

**TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NO BRASIL: ENTRE PROTECIONISMO ESTATAL E
ABERTURA ECONÔMICA (2004 -2016)**

CELIA PEREIRA DA SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

FREDERICO JOSÉ LUSTOSA DA COSTA

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NO BRASIL: ENTRE PROTECIONISMO ESTATAL E ABERTURA ECONÔMICA (2004 -2016)

1 INTRODUÇÃO

Até meados dos anos 1950, a indústria naval brasileira era pouco competitiva e sem maior integração com a cadeia produtiva do setor, características que resultavam da ausência de políticas públicas direcionadas ao setor. Entretanto, em 1958, durante a administração de Juscelino Kubitschek (1956-1960), o governo federal a inseriu no Programa Metas, com o objetivo de formar um conglomerado naval capaz de atender às demandas do mercado interno (GOULARTI FILHO, 2017).

Entre as medidas de fomento, ressalta-se a recomendação às empresas PETROBRAS e Companhia Lloyd Brasileiro de direcionar parte das suas encomendas ao mercado interno, a fim de formar um conglomerado naval. Entretanto, para isso havia a necessidade de criar uma fonte de financiamento. Nesse sentido, aprovou-se a lei 3381 de 24 de abril de 1959 que criou o Fundo da Marinha Mercante e da Taxa de Renovação da Marinha Mercante, com o objetivo de financiar as atividades da marinha mercante e da indústria naval. Além disso, estimulou-se a entrada do capital estrangeiro no setor, no final dos anos 1950, com a criação do Ishikawajima do Brasil Estaleiro S. A. (ISHIBRAS), de capital japonês, e da Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S. A., de capital holandês. Acreditava-se que o *know how* internacional seria difundido pelos estaleiros nacionais. Já a DOCENAVE¹ fez a sua primeira encomenda de navio no mercado interno no Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S. A., em 1968, com financiamento da SUNAMAN², após realizar, a partir de 1967, quatro encomendas à indústria de origem japonesa. No início dos anos 1970, num contexto econômico favorável, a DOCENAVE juntou-se à Petrobras e ao Lloyd, constituindo um oligopólio nacional de fomento e proteção à indústria naval nacional (GOULARTI FILHO, 2017).

Para isso, a SUNAMAN implementou os I e II Plano da Construção Naval, com metas definidas de construção de 2.235.040 TPB³ e 5.300.000 TPB, respectivamente, entre 1971 e 1980. Essas metas eram distribuídas entre as encomendas das empresas DOCENAVE, PETROBRAS e a Companhia Lloyd Brasileiro aos seguintes estaleiros: Verolme Estaleiros Reunidos do Brasil S. A., Ishibras e ao Estaleiro Mauá. Esses Planos tiveram como objetivo “... fazer do Brasil uma potência mundial na construção naval, ao lado do Japão e da Coréia do Sul, ampliando as exportações de manufaturados”. A SUNAMAN implementou, ainda, os Planos Permanentes, em 1981 e 1982, com metas de 966.820 TPB e 131.783 TPB, respectivamente (GOULARTI FILHO, 2017, p. 183). Esse último Plano foi ajustado à crise financeira do Estado, além de direcionado, contraditoriamente, a todos os estaleiros, quando se reduziu o volume em TPB.

O governo federal instituiu, em 1983, o CDFMM – Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante, atribuindo-o a responsabilidade de liberação de financiamentos, mas definindo como operador financeiro o BNDES, conforme dec. 88420/83, como resultado do alto índice de inadimplência na SUNAMAN e dos atrasos nas entregas de encomendas dos estaleiros (GOULARTI FILHO, 2014). Apesar disso, a atuação da SUNAMAN contribuiu para o processo de integração da indústria naval à cadeia produtiva, além de agregar inovações tecnológicas à produção. Para isso, foi fundamental a adesão das grandes

empresas estatais, PETROBRAS, DOCENAVE e Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, responsáveis por 77,89% das encomendas entre 1960 e 1990, que totalizaram 157 embarcações (GOULARTI FILHO, 2017).

Nesse contexto, foi divulgado, em 1984, o “escândalo da SUNAMAN”, uma crise financeira desencadeada pelo aval da SUNAMAN, que atuava em déficit financeiro, aos bancos privados para liberação de financiamentos à indústria naval, o que gerou uma perda de US\$ 545.0000.000 aos cofres públicos. Esse episódio acirrou a crise fiscal do Estado, inviabilizando a continuidade dessas políticas públicas, num contexto de hegemonia das ideias neoliberais (GOULARTI FILHO, 2017, p. 189).

O BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social publicou, em 2003, estudos que revelaram a soma dos repasses do FMM à indústria totalizaram US\$ 16 bilhões entre 1967 e 2000. Nesse período, a indústria naval retornou aos cofres públicos, como pagamento de amortização e juros dos financiamentos, o total de US\$ 4,3 bilhões, que equivaleu a 26,9%. Ressalta-se que o autor do discurso concentrou os setores beneficiados no termo indústria, mas quando citou o pagamento usou a expressão indústria naval. Entretanto, omitiu que esses repasses eram liberados pela SUNAMAN e, a partir de 1983, pelo BNDES, de acordo com o dec. 88420/83. Denota-se, assim, o chamado esquecimento ideológico, que pode ter contribuído para a associação entre corrupção e indústria naval, estigmatizando-a (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004; GOULARTI FILHO, 2014).

