palletizadas, pré-lingadas ou amarradas), dispondo de porões convencionais, guindastes (paus de carga), elevadores e empilhadeiras para pallets; nesta categoria encon-

tram-se os navios frigoríficos (Reefer Ships);

- Porta-Containers (Fully Cellular Containerships): navios projetados para transportar apenas cargas acondicionadas em container, dispondo de guindastes especiais, porões celulares e acessórios para estivar containers no convés; exigem terminais especializados e apropriados ao manuseio de grandes quantidades de containers;
- Cargueiros mistos (Semi-containerised vessels): para cargas soltas ou fracionadas, tendo também capacidade para o transporte de containers;
- Roll On/Roll Off: para cargas acondicionadas sobre carretas (em containers ou não), para automóveis e outros veículos; dispõe de pranchas elevadiças na popa, ou acessos laterais (rampas ou elevadores), permitindo a movimentação horizontal da carga através de seus próprios meios, no caso de veículos, ou de reboque; caracteriza-se pela rapidez no carregamento e descarregamento;
- Porta Barcaças (Barge Carriers): navios projetados para transportar cargas acondicionadas em barcaças, que também são carregadas no navio; não há necessidade de atracação, ficando a embarcação ao largo, uma vez que as barcaças são rebocadas até o navio ou deste ao porto; tipos de navios: LASH (Lighters Aboard Ship), Seabee, Bacat, etc..

2. TRANSPORTE DE GRANÉIS

- Graneleiros para cargas sólidas (Dry Bulk Carriers): para cargas sólidas não acondicionadas (o acondicionamento é o próprio porão do navio), como minério de ferro, carvão, cereais, fertilizantes, etc.;
- Graneleiros combinados ou mistos (Combined Carriers): para cargas não acondicionadas, sejam elas sólidas ou líquidas; tipos de navios combinados: O/B/O (Ore-Bulk-Oil), O/O (Ore-Oil), B/O (Bulk-Oil), etc.;
- Petroleiros ou navios-tanque (Tankers): para cargas líquidas não acondicionadas, como petróleo e seus derivados, produtos químicos (Petrochemical carriers), etc.;
- Navios especializados no transporte de gás (LNG ou LPG): navios projetados para o carregamento de metano liquefeito (LNG Carriers) e outros tipos gases liquefeitos (LPG Carriers, ammonia carriers, etc.);

- Multi-Purpose Vessels: navios projetados para o transporte tanto de carga geral quanto de granéis sólidos.

Referências principais:

- MUSSO, Juan. Manual de Economia Maritima. Lima (Peru) , edição do autor, 1978; págs. 255 a 263.
 - O'LOUGHLIN, Carleen, The Economics of Sea Transport. Londres, Pergamon Press Ltd, 1967; pag. xi.
 - Lloyd's Shipping Economist, Vol. 1, Nº 7. Lloyd's of London Press Ltd., Londres, Agosto de 1979, pag.33.
-

Anexo IIA FROTA MUNDIAL POR TIPO DE NAVIO
E PAÍS DE REGISTRO

Estão a seguir apresentadas duas tabelas referentes à frota mundial; a primeira registra a frota em 30 de Junho de 1977, considerando navios de 100 GRT e mais, e classifica as embarcações em cinco categorias (petroleiros, graneleiros, navios de carga geral, barcos de pesca e diversos). A segunda tabela registra a frota em 1 de Junho de 1979 mas considera apenas navios de 300 GRT e mais; além disso, diferencia-se da primeira por apresentar as tonelagens em GRT e DWT e por estabelecer somente duas grandes categorias: navios petroleiros e demais tipos ("frota de carga seca").

Após as tabelas, são feitos alguns comentários a respeito dos dados nelas contidos.

A. FROTA MUNDIAL EM 1977 (7)

(Navios de 100 GRT e mais; em milhares de GRT)

PAÍS	Tipos de Navio					TOTAL	% do Total
	PETROLEIROS	GRANELEIROS (1)	CARGA GERAL (2)	PESCA (3)	DIVERSOS (4)		
1 Libéria	50.772,2	23.242,8	4.250,4	2,2	1.715,4	79.983,0	20,3
2 Japão	17.116,8	13.477,8	5.781,5	1.159,5	2.500,3	40.035,9	10,2
3 Reino Unido	14.834,1	8.260,0	5.699,0	198,3	2.655,0	31.646,4	8,0
4 Grécia	9.725,5	10.579,6	8.544,2	46,8	621,0	29.517,1	7,5
5 Noruega	14.400,8	9.612,9	1.640,5	222,5	1.924,8	27.801,5	7,1
6 URSS	4.385,5	1.229,2	7.624,3	6.440,1	1.759,2	21.438,3	5,5
7 Panamá	6.523,9	4.289,3	7.345,3	156,8	1.143,1	19.458,4	4,9
8 USA (5)	5.976,5	1.840,5	5.376,3	435,3	1.671,1	15.299,7	3,9
9 França	7.512,8	1.630,7	1.605,0	195,6	669,8	11.613,9	3,0
10 Itália	4.684,9	3.987,4	1.305,9	89,1	1.043,9	11.111,2	2,8
11 Alemanha Oc.	3.534,1	2.151,8	3.361,5	137,5	407,4	9.592,3	2,4
12 Suécia	3.713,2	2.224,8	1.029,9	14,3	447,2	7.429,4	1,9
13 Espanha	4.217,4	1.115,6	980,2	594,3	278,6	7.186,1	1,8
14 Singapura	3.103,8	1.297,6	2.203,4	4,7	181,9	6.791,4	1,7
15 Índia	1.146,7	2.340,8	1.833,7	4,1	156,9	5.480,2	1,4
16 Dinamarca	2.682,7	637,8	1.572,8	74,1	363,8	5.331,2	1,4
17 Holanda	2.285,6	601,5	1.840,8	86,2	476,3	5.290,4	1,3
18 China (R.P.)	996,4	746,6	2.327,9	13,8	160,7	4.245,4	1,1
19 Polônia	572,1	1.203,9	1.254,2	353,2	64,1	3.447,5	0,9
20 Brasil	1.202,0	827,4	1.142,6	11,9	146,1	3.330,0	0,8

continua

PAÍS	PETROLEIROS	GRANELEIROS (1)	CARGA GERAL (2)	PESCA (3)	DIVERSOS (4)	TOTAL	% do Total
21 Canadá (6)	274,7	1.619,4	257,3	146,2	525,3	2.822,9	0,7
22 Chipre	301,7	211,0	2.180,2	3,2	91,8	2.787,9	0,7
23 Coreia do Sul	1.053,6	398,6	717,6	293,7	31,2	2.494,7	0,6
24 Iugoslávia	233,8	816,1	1.186,9	2,6	45,1	2.284,5	0,6
25 Finlândia	1.166,6	401,3	455,9	2,1	236,2	2.262,1	0,6
RESTO DO MUNDO	11.707,0	6.177,2	13.113,9	1.473,9	2.523,0	34.995,0	8,9
<u>TOTAL MUNDIAL</u>	174.124,4	100.921,6	84.631,2	12.162,0	21.839,2	<u>393.678,4</u>	100,0
% POR TIPO DE NAVIO	44,2	25,6	21,5	3,1	5,6	100,0	

Fonte: Les Transports Maritimes 1977, OCDE, Paris, 1978; Tabela XIV (b), pág. 152 (Fonte: Lloyd's Register of Shipping).

- Notas:
- (1) inclui navios combinados (O/O, OBO, etc.);
 - (2) inclui navios porta-containers, navios convencionais de carga geral e de transporte de passageiros;
 - (3) inclui navios-fábrica e transportadores de peixe;
 - (4) inclui: navios de transporte de produtos químicos, navios-cisterna (para armazenagem de petróleo), LPG, LNG, porta-barcaças, Ro-Ro, ferries, navios de pesquisa, e outros tipos de navios não comerciais;
 - (5) inclui a frota dos Grandes Lagos e a Frota de Reserva, que é composta sobretudo de navios de carga geral;
 - (6) inclui a frota dos Grandes Lagos;
 - (7) aparecem nesta tabela (uma adaptação do quadro original) apenas os países que possuem frota própria acima de 2 milhões de GRT; todos os demais países foram agrupados no subtotal "resto do mundo".

B. FROTA MUNDIAL EM 1979 (1)

(Navios de 300 GRT e mais; em milhares de GRT/DWT)

B.1 - Tonelagem

PAÍS	Tipos de Navio				TOTAL		% do Total (GRT)
	PETROLEIROS		DEMAIS TIPOS (2)				
	GRT	DWT	GRT	DWT	GRT	DWT	
1 Libéria	48.961,3	101.342,3	28.023,4	50.392,5	76.984,7	151.734,8	20,4
2 Japão	16.896,0	31.690,7	20.018,6	30.893,3	36.914,6	62.584,0	9,8
3 Grécia	9.521,9	18.142,7	24.392,2	39.399,9	33.914,1	57.542,6	9,0
4 Reino Unido	14.094,5	25.792,0	12.333,9	18.087,0	26.428,4	43.879,0	7,0
5 Noruega	13.938,0	27.215,2	8.494,9	13.935,9	22.432,9	41.151,1	6,0
6 Panamá	6.849,4	12.892,8	13.535,1	20.982,0	20.384,5	33.874,8	5,4
7 URSS	5.173,4	7.748,0	11.632,7	15.047,5	16.806,1	22.795,5	4,5
8 USA (3)	7.590,8	14.006,6	7.483,7	9.400,5	15.074,5	23.407,1	4,0
9 França	8.310,1	15.742,4	3.469,6	5.132,8	11.779,7	20.875,2	3,1
10 Itália	5.357,1	9.758,9	5.660,4	9.044,5	11.017,5	18.803,4	2,9
11 Alemanha Oc.	3.098,4	6.034,3	5.275,5	7.865,5	8.373,9	13.899,8	2,2
12 Espanha	5.182,8	9.062,4	2.343,9	1.533,9	7.526,7	10.596,3	2,0
13 Singapura	2.690,5	5.174,6	4.594,4	6.849,8	7.284,9	12.024,4	1,9
14 China (R.P.)	961,7	1.636,7	4.850,3	7.265,8	5.812,0	8.902,5	1,6
15 Índia	1.105,8	1.980,1	4.506,8	7.184,1	5.612,6	9.164,2	1,5
16 Dinamarca	2.926,4	5.580,0	2.214,5	3.455,5	5.140,9	9.035,5	1,4
17 Suécia	2.681,1	5.167,3	2.255,2	3.188,2	4.936,3	8.355,5	1,3
18 Holanda	2.228,0	4.172,0	2.698,8	3.805,3	4.926,8	7.977,3	1,3
19 Brasil	1.299,6	2.302,1	2.457,8	3.951,6	3.757,4	6.253,7	1,0
20 Coreia do Sul	1.157,6	2.154,0	2.009,1	3.176,2	3.166,7	5.330,2	0,9