A relevância da indústria naval e da marinha mercante no desenvolvimento econômico e social foi realçada, em 2003, quando se atrelou as necessidades desses setores às da Transpetro, Petrobras Transporte S.A., empresa subsidiária da PETROBRÁS, criada em 1998.

Este estudo pretendeu responder a seguinte questão: Como as políticas públicas implementadas, entre 2004 e 2016, contribuíram para redução dos afretamentos? Utilizam-se como principal objeto de análise as políticas que foram estabelecidas entre 2004 e 2009, delimitadas entre a lei 10893/04 e a Resolução 3828/2009, quando foram estabelecidas as diretrizes para o PROMINP – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural, instituído pelo decreto 4925/03. Seu objetivo, portanto, é compreender em que medida as políticas públicas estabelecidas entre 2004 e 2009 reduziram as necessidades de afretamentos. Nesse período foram divulgados programas como o PROREFAM – Programa de Renovação e Ampliação da Frota de Apoio Marítimo, lançados em 1999, 2004 e 2008 (CAMPOS NETO, 2014), Programa Empresa Brasileira de Navegação 1 e 2, lançados em 2008 e 2010, respectivamente, pela Petrobras, cujas embarcações são contratadas, no mercado interno, sob *time charter party*, ou seja, um tipo de afretamento, no qual permanecem por tempo determinado, sob responsabilidade da Transpetro. Diferentemente do PROMEF I e II – Programa de Modernização e Expansão da Frota, lançados em 2005 e 2008, respectivamente, pela Petrobrás, no qual as embarcações constituíram o patrimônio dessa empresa (CAMPOS NETO, 2014).

Aspectos metodológicos

Neste artigo, adotou-se a abordagem qualitativa, na qual pretendeu-se interpretar e compreender, o objeto de estudo, com base no referencial teórico, que foi constituído por dados disponibilizados pelo BNDES, TCU, os documentos e o referencial teórico.

Elegeram-se como metodologia qualitativa a análise de discurso, entretanto, prescindindo da análise automática do discurso, identificada como pertinente quando se trata de acervos legislativos. Essa análise tentou desconstruir o discurso e construir categorias por indução, a fim de reconstruí-las, criando novos sentidos (ORLANDI, 1990; BARDIN, 1977). Nesse sentido, as relações entre o sujeito (quem fala) e as condições de produção, que incluíram o lugar que o sujeito ocupa, social e ideológico (elemento inconsciente do discurso) são fundamentais na análise. Disso derivou, ainda, a relevância da identificação do não dito, dos silêncios, como também, dos esquecimentos ideológicos e enunciativos, que remetem ao modo como um enunciado foi dito (ORLANDI, 1990).

Pretendeu-se analisar a legislação relacionada à indústria naval produzida entre 2004 e 2016. As leis aprovadas, nesse período, foram originadas de medidas provisórias. Então, enfatizou-se que as leis e decretos derivaram do Chefe do Poder Executivo, o que se justificou, talvez, pela complexidade do tema. Além disso, reportou-se a lei 9324/97, tendo em vista a interdiscursividade que se remeteu à memória e à história, como descritas no seguinte modelo:

Quadro 1: Categorias e modelo de análise

Fontes/Categorias	Atributos/Conceitos
Lei 9324/97	Estabelece regras referentes ao transporte aquaviário, a marinha mercante, afretamentos, entre outros.
Lei 10893/04	Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, além de outras providências.
Dec. 5269/04	Trata de normas referentes aos CDFMM, entre outros.
Res. 3262/05	Estabelece as condições financeiras aplicáveis aos contratos liberados com recursos do FMM. Revogada pela resolução 3828/09.
Lei 11774/08	Altera a legislação tributária federal, incluindo isenções à indústria da construção naval.
Dec. 5543/05	Regulamenta dispositivos da lei 10893/04, entre outros.
Lei 11786/08	Autoriza, entre outros, a União a participar em Fundo de Garantia para a Construção Naval - FGCN para a formação de seu patrimônio.
Dec. 6704/08	Regulamenta o art. 10 da lei 9493/97 que concedeu isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI à indústria naval, entre outros.
Lei 12058/09	Dispôs sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, incluindo normas referentes ao FGCN.
Res. 3828/09	Estabeleceu as condições financeiras distintas aplicáveis aos contratos liberados com recursos do FMM, dependendo do percentual de item nacional e importado que constituem a embarcação, entre outros. Revoga a resolução 3262/05.
Recursos liberados pelo FMM aos bancos	Informações coletadas com base em dados do Tribunal de Contas da União.

conveniados entre 2005 e 2014	
Recursos liberados pelos operadores financeiros conveniados à indústria naval e/ou empresas brasileiras de navegação entre 2004 e 2014	Informações coletadas com base em relatório do TCU.
Evolução da quantidade de afretamentos, anos 2010 a 2014	Dados coletados da ANTAQ.
Afretamento	Trata-se do aluguel de embarcação por empresa brasileira de navegação, no mercado interno ou externo, para operar no transporte de carga, por frete. Há três tipos de afretamentos: por tempo, viagem ou a casco nu. No afretamento a casco nu o contratante designa a tripulação, nos demais a tripulação é definida pelo contratado. O tempo de duração do contrato no afretamento por tempo e a casco nu são pré-determinados.
Empresa Brasileira de Navegação	Pessoa jurídica com sede no país, que realiza atividades no transporte aquaviário, autorizada pelo órgão competente.
Financiamentos com recursos do FMM	São financiamentos concedidos com recursos do FMM às indústrias naval, petrolífera e às empresas brasileiras de navegação que, de acordo com o tipo de finalidade, têm como remuneração nominal as TJLP – Taxas de Juros de Longo Prazo, que incluem: juros reduzidos (ao ano) e prazo de carência para o início das amortizações.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados referentes à evolução da quantidade de afretamentos autorizados foram disponibilizados pela ANTAQ, somente a partir de 2010. Por isso, adotou-se como periodização os anos de 2010 e 2016, considerando-se, ainda, o tempo de maturação da política pública, cerca de dez anos (SECCHI, 2015). Há limitações nesses dados, pois não foi possível identificar a origem dos afretamentos autorizados, se ocorreram no mercado interno ou externo. Entretanto, nos casos de afretamentos por viagem e por tempo há necessidade de autorização do órgão competente. Portanto, os afretamentos a casco nu não estão incluídos. Os dados foram filtrados, selecionando-se os anos de 2010 a 2016 e clicando-se em cada um dos seguintes segmentos: longo curso e cabotagem, posteriormente, foram agrupados em tabela.

Os dados referentes aos navios do PROMEF I, recebidos da Petrobras/Transpetro, foram coletados através do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, fornecidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – Ouvidoria-Geral da Petrobras, exceto o tipo de embarcação, que foram identificadas comparando-os à frota da Transpetro. A informação sobre o custo de cada embarcação não foi atendida.

Já os dados relacionados aos financiamentos, liberados pelo BNDES, foram coletados utilizando o filtro C30 na coluna Subsetor CNAE – código. Após, selecionou-se

a coluna Cliente, classificando-a, por ordem alfabética. Dessa maneira, identificaram-se os repasses totais, por empresa ou estaleiro. Desconsiderou-se o valor contratado apenas com o dígito 2, referente ao contrato nº 07202551, com o Estaleiro Atlântico Sul – EAS.

O artigo está estruturado da seguinte forma. Na primeira seção, intitulada: “Políticas públicas – análise e avaliação”, apresenta-se o processo de quase desmonte da indústria naval, privatização ou extinção de empresas estatais chaves e a substituição de armadores internacionais no transporte marítimo nacional. Na seção seguinte, denominada: “O fomento ao transporte aquaviário no Brasil”, foram abordados os principais aspectos do acervo legislativo relacionados à indústria naval e petrolífera e a marinha mercante. Na penúltima seção, chamada “FMM, operadores financeiros e beneficiários”, compararam-se os dez maiores repasses do FMM à indústria naval e petrolífera, com base em dados do TCU, liberados entre 2005 e 2014, aos dez maiores repasses liberados pelo BNDES, com recursos do FMM, entre 2004 e 2016. Na última seção designada “Os resultados da indústria naval e os afretamentos autorizados”, apresentaram-se, parcialmente, os resultados obtidos pelas indústrias naval e de petróleo e a evolução dos afretamentos entre 2010 e 2016, além da introdução e conclusão.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS – ANÁLISE E AVALIAÇÃO

O processo de industrialização brasileira, por substituição das importações, esgotou-se, nos anos 1980 e 1990, sem atingir um padrão de desenvolvimento econômico e social. Os produtos industrializados permaneciam como principais itens da pauta de importações e as *commodities* e os minérios, prevaleciam como itens de exportação, gerando déficit na balança de pagamento e riscos de crise econômica por consequência de instabilidades no mercado externo (SILVA, 2018).

No caso específico da indústria naval e de petróleo, as políticas de fomento desenvolveram-se, até a crise dos anos 1980, sob um contexto de políticas estatais protecionistas que visavam blindar o mercado interno da concorrência internacional. Nesse sentido, além da PETROBRÁS, outras empresas estatais como a então Companhia Vale do Rio Doce, através da sua subsidiária DOCENAVE, e a Companhia Lloyd Brasileiro, inserida no programa de desestatização e extinta, em 1995, formaram um oligopólio que direcionava encomendas à indústria naval brasileira, seguindo as recomendações do governo (GOULARTI FILHO, 2017).

Constituiu-se um caráter inseparável entre marinha mercante e indústria naval, definido por “simbiose”, que foi desconstruído com o predomínio de empresas internacionais no transporte nacional de longo curso que substituíram a Companhia Lloyd brasileiro nessa atividade. Estima-se que 95% do mercado marítimo de longo curso seja controlado por empresas internacionais. Nesse sentido, as reformas liberalizantes e a ausência de políticas públicas para o setor provocaram a quase paralisação das atividades naval nacional (GOULARTI FILHO, 2010, p. 270). Além da marinha mercante, destaca-se, o papel da DOCENAVE no direcionamento de encomendas à indústria naval nacional, subsidiária da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, que foi destruído com a privatização da CVRD em 06/05/1997. A partir de então, a DOCENAVE passou a realizar encomendas de navios no mercado internacional (GOULARTI FILHO, 2017).