continua

PAÍS	PETROLEIROS		DEMAIS TIPOS (2)		TOTAL		% do Total (GRT)
	GRT	DWT	GRT	DWT	GRT	DWT	
21 Polônia	557,7	1.014,4	2.574,6	3.670,0	3.132,3	4.684,4	0,8
22 Kuwait	1.320,4	2.495,0	1.048,6	1.556,1	2.369,0	4.051,1	0,6
23 Yugoslávia	213,6	362,9	2.129,6	3.226,1	2.343,2	3.589,0	0,6
24 Finlândia	1.098,9	1.992,3	1.104,5	1.510,6	2.203,4	3.502,9	0,6
25 Chipre	235,4	439,7	1.911,2	2.804,6	2.146,6	3.244,3	0,6
26 Argentina	712,4	1.115,3	1.302,9	1.956,1	2.015,3	3.071,4	0,5
RESTO DO MUNDO	11.681,8	21.018,2	22.408,9	35.648,6	34.090,7	56.666,8	9,1
<u>TOTAL MUNDIAL</u>	175.844,6	336.032,9	200.731,1	310.963,9	<u>376.575,7</u>	<u>646.996,8</u>	100,0
% POR TIPO DE NAVIO	46,7	...	53,3	...	100,0	...	

Fonte: Shipping Statistics, vol.23, nº 8, Institute of Shipping Economics Bremen, Agosto de 1979, págs.9, 10,11,12,13 e 14; Tabelas 1,2 e 3 (Fonte: Lloyd's Register of Shipping, Lloyd's Registers and Supplements)

Notas: (1) aparecem na tabela (adaptação de 3 tabelas publicadas na revista estatística acima citada) apenas os países que possuem frota própria acima de 2 milhões de GRT; os países restantes foram agrupados no subtotal "resto do mundo";
 (2) demais tipos: ver notas 1,2,3 e 4 da tabela anterior;
 (3) inclui a Frota de Reserva (U.S.Reserve Fleet), com aproximadamente 2 milhões de GRT.

B.2 - Número de Navios
(Navios de 300 GRT e mais)

PAÍS	Tipos de Navios		TOTAL
	PETROLEIROS	DEMAIS TIPOS	
1 Japão	1.451	2.540	3.991
2 Grécia	355	2.655	3.010
3 URSS	537	2.372	2.909
4 Panamá	337	2.291	2.628
5 Libéria	811	1.524	2.335
6 Reino Unido	478	1.118	1.596
7 Alemanha Oc.	107	1.096	1.203
8 USA	319	726	1.045
9 Itália	366	604	970
10 Noruega	319	582	901
11 Singapura	144	605	749
12 Espanha	148	571	719
13 Dinamarca	102	582	684
14 Holanda	79	604	683
15 China (R.P.)	77	605	682
16 Chipre	37	631	668
17 França	147	308	455
18 Coreia do Sul	70	347	417
19 Índia	34	362	396
20 Brasil	72	289	361

continua

PAÍIS	PETROLEIROS	DEMAIS TIPOS	TOTAL
21 Suécia	101	245	346
22 Polônia	25	313	338
23 Iugoslávia	25	286	311
24 Finlândia	44	175	219
25 Argentina	72	140	212
26 Kuwait	17	105	122
RESTO DO MUNDO	866	4.196	5.062
<u>TOTAL MUNDIAL</u>	7.140	25.872	<u>33.012</u>

Fonte: ver Tabela B.1

Em 30/6/77 a frota mercante mundial somava 393.678,4 mil GRT, tendo a Libéria a maior parte da frota (20,3%) seguida do Japão com 40.035,9 mil GRT (10,2%). Contudo, uma vez que a maioria dos navios liberianos estão registrados naquele país dada sua condição de bandeira de conveniência (não sendo, portanto, navios de armadores nacionais liberianos), o Japão poderia ser considerado a maior nação marítima do mundo, sendo seguido de perto pelo Reino Unido e Grécia.

Para o Japão - uma ilha com poucos recursos naturais e dependente do comércio para garantir sua sobrevivência - a propriedade da navegação mercante surge como uma necessidade vital para a economia. Apenas uma parcela muito limitada da demanda de matérias primas industriais pode ser satisfeita a partir de fontes domésticas, obrigando o país a recorrer em grande escala ao comércio internacional; em contrapartida, exporta praticamente todos os tipos de produtos manufaturados para os mercados mundiais. Além disso, o Japão não tem terras cultiváveis suficientes para atender à demanda interna de produtos agrícolas, resultando em importações maciças de grãos e outros produtos. Por esta razão, a navegação mercante no Japão tem importância estratégica (conceito discutido no Capítulo I), "assemelhando-se a um grande sistema de artérias conduzindo os fluxos vitais do comércio" (*). Assim é que considera-se o crescimento da economia japonesa o fator isolado que maior influência teve no desenvolvimento do comércio marítimo mundial nos últimos 20-25 anos (**).

(*) Annual Report '78, Mitsui O.S.K.Lines, pág.40; a Mitsui é uma das maiores companhias de navegação japonesas.

(**) Uma boa publicação sobre o assunto é Trends in Japanese Dry Bulk Shipping and Trade, H.P.Drewry Publications, Londres, 1978 (Study Nº 69).

Convém notar também que, apesar de estar em segundo lugar na escala geral de tonelagem, o Japão é o país que possui maior número de embarcações: 3.991, contra 2.335 da Libéria (que situa-se, neste caso, na 5ª posição). Isto significa que a frota liberiana é composta de navios de maior porte que a do Japão: o porte médio dos navios da Libéria é de 64.983 DWT, contra 15.681 DWT dos japoneses. Neste mesmo sentido, observa-se que a frota mundial de petroleiros representa 21,6% do total em número de navios mas 46,7% do total em termos de tonelagem (GRT), indicando (como será visto no Anexo III) que os petroleiros são de uma forma geral de maior porte que os de mais tipos de embarcação.

Outro fato que merece destaque é o aparecimento do Kuwait, em 1979, como uma das nações com tonelagem própria acima de 2 milhões de GRT. O crescimento das marinhas mercantes dos países produtores de petróleo está comentado no item 3.4 do Capítulo III.

No caso brasileiro, a análise de sua situação e as políticas adotadas para o setor naval estão apresentadas no Capítulo V.

Anexo IIIA FROTA MUNDIAL POR CLASSES DE TONELAGEM - 1977
(Navios de 100 GRT e mais)

Classes de Tonelagem (GRT)		% da Frota de Petroleiros	% da Frota dos Demais Tipos	% da Frota Total
100 -	1.000	0,6	5,6	3,4
1.000 -	2.000	0,5	3,0	1,9
2.000 -	4.000	0,8	7,1	4,3
4.000 -	6.000	0,3	5,6	3,3
6.000 -	8.000	0,6	6,5	3,9
8.000 -	10.000	0,5	12,0	6,9
10.000 -	15.000	4,5	15,0	10,3
15.000 -	20.000	4,7	10,8	8,1
20.000 -	30.000	7,1	8,8	8,1
30.000 -	40.000	7,1	7,8	7,5
40.000 -	50.000	6,9	3,7	5,1
50.000 -	100.000	18,0	12,1	14,7
100.000 -	120.000	18,4	0,8	8,6
120.000 -	140.000	18,5	0,8	8,6
140.000 e mais		<u>11,5</u>	<u>0,4</u>	<u>5,3</u>
		100,0	100,0	100,0

Fonte: ver Tabela A, Anexo II; Tabela XV(a), pág. 153.

É interessante observar a concentração dos navios em determinadas faixas ou classes de tonelagem, de acordo com seu tipo. Os petroleiros se agrupam nas faixas de tonelagem mais elevada: 66,4% são navios com 50.000 GRT ou mais. Isto reflete, entre outros fatores, os ganhos de escala que o transporte de petróleo em grandes quantidades, de uma só vez, pode oferecer. A tendência à construção de petroleiros cada vez maiores, entretanto, inverteu-se com os crescentes preços do combustível, tornando em muitos casos antieconômica a operação de navios VLCC (entre 175.000/300.00 DWT) e ULCC (acima de 300.000 DWT). Assim é que as encomendas de navios deste porte caíram consideravelmente, concentrando-se a demanda atualmente na

faixa de 50.000/100.000 DWT.

Quanto aos demais tipos, a concentração maior se dá nas classes de 8.000 a 40.000 GRT (54,4%), refletindo as necessidades operacionais decorrentes das características dos tráfegos e das cargas que transportam: carga geral (containerizadas ou não) e graneis sólidos, principalmente.

Anexo IV

A FROTA MUNDIAL POR CLASSES DE IDADE - 1977
(Navios de 100 GRT e mais)

Classes de Idade (anos)	% da Frota de Petroleiros	% da Frota de Graneleiros	% da Frota dos Demais Tipos	% da Frota Total
Menos de 5	48	37	23	38
5 - 10	26	34	24	27
10 - 15	13	18	16	15
15 - 20	8	6	15	10
20 - 25	3	2	11	5
25 - 30	1	1	5	2
30 e mais	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>6</u>	<u>3</u>
	100	100	100	100

Fonte: ver Tabela A, Anexo II; resumo e adaptação da Tabela XVI (a), pág. 156.

Observa-se na tabela acima que a frota mundial pode ser considerada "nova": 38% do total tem menos de 5 anos de idade; englobando a faixa seguinte (5 a 10 anos), o percentual sobre para 65.

Dos diversos tipos de navio, os petroleiros são os mais no-vos: 48% com menos de 5 anos de idade, seguidos dos granelei-ros (37%) e dos demais tipos (23%). Isto mostraria , também , que a velocidade na renovação da frota é mais intensa quanto aos petroleiros e graneleiros, que tem sido forçados a se adaptar com mais rapidez às situações novas que seu mercado apresenta. O "ciclo de vida econômica útil" de determinados tipos de petroleiros e graneleiros seria, assim, mais curto que o dos navios de carga geral, que atuam num mercado mais está-vel e com mudanças menos rápidas que os outros. Assim é que em 1977 22% da frota dos "demais tipos" tinha 20 anos ou mais, caindo esta taxa para 5% na frota de graneleiros e de petrolei-ros.

Anexo V

A FROTA MUNDIAL EM CONSTRUÇÃO OU ENCOMENDADA
(Navios de 100 GRT e mais; em milhares de GRT)

Tipos de Navio	31/12/1975		31/12/1976		31/12/1977	
	GRT	%	GRT	%	GRT	%
Petroleiros	46.337,0	56,3	19.806,5	35,8	10.275,8	28,0
Graneleiros	19.542,9	23,7	17.384,6	31,4	10.735,2	29,2
Carga Geral	8.588,1	10,4	10.372,5	18,7	9.453,1	25,7
LPG, LNG e outros	7.877,8	9,6	7.809,0	14,1	6.260,9	17,1
TOTAL	82.345,8	100,0	55.372,6	100,0	36.725,0	100,0

Fonte: ver Tabela A, Anexo II; resumo e adaptação da Tabela XIX (c), pág. 163.

Dois fatos principais merecem ser observados na tabela acima:

- a queda de 55,4% na tonelagem encomendada ou em construção, no período 75/77;
- a alteração na composição, por tipo de navio, da tonelagem total encomendada ou em construção: enquanto que em 75 os petroleiros somavam 56,3%, em 77 o percentual cai para 28, aumentando a participação dos outros tipos de navio.

Anexo VI

A ORGANIZAÇÃO GERAL DOS TRANSPORTES MARÍTIMOS

A atividade de transportes marítimos pode ser dividida ou focalizada de diferentes formas; a cada uma destas divisões corresponderia, por assim dizer, um segmento ou faixa do mercado de transporte. Em primeiro lugar, a navegação mercante pode ser classificada em três categorias:

- a navegação interior;
- a navegação de cabotagem ou costeira; e
- a navegação de longo curso.

Embora seja comum a adoção de categorias mais detalhadas (excluindo, por exemplo, a navegação portuária da navegação interior, ou ainda desdobrando a cabotagem em navegação costeira - a realizada dentro de limites de visibilidade da costa - e grande cabotagem), a classificação nos três grandes grupos acima citados é satisfatória e suficiente para as finalidades deste trabalho.

O transporte marítimo internacional, realizado pela navegação de longo curso (i. e., a navegação oceânica entre portos localizados em países diferentes), é focalizado de uma forma geral segundo três aspectos distintos:

- quanto ao tipo de carga transportada;
- quanto ao tipo de serviço prestado; e
- quanto às características do mercado de fretes.

1) Transporte marítimo segundo o TIPO DE CARGA

Existem duas grandes classes de carga: a carga geral e as cargas a granel.

- Carga Geral: compreende os mais diversos tipos de mercadorias, acondicionadas em volumes próprios ou não, embarcadas em partidas com os mais diferentes pesos e volumes, não

sendo homogênea por sua própria natureza. Poderia ser classificada em duas categorias de acordo com a forma em que é embalada: cargas soltas ou fracionadas, e cargas unitizadas ou consolidadas. A primeira categoria abrange as cargas embaladas/acondicionadas nas formas convencionais (ou tradicionais): sacos, tonéis, barris, fardos, caixas, caixotes, etc.. A segunda categoria nada mais é que uma evolução da primeira, na medida em que submete-se a carga a processos de homogeneização através da constituição de "unidades de carga" (unificação e formação de lotes homogêneos); estes processos de unitização de carga permitem a mecanização de seu manuseio, racionalizando as operações de carregamento, descarregamento e distribuição, diminuindo os custos de movimentação da carga e de estadia nos portos (pelo menor tempo gasto nas operações) e diminuindo a incidência de faltas e avarias. Os principais métodos de unitização são os seguintes:

- . pré-lingados ou amarrados;
- . paletização (com o uso de pallets); e
- . containerização (com o uso de containers).

Os sistemas roll on/roll off e porta-barcaças também são considerados métodos de unitização, embora o mais correto seja considerá-los "métodos de transporte de carga unitizada". No que se refere a containers, existem os mais diferentes tipos (embora padronizados) inclusive para o transporte de carga frigorificada. Esta, por sua vez, é tratada como um tipo especial de carga geral que exige equipamentos especiais de refrigeração, ou frigoríficos, para a conservação das mercadorias durante o transporte (tais como sucos, peixes, carne, frutas, etc.).

- Granéis: compreendem todas as cargas não acondicionadas para o transporte, uma vez que o acondicionamento é o próprio porão do navio (são descarregadas diretamente nos porões, tomando a sua forma); tal fato só é possível dada a sua homogeneidade, o que normalmente permite o seu transporte em grandes quantidades de uma só vez. As cargas a granel se apresentam de duas formas: sólidas e líquidas; no primeiro tipo, incluem-se o minério de ferro, carvão, fertilizante, trigo, soja, sorgo, milho, sal, açúcar, etc. No segundo, o petróleo e seus derivados, óleos vegetais, etc.; convém ressaltar que o transporte de gases poderia se enquadrar nesta categoria uma vez que são transportados sob o estado liquefeito (metano, amônia, etc.), embora alguns autores prefiram chamá-los de "granéis gaseificados".

Tanto as cargas a granel como a carga geral exigem tipos diferentes de navios para o seu transporte, os quais estão apresentados no Anexo I.

2) Transporte marítimo segundo o TIPO DE SERVIÇO PRESTADO

Existem dois tipos básicos de serviços de transporte: os serviços de linha regular e os serviços de linha não-regular.

- Serviços de linha regular: os navios que operam nestas linhas são chamados de "liners" e podem ser "conferenciados" (quando participam das Conferências de Fretes) ou "outsiders" (não conferenciados, ou sem participação nas Conferências de Frete). Nos dois casos, os serviços de linha regular compreendem o transporte de carga entre portos previamente determinados, obedecendo a rotas, escalas e frequências preestabelecidas; este serviço constitui a base do transporte marítimo internacional, e as companhias de navegação que dele se utilizam operam seus "liners" principalmente no mercado de carga geral (composto, por sua própria natureza, de mercadorias de alto valor FOB e que apresentam fretes atrativos se comparados com as cargas a granel). O "liner service" exige ampla estrutura operacional e administrativa, constituindo-se numa malha de pontos de apoio espalhada por quase todos os portos do mundo.

As companhias que fazem parte das Conferências de Fretes, oferecendo serviço regular e transportando principalmente carga geral, sofrem a concorrência dos "outsiders" (que oferecem serviço semelhante mas não são conferenciados, não respeitando por isso as tarifas de frete das Conferências). As companhias conferenciadas, para se proteger desta concorrência que normalmente pratica fretes menores, podem oferecer determinadas vantagens aos embarcadores que se comprometam a utilizar seus navios e serviços.

- Serviços de linha não-regular: os navios que operam nestas linhas são independentes, não fazem parte de Conferências de Frete, não estão engajados em rotas, escalas ou frequências regulares ou preestabelecidas, e se deslocam de acordo com as necessidades da demanda; estes navios são conhecidos como "tramps", e são geralmente afretados para o transporte de graneis (mercadorias que normalmente geram fretes por tonelada - por exemplo - mais baixos que a carga geral, compensando-se este fato pelo grande volume transportado de uma só vez), para o transporte de cargas não conferenciadas ou destinadas a portos não ser

vidos por linhas regulares, ou ainda para o transporte de cargas pesadas e produtos químicos não aceitos pelas companhias conferenciadas. O serviço "tramp" caracteriza-se por contratos de transporte especiais, uma vez que o proprietário do navio pode afretá-lo a uma empresa, a uma companhia de navegação, a órgãos do governo, etc. São contratos bastante versáteis, e podem ser feitos por viagem (Trip ou Voyage Charter) ou por períodos de tempo determinados (Time Charter).

A grande maioria das cargas a granel é transportada pelo serviço de linha não-regular.

Estas classificações em muitos casos não são nitidamente definíveis ou mutuamente exclusivas. Os navios petroleiros, por exemplo, seriam um tipo especializado de "tramp": a maioria deles é de propriedade de companhias petrolíferas que, dadas as características de sua atividade, também controlam a carga. Neste caso, quando navio e carga são controlados por uma mesma organização, os navios são chamados de "industriais". Outro exemplo é o das companhias que operam em linhas regulares mas muitas vezes afretam navios "tramp", por períodos longos, operando-os no serviço regular. Na maioria dos casos, contudo, estas classificações são aplicáveis às situações reais.

3) Transporte marítimo segundo as CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE FRETES

Existem dois tipos, por assim dizer, de mercados de fretes: o mercado de fretes conferenciados e o mercado livre de fretes.