As reformas liberalizantes, realizadas nos anos 1990, transferiram às empresas estrangeiras o domínio do sistema de transportes marítimo, com desdobramentos sobre as

demandas da indústria naval, o fluxo e o custo de mercadorias, bem como, sobre a reprodução do capitalismo. Comparando-se o transporte de longo curso com o de cabotagem, afirma-se que há desvantagens nesse tipo de navegação que prejudicam a atuação das empresas, como por exemplo: inexistência de terminais portuários especializados nessa modalidade, ausência de infraestrutura, disparidades regionais e ausência de planejamento logístico. Já as atividades no transporte de longo curso, por sua vez, são mais lucrativas porque há possibilidade de utilização de navios maiores, com maior capacidade de carga e os fretes são mais baratos. Além disso, é possível atender clientes situados em várias regiões, o que pressupõe a existência de portos com infraestrutura adequada e, ainda, retornar ao Brasil com cargas de importação. Ou seja, há, no mercado externo, uma cadeia integrada de transporte aquaviário de mercadorias que contribuiu para o desenvolvimento dessa atividade, atraindo a atuação de grandes empresários (SILVEIRA; FELIPE JUNIOR, 2013).

Essas reformas foram justificadas pela crise fiscal do estado e pelo “escândalo da SUNAMAN”, divulgado em meados dos anos 1980, que promoveram uma paralisação das políticas públicas direcionadas à indústria da construção naval e um desmonte parcial dessa atividade no Brasil. Entretanto, em 2003, o governo federal retoma esse setor como prioritário para o desenvolvimento econômico e social do país (GOULARTI FILHO, 2017).

3 O FOMENTO AO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NO BRASIL

A lei nº 9432/97 autorizou as EBNs a realização de afretamentos no mercado externo. Entretanto, essas embarcações deveriam ser substituídas por construídas no mercado interno. Foram definidos três tipos de afretamentos: a casco nu, por viagem e por tempo. No afretamento a casco nu, contrata-se por tempo determinado. O afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, além de designar a tripulação. No caso de afretamentos por viagem, o afretador recebe a embarcação, com tripulação para operar uma ou mais viagens. Quando se trata de afretamento por tempo, o afretador recebe a embarcação, com a tripulação para operá-la por tempo determinado. Os seguintes afretamentos dependem de autorização da ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários, criada pela lei 10233/01, órgão vinculado ao Ministério da Infraestrutura: por viagem e por tempo ou quando se tratar de transporte de longo curso e interior de percurso internacional. Além disso, os afretamentos contratados no mercado externo são condicionados, entre outros: a inexistência de embarcações de igual porte e tipo no mercado interno ou enquanto durar a construção, de embarcação para substituição, por até trinta e seis meses em estaleiro brasileiro.

A Medida Provisória nº 177/04, convertida na lei nº 10893/04, estabeleceu critérios relacionados à arrecadação do ARFMM – Adicional do Frete para a Renovação da Marinha Mercante, fonte básica do FMM – Fundo da Marinha Mercante. O ARFMM é uma taxa, administrada pela Receita Federal que tem como fato gerador o ato de descarregar mercadorias, ao atracar embarcação em portos brasileiros, calculada sobre o valor do frete transportado por via aquaviária. Parte dos recursos arrecadados constituem o FMM que, de acordo com o artigo 22: “(...) é um fundo de natureza contábil destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileira”. Entretanto, o responsável pelo seu pagamento é o consignatário ou o proprietário da carga transportada.

Essa lei também tratou temas, como: financiamentos, aplicação dos recursos do FMM e republicou a criação do CDFMM. Entre os isentos do pagamento do AFRMM, estão as cargas referentes as atividades de exploração de hidrocarbonetos sob a água, um benefício às empresas que atuam na exploração e produção de petróleo, nacional e multinacionais, implicitamente. O setor petrolífero além de ser o principal beneficiário dos recursos do FMM, não contribuíram com a sua arrecadação, de acordo com a proposta de emenda supressiva, rejeitada pela Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Na concessão de financiamentos suplementares, especificou-se a limitação de 10% do valor contratado, quando ocorrer diferença entre o custo efetivo da construção e o valor contratado. Além disso, estipulou-se um crédito reserva de até 20% do financiamento contratado, a fim de "... assegurar o término da obra, no caso de descumprimento da correspondente obrigação de fazer por parte do estaleiro". São dispositivos que tentaram, por um lado, minimizar atrasos na construção de embarcações e, conseqüentemente, o aumento no seu custo. Por outro, oferecer garantia de entrega do produto aos clientes da indústria da construção naval.

Essa lei definiu o tipo de empresa e o percentual ressarcido do produto arrecadado com a taxa do ARFMM às contas das empresas brasileiras de navegação – EBN, que são denominadas conta vinculada e conta especial. Além da conta denominada FMM bruto que, após deduções, constitui os recursos para o financiamento da indústria naval e marinha mercante, definida como FMM líquido. Esse ressarcimento é proporcional ao total de fretes realizados. Além disso existem condições de utilização, entre as quais: as contas são movimentadas por agente financeiro do FMM, por solicitação da EBN; são recursos utilizados para aquisição ou modernização de embarcação e para quitação de financiamento concedido com recursos do FMM. Quando se tratar de aquisição, o prazo máximo de construção é de 36 meses, ininterrupto, assim como, o prazo máximo para utilização, a partir do depósito. No caso de existência de dívidas vencidas, o operador financeiro poderá utilizar esses recursos para amortização da dívida, independente de solicitação. Esse mecanismo tentou reduzir a inadimplência e estimular a aquisição de embarcações no mercado interno, substituindo-as pelas afretadas.