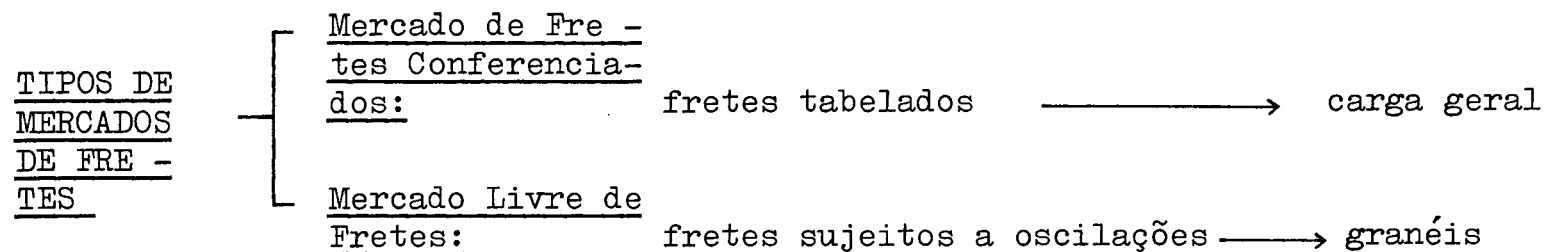
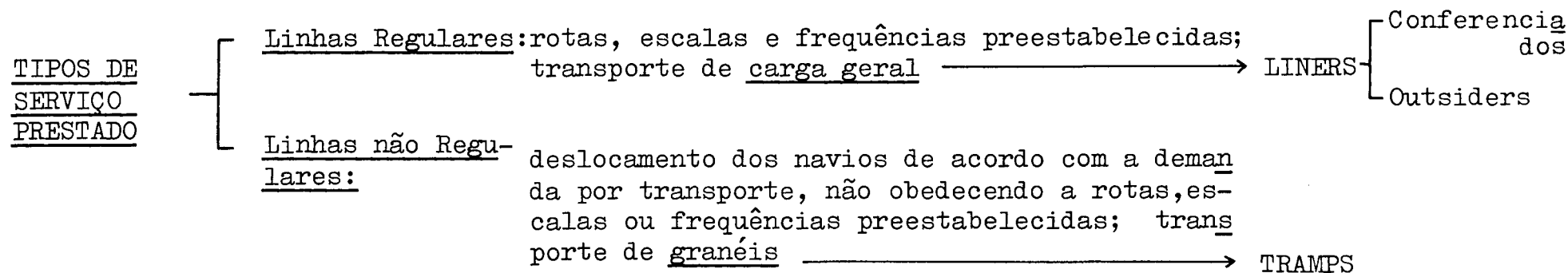
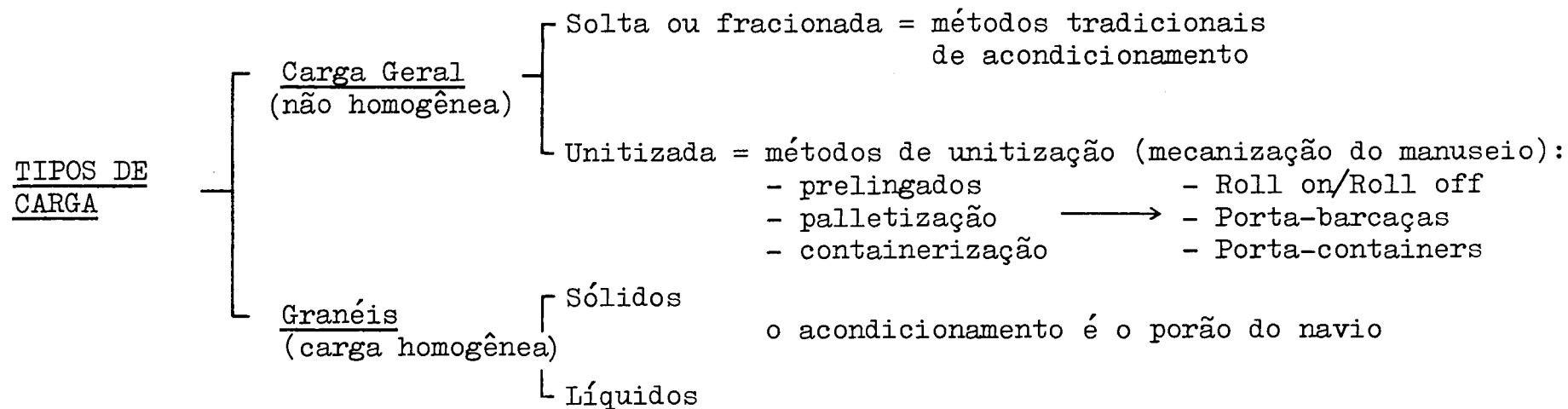
- Mercado de fretes conferenciados: são os fretes tabelados e fixados pelas Conferências de Frete. Os serviços de transporte de carga geral são regulados por este mercado, quando realizados pelos "liners" conferenciados; os "outsiders", mesmo prestando serviço semelhante, não respeitam as tarifas das Conferências e não detêm parcela significativa do mercado de carga geral: a quase totalidade deste tipo de carga é transportada pelos "liners" das Conferências de Fretes (organismos que agrupam as companhias de navegação e fixam tabelas de

fretes, dividem o mercado entre os armadores que participam de determinado tráfego, e os obrigam a prestar serviço regular, frequentando e mantendo escalas nos portos de sua área de atuação).

Os fretes tabelados pelas Conferências de Fretes não sofrem oscilações decorrentes de fatores do mercado (oferta e demanda por transporte) e permanecem inalterados por períodos relativamente longos; são corrigidos ou alterados pelas Conferências de acordo com situações específicas, como por exemplo quando sobem os preços dos combustíveis para navio.

- Mercado livre de fretes: são os fretes definidos pelo próprio mercado, em que atuam plenamente as condições específicas de oferta e demanda por transporte; os "fretes de mercado" estão sujeitos, por esta razão, a grandes variações. São extremamente sensíveis a situações conjunturais que afetam a economia e o comércio internacional, como discutido no Capítulo III deste trabalho. Os serviços de transporte de graneis são regidos por este mercado, e normalmente são prestados por navios afretados ou "tramps"; estes navios, por sua vez, são procurados nas chamadas bolsas de afretamento, nas quais se negocia o valor do arrendamento dos navios (ou espaços neles). Como o mercado não é regulado por Conferências de Frete ou outros organismos, as condições de oferta e demanda definem o nível de fretes destes afretamentos.

Esta é, de forma um tanto resumida, a forma como se organiza o transporte marítimo. A tabela a seguir apresenta uma síntese de todos os assuntos abordados neste Anexo.



Anexo VIIA PARTICIPAÇÃO DA BANDEIRA BRASILEIRA NA
NAVEGAÇÃO DE LONGO CURSO - 1967/1978

As tabelas a seguir apresentam a participação da bandeira brasileira, no período 1967-1978, nos fluxos de transporte gerados pelo comércio exterior do Brasil. A Tabela A registra a participação segundo a tonelagem transportada, e a Tabela B segundo o frete gerado.

Os valores registrados em ambas as tabelas referem-se ao transporte de todas as cargas (granéis sólidos, líquidos e carga geral) geradas pelo comércio exterior em cada ano.

Tabela A: NAVEGAÇÃO DE LONGO CURSO - Participação da bandeira brasileira
segundo a TONELAGEM TRANSPORTADA
(em milhões de toneladas)

Ano	Discriminação	Exportação		Importação		Movimento geral (exp + imp)	
		Tons.	%	Tons.	%	Tons.	%
1967	Todas as bandeiras	<u>20,7</u>	<u>100,0</u>	<u>18,7</u>	<u>100,0</u>	<u>39,4</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	2,3	11,1	8,3	44,4	10,6	26,9
	Bandeira estrangeira	18,4	88,9	10,4	55,6	28,8	73,1
1968	Todas as bandeiras	<u>23,5</u>	<u>100,0</u>	<u>23,7</u>	<u>100,0</u>	<u>47,2</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	2,4	10,2	10,6	44,7	13,0	27,5
	Bandeira estrangeira	21,1	89,8	13,1	55,3	34,2	72,5
1969	Todas as bandeiras	<u>29,7</u>	<u>100,0</u>	<u>24,6</u>	<u>100,0</u>	<u>54,3</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>4,1</u>	<u>13,8</u>	<u>12,4</u>	<u>50,4</u>	<u>16,5</u>	<u>30,4</u>
	Navios próprios	1,4	4,7	3,0	12,2	4,4	8,1
	Navios afretados	2,7	9,1	9,4	38,2	12,1	22,3
	Bandeira estrangeira	<u>25,6</u>	<u>86,2</u>	<u>12,2</u>	<u>49,6</u>	<u>37,8</u>	<u>69,6</u>
1970	Todas as bandeiras	<u>39,0</u>	<u>100,0</u>	<u>28,7</u>	<u>100,0</u>	<u>67,7</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>6,6</u>	<u>16,9</u>	<u>16,8</u>	<u>58,5</u>	<u>23,4</u>	<u>34,6</u>
	Navios próprios	3,1	7,9	5,6	19,5	8,7	12,9
	Navios afretados	3,5	9,0	11,2	39,0	14,7	21,7
	Bandeira estrangeira	<u>32,4</u>	<u>83,1</u>	<u>11,9</u>	<u>41,5</u>	<u>44,3</u>	<u>65,4</u>

1971	Todas as bandeiras	<u>42,5</u>	<u>100,0</u>	<u>33,3</u>	<u>100,0</u>	<u>75,8</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>5,6</u>	<u>13,2</u>	<u>22,6</u>	<u>67,9</u>	<u>28,2</u>	<u>37,2</u>
	Navios próprios	3,6	8,5	5,7	17,1	9,3	12,3
	Navios afretados	2,0	4,7	16,9	50,8	18,9	24,9
	Bandeira estrangeira	<u>36,9</u>	<u>86,8</u>	<u>10,7</u>	<u>32,1</u>	<u>47,6</u>	<u>62,8</u>
1972	Todas as bandeiras	<u>46,4</u>	<u>100,0</u>	<u>37,4</u>	<u>100,0</u>	<u>83,8</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>8,6</u>	<u>18,5</u>	<u>26,5</u>	<u>70,9</u>	<u>35,1</u>	<u>41,9</u>
	Navios próprios	4,5	9,7	5,8	15,5	10,3	12,3
	Navios afretados	4,1	8,8	20,7	55,4	24,8	29,6
	Bandeira estrangeira	<u>37,8</u>	<u>81,5</u>	<u>10,9</u>	<u>29,1</u>	<u>48,7</u>	<u>58,1</u>
1973	Todas as bandeiras	<u>64,0</u>	<u>100,0</u>	<u>48,5</u>	<u>100,0</u>	<u>112,5</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>10,3</u>	<u>16,1</u>	<u>40,7</u>	<u>83,9</u>	<u>51,0</u>	<u>45,3</u>
	Navios próprios	5,2	8,1	6,6	13,6	11,8	10,5
	Navios afretados	5,1	8,0	34,1	70,3	39,2	34,8
	Bandeira estrangeira	<u>53,7</u>	<u>83,9</u>	<u>7,8</u>	<u>16,1</u>	<u>61,5</u>	<u>54,7</u>
1974	Todas as bandeiras	<u>73,2</u>	<u>100,0</u>	<u>53,0</u>	<u>100,0</u>	<u>126,2</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>10,1</u>	<u>13,8</u>	<u>43,4</u>	<u>81,9</u>	<u>53,5</u>	<u>42,4</u>
	Navios próprios	5,5	7,5	8,9	16,8	14,4	11,4
	Navios afretados	4,6	6,3	34,5	65,1	39,1	31,0
	Bandeira estrangeira	<u>63,1</u>	<u>86,2</u>	<u>9,6</u>	<u>18,1</u>	<u>72,7</u>	<u>57,6</u>

1975	Todas as bandeiras	<u>82,1</u>	<u>100,0</u>	<u>51,8</u>	<u>100,0</u>	<u>133,9</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>15,8</u>	<u>19,2</u>	<u>44,9</u>	<u>86,7</u>	<u>60,7</u>	<u>45,3</u>
	Navios próprios	<u>6,5</u>	<u>7,9</u>	<u>9,9</u>	<u>19,1</u>	<u>16,4</u>	<u>12,2</u>
	Navios afretados	<u>9,3</u>	<u>11,3</u>	<u>35,0</u>	<u>67,6</u>	<u>44,3</u>	<u>33,1</u>
	Bandeira estrangeira	<u>66,3</u>	<u>80,8</u>	<u>6,9</u>	<u>13,3</u>	<u>73,2</u>	<u>54,7</u>
1976	Todas as bandeiras	<u>86,7</u>	<u>100,0</u>	<u>58,7</u>	<u>100,0</u>	<u>145,4</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>15,6</u>	<u>18,0</u>	<u>52,2</u>	<u>88,9</u>	<u>67,8</u>	<u>46,6</u>
	Navios próprios	<u>5,6</u>	<u>6,5</u>	<u>10,0</u>	<u>17,0</u>	<u>15,6</u>	<u>10,7</u>
	Navios afretados	<u>10,0</u>	<u>11,5</u>	<u>42,2</u>	<u>71,9</u>	<u>52,2</u>	<u>35,9</u>
	Bandeira estrangeira	<u>71,1</u>	<u>82,0</u>	<u>6,5</u>	<u>11,1</u>	<u>77,6</u>	<u>53,4</u>
1977	Todas as bandeiras	<u>76,4</u>	<u>100,0</u>	<u>62,8</u>	<u>100,0</u>	<u>139,2</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>13,0</u>	<u>17,0</u>	<u>57,9</u>	<u>92,2</u>	<u>70,9</u>	<u>50,9</u>
	Navios próprios	<u>5,9</u>	<u>7,7</u>	<u>10,3</u>	<u>16,4</u>	<u>16,2</u>	<u>11,6</u>
	Navios afretados	<u>7,1</u>	<u>9,3</u>	<u>47,6</u>	<u>75,8</u>	<u>54,7</u>	<u>39,3</u>
	Bandeira estrangeira	<u>63,4</u>	<u>83,0</u>	<u>4,9</u>	<u>7,8</u>	<u>68,3</u>	<u>49,1</u>
1978	Todas as bandeiras	<u>85,4</u>	<u>100,0</u>	<u>66,5</u>	<u>100,0</u>	<u>151,9</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>15,8</u>	<u>18,5</u>	<u>62,6</u>	<u>94,1</u>	<u>78,4</u>	<u>51,6</u>
	Navios próprios	<u>6,8</u>	<u>8,0</u>	<u>12,6</u>	<u>18,9</u>	<u>19,4</u>	<u>12,8</u>
	Navios afretados	<u>9,0</u>	<u>10,5</u>	<u>50,0</u>	<u>75,2</u>	<u>59,0</u>	<u>38,8</u>
	Bandeira estrangeira	<u>69,6</u>	<u>81,5</u>	<u>3,9</u>	<u>5,9</u>	<u>73,5</u>	<u>48,4</u>

Fonte: SUNAMAM

Tabela B: NAVEGAÇÃO DE LONGO CURSO - Participação da bandeira brasileira
segundo o FRETE GERADO
(em US\$ milhões)

Ano	Discriminação	Exportação		Importação		Movimento geral (exp + imp)	
		Frete	%	Frete	%	Frete	%
1967	Todas as bandeiras	<u>207,0</u>	<u>100,0</u>	<u>219,7</u>	<u>100,0</u>	<u>426,7</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>33,6</u>	<u>16,2</u>	<u>93,3</u>	<u>42,5</u>	<u>126,9</u>	<u>29,7</u>
	Navios próprios	<u>24,4</u>	<u>11,8</u>	<u>31,0</u>	<u>44,1</u>	<u>55,4</u>	<u>13,0</u>
	Navios afretados	<u>9,2</u>	<u>4,4</u>	<u>62,3</u>	<u>28,4</u>	<u>71,5</u>	<u>16,7</u>
	Bandeira estrangeira	<u>173,4</u>	<u>83,8</u>	<u>126,4</u>	<u>57,5</u>	<u>299,8</u>	<u>70,3</u>
1968	Todas as bandeiras	<u>234,0</u>	<u>100,0</u>	<u>261,2</u>	<u>100,0</u>	<u>495,2</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>39,3</u>	<u>16,8</u>	<u>114,4</u>	<u>43,8</u>	<u>153,7</u>	<u>31,0</u>
	Navios próprios	<u>21,9</u>	<u>9,4</u>	<u>40,2</u>	<u>15,4</u>	<u>62,1</u>	<u>12,5</u>
	Navios afretados	<u>17,4</u>	<u>7,4</u>	<u>74,2</u>	<u>28,4</u>	<u>91,6</u>	<u>18,5</u>
	Bandeira estrangeira	<u>194,7</u>	<u>83,2</u>	<u>146,8</u>	<u>56,2</u>	<u>341,5</u>	<u>69,0</u>
1969	Todas as bandeiras	<u>275,9</u>	<u>100,0</u>	<u>256,5</u>	<u>100,0</u>	<u>532,4</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>58,1</u>	<u>21,0</u>	<u>129,1</u>	<u>50,3</u>	<u>187,2</u>	<u>35,2</u>
	Navios próprios	<u>23,2</u>	<u>8,4</u>	<u>45,9</u>	<u>17,9</u>	<u>69,1</u>	<u>13,0</u>
	Navios afretados	<u>34,9</u>	<u>12,6</u>	<u>83,2</u>	<u>32,4</u>	<u>118,1</u>	<u>22,2</u>
	Bandeira estrangeira	<u>217,8</u>	<u>79,0</u>	<u>127,4</u>	<u>49,7</u>	<u>345,2</u>	<u>64,8</u>
1970	Todas as bandeiras	<u>365,4</u>	<u>100,0</u>	<u>309,3</u>	<u>100,0</u>	<u>674,7</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>79,2</u>	<u>21,7</u>	<u>174,8</u>	<u>56,5</u>	<u>254,0</u>	<u>37,6</u>
	Navios próprios	<u>38,1</u>	<u>10,4</u>	<u>63,8</u>	<u>20,6</u>	<u>101,9</u>	<u>15,1</u>
	Navios afretados	<u>41,1</u>	<u>11,3</u>	<u>111,0</u>	<u>35,9</u>	<u>152,1</u>	<u>22,5</u>
	Bandeira estrangeira	<u>286,2</u>	<u>78,3</u>	<u>134,5</u>	<u>43,5</u>	<u>420,7</u>	<u>62,4</u>

1971	Todas as bandeiras	<u>397,6</u>	<u>100,0</u>	<u>413,8</u>	<u>100,0</u>	<u>811,4</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>81,6</u>	<u>20,5</u>	<u>259,0</u>	<u>62,6</u>	<u>340,6</u>	<u>42,0</u>
	Navios próprios	<u>51,1</u>	<u>12,8</u>	<u>91,7</u>	<u>22,2</u>	<u>142,8</u>	<u>17,6</u>
	Navios afretados	<u>30,5</u>	<u>7,7</u>	<u>167,3</u>	<u>40,4</u>	<u>197,8</u>	<u>24,4</u>
	Bandeira estrangeira	<u>316,0</u>	<u>79,5</u>	<u>154,8</u>	<u>37,4</u>	<u>470,8</u>	<u>58,0</u>
1972	Todas as bandeiras	<u>423,0</u>	<u>100,0</u>	<u>491,9</u>	<u>100,0</u>	<u>914,9</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>111,3</u>	<u>26,3</u>	<u>297,7</u>	<u>60,5</u>	<u>409,0</u>	<u>44,7</u>
	Navios próprios	<u>71,8</u>	<u>17,0</u>	<u>114,2</u>	<u>23,2</u>	<u>186,0</u>	<u>20,3</u>
	Navios afretados	<u>39,5</u>	<u>9,3</u>	<u>183,5</u>	<u>37,3</u>	<u>223,0</u>	<u>24,4</u>
	Bandeira estrangeira	<u>311,7</u>	<u>73,7</u>	<u>194,2</u>	<u>39,5</u>	<u>505,9</u>	<u>55,3</u>
1973	Todas as bandeiras	<u>666,6</u>	<u>100,0</u>	<u>712,3</u>	<u>100,0</u>	<u>1 378,9</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>138,8</u>	<u>20,8</u>	<u>474,3</u>	<u>66,6</u>	<u>613,1</u>	<u>44,5</u>
	Navios próprios	<u>88,6</u>	<u>13,3</u>	<u>143,7</u>	<u>20,2</u>	<u>232,3</u>	<u>16,9</u>
	Navios afretados	<u>50,2</u>	<u>7,5</u>	<u>330,6</u>	<u>46,4</u>	<u>380,8</u>	<u>27,6</u>
	Bandeira estrangeira	<u>527,8</u>	<u>79,2</u>	<u>238,0</u>	<u>33,4</u>	<u>765,8</u>	<u>55,5</u>
1974	Todas as bandeiras	<u>806,2</u>	<u>100,0</u>	<u>1 353,3</u>	<u>100,0</u>	<u>2 159,5</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>173,9</u>	<u>21,6</u>	<u>840,4</u>	<u>62,1</u>	<u>1 014,3</u>	<u>47,0</u>
	Navios próprios	<u>112,6</u>	<u>14,0</u>	<u>267,6</u>	<u>19,8</u>	<u>380,2</u>	<u>17,6</u>
	Navios afretados	<u>61,3</u>	<u>7,6</u>	<u>572,8</u>	<u>42,3</u>	<u>634,1</u>	<u>29,4</u>
	Bandeira estrangeira	<u>632,3</u>	<u>78,4</u>	<u>512,9</u>	<u>37,9</u>	<u>1 145,2</u>	<u>53,0</u>