O decreto nº 5.269, de 2004, definiu as competências, a composição e o funcionamento do CDFMM. Esse órgão, subordinado ao Ministério da Infraestrutura, gestor da aplicação desses recursos, é responsável pela deliberação de prioridades de projetos que são financiados com recursos do FMM. Entre as atribuições do CDFMM, cabe ainda: fixar normas, estabelecer as metas dos programas referentes à Marinha Mercante e a indústria naval, acompanhar a implementação de programas, aprovar alteração de estaleiro contratado, autorização de suplementação de recursos, após contratação do financiamento e assessorar o atual Ministério da Infraestrutura.

A Resolução nº 3.262, de 2005, estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, definiu, entre outros, as condições para os financiamentos concedidos com os recursos do FMM: o prazo de carência, prazo de amortização e juros são variáveis de acordo com o tipo de tomador e a finalidade do financiamento. Essa resolução foi revogada pela resolução 3828/09 que além de tratar das condições, incluiu critérios diferenciados considerando-se o percentual de itens nacional e internacional que constituem a embarcação. Quanto maior o índice nacional, menores serão os juros. A análise dos riscos e garantias de crédito são critérios fundamentais, pois em caso de inadimplência o banco responsável pela concessão do financiamento, ressarce o FMM, como estabelece essa resolução.

Por meio da Lei nº 11.774, de 2008, foram estabelecidos incentivos fiscais, a fim de reduzir os custos e estimular a produção nas indústrias naval e de navieças. Entre os impostos com isenção ou suspensão, incluíram-se: PIS/PASEP, PIS/PASEP- Importação, COFINS, COFINS-Importação e IPI, quando se tratar de incidência referente a importação ou a venda de peças e equipamentos utilizados na construção e reparação naval, registrada ou pré-registradas no REB – Registro Especial Brasileiro, instituído pela lei 9432/97, adquiridas no mercado interno ou importados.

Já o decreto nº 5543/05 regulamentou dispositivos das leis 9432/97 e 10893/04. Entre outros, esclareceu os critérios referentes ao ressarcimento do produto do AFRMM às EBN – empresas brasileiras de navegação que utilizam embarcação de registro estrangeiro e por embarcação estrangeira participante de acordos de associação, assim como, as EBNs que realizam atividades no transporte de cabotagem, fluvial e lacuste.

A lei nº 11.786/08 instituiu o Fundo de Garantia à Construção Naval – FGCN visando minimizar os riscos de crédito e performance da indústria naval, autorizando a participação da União, com R\$ 5.000.000.000 bilhões na composição dos recursos desse fundo.

O decreto nº 6704/08, posterior a publicação dessa lei, regulamentou a suspensão da incidência de IPI sobre os produtos adquiridos pelas indústrias naval e de navieças. Foram incluídos o § 2 que trata da anotação em nota fiscal da expressão: “venda efetuada com suspensão da exigência de IPI” e o parágrafo único que tratou da responsabilização do estaleiro pelo pagamento do IPI devido, caso o produto tenha outra finalidade, ficando sujeito a penalidade cabível. Dessa maneira, esse esquecimento, silêncio ou omissão, cometido pela Câmara dos Deputados, mas enunciado pelo chefe do poder executivo, pode ser interpretado como ideológico.

Na lei nº 12058/09, que alterou dispositivos da lei 11786/08, foram definidos os percentuais suportados pelos recursos do FGCN, por cada operação em casos de riscos de crédito decorrentes de inadimplência das parcelas do financiamento que pode atingir até 50% do saldo devedor. Já os riscos de performance, que são falhas relacionadas as responsabilidades do construtor naval, o percentual máximo varia até 10% do custo de cada embarcação construída. Essas regras podem sofrer variações de acordo com o regulamento e o estatuto do FGCN.

4 FMM, OPERADORES FINANCEIROS E BENEFICIÁRIOS

O FMM transferiu aos bancos conveniados, entre 2005 e 2014, R\$ 23.974 bilhões, que foram destinados ao financiamento das indústrias naval, petrolífera e marinha mercante. Deduz-se que esses valores incluem os repasses de todos os agentes financeiros relacionados ao FMM, conforme se demonstra na tabela 1:

Tabela 1: Principais empresas que receberam recursos do FMM

Empresa	Valor Liberado (R\$)
Estaleiro Sul Atlântico S.A.	2.478.114.072
Petrobras Transporte S. A. - Transpetro	2.446.824.831
Bram Offshore Transportes Marítimos Ltda	1.946.714.710
STX Brasil Offshore S. A.	1.175.584.464