1975	Todas as bandeiras	<u>873,0</u>	<u>100,0</u>	<u>1 198,9</u>	<u>100,0</u>	<u>2 071,9</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>226,4</u>	<u>25,9</u>	<u>802,0</u>	<u>66,9</u>	<u>1 028,4</u>	<u>49,6</u>
	Navios próprios	<u>146,5</u>	<u>16,7</u>	<u>286,3</u>	<u>23,9</u>	<u>432,8</u>	<u>20,9</u>
	Navios afretados	<u>79,9</u>	<u>9,2</u>	<u>515,7</u>	<u>43,0</u>	<u>595,6</u>	<u>28,7</u>
	Bandeira estrangeira	<u>646,6</u>	<u>74,1</u>	<u>396,9</u>	<u>33,1</u>	<u>1 043,5</u>	<u>50,4</u>
1976	Todas as bandeiras	<u>910,2</u>	<u>100,0</u>	<u>1 125,5</u>	<u>100,0</u>	<u>2 035,7</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>235,1</u>	<u>25,8</u>	<u>787,3</u>	<u>70,0</u>	<u>1 022,4</u>	<u>50,2</u>
	Navios próprios	<u>149,9</u>	<u>16,5</u>	<u>272,5</u>	<u>24,2</u>	<u>422,4</u>	<u>20,7</u>
	Navios afretados	<u>85,2</u>	<u>9,3</u>	<u>514,8</u>	<u>45,8</u>	<u>600,0</u>	<u>29,5</u>
	Bandeira estrangeira	<u>675,1</u>	<u>74,2</u>	<u>338,2</u>	<u>30,0</u>	<u>1 013,3</u>	<u>49,8</u>
1977	Todas as bandeiras	<u>937,7</u>	<u>100,0</u>	<u>1 079,0</u>	<u>100,0</u>	<u>2 016,7</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>241,2</u>	<u>25,7</u>	<u>782,7</u>	<u>72,5</u>	<u>1 023,8</u>	<u>50,8</u>
	Navios próprios	<u>160,2</u>	<u>17,1</u>	<u>276,1</u>	<u>25,6</u>	<u>436,3</u>	<u>21,6</u>
	Navios afretados	<u>81,0</u>	<u>8,6</u>	<u>506,6</u>	<u>46,9</u>	<u>587,5</u>	<u>29,2</u>
	Bandeira estrangeira	<u>696,5</u>	<u>74,3</u>	<u>296,3</u>	<u>27,5</u>	<u>992,9</u>	<u>49,2</u>
1978	Todas as bandeiras	<u>1 114,5</u>	<u>100,0</u>	<u>1 181,5</u>	<u>100,0</u>	<u>2 296,0</u>	<u>100,0</u>
	Bandeira brasileira	<u>307,8</u>	<u>27,6</u>	<u>874,2</u>	<u>74,0</u>	<u>1 182,0</u>	<u>51,5</u>
	Navios próprios	<u>196,6</u>	<u>17,6</u>	<u>305,4</u>	<u>25,9</u>	<u>502,0</u>	<u>21,9</u>
	Navios afretados	<u>111,2</u>	<u>10,0</u>	<u>568,8</u>	<u>48,1</u>	<u>680,0</u>	<u>29,6</u>
	Bandeira estrangeira	<u>806,7</u>	<u>72,4</u>	<u>307,3</u>	<u>26,0</u>	<u>1 114,0</u>	<u>48,5</u>

Fonte: SUNAMAM

Anexo VIIIAS ATRIBUIÇÕES DA SUNAMAM E DO BUREAU
DE FRETES, E COMENTÁRIOS SOBRE A
LEGISLAÇÃO DO FUNDO DE MARINHA MERCANTE1) As Atribuições da SUNAMAM

A SUNAMAM é uma autarquia com jurisdição em todo o território nacional, tendo como objetivo "disciplinar a navegação mercante e aplicar os recursos destinados aos programas do setor" É de sua competência:

"I - NA ÁREA E NO INTERESSE DA MARINHA MERCANTE NACIONAL

- Participar dos estudos para a formulação e executar a Política Nacional de Marinha Mercante.

II - NA ÁREA E NO INTERESSE DA NAVEGAÇÃO NACIONAL

- Conceder e cancelar autorização para o funcionamento de empresas nacionais de navegação interior, de cabo - tagem e longo curso.
- Executar a política nacional relacionada com a concessão e cancelamento das linhas de navegação interior, de cabotagem e longo curso.
- Gerir os recursos públicos destinados aos financiamentos dos investimentos da armação nacional.
- Fixar os tetos tarifários para a navegação mercante, interior e de cabotagem, e coordenar a participação das empresas nacionais nas conferências internacionais de frete.
- Autorizar a venda de embarcações nacionais empregadas na navegação interior, de cabotagem e longo curso.
- Autorizar o fretamento de embarcações por empresas nacionais de navegação.

III - NA ÁREA E NO INTERESSE DA CONSTRUÇÃO E DA REPARAÇÃO
NAVAL NACIONAL

- Elaborar os programas de construção naval, apresentan

do os projetos de encomendas globais, com discriminação dos recursos do programa geral destinados para cada ano.

- Disciplinar, administrar e fiscalizar a concessão de empréstimos com recursos públicos, para a aquisição de navios pela armação nacional e para os compradores da produção dos estaleiros nacionais.
- Fiscalizar e controlar, junto aos estaleiros, a execução dos contratos de construção naval.
- Autorizar previamente, o reparo no exterior de embarcações de propriedade de empresas estatais ou de economia mista .

2) As Atribuições do Bureau de Fretes da SUNAMAM

O Bureau de Fretes foi criado pela SUNAMAM, em 1971, com o objetivo de "promover a elaboração dos estudos técnicos necessários à aprovação das tarifas internacionais de fretes". O Bureau de Fretes tem as seguintes atribuições:

- "I - Promover estudos técnicos e econômicos para aprovação das tarifas internacionais de fretes, de aumento ou redução de taxas, do estabelecimento de sobretaxas, de adicionais e de fatores de ajuste e de unidade monetária.
- II - Manter constante observação sobre os níveis de fretes e seus valores relativos, propondo as devidas correções.
- III - Promover estudos sobre a influência dos fretes marítimos no comércio exterior das áreas competitivas da exportação brasileira.
- IV - Considerar as reivindicações de armadores e embarcadores sobre fretes, apresentando-as acompanhadas de elementos esclarecedores.
- V - Promover, quando necessário, consultas entre embarcadores e armadores, para conciliar interesses e identificar posições em relação à matéria em estudo.
- VI - Manter relações de natureza técnica com a UNCTAD, IMCO,

GATT, CEPAL e outros organismos internacionais relativos a transportes marítimos.

VII - Assistir, com subsídios técnicos, as delegações brasileiras que participam de convênios internacionais relativos a transporte marítimo".

3) O Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)

1 - CONCEITUAÇÃO

É um adicional ao frete cobrado pelo armador, de qualquer embarcação que opere em porto nacional.

2 - INCIDÊNCIA

Incide sobre o frete de transporte de carga, à razão de 20%, a saber:

- Na saída de porto nacional, na navegação de cabotagem e interior;
- Na entrada em porto nacional, na navegação de longo curso (excluída, assim, sua aplicação sobre o frete de carga exportada).

Quando não houver cobrança de frete no transporte de mercadorias, o AFRMM será calculado com base nas tarifas vigentes ou tetos tarifários fixados pela SUNAMAM, de acordo com os casos ou circunstâncias em que ocorrer o transporte. Os casos de isenção estão definidos no Decreto-lei nº 1.142/70 que rege a matéria.

3 - DESTINAÇÃO

O produto da arrecadação do AFRMM será destinado:

3.1 - Ao Fundo de Marinha Mercante, como segue:

- 100% da arrecadação originária de empresas estrangeiras de navegação;

- 100% da arrecadação procedida por armadores ou empresas nacionais de navegação, resultante de operação de embarcações afretadas de outra bandeira;
- 65% do valor arrecadado por armadores ou empresas nacionais de navegação, operando embarcação própria ou afretada de bandeira nacional.

3.2 - Ao armador:

- 35% restante do valor adicional cobrado, no caso de o armador ou empresa de navegação nacional operar embarcação própria ou afretada de bandeira nacional;
- 100% da arrecadação procedida resultante de operação efetuada por embarcação construída, cuja assinatura de contrato de construção tenha ocorrido até 24-01-69.

3.3 - Alternativa de destinação da arrecadação:

- Reversão de 35% ao armador do valor arrecadado relativo ao frete da carga transportada em embarcação afretada de outra bandeira, enquanto esta estiver substituindo tonelagem equivalente em construção.

3.4 - Revisão:

- A SUNAMAM deverá propor trienalmente a revisão do nível de participação do armador na arrecadação do AFRMM.

4 - FUNDO DE MARINHA MERCANTE

O Fundo de Marinha Mercante (FMM) é um fundo especial, de natureza contábil, que se reveste das características básicas previstas nas Normas Gerais de Direito Financeiro (Lei 4.320/64). O FMM foi criado com a finalidade de prover recursos para renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional, e de assegurar

a continuidade de produção à indústria de construção na val no País.

5 - CONSTITUIÇÃO DO FUNDO DE MARINHA MERCANTE

O FMM é constituído dos recursos oriundos:

- 5.1 - do produto do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM);
- 5.2 - das dotações orçamentárias que lhes forem atribuídas no Orçamento Geral da União;
- 5.3 - das receitas geradas pela aplicação de recursos em empréstimos ou operações financeiras;
- 5.4 - dos saldos anuais apurados pela SUNAMAM, no desempenho de suas atribuições;
- 5.5 - de empréstimos internos e externos;
- 5.6 - de outros recursos destinados ao FMM.

6 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FMM

6.1 - Na concessão de empréstimos:

- a armadores e empresas de navegação nacionais para construção de embarcações em estaleiros na cionais ou para aquisição e instalação de equipamentos destinados ao reaparelhamento ou modernização das embarcações de sua propriedade (até 85% do valor aprovado pela SUNAMAM);
- às empresas de pesca nacionais, em circunstâncias semelhantes às do item anterior, quando o FMM tiver recursos especificamente alocados a este fim (até 85% do valor aprovado pela SUNAMAM);
- para construção de embarcações em estaleiros na cionais destinados à exportação (até 80% do valor internacional aprovado pela SUNAMAM);
- a armadores e empresas de navegação nacionais para atender a reparo de suas embarcações em estaleiros nacionais;
- a armadores e empresas de navegação e estalei -

ros nacionais, no interesse da política de marinha mercante.

6.2 - A fundo perdido:

- no ressarcimento do excedente do custo nacional da construção de embarcações e seus componentes sobre os preços internacionais, arcando o Tesouro Nacional com a totalidade da cobertura dessa parcela;
- em subvenções mediante recursos transferidos ao FMM com destinação específica;
- em subvenções mediante recursos orçamentários para o custeio da SUNAMAM;
- quando destinadas a outras finalidades, como seja, pesquisa, serviços tecnológicos, etc.

6.3 - Em operações financeiras:

- aplicação em ORTN;
- liquidação de compromissos com operações de créditos.

7 - LEGISLAÇÃO BÁSICA

- 7.1 - Decreto-Lei Nº 3.381 - Cria o Fundo de Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências(D.O.25-4-1958).
- 7.2 - Decreto Nº 59.578 - Constitui Comissão Especial para definir as bases da Política de Investimentos e Financiamentos no setor de Construção Naval (D.O.de 25-11-1966).
- 7.3 - Decreto-Lei Nº 123 - Estabelece a correção monetária nos contratos à conta do Fundo de Marinha Mercante, define as condições do prêmio pago aos armadores nacionais, eleva o teto dos financiamentos sob responsabilidade da Comissão de Marinha Mercante (D.O. de 1-2-1967).