Companhia Brasileira de Offshore	1.059.907.957
Estaleiro Enseada Indústria Naval	950.000.000
Dof Navegação Ltda.	917.142.881
Log-In Logística Intermodal S.A.	846.667.078
Estaleiro Promar Reparos Navais Ltda	753.841.070
Stamav Serviços Marítimos Ltda	745.498.874
CQG Construções Offshore S.A.	731.455.664
Saveiros Camuyrano Serviços Marítimos S.A.	701.989.129
Wilson, Sons Offshore S.A	648.341.881
Dofcon Navegação Ltda	637.873.420
OSX Construção Naval S.A	627.390.534
RG Estaleiro ERG2 S.A.	625.908.805
Vard Promar S.A.	589.545.247
Hermasa Navegação da Amazônia S.A.	411.772.815
Siem Offshore do Brasil S.A	394.708.718,
Brasbunker Participações S.A.	328.118.802
Estaleiro Mauá Petro-Um S.A	290.968.683
Demais empresas (63)	4.666.204.268
Total	23.974.573.913

Fonte: TCU, 2015 (Adaptada)

Por outro lado, considerando-se os repasses realizados pelo BNDES, entre 2004 e 2016, no total de R\$ 17.904.195.286 Bilhões, tendo como instrumento financeiro o FMM, observa-se que dentre as 27 empresas beneficiadas, o Estaleiro Atlântico Sul concentrou 28,20 % do total dos recursos, a Transpetro 18 %, enquanto 17 empresas dividiram 14,79% do total desses recursos, conforme se demonstra na tabela 2:

Tabela 2: Principais empresas que receberam recursos do FMM – operador financeiro BNDES

Empresa	Valor Liberado (R\$)
Estaleiro Atlântico Sul S/A	5.048.782.792
Petrobras Transporte S.A. - Transpetro	3.223.407.808
Bram Offshore Transportes Marítimos	1.507.827.531
Wilson, Sons Offshore S.A. (SP)	1.162.915.385
Norskan Offshore LTDA	1.035.002.462
Vard Niterói S.A.	1.122.583.817
Dofcon Navegação LTDA	716.608.398
Starnav Serviços Marítimos LTDA	596.529.476
Companhia Brasileira de Offshore	440.008.203
Vard Promar S.A. (PE)	402.996.235
Subtotal	15.256.662.107
Demais empresas (17)	2.647.553.179
Total	17.904.195.286

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados do BNDES, 2018

Comparando-se esses dados pressupõe que as divergências podem estar relacionadas aos períodos analisados em cada tabela, como também, aos agentes financeiros considerados. Além do BNDES, a partir de 2005, foram incluídos os seguintes bancos públicos como operadores financeiros dos recursos do FMM: Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia S/A (BASA) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) (AMARAL; GOMIDE; PIRES, 2014).

5 OS RESULTADOS DA INDÚSTRIA NAVAL E OS AFRETAMENTOS AUTORIZADOS

A frota da Petrobras constituía-se em 110 embarcações, sendo 60 afretadas no mercado externo. Já a frota da Transpetro, uma empresa brasileira de navegação, era formada por embarcações afretadas à Petrobras por contrato por tempo (TCP). Para exemplificar, essa necessidade de afretamento, no mercado externo, era derivada da exploração e produção de petróleo, em 2005, de 596.253.444 barris anuais, em 2016, esse número cresceu para 918.731.017, um aumento de 35,1% (TRANSPETRO, 2005; ANP, 2020). No mercado interno, também, são realizados afretamentos, por meio das EBNs e/ou estaleiros, que exercem essa atividade (CAMPOS NETO, 2014). Pressupõe-se que para cada afretamento, por tempo ou por viagem, necessitou-se de uma autorização à ANTAQ, sendo excluídos apenas os afretamentos a casco nu (ANTAQ, 2020).

Na tabela 3, apresenta-se a evolução das solicitações das EBNs, para autorização de afretamento de embarcação, nas atividades de transporte aquaviário de longo curso e cabotagem realizadas entre 2010 e 2016. No transporte de longo curso, o ápice foi em 2012, com 931 autorizações. No transporte de cabotagem, o auge ocorreu em 2013, com 2947 pedidos. A partir desse ano, ocorreu um declínio, acentuando-se em 2016, com 1187 autorizações. O total entre cabotagem e longo curso, em 2016 atingiu 1879, um decréscimo de 29 % em relação ao ano anterior, conforme se apresenta na tabela 3:

Tabela 3: Quantidade de Afretamentos Autorizados (2010-2014)

Modalidade/Anos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cabotagem	1501	1787	2418	2947	2635	1634	1187
Longo Curso	655	871	931	777	853	790	692
Total	2156	2658	3349	3724	3488	2424	1879

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados da ANTAQ, 2020

A redução no número de afretamentos autorizados pode estar associada as 17 embarcações recebidas pela Transpetro, entre 2011 e 2016, que incorporam à sua frota 1.540.347 TPB, provenientes do PROMEF I (CGU, 2018). Por outro lado, conforme relatório do TCU, entre 2004 e 2016, foram concluídos 556 projetos na indústria naval, conforme demonstra-se na tabela 4:

Tabela 4: Projetos Concluídos

Tipo	Quantidade
Construção de Embarcação	508
Apoio à Produção	25
Reparo de Embarcação	1
Modernização de Embarcação	11
Construção de Estaleiros	8
Ampliação/Modernização Estaleiro	3
Total	556

Fonte: TCU, 2015

Dentre as embarcações construídas, destaca-se: 143 foram destinadas ao apoio marítimo, 106, apoio portuário e 232, à navegação interior e 14 petroleiros/gaseiros. Além disso, 114 projetos permaneciam em andamento (TCU, 2015).