- 7.4 - Decreto-Lei Nº 1.142 - Altera e consolida a legislação referente ao Fundo de Marinha Mercante, dispõe sobre o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências(D.O de 30-12-1970).
- 7.5 - Decreto-Lei Nº 1.311, de 11-2-74 - Altera a redação da alínea c do item I e do item II do artigo 4º, do artigo 5º, e do § 1º do artigo 12 do Decreto-Lei Nº 1.142, de 30-12-1970.

Da legislação acima, o DL - 1.142 e o DL - 1.311 são os de maior importância e atualidade.

Anexo IX

A CONSTRUÇÃO NAVAL NO BRASIL:
OS PLANOS E AS METAS - 1960/80

EMBARCAÇÕES (Tipos)	PERÍODOS E PLANOS								EXPORTAÇÕES NO PERÍODO 1958/1980			
	1959/1966		1967/1970		1971/1974		1975/1980					
	ENCOMENDAS OBTIDAS		PLANO DE EMER GÊNCIA 67/69		IPCN 71/74		PROGRAMA DE AJUSTAMENTO 73/75			II PCN 75/79		
	Nº	DWT	Nº	DWT	Nº	DWT	Nº	DTW		Nº	DWT	
Petroleiros	12	141.700	-	-	7	455.100	4	105.600	4	1.108.000	-	-
Minero-Petroleiros (Ore-Oil)	-	-	-	-	5	655.000	-	-	11	1.477.000	-	-
Graneleiros	10	232.550	-	-	7	265.100	3	85.000	52	1.492.000	19	499.020
Cargueiros (Carga Geral)	53	337.470	45	464.424	31	281.976	20	151.000	68	914.500	26	266.080
Químicos/ Petroquímicos	-	-	-	-	-	-	-	-	5	26.600	-	-
Frigoríficos	4	17.200	-	-	2	15.200	-	-	6	38.244	-	-
RO-RO	-	-	-	-	-	-	-	-	2	6.000	-	-
LASH	-	-	-	-	-	-	-	-	2	50.000	-	-
Diques Flutuantes	1	8.700	-	-	-	-	-	-	-	-	2	163.380
Embarcações de Pequeno Porte	84	40.124	40	9.000	45	21.670	32	25.840	503	219.160	-	-
TOTAL DWT	164	777.744	85	473.424	97	1.694.046	59	367.440	653	5.331.504	47	928.480
Outras:												
-Empurradores e Rebocadores	15	(*) 9.080	-	-	17	(*) 20.750	25	(*) 41.318	112	(*) 140.820	37 1	(***) 2.080 (*)
-Peq.porte p/ passageiros	7	(**) 9.200	-	-	2	(**) 800	-	-	-	-	-	-
TOTAL DE EMBARCAÇÕES	186		85		116		84		765		85	

Fonte: SUNAMAM

Notas: (*) em HP; (**) em nº passageiros; (***) pesqueiros

Anexo XA FROTA BRASILEIRA

A tabela a seguir apresenta a frota brasileira em 30.7.79, separando-a por tipos de navio e por tráfego (longo curso, cabotagem e navegação interior).

O total dos 1.028 navios (com 100 DWT e mais) se distribuem da seguinte forma:

	<u>DWT</u>	<u>%</u>
- Longo Curso	5.029.852	81,3
- Cabotagem	835.301	13,5
- Navegação Interior	320.889	5,2
- TOTAL	6.186.042	100,0

Além desta frota em operação, estão sendo construídos mais 210 navios no total de 4.359.030 DWT, assim distribuídos:

	<u>DWT</u>	<u>%</u>
- Longo Curso	3.951.830	90,7
- Cabotagem	366.580	8,4
- Navegação Interior	40.620	0,9
- TOTAL	4.359.030	100,0

Estes números demonstram a prioridade que recebe a navegação de longo curso, como mencionado no Capítulo V.

EMBARCAÇÕES (tipos)	LONGO CURSO		CABOTAGEM		N. INTERIOR		<u>TOTAL</u>	
	Nº	DWT	Nº	DWT	Nº	DWT	Nº	DWT
Cargueiros	84	957.872	73	336.465	107	34.263	264	1.328.600
Graneleiros	15	520.046	18	234.620	32	41.144	65	795.810
Minero- petroleiros	10	1.393.839	-	-	-	-	10	1.393.839
Petroleiros	23	2.084.714	19	205.182	17	17.117	59	2.307.013
Frigoríficos	4	25.398	-	-	-	-	4	25.398
RO-RO	1	783	-	-	1	442	2	1.225
Petroquímicos	2	47.200	3	29.510	-	-	5	76.710
Passageiros	-	-	-	-	7	1.846	7	1.846
Mistos	-	-	-	-	33	7.505	33	7.505
Chatas	-	-	-	-	542	218.572	542	218.572
Off-Shore	-	-	37	29.524	-	-	37	29.524
<u>TOTAL</u>	139	5.029.852	150	835.301	739	320.889	1.028	6.186.042

Fonte: SUNAMAM

Anexo XIRELAÇÃO DAS COMPANHIAS BRASILEIRAS
DE NAVEGAÇÃOA) Longo Curso

1. COMPANHIA MARÍTIMA NACIONAL
2. COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO LLOYD BRASILEIRO
3. COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO MARÍTIMA NETUMAR
4. COMPANHIA PAULISTA DE COMÉRCIO MARÍTIMO
5. EMPRESA DE NAVEGAÇÃO ALIANÇA S.A.
6. FROTA AMAZÔNICA S.A.
7. FROTA OCEÂNICA BRASILEIRA S.A.
8. LLOYD-LIBRA NAVEGAÇÃO S.A.- LOLISA
9. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.- PETROBRÁS
10. SOCIEDADE BRASILEIRA DE TRANSPORTE DE GRANÉIS LTDA.- SBTG
11. VALE DO RIO DOCE NAVEGAÇÃO S.A. - DOCENAVE

B) Cabotagem

1. BRASILMAR NAVEGAÇÃO S.A.
2. CASIMIRO FILHO - INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A.
3. COMPANHIA BRASILEIRA DE OFF-SHORE
4. CONAN - COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO DO NORTE
5. COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO LLOYD BRASILEIRO (*)
6. COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO MARÍTIMA NETUMAR (*)
7. COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO NORSUL
8. COMPANHIA DE TRANSPORTES INTERMODAL - COMODAL
9. EMPRESA MORAES DE NAVEGAÇÃO COSTEIRA S.A.
10. FLUMAR - TRANSPORTES FLUVIAIS E MARÍTIMOS S.A.

(*) também do Longo Curso

11. H.DANTAS - COMÉRCIO, NAVEGAÇÃO E INDÚSTRIAS LTDA.
 12. LIBRA - LINHAS BRASILEIRAS DE NAVEGAÇÃO S.A.
 13. NAVEGAÇÃO ANTONIO GOMES S.A.
 14. NAVEGAÇÃO ANTONIO RAMOS S.A.
 15. NAVEGAÇÃO MARVINAVE S.A.
 16. NAVEGAÇÃO MANSUR LTDA.
 17. SATRO - SOCIEDADE AUXILIAR DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO LTDA
 18. SOCIEDADE PAULISTA DE NAVEGAÇÃO MATARAZZO LTDA.
 19. SUPERPESA TRANSPORTES MARÍTIMOS LTDA.
 20. TRANSROL NAVEGAÇÃO S.A.
-

Anexo XIIRELAÇÃO DOS PRINCIPAIS ESTALEIROSBRASILEIROS

1. MAUÁ
Companhia Comércio e Navegação
 2. ISHIBRÁS
Ishikawajima do Brasil - Estaleiros S/A.
 3. VEROLME
Estaleiros Reunidos do Brasil S/A.
 4. CANECO
Indústrias Reunidas Caneco S/A.
 5. MAC LAREN
Estaleiros e Serviços Marítimos S/A.
 6. EMAQ
Engenharia e Máquinas S/A.
 7. INCONAVE
Indústria e Comércio Naval S/A.
 8. EBIN
Indústria Naval S/A.
 9. ESTANAVE
Estaleiros Amazônia S/A.
 10. SÓ
Só - Estaleiro S/A.
 11. METALMAR
Beck & Cia. Ltda.
 12. CENTRO OESTE
Estaleiros Centro-Oeste S/A.
 13. SUL MAR
Estaleiro Sulmar Ltda.
 14. SÃO JOÃO
Estaleiro São João
 15. EBRASA
Empresa Brasileira de Construção Naval S/A.
 16. RENAVE
Empresa Brasileira de Reparos Navais S/A.
-

Anexo XIIIA EMPRESA DE NAVEGAÇÃO1) A Empresa de Navegação enquanto fator estratégico para a promoção do desenvolvimento

Algumas atividades econômicas apresentam por definição implicações sociais mais amplas que outras. Na medida em que a Marinha Mercante é uma destas atividades, a Empresa de Navegação - enquanto seu agente executor - não deve a rigor ser apenas considerada como "negócio", i.e., como uma organização que segue, tanto quanto possível, a lógica e a racionalidade da multiplicação do capital, consideradas estritamente em seu sentido econômico.

A atividade que a Empresa da Navegação exerce - dados os aspectos estratégicos nela envolvidos - confunde-se na realidade com a própria busca de autonomia e sobrevivência de todo o sistema econômico interno e, como tal, os critérios de avaliação de sua "eficiência" para este sistema basear-se-iam não em taxas de retorno sobre investimentos realizados, ou qualquer outra medida no mesmo nível, mas sim em sua capacidade de distribuir por toda a economia os ganhos e benefícios que o desempenho da atividade proporciona; em outras palavras, em sua capacidade de contribuir na busca da autonomia e para a continuidade do processo de desenvolvimento.

Desta forma, a atividade gerencial de uma Empresa de Navegação estaria apriori condicionada por todas estas implicações mais amplas, reduzindo-se sua autonomia decisória ao ser a atividade da empresa regulada - a partir do ambiente em que atua - por regras, normas e regulamentos no que se refere ao próprio mercado de fretes, a especificações de navios, etc., e dirigida,

controlada e "subsidiada" no que se refere a seus objetivos enquanto empresa e a seu desempenho econômico.

Deve-se todo este conjunto de "limitações" ao exercício do poder de decisão ao fato de ser a M.M. fator estratégico para o desenvolvimento, confundindo-se os objetivos da empresa (em termos amplos) com os objetivos da própria M.Mercante.