No âmbito do Programa EBN, nenhuma embarcação foi concluída até 2013. Já o PROMEF II teve 17 contratos de encomendas de embarcações cancelados, em 2016, o que provocou um novo ciclo de declínio na indústria naval. Esses cancelamentos foram decorrência do impacto da Operação Lava Jato, divulgada em 2014, sobre a Petrobras, como também, do seu processo de reestruturação organizacional (CAMPOS NETO, 2014; TRANSPETRO, 2016).

6 CONCLUSÃO

Pelo que se depreende do exposto nas sessões precedentes, esta política consistiu em um objeto de alta complexidade, na medida em que envolve as indústrias naval e petrolífera, além da marinha mercante representada pelas empresas brasileiras de navegação. Há dispositivos na legislação que tentaram assegurar os riscos e os prazos, como o FGCN, além de incentivos fiscais e financeiros que tentaram atrair as empresas de navegação à indústria naval nacional.

São invisíveis no discurso legislativo o termo Transpetro ou Petrobrás, citada apenas quando se institucionalizou o PROMINP. Há menção, indireta, apenas ao tratar das cargas isentas de ARFMM quando foram inseridas as atividades de “exploração de hidrocarbonetos”, conforme lei nº 10893 de 2004, numa aparente dissociação entre as indústrias petrolífera, naval e a marinha mercante. Apesar disso, há uma relação de dependência entre esses setores imprescindível ao crescimento econômico e social.

Os recursos públicos que sustentam as políticas públicas, por meio do FMM, concentraram-se num grupo restrito de empresas, com destaque para o grupo Atlântico Sul que obteve 28,20% desses recursos, enquanto dezessete empresas dividiram 14,79%.

Os dados sugerem que o *boom* das indústrias naval, petrolífera e marinha mercante, entre 2004 e 2016, não contribuiu, significativamente, para redução do número de afretamentos, entre 2010 e 2016, por consequência da demanda, por embarcações, elevada na Transpetro, assim como, no transporte aquaviário nacional. Apesar disso,

ocorreu uma redução dos afretamentos em 2016 de 29% comparada ao ano anterior que parece decorrente da redução do preço e da demanda, por petróleo, no mercado mundial, como também, da incorporação de 17 navios à frota da Transpetro, concluídos entre 2011 e 2016. Além desses navios, destaca-se que, entre 2005 e 2014, a indústria naval construiu os seguintes tipos de embarcações: 143, apoio marítimo; 106, apoio portuário e 232, referentes a navegação interior.

Os afretamentos por embarcações podem ser, também, uma estratégia desse mercado, considerado, talvez, mais lucrativo e com menores riscos para o empresariado nacional.

Esses dados sugerem, ainda, que a substituição de embarcações afretadas no mercado externo por embarcações construídas no Brasil, a fim de construir uma marinha mercante própria, por meio das EBNs, depende de adequação produtiva, conciliando preço e prazo às políticas públicas.

Este artigo contribui para administração pública ao evidenciar a interdependência da indústria naval, marinha mercante e Petrobras para o crescimento econômico e social. Além disso, demonstra que as atividades da indústria naval não se restringem ao atendimento dos programas elaborados pela Petrobras/Transpetro. Há um amplo aspecto de demandas, também, nas áreas portuária, marítima e de navegação interior que se complementam. Entretanto, o número de afretamentos, em 2016, redução de 29%, comparado ao ano anterior, sinaliza a existência de uma lacuna a ser preenchida pela indústria nacional.

Notas

¹ A Companhia Vale do Rio Doce Navegação S. A. – DOCENAVE, coligada à CVRD, foi fundada em 22 de outubro de 1962, com o objetivo de explorar o comércio marítimo com navios próprios e afretados, reduzindo a dependência de afretamentos no mercado externo (GOULARTI FILHO, 2017).

² Superintendência Nacional da Marinha Mercante, autarquia federal que financiava e definia políticas para a área naval, substituída, parcialmente, pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em 1983 (GOULARTI FILHO, 2014).

³ Tonelada de Porte Bruto – TPB revela o “Peso em toneladas que o navio pode transportar, incluídos carga, combustível, aguada, lubrificantes, víveres, sobressalentes, enfim, tudo que necessita para sua completa operação, incluindo a tripulação e seus pertences”. Disponível em: <<http://antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Portuario2008/termos.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. Dados Estatísticos. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/dados-estatisticos>>. Acesso em: 25 mai. 2020.

ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Frotas e Afretamentos. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario/>> Acesso em: 18 mai. 2020.

_____. Obter Autorização e Registro para Afretamento de Embarcação Estrangeira. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-autorizacao-e-registro-para-afretamento-de-embarcacao-estrangeira#anchor2>. Acesso em: 13 mai. 2020.

AMARAL, Lucas Alves; GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (2014). *A Revitalização da Indústria Naval no Brasil Democrático*. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila, PIRES, Roberto Rocha C. (eds). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Ipea, 1-394. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf. Acesso em: 18 mar. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (n.d) “Operações contratadas de forma direta e Indireta Não Automática (2002 a 2017)”. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977. 229 p.

BRASIL. Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9432-8-janeiro-1997-365351-norma-pl.html> Acesso em: 13 mai. 2020.

_____. Lei 10893/04, de 13 de julho de 2004. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10893-13-julho-2004-533017-norma-pl.html>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. Decreto 5269, de 10 de novembro de 2004. Dispõe sobre a competência, composição e funcionamento do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5269-10-novembro-2004-534578-norma-actualizada-pe.html>. Acesso em: 05 mai. 2020.

_____. Resolução 3262, de 3 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre a aplicação dos recursos do Fundo da Marinha Mercante -FMM. Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Brasília. O Banco Central do Brasil, na forma do art. 9º da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o Conselho Monetário Nacional, em sessão realizada em 27 de janeiro de 2005, com base nos arts. 30 e 33 da Lei 10.893, de 13 de julho de 2004. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2005/pdf/res_3262_v2_1.pdf 20/05/2020>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. Lei 11774, de 17 de setembro de 2008. Altera a legislação tributária federal, modificando as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.484, de 31 de maio de 2007, 8.850, de 28 de janeiro de 1994, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 9.493, de 10 de setembro de 1997, 10.925, de 23 de julho de 2004; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11774.htm. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. Decreto 5543, de 20 de setembro de 2005. Regulamenta dispositivos da Lei no 10.893, de 13 de julho de 2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e o art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5543.htm Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. Lei 11786, de 25 de setembro de 2008. Autoriza a União a participar em Fundo de Garantia para a Construção Naval - FGCN para a formação de seu patrimônio; altera as Leis nos 9.365, de 16 de dezembro de 1996, 5.662, de 21 de junho de 1971, 9.019, de 30 de março de 1995, 11.529, de 22 de outubro de 2007, 6.704, de 26 de outubro de 1979, e 9.818, de 23 de agosto de 1999; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11786compilado.htm. Acesso em: 07 mai. 2020.

_____. Decreto 6704, de 19 de dezembro de 2008. Regulamenta o art. 10 da Lei no 9493, de 10 de setembro de 1997, que institui a suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição, realizada por estaleiros navais brasileiros, de materiais e equipamentos, incluindo partes, peças e componentes, destinados ao emprego na construção, conservação, modernização, conversão ou reparo de embarcações pré registradas ou registradas no Registro Especial Brasileiro - REB. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6704.htm. Acesso em: 06 mai. 2020.

_____. Lei 12058, de 13 de outubro de 2009. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Educação e do Desporto, crédito suplementar no valor de R\$ 41.240,00, para reforço de dotações consignadas no vigente orçamento. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12058.htm. Acesso em: 07 mai. 2020.

_____. Resolução 3828, de 17 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a aplicação dos recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM). Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Brasília. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47452/Res_3828_v1_O.pdf. Acesso em 07 mai. 2020.

GOULARTI FILHO, Alcides. (2017). *A Simbiose entre a DOCENAVE e a Indústria Naval Brasileira*. América Latina em la Historia Económica, 171-209. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/alhe/v24n1/2007-3496-alhe-24-01-00171.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. (2014). *Estado, Crédito e Planejamento no Desempenho da Indústria Naval Brasileira (1990-2010)*. (2014). Economia e Sociedade, 287-317. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v23n2/0104-0618-ecos-23-02-0287.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Mensagem nº 396, de 13 de julho de 2004*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10893-13-julho-2004-533017-veto-15764-pl.html>. Acesso em: 15 mai. 2020.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. *Investimentos e Financiamentos na Indústria Naval Brasileira 2000-2013*. In: CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre (ed.). (2014). *Ressurgimento da Indústria Naval no Brasil (2000-2013)*. Ipea, 488 p. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ressurg_da_ind_na_val.pdf. Acesso em: 07 fev. 2018.

CGU – Controladoria Geral da União (2018) – e-SIC. *Navio, TPB, Data Entrada*. Protocolo 99909000318201861.

ORLANDI, Eni P. *Análise de Discurso Princípios e Procedimentos*. São Paulo: Pontes, 1990. 100 p.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. 2ª Edição, São Paulo: Cengage Learning, 2015. 167 p.

SILVA, Thiago Henrique Cardoso da. *Avaliação do Plano Brasil Maior para o Setor Siderúrgico: uma Análise de Custo-Efetividade*. ENAP: Brasília, junho 2018. Disponível em

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3507/1/Thiago%20Henrique%20Cardoso%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

SILVEIRA, Márcio Rogério; FELIPE JÚNIOR, Nelson Fernandes. (2009) *A Dinâmica do Transporte Marítimo de Cabotagem e Longo Curso no Brasil: Circulação do Capital e Modernizações*. Geosul, 22 p. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2013v28n55p7/25761>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

TRANSPETRO – PETROBRAS Transporte S. A. (2005, 2016). *Relatórios Anuais*. Disponível em:

http://www.transpetro.com.br/pt_br/aceso-a-informacao/institucional/relatorios.html. Acesso em: 19 fev. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório nº TC 025.568/2015-9. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E6/F1/EE/E6/1E9E5510EE872C552A2818A8/025.568.pdf>. Acesso em: 25 de mai. 2020.