- 2) O problema da compatibilização entre os "objetivos naturais" da empresa de navegação enquanto EMPRESA, e os objetivos permitidos e efetivamente perseguidos

Qualquer projeto de investimento (e pode-se ver a Empresa de Navegação como tal, de determinado ângulo) leva sempre em consideração - para ter julgada a viabilidade de sua implementação - dois fatores condicionantes básicos:

- a) - a viabilidade do empreendimento enquanto atividade econômica (i.e., a capacidade do capital investido de reproduzir-se, gerando um excedente a uma taxa esperada, considerando características e limitações técnicas e de mercado);
- b) - a viabilidade, por assim dizer, de realizar a aporte do capital que se pretende investir (formas de financiamento, origem dos recursos, custos financeiros, etc.).

Em muitas atividades econômicas, estes fatores são abordados de forma relativamente rígida, ou seja: se em determinado projeto o capital investido não puder se reproduzir à taxa esperada, ele será dito inviável e não será realizado; se, por outro lado, a atividade econômica em si for julgada viável mas os custos de se aportar o capital necessário forem altos ou inaceitáveis em relação ao projeto, este também será dito inviável e não será realizado.

Em outras atividades, entretanto, estes dois fatores são

abordados de forma mais flexível, dependendo esta flexibilidade de de ligações mais amplas do projeto com o resto do sistema econômico ou, melhor dizendo, de sua importância para este sistema como um todo.

Podemos dizer que a atividade de Marinha Mercante se enquadra neste último tipo, no qual a avaliação da viabilidade - sob o ponto de vista econômico - é bastante flexível na medida em que a atividade não seria um fim em si mesma mas um instrumento para a realização de políticas mais amplas. Equivale dizer que mesmo se a atividade de Marinha Mercante fosse inteiramente inviável dentro de critérios estritamente econômicos, seria necessário sustentar esta "inviabilidade" na medida em que ela tornaria viável o resto do sistema. Ou, por outra, a "inviabilidade" da Marinha Mercante viabilizaria as atividades econômicas que dela dependem. Por esta razão a Marinha Mercante deve ser considerada como um custo de todo o sistema econômico, no sentido de que só através dela o fluxo comercial entre as economias poderá ser completado.

Ocorre que a atividade de Marinha Mercante não é em si inviável. O ponto básico e fundamental, entretanto, é que a importância de seu papel na economia frequentemente a obriga a realizar operações que (1) ou são totalmente inviáveis economicamente, (2) ou de alguma forma apresentam níveis de rentabilidade abaixo do desejado, ou (3) mesmo podendo satisfazer a viabilidade pretendida, sob o ponto de vista da empresa, são operações que precisam ser realizadas a custos mais baixos ou em condições que satisfaçam outras exigências da economia.

Assim sendo, podemos dizer que em Marinha Mercante nem sempre se pode ter a possibilidade de deslocar o capital para onde for mais produtivo, sob o ponto de vista estritamente econômico. Pelo contrário, ela é obrigada a operar de forma mais

BIBLIOGRAFIA

a) LIVROS

- AMIN, Samir. O Desenvolvimento Desigual. Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1976.
- BAER, Werner. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977.
- BARAT, Josef. A Evolução dos Transportes no Brasil. Rio de Janeiro, IBGE - IPEA, 1978.
- DEPARTAMENTO FEDERAL DE IMPRENSA E INFORMAÇÃO do Governo da República Federal da Alemanha. Fatos sobre a Alemanha. Bonn, 1975.
- DOBB, Maurice. A Evolução do Capitalismo. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1974.
- EDITIONS STOCK. Encyclopédie Géographique. Milão, 1976.
- FROTA, Fernando. Problemas Contemporâneos da Nossa Marinha Mercante. Livraria Francisco Alves Editora, Rio de Janeiro, 1978.
- LANGONI, Carlos Geraldo. A Economia da Transformação. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1975.
- LAWRENCE, Samuel A. International Sea Transport: The Years Ahead. Lexington, Massachusetts. Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1972.
- MACEDO SOARES, José Celso. Transportes no Brasil (Suas Grandes Metas). Rio de Janeiro, edição do autor, 1976.
- MILIBAND, Ralph. O Estado na Sociedade Capitalista. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1972.
- MUSSO, Juan. Manual de Economia Marítima. Lima (Peru), edição do autor, 1978.
- O'LOUGHLIN, Carleen. The Economics of Sea Transport. Londres, Pergamon Press Ltd., 1967.
- SELDON, Arthur e PENNANCE, F.G.. Dicionário de Economia (2º Volume). Bloch Editores, Rio de Janeiro, 1965.
- SINGER, Paul. Curso de Introdução à Economia Política. Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1975.

- VIEIRA, R.A.Amaral. Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil. Difel, São Paulo, 1975.
- WERNECK, Rogério L.Furquim. "Estatização,Crescimento Rápido e Equidade Distributiva", em Brasil:Dilemas da Política Econômica. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1977.

b) ARTIGOS

- BAER,Werner e VILLELA, Annibal. Crescimento Industrial e Industrialização. Revista Dados nº 9, 1972.
- DOELLINGER, Carlos Von. Inflação e Balanço de Pagamentos- implicações sobre a política cambial. Revista Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas, janeiro de 1976.
- HADDAD, Claudio e CARNEIRO, Dionísio. Balança Comercial-comportamento recente e perspectiva. Revista Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas,dezembro de 1975.
- STUKART, Gregório. Brasil e a Crise Mundial - impacto e ajustamento. Revista Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas, dezembro de 1975.

c) PERIÓDICOS, PUBLICAÇÕES TÉCNICAS, FOLHETOS E ESTUDOS

- AMERICAN BUREAU OF SHIPPING. Annual Report 1978.New York, 1979.
- ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE ARMADORES (ALAMAR).Décimo Quinta Asamblea General Ordinária. Viña del Mar (Chile), Novembro de 1978.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletim do Banco Central.Brasília, Abril de 1977.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório do Banco Central do Brasil - 1978. Brasília, Março de 1979.
- COMISSÃO DE MARINHA MERCANTE (C.M.M).A Estrutura da Navegação Marítima Brasileira. Rio de Janeiro, Maio de 1965.
- COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO LLOYD BRASILEIRO. Relatório 1970. Rio de Janeiro, 1971.
- COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO LLOYD BRASILEIRO.Anuário 1977.Rio de Janeiro,1978.

- COMPANHIA DE NAVEGAÇÃO LLOYD BRASILEIRO. Anuário 1978. Rio de Janeiro, 1979.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CLASSES PRODUTORAS - IV CONCLAP. A Infra-Estrutura (Documento Básico nº 7). Rio de Janeiro, Outubro de 1977.
- H.P.DREWRY Shipping Publications. SSE-Shipping Statistics, and Economics, nº 84. Londres, Outubro de 1977.
- H.P.DREWRY Shipping Publications. SSE-Shipping Statistics, nº 105. Londres, Julho de 1979.
- H.P.DREWRY Shipping Publications. Trends in Japanese Dry Shipping and Trade (Study Nº 69). Londres, 1978.
- H.P.DREWRY Shipping Publications. The Emergence of Third World Shipbuilding. Londres, Março de 1978.
- H.P.DREWRY Shipping Publications. Prospects for the World Shipbuilding Industry: a Forecast of Newbuilding Requirements to the late 1980's. Londres, Agosto de 1979.
- INSTITUTE OF SHIPPING ECONOMICS BREMEN. (Herausgegeben vom Institut für Seeverkehrswirtschaft Bremen). Shipping Statistics, vol. 23, nº 2. Bremen, Fevereiro de 1979.
- INSTITUTE OF SHIPPING ECONOMICS BREMEN. (Herausgegeben vom Institut für Seeverkehrswirtschaft Bremen). Shipping Statistics, vol. 23, nº 8. Bremen, Agosto de 1979.
- KUMMERMAN, Henri. Marine Equipment needs over the next years: a supplier's view. International MacGregor Organisation, Rio de Janeiro, Outubro de 1977.
- LEONTIEF, Wassily. The Future of World Ports. Institute for Economic Analysis, New York University, 1979.
- LLOYD'S OF LONDON PRESS LTD.. Lloyd's Shipping Economist, vol. 1, nº 3. Londres, Abril de 1979.
- LLOYD'S OF LONDON PRESS LTD.. Lloyd's Shipping Economist, vol. 1, nº 5. Londres, Junho de 1979.
- LLOYD'S OF LONDON PRESS LTD.. Lloyd's Shipping Economist, vol. 1, nº 6. Londres, Julho de 1979.
- LLOYD'S OF LONDON PRESS LTD.. Lloyd's Shipping Economist, vol. 1, nº 7. Londres, Agosto de 1979.

- LLOYD'S REGISTER OF SHIPPING. Annual Report 1977. Londres, 1978.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, Secretaria Geral. Receitas. Brasília, 1974.
- MITSUI O.S.K. Lines. Annual Report 78. Tokyo, 1978.
- MOLL, Elizabeth Machado. Apostila, Curso de Economia de Transportes Marítimos. FEMAR - Rio de Janeiro, 1978.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE, Comitê de Transportes Marítimos. Maritime Transport 1974. Paris, 1975.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE, Comitê de Transportes Marítimos. Les Transports Maritimes 1976. Paris, 1977.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE, Comitê de Transportes Marítimos. Les Transports Maritimes 1977. Paris, 1978.
- PORTOS E NAVIOS REVISTA TÉCNICA E INFORMATIVA. Anuário de Portos e Navios 1978. Rio de Janeiro, 1979.
- TOYOTA MOTOR SALES CO.. Annual Report - April 1977- March 1978. Tokyo, 1978.
- TOYOTA MOTOR SALES CO.. The Motor Industry of Japan 1978. Tokyo, 1979.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT-UNCTAD. Level and structure of freight rates, conference practices and adequacy of shipping services. New York, 1969.
- U.S.DEPARTMENT OF COMMERCE/MARITIME ADMINISTRATION. Introducing the Maritime Administration. Washington, D.C., Março de 1973.
- VALE DO RIO DOCE NAVEGAÇÃO S.A.DOCENAVE. Relatório Anual 1976. Rio de Janeiro, 1977.
- VALE DO RIO DOCE NAVEGAÇÃO S.A.DOCENAVE. Relatório Anual 1978. Rio de Janeiro, 1979.
- VEIGA, Luiz da Motta. Apostilas, Curso de Economia de Transportes Marítimos. FEMAR - Fundação de Estudos do Mar, Rio de Janeiro, 1978